



Ministarstvo
finansija



2006.

DA JE VJEČNA CRNA GORA

Br: 05-02- 040/26-18008/13

Podgorica, 23.06.2026.godine

Za: MINISTARSTVO FINANSIJA, DIREKTORAT ZA PORESKI I CARINSKI SISTEM, Stanka Dragojevića 2, Podgorica

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona za sprovođenje Regulative (EU) 904/2010 o administrativnoj saradnji i suzbijanju prevara u području poreza na dodatu vrijednost

Poštovani,

Povodom *Predloga zakona za sprovođenje Regulative (EU) 904/2010 o administrativnoj saradnji i suzbijanju prevara u području poreza na dodatu vrijednost*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Predloženi zakon ima za cilj da riješi problem nedovoljne administrativne saradnje između poreskih organa Crne Gore i država članica Evropske unije u oblasti poreza na dodatu vrijednost. Nadalje, zakon uspostavlja pravne i insitucionalne mehanizme za elektronsku razmjenu informacija, zajednički nadzor i koordinaciju sa nadležnim organima Evropske unije.

Kako je navedeno, do sada nije postajo zakonski okvir kojim bi se uredilo sprovođenje Regulative (EU) 904/2010 o administrativnoj saradnji i suzbijanju prevara u području poreza na dodatu vrijednost. Cilj Regulative (EU) 904/2010 jeste uspostavljanje efikasnog sistema administrativne saradnje između poreskih organa država članica Evropske unije radi sprečavanja poreskih prevara, utaje poreza i drugih nezakonitosti u oblasti poreza na dodatu vrijednost. Predloženim zakonom stvaraju se pravne pretpostavke za uspostavljanje institucionalnog i tehničkog okvira za razmjenu informacija između poreskih organa država članica Evropske unije, uključujući uspostavljanje centralne kancelarije za vezu , elektronskih sistema razmjene podataka i mehanizama zajedničkog i uporednog nadzora.

U Izvještaju o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa u dijelu procjene fiskalnog uticaja, navedeno je da za implementaciju Predloga zakona nisu potrebna finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore. Takođe, navedeno je da nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proistići finansijske obaveze kao i da implementacijom Predloga zakona ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze. Nadalje, sprovođenjem zakona očekuje se da će se ostvariti prihod za budžet Crne Gore.

Na tekst Predloga zakona i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta državnog budžeta i implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

S poštovanjem,



PREDLOG

ZAKON ZA SPROVOĐENJE REGULATIVE (EU) 904/2010 O ADMINISTRATIVNOJ SARADNJI I SUZBIJANJU PREVARE U PODRUČJU POREZA NA DODATU VRIJEDNOST

Predmet

Član 1

Ovim zakonom uređuju se nadležni organi, izvještavanje, prikupljanje, čuvanje i razmjena informacija, kazne, kao i druga pitanja od značaja za sprovođenje Regulative Savjeta (EU) br. 904/2010 od 7. oktobra 2010. godine o administrativnoj saradnji i suzbijanju prevare u području poreza na dodatu vrijednost (preoblikovana) (SL L 268, 12. 10. 2010, str. 1) (u daljem tekstu: Regulativa (EU) 904/20).

Upotreba rodno osjetljivog jezika

Član 2

Izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

Značenje izraza

Član 3

Izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju isto značenje kao izrazi upotrijebljeni u Regulativi (EU) 904/2010.

Nadležni organ

Član 4

Organ nadležan za sprovođenje Regulative (EU) 904/2010 je organ uprave nadležan za naplatu poreza (u daljem tekstu: poreski organ).

Poreski organ može osnovati službu za vezu koja će razmjenjivati informacije u skladu sa Regulativom (EU) 904/2010 o čemu obavještava Evropsku komisiju bez odlaganja zajedno sa podacima o svom nazivu, sjedištu i kontakt podacima.

Poreski organ može da ima lice, ovlašćeno za razmjenjivanje informacija u skladu sa Regulativom (EU) 904/2010.

