



MAPA PUTA ISPUNJENJA ZAVRŠNOG MJERILA ZA PRIVREMENO ZATVARANJE PREGOVORA U POGLAVLJU 33 – FINANSIJSKE I BUDŽETSKE ODREDBE

1. OPŠTE INFORMACIJE O POGLAVLJU

Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe obuhvata pravila o sopstvenim sredstvima koja predstavljaju finansijske prihode budžeta EU. Svaka država članica Evropske unije ima pravo na korištenje sredstava iz budžeta Unije, ali i obavezu da uplaćuje u budžet. Budžetska sredstva Evropske unije prikupljaju se iz tri osnovne vrste prihoda: tradicionalnih sopstvenih sredstava (prihodi od carina, uključujući carine na poljoprivredne proizvode); sopstvenih sredstava po osnovu poreza na dodatnu vrijednost (PDV) i sopstvenih sredstava iz uplata država članica na temelju bruto nacionalnog dohotka (BND).

Pravna tekovina Unije u okviru ovog poglavlja je direktno primjenjiva i nije je neophodno transponovati u nacionalno zakonodavstvo. Pravnu tekovinu Evropske unije u ovoj oblasti čine:

- Odluka Savjeta 2020/2053 od 14. decembra 2020. o sistemu sopstvenih resursa EU;
- Uredba Savjeta (EU, Euratom) br. 2021/768 od 30. aprila 2021. o utvrđivanju implementacionih mjera za sistem sopstvenih resursa Evropske unije i ukidanju Uredbe (EU, EURATOM br. 608/2014);
- Uredba Savjeta (EU, Euratom) br. 609/2014 od 26. maja 2014. o metodama i proceduri stavljanja na raspolaganje tradicionalnih sopstvenih resursa zasnovanih na PDV-u i BND-u i o mjerama za zadovoljavanje gotovinskih zahtjeva;
- Uredba Savjeta (EU, Euratom) br. 2021/770 od 30. aprila 2021. godine o obračunu sopstvenih resursa na osnovu plastičnog ambalažnog otpada koji se ne reciklira, o metodama i postupku stavljanja na raspolaganje tog sopstvenog resursa, o mjeri koju treba ispuniti gotovinske potrebe i na određene aspekte sopstvenih resursa zasnovanih na bruto nacionalnom dohotku;
- Uredba Savjeta 2021/769 od 30. aprila 2021. o izmeni Uredbe (EEZ, EURATOM) br. 1553/89 o definitivnim jednoobraznim aranžmanima za prikupljanje sopstvenih resursa koji nastaju iz poreza na dodatu vrijednost;
- Zakon o porezu na dodatu vrijednost - Harmonizacija sa pravnim tekovinama EU u oblasti PDV-a i odredbama Direktive 2006/112 / EC;
- Harmonizacija sa Direktivom Saveta 2006/79 EC od 5. oktobra 2006. godine o oslobađanju od poreza na uvoz malih pošiljki robe nekomercijalne prirode iz trećih zemalja;
- Usklađivanje sa Direktivom Savjeta 2007/74/EU o oslobađanju od poreza na dodatu vrijednost i akciza na robu uvezenu za ljude koji putuju iz trećih zemalja;
- Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa sistemom otpisa carinskog duga sa članom 13 (2) Uredbe Saveta br. 609/2014.



Poglavlje 33 - Finansijske i budžetske odredbe u skladu sa Akcionim planom za uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava EU u Crnoj gori podijeljeno je na tri podoblasti:

- Tradicionalna sopstvena sredstva;
- Sredstva na osnovu poreza na dodatu vrijednost (PDV);
- Sredstva na osnovu bruto nacionalnog dohotka (BND).

Crna Gora je na Međuvladinoj konferenciji u Briselu u decembru 2014. godine otvorila pregovore o pristupanju u poglavlju 33 – Finansijske i budžetske odredbe, a do pristupanja u obavezi je da uspostavi koordinacionu strukturu i pravila za sprovođenje kako bi se obezbijedilo ispravno izračunavanje, naplata, predviđanje, isplata i kontrola sopstvenih resursa i izvještavanje EU o sprovođenju pravila o sopstvenim sredstvima, u skladu sa regulativom koja je važeća za oblast sopstvenih sredstva u trenutku ulaska Crne Gore u Evropsku uniju.

