Broj: 40116/19-033-231/30
Podgorica, 19.09.2019. godine

KONAČNI IZVJEŠTAJ

O REVIZIJI EVIDENTIRANJA OBRAČUNA I NAPLATE DOPRINOSA ZA SOCIJALNO OSIGURANJE

Podgorica, septembar 2019. godine

SADRŽAJ

I OPŠTI DIO 3
1. Pravni osnov za vršenje revizije 3
2. Vrsta, predmet i cilj revizije 3
3. Subjekti revizije i njihove nadležnosti 4
3.1. Poreska uprava 4
3.2. Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore 6
3.3. Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore 7
4. Informacioni sistem Poreske uprave – hronologija 8
4.1. DJPPG sistem - Sistem za prijave i staro poresko knjigovodstvo, akcizni i PDV registar, stanje duga i naplatu 9
4.2. UCG sistem – Objedinjena registracija i naplata poreza i doprinosa 10
4.2.1. Zamjena knjigovodstvenog UCG podsistema 12
4.3. UCG3 – Sistem za registraciju PDV obveznika i prijem i obraduPDV, prijava za dobit i finansijske izvještaje: ePDV, eDobit, finansijski izvještaji, skeniranje FI 12
4.4. Potrebe državnih organa podržane od strane IT-a 13
4.4.1. Potrebe poreskih obveznika podržane od strane IT-a 13
4.4.2. Međupovezivanje i interoperabilnost (logički i procesni pogled) 14
5. Pokrivenost procesa postojećim informacionim sistemom Poreske uprave 16
5.1. Registracija 16
5.1.1. Registracija U CROO 16
5.1.2. PDV registracija 17
5.2. Obrada poreskih prijava i poreskih uplata 17
6. Finansiranje informacionih sistema Poreske uprave 20
6.1. DJJPG 20
6.2. UCG i UCG3 20
6.3. Integrisani sistem za upravljanje prihodima (IRMS) 21
7. Zakon o zdravstvenom osiguranju (2017) 21
II UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE 23
1. Finansiranje Fonda PIO 23
2. Matična evidencija PIO osiguranja 23
3. Finansiranje FZO i javnih zdravstvenih ustanova 24
4. Evidencija zdravstvenog osiguranja 25
5. Finansijski aspekt – postupanje Poreske uprave u inspekcijskom nadzoru 26
6. Troškovi izgradnje i održavanje informacionog sistema 29
7. Protokol o razmjeni podataka u UCG sistemu 31
8. Razmjena registracionih podataka kroz UCG sistem 31
9. Razmjena finansijskih podataka kroz UCG sistem 32
10. Ugovori – finansijski podaci 34
III MIŠLJENJE 36

I OPŠTI DIO

1. PRAVNI OSNOV ZA VRŠENJE REVIZIJE

Pravni osnov za vršenje revizije evidentiranja obračuna i naplate doprinosa za socijalno osiguranje sadržan je u:

- Ustavu Crne Gore, član 144 („Sl. list CG“, br.01/07 i 38/13),
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji („Sl. list RCG“, br. 28/04, 27/06, 78/06) i („Sl. list CG“, br. 17/07, 73/10, 40/11, 31/14 i 070/17),
- Godišnjem planu revizija Državne revizorske institucije za 2018. godinu (Interno br.06-288/17 od 14. decembra 2017. godine), i
- Odluci o vršenju revizije od 30.07.2018. godine (broj 40116/18-033-1395/2) u sastavu: g. Radule Žurić (rukovodilac Kolegijuma) i dr Milan Dabović (član Kolegijuma).

Revizija je izvršena u skladu sa:

- Poslovnikom Državne revizorske institucije („Sl. list CG“, br.03/15),
- Uputstvom o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti („Sl. list CG“, br.07/15),
- Međunarodnim standardima za vrhovne revizorske institucije (ISSAI-nivo III).

2. VRSTA, PREDMET I CILJ REVIZIJE

Državna revizorska institucija je izvršila reviziju pravilnosti i reviziju informacionog sistema evidentiranja obračuna i naplate doprinosa za socijalno osiguranje.

Predmet revizije je evidentiranje obračuna i naplata doprinosa za socijalno osiguranje u informacionom sistemu Poreske uprave i prenos podataka Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore i Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore.

Cilj revizije je provjera primjene Zakona o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa (“Sl. list RCG” br. 29/05, “Sl. list CG” br. 73/10, 75/10 i 40/11), kao i funkcionisanja Protokola o razmjeni podataka u UCG[1] sistemu (Vlada Crne Gore br. 02-sl. od 14.01.2010. godine), koji su potpisali Poreska uprava (direktor Mirjana Pešalj), Fond penzijskog i invalidskog osiguranja (direktor Radoje Žugić), Fond za zdravstveno osiguranje (v.d. direktor Zoran Glomazić) i Zavod za zapošljavanje (direktor Zoran Jelić), u okviru projekta “Objedinjena registracija i naplata poreza i doprinosa”, finansiranim kreditom Svjetske banke.

Naime, da li informacioni sistem Poreske uprave vodi analitičku evidenciju uplaćenih doprinosa po svim obveznicima uplate doprinosa i svim osiguranicima pojedinačno, posebno za penzijsko i invalidsko osiguranje i posebno za zdravstveno osiguranje, posebno u svijetlu da li je IT sistem Poreske uprave osposobljen da Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja i Fondu za zdravstveno osiguranje omogućava elektronski prenos podataka o uplaćenom socijalnom osiguranju za svakog obveznika i osiguranika, u skladu sa Protokolom o razmjeni podataka u UCG sistemu, kao i da li su ovi sistemi osposobljeni za prijem tih podataka, i u kom dijelu funkcionise.

[1] UCG – Unified Collection Gateway.

3. SUBJEKTI REVIZIJE I NJIHOVE NADLEŽNOSTI

Reforma poreskog sistema sprovedena je i kroz projekat "Objedinjena registracija i naplata poreza i doprinosa" - UCG sistem. Projekat je finansiran kreditom Svjetske banke, projekat je započet januara 2007. godine, a primjenjuje se od 1. januara 2011. godine. Registracioni podaci osiguranika i obveznika uplate doprinosa se smještaju u Centralni registar obveznika i osiguranika (CROO).

3.1. PORESKA UPRAVA

Osnovne nadležnosti Poreske uprave su određene članom 24 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list Crne Gore", br. 087/18 od 31.12.2018, 002/19 od 11.01.2019), poreskim zakonima i drugim propisima. U članu 24 Uredbe propisane su sledeće nadležnosti Poreske uprave:

Poreska uprava vrši poslove koji se odnose na: registraciju poreskih obveznika i vođenje jedinstvenog registra poreskih obveznika; utvrđivanje pojedinačnih poreskih obaveza za sva fizička i pravna lica; poresku kontrolu; redovnu i prinudnu naplatu poreza i sporednih poreskih davanja; razvijanje jedinstvenog poreskog informacionog sistema u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za informaciono društvo; vođenje poreskog knjigovodstva; primjenu međunarodnih konvencija i ugovora o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja; sprječavanje i otkrivanje krivičnih djela protiv platnog prometa i privrednog poslovanja; vođenje centralnog registra obveznika i osiguranika; vođenje registra privrednih subjekata za potrebe oporezivanja; prijem i obradu finansijskih iskaza pravnih lica; prijem i obradu svih poreskih prijava poreskih obveznika; prijem i obradu izvještaja o plaćenom porezu o odbitku; vođenje evidencije o prihodima pravnih i fizičkih lica; obezbjeđenje podataka za fondove socijalnog osiguranja na osnovu kojih obveznici ostvaruju svoja prava iz socijalnog osiguranja; kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost.

Stupanjem na snagu Zakona o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa 22.12.2010. godine, nadležnost za naplatu doprinosa i sistem izvještavanja, prenesena je sa fondova na Poresku upravu.

Kod Poreske uprave, od 01.01.2011. godine, na jedinstveni uplatni račun poreza na dohodak fizičkih lica i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje broj: 820-30000-74, evidentiraju se obaveze po osnovu svih poreza na dohodak fizičkih lica i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, nastalih kao obaveza poslije 01.01.2011. godine.

Poreski obveznici za neuplaćene poreze i doprinose iz perioda prije 01.01.2011. godine, obavezni su da te zaostale obaveze i dalje uplaćuju na tada važeće uplatne račune, koji su i sada aktivni.

Zakonom o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa propisana je obaveza uspostavljanja centralnog registra obveznika poreza na dohodak fizičkih lica, osiguranika obaveznog socijalnog osiguranja i sistem izvještavanja i zaštite podataka centralnog registra, kao i da ove poslove vrši posebna organizaciona jedinica Poreske uprave.

Prilikom revizije fondova je utvrđeno da postoji praksa isplata neto zarada bez istovremenog plaćanja poreza i doprinosa i da se na taj način značajno umanjuju javni prihodi ili se ne

registruju kod Poreske uprave od strane obveznika, uvećavaju dugovi i unutrašnji deficiti, što u velikoj mjeri ugrožava stabilnost javnih finansija u cjelini. U Poreskoj upravi je revizorima, u ranijem periodu, predočen problem velikog poreskog duga u kojem najveći udio čine porez i doprinosi na dohodak fizičkih lica.

Određeni broj poslodavaca vrši isplate neto zarada bez istovremene uplate poreza i doprinosa na dohodak fizičkih lica. Elektronskim putem šalju Poreskoj upravi popunjene izvještaje o obračunatim i plaćenim porezima i doprinosima - IOPPD obrazac, kojim prijave isplaćene neto zarade i obračunate a neuplaćene poreske obaveze na zarade zaposlenih. Ovakva praksa je suprotna članu 21 pod (1) Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje ("Službeni list Crne Gore", br. 013/07, 079/08, 086/09, 078/10, 040/11, 014/12, 062/13, 008/15 i 022/17), koji glasi:

> (1) Doprinos za obveznike iz člana 5 stav 1 tač. 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9 i 10, člana 6 stav 1 tač. 1 do 7 i tač. 9, 10 i 11, člana 7 stav 1 tač. 1 do 8 i čl. 12, 13 i 16 ovog zakona obračunava i uplaćuje poslodavac, odnosno isplatilac prihoda, prilikom isplate zarade, odnosno naknade zarade na teret osiguranika i poslodavca.

(Istim zakonom, su propisane kazne za suprotno postupanje).

Praksa da se isplaćuju neto zarade bez istovremene uplate poreza i doprinosa na zarade je takođe suprotna i članu 46 Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 065/01 od 31.12.2001, 012/02 od 15.03.2002, 037/04 od 04.06.2004, 029/05 od 09.05.2005, 078/06 od 22.12.2006, 004/07 od 24.01.2007, "Službeni list Crne Gore", br. 086/09 od 25.12.2009, 073/10 od 10.12.2010, 040/11 od 08.08.2011, 014/12 od 07.03.2012, 006/13 od 31.01.2013, 062/13 od 31.12.2013, 060/14 od 31.12.2014, 079/15 od 31.12.2015, 083/16 od 31.12.2016). U članu 46 Zakona propisano je:

> (1) Porez na lična primanja obračunava, obustavlja i uplaćuje poslodavac, odnosno isplatilac tih primanja.
> (2) Porez na lična primanja se obračunava, obustavlja i uplaćuje prilikom svake isplate primanja, prema propisima koji važe na dan isplate.

Kaznene odredbe za postupanje suprotno članu 46 Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica su propisane članom 53a i istovjetne su kao i u članu 26 i članu 27 Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje.

Da bi se omogućila naplata neplaćenih poreskih obaveza i obaveza po osnovu doprinosa, Vlada je Zaključkom broj: 08-264 od 19.02.2015. godine odobrila opštinama reprogram poreskog duga po osnovu poreza i doprinosa na zarade zaposlenih u opštinskim službama, javnim ustanovama i javnim opštinskim preduzećima sa stanjem na dan 31.12.2014. godine u iznosu od 89 miliona €. Od toga iznosa reprogramirano je 74,45 miliona € na period od 20 godina i 14,6 miliona € na period do 5 godina.

Zakonom o reprogramu poreskog potraživanja ("Službeni list Crne Gore", br. 083/16 od 31.12.2016) uređeni su uslovi za reprogram poreskog i neporeskog potraživanja poreskog dužnika, otpis kamate i troškova postupka u vezi sa poreskim potraživanjem i druga pitanja od značaja za reprogram poreskog potraživanja i odobren je reprogram poreskog duga na period do 5 godina. Isplate neto zarada bez istovremene uplate poreza i doprinosa na dohodak fizičkih lica i odlaganje naplate poreskog duga, u čijoj strukturi značajno učestvuju doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, negativno utiče na stabilnost finansiranja Fonda penzijskog i invalidskog

osiguranja (u daljem tekstu: Fond PIO) i Fonda za zdravstveno osiguranje (u daljem tekstu: FZO) iz izvornih prihoda i umanjuje ažurnost matične evidencije o uplaćenom PIO i zdravstvenom osiguranju po obveznicima uplate doprinosa i po osiguranicima pojedinačno.

Treba imati u vidu da su po zakonu svi obveznici uplate poreza doprinosa obavezni da istovremeno sa isplatom neto zarada uplaćuju doprinose, a Poreska uprava je obavezna da zbog ponašanja suprotno zakonu, preduzima mjere iz svoje nadležnosti - blokira račune, podnosi prekršajne i druge prijave.

3.2. FOND PENZIJSKOG I INVALIDSKOG OSIGURANJA CRNE GORE

Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore je javni fond koji je osnovan u cilju efikasnog finansiranja i unapređenja sistema penzijskog i invalidskog osiguranja. Registrovan je u Centralnom registru Privrednog suda u Podgorici 16.05.2005. godine pod nazivom Republički fond penzijskog i invalidskog osiguranja pod registarskim brojem 8 / 0015542 / 001, kao ustanova, u skladu sa odredbama Zakona o privrednim društvima ("Sl. list RCG" br. 06/02 i "Sl. list CG" br. 017/07, 080/8, 040/10, 036/11 i 040/11). Fond PIO se do 2010. godine tretirao kao vanbudžetski fond, odnosno da primici i izdaci Fonda do tada nijesu bili uključeni u Konsolidovani račun trezora i nijesu bili sastavni dio budžeta Crne Gore. U skladu sa tada važećim Zakonom o budžetu[2] ("Službeni list RCG", br. 40/01, 44/01, 28/04 i 71/05 i "Službeni list CG", br. 12/07, 53/09, 46/10 i 49/10), vanbudžetski fondovi su bili državni fondovi, čiji prihodi od doprinosa imaju tretman namjenskih prihoda (kojima je zakonom unaprijed utvrđena namjena) koji služe za finansiranje rashoda fondova. Nedostajuća sredstva su se obezbezbjeđivala iz opštih prihoda budžeta Crne Gore – transferi fondovima iz opštih prihoda budžeta. Broj korisnika prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja je u stalnom porastu tako da i u 2016. godini, zajedno sa korisnicima iz inostranstva, imao 124.344 korisnika prava.