Centralna kancelarija za vezu

Član 5

Centralna kancelarija za vezu (u daljem tekstu: CKV) nadležna je i odgovorna za kontakte sa drugim državama članicama Evropske unije u oblasti administrativne saradnje i osniva se kao posebna jedinica u okviru poreskog organa, u skladu sa Regulativom (EU) 904/2010 o čemu obavještava Evropsku komisiju bez odlaganja zajedno sa podacima o svom nazivu, sjedištu i kontakt podacima.

CKV vodi evidenciju o službi za vezu iz člana 4 stav 2 ovog zakona i o tome obavještava nadležne službe za vezu ostalih država članica Evropske unije.

CKV vodi evidenciju o licima iz 4 stav 3 ovog zakona i o tome obavještava države članice Evropske unije.

Izveštavanje Evropske komisije

Član 6

U slučaju izmjene nekog od podataka koji su dostavljeni u skladu sa članom 4 stav 1 ili članom 5 stav 1 ovog zakona, Poreski organ i CKV, bez odlaganja o tome obavještavaju Evropsku komisiju.

Obaveze prilikom prikupljanja i čuvanja informacija

Član 7

Poreski organ čuva informacije iz člana 17 Regulative (EU) 904/2010 u elektronskom obliku, u okviru sistema za razmjenu informacija.

Poreski organ obezbjeđuje potpunost i tačnost podataka iz stava 1 ovog člana i dužan je da sprovodi periodične provjere njihove tačnosti u skladu sa internim pravilima o analizi rizika.

Obaveza sprovođenja mjera i postupaka u cilju obezbjeđivanja tačnosti podataka za dodjelu PDV broja

Član 8

Poreski organ sprovodi mjere i postupke kako bi se obezbjedila tačnost podataka koje dostavljaju poreski obveznici radi dodjele PDV broja u skladu sa zakonom kojim se uređuje porez na dodatu vrijednost (u daljem tekstu: PDV broj).

Mjere i postupci za provjeru tačnosti podataka za dodjelu PDV broja sprovode se na osnovu rezultata analize procjene rizika poreskog organa.

O preduzetim mjerama i postupcima provjere iz stava 1 ovog člana poreski organ obavještava Stalni odbor za administrativnu saradnju (Standing Committee on Administrative Cooperation (SCAC)).

Postupanje u sistemu za razmjenu informacija u slučaju nevažećeg PDV broja

Član 9

Prilikom razmjene informacija iz člana 17 Regulative (EU) 904/2010, poreski organ prikazaće kao nevažeći PDV broj najmanje u slučaju ako:

1) poreski obveznik u skladu sa zakonom kojim se uređuje porez na dodatu vrijednost obavijesti poreski organ da je prestao sa obavljanjem djelatnosti na osnovu koje je obračunavao porez na dodatu vrijednost (u daljem tekstu: PDV);

2) poreski organ smatra da je došlo do prestanka obavljanja djelatnosti u slučaju kad poreski obveznik, i pored poziva poreskog organa u skladu sa posebnim propisom, nije izvršio podnošenje prijave za obračun PDV ni nakon jedne godine od dana isteka roka za podnošenje prve nedostajuće prijave za obračun PDV;

3) poreski obveznik podnese lažne podatke radi dodjeljivanja PDV broja ili ne prijavi promjenu podataka radi kojih bi poreski organ odbio dodjelu PDV broja ili bi izvršio njegovo brisanje.

Obaveze poreskih obveznika

Član 10

Poreski obveznik ili njegov posrednik dužan je da na zahtjev poreskog organa elektronskim putem dostavi evidenciju iz člana 47i stav 1 Regulative (EU) 904/2010 koja se nalazi u njegovom posjedu.

Uporedni i zajednički nadzor

Član 11

Poreski organ i nadležni organ druge države članice Evropske unije, , mogu da, na osnovu zajedničkog dogovora, vrše uporedni odnosno zajednički nadzor kod jednog ili više fizičkih, odnosno pravnih lica u skladu sa zakonom kojim se uređuje poreska administracija i u skladu sa Regulativom (EU) 904/2010.

