

## Obrazloženje

### I USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom sadržan je u članu 16 stav 1 tačka 5, a u vezi sa članom 68 Ustava Crne Gore ("Službeni list CG", br. 1/07 i 38/13), kojim je, pored ostalog, predviđeno da se zakonom uređuju i druga pitanja od interesa za Crnu Goru, odnosno jemči se posebna zaštita lica sa invaliditetom.

### II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje lica sa invaliditetom u Crnoj Gori uređeni su posebnim zakonom, usvojenim 2008. godine, koji je mijenjan i dopunjavan više puta ("Sl. list CG", br. 49/08, 73/10, 39/11 i 55/16). Ovim zakonom se po prvi put uređuje ova složena i specifična oblast i koristi savremena definicija invalidnosti, koja se bazira na filozofiji prava čovjeka i kojom se ne opredjeljuje invalidnost samo u okviru medicinskog modela (oštećenja, bolesti), već u interakciji sa različitim barijerama, koje mogu da spriječe lica sa invaliditetom, da efikasno i ravnopravno učestvuju u društvu, sa licima bez invaliditeta.

Nakon dugogodišnje primjene ovog Zakona, ukazala se potreba da je određena zakonska rješenja potrebno unaprijediti.

Pripremi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom pristupa se zbog potrebe unaprjeđenja važećih zakonskih rješenja, posebno u dijelu odredbi koje se odnose na nadležnost za obrazovanje prvostepenih komisija za profesionalnu rehabilitaciju, nosioce vrednovanja kvaliteta sprovođenja mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije, subvencije za poslodavce koji zapošljavaju lica sa invaliditetom, kao i na program socijalne uključenosti.

Zavod za zapošljavanje Crne Gore u okviru kojeg se kao organizaciona jedinica prepoznaje Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, više je puta inicirao potrebu donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom. U navedenim inicijativama posebno je naglašena potreba preispitivanja odredbi kojima se propisuje visina i trajanje subvencije zarade lica sa invaliditetom, kao prava koje pod određenim uslovima mogu ostvariti poslodavci koji zapošljavaju osobe sa invaliditetom. Ističu podatak da rashod za ovu subvenciju uveliko prevazilazi prihod od posebnog doprinosa koji uplaćuju poslodavci, te usled naglog porasta broja poslodavaca koji koriste ovo pravo, upitna je dalja održivost Fonda za profesionalnu rehabilitaciju.

### III. USAGLAŠENOST SA EVROPSKIM ZAKONODAVSTVOM I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

Izmjenama i dopunama odredbi Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom ne vrši se usklađivanje sa pravnom tekovinom Evropske unije.

#### IV. OBJAŠNENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

**Članom 1** Nacrta zakona predlaže se izmjena u članu 8 stav 2 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, na način da ubuduće Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga obrazuje i prvostepene i drugostepene komisije za profesionalnu rehabilitaciju. Prvostepene komisije, shodno važećem zakonu, obrazuje Zavod za zapošljavanje Crne Gore, a drugostepenu komisiju Ministarstvo. Rad navedenih komisija veoma je bitan, jer na osnovu njihove ocjene, nalaza i mišljenja Zavod za zapošljavanje Crne Gore, odnosno Ministarstvo odlučuju o procentu invaliditeta, preostaloj radnoj sposobnosti i mogućnosti zaposlenja lica sa invaliditetom. Cilj koji se želi postići predloženom izmjenom je ujednačavanje postupanja navedenih komisija, što u njihovom dosadašnjem radu nije bio slučaj.