U skladu sa članom 61a, stav treći, Zakona o budžetu, Fond PIO je od 01.01.2010. godine, uključen u Konsolidovani račun Državnog trezora u okviru razdjela 60101. Finansiranje Fonda PIO sada se vrši preko sistema Državnog trezora iz doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje kao izvornog prihoda, koji je nedovoljan, zatim opštih prihoda budžeta Crne Gore i drugih dotacija.

Shodno članu 6 Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju sredstva za penzijsko i invalidsko osiguranje obezbjeđuju se iz doprinosa koje plaćaju osiguranici i poslodavci. U posebnim slučajevima i pod uslovima utvrđenim zakonom, sredstva za penzijsko i invalidsko osiguranje obezbjeđuje država Crna Gora, odnosno drugi obveznici, odnosno shodno članu 7 Zakona o PIO, sredstva za penzijsko i invalidsko osiguranje obezbjeđuju se u budžetu Crne Gore.

Revizijom Fonda PIO za 2016. godinu, utvrđeno je da je Fondu PIO za finansiranje svojih potreba zadnjih godina nedostajalo u prosjeku oko 32% sredstava iz izvornih prihoda. Da bi se ostvarila finansijska stabilnost i održivost Fonda PIO, pored niza drugih mjera, potrebno bi bilo uvesti strogu finansijsku disciplinu kod obračuna i isplata zarada u svim djelatnostima realnog i javnog sektora.

[2] Zakon je dat radi hronološkog prikaza iako je prestao da važi usvajanjem Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ("Službeni list Crne Gore", br. 020/14 od 25.04.2014, 056/14 od 24.12.2014, 070/17 od 27.10.2017, 004/18 od 26.01.2018, 055/18 od 01.08.2018).

3.3. FOND ZA ZDRAVSTVENO OSIGURANJE CRNE GORE

Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore obezbjeđuje ostvarivanje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja osiguranim licima pod jednakim uslovima u skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju ("Službeni list Crne Gore", br. 006/16 od 22.01.2016, 002/17 od 10.01.2017, 022/17 od 03.04.2017 i 013/18 od 28.02.2018).

Fond za zdravstveno osiguranje ima svojstvo pravnog lica, sa pravima, obavezama i odgovornostima utvrđenim Zakonom i statutom Fonda.

Fond za zdravstveno osiguranje se do 2010. godine tretirao kao vanbudžetski fond. Primici i izdaci Fonda nijesu bili uključeni u Konsolidovani račun Državnog trezora i nijesu bili sastavni dio budžeta Države. Osnovni izvor finansiranja predstavljali su doprinosi za zdravstveno osiguranje. Nedostajuća sredstva za rad Fonda su se obezbjeđivala iz opštih prihoda budžeta – transferi fondovima. Fond za zdravstveno osiguranje od 01.01.2010. godine je uključen u Konsolidovani račun Državnog trezora.

Sistem javnog zdravstva se finansira iz državnog budžeta preko Fonda za zdravstveno osiguranje. Preko Fonda za zdravstveno osiguranje se obezbjeđuje veliki dio sredstava za javne zdravstvene ustanove (JZU), i to: sredstva za redovne isplate zarada zaposlenima u zdravstvu, ljekove i neophodni medicinski materijal, materijalne troškove poslovanja, nabavku savremene medicinske opreme i tehnologije, izgradnju novih i adaptaciju postojećih zdravstvenih objekata, uvođenje i održavanje informacionih sistema, kao i edukaciju medicinskog kadra u cilju primjene savremenih metoda i procedura u liječenju.

Finansiranje zdravstvene zaštite u Crnoj Gori je zasnovano na principima Bizmarkovog socijalnog zdravstvenog osiguranja. Finansiranje se vrši iz doprinosa, koje plaćaju poslodavci, zaposleni i druge kategorije stanovništva.

Fond za zdravstveno osiguranje je potrošačka jedinica budžeta koja ima 33 potkorisnika budžeta (javne zdravstvene ustanove - JZU). Mrežu javnih zdravstvenih ustanova čine 33 javne zdravstvene ustanove (18 domova zdravlja, 7 opštih bolnica, 3 specijalne bolnice, Klinički centar Crne Gore, Zavod za hitnu medicinsku pomoć, Zavod za transfuziju krvi Crne Gore, apoteke JU Montefarm, Institut za javno zdravlje).

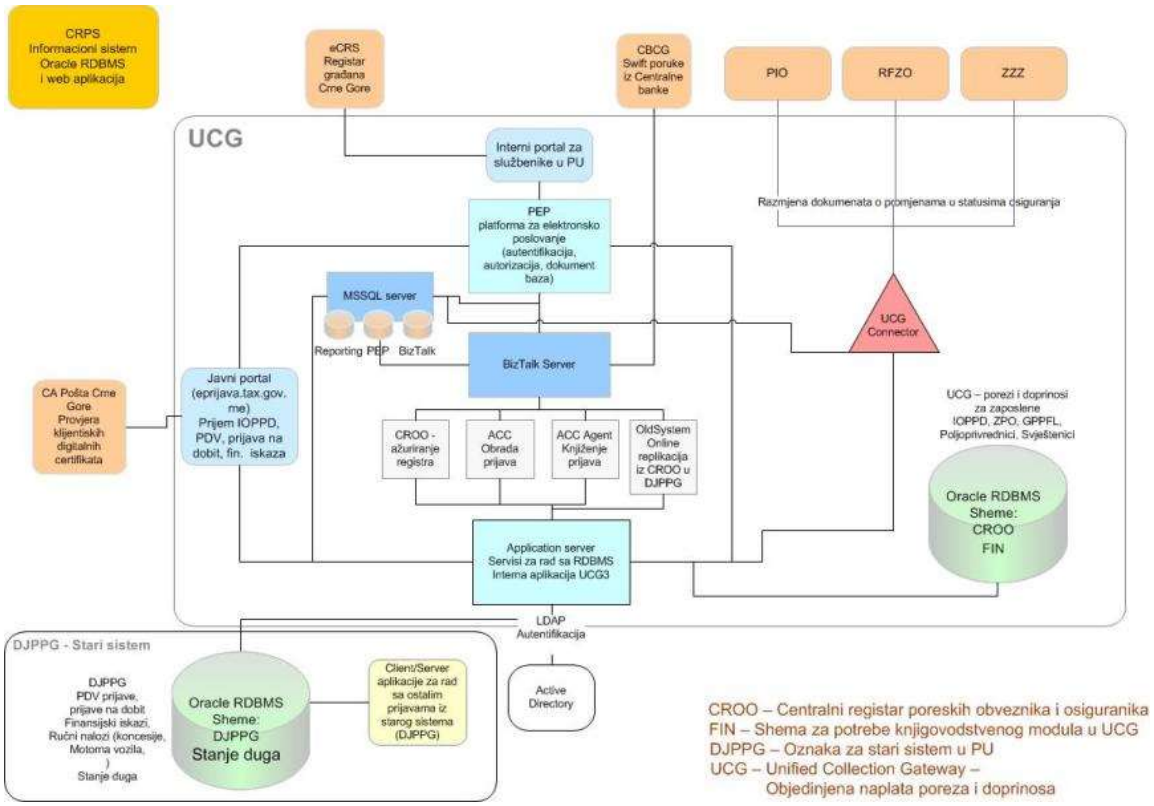
Javne zdravstvene ustanove (JZU) se najvećim djelom finansiraju iz sredstava budžeta Crne Gore, koja dobijaju preko Fonda za zdravstveno osiguranje, za pružanje medicinskih usluga osiguranim licima Fonda. Osim prihoda od Fonda, JZU ostvaruju sopstvene prihode pružanjem usluga drugim korisnicima, naplatom u gotovini, od participacije, od zakupa opreme i prostora, i dr.

4. INFORMACIONI SISTEM PORESKE UPRAVE – HRONOLOGIJA[3]

Razvoj Informacionog sistema Poreske uprave započeo je još 1992. godine. Kao posledica relativno čestih promjena u pristupu razvoju informacionog sistema, u Poreskoj upravi figuriše heterogeni informacioni sistem koji se sastoji od više različitih i dijelom nepovezanih komponenti:

1. DJPPG – „stari sistem“, sistem koji je bio u upotrebi od 2003. do uvođenja novih sistema (UCG, UCG3) koji su preuzeli određene funkcionalnosti ovog sistema. Sistem je i dalje u upotrebi za: prijave i staro poresko knjigovodstvo, akcizni i PDV registar, stanje duga i naplata;
2. UCG – Objedinjeni sistem registracije poreskih obveznika i naplate poreza i doprinosa: objedinjena naplata – CROO, poreske prijave, novo poresko knjigovodstvo;
3. UCG3 – Sistem za registraciju PDV obveznika i prijem i obradu PDV, prijava za dobit i finansijske izvještaje: ePDV, eDobit, finansijski izvještaji, skeniranje FI;
4. CRPS – Centralni registar privrednih subjekata i
5. Analiza rizika, Inspekcijska kontrola, Stanje duga, Naplata, itd.

Na narednoj slici je prikazana softverska arhitektura sistema.



[3] Iz Izvještaja Radnog tima za izradu studije izvodljivosti i opravdanosti jedinstvenog informacionog sistema Poreske uprave Crne Gore iz marta 2016. godine.

4.1. DJPPG SISTEM - SISTEM ZA PRIJAVE I STARO PORESKO KNJIGOVODSTVO, AKCIZNI I PDV REGISTAR, STANJE DUGA I NAPLATU

Reforma poreskog sistema u Crnoj Gori započeta je 2001. godine u cilju harmonizacije sa propisima Evropske unije. Tada je razvijan prvi informacioni sistem uz podršku USAID/ BearingPoint. Sistem DJPPG, nazvan prema Direkciji javnih prihoda u Podgorici, uveden je 2003. godine. Takozvani "stari sistem" se i dalje koristi za PDV prijave, akcize, porez na dobit pravnih lica i dr.

Prihodi koji se prate u starom sistemu su sledeći:

- Porez na dohodak fizičkih lica – obaveze zaključno sa 31.12.2010. godine;
- Porez na dobit pravnih lica;
- Porez na promet nepokretnosti;
- PDV;
- Koncesije / naknade;
- Porez na promet proizvoda i usluga (ukinuti prihod);
- Porez na promet vozila;
- Premije osiguranja;
- Novčane kazne;
- Reprogramirane obaveze sa datumom 31.12.2003. godine;
- Doprinosi za PIO – obaveze zaključno sa 31.12.2010. godine;
- Doprinosi za zdravstveno osiguranje – obaveze zaključno sa 31.12.2010. godine;
- Doprinosi za zaštitu od nezaposlenosti – obaveze zaključno sa 31.12.2010. godine;
- Doprinos za Fond rada – obaveze zaključno sa 31.12.2010. godine;
- Ostali prihodi.

Dokumenti koji služe za knjiženje obaveza po ovim osnovama se rade na osnovu:

- Poreza na dohodak fizičkih lica – (OPD 1- Mjesečni izvještaj o isplaćenim ličnim primanjima po osnovu zaposlenja za obračunske periode 2003. godine i prvih 5 mjeseci 2004. godine, OPDN 1 - Mjesečni izvještaj o isplaćenim ličnim primanjima za novozaposlene za obračunske periode 2003 i 2004.godine, ZPO - Zahtjev za paušalno oporezivanje, GPPFL - Godišnja prijava poreza na dohodak fizičkih lica, IPPO 1 - Mjesečni izvještaj o plaćanju poreza po odbitku, IPPO 2 - Godišnji izvještaj o plaćanju poreza po odbitku, OPD 3 - Godišnji izvještaj o uplaćenim porezima i doprinosima iz i na lična primanja)
- Poreza na dobit pravnih lica (prijava poreza na dobit PU)
- Poreza na promet nepokretnosti (ručni nalog na osnovu rješenja PU)
- Akciza (akcizna prijava za alkohol, duvan i mineralna ulja a za cigarete ručni nalog na osnovu prijave; Uprava carina od 2015. godine)
- PDV-a (pdv prijava)
- Koncesija / naknada (ručni nalog na osnovu rješenja nadležnog organa)
- Poreza na promet proizvoda i usluga (ručni nalog na osnovu rješenja PU)
- Poreza na promet vozila (ručni nalog na osnovu rješenja PU)
- Premija osiguranja (prijava)
- Novčanih kazni (ručni nalog na osnovu rješenja PU)

- Reprogramiranih obaveza (obaveze su iz 2004. godine na osnovu prijave)
- Ostalih prihoda (ručni nalog na osnovu rješenja PU)
- Doprinosa (OPD, OPD N1, OPD 3, ZPO, GPPFL, IPPO, IPPO 2, rješenje poljoprivrednika, rješenje svještenika).

Uplate se vrše na pojedinačne evidenciono-uplatne račune.

Obradom prijave i ručnog naloga za knjiženje vrši se automatsko knjiženje i u glavnoj i pomoćnim knjigama. Knjiženje uplata je takođe automatizovano. Knjiženje se vrši na osnovu zbirnog swifta koji Centralna banka dostavlja Poreskoj upravi nakon zaključivanja prijema uplata od strane poslovnih banaka za tekući dan.

Kreiranje prihodne izjave iz starog sistema je automatizovano. U prihodnoj izjavi jedan eko kod je uparen sa jednim uplatnim računom za svaku opštinu pojedinačno.

4.2. UCG - OBJEDINJENA REGISTRACIJA I NAPLATA POREZA I DOPRINOSA

UCG sistem je zamišljen kao jedinstvena tačka za registraciju poreskih obveznika i održavanje registra poreskih obveznika i osiguranika (CROO), evidenciju poreskih prijava i kolekciju poreza i doprinosa kroz podnošenje i obradu IOPPD-a (Izvještaj o obračunatim i plaćenim porezima i doprinosima), GPPFL (Godišnja prijava poreza na dohodak fizičkih lica), ZPO (Zahtjev za paušalno oporezivanje), Ručnih naloga, prijava za sveštenike i RDP-a. Za ove prijave i rješenja se u UCG sistemu vodi knjigovodstvo.