Pružanje informacija za poreske obveznike

Član 12

Na zahtjev lica koje je uključeno u promet roba ili usluga u okviru Evropske unije ili na zahtjev poreskog obveznika koji nema sjedište u Evropskoj uniji i koji vrši isporuku usluga u okviru Evropske unije, poreski organ, u elektronskom obliku, izdaje potvrdu o validnosti dodijeljenog PDV broja zajedno sa nazivom i sjedištem tog lica.

Informacije o nazivu i sjedištu poreskog obveznika iz prethodnog stava j, poreski organ daje na uvidu skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti.

Poreski organ, u elektronskom obliku, izdaje potvrdu o tome da je određeno lice mali poreski obveznik kojem je dodijeljen poseban identifikacioni broj u skladu sa zakonom kojim se uređuje porez na dodatu vrijednost.

Potvrda iz stava 3 ovog člana sadrži nazive država članica Evropske unije u kojima poreski obveznik koristi pravo na oslobođenje od plaćanja PDV-a.

Uslovi za razmjenu informacija

Član 13

Poreski organ je dužan da uspostavi sisteme radi za razmjenu informacija putem mreže Evropske komisije CCN/CSI.

Poreski organ je dužan da Evropskoj komisiji omogući uvid u sisteme iz stava 1 ovog člana radi pribavljanja statističkih informacija na način i pod uslovima propisanim članom 47k Regulative 904/2010.

Vršenje nadzora

Član 14

Nadzor nad sprovođenjem Regulative (EU) 904/2010 vrši poreski organ.

Nalog inspektora i postupanje po nalogu

Član 15

Za sprovođenje člana 47i stav 3 Regulative (EU) 904/2010 nadležni inspektor može da izda nalog kojim od poreskog obveznika ili njegovog posrednika zahtijeva da elektronskim putem poreskom organu dostavi evidencione podatke iz člana 47i stav 1 Regulative (EU) 904/2010 koji se nalaze u njegovom posjedu.

Prekršaji

Član 16

Novčanom kaznom od 5.000 eura do 40.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice, ako elektronskim putem poreskom organu ne dostavi evidencione podatke koji se nalaze u njegovom posjedu (član 10 ovog zakona i član 47i stav 3 Regulative (EU) 904/2010).

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se:

- preduzetnik novčanom kaznom od 1.000,00 eura do 12.000,00 eura;
- fizičko lice i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom od 700,00 eura do 4.000,00 eura.

Stupanje na snagu

Član 17

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“, a primjenjivaće se od dana pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

OBRAZLOŽENJE

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona za sprovođenje Regulative (EU) 904/2010 o administrativnoj saradnji i suzbijanju prevara u području poreza na dodatu vrijednost sadržan je u članu 16 stav 5 Ustava Crne Gore, kojim je predviđeno da se zakonom uređuju druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Donošenje Zakona za sprovođenje Regulative (EU) 904/2010 o administrativnoj saradnji i suzbijanju prevara u području poreza na dodatu vrijednost predstavlja dio obaveza Crne Gore u procesu pristupanja Evropskoj uniji i usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske unije u oblasti oporezivanja.

Cilj Regulative (EU) 904/2010 jeste uspostavljanje efikasnog sistema administrativne saradnje između poreskih organa država članica Evropske unije radi sprečavanja poreskih prevara, utaje poreza i drugih nezakonitosti u oblasti poreza na dodatu vrijednost.

Predloženim zakonom stvaraju se pravne pretpostavke za uspostavljanje institucionalnog i tehničkog okvira za razmjenu informacija između poreskih organa država članica Evropske unije, uključujući uspostavljanje centralne kancelarije za vezu, elektronskih sistema razmjene podataka i mehanizama zajedničkog i uporednog nadzora.