**Članom 2** Nacrta zakona predlaže se izmjena u članu 11 Zakona, u kojem je propisano značenje izraza koji se koriste u ovom zakonu. Predlaže se dodavanje dvije nove tačke, kojima se u Zakon uvode izrazi: lice sa lakim invaliditetom i lice sa umjerenim invaliditetom, dajući bližu definiciju na način da se licem sa lakim invaliditetom smatra lice koje ima 20% do 49% invaliditeta, a licem sa umjerenim invaliditetom -lice koje ima 50% do 79% invaliditeta. U važećem zakonu postoji definicija lica sa teškim invaliditetom, ali je izvršena i njena izmjena, tako da se licem sa teškim invaliditetom smatra lice koje ima 80% do 100% invaliditeta. Predloženom izmjenom postiže se puna usagašenost Zakona i Pravilnika o kriterijumima i uslovima za utvrđivanje procenta invaliditeta, preostale radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja, u kojem je utvrđena podjela invaliditeta na laki, umjereni i teški invaliditet.

**Članom 3** Nacrta zakona predlaže se izmjena člana 14b, u kojem je propisan nadzor nad izvođačima profesionalne rehabilitacije. Predlaže se obrazovanje komisije koju čine tri stručna lica sa iskustvom u radu sa licima sa invaliditetom, što važećim zakonom nije bio slučaj.

**Članom 4** Nacrta zakona predloženo je brisanje riječi: od najmanje 80% invaliditeta“ u članu 21 stav 5, radi usklađivanja sa izmjenom u definiciji lica sa teškim invaliditetom, u članu 2 Predloga zakona.

**Članom 5** Nacrta zakona predloženo je brisanje u članu 36 stav 1 alineja 2. Radi se subvenciji za poslodavce koji zaposle lica sa invaliditetom a koja se odnose na kreditna sredstva pod povoljnim uslovima za kupovinu masina, opreme i alata potrebnog za zapošljavanje lica sa invaliditetom. S obzirom da ovu vrstu subvencije nije moguće koristiti u praksi, predloženo je njeno brisanje.

**Članom 6** Nacrta zakona predlaže se izmjena stava 2 u članu 37 Zakona, kojim je propisana visina subvencije zarade lica sa invaliditetom, koje pravo mogu ostvariti poslodavci koji zaposle lice sa invaliditetom. Predloženo je da se iznos subvencije zarade utvrđuje u odnosu na vrstu invaliditeta, pa se shodno tome razlikuje visina subvencije, koja je iskazana u procentima u odnosu na isplaćenu bruto zaradu zaposlenog lica sa invaliditetom, i iznosi 75% od isplaćene bruto zarade za poslodavca koji zaposli lice sa teškim invaliditetom, 50% za lice sa umjerenim invaliditetom i 40% za lice sa lakim invaliditetom. Subvencija se isplaćuje za cijeli period zaposlenosti. Bitna novina u odnosu na važeće zakonsko rješenje je propisivanje najvećeg iznosa subvencije, a u odnosu na iznos prosječne mjesečne bruto zarade zaposlenih u Crnoj Gori, ostvarene u prethodnoj godini, prema podacima organa nadležnog za poslove statistike. Tako za poslodavca koji zaposli lice sa teškim invaliditetom subvencija ne može biti viša od iznosa jedne prosječne mjesečne bruto zarade zaposlenih u Crnoj Gori, ostvarene u prethodnoj godini, za lice sa umjerenim invaliditetom ne više od iznosa 50%, a za lice sa lakim invaliditetom ne više od 40% prosječne

mjesečne bruto zarade zaposlenih u Crnoj Gori, ostvarene u prethodnoj godini. Predlog je u skladu sa propisima kojima se uređuje državna pomoć.

Broj poslodavaca koji koriste subvencije za zapošljavanje lica sa invaliditetom kontinuirano raste, što dovodi do značajnog povećanja rashoda. U 2024. godini izdvojeno je 35 miliona eura za ove subvencije, dok se za 2025. godinu očekuje još veći porast. S obzirom na to da Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom ostvaruje prihode od samo 14 miliona eura godišnje, država bi morala iz budžeta da nadoknadi preostali iznos, što predstavlja ozbiljan fiskalni izazov. Predložene izmjene imaju za cilj kontrolu ovog rasta i obezbeđivanje dugoročne održivosti sistema.

Dodatno, dostupni podaci ukazuju na mogućnost zloupotreba u sistemu subvencija, pri čemu pojedini