Sve što se odnosi na porez na dohodak fizičkih lica i doprinose za obavezno socijalno osiguranje, a tiče se obaveza za period nakon 01.01.2011. godine, prati se u UCG sistemu. U starom sistemu se evidentiraju obaveze po ovom osnovu koje se odnose na period do 31.12.2010. godine.

UCG je razvijan kao višeslojni sistem koji čine:

- Prezentacioni sloj (web aplikacije: javni portal za eksterne korisnike i Custodian – web aplikacija za korišćenje od strane internih korisnika - službenika u Poreskoj upravi i nekim državnim institucijama)
    1. Javni portal poreske uprave (eprijava.tax.gov.me) je portal za eksterne korisnike i služi za podnošenje IOPPD, PDV prijava, prijava za dobit i finansijskih iskaza od strane krajnjih, eksternih korisnika.
    2. Custodian web aplikacija za korišćenje od strane internih korisnika - službenika u Poreskoj upravi i nekim državnim institucijama, daje podršku u radu zaposlenima u PU i nekim državnim institucijama. Ona podržava: registraciju, promjene i prestanak registracije poreskih obveznika i osiguranika (JPR obrazac, JPRK, PRPO obrasci); unos i obradu poreskih prijava (IOPPD, ZPO, GPPFL, RDP, Sveštenici, Ručni nalozi) i razne registracione i finansijske izvještaje (analitička kartica, pregled obveznika i osiguranika, itd.)
- Aplikaciono-integracioni sloj
- Biznis-proces sloj
- Sloj baze podataka
- Reporting servisi.

- UCG konektor (UCG connector) - Kao poseban dio UCG sistema, razvijen je dio koji daje podršku razmjeni podataka sa fondovima (FZO, Zavod za zapošljavanje – u daljem tekstu: ZZZ i Fond PIO). Ovaj dio je implementiran kao poseban servis i hostovan je na posebnom serveru u demilitarizovanoj zoni kojoj fondovi imaju pristup.

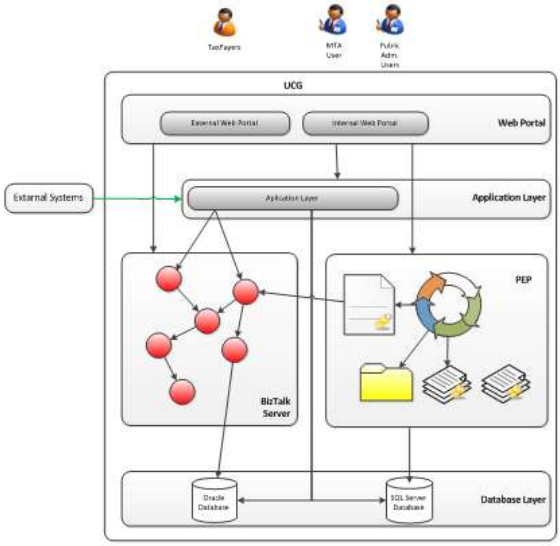
- PEP - Platforma za elektronsko poslovanje kao važan dio UCG sistema, postoji PEP platforma koja je razvijena u kompaniji izvođaču. Sastoji se iz više modula. U UCG sistemu koriste se moduli za autentifikaciju, autorizaciju, dokument modul tj. modul za upravljanje dokumentima i workflow engine.

Osnovni dijelovi PEP-a su:

1. PEP – Digitalno potpisivanje:
2. PEP – Sigurnosni modul – autorizacija i autentifikacija
3. PEP – Dokumentni modul:
   a. Provjerava dokumenta
   b. Omogućava definiciju dokumenata u XML formatu
   c. Procesira tok dokumenata (*workflow*)
4. Custodian - aplikacija za administraciju sistema
   a. Upravljanje korisnicima
   b. Upravljanje ulogama
   c. Upravljanje dokumentima
5. Upravljanje sistemom - dnevnik akcija nad dokumentima

Web aplikacije DMZPortal i Custodian rade nad PEP-om. Poreska uprava posjeduje izvorni kod, ali ne posjeduje izvorni kod za PEP komponentu. Do sada ipak nije uočena potreba za postojanjem izvornog koda u dosadašnjem radu sistema (API). Svakako je riječ o nestandardizovanoj vlasničkoj aplikaciji koja je trenutno duboko integrisana u postojeći sistem.

Na slici su prikazani UCG komponente i nivoi:



4.2.1. ZAMJENA KNJIGOVODSTVENOG UCG PODSISTEMA[4]

Kako je Baza podataka na UCG sistemu rasla više od 1GB dnevno nametnula se potreba za zamjenom ovog sistema (poresko knjigovodstvo-PL/SQL background engine). Ovaj problem je posebno apostrofiran u Izvještaju Radne grupe za nezavisnu reviziju IT sistema Poreske uprave iz 2013. godine.

Projekat novog poreskog knjigovodstva (zamjena postojećeg knjigovodstvenog modula UCG-zakonska regulativa od 01.01.2011. godine) je završen i podsistem je pušten u produkciju (22.09.2014). Novi podsistem predstavlja jezgro IS Poreske uprave i implementacijom istog su se stvoriti uslovi za dalju integraciju podsistema i kreiranje jednog knjigovodstvenog modula.

Istim su eliminisani nedostaci i mane informacionog sistema Poreske uprave uz implementaciju novog predloženog načina raspodjele javnih prihoda, koji je odobren odlukom Savjeta projekta br. 03/1-13460/1-13 od 17.09.2013. godine.

Rezultati i indikatori novog podsistema:

1. Postignuto je veliko ubrzanje u knjigovodstvenoj obradi tj. procesiranju dokumenata.
2. Zaustavljen je dnevni prirast baze od 1GB-1,5 GB. Postojeći prirast baze je ugrožavao segment izvještavanja i cijeli sistem generalno.
3. Završna testiranja su potvrdila veću tačnost obrade dokumenata u novom sistemu (zamjena kompletne knjigovodstvene i logike koja se odnosi na prihodnu izjavu). Uočene neusaglašenosti koje se pojavljuju na oko 3% kartica konta i kartica su prikazane kao korekcije početnog stanja na postojećem produkcionom sistemu.
4. Novo programsko rješenje Poreskog knjigovodstva razvijeno je od strane zaposlenih u PU, tako da će održavanje ovog dijela IS kao i njegov razvoj u smislu praćenja zakonskih izmjena značajno olakšani. Preuzeta je kontrola nad ovim podsistemom.

4.3. UCG3 - SISTEM ZA REGISTRACIJU PDV OBVEZNIKA I PRIJEM I OBRADU PDV, PRIJAVA ZA DOBIT I FINANSIJSKE IZVJEŠTAJE: ePDV, eDOBIT, FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI (FI), SKENIRANJE FI

UCG3 sistem obuhvata funkcionalnosti: prijem i obradu PDV prijava, prijava za porez na dobit i finansijskih izvještaja (IPA 2010). Uveden je u upotrebu 27.3.2014. godine.

Nove eUsluge su:

- Pregled Registra poreskih obveznika
- Pregled Registra PDV obveznika
- Pregled predatih finansijskih iskaza
- Podnošenje PDV prijava
- Predaja Zahtjeva za povraćaj PDV-a
- Podnošenje Prijava poreza na dobit
- Uvoz i predaja finansijskih iskaza.

[4] Iz Izvještaja Radnog tima za izradu studije izvodljivosti i opravdanosti jedinstvenog informacionog sistema Poreske uprave Crne Gore iz marta 2016. godine.

UCG3 se sastoji iz više slojeva koji se oslanjaju na postojeće dijelove sistema (UCG i DJPPG). Elementi UCG3 sistema se su:

1. Web aplikacija TaxisPortal za potrebe podnošenja prijava od strane krajnjih korisnika – javni portal
2. Interna web aplikacija za potrebe zaposlenih u PU (obuhvata registraciju).

Registracione podatke UCG3 koristi iz CROO registra putem obezbjeđenih web servisa (odgovorna, ovlašćena lica, opšta registracija).
U dijelu baze, UCG3 sistem koristi postojeće tabele za prijavu kao i čitav sistem za knjigovodstvo na DJPPG bazi.

4.4. POTREBE DRŽAVNIH ORGANA PODRŽANE OD STRANE IT-a[5]

Kako je Poreska uprava u velikom broju slučajeva izvor podataka, javio se veliki broj zahtjeva za podacima od strane drugih institucija. Pored pomenutog, u budućnosti je potrebno obratiti pažnju i na obaveze koje se podrazumjevaju u toku procesa pridruživanja EU, prije svega na interoperabilnost i interkonekciju sa sistemima EU što je obaveza svih državnih institucija.
Takođe, kao dio strategije razvoja ISPU, potrebno je stvarati preduslove za implemetaciju i doslednu primjenu Zakona o elektronskoj upravi[6] (portal eUprava kao centralno mjesto i jedinstvena tačka pristupa korisnika, jedinstveni IS, razmjena podataka).

Na osnovu svega pomenutog, došlo se do zaključka da je potrebno napraviti konsolidovan sistem koji će služiti za razmjenu podataka između eksternih institucija i PU kako bi se dostupnost podataka u različite svrhe poboljšala.

Poreska uprava je potpisala memorandume o saradnji u dijelu razmjene podataka, sa više institucija. Servisi koje obezbjeđuje Poreska uprava su CRPS i elektronski karton fizičkog lica (trenutna osiguranja, arhiva osiguranja i podaci o prihodima sa IOPPD obrasca), koji koristi više institucija.

4.4.1. POTREBE PORESKIH OBVEZNIKA PODRŽANE OD STRANE IT-a[7]

U proteklom periodu je izvršena implementacija novih eUsluga i povećanje broja poreskih prijava predatih preko Portala PU-ePrijava (virtuelni šalter kao strateška odrednica).

Ograničenje po pitanju predatih prijava elektronskim putem predstavlja postojeća zakonska regulativa. Obveznik nema obavezu da svaku prijavu podnese elektronskim putem.

Postojeće eUsluge su:
- Pregled Registra poreskih obveznika – pravna lica
- Pregled Registra PDV obveznika
- Pregled predatih finansijskih iskaza
- Pregled podataka CROO

[5] Iz Izvještaja Radnog tima za izradu studije izvodljivosti i opravdanosti jedinstvenog informacionog sistema Poreske uprave Crne Gore iz marta 2016. godine.
[6] "Službeni list Crne Gore", br. 032/14 od 30.07.2014.
[7] Iz dokumenta Analiza i strategija informacionog sistema Poreske uprave za period 2019-2022. godine br. 03/1-18542/1-19 od 30.07.2019. godine i iz Izjašnjenja na preliminarni izvještaj o reviziji br. 03/1-20130/2-19 od 02.09.2019. godine.

- Podnošenje PDV prijava
- Predaja Zahtjeva za povraćaj PDV-a
- Podnošenje Prijava poreza na dobit
- Uvoz i predaja finansijskih iskaza
- IOPPD
- Finansijski iskazi za banke
- Finansijski iskazi za osiguravajuća društva
- Revizorski izvještaji
- Izvještaji na prihode koje ostvari rezidentno i nerezidentno pravno lice (obrazac o plaćenom porezu po odbitku IOPPO)
- Godišnja prijava poreza na dohodak fizičkih lica (obrazac GPPFL)
- Pregled i štampa izvještaja „Analitička kartica".

Izvršeno je povećanje broja podnošenja IOPPD obrasca preko Portala PU – ePrijava, sa 39,54% u 2016. godini, na 59,51% u 2017. godini, i 76,70% u 2018.godini.[8]

4.4.2. MEĐUPOVEZIVANJE I INTEROPERABILNOST (LOGIČKI I PROCESNI POGLED)

Napravljena je interoperabilna infrastruktura koja olakšava pristup podacima koji se nalaze u posjedu PU. Postojeće fragmentirane tehnologije i izvori podataka su pretvoreni u prilično stabilne servise koje bi bilo koji korisnik mogao koristiti, prilagođavati svojim potrebama, nadograđivati, itd.

Neke od institucija s kojima postoji potreba za razmjenom podataka su:

1. Agencija za sprječavanje korupcije
2. Fond za zdravstveno osiguranje
3. Ministarstvo pravde
4. MONSTAT
5. Ministarstvo javne uprave
6. Uprava policije
7. Centralna Banka Crne Gore
8. Fond PIO
9. Zavod za zapošljavanje Crne Gore
10. Uprava carina
11. Ministarstvo rada i socijalnog staranja
12. Ministarstvo finansija, itd.

[8] Iz tabele 4 na str. 27 ovog Izvještaja.

Tabela 1: Veze PU sa državnim organima (TO-BE - željeno stanje) - domen razmjene

Institucija	Opis	Izvor
PIO, RFZO, ZZZ	UCG Connector – podsistem u sklopu UCG sistema služi za razmjenu dokumenata sa fondovima kojima se razmjenjuju podaci o promjenama osiguranja osiguranika i uvid u trenutno osiguranje, kao i statusne promjene	UCG/CROO; UCG/FIN;
MIDT	CRS – veza na WS Centralnog registra stanovništva u cilju ažuriranja podataka o fizičkim licima na osnovu MB	CRS
Pošta Crne Gore	Konzumiranje WS na serveru Pošte CG u cilju provjere validnosti certifikata. Za serijski broj certifikata i MB lica, servis vraća da li je taj certifikat vezan za to lice.	Pošta Crne Gore
CBCG	Razmjena swift poruka sa Centralnom bankom Crne Gore u sklopu platnog prometa	CBCG
JLS	Podaci o porezu na koncesije, promet nepokretnosti i dohodak fizičkih lica	DJPPG
UC	Aplikacija za pregled podataka o uvozu od strane inspektora	UC
RKNP	Aplikacija za pregled podataka u registru novčanih kazni	RKNP
MUP, RKNP	WS koji za MB osiguranika vraća podatke o njegovom zaposlenju/osiguranju	UCG/CROO
KSSI	WS za razmjenu podataka o primanjima funkcionera.	UCG/FIN; DJPPG
RFZO	Razmjena podataka o plaćenim doprinosima za zdravstveno osiguranje	UCG/FIN
MIDT	WS za pretragu registra poreskih obveznika	UCG/CROO
MUP	Na osnovu PIB-a ili naziva firme/organizacije/organa podaci o privrednom subjektu	CRPS
Specijalno tužilaštvo	WS za razmjenu podataka o porezima, pravnih i fizičkih lica. Podaci o privrednim subjektima	UCG/FIN; DJPPG; CRPS
UC	Podaci iz registara.	
CBCG	Ažuriranje bankovnih računa iz CBCG u CROO registru	CBCG
MRSS	Podaci o visini prihoda na osnovu poreza na dohodak fizičkih lica, podatke o ostvarenim prihodima po osnovu prodaje nepokretnosti, podatke o zaposlenju, podatke o zaradama na osnovu plaćenih poreza i doprinosa	UCG/FIN; UCG/CROO; DJPPG

Povezivanje PU sa eksternim institucijama[9]

- Napravljen je dokument „Projekat razmjene podataka između Poreske uprave i ostalih institucija“ i u toku je izrada podsistema za automatsku razmjenu podataka sa drugim institucijama.
- Urađen je i dokument „Sistem servisa za povezivanje Poreske uprave Crne Gore sa ostalim institucijama u dijelu razmjene potrebnih podataka“, prva verzija je napravljena za potrebe konzumiranja podataka iz CROO u cilju dostavljanja podataka o osiguranicima. Sistem je dorađen tako što se iz CROO registra vraća arhiva osiguranja za osiguranika.