Zakonom se uređuju ovlašćenja poreskog organa u vezi sa prikupljanjem, čuvanjem i razmjenom podataka koji se odnose na PDV identifikacione brojeve, kao i obaveze poreskih obveznika u vezi sa dostavljanjem evidencija potrebnih za administrativnu saradnju i kontrolu pravilne primjene PDV sistema.

Donošenjem ovog zakona jača se kapacitet poreskog organa za otkrivanje i suzbijanje prekograničnih poreskih prevara, omogućava se veći stepen transparentnosti i pravne sigurnost, obezbjeđuje se efikasnija zaštita fiskalnih interesa države i stvaraju uslovi za punu primjenu sistema administrativne saradnje u oblasti PDV-a nakon pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. Zakonom se istovremeno stvaraju tehničke i institucionalne pretpostavke za razmjenu informacija putem mreže CCN/CSI, čime se jača administrativna saradnja sa državama članicama Evropske unije, štite javni prihodi i smanjuje prostor za sivu ekonomiju.

III. USAGLAŠENOST SA EVROPSKIM ZAKONODAVSTVOM I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

Zakonom za sprovođenje Regulative (EU) 904/2010 o administrativnoj saradnji i suzbijanju prevara u području poreza na dodatu vrijednost preniće se Regulativa Vijeća (EU) broj 904/2010 o administrativnoj saradnji i suzbijanju prevara u području poreza na dodatu vrijednost.

IV. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Član 1 – Ovim članom predlaže se definisanje predmeta ovog zakona, kojim se uređuju nadležnosti organa, način izvještavanja, prikupljanja, čuvanja i razmjene informacija, kao i druga pitanja od značaja za sprovođenje Regulative (EU) 904/2010.

Član 2 – Ovim članom se predlaže da se izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

Član 3 – Ovim članom se predlaže da izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju isto značenje kao u Regulativi (EU) 904/2010.

Član 4 – Ovim članom predlaže se određivanje poreskog organa kao nadležnog organa za sprovođenje Regulative (EU) 904/2010, kao i mogućnost uspostavljanja službi za vezu i ovlašćivanja lica za razmjenu informacija sa državama članicama Evropske unije. Predloženo rješenje ima za cilj obezbjeđivanje efikasne administrativne saradnje i nesmetane razmjene podataka u oblasti poreza na dodatu vrijednost, u skladu sa zahtjevima propisanim pravnom tekovinom Evropske unije.

Član 5 – Ovim članom predlaže se osnivanje Centralne kancelarije za vezu kao posebne organizacione jedinice u okviru poreskog organa, nadležne za kontakte sa državama članicama Evropske unije u oblasti administrativne saradnje. Takođe, uređuju se njene nadležnosti u pogledu vođenja evidencija o službama za vezu i ovlašćenim licima, čime se obezbjeđuje efikasna koordinacija i razmjena informacija u skladu sa Regulativom (EU) 904/2010.

Član 6 – Ovim članom predlaže se obaveza Poreskog organa i Centralne kancelarije za vezu da bez odlaganja obavještavaju Evropsku komisiju o svim izmjenama podataka koji su ranije dostavljeni u vezi sa službama za vezu i ovlašćenim licima.

Član 7 - Ovim članom predlaže se način prikupljanja, čuvanja i provjere informacija koje Poreski organ obrađuje u skladu sa Regulativom (EU) 904/2010, i to u elektronskom obliku kroz sistem za razmjenu podataka. Takođe se propisuje obaveza obezbjeđivanja tačnosti i potpunosti podataka kroz redovne provjere zasnovane na analizi rizika, čime se jača pouzdanost i kvalitet poreskih informacija u okviru administrativne saradnje.

Član 8 - Ovim članom predlaže se da poreski organ sprovodi potrebne mjere i postupke radi obezbjeđivanja tačnosti podataka koje poreski obveznici dostavljaju za dodjelu PDV broja, na osnovu rezultata analize procjene rizika, kao i da o preduzetim mjerama i postupcima provjere obavještava Stalni odbor za administrativnu saradnju (SCAC).

