



**CRNA GORA  
MINISTARSTVO FINANSIJA**

Broj: 02-03-19167/1

Podgorica, 22. decembar 2016. godine

**MINISTARSTVO RADA I SOCIJALNOG STARANJA  
- n/r ministra, gospodina Kemala Purišića -**

Poštovani gospodine Purišiću,

Na osnovu Vašeg akta, broj: 100-90/16-25 od 14. decembra 2016. godine, kojim se traži mišljenje na tekst *Predloga odluke o utvrđivanju godišnjeg broja dozvola za privremeni boravak i rad stranaca za 2017. godinu*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

Predloženim propisom uspostavlja se ravnoteža između ponude i tražnje na tržištu rada i stvaraju se uslovi za zadovoljavanje potreba poslodavca za zapošljavanjem strane radne snage, koja se ne može obezbijediti ponudom sa domaćeg tržišta.

Na tekst *Predloga odluke* i pripremljeni *Izveštaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa*, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u dostavljeni obrazac za procjenu fiskalnog uticaja, utvrđeno je da sprovođenje *Odluke* neće zahtijevati finansijska sredstva iz budžeta, već će uticati na povećanje u generisanju prihoda budžeta u 2017. godini u iznosu od 11.155.362,75€.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija je saglasno sa *Predlogom odluke o utvrđivanju godišnjeg broja dozvola za privremeni boravak i rad stranaca za 2017. godinu*.

S poštovanjem,

  
**MINISTAR**  
Darko Radunović  


## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo rada i socijalnog staranja

NAZIV PROPISA

Predlog odluke o utvrđivanju godišnjeg broja dozvola za privremeni boravak i rad stranaca za 2017. godinu

### 1. Definisane probleme

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

- Predloženi propis treba da omogući uspostavljanje ravnoteže između potrebe zapošljavanja domaće radne snage, posebno na sezonskim poslovima, i naglašenih potreba poslodavaca za zapošljavanjem u određenim djelatnostima, kada te potrebe ne može u potpunosti zadovoljiti domaća ponuda.
- Uzroci problema mogu biti: neodgovarajuća kvalifikaciona struktura nezaposlenih; nemotivisanost za prihvatanje zaposlenja i nedostatak mobilnosti domaće radne snage;
- Povećanje broja stranaca u ukupnom zapošljavanju, a posebno izraženo tokom turističke sezone;
- Zbog neodgovarajuće kvalifikacione strukture, nemotivisanosti i nedostatka mobilnosti domaće radne snage, a iskazanih potreba poslodavaca posebno tokom sezone, najviše bi bili oštećeni privredni subjekti;
- Bez primjene propisa poslodavcima bi bila ograničena mogućnost angažovanja radne snage za potrebe obavljanja svoje privredne aktivnosti.

### 2. Ciljevi

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

- Predloženim propisom uspostavlja se ravnoteža između ponude i tražnje na tržištu rada i stvaraju se uslovi za zadovoljavanje potreba poslodavaca za zapošljavanjem strane radne snage, koja se ne može obezbijediti ponudom sa domaćeg tržišta.
- Propis je usklađen sa Zakonom o strancima („Sl. list CG”, br. 56/14, 28/15 i 16/16) i Uredbom o kriterijumima i postupku za utvrđivanje godišnjeg broja dozvola za privremeni boravak i rad stranaca („Sl. list CG”, br. 40/15).

### 3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba

razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).

- Obrazložiti preferiranu opciju?

-Osnov za donošenje Odluke o utvrđivanju godišnjeg broja dozvola za privremeni boravak i rad stranaca za 2017. godinu sadržan je u članu 73 Zakona o strancima. Navedenom odredbom propisano je da godišnji broj dozvola za privremeni boravak i rad stranaca – godišnju kvotu, utvrđuje Vlada Crne Gore, u skladu sa migracionom politikom, stanjem i kretanjem na tržištu rada u Crnoj Gori, najkasnije do 30. novembra tekuće, za narednu godinu.

-Za 2017. godinu predlaže se utvrđivanje godišnje kvote u ukupnom broju od 13.185 dozvola. Iz navedenog broja, izdvaja se 2.000 dozvola za privremeni boravak i rad stranaca, koje Ministarstvo rada i socijalnog staranja, može dodatno rasporediti za pojedine namjene, u skladu sa potrebama tržišta rada, na zahtjev Zavoda za zapošljavanje Crne Gore. Za zapošljavanje stranaca se utvrđuje broj 6.501 dozvola, za sezonsko zapošljavanje 3.324 dozvole i za pružanje ugovorenih usluga 1.360 dozvola. Dakle, iz ukupno utvrđenog broja raspoređeno je 11.185 dozvola.