[9] Iz Izvještaja o radu Poreske uprave za period januar - jun 2014. godine.

5. POKRIVENOST PROCESA POSTOJEĆIM INFORMACIONIM SISTEMOM PORESKE UPRAVE[10]

5.1. REGISTRACIJA

Registracija se aplikativno vrši kroz tri sistema: novi sistem – UCG (CROO - centralni registar osiguranika i obveznika), stari sistem – DJPPG (opšta registracija, PDV i akcizni registar) i CRPS (centralni registar privrednih subjekata). Nadležnost za akcize je tokom 2015. godine izmještena u Upravu carina. Razvijen je sinhronizacioni mehanizan za prenos registracionih podataka iz UCG u DJPPG sistem. Uspostavljena je veza sa eCRS-om (centralni registar stanovništva). U sklopu sistema Objedinjene naplate (UCG) se vrši automatska razmjena podataka sa Fondom PIO, ZZZ i FZO, u smislu statusnih promjena.
U toku 2015. godine su bile brojne aktivnosti koje se odnose na analizu, upoređivanje, konsolidaciju i „čišćenje" registracionih podataka iz DJPPG, UCG i CRPS podsistema. Riječ o procesu koji su realizovali mješoviti timovi PU. Na kvalitet baza su uticale razne istorijske faze razvoja određenih segmenata IS, bug-vi i migracije podataka.

5.1.1. REGISTRACIJA U CROO

Kompletan proces registracije se obavlja kroz novi sistem UCG. Proces počinje unosom registracionih dokumenata, koji se smještaju u DMS sistem (interni naziv PEP-platforma za elektronsko poslovanje, sistem je razvila kompanija koja je vlasnik izvornog koda (source code), a održavanje se vrši od strane eksternog izvođača, tj. vlasnika softvera). Na osnovu definisanih pravila podaci se smještaju u Oracle bazu UCGTPRD (šema CROO). Registracija u CROO nije samo nadležnost Poreske uprave, već i Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja, Zavoda za zapošljavanje i Fonda za zdravstveno osiguranje.

- **REGISTRACIJA PRAVNIH I FIZIČKIH LICA**

Kompletan proces registracije se obavlja u novom UCG sistemu u dijelu CROO. Pokrivenost u IT sistemu je dobra. Otklanjanje problema u radu se vršilo po prioritetima koje su definisani u saradnji sa nosiocima poslovnih procesa. Posebno dio koji se odnosi na komunikaciju sa fondovima, problemi u radu su uglavnom posledica početne postavke sistema, i potrebno je prvo bilo obezbijediti preduslove za rješavanje, u samom sistemu. Ovo je proces na kojemu se radi već duži period.

Postoje određeni nedostaci:

- Od maja 2011. godine kada je startovao Projekat objedinjene registracije privrednih subjekata (pravnih lica) na jednom mjestu (u prostorijama CRPS-a), a to je period prije prelaska CRPS-a u Poresku upravu (maj 2012. godine), predviđeno je bilo da se podaci koji se unesu i obrade u CRPS prilikom registracije privrednog subjekta (pravna lica), preko WEB servisa prebace u UCG, u dijelu programa za registraciju pravnih lica (poluautomatski), kako bi se nakon toga vršio pregled, a zatim i obrada tih podataka, odnosno radila opšta poreska registracija (PIB).
- Podnošenje obrasca JPR elektronskim putem je bilo predviđeno Projektom UCG, ali Poreska uprava nikada nije imala prezentaciju od izvođača Projekta.

[10] Iz Izvještaja Radnog tima za izradu studije izvodljivosti i opravdanosti jedinstvenog informacionog sistema Poreske uprave Crne Gore iz marta 2016. godine.

- Postoji problem retroaktivnog unošenja podataka o osiguranju za PIO i zdravstvo kod preduzetnika, za period prije unešenih dokumenata u CROO (npr. zaposleni u PU treba da unesu registraciju preduzetnika-sezonaca za period iz 2011, a u CROO je već unešeno 2012, 2013, 2014.g.).

5.1.2. PDV REGISTRACIJA

Kompletan proces PDV registracije se obavlja u starom DJPPG sistemu. Problem predstavlja to što se opšta registracija vrši u novom UCG sistemu, a PDV u starom.

Iako je napravljen novi program za registraciju za PDV, nije još stavljen u funkciju, i treba se dopuniti u skladu sa primjedbama eksperata MMF-a na korišćenje više brojeva (PIB, PDV broj), pa je bilo neophodno da Poreska uprava sa Ministarstvom finansija utvrdi proceduru dobijanja PDV broja, i u skladu sa njom predvidi dopunu postojećeg softvera. Nakon puštanja UCG3 interne aplikacije ona će preuzeti PDV registraciju.

Dakle, opšta registracija se obavlja kroz UCG sistem (CROO), a PDV registracija je dio starog sistema (DJPPG).

5.2. OBRADA PORESKIH PRIJAVA I PORESKIH UPLATA

Obrada poreskih prijava i poreskih uplata se vrši u DJPPG, UCG i UCG3 sistemu.

DJPPG sistem je nastao 2003. godine, i u njemu su implementirane sve poreske prijave koje su bile u nadležnosti Poreske uprave u tom periodu.

UCG je informacioni sistem koji je implementiran u 2 faze, poznate kao UCG1 i UCG2. Ovaj IS je implementiran nakon donošenja Zakona o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa. UCG sistemom su obuhvaćeni poslovni procesi koji se odnose na dohodak fizičkih lica (porezi i doprinosi), a nosioci ovih poslovnih procesa, osim Poreske uprave su bili i ZZZ, Fond PIO, FZO. UCG1 sistem (2010. god) obuhvata registracione procese i Centralni registar obveznika i osiguranika (CROO), i podnošenje poreskih prijava - IOPPD, GPPFL, ZPO i RDP, dok je UCG2 sistemom obuhvaćeno novo poresko knjigovodstvo koje se temelji na Zakonu o objednjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa (jedinstveni poreski račun) i u skladu sa pravilnikom o poreskom knjigovodstvu.

Obrada poreskih uplata u DJJPG i UCG sistemima je automatizovan proces. IT sektor je u 2014. i 2015. godini radio na zamjeni UCG knjigovodstvenog modula. U DJPPG sistemu su ostale da se obrađuju prijave koje nije preuzeo UCG sistem. Kao posledica ovoga, vode se 2 odvojena knjigovodstvena modula. UCG3 projektom je bilo obuhvaćeno podnošenje sledećih poreskih prijava elektronskim putem: PDV, prijava poreza na dobit, finansijski iskazi.

S obzirom da poreski sistem funkcioniše tako da nijedan period nije zatvoren (počev od 2003. godine), tj. da se za bilo koji period može podnijeti izmijenjena poreska prijava, to za posledicu ima da u IT sistemu moraju figurirati sve poreske prijave koje su predate od 2003. godine, i to na obrascima kakvi su postojali u periodu važenja, što dodatno usložnjava ovaj proces.

- **IOPPD - IZVJEŠTAJ O OBRAČUNATOM I PLAĆENOM POREZU NA DOHODAK FIZIČKIH LICA I DOPRINOSIMA ZA OBAVEZNO SOCIJALNO OSIGURANJE**

Program za registraciju i obradu IOPPD obrazaca omogućava obračun poreza i doprinosa za svih 90 vrsta prihoda na koje se obračunava porez na dohodak i doprinosi za obavezno socijalno osiguranje.

Uvođenjem IOPPD obrasca od 2011. godine, obaveze po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje su prevedene u ovaj jedan dokument. Prestala je upotreba podnošenja pet poreskih prijava (OPD1, OPDN1, IPPO1, OPD3 i IPPO2), osim za neizvršene obaveze iz prethodnih godina.

Kompleksnost IOPPD obrasca i postavljena programska pravila za obračun svake pojedinačne vrste prihoda, dovele su nakon implementacije programskog rješenja do velikog broja grešaka. Iste su se otklanjale u hodu, a pojedine su uslovile doradu programskog rješenja.

Pored obračuna poreza i doprinosa koje vrši poslodavac, odnosno isplatilac prihoda, programsko rješenja za IOPPD omogućava obradu za određene specifične vrste prihoda:

- Obračun poreza i doprinosa na zarade kućnih pomoćnica koje angažuje fizičko lice koje nije poreski obveznik – poslodavac
- Obračun doprinosa za penzijsko i invalidsko i zdravstveno osiguranje državljana Crne Gore zaposlenih u inostranstvu – pomorci, kod kojih se obaveza utvrđuje i plaća po isteku kvartala
- Obračun doprinosa za penzijsko i invalidsko i zdravstveno osiguranje sveštenika, vjerskih službenika, monaha i monahinja, kod kojih se obaveza utvrđuje po isteku kvartala, a na osnovu prosječne zarade i odgovarajućeg koeficijenta.

Poslije 5 godina korišćenja Programa za IOPPD je zaključeno da je funkcionalan i da omogućava blagovremeno evidentiranje podataka u sistem. Poreska uprava ima određene probleme u radu, koji se odnose na izvještavanje i kvalitet podataka, ali će se spomenuto sistemski rješavati kroz proces čišćenja i migracije podataka i nabavku skladišta podataka (DWH/BI – koncept unaprijeđenog sistema poslovnog izvještavanja). Ove aktivnosti su planirane kroz projekat reforme Poreske uprave i nabavke integralnog informacionog sistema za upravljanje prihodima (IRMS). DWH platforma će se koristiti za: eFiskalizaciju, postojeće potrebe PU u tranzicionom periodu, za proces čišćenja podataka i finalno za IRMS (zahtijevana promjena izvora podataka, nakon implementacije IRMS-a).

- **NALOG ZA KNJIŽENJE**

U starom sistemu (DJPPG) u kojem se vode obaveze za prihode koji se uplaćuju na pojedinačnim računima nalozi se vode po područnim jedinicama dok se kod objedinjene naplate otvara jedinstven nalog za sve područne jedinice i ima oznaku CG.

- **KNJIŽENJE UPLATA**

Poreski obveznik je obavezan da izvrši uplatu javnih prihoda za obaveze izkazane u poreskoj prijavi u zakonom propisanom roku. Uplatu može izvršiti tako što će dati nalog banci da izvrši prenos sredstava sa svog računa na propisan uplatni račun ili će izvršiti gotovnsku uplatu na poreski račun posredstvom banke ili pošte.

Nalozi za knjiženje se kreiraju po svim područnim jedinicama u starom sistemu (DJPPG) u kojem se evidentiraju uplate po pojedinačnim uplatnim računima. Za uplate koje se vrše na jedinstveni račun 820-30000-74 otvara se jedan nalog za knjiženje sa oznakom CG.

- **KNJIŽENJE UPLATA NA JEDINSTVENI RAČUN**

Poreski obveznici plaćanje obaveza iskazanih u IOPPD dokumentu vrše preko jedinstvenog računa 820-30000-74 preko kojeg se vrše plaćanja i ostalih obaveza koje se tiču objedinjene naplate. Jedinstven uplatni račun pri uplati poreza i doprinosa koriste i podnosioci i nepodnosioci IOPPD obrasca. Uvođenje jedinstvenog uplatnog računa za sve kategorije obaveza koje se odnose na dohodak fizičkih lica je doveo do toga da obveznik pri uplati ne može da bira vrstu prihoda koju uplaćuje.

Takođe, obveznik ne može da izvrši uplatu poreza i doprinosa za pojedinog osiguranika ili grupu osigiranika već se njegova uplata odnosi na sve osiguranike za koje je izvršen obračun u IOPPD obrascu. To znači da ne postoji prioritet u raspodjeli sredstava iz uplate ni za vrstu prihoda ni za osiguranike, što je u skladu sa važećim zakonskim propisima.

- **KNJIŽENJE RASPODJELE UPLATE NA POJEDINAČNE RAČUNE**

Kada uplata prispije u sistem Poreske uprave vrši se njeno evidentiranje na analitičkom računu obveznika. Raspodjela uplate se vrši nakon uparivanja uplate sa dospjelim obavezama na osnovu prioriteta pokrivanja. Prioritet pokrivanja obaveza iz uplate je definisan Zakonom o poreskoj administraciji i nakon izmjene i dopune Zakona ("Sl. list CG", br. 28/12), prioritet je da se od 06.06.2012. godine prvo pokrije osnovni dug a zatim kamata. Uplate do 05.06.2012. godine prvo su pokrivale kamatu a nakon toga osnovni dug. Razlikuju se uplate koje prispiju na pojedinačne račune od uplata na jedinstvenom računu.

- **OKVIR ZA UPRAVLJANJE ICT-om (KRATAK ISTORIJAT)**

Početkom 2013. godine, u cilju objektivnog sagledavanja kompletne slike i stanja informacionog sistema Poreske uprave (IS PU), je prepoznata potreba za nezavisnom revizijom IS-a. Izvještaj nezavisne revizije IS-a Poreske uprave je dostavljen 22.03.2013. Isti je sadržao sveobuhvatnu analizu postojećeg stanja i preporuke u smislu unapređenja i poboljšanja IS-a.

U skladu sa nezavisnim revizorskim izvještajem, Poreska uprava je donijela i usvojila (03/1-7726/1-13) IT strategiju (29.05.2013.-SP_01 ANALIZA I STRATEGIJA IS PU). U dokumentu je data detaljna analiza informacionog sistema, dugoročna (period od 5 godina) i kratkoročna strategija (do kraja 2013 godine). Ilustracija koncepta integralnog informacionog sistema je bila sastavni dio strategije.