1.1. IZAZOVI PREPOZNATI U PROCESU USKLAĐIVANJA ZAKONODAVSTVA S PRAVNOM TEKOVINOM EU

U izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu je konstatovano da je ostvaren ograničen napredak u jačanju administrativnih kapaciteta za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima, s tim da je tokom 2019. godine usvojen ažurirani Akcioni plan za upravljanje sistemom sopstvenih sredstava, čime je ispunjena jedna od preporuka iz prethodnog izvještaja. Stoga, u skladu sa prepoznatim izazovima preporuke upućuju da je naročito potrebno dodatno unaprijediti usklađenost institucionalnog okvira i administrativnih pravila za sistem upravljanja sopstvenim sredstvima, kao i zakonskog okvira za PDV s pravnom tekovinom EU. Takođe, preporuke se odnose na dodatno unaprijeđenje usklađenosti zakonske osnove za povezane oblasti i politike koje utiču na pravilnu primjenu sistema sopstvenih sredstava i obezbjeđenje adekvatnih kapaciteta u Direkciji za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU i u svim institucijama uključenim u sistem sopstvenih sredstava.

U Izvještaju Evropske komisije za 2021. godinu u oblasti finansijskih i budžetski odredbi se notira određen nivo spremnosti. Određeni napredak je ostvaren kada je u pitanju koordinacija i upravljane sopstvenim sredstvima u sferama politika koje utiču na pravilnu primjenu sistema sopstvenih sredstava. Posebna pažnja se skreće na nastavak uspostavljanja institucionalnog okvira, da se izvrši dalje usklađivanje sa pravnom osnovom politika koje utiču na pravilnu primjenu sistema sopstvenih sredstava, carinske unije, finansijskog nadzora i statistike. Dodatno, potrebno je osigurati adekvatne kapacitete u Direktoratu za koordinaciju i upravljanje EU sredstvima i implementirati Akcioni plan za sopstvena sredstva u skladu s postavljenim rokovima.

2. A) ZAVRŠNO MJERILO

U okviru ovog poglavlja Crna Gora aktivno radi na ispunjenju jedinog završnog mjerila:



Crna Gora treba da poveća svoje administrativne kapacitete i u tom cilju usvoji akcioni plan kako bi u dovoljnoj mjeri pripremila i uvela proceduralna pravila, kojima će osigurati da će od pristupanja biti spremna da ispravno obračunava, prognozira, obrazlaže, naplaćuje, isplaćuje, kontroliše i izvještava EU o sopstvenim sredstvima u skladu s pravnom tekovinom.

U kontekstu ključnih realizovanih aktivnosti na ispunjavanju završnog mjerila, Vlada Crne Gore je 10. III 2016. usvojila Informaciju o ispunjavanju obaveza definisanih kroz pregovaračko poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe sa Predlogom akcionog plana za uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava EU u Crnoj Gori za period 2016 – 2020 i definisanim obavezama institucija nosioca aktivnosti za ispunjavanje mjera iz akcionog plana. Nakon toga, u skladu sa prepoznatim potrebama, u aprilu 2019. godine donijet je revidirani Akcioni plan i fokus aktivnosti u narednom periodu će biti na njegovoj realizaciji. Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, kao resorno ministarstvo, o realizaciji Akcionog plana na godišnjem nivou izvještava Vladu Crne Gore i Evropsku komisiju.

Akcionom planom su predviđene aktivnosti koje se odnose na proučavanje propisa i zahtjeva EU koji se odnose na računovodstveni sistem tradicionalnih sopstvenih sredstava, izradu analize računovodstva sistema tradicionalnih sopstvenih sredstava na osnovu A i B računa u skladu sa iskustvima zemalja članica EU, pripreme radnje u vezi sa izmjenama i dopunama Carinskog zakona ili drugih propisa kojim bi se regulisalo prinudno rješenje na pokretnim ili nepokretnim stvarima i usklađenost Zakona o porezu na dodatu vrijednost sa pravnom tekovinom Evropske unije.

Imajući u vidu da je pravna tekovina Unije u okviru ovog poglavlja direktno primjenjiva i da je nije neophodno transponovati u nacionalno zakonodavstvo, u narednom periodu se očekuje intenzivna saradnja i tehnička pomoć Komisije i država članica Crnoj Gori na razvoju postojećih kapaciteta i stvaranju preduslova za potpunu i tačnu primjenu pravila sopstvenih sredstava.

Kako bi se uspostavila što bolja institucionalna organizacija i snažna međuresorska saradnja između svih institucija i organa uključenih u primjenu sistema sopstvenih sredstava, u decembru 2020. godine Upravni odbor Instrumenta za evropsku integraciju (EUIF) je odobrio aplikaciju za projekat “Establishing the EU own resources system in Montenegro” u vrijednosti od 225.000,00 €. Međutim, nakon sprovedene tenderske procedure, koja je okončana u novembru, nije bilo prijavljenih kandidata. Imajući u vidu navedeno, preduzete su intenzivne aktivnosti na traženju alternativnih izvora finansiranja, u okviru čega je iskazana dalja spremnost obezbjeđivanja potrebnog iznosa sredstava za navedeni projekat od strane EUIF-a.