-Prema podacima Zavoda za zapošljavanje Crne Gore i Ministarstva unutrašnjih poslova u 2015. godini izdato je ukupno 16.811 radnih dozvola i dozvola za privremeni boravak i rad stranaca, od čega 14.784 u kvoti i 2.027 van kvote.

Odlukom o utvrđivanju godišnjeg broja dozvola za privremeni boravak i rad stranaca za 2016. godinu („Službeni list CG“, broj 76/15) godišnja kvota je utvrđena u ukupnom broju od 14.792 dozvola. Iz navedenog broja izdvojeno je 3.000 dozvola, koje Ministarstvo rada i socijalnog staranja može dodatno rasporediti za određenu namjenu, u skladu sa potrebama tržišta rada, na zahtjev Zavoda za zapošljavanje Crne Gore.

Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova, koje je nadležno za sprovođenje postupka izdavanja dozvola za privremeni boravak i rad stranaca, a u skladu sa Zakonom o strancima, u periodu od 01. 01. do 21. 11. 2016. godine izdato je ukupno 13.679 dozvola za privremeni boravak i rad stranaca, od čega 10.516 u kvoti i 3.163 van kvote.

U 2016. godini su nastavljeni trendovi na tržištu rada iz druge polovine 2015. godine, koje karakteriše rast nezaposlenosti, izraženo zapošljavanje strane radne snage, znatan rast broja novoprijavljenih na evidenciju nezaposlenih (a prije svega žena). Na evidenciji nezaposlenih na dan 28.11.2016. godine nalazi se 47.392 nezaposlena lica što je 9.681 lice ili 25,67% više u odnosu na isti period prethodne godine. Učešće žena u ukupnoj nezaposlenosti je 52,35% dok je njihovo učešće na dan 24.10.2015. godine bilo 50,25%. Stopa nezaposlenosti na dan 28.11.2016. godine je 20,43% dok je na isti dan prethodne godine bila 16,25%.

Godišnja kvota dozvola za privremeni boravak i rad stranaca za 2017. godinu je za 10,86% niža od godišnje kvote utvrđene za 2016. godinu (13.185:14.792). Kod gotovo svih zanimanja kvote su, u manjoj ili većoj mjeri, za narednu godinu niže.

U ukupnim i utrošenim kvotama za dozvole za privremeni boravak i rad stranaca u 2016. godini, kao i predviđenim za narednu godinu, pretežno učešće (oko 70%), imaju tri grupe zanimanja: zanimanja u uslugama i trgovini (kuvari, konobari, barmeni, trgovci...), zanatska i srodna zanimanja (izvođači osnovnih i završnih građevinskih radova, pekari, mesari itd) i jednostavna zanimanja u poljoprivredi, građevinarstvu itd. Ponuda radne snage kod navedene tri djelatnosti, koje opredjeljuje obim i strukturu kvota, je za 11 mjeseci ove godine bila oko 35.000, tražnja oko 16.500, a zapošljavanje oko 5.300 lica, što potvrđuje raniju konstataciju da se kod ovih grupa zanimanja više zapošljava strana u odnosu na domaću radnu snagu. Na tržištu rada je, u određenim periodima, evidentan deficit kod nekih zanimanja, prije svega građevinskih, ugostiteljskih i poljoprivrednih.

Kvota za 2017. u odnosu na 2016. godinu su kod većine djelatnosti smanjene, a na djelatnost poljoprivrede, građevinarstva, trgovine i ugostiteljstva se odnosi 66% ukupnih kvota. Ostvareno zapošljavanje je bilo za 59,5% niže od prijavljene tražnje, što znači da se kod njih više zapošljava strana u odnosu na domaću radnu snagu (6.813:4.982), što korespondira sa obimom zapošljavanja navedenih grupa zanimanja, koja se uglavnom vezuju za ove djelatnosti. Kvota za narednu godinu, kako na nivou zanimanja, tako i na nivou djelatnosti su, u cjelini posmatrajući, relativno, realno utvrđene, a njihovo smanjivanje u odnosu na ovu godinu treba da doprinese određenoj supstituciji zapošljavanja stranaca domaćom radnom snagom, odnosno ostvarivanju realno prihvatljivih odnosa u tom smislu, tj. koji odgovaraju ponudi, tražnji i mogućnosti zapošljavanja domaće radne snage u Crnoj Gori.

Ukoliko dođe do promjena na tržištu rada ili zbog posebnih uslova u pojedinim djelatnostima, Vlada Crne Gore može ograničiti godišnju kvotu, povećati broj, odnosno izvršiti preraspored po namjenama, shodno članu 74 stav 2 Zakona o strancima.

#### 4. Analiza uticaja

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

- Donošenje predloženog propisa imaće pozitivan uticaj na tržište rada na privredne subjekte;
- Neće izazivati dodatne troškove;
- Propisom se podržava legalno zapošljavanje stranaca;
- Ne postoje administrativna opterećenja i biznis barijera.

#### 5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proistići finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

Kod procjene fiskalnog uticaja primjene Odluke pošlo se od sljedećih pretpostavki:

- da je ukupan broj dozvola za privremeni boravak i rad stranaca 13.185;
- da će se prosječna zarada stranca koji se zaposli u Crnoj Gori u 2017. godini, imajući u vidu zanimanje, odnosno poslove na koje će se anagažovati, kretati oko 335,00 €;

-da će se fiskaliteti na zaradu od 335,00 € kretati oko 224,25 € i  
-da će ostvarenje kvote biti 80%.

Polazeći od navedenih pretpostavki, a imajući u vidu strukturu dozvola za privremeni boravak i rad, procijenjen je sljedeći fiskalni uticaj:

1. Po osnovu dozvola za privremeni boravak i rad radi zapošljavanja stranaca (6.501), koji bi se radno angažovali prosječno šest mjeseci, fiskaliteti bi iznosili **6.996.600,00 €**

$$6.501 * 80\% = 5.200 * 6 * 224,25 = 6.996.600,00 \text{ €}$$

2. Po osnovu dozvola za privremeni boravak i rad radi sezonskog zapošljavanja stranaca (3.324), od kojih bi se 60% radno angažovalo jedan mjesec, a 40% dva mjeseca, fiskaliteti bi iznosili **834.882,75 €**

$$3.324 * 80\% = 2.659$$

$$2.659 * 60\% = 1.595 * 1 * 224,25 = 357.678,75 \text{ €}$$

$$2.659 * 40\% = 1.064 * 2 * 224,25 = 484.380 = 477.204,00 \text{ €}$$

$$\text{-----}$$
$$834.882,75 \text{ €}$$

3. Po osnovu dozvola za privremeni boravak i rad radi pružanja ugovorenih usluga stranaca **zarada se ne isplaćuje u Crnoj Gori**. Plaća se samo taksa za izdavanje dozvole za privremeni boravak i rad.

4. Po osnovu izdvojenih dozvola (2.000)

$$2.000 * 6 * 224,25 = \mathbf{2.691.000,00 \text{ €}}$$

5. Po osnovu administrativne takse shodno Zakonu o administrativnim taksama – Tarifni broj 12 - **632.880,00 €**

$$13.185 * 80\% = 10.548 * 60 = 632.880,00 \text{ €}$$

**Prema tome ukupni fiskalni prihodi po navedenim osnovama iznose 11.155.362,75 €.**

#### 6. Konsultacije zainteresovanih strana

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

- Prilikom donošenja propisa nije korišćena eksterna ekspertska podrška;

- Radi izrade Predloga odluke o utvrđivanju godišnjeg broja dozvola za privremeni boravak i rad stranaca za 2017. godinu obrazovana je Radna grupa, u kojoj su, pored predstavnika Ministarstva rada i socijalnog staranja, bili i predstavnici: Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva održivog razvoja i turizma, Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstva saobraćaja i pomorstva, Ministarstva ekonomije, Ministarstva zdravlja, Ministarstva finansija, Ministarstva prosvjete, Ministarstva nauke, Ministarstva kulture, Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije, Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, Zavoda za statistiku Crne Gore, Privredne komore Crne Gore, Unije poslodavaca Crne Gore, Saveza sindikata Crne Gore i Unije slobodnih sindikata Crne Gore.

- Predlog godišnje kvote je pripremljen na osnovu podataka Ministarstva unutrašnjih poslova o izdatim dozvolama u 2016. godini, u kojoj je privredna struktura najpribližnija očekivanim privrednim aktivnostima u 2017. godini, analitičkog prikaza stanja i kretanja na tržištu rada, koji je uradio Zavod za zapošljavanje Crne Gore, kao i predloga organa državne uprave nadležnih za djelatnosti za koje se utvrđuje godišnja kvota i predstavnika poslodavaca.

- Na predlog godišnje kvote dozvola za privremeni boravak i rad stranaca za 2017. godinu, koji je pripremio Ministarstvo rada i socijalnog staranja, dobijena su mišljenja organa državne uprave nadležnih za pojedine djelatnosti za koje se utvrđuje kvota i Zavoda za zapošljavanje Crne Gore.

#### **7: Monitoring i evaluacija**

- **Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?**
- **Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?**
- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**
- **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**
- Ne postoje prepreke za implementaciju propisa;
- Ispunjenje ciljeva će se mjeriti prema broju zaposlenih stranaca i broju zaposlene domaće radne snage;
- Za sprovođenje monitoringa i evaluaciju biće zaduženi Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Zavod za zapošljavanje Crne Gore.

#### **Datum i mjesto**

Podgorica, 14.12.2016.godine

**MINISTAR**

Kemal Purišić