Član 9 - Ovim članom predlaže se da poreski organ prilikom razmjene informacija iz člana 17 Regulative (EU) 904/2010 prikaže PDV broj kao nevažeći u slučajevima prestanka obavljanja ekonomske djelatnosti, neizvršavanja obaveze podnošenja PDV prijava u propisanom roku, kao i kada poreski obveznik dostavi lažne podatke ili ne prijavi promjene podataka koje utiču na dodjelu ili brisanje PDV broja.

Član 10 – Ovim članom predlaže se dužnost poreskog obveznika ili njegovog posrednika da na zahtjev poreskog organa elektronskim putem dostavi evidenciju koja se nalazi u njegovom posjedu.

Član 11 - Ovim članom predlaže se omogućavanje poreskom organu da, u saradnji sa nadležnim organima drugih država članica Evropske unije, sprovodi zajednički ili uporedni nadzor nad poreskim obveznicima na osnovu prethodnog dogovora.

Član 12 - Ovim članom predlaže se obaveza poreskog organa da, na zahtjev poreskih obveznika i lica uključenih u prekogranični promet roba i usluga, izdaje elektronske potvrde o validnosti PDV identifikacionog broja, kao i druge relevantne podatke u skladu sa zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Time se obezbjeđuje veća pravna sigurnost i transparentnost u poreskim odnosima unutar Evropske unije.

Član 13 - Ovim članom predlaže se uspostavljanje tehničkih sistema za razmjenu informacija putem CCN/CSI mreže Evropske komisije, kao i omogućavanje pristupa tim sistemima radi pribavljanja statističkih podataka u skladu sa Regulativom (EU) 904/2010. Na taj način obezbjeđuje se efikasna, sigurna i standardizovana razmjena podataka između nadležnih poreskih organa država članica Evropske unije.

Član 14 – Ovim članom se predlaže da nadzor nad sprovođenjem Regulative (EU) 904/2010 vrši poreski organ.

Član 15 - Ovim članom predlaže se da nadležni inspektor, radi sprovođenja člana 47i stav 3 Regulative (EU) 904/2010, može da izda nalog kojim se od poreskog obveznika ili njegovog posrednika zahtijeva dostavljanje evidencionih podataka koji se nalaze u njegovom posjedu elektronskim putem poreskom organu.

Član 16 - Ovim članom predlaže se propisivanje novčane kazne za pravno lice, preduzetnika, fizičko lice i odgovorno lice u pravnom licu koje elektronskim putem poreskom organu ne dostavi evidencione podatke koji se nalaze u njegovom posjedu, u skladu sa članom 10 ovog zakona i članom 47i stav 3 Regulative (EU) 904/2010.

Član 17 – Ovim članom se predlaže da ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore”, a da će se primjenjivati od dana pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

V. PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTVA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno obezbijediti dodatna sredstva.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo finansija

NAZIV PROPISA

Predlog Zakona za sprovođenje Regulative (EU) 904/2010 o administrativnoj saradnji i suzbijanju prevara u području poreza na dodatu vrijednost

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Predloženi zakon treba da riješi problem nedovoljne administrativne saradnje između poreskih organa Crne Gore i država članica Evropske unije u oblasti poreza na dodatu vrijednost. Postojeći normativni okvir ne omogućava potpunu i efikasnu razmjenu podataka o PDV obveznicima, što otežava otkrivanje prekograničnih poreskih prevara i zloupotreba. Zakon uspostavlja pravne i institucionalne mehanizme za elektronsku razmjenu informacija, zajednički nadzor i koordinaciju sa nadležnim organima EU. Takođe, predloženim rješenjima unapređuje se kontrola validnosti PDV brojeva i jača sistem provjere podataka koje dostavljaju poreski obveznici. Poseban značaj zakona ogleda se u stvaranju tehničkih pretpostavki za korišćenje evropske mreže CCN/CSI, koja predstavlja osnov za savremenu administrativnu saradnju u oblasti PDV-a.