Putem navedenog projekta predviđena je puna podrška upravljanju sopstvenim sredstvima EU u Crnoj Gori, kako bi se uspostavilo tačno izračunavanje, planiranje, plaćanje, kontrola i izvještavanje EU o sopstvenim sredstvima u skladu sa pravnom tekovinom EU.

Unaprjeđenje u ovoj oblasti je planirano kroz paralelni razvoj tri komponente.

- Prva komponenta odnosi se na razvoj kapaciteta u svim institucijama nosiocima aktivnosti za uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava EU u Crnoj Gori, što se ogleda u jačanju



administrativnih kapaciteta za pravilno planiranje, koordinaciju i obračun sopstvenih sredstava, kao i razmjenu iskustava sa državama članicama EU u oblasti sopstvenih sredstava.

- Druga komponenta obuhvata uspostavljanje procedura i jačanje institucionalnog okvira, što se ogleda u uspostavljanju procedura za otvaranje računa, procedura upravljanja, procedura u razvijanju sistema izvještavanja, kao i smjernice i metodologiju za obračun sopstvenih sredstava po vrstama.
- Treća komponenta obuhvata usklađivanje zakonodavstva u oblasti sopstvenih sredstava koje se ogleda u analizi postojećeg zakonodavstva u dijelu prepoznavanja prostora i davanje preporuka za unaprjeđenje zakonodavnog okvira.

Očekuje se da će unaprjeđenje administrativnih kapaciteta, a kao rezultat navedenog projekta na način koji će moći odgovoriti zahtjevima EU biti ispunjeno do kraja 2023. godine.

B) PREOSTALI KLJUČNI KORACI U 2022-2023. GODINI

TABELA

	Noseća institucija	Institucije partneri	Rok	Finansijska procjena i izvor finansiranja
Projekat "Establishing the EU own resources system in Montenegro"	MFSS	Uprava prihoda i carina, Monstat, CBCG	2023	225.000 eura Twining light
Administrativni kapaciteti:			/	/
1. Zapošljavanja		/	/	/
2. Obuke			/	/
2.1. Obuka za implementaciju metodologije propisane Uredbom Savjeta 2021/769 kojom prethodna metodologija prestaje da vazi.	MFSS	MONSTAT		
2.2. - Jačanje administrativnih kapaciteta kroz obuke u državama članicama EU, u oblasti Tradicionalnih sopstvenih sredstava		Uprava prihoda i carina		Twining light, CUSTOMS, TAIEX



kao i u oblasti Sredstava na osnovu poreza na dodatu vrijednost (PDV).				
Potrebna infrastruktura Uspostavljenje sistema za vođenje Tradicionalnih sopstvenih sredstava na račune A&B, nadogradnjom postojećeg carinskog informacionog sistema.	MFSS	Uprava prihoda i carina	2024	IPA I BUDŽET

C) PRAKSA DRŽAVE ČLANICE EU

Kao što je naprijed navedeno, pravna tekovina Evropske Unije u okviru ovog poglavlja je direktno primjenjiva i nije je neophodno transponovati u nacionalno zakonodavstvo. Ispunjenje završnog mjerila u ovom poglavlju direktno je vezano za ispunjenje mjerila za poglavlja 16 – Porezi, 18 – Statistika, 29 – Carinska unija i 32 – Finansijski nadzor. Po pravilu ovo poglavlje se zatvaranja poslije, neposredno prije potpisivanja pristupnog sporazuma.

Posmatrajući iskustvo Hrvatske ovo poglavlje je formalno otvoreno 2007. godine. U zajedničkom stavu EU za navedeno poglavlje utvrđeno je mjerilo za privremeno zatvaranje poglavlja da Hrvatska treba ojačati svoju administrativnu sposobnost i pripremiti procedure i pravila kako bi od datuma pristupanja osigurala ispravno izračunavanje, planiranje, obračunavanje, prikupljanje, uplaćivanje, kontrolu i izvještavanje Evropske unije o sopstvenim sredstvima u skladu sa pravnom tekovinom EU. Od otvaranja poglavlja do 2011. godine Hrvatska je preduzela niz aktivnosti i mjera u cilju ispunjavanja mjerila utvrđenih za privremeno zatvaranje ovoga poglavlja. Uspostavljeno je sveobuhvatno izvještavanje koje prikazuje sve aktivnosti i mjere koje je Hrvatska preduzela s ciljem ispunjenja obaveza uključujući i utvrđeno mjerilo za zatvaranje poglavlja.