U julu 2013. je donijet i usvojen dokument SP_02-Koncept konsolidacije i optimizacije IT infrastrukture. Ovaj dokument je predstavljao polaznu osnovu za definisanje koncepta, na osnovu kojeg se ušlo u realizaciju konsolidacije i unapređenja informacionog sistema i implementacije bezbjedne rezervne lokacije (disaster recovery) IS-a Poreske uprave (projekat izvedenog stanja, ciljevi i principi unapređenja i daljeg razvoja sistemske infrastukture, konsolidacija, optimizacija i virtuelizacija).

Početkom 2014. je usvojen dokument SP_03-ANALIZA I STRATEGIJA IS PU 2014-2015, koji je predstavljao kratkoročni strateški plan za period 2014-2015. Ovaj dokument je istovremeno predstavljao reviziju, odnosno dopunu dugoročnog strateškog plana.

Glavni nedostatak prilikom izrade pomenutih strateških dokumenata je bilo nepostojanje Poslovne strategije, odnosno nepostojanje jasnih poslovnih zahtjeva.

U januaru mjesecu 2014. je obavljena posjeta DG TAXUD-a[11], na inicijativu IT sektora. Postojeća dokumenta su okarakterisana kao dokumenta koja adekvatno opisuju postojeću situaciju i predstavljaju dobru polaznu osnovu za buduća planiranja. Posjeta je rezultirala timskim radom PU i DGTAXUD-a na izradi novog strateškog dokumenta, koji je usaglašen sa EU zahtjevima i preporukama (SP_04-ANALIZA I STRATEGIJA IS PORESKE UPRAVE 2015-2019, od 14.09.2015).

Dokument Analiza i strategija informacionog sistema Poreske uprave 2019-2022 (IT strategija) koja da definiše pravce i smjernice razvoja informacionog sistema Poreske uprave, koji se moraju transformisati u odgovarajuće aktivnosti u procesu realizacije poslovnog, organizacionog, sektorskog i regionalnog razvoja, je usvojena 30.07.2019. godine i predstavlja stratešku cjelinu i okvir za upravljanje informacionim sistemom Poreske uprave.

Poreska uprava je krajem 2018. godine usvojila Poslovnu strategiju 2019-2022, a cilj IT strategije je razvijanje dvosmjernog odnosa sa Poslovnom strategijom u svrhu poboljšanja poslovne produktivnosti.

6. FINANSIRANJE INFORMACIONIH SISTEMA PORESKE UPRAVE

6.1. DJJPG – USAID DONACIJA

DJPPG sistem je razvijan u okviru reforme poreskog sistema u Crnoj Gori, koja je započeta još 2001. godine u cilju harmonizacije sa propisima Evropske unije. Sistem je donacija USAID - BearingPoint.

6.2. UCG i UCG3 – KREDIT SVJETSKE BANKE

U okviru reforme penzionog sistema Crne Gore započete 2006. godine, Ministarstvo finansija je zaključiko Ugovor o nabavci i ugradnji informacionih sistema sa kompanijom izvođačem, Ug. broj 01-8953/1 od 20.12.2006. godine, za realizaciju Projekta „Objedinjena registracija i naplata“ (UCG1) i Projekta za poresko knjigovodstvo (UCG2) Ug. broj 01-9557 od 28.12.2007. godine. Kompanija je izradila informacioni sistem Poreske uprave, a Ugovorom je predviđeno da je izvorni kod vlasništvo navedene firme.[12]

Poreska uprava je potpisala godišnji Ugovor o tehničkom održavanju softverskih rješenja UCG1 i UCG2, br. 12-19952 od 12.12.2018. godine, sa kompanijom pravnim sledbenikom izvođača, u iznosu od 139.999,42€ (sa PDV-om). Ugovor za prethodnu godinu je sklopljen sa istim izvršiocem na iznos od 142.800,00€ (sa PDV-om), br. 012-20436 od 24.11.2017. godine. U Informaciji od 25.10.2012. godine se navodi da je procijenjena vrijednost održavanja

[11] Tijelo Evropske komisije odgovorno za EU politike u oblasti poreza i carina.
[12] Iz Informacije o stanju informacionog sistema u Poreskoj upravi Crne Gore od 25.10.2012. godine.

aplikativnog dijela informacionog sistema UCG1 i UCG2, planirana budžetom CG za 2012. godinu u iznosu od 145.000,00€ (sa PDV-om).

Osim toga, Poreska uprava ima Ugovor o održavanju softverskog rješenja UCG3 sa drugom kompanijom, Podgorica br. 12-15942/1 od 15.10.2018. godine, u iznosu od 59.532,00€ (sa PDV-om).

6.3. INTEGRISANI SISTEM ZA UPRAVLJANJE PRIHODIMA (IRMS) – KREDIT OD MEĐUNARODNE BANKE ZA OBNOVU I RAZVOJ (IBRD)

Zajam za Projekat „Reforma Poreske administracije“ iznosi 14 miliona eura (15,26 miliona USD), sa kamatom stopom koja je jednaka Referentnoj stopi za valutu Zajma (EUROIBOR) uvećanu za fiksnu kamatnu maržu. Troškovi obrade zajma i godišnje naknade za otvaranje kreditne linije (commitment fee) iznose 0,25% od vrijednosti Zajma, odnosno u slučaju naknadne kreditne linije, od nepovučenog iznosa Zajma. Provizija za obradu, u iznosu od 35.000 eura, finansiraće se iz sredstava Zajma, dok provizija na nepovučena sredstva počinje da se zaračunava 60 dana od datuma zaključenja Ugovora o zajmu. Plaćanja su polugodišnja i vršiće se 15. februara i 15. avgusta svake godine, dok otplata glavnice počinje od 15. avgusta 2022. godine, zaključno sa 15. februarom 2042. godine. Datum završetka projekta planiran je za 31. mart 2023. godine.[13]

Ovome je prethodila Informacija o zajmu za Projekat „Reforma poreske administracije“ od 01.06.2017. godine, kao i Predlog odluke o zaduživanju i davanju garancija Crne Gore za 2016. godinu za Projekat „Unapređenje poreske administracije“, u iznosu do 20.000.000,00 eura od 29.01.2016. godine sa Zaključkom Vlade br. 08-113 od 04.02.2016. godine.

Novi informacioni sistem se mora razvijati paralelno sa održavanjem i neophodnim razvojem postojećeg sistema, do njegove potpune zamjene.

7. ZAKON O ZDRAVSTVENOM OSIGURANJU (2017)

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju ("Službeni list Crne Gore", br. 022/17 od 03.04.2017), je doveo do toga da se Fond za zdravstveno osiguranje uključi u sistem objedinjene registracije. Ovim novim zakonskim propisom je ZZZ odjavio 90.000, a FZO prijavio 55.000 hiljada lica u kratkom vremenskom roku. [14]

Shodno izmjenama Zakona o zdravstvenom osiguranju i Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje koji su stupili na snagu 11.04.2017. godine, Sektor za IT i razmjenu podataka u IISZ FZO je sa nadležnim službama Poreske uprave i ZZZ realizovao projekat automatskog preuzimanja podataka o nezaposlenim licima i njihovim članovima iz evidencije ZZZ, koja nisu ostvarivala novčanu naknadu, a za koja je prije zakonskih izmjena obveznik podnošenja JPR u CROO bio ZZZ. Tom prilikom je sa ZZZ na FZO preregistrovano oko 140.000 osiguranika, od čega su 45.000 bili nosioci osiguranja, a 96.000 njihovi članovi. Takođe, u okviru istog projekta je informatički podržana evidencija svih lica koja svojstvo osiguranika ostvaruju na osnovu člana 6 stav 2 Zakona o izmjenama i dopunama zakona o

[13] Iz Informacije o rezultatima pregovora sa IBRD od 06.06.2017. godine.
[14] Iz Izvještaja o radu Poreske uprave za 2017. godinu.

zdravstvenom osiguranju („Sl. list CG“ br. 22/17) kao i njihov prenos u nadležni registar Poreske uprave, za čije potrebe je u IS FZO razvijen poseban web servis.[15]

Primjedbe Fonda za zdravstveno osiguranje vezane za primjenu ovog Zakona se prije svega odnose na dogovore postignute na sastancima sa Poreskom upravom da će prilagoditi svoj IS u smislu automatske odjave na -1 dan svih osiguranika sa osnovom osiguranja iz člana 6 stav 2 Zakona o izmjenama i dopunama zakona o zdravstvenom osiguranju (osnov osiguranja 49-CG državljani koji imaju prebivalište u CG i stranci sa odobrenim stalnim boravkom u CG, koji nisu osigurani po drugom osnovu, a koji imaju svojstvo osiguranika u skladu sa zakonom kojim se uređuje zdravstveno osiguranje), za koje se u CROO pojave prijave na zdravstveno osiguranje po nekom drugom osnovu, bilo u papirnom ili elektronskom obliku. U skladu sa tim dogovorom FZO je i odredio dinamiku i vrijeme prenosa prijava/odjava u CROO za ovu kategoriju osiguranika (jednom u 24 h, iza ponoći), s obzirom da od te evidencije osiguranicima ne zavisi pravo na zdravstvenu zaštitu.

Međutim, nakon tri mjeseca od početka ovog projekta, iz Poreske uprave su na sastanku u septembru 2017. obaviješteni da je Poreska uprava samo djelimično izvršila prilagođavanje svog IS u smislu podrške automatske odjave na -1 dan osiguranika sa osnovom 49, i to u slučajevima prijave po novom osnovu samo putem JPR obrazaca u papirnom obliku za nosioce i članove, ali ne i za elektronske prijave tzv. JPRK kojima Fond PIO i ZZZ prijavljuju kategorije osiguranika iz njihove nadležnosti. Takođe, obaviješteni su da se web servisom koji je razvijen na strani FZO ne mogu posebno odjaviti članovi porodice, već samo ako se odjavljuju preko nosioca, i u tim slučajevima moraju slati mailove sa zahtjevom za storniranje tih prijava.

Imajući u vidu navedeno, kao i protok vremena od početka primjene ovih zakonskih odredbi, negativne posledice ovakve evidencije su osjetili i ostali korisnici UCG sistema, Fond PIO i ZZZ, a najviše osiguranici koji ne mogu da se registruju po drugom osnovu osiguranja dok se u CROO ne stornira njihova prijava sa osnovom osiguranja 49.

[15] Informacija pomoćnika direktora FZO Sektora za IT i razmjenu podataka u IISZ, od 25.12.2018. godine.

II UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE

1. FINANSIRANJE FONDA PIO

Zakonom o PIO uređuje se obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje na osnovu tekućeg finansiranja.
Shodno članu 6. Zakona o PIO sredstva za penzijsko i invalidsko osiguranje obezbjeđuju se iz doprinosa koje plaćaju osiguranici i poslodavci.
Shodno članu 7. Zakona o PIO, sredstva za penzijsko i invalidsko osiguranje obezbjeđuju se u budžetu Crne Gore.

Osnovni izvor finansiranja Fonda PIO predstavljali su doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje. Nedostajuća sredstva za rad Fonda su se obezbjeđivala iz opštih prihoda budžeta – transferima fondovima. U skladu sa članom 61a, stav treći, Zakona o budžetu ("Službeni list RCG", br. 40/01 i 71/05 i "Službeni list CG", br. 12/07, 53/09 i 49/10) Fond PIO je od 01.01. 2010. godine je uključen u Konsolidovani račun Državnog trezora u okviru razdjela 60101. Finansiranje Fonda PIO sada se vrši preko sistema Državnog trezora iz doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje kao izvornog prihoda, koji je nedovoljan, opštih prihoda budžeta Crne Gore i drugih dotacija.

Tabela 2: Pregled sredstava Fonda PIO po izvorima finansiranja:

GODINA	DOPRINOSI PIO	OPŠTI PRIHODI BUDŽETA I dr.	**BUDŽET PIO**	% Doprinosi
2012	**216.501.675,27**	166.737.936,20	**383.239.611,47**	56,49
2013	**241.949.355,73**	145.605.026,07	**387.554.381,80**	62,43
2014	**270.120.228,04**	119.076.074,19	**389.196.302,23**	69,40
2015	**264.099.239,14**	128.225.882,21	**392.325.121,35**	67,32
2016	**273.580.923,35**	123.451.671,04	**397.032.594,39**	68,91
2017	**303.042.063,35**	103.918.223,32	**406.960.286,67**	74,46
2018	**316.982.958,20**	103.495.006,56	**420.478.120,66**	75,39

Napomena: Podaci u tabeli preuzeti su iz završnih računa budžeta CG za konkretne godine.

U Tabeli su prikazani izvorni prihodi Fonda PIO od doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje u periodu 2012- 2018. godine koji su se godišnje kretali u iznosima od 216,5 do 317,00 miliona eura. Nedostajuća sredstva za finansiranje potreba Fonda PIO za penziona prava u periodu 2012- 2018.godine su se godišnje kretala u izunosima od 166,7 do 103,5 miliona eura ili od 43,51% do 24,61%. Ovaj deficit Fonda PIO uglavnom se pokriva iz opštih prihoda budžeta.

Da bi se ostvarila finansijska stabilnost i održivost Fonda PIO, pored niz drugih mjera, potrebno je uvesti strogu finansijsku disciplinu kod obračuna i isplata bruto zarada u svim djelatnostima realnog i javnog sektora.

2. MATIČNA EVIDENCIJA PIO OSIGURANJA

Revizijom u Fondu PIO je utvrđeno da Matična evidencija PIO osiguranja nije ažurna. Fond PIO od Poreske uprave ne dobija elektronskim putem podatke u posebnom formatu o stažu osiguranja, zaradama, naknadama zarada i visini uplaćenog doprinosa za PIO, odnosno elektronsku M4 prijavu za svakog osiguranika.

U skladu sa Zakonom o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa, a na osnovu Protokola o razmjeni podataka u UCG sistemu, koji je u januaru 2010. godine potpisala Poreska uprava sa državnim fondovima, Poreska uprava je u obavezi da na osnovu podataka iz svoje evidencije, u posebnom formatu Fondu PIO dostavlja podatke o stažu osiguranja, zaradama, naknadama zarada i visini uplaćenog doprinosa za PIO, odnosno elektronsku M4 prijavu.