Osnovni uzrok problema jeste nepostojanje posebnog zakonskog okvira kojim bi se uredilo sprovođenje Regulative (EU) 904/2010 o administrativnoj saradnji i suzbijanju prevara u području poreza na dodatu vrijednost. Dosadašnji sistem administrativne saradnje u oblasti PDV-a nije bio dovoljno razvijen da omogući brzu, sigurnu i standardizovanu razmjenu podataka sa državama članicama Evropske unije, a dodatni problem predstavlja nedovoljna povezanost informacionih sistema poreskih organa i odsustvo tehničkih kapaciteta za elektronsku razmjenu podataka putem evropskih mreža. Uzroci problema ogledaju se i u ograničenim mogućnostima za zajednički i uporedni poreski nadzor u slučajevima prekograničnih transakcija, dok neadekvatna kontrola tačnosti podataka za dodjelu PDV brojeva dodatno povećava rizik od poreskih prevara i zloupotreba. Takođe, postojeći propisi nijesu dovoljno precizno uređivali obaveze poreskih obveznika u vezi sa dostavljanjem evidencija potrebnih za međunarodnu administrativnu saradnju.

Nepostojanje efikasnog sistema administrativne saradnje u oblasti PDV-a može dovesti do povećanog rizika od poreskih utaja, prevara i drugih nezakonitosti u prekograničnom prometu roba i usluga. Takvo stanje negativno utiče na naplatu javnih prihoda i smanjuje efikasnost poreskog sistema u cjelini, a nedovoljna razmjena informacija između nadležnih organa otežava pravovremeno otkrivanje nevažećih ili zloupotrijebljenih PDV brojeva, što omogućava stvaranje prostora za sivu ekonomiju. Bez odgovarajućeg normativnog okvira Crna Gora ne bi mogla u potpunosti ispuniti obaveze iz procesa evropskih integracija u oblasti oporezivanja, što bi dugoročno moglo uticati na slabljenje povjerenja u poreski sistem i otežati usklađivanje sa standardima Evropske unije.

Identifikovani problem najviše pogađa državu, odnosno poreski sistem i javne finansije, jer nedovoljno efikasna kontrola prekograničnih PDV transakcija može dovesti do značajnih gubitaka budžetskih prihoda. Poreski organi su dodatno opterećeni zbog otežanog pristupa informacijama i ograničenih mogućnosti za međunarodnu saradnju u otkrivanju poreskih prevara. Oštećeni su i poreski obveznici koji posluju zakonito, jer nelojalna konkurencija subjekata uključenih u poreske zloupotrebe narušava ravnopravne tržišne uslove. Privredni subjekti koji posluju sa partnerima iz Evropske unije mogu biti izloženi dodatnim administrativnim rizicima i pravnoj nesigurnosti usljed nepostojanja efikasnog sistema provjere PDV identifikacionih brojeva.

Ukoliko ne bi došlo do donošenja predloženog zakona, postojeći problemi u oblasti administrativne saradnje i kontrole PDV sistema nastavili bi da se produbljuju. Crna Gora ne bi uspostavila odgovarajući pravni i tehnički okvir za primjenu Regulative (EU) 904/2010, što bi otežalo saradnju sa državama članicama Evropske unije.

Bez unapređenja sistema razmjene informacija povećao bi se rizik od prekograničnih poreskih prevara, zloupotrebe PDV brojeva i gubitka budžetskih prihoda, dok bi poreski organi i dalje imali ograničene mogućnosti za zajednički i uporedni nadzor sa nadležnim organima drugih država.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Predloženim zakonom ostvaruje se cilj uspostavljanja efikasnog sistema administrativne saradnje između poreskih organa Crne Gore i država članica Evropske unije u oblasti poreza na dodatu vrijednost. Zakonom se stvaraju pravne, institucionalne i tehničke pretpostavke za razmjenu informacija radi sprečavanja poreskih prevara, utaje poreza i drugih nezakonitosti u oblasti PDV-a. Jedan od ključnih ciljeva jeste unapređenje kapaciteta poreskog organa za kontrolu i nadzor prekograničnih transakcija, kao i povećanje tačnosti i pouzdanosti podataka o PDV obveznicima. Predloženim rješenjima omogućava se uspostavljanje centralne kancelarije za vezu i razvoj elektronskih sistema za razmjenu podataka putem mreže CCN/CSI. Zakon doprinosi većoj transparentnosti poreskog sistema, efikasnijoj zaštiti fiskalnih interesa države i smanjenju prostora za sivu ekonomiju. Istovremeno, unapređuje se pravna sigurnost poreskih obveznika kroz mogućnost provjere validnosti PDV brojeva i bolju administrativnu koordinaciju. Donošenjem ovog propisa stvaraju se i uslovi za punu primjenu evropskih standarda administrativne saradnje nakon pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