U skladu sa regulativom, uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava EU omogućava da od dana pristupanja Evropskoj uniji svaka država članica Evropske unije ima pravo na korištenje sredstava iz budžeta Unije, ali i obavezu da sredstva uplaćuje u budžet EU.

Uzimajući uporedna iskustva zemalja članica EU imamo pregled po kojem su one neto korisnici sredstava, što znači da su planirani prihodi iz fondova veći od uplata u budžet EU. Zadržavanje takve pozicije prvenstveno zavisi o spremnosti zemlje za povlačenje sredstava iz fondova EU. Na osnovu dostupnih podataka za 2018. godinu (izvor: <https://european-union.europa.eu/>) imamo sljedeći pregled potrošnje budžeta EU u zemljama članicama, kao i doprinos zemlje članice budžetu EU:

- Ukupna potrošnja EU u Hrvatskoj: 1,120 milijardi €



- Ukupni doprinos budžetu EU: 0,451 milijarda €
- Ukupna potrošnja EU u Bugarskoj: 2,169 milijardi €
- Ukupni doprinos budžetu EU: 0,487 milijardi €
- Ukupna potrošnja EU u Rumuniji: 4,865 milijardi €
- Ukupni doprinos budžetu EU: 1,655 milijardi €
- Ukupna potrošnja EU u Sloveniji: 0,927 milijardi €
- Ukupni doprinos budžetu EU: 0,386 milijardi €
- Ukupna potrošnja EU u Slovačkoj: 2,457 milijardi €
- Ukupni doprinos budžetu EU: 0,764 milijarde €.

3. POZICIJA POGLAVLJA UNUTAR TEMATSKOG KLASTERA

Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe se nalazi u okviru klastera 5 - Resursi, poljoprivreda i kohezija.

a) sa kojim poglavljima postoji konkretna međuzavisnost, mogućnost posrednog uticaja i na neki drugi „klaster“

Imajući u vidu specifičnost poglavlja 33 koja se odnosi na sistem sopstvenih sredstava EU, u skladu sa čim svaka država članica Evropske unije ima pravo na korištenje sredstava iz budžeta Unije, ali i obavezu da uplaćuje u budžet, postoji visok nivo direktne i indirektno povezanosti sa drugim pregovaračkim poglavljima.

Ukoliko pogledamo obavezu usklađivanja istog zakonskog rješenja, povezanost postoji sa poglavljima **16 – Porezi i 29 – Carinska unija** (klaster - Konkurentnost i inkluzivni rast). Naime, za pravilno uspostavljanje i planiranje sopstvenih sredstava Evropske unije potrebno usaglašavanja zakonske regulative u dijelu zakona o porezu na dodatu vrijednost i Carinskog zakona u cilju pravilnog obračuna, planiranja i izvještavanja tradicionalnih sopstvenih sredstava i sopstvenih sredstva po osnovu poreza na dodatu vrijednost.

Pregovaračko poglavlje 33 je takođe povezano sa poglavljem **18 – Statistika** (klaster - Temeljna poglavlja), imajući u vidu da dio sopstvenih sredstava predstavljaju sopstvena sredstva po osnovu bruto nacionalnog dohotka, a imajući u vidu potrebu usaglašavanja statistike sa Sistemom evropskih računa ESA 2010.

U tom smislu, napredak u poglavlju 33 zavisice od napretka u poglavljima 16 – Porezi, 18 – Statistika, 29 – Carinska unija i 32 – Finansijski nadzor (klaster - Temeljna poglavlja).



b) potencijalne mjere rane integracije, u kojim segmentima pravne tekovine EU, evropskim inicijativama ili programima Unije bismo mogli učestvovati i prije samog članstva u EU

U cilju pripreme za buduće članstvo a kako bi se uspostavila što bolja institucionalna organizacija i snažna međuresorska saradnja između svih institucija i organa uključenih u primjenu sistema sopstvenih sredstava, u preduzete su intezivne aktivnosti na obezbjeđivanju potrebnog iznosa sredstava za projekat "Establishing the EU own resources system in Montenegro". Putem navedenog projekta predviđena je puna podrška upravljanju sopstvenim sredstvima EU u Crnoj Gori, kako bi se uspostavilo tačno izračunavanje, planiranje, plaćanje, kontrola i izvještavanje EU o sopstvenim sredstvima u skladu sa pravnom tekovinom EU. Nakon preduzetih aktivnosti u dosadašnjem periodu koje su se ogledale na pripremi projektne dokumentacije, u što skorijem periodu se očekuje i definisanje izvora finansiranja i proces ugovaranja. Ključni period realizacije projekta će se odnositi na 2022. i 2023. godinu, i kao rezultat navedenog projekta se očekuje administrativna spremnost u pogledu uspostavljanja sistema sopstvenih sredstava u skladu sa EU standardima.