



Crna Gora
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Br: 02-03-*N 7 12*,

Podgorica, 11.11.2021. godine

MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA

-n/r ministra, gospodina mr Jakova Milatovića -

Poštovani gospodine Milatoviću,

Na osnovu Vašeg akta broj: 002-102/21-9061/1 od 09.11.2021. godine, kojim se traži mišljenje na *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

MIŠLJENJE

Uvidom u dostavljeni akt, utvrđeno je da je razlog za donošenje izmjena Zakona o radu usklađivanje sa Programom Vlade Crne Gore „Evropa sad“, kojim se predviđa, kao jedna od ključnih mjera za poboljšanje standarda građana, povećanje minimalne zarade na 450,00€, suzbijanje sive ekonomije i ukidanje uplaćivanja doprinosa za zdravstveno osiguranje koji će se obezbjeđivati iz budžeta države, čime se uvodi sistem zdravstvene zaštite jednak za sve građane Crne Gore.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja nema primjedbi na *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu*.

S poštovanjem,



MINISTAR
mr Miloško Spajić

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo ekonomskog razvoja

NAZIV PROPISA

Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu

1. Definisanje problema

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

1. U primjeni ovog zakona pojavili su se problemi koji se odnose na: visoko poresko opterećenje na rad i zahtjevi udruženja poslodavaca za njegovim smanjenjem; nizak životni standard zaposlenih sa najnižim primanjima i zahtjevi sindikalnih udruženja za povećanjem minimalne zarade; neuplaćivanje poreza i doprinosa na zarade, smanjen standard zaposlenih.

- Predlogom ovog zakona otklanjaju se određeni negativni efekti koji su nastali usljed primjene postojećih zakonskih rješenja, kao i velikog poreskog opterećenja na zarade, a sve u skladu Programom Evropa sad.

Uzroci problema koji se rješavaju ovim Predlogom zakona su:

- povećanje minimalne zarade na 450€ u neto iznosu;
- poboljšanje standarda zaposlenih;
- smanjenje neformalne ekonomije;
- ukidanje plaćanja doprinosa na zdravstveno osiguranje od strane poslodavaca.

Posljedice problema koje proizilaze iz ovog zakona su:

- 1) neformalna ekonomija;
- 2) neuplaćivanje poreza i doprinosa na zarade;
- 3) dosadašnji iznos minimalne zarade bio je nedovoljan da dostojanstven život;
- 4) smanjen standard zaposlenih.

U primjeni zakona oštećeni su sljedeći subjekti:

1) Zaposleni:

- Na način što dosadašnji iznos minimalne zarade ne zadovoljava osnovne potrebe zaposlenih, kao i troškove života;

2) Država:

- Zbog nemogućnosti naplate poreza i doprinosa nastalih usljed neformalne ekonomije;

- Ukoliko se ne bi izvršile izmjene zakona problem bi evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)

- 1) ne bi se unaprijedile odredbe koje se odnose na iznos minimalne zarade;
- 2) ne bi se smanjila neformalna ekonomija;
- 3) ne bi se unaprijedio standard zaposlenih;
- 4) ne bi se uvela odredba koja se odnosi da je poslodavac obavezan da smanjenje dohodka fizičkih lica i doprinosa na obavezno zdravstveno osiguranje usmjeri na zarade i naknade zarade;
- 5) ne bi se propisale kazne za prekršaje za poslodavce ukoliko dio troškova nastalih smanjenjem dohodka fizičkih lica i doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje na zarade i naknade zarade;
- 6) ne bi se ukinulo da doprinos za zdravstveno osiguranje plaća poslodavac.

2. Ciljevi

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

Osnovni razlozi za donošenje izmjena Zakona o radu jeste usklađivanje Program Vlade Crne Gore Evropa sad, kojim se predviđa kao jedna od ključnih mjera za poboljšanje standarda građana, između ostalog, povećanje minimalne zarade na 450 eura, kao i suzbijanje sive ekonomije.

Vlada Crne Gore je odgovorno prihvatila inicijativu da se unaprijedi standard zaposlenih sa minimalnom zaradom, ali istovremeno vodeći računa da se ne uspori rast zaposlenosti i konkurentnost privrede, kao i da se postigne neutralan efekat na budžet, kako bi se obezbijedilo ostvarenje prihoda projektovanih u procesu fiskalne konsolidacije.

U tom smislu Vlada Crne Gore je predložila izmjene Zakona o radu na način da iznos minimalne zarade počev od 1. januara 2022. godine ne bude niži u neto iznosu od 450,00 eura.

Isto tako ukidanjem plaćanja doprinosa na zdravstveno osiguranje od strane poslodavaca izvršeno je usklađivanje sa Programom „Evropa sad“ koji podrazumijeva sistem u kojem su svi građani jednaki u korišćenju zdravstvene zaštite i koji se finansira iz državnog budžeta. Na ovaj način se cjelokupna zdravstvena zaštita finansira iz poreskih sredstava koja se uplaćuju u nacionalni budžet, dok se participacije građana odnose se uglavnom na lijekove u izvanbolničkom korišćenju.

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?

-„status quo“ opcija-

- Ni bi došlo do povećanja standarda zaposlenih;
- Ne bi se unaprijedile odredbe koje se odnose na minimalnu zaradu;
- Ne bi se suzbijala neformalna ekonomija;
- Ne bi se ukinulo da doprinos za zdravstveno osiguranje od strane poslodavca.

- Preferirana opcija –

- unaprijedenje standarda zaposlenih;
- unaprijedenje zakonskih rješenja i usklađivanje sa Programom Evropa sad;
- suzbijaja neformalne ekonomije.

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.

- Navedene izmjene Zakona o radu će pozitivno i direktno uticati na povećanje standarda zaposleni na način što će povećati minimalna zarada sa dosadašnjih 250 eura na 450 eura.
- Isto tako, povećanja iznosa minimalne zarade neće imati negativan uticaj na poslodavce iz razloga što je kroz Program Evropa sad predviđena izmjena poreskih propisa, a između ostalog, smanjenje poreskog opterećenja na zarade.
- Polazne osnove za izmjene Zakona o radu kao i uvođenje novog modela oporezivanja rada u Crnoj Gori su:
 - visoko poresko opterećenje na rad i zahtjevi udruženja poslodavaca za njegovim smanjenjem; - nizak životni standard zaposlenih sa najnižim primanjima i zahtjevi sindikalnih udruženja za povećanjem minimalne zarade;
 - opredjeljenje Vlade Crne Gore da se instrumentima fiskalne politike obezbijedi manje poresko opterećenje na rad a povećanjem poreskog opterećenja kroz uvođenje progresivne stope poreza na dohodak i dobit i drugih poreskih intervencija, kojima će se kompenzovati izgubljeni budžetski prihodi.
- Polazeći od navedenog, predlažu se sljedeće izmjene poreskog opterećenja rada: - povećanje minimalne zarade na 450€ u neto iznosu; - uvođenje neoporezivog dijela zarade od 700€ na bruto osnovicu (stopa poreza na dohodak od 0% na bruto osnovicu do 700€); - uvođenje uvećane stope poreza na dohodak od 15% na bruto osnovicu iznad 1.000€; - ukidanje obaveze plaćanja doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje (ukidanje stope doprinosa na teret i zaposlenog i poslodavca).
- Predloženom reformom, poresko opterećenje na rad u Crnoj Gori, smanjuje se sa sadašnjih 39%, za sve nivoe dohotka, na 20,4% za nivo nove minimalne zarade (450€), a zatim se progresivno povećava sa rastom zarada do nivoa od 31,3% za nivo neto zarade od 2.000€ i nadalje u zavisnosti od nivoa zarade. Predloženom reformom postižu se sljedeći ciljevi: - unapređuje se životni standard svih zaposlenih, posebno onih sa najnižim primanjima, što utiče na smanjenje nejednakosti dohotka; - smanjuje se poresko opterećenje na rad, čime se stvaraju uslovi za smanjenje "sive ekonomije" na tržištu rada odnosno podstiče formalno zapošljavanje; - privredi se smanjuju troškovi rada i time omogućava da dio sredstava preusmjeri na povećanje investicija ili pokrivanje drugih operativnih troškova; - sa povećanjem neto zarada, zaposleni postaju motivisaniji za rad, te za isti ili niži trošak bruto zarade, poslodavac dobija efikasnijeg radnika. Uštede koje poslodavac ostvaruje odnose se na iznos ukidanja doprinosa za zdravstveno osiguranje na teret poslodavca i uštedu koja se ostvaruje po osnovu proporcionalnog smanjenja troška za prirez porezu (uvođenjem neoporezivog dijela zarade), dok se iznos dosadašnjeg doprinosa za zdravstveno osiguranje na teret zaposlenog i neoporezivi dio zarade preusmjerava na neto zaradu zaposlenog. Smanjenjem poreskog opterećenja na rad utiče se na smanjenje obuhvata "sive ekonomije" u dijelu isplate zarada zaposlenih (isplaćivanje dijela zarade "na ruke"), budući da poslodavci više neće imati interes da pribjegavaju isplati gotovine "na ruke" i rizikuju značajne kazne koje izriču inspekcijski organi, dok na drugoj strani, zaposleni ostvaruje benefite od formalnog zaposlenja, uključujući veću osnovu za buduće penzije, kao i veću osnovu za pristup bankarskim kreditima. Prepoznati rizik uvođenja ove reforme jeste odluka poslodavca da uštedu ostvarenu po osnovu smanjenja poreskog opterećenja na rad preusmjeri na zaposlenog, na šta ga obavezuju odredbe opštih propisa o radu, te će pojačane inspekcijske kontrole biti od presudnog značaja za ispunjenje opšteg cilja predložene reforme. Napominjemo da ukoliko izmjenom zakonskih propisa, dođe do smanjenja stope poreza na dohodak fizičkih lica i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje iz ličnih primanja zaposlenih, poslodavac je dužan da efekte takvog smanjenja usmjeri na zarade, odnosno naknade zaposlenih, u skladu sa

zakonom kako je i propisano članom 33 Opšteg kolektivnog ugovora.

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 proisteći 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 i socijalnog staranja na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?

Da. Prema podacima Uprave prihoda i carina za 2020. godinu, a zaključno sa predatim IOPPD obrascima u maju 2021. godine, ukupan broj zaposlenih koji su primali minimalnu zaradu je oko 15.8006. Sa povećanjem minimalne neto zarade na 250€ od 1. oktobra, obuhvat zaposlenih koji primaju minimalnu zaradu povećan je za oko 20.400.

Ako uzmemo u obzir ukupan broj zaposlenih, prema administrativnim podacima Uprave za statistiku, koji je u aprilu iznosio 153.172, učešće zaposlenih koji primaju minimalnu zaradu (250€) u ukupnom broju zaposlenih iznosi oko 23,6%, što samim tim znači da će navedeni broj lica primati minimalnu zaradu u iznosu od 450,00 eura.

Polazne osnove za predlog novog modela oporezivanja rada u Crnoj Gori su:

- visoko poresko opterećenje na rad i zahtjevi udruženja poslodavaca za njegovim smanjenjem;
- nizak životni standard zaposlenih sa najnižim primanjima i zahtjevi sindikalnih udruženja za povećanjem minimalne zarade;
- opredjeljenje Vlade Crne Gore da se instrumentima fiskalne politike obezbijedi manje poresko opterećenje na rad a povećanjem poreskog opterećenja kroz uvođenje progresivne stope poreza na dohodak i dobit i drugih poreskih intervencija, kojima će se kompenzovati izgubljeni budžetski prihodi.

Polazeći od navedenog, predlažu se sljedeće izmjene poreskog opterećenja rada:

- povećanje minimalne zarade na 450€ u neto iznosu;
- uvođenje neoporezivog dijela zarade od 700€ na bruto osnovicu (stopa poreza na dohodak od 0% na bruto osnovicu do 700€);
- uvođenje uvećane stope poreza na dohodak od 15% na bruto osnovicu iznad 1.000€;
- ukidanje obaveze plaćanja doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje (ukidanje stope doprinosa na teret i zaposlenog i poslodavca).

Predloženom reformom, poresko opterećenje na rad u Crnoj Gori, smanjuje se sa sadašnjih 39%, za sve nivoe dohotka, na 20,4% za nivo nove minimalne zarade (450€), a zatim se progresivno povećava sa rastom zarada do nivoa od 31,3% za nivo neto zarade od 2.000€ i nadalje u zavisnosti od nivoa zarade.

Država odnosno lokalna samouprava kao poslodavac ostvaruje uštedu usljed ukidanja doprinosa za zdravstveno osiguranje na teret poslodavca i pripadajućeg iznosa prireza porezu. Na drugoj strani, troškovi u okviru ukupnog fonda bruto zarada povećavaju se po osnovu zarada zaposlenih koji ostvaruju pravo na minimalnu neto zaradu od 250€ do visine minimalne neto zarade od 450€ .

- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.

Obezbjedenje finansijskih sredstava je potrebno za naredni vremenski period, odnosno od 1. januara 2022. godine od kada će se isplaćivati minimalna

- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? **Ne.**
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
Sredstva se planirana u Budžetu Crne Gore za narednu fiskalnu godinu.
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?
Ne.
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
Ne
- **Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.**

U izradi analize efekata Programa Evropa sad, prilikom kvantifikacije uticaja promjene minimalne zarade i poreskog opterećenja rada na prihode i rashode budžeta odnosno budžetski bilans, kao i uticaja na poslovni ambijent, korišćeni su:

- mikrosimulacioni model razvijen u okviru tehničke podrške pružene od strane Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) Ministarstvu finansija i socijalnog staranja;
- metodologija Uprave za statistiku (MONSTAT), prilikom procjene uticaja rasta minimalne zarade i promjene poreskog opterećenja rada na prosječnu zaradu.

Kao izvori podataka, korišćeni su:

- relevantna zakonska regulativa kojom se uređuju izdvajanja iz budžeta, a čija se visina usklađuje sa minimalnom odnosno prosječnom zaradom;
- podaci Uprave prihoda i carina;
- analize koje su na ovu temu rađene od strane: MMF-a, UNDP-a, Svjetske banke, Evropske komisije, i socijalnih partnera;
- podaci Ministarstva finansija i socijalnog staranja i Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja;
- podaci Zavoda za zapošljavanje Crne Gore;
- mnogobrojna naučna literatura koja se bavi pitanjima politike tržišta rada i fiskalne politike.

- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda?
Obrazložiti.

Nijesu postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda.

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 izrada Predloga zakona nije korišćena eksterna ekspertska podrška.

Predlog zakona je usaglašen sa Programom Evropa sad, te su u skladu tim izvršene izmjene i biće predstavljen u paketu zakona koji se odnose na budžet.

Imajući u vidu činjenicu da je stupanje na snagu Predloga zakona planirano za 1. januar 2022. godine, nijesu sprovedene konsultacije prilikom izrade RIA obrasca.

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?

- Nepoštovanje odredbi od strane poslodavaca
- Pojačani nadzor od strane inspekcijskih organa;
- Broj zaposlenih koji će primati minimalnu zaradu;
- Uprava za inspekcijske poslove.

Datum i mjesto
9.11.2021. godine
Podgorica

MINISTAR
mr Jakov Milatović