Ciljevi predloženog zakona usklađeni su sa strateškim opredjeljenjem Crne Gore za pristupanje Evropskoj uniji i obavezom usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske unije u oblasti oporezivanja. Predložena rješenja doprinose realizaciji prioriteta iz pregovaračkog poglavlja koje se odnosi na oporezivanje, posebno u dijelu jačanja administrativnih kapaciteta i međunarodne saradnje u oblasti PDV-a. Zakon je usklađen i sa politikama Vlade koje se odnose na suzbijanje sive ekonomije, unapređenje fiskalne discipline i povećanje efikasnosti poreske administracije.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Obrazložiti preferiranu opciju?**

Jedna od mogućih opcija jeste zadržavanje postojećeg stanja („status quo“ opcija), pri čemu ne bi došlo do uspostavljanja punog sistema administrativne saradnje u oblasti PDV-a sa državama članicama Evropske unije. Takva opcija ne bi omogućila efikasno suzbijanje prekograničnih poreskih prevara niti ispunjavanje obaveza iz procesa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. Druga mogućnost bila bi primjena određenih administrativnih i tehničkih mjera bez donošenja posebnog zakona, kroz interne procedure poreskog organa i bilateralnu saradnju sa drugim državama. Međutim, takva neregulatorna opcija ne bi obezbijedila dovoljan pravni osnov za sprovođenje Regulative (EU) 904/2010. Kao preferirana opcija predlaže se donošenje posebnog zakona kojim će se urediti administrativna saradnja, razmjena informacija i mehanizmi nadzora u skladu sa standardima Evropske unije.

Donošenje posebnog zakona predstavlja najefikasniju i pravno najsigurniju opciju za uspostavljanje sistema administrativne saradnje u oblasti PDV-a u skladu sa Regulativom (EU) 904/2010. Ovim pristupom obezbjeđuje se jasan pravni osnov za razmjenu informacija, sprovođenje zajedničkog nadzora i korišćenje evropskih informacionih sistema. Predložena opcija omogućava jačanje kapaciteta poreskog organa za otkrivanje i sprečavanje poreskih prevara, kao i unapređenje zaštite fiskalnih interesa države. Istovremeno, donošenjem zakona Crna Gora ispunjava obaveze iz procesa pristupanja Evropskoj uniji i usklađuje nacionalno zakonodavstvo sa pravnom tekovinom EU.

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.**
- **Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).**
- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.**
- **Da li se popisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.**

Usvajanjem Zakona za sprovođenje Regulative (EU) 904/2010 o administrativnoj saradnji i suzbijanju prevara u području poreza na dodatu vrijednost nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze.

Implementacijom Zakona za sprovođenje Regulative (EU) 904/2010 o administrativnoj saradnji i suzbijanju prevara u području poreza na dodatu vrijednost očekuje se da će biti ostvaren prihod za budžet Crne Gore.

Ministarstvo finansija nije imalo sugestije na Predlog Zakona za sprovođenje Regulative (EU) 904/2010 o administrativnoj saradnji i suzbijanju prevara u području poreza na dodatu vrijednost.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertna podrška i ako da, kako.**
- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).**
- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.**

Prilikom izrade Predloga zakona nije korišćena eksterna ekspertna podrška.

Predloženi tekst zakona predviđa sprovođenje Regulative (EU) 904/2010 o administrativnoj saradnji i suzbijanju prevara u području poreza na dodatu vrijednost.

Ministarstvo finansija je, u vezi Predloga Zakona za sprovođenje Regulative (EU) 904/2010 o administrativnoj saradnji i suzbijanju prevara u području poreza na dodatu vrijednost, sprovelo javnu raspravu u periodu od 14. maja do 2. juna 2026. godine objavljivanjem Programa javne rasprave <https://www.gov.me/clanak/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-za-sprovođenje-regulative-eu-904-2010-o-administrativnoj-saradnji-i-suzbijanju-prevara-u-podrucju-poreza-na-dodatu-vrijednost>.

Nakon sprovedene javne rasprave, Ministarstvo finansija je pripremilo i objavilo Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi Nacrta Zakona za sprovođenje Regulative (EU) 904/2010 o administrativnoj saradnji i suzbijanju prevara u području poreza na dodatu vrijednost <https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-nacrta-zakona-za-sprovođenje-regulative-eu-9042010-o-administrativnoj-saradnji-i-suzbijanju-prevara-u-podrucju-poreza-na-dodatu-vrijednost>

7: Monitoring i evaluacija

- **Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?**
- **Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?**
- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**
- **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**

Najznačajnije prepreke za implementaciju zakona mogu se odnositi na tehničku i organizacionu pripremu sistema za razmjenu informacija sa državama članicama Evropske unije, uključujući uspostavljanje i održavanje potrebne informatičke infrastrukture i povezivanje sa evropskim komunikacionim mrežama. Dodatni izazovi mogu se odnositi na potrebu kontinuirane obuke službenika Poreske uprave za primjenu novih procedura administrativne saradnje, kao i na potrebu da poreski obveznici prilagode određene interne procedure radi blagovremenog dostavljanja podataka i evidencija.

Tokom primjene zakona biće preduzete mjere usmjerene na razvoj i unapređenje informacionih sistema za razmjenu podataka sa državama članicama Evropske unije, uključujući uspostavljanje funkcionalne veze sa mrežom CCN/CSI.

Poreska uprava će sprovoditi aktivnosti na jačanju administrativnih kapaciteta kroz stručne obuke zaposlenih, izradu internih procedura i smjernica za primjenu zakona, kao i redovne aktivnosti kontrole kvaliteta i tačnosti podataka koji se razmjenjuju. Posebna pažnja biće posvećena informisanju poreskih obveznika o njihovim pravima i obavezama, unapređenju elektronskih usluga i obezbjeđivanju efikasne komunikacije između poreskog organa i poreskih obveznika.

Ispunjenje ciljeva zakona pratiće se na osnovu kvantitativnih i kvalitativnih indikatora koji se odnose na funkcionisanje sistema administrativne saradnje i efikasnost razmjene informacija. Ključni indikatori obuhvataju broj razmijenjenih zahtjeva i informacija sa državama članicama Evropske unije, vrijeme potrebno za obradu i dostavljanje podataka, broj sprovedenih zajedničkih ili uporednih nadzora, broj otkrivenih slučajeva poreskih prevara i nepravilnosti u oblasti PDV-a, kao i nivo tačnosti i ažurnosti podataka u elektronskim sistemima.

Za monitoring i evaluaciju primjene zakona biće prvenstveno zadužena Poreska uprava, kao nadležni organ za sprovođenje Regulative (EU) 904/2010 i ovog zakona. U okviru svojih nadležnosti, Poreska uprava će pratiti

efikasnost sistema razmjene informacija, sprovođenje propisanih procedura i ostvarivanje ciljeva zakona. Ministarstvo finansija će, kroz svoje nadležnosti u oblasti poreske politike i evropskih integracija, vršiti nadzor nad ostvarivanjem strateških ciljeva propisa i analizirati njegove efekte na poreski sistem i javne finansije.

Datum i mjesto

Podgorica, 22. jun 2026. godine

Starješina

mr Novica Vuković