Državni revizori su tokom revizije dobili na uvid prepisku Fonda PIO i Poreske uprave, u kojoj direktor Poreske uprave svake godine obavještava direktora Fonda PIO da Poreska uprava još uvijek nije u mogućnosti da u posebnom formatu Fondu PIO dostavlja podatke o stažu osiguranja, zaradama, naknadama zarada i visini uplaćenog doprinosa za PIO, odnosno elektronsku M4 prijavu za svakog osiguranika. (Na zahtjeve Fonda PIO, dati su odgovori Poreske uprave: br. 03/1-5090/1-13 od 12.04.2013. godine; br. 03/1-499/2-14 od 23.01.2014. godine; br. 03/1 1960/215 od 11.02.2015. godine; br. 03/1-19618/2-16 od 13.01.2016. godine i br. 03/1-962/2-17 od 20.01.2017. godine).

Kao privremeno rješenje donesena je Uredba o dostavljanju prijava podataka za utvrđivanje staža osiguranja, zarade i naknade zarade koji služe za utvrđivanje godišnjeg ličnog koeficijenta i visinu uplaćenog doprinosa Fondu PIO („Službeni list CG“, broj 9/07), na osnovu koje su poreski obveznici i dalje obavezni da dostavljaju prijavu M4, u papirnoj formi, Fondu PIO do stvaranja uslova za primjenu propisa o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa. Poreski obveznici su u obavezi da do kraja aprila tekuće godine, dostave Fondu PIO prijavu M4 za prethodnu godinu, sa koje se nakon kontrole uplate doprinosa, unose podaci u matičnu evidenciju Fonda. Ovo privremeno rješenje traje 11 godina.

Revizijom je utvrđeno da je postupak kontrole uplate doprinosa za PIO propisan internom procedurom Fonda PIO. Uplata poreza i doprinosa se sada vrši jedinstvenim nalogom na jedinstveni račun. Kontrola je složenija u odnosu na raniji period, kada je uplata vršena na posebne uplatne račune.

Način sadašnjeg evidentiranja doprinosa na osnovu Uredbe je usporen i neefikasan uz veliki broj angažovanih ljudi, jer se radi na zastareli način. Na poslovima matične evidencije uplaćenog doprinosa za PIO u Fondu PIO radi 26 lica i pored toga što bi IT sistem Fonda PIO doslednom primjenom Protokola o razmjeni podataka u UCG sistemu, trebalo da sve podatke o uplaćenim doprinosima za PIO preuzima od Poreske uprave u elektronskoj formi.

S obzirom da tačnost i ažurnost matične evidencije Fonda PIO zavisi od prenosa i prijema podataka iz baze podataka informacionog sistema Poreske uprave, neophodno je da se, u skladu sa Zakonom o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa i Protokolom o razmjeni podataka u UCG sistemu, uspostavi direktna elektronska razmjena podataka između Poreske uprave i Fonda PIO za potrebe matične evidencije.

3. FINANSIRANJE FONDA ZA ZDRAVSTVENO OSIGURANJE (I JAVNIH ZDRAVSTVENIH USTANOVA)

Fond za zdravstvo se do 2010. godine tretirao kao vanbudžetski fond. Primici i izdaci Fonda nijesu bili uključeni u Konsolidovani račun trezora i nijesu bili sastavni dio budžeta Države. Osnovni izvor finansiranja predstavljali su doprinosi za zdravstveno osiguranje. Nedostajuća sredstva za rad Fonda su se obezbjeđivala iz opštih prihoda budžeta – transferima fondovima. Fond zdravstva od 01.01.2010. godine je uključen u Konsolidovani račun Državnog trezora

kao potrošačka jedinica budžeta, koja ima 33 podkorisnika budžeta (javne zdravstvene ustanove-JZU). Mrežu javnih zdravstvenih ustanova čine 33 javne zdravstvene ustanove (18 domova zdravlja, 7 opštih bolnica, 3 specijalne bolnice, Klinički centar Crne Gore, Zavod za hitnu medicinsku pomoć, Zavod za transfuziju krvi Crne Gore, apoteke JU Montefarm, Institut za javno zdravlje).

Javne zdravstvene ustanove (JZU) se najvećim djelom finansiraju iz sredstava budžeta Crne Gore, koja dobijaju preko Fonda za zdravstveno osiguranje, za pružanje medicinskih usluga osiguranim licima Fonda. Osim prihoda od Fonda, JZU ostvaruju sopstvene prihode pružanjem usluga drugim korisnicima, naplatom u gotovini, od participacije, od zakupa opreme i prostora, i dr.

Tabela 3: Pregled sredstava Fonda zdravstva po izvorima finansiranja:

GODINA	DOPRINOSI ZA ZDRAVSTVO	OPŠTI PRIHODI BUDŽETA	UKUPNO:	%
				Doprinosi
2012	**125.744.023,63**	41.669.250,37	167.413.274,00	75,11
2013	**138.854.939,00**	28.636.748,00	169.420.709,00	81,96
2014	**151.034.703,58**	19.001.166,38	170.035.869,96	88,83
2015	**150.309.788,35**	59.851.946,51	210.161.734,86	71,52
2016	**164.379.366,90**	69.325.926,67	233.705.293,57	70,34
2017	**167.400.672,65**	34.550.807,07	201.951.479,72	82,89
2018	**182.045.765,35**	59.592.801,44	241.638.566,79	75,33

Napomena: Podaci u tabeli preuzeti su iz završnih računa budžeta CG za konkretne godine.

Iz tabele se vidi da su u periodu od 2012. godine pa do 2018. godine u budžetu Fonda za zdravstveno osiguranje izvorni prihodi od doprinosa za zdravstveno osiguranje varirali od oko 71,52% do 75,33%. Godinama je nedovoljan iznos iz namjenskih prihoda za finansiranje svih potreba javnog zdravstva, pa se negativna razlika nadoknađuje iz opštih prihoda budžeta i drugih prihoda. Ako se ima u vidu da se neizmirene obaveze zdravstva iz godine u godinu uvećavaju.

4. EVIDENCIJA ZDRAVSTVENOG OSIGURANJA

Prije 2010. godine Fond za zdravstveno osiguranje imao stalnu evidenciju uplaćenog zdravstvenog osiguranja po osiguraniku i po firmi. Stupanjem na snagu Zakona o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa, naplata i evidencije poreza i doprinosa na zarade i druga lična primanja prešla je u nadležnost Poreske uprave. Stavljena je van snage prijava i odjava na zdravstveno osiguranje i došlo je do pada kvaliteta ažurnosti podataka o statusu osiguranika koji su potrebni Fondu radi ostvarivanja prava osiguranika.

Revizijom je utvrđeno da Fond za zdravstveno osiguranje nema obezbijeđene ažurne podatke o uplaćenim doprinosima za zdravstveno osiguranje po obveznicima uplate i po osiguranicima. Fond za zdravstvo je prije 2010.godine imao stalnu evidenciju uplaćenog zdravstvenog osiguranja po osiguraniku i po firmi, obvezniku uplate. Od kada je na osnovu Zakona o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa, naplata i evidencije poreza i doprinosa na zarade i druga lična primanja prešla u nadležnost Poreske uprave, u Fondu nemaju ažurne podatke o uplaćenim doprinosima za zdravstveno osiguranje po obveznicima uplate i po osiguranicima.

Projekat objedinjene registracije i naplate poreza i doprinosa i sistema izvještavanja podrazumijeva stvaranje evidencije i izvještavanje o izvršenim uplatama ne samo po obvezniku plaćanja poreza i doprinosa, već i za svakog osiguranika posebno. Revizori su informisani da su od samog početka bili prisutni problemi koji se odnose na evidenciju nezaposlenih lica i članova njihovih porodica, i dr. Stavljena je van snage prijava i odjava na zdravstveno osiguranje i došlo je do pada kvaliteta ažurnosti podataka o statusu osiguranika koji su potrebni Fondu, radi ostvarivanja prava osiguranika. U Fondu za zdravstvo su izjavili da još uvijek u Poreskoj upravi nije informatički podržano poresko knjigovodstvo i ne dobijaju podatke o uplatama osiguranja na osnovu kojih Fond treba da vrši ovjeru zdravstvenih knjižica. Prije integracije u sistem Trezora postojala je mogućnost kompenzacija dugova i potraživanja, što je olakšavalo regulisanje plaćanja Fonda.

5. FINANSIJSKI ASPEKT - POSTUPANJE PORESKE UPRAVE U INSPEKCIJSKOM NADZORU

Stupanjem na snagu Zakona o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa 22.12.2010. godine, nadležnost za naplatu doprinosa i sistem izvještavanja, prenesena je sa fondova na Poresku upravu.

Kod Poreske uprave se od 01.01.2011. godine na jedinstveni uplatni račun poreza na dohodak fizičkih lica i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje broj: 820-30000-74, evidentiraju obaveze po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, nastalih kao obaveza poslije 01.01.2011. godine.

Poreski obveznici za dužni porez i doprinose iz perioda prije 01.01.2011. godine, obavezni su da te zaostale obaveze i dalje uplaćuju na stare uplatne račune koji su i sada aktivni.

Zakonom o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa propisana je obaveza uspostavljanja centralnog registra obveznika poreza na dohodak fizičkih lica, osiguranika obaveznog socijalnog osiguranja i sistem izvještavanja i zaštite podataka centralnog registra, kao i da ove poslove vrši posebna organizaciona jedinica Poreske uprave.

Pravilnikom o obliku, sadržini, načinu popunjavanja i dostavljanja jedinstvenog obrasca izvještaja o obračunatom i plaćenom porezu na dohodak fizičkih lica i doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (“Sl. list Crne Gore” br. 076/10 od 23.12.2010.... 050/17 od 31.07.2017), bliže se propisuje oblik, sadržina, način popunjavanja i dostavljanja jedinstvenog obrasca Izvještaja o obračunatom i plaćenom porezu na dohodak fizičkih lica i doprinosima za obavezno socijalno osiguranje.

Obračun poreza i doprinosa podnosi se nadležnom poreskom organu na Obrascu "Izvještaj o obračunatim i plaćenim porezima i doprinosima" (u daljem tekstu: IOPPD).

Član 21 stav 1 Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje propisuje da doprinos za obveznike iz člana 5 stav 1 tač. 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9 i 10, člana 6 stav 1 tač. 1 do 7 i tač. 9, 10 i 11, člana 7 stav 1 tač. 1 do 8 i čl. 12, 13 i 16 ovog zakona obračunava i uplaćuje poslodavac, odnosno isplatilac prihoda, prilikom isplate zarade, odnosno naknade zarade na teret osiguranika i poslodavca. Istim zakonom su propisane kazne za postupanje suprotno navedenim članom zakona.

Obavezu obračunavanja poreza i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje propisuje i Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica, u članu 46:

> (1) Porez na lična primanja obračunava, obustavlja i uplaćuje poslodavac, odnosno isplatilac tih primanja.
> (2) Porez na lična primanja se obračunava, obustavlja i uplaćuje prilikom svake isplate primanja, prema propisima koji važe na dan isplate.

Član 47. Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica propisuje obavezu podnošenja izvještaja poreskom organu o obračunatim i plaćenim porezima i doprinosima u propisanom roku.

Član 53.a istog zakona sankcioniše nepodnošenje izvještaja o obračunatim i plaćenim porezima i doprinosima. Navedeni član predviđa, za navedene radnje, novčanu kaznu u iznosu od 2.000,00 do 20.000,00€ za isplatioca i novčanu kaznu za odgovorno lice ...u državnom organu, organu državne uprave... u iznosu od 500,00€ do 1.000,00€.

Protiv onih subjekat koji ne podnose IOPPD obrasce poreskom organu on, po izjavi odgovornog lica, pokreće postupak inspekcijskog nadzora i preduzima prekršajne mjere kada se utvrdi da su isplaćene neto zarade a nijesu obračunati i plaćeni porez i doprinosi na lična primanja."

U postupku revizije je utvrđeno da je, popodacima iz Godišnjeg izvještaja oa radu Poreske uprave za 2018. godinu u toj godini podnijet sledeći broj IOPPD prijava:

Tabela 4: ePRIJAVE 09.01.2019. po datumu prijema

Vrsta prijave	**Način podnošenja**	**Datum prijema (do dana i mjeseca izrade izvještaja po godinama)**					
		01.01.2016 - 31.12.2016.		**01.01.2017 - 31.12.2017.**		**01.01.2018 - 31.12.2018.**	
		Broj	**%**	**Broj**	**%**	**Broj**	**%**
IOPPD	Elektronski-Portal	101.234	39,54	195.848	59,51	216.437	76,70
	Papirna forma	154.763	60,46	133.262	40,49	65.764	23,30
	Ukupno	**255.997**		**329.110**		**282.201**	

Treba istaći da su po zakonu svi obveznici uplate poreza i doprinosa za socijalno osiguranje obavezni da istovremeno sa isplatom neto zarada uplaćuju porez na dohodak i doprinose za obavezno socijalno osiguranje, a Poreska uprava je obavezna da zbog ponašanja suprotno zakonu, preduzima mjere iz svoje nadležnosti – zabrana raspolaganja sredstvima na žiro-računu, mjere obezbjeđenja naplate (tereti i ograničenja) ali i da podnosi zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka i druge prijave.

Po podacima poreskog organa, jedinice lokalne saomuoprave iskazuju značajan dug po osnovu poreza i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje.

Da bi se omogućila naplata neplaćenih poreskih obaveza, Vlada je Zaključkom broj: 08-264 od 19.02.2015. godine odobrila opštinama reprogram poreskog duga po osnovu poreza i doprinosa na zarade zaposlenih u opštinskim službama, javnim ustanovama i javnim opštinskim preduzećima sa stanjem na dan 31.12.2014. godine u iznosu od 89 miliona €. Od toga iznosa reprogramirano je 74,45 miliona na period od 20 godina i 14,6 miliona € na period do 5 godina.

Zakonom o reprogramu poreskog potraživanja uređeni su uslovi za reprogram poreskog i neporeskog potraživanja poreskog dužnika, otpis kamate i troškova postupka u vezi sa poreskim potraživanjem i druga pitanja od značaja za reprogram poreskog potraživanja i odobren je reprogram poreskog duga na period do 5 godina.

U 2018. godini, po podacima poreskog organa, je izvršeno 11.088 kontrola koje se odnose na obračun i uplatu poreza i doprinosa za socijalno osiguranje od čega kroz potpune kontrole 2.600 a kroz djelimične kontrole 8.488, pri čemu je broj izdatih prekršajnih naloga iznosio 1.112 a podnešeno je 2.340 zahtjeva za pokretanje prekršajnog naloga po tom osnovu.

U jedinicama lokalne samouprave i javnim preduzećima gdje je osnivač jedinica lokalne samouprave je izvršena 41 kontrola po osnovu poreza i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje.

Ukupna korekcija po osnovu poreza i doprinosa, izvršena u kontrolama poreskog organa (područne jedinice i odsjek za inspekcijski nadzor), iznosi 21.711.246,96€ što čini 44% ukupnih korekcija.

U periodu od 2014-2018. godine u Poreskoj upravi je zbog nepoštovanja člana 21 st. 1, 3, 4, 5, 6, 7 i 8 Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, izdato 62 prekršajna naloga zbog prekršaja iz člana 26 stav 1, 2 i 3 Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje koji propisuje da će se novčanom kaznom za prekršaj kazniti pravno i odgovorno lice i preduzetnik, ako kao isplatilac prihoda, na koje se plaćaju doprinosi za obavezno socijalno osiguranje na prihode ne obračuna, netačno obračuna, ne obustavi ili ne uplati doprinose prilikom svake isplate prihoda.

Sudski postupak

Poreski obveznici imaju pravo da shodno članu 143 Zakona o prekršajima, po izdatom prekršajnom nalogu pokrenu postupak sudskog odlučivanja, koji je zatražen u 16 slučajeva. Nadležni sud za prekršaje je donio rješenje o kažnjavanju 8 poreskih obveznika i ukupno im izrekao 7.700,00€ novčanih kazni od kojih je plaćeno 6.650,00€. Sud za prekršaje je obustavio postupak po osnovu 6 izdatih prekršajnih naloga dok je u 1 slučaju izrekao opomenu. Bitno je istaći da je izdatim prekršajnim nalozima ukupno izrečeno 37.000,00€ novačnih kazni (za koje je pokrenuto sudsko odlučivanje), odnosno da sud za prekršaje ni u jednom slučaju nije izrekao minimum Zakonom propisna kazne (2000€, pravno, 500€ odgovorno lice koja se izriče prekršajnim nalogom), već da je ublažavao novčane kazne, te je po osnovu 6 prekršajnih naloga obustavio postupak, dok je po osnovu 2 prekršajna naloga umjesto novčane kazne, izrekao opomenu.

Postupak u Poreskoj upravi

Po prekršajnim nalozima koji su u nadležnosti Poreske uprave jer nije pokrenut sudski postupak za odlučivanje po istom (46) ukupno je izrečeno 101.200,00€ novčanih kazni, a naplaćeno 23.671,96€, odnosno 23%. Bitno je istaći da su u 12 slučajeva u iznosu novčanih kazni poreski obveznici iskoristili pravo plaćanja iste u roku od 8 dana, zbog čega je novčana kazna umanjena za 1/3.

6. TROŠKOVI IZGRADNJE I ODRŽAVANJA UCG I UCG3 SISTEMA

Državni revizori su obaviješteni od odgovornih lica Poreske uprave, da projekat, ugovor i druga dokumentacija koja se odnosi na izgradnju informacionog sistema za evidentiranje obračuna i naplate doprinosa za obavezno socijalno osiguranje i informacionog sistema za poresko knjigovodstvo, nijesu u posjedu Poreske uprave, već se nalaze u Ministarstvu finansija, koje je bilo nosilac posla na Projektu „Objedinjena registracija i naplata“. Odgovorna lica u Poreskoj upravi su izjavila da nemaju Ugovor o zajmu za Projekat „Reforma Poreske administracije“ u iznosu od 14 miliona eura (15,26 miliona USD i ne raspolažu sa podacima koliko je sredstava od navedenog zajma planirano za rješavanje problema evidencije i prenosa podataka u skladu sa Zakonom o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa.

Odgovorna lica Poreske uprave dala su na uvid godišnje ugovore o tehničkom održavanju UCG i UCG3 sistema za period 2012. do 2018. godina.

U tabelarnom pregledu koji je dostavila Poreska uprava dati su podaci o ugovorenim godišnjim troškovima tehničkog održavanja po naznačenim ugovorima i plaćenim troškovima tehničkog održavanja za period od 2012 do 2018.godine.

Tabela 5

Poreska uprava - podaci o plaćanjima po osnovu traženih ugovora

Godina	[redacted]	Broj ugovora	Datum zaključenje ugovora	Iznos ugovora	Plaćeno po ugovoru	Napomena
2012	Com trade	12166/1-12	26.10.2012	140.400,00	140.400,00	
	[redacted]			**140.400,00**	**140.400,00**	
2013	Com trade	8743/1-13	17.06.2013	80.000,00	80.000,00	
	[redacted]			**80.000,00**	**80.000,00**	
2014	Com trade	08-7942/1	08.07.2014	120.000,00	120.000,00	
	[redacted]			**120.000,00**	**120.000,00**	
2015	Com trade	08-7154/1	09.06.2015	142.000,00	142.000,00	
	[redacted]			**142.000,00**	**142.000,00**	
2016	Informatika UCG 3	08-7182/1	28.04.2016	69.972,00	34.986,00	
	Com trade	08-17208/1	10.11.2016	142.800,00	142.800,00	
	[redacted]			**212.772,00**	**177.786,00**	
2017	Informatika UCG 3	012-9342	08.06.2017	71.257,20	29.940,00	Raskinut ugovor
	[redacted]	012-20436	24.11.2017	142.800,00	120.000,00	
	[redacted]			**214.057,20**	**149.940,00**	
2018	[redacted] 3	012-9334	08.06.2018.	13.000,24	13.000,24	
2018	[redacted] 3	012-15942/1	15.10.2018	59.532,00	19.844,00	Plaćeno do sad
	[redacted]	012-19952	12.12.2018	139.999,42	9.641,83	Plaćeno do sad
	[redacted]			**212.531,66**	**42.486,07**	
Ukupno				**1.121.760,86**	**852.612,07**	

Ugovorni iznosi za tehničko održavanje po godišnjim ugovorima za tehničko održavanje za period od 2012 do 2018.godine bio je 1.121.760,86€ a uplaćeno je 852.612.07€.
Državna revizorska institucija je Ministarstvu finansija uputila zahtjev broj: 40116-19033-231/18 od 26.03.2019.godine, kojim su traženi dokumentacija i podaci:

1) Tekst Projekta „Objedinjena registracija i naplata“ (UCG1),
2) Tekst Projekta za poresko knjigovodstvo (UCG2),
3) Ugovori o nabavci i ugradnji informacionih sistema:
    1. Ugovor broj: 01-8953/1 od 20.12.2006. godine, za realizaciju Projekta „Objedinjena registracija i naplata“ (UCG1) i
    2. Ugovor broj: 01-9557 od 28.12.2007. godine za realizaciju Projekta za poresko knjigovodstvo (UCG2),
4) Informacija o tome kolika je predračunska i ugovorena vrijednost nabavke i ugradnje informacionih sistema za 1.Objedinjenu registraciju i naplatu i 2.Poresko knjigovodstvo

i podaci koliko je utrošeno sredstava za nabavku i ugradnju informacionih sistema za Objedinjenu registraciju i naplatu i za Poresko knjigovodstvo i da li je nabavka izvršena u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.
5) Tekst Projekta „Reforma Poreske administracije“,
6) Ugovor o zajmu za Projekat „Reforma Poreske administracije“ u iznosu od 14 miliona eura (15,26 miliona USD)
7) Koliko je sredstava, od kredita od 14 miliona, za reformu poreske administracije, namijenjeno za rješavanje problema evidencije i prenosa podataka u skladu sa Zakonom o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa?
8) Da li je Ministarstvo finansija propisom, u skladu sa članom 7 Zakona o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa, bliže uredilo način ažuriranja centralnog registra i da li je propisom u skladu sa članom 8 Zakona bliže uredilo način dostavljanja podataka iz centralnog registra korisnicima?

Ministarstvo finansija je dopisom broj: 6294/1 od 22. 04. 2019. godine djelimično odgovorilo na Zahtjev DRI broj: 40116-19033-231/18 od 26.03.2019.godine i uradilo sljedeće:

1. Dostavilo je na uvid Ugovor broj: 01-8953/1 od 20.12.2006. godine, za realizaciju Projekta „Objedinjena registracija i naplata“ (UCG1) iz kojeg se i članu 2 vidi da je ugovorena cijena realizacije Projekta sa PDV iznosi 1.216.800,00€.
2. Nije dostavilo na uvid Ugovor broj: 01-9557 od 28.12.2007. godine za realizaciju Projekta za poresko knjigovodstvo (UCG2).
3. Nije dostavilo na uvid tekst Projekta „Objedinjena registracija i naplata“ (UCG1) za izgradnju informacionog sistema za evidentiranje obračuna i naplate doprinosa za obavezno socijalno osiguranje i nije dostavilo Tekst Projekta za poresko knjigovodstvo (UCG2).
4. Ministarstvo finansija, koje je bilo nosilac posla na Projektu, nije dalo na uvid dokumentaciju i informaciju o tome koliko je utrošeno sredstava za nabavku i ugradnju informacionih sistema za: 1) Objedinjenu registraciju i naplatu i 2) Poresko knjigovodstvo i nije dostavilo dokaze da je nabavka izvršena u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.
5. Dostavilo je tekst Projekta „Reforma Poreske administracije“,
6. Dostavilo, na engleskom jeziku nepotpisan i nezaveden tekst, Ugovora o zajmu sa „Međunarodnom bankom za obnovu i razvoj“ za realizaciju projekta „Reforma Poreske administracije“ u iznosu od 14 miliona eura (15,26 miliona USD). Ovlašćena lica Ministarstva finansija su u razgovoru potvrdila da je zajam odobren i da je počelo korišćenje sredstava zajma za projekat „Reforma Poreske administracije“.
7. Ministarstvo finansija nije dalo preciznu informaciju koliko je sredstava, od zajma u iznosu od 14 miliona za realizaciju Projekta „Reforma Poreske administracije“ namijenjeno za rješavanje problema evidencije i prenosa podataka u skladu sa Zakonom o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa. Ovlašćena lica Ministarstva finansija su objasnila da je kompletan projekat obuhvatio i ovaj dio ali nije u budžetu projekta posebno naglašeno koliko je sredstava namijenjeno za rješavanje problema evidencije i prenosa podataka o plaćenim doprinosima.
8. Ministarstvo finansija je potvrdilo da nije donijelo podzakonske propise kojim je trebalo, u skladu sa članovima 7 i 8 Zakona o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa, bliže urediti način ažuriranja centralnog registra i bliže urediti način dostavljanja podataka iz centralnog registra korisnicima.

7. PROTOKOL O RAZMJENI PODATAKA U UCG SISTEMU

Protokol o razmjeni podataka u UCG sistemu (u daljem tekstu: Protokol) definiše način i dinamiku preuzimanja podataka iz UCG sistema od strane državnih fondova (Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore i Zavod za zapošljavanje Crne Gore), kao i dostavljanje određenih podataka u UCG sistem.
Protokolom je definisana razmjena registracionih i finansijskih podataka.

Poreska uprava je uspostavila vođenje centralnog registra obveznika poreza na dohodak fizičkih lica, obveznika doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, osiguranika obaveznog socijalnog osiguranja (CROO registar).

Poreska uprava cjelovito i precizno evidentira obračunate i uplaćene doprinose za obavezno socijalno osiguranje, po svim obveznicima doprinosa za obavezno socijalno osiguranje i svim osiguranicima[16].

U CROO registru, promjene se događaju ulaskom obrazaca u sistem UCG. Postojeći obrasci koji uzrokuju promjene nad podacima iz registra, a od interesa su za fondove, su:

- JPR – Jedinstvena prijava, koja mijenja ili registracione podatke o poslodavcu ili postojeća osiguranja ili oboje.
- JPRK – Jedinstvena prijava za korisnike, koja mijenja osiguranja
- UFL – Unos fizičkog lica – koji mijenja matične podatke rezidenata i nerezidenata.

Da bi se optimizovalo slanje podataka od interesa za fondove nakon obrade dokumenata, odmah se pripremaju svi tipovi fajlova koji su specificirani i dogovoreni između PU i fondova. Pripremu podataka koji se odnose na promjene u registru obveznika i osiguranika od interesa za fondove radi UCG konektor. Servis u opredijeljenim intervalima, periodično, provjerava postojanje dokumenta (JPR, JPRK i UFL) koja su izazvala promjenu u CROO, a za koju nisu generisani podaci za fondove.
Za pronađene dokumente servis generiše podatke, tako da za svaki dokument postoji poseban procesor u kojem su metode za dobijanje svih vrsta fajlova i određivanje da li je taj dokument značajan za instituciju. Generisani podaci, odnosno fajlovi za fondove su predmet sinhronizacija između PU i fondova. Fajlovi su dostupni fondovima i spremni za dopremanje pomoću UCG konektora.

8. RAZMJENA REGISTRACIONIH PODATAKA KROZ UCG SISTEM

Uvođenjem sistema objedinjene registracije i naplate poreskih obveznika i osiguranika, popunjavanje i podnošenje dotadašnjih 16 obrazaca za registraciju poreskih obveznika u četiri institucije (Poreska uprava, Fond penzijskog i invalidskog osiguranja, Fond za zdravstveno osiguranje i Zavod za zapošljavanje), zamijenjeno je jedinstvenom registracijom po svim potrebnim osnovima, jedinstvenim obrascem JPR na jednom šalteru kod Poreske uprave ("Jedna prijava, jedan šalter").

Podnošenjem JPR obrasca na šalterima Poreske uprave, koji sadrži registracione podatke o svim obveznicima plaćanja poreza i doprinosa, vrši se unos u UCG sistem Poreske uprave. Na taj način se evidentiraju sve informacije o promjenama - prijava, odjava i izmjena osiguranja.

[16] Dopis Poreske uprave br. 40116/19-033-231/15 od 04.03.2019. godine.

Ovi podaci se automatski prosleđuju Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja i Fondu za zdravstveno osiguranje, sinhronizacijom podataka između CROO i baza fondova, na način koji je definisan Protokolom za razmjenu podataka u UCG sistemu.

Sa druge strane Fond penzijskog i invalidskog osiguranja prosleđuje registracione podatke za penzionere direktno u UCG sistem, slanjem JPRK obrasca. Zatim, Fond za zdravstveno osiguranje prosleđuje registracione podatke za zdravstveno osiguranje za nezaposlene koji su odjavljeni iz Zavoda za zapošljavanje, direktno u UCG sistem, slanjem JPRK obrasca. Takođe, Zavod za zapošljavanje prosleđuje registracione podatke za nezaposlene direktno u UCG sistem, slanjem JPRK obrasca.

U Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja izvršen je uvid u sinhronizaciju podataka sa Poreskom upravom. Utvrđeno je da se automatska sinhronizacija registracionih podataka između CROO i baze Fonda, u oba smjera, vrši u definisanim intervalima na 15 minuta. Osim toga, sistem je podešen tako da se sinhronizacija može pokrenuti manuelno, po potrebi. Nakon završetka sinhronizacija, sistem javlja da je uspješno završena, što je situacija u većini slučajeva, odnosno da nije uspješna u slučaju npr. da je neki JPRK odbijen. U tim situacijama službenik Fonda koristi aplikaciju Poreske uprave, da utvrdi zbog čega je nastao probem, i korisnika upućuje na pravno lice, koje za njega nije uradilo odjavu osiguranja, što će se riješiti kada to pravno lice u Poreskoj upravi odjavi korisnika. U Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja imaju dva naloga za pristup aplikaciji Poreske uprave, registracionim podacima.

U Fondu za zdravstveno osiguranje je izvršen uvid i utvrđeno je da se baza Fonda i CROO sinhronizuju na 10 minuta, kao i da se baza Fonda za zdravstveno osiguranje ažurira registracionim podacima osiguranika i podacima članova njihovih porodica koji su preko njega zdravstveno osigurani. Zaposleni u Fondu za zdravstveno osiguranje imaju pristup aplikaciji Poreske uprave, 22 naloga za područne jedinice i 5 za centralu Fonda, koju su u ranijem periodu koristili za provjeru uplate zdravstvenog osiguranja pri ovjerama zdravstvenih knjižica. Izmjenom zakonskih propisa za ovjeru zdravstvene knjižice je potrebna samo registracija koja se u sistem Fondu za zdravstveno osiguranje prenosi sinhronizacijom, tako da aplikaciju Poreske uprave u Fondu koriste samo kada se pojavi problem. Naime, dešava se da u sistemu Fonda ne postoji registracija, a da je kod Poreske uprave registracija uredna, što znači da sinhronizacija nije urađena, pa iz Fonda alarmiraju Poresku upravu da postoji problem koji nadalje zajednički otklanjaju.

9. RAZMJENA FINANSIJSKIH PODATAKA KROZ UCG SISTEM

U Poreskoj upravi je utvrđeno da, iako je Protokolom definisano da Poreska uprava treba da prosleđuje fondovima finansijske podatke o svim obveznicima plaćanja poreza i doprinosa, to nije realizovano i generalno se finansijski podaci ne prosleđuju. Razlog za to je to što se uplate vrše na jedinstveni uplatni račun poreza na dohodak fizičkih lica i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje (u primjeni od 01.01.2011. godine, od kada se umjesto na dotašnjih 36 računa za 36 vrsta prihoda sve upaćuje na jedinstveni račun). Na ovaj račun se evidentiraju obaveze po osnovu svih poreza na dohodak fizičkih lica i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, a obračun po kojem je uplata izvršena Poreskoj upravi se dostavlja nakon mjesec i po dana. Uvođenjem jedinstvenog računa, Poreska uprava nije u mogućnosti da izvrši raspodjelu uplate kako je privredni subjekat - uplatilac obračunao, dok obračun ne bude dostavljen, iz razloga različitih tipova uplata za različite korisnike (npr. plata za april mjesec

se isplaćuje 1. maja, a obračun se dostavlja 1. - 15. juna podnošenjem poreske prijave[17] (za sve isplate), pa u Poreskoj upravi do dostavljanja obračuna putem Izvještaja o obračunatim i plaćenim porezima i doprinosima (IOPPD obrazac), nisu u mogućnosti da znaju koliko i kome je uplaćeno poreza i doprinosa, iz razloga što se na zarade tj. lična primanja obračunavaju porezi i/ili doprinosi, u zavisnosti da li se radi o zaradi, ugovoru o djelu ili zaradi za vrijeme privremene spriječenosti za rad, a postoji 95 različitih vrsta obračuna). Osim toga, Zakonom o reprogramu poreskog potraživanja[18] se ovaj problem dodatno usložnjava. Dakle, ni Poreska uprava nema ove podatke na dnevnoj osnovi, a već narednog dana nakon pristigle uplate, ona se prosleđuje u državni budžet.

Zato u Poreskoj upravi smatraju da dostavljanje ovih podataka nakon prijema obračuna privrednog subjekta - uplatioca, zbog protoka vremena od mjesec i po dana, nema svrhe. Osim toga, tenderskom specifikacijom za postojeći informacioni sistem Poreske uprave, nije bilo precizirano da li se pod M4 obrascem podrazumijeva elektronski dokument ili papirna forma. Takođe je bila dilema oko tumačenja da li se radi o obrascu ili izvještaju (obrazac je potpisani dokument, dok je izvještaj elektronski dokument koji se dobija iz sistema). Osim toga, u tenderskoj specifikaciji je naveden samo M4 obrazac, dok su izostavljeni obavezujući obrasci M8 i M12, koji su Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja neophodni.

S druge strane, s obzirom na podatke koje sadrži Izvještaj o obračunatim i plaćenim porezima i doprinosima (IOPPD obrazac) koji se Poreskoj upravi dostavlja svakog mjeseca i iz kojeg se mogu izračunati podaci koje sadrži M4 obrazac, uz činjenicu da je Protokolom o razmjeni podataka u UCG sistemu definisano da ovaj obrazac Poreska uprava elektronski dostavlja Fondu, kao i da Poreska uprava ima godišnje održavanje sistema, kao odgovor na pitanje zašto od kompanije koja je kreirala i održava sistem, do sada nije traženo da realizuje navedenu proceduru (GetM4 servis iz Protokola), iz Poreske uprave navode da je u pitanju kompleksan poslovni proces sa velikim brojem otvorenih pitanja, pa obrazlažu: da ranija specifikacija nije adekvatna jer ne zaokružuje cijeli proces (M4 je izvještaj a ne obrazac i nedostaju M8 i M12), da je zastarjela jer je prošlo osam godina u kojima je bilo dinamičnih zakonskih izmjena, i navode implikacije čestih zakonskih izmjena, a naročito Zakona o reprogramu poreskog potraživanja.

Poreska uprava ne ispunjava svoje obaveze iz Protokola o razmjeni podataka u UCG sistemu, pa svake godine informiše Fond penzijskog i invalidskog osiguranja da nije u mogućnosti da u posebnom formatu dostavlja podatke o stažu osiguranja, zaradama, naknadama zarada i visini uplaćenog doprinosa za PIO, odnosno elektronsku M4 prijavu za svakog osiguranika posebno. Na unosu M4 obrazaca, koje su privredni subjekti dužni da jednom godišnje, do kraja aprila mjeseca, dostavljaju Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja, radi evidentiranja ovih podataka u sistem Fonda, u Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja je na radno angažovano: unosu prijava podataka za matičnu evidenciju aktivnih osiguranika - 6 zaposlenih, a na poslovima obezbjeđenja, kontrole i kompletiranja podataka za matičnu evidenciju aktivnih osiguranika - 27 zaposlenih.

Takođe je Protokolom definisano da Poreska uprava treba da fondovima omogući uvid u plaćene i neplaćene obaveze po osnovu doprinosa privrednih subjekata, kao i uplaćene doprinose po fizičkom licu, putem veb interfejsa, što nije realizovano usled nepostojanja tehničkih mogućnosti.

[17] Moguća je i izmjena poreske prijave kojom se prvobitni obračun potpuno mijenja, tj. anulira.
[18] Službeni list Crne Gore br. 83/16.

Fond penzijskog i invalidskog osiguranja nema mogućnost uvida u plaćene doprinose po fizičkom licu putem veb interfejsa. Naime, u procesu testiranja je bilo omogućeno jednom korisničkom nalogu Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja da gleda analitičku karticu poreskih obveznika i osiguranika, ali u daljem procesu rada Fonda nije procedurom izdefinisano korišćenje ovih podataka. Takođe, Fond za zdravstveno osiguranje nema mogućnost uvida u plaćene doprinose po fizičkom licu putem veb interfejsa. S obzirom da je kontrola naplate doprinosa prešla u nadležnost Poreske uprave, doprinosi po fizičkom licu nisu od posebnog značaja za Fond za zdravstveno osiguranje, iako u Fondu iste smatraju korisnim.

10. UGOVORI - FINANSIJSKI PODACI

Ugovorom o nabavci i instalaciji informacionog sistema (br. 01-89534 od 20.12.2006. godine) koji je potpisalo Ministarstvo finansija sa kompanijom izvođačem, kojim je predviđena izrada softvera za potrebe reforme poreskog sistema, u iznosu od 1.040.000,00€, odnosno 1.216.800,00€ sa PDV-om.

Tabela 6: Pregled stavki iz Ugovora o nabavci i instalaciji informacionog sistema:

Ugovor o nabavci i instalaciji informacionog sistema		
A.	Priprema projekta	312.000,00 €
B.	Razvoj sistema	530.400,00 €
C.	Obuka	52.000,00 €
D.	Podrška	145.600,00 €
	Ukupno	1.040.000,00 €

Tabela 7: Pregled ugovora o održavanju sistema za period 2012 – 2018.godina:

Ugovor o nabavci i instalaciji informacionog sistema			
R. br.	Ugovor	Broj i datum	Iznos ugovora sa PDV-om
1.	Ugovor o pružanju usluga tehničkog održavanja softverskih rješenja UCG1 i UCG2	br. 12-19952 od 12.12.2018. godine	139.999,42 € za period od 12 mj.
2.	Ugovor o pružanju usluga tehničkog održavanja softverskih rješenja UCG3	br. 12-15942/1 od 15.10.2018. godine	59.532,00 € za period od 12 mj.
3.	Ugovor o pružanju usluga tehničkog održavanja softverskih rješenja UCG1 i UCG2	br. 012-20436 od 24.11.2017. godine	142.800,00 € za period od 12 mj.
4.	Ugovor o pružanju usluga tehničkog održavanja softverskih rješenja UCG1 i UCG2	br. 08-17208 od 10.11.2016. godine	142.800,00 € za period od 12 mj.
5.	Ugovor o pružanju usluga tehničkog održavanja softverskih rješenja UCG1 i UCG2	br. 08-7154/1 od 09.06.2015. godine	142.000,00 € za period od 12 mj.
6.	Ugovor o pružanju usluga tehničkog održavanja softverskih rješenja UCG1 i UCG2	br. 08-7942/1 od 08.07.2014. godine	120.000,00 € Za period od 08.07.2014 do 01.03.2015. g.
7.	Ugovor o pružanju usluga tehničkog održavanja softverskih rješenja UCG1 i UCG2	br. 8743/1-13 od 17.06.2013. godine	80.000,00 € Za period od 17.06.2013 do 31.12.2013. g.
8.	Ugovor o pružanju usluga tehničkog održavanja softverskih rješenja UCG1 i UCG2	br. 12166/1-12 od 26.10.2012. godine	120.000,00 € za period od 6 mj.

S obzirom da je Poreska uprava u prethodnom periodu uvidjela nedostatke instaliranog informacionog sistema i da je u toku realizacija projekta "Reforma poreske administracije", finansiranog kreditom IBRD-a u iznosu od 14 miliona eura, to Državna revizorska institucija smatra nesvrsishodnim davanje preporuka koje se odnose na postojeći informacioni sistem.

U smislu potpune primjene Protokola o razmjeni podataka u UCG sistemu i Zakona o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa, Državna revizorska institucija je preporučila da u radnim grupama za implementaciju Integrisanog sistema za upravljanje prihodima, budu uključeni predstavnici Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore i Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore, što je prihvaćeno i blegovremeno realizovano. Na taj način će se u toku izrade informacionog sistema sistematizovati svi zahtjevi koje imaju fondovi prema Poreskoj upravi, a fondovi imati dovoljno vremena da svoje informacione sisteme pripreme za prijem podataka od Poreske uprave.

III MIŠLJENJE

Na bazi sprovedene revizije i utvrđenog činjeničnog stanja, a u skladu sa članom 12 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji i članom 45 Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum DRI u sastavu: Radule Žurić (član Senata - rukovodilac Kolegijuma) i dr Milan Dabović (predsjednik Senata – član Kolegijuma), na sjednici održanoj 18. septembra 2019. godine, usvojio je:

KONAČNI IZVJEŠTAJ
revizije evidentiranja obračuna i naplate doprinosa za socijalno osiguranje

U sklopu revizije evidentiranja obračuna i naplate doprinosa za socijalno osiguranje Ministarstvo finansija nije dostavilo sledeća dokumenta[19]:

1. Ugovor broj: 01-9557 od 28.12.2007. godine za realizaciju Projekta za poresko knjigovodstvo (UCG2)
2. Tekst Projekta „Objedinjena registracija i naplata“ (UCG1) za izgradnju informacionog sistema za evidentiranje obračuna i naplate doprinosa za obavezno socijalno osiguranje i nije dostavilo tekst Projekta za poresko knjigovodstvo (UCG2)
3. Dokumentaciju i informaciju o tome koliko je utrošeno sredstava za nabavku i ugradnju informacionih sistema za: 1) Objedinjenu registraciju i naplatu i 2) Poresko knjigovodstvo, kao i dokaze da je nabavka izvršena u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.
4. Preciznu informaciju koliko je sredstava, od zajma u iznosu od 14 miliona za realizaciju Projekta „Reforma Poreske administracije“ namijenjeno za rješavanje problema evidencije i prenosa podataka u skladu sa Zakonom o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa.

Takođe, Ministarstvo finansija je potvrdilo da nije donijelo podzakonske propise kojim je trebalo, u skladu sa članovima 7 i 8 Zakona o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa, bliže urediti način ažuriranja centralnog registra i bliže urediti način dostavljanja podataka iz centralnog registra korisnicima.

Zbog nepotpune dokumentacije i protoka vremena, revizijom nije bilo moguće pribaviti dovoljno revizorskih dokaza na osnovu kojih bi se mogle utvrditi činjenice nefunkcionisanja u potpunosti informacionog sistema Poreske uprave i na osnovu toga revizorski nalazi, posebno koji se odnose na razmjenu podataka sa Fondom penzijskog i invalidskog osiguranja, Fondom za zdravstveno osiguranje i Zavodom za zapošljavanje, što ima za posljedicu neispunjavanje obaveza iz Protokola o razmjeni podataka u UCG sistemu, te u skladu sa tim, nadležni Kolegijum izražava **uzdržano mišljenje.**

Rukovodilac Kolegijuma

Radule Žurić
Član Senata DRI

[19] Detaljnije na strani 30 ovog Izvještaja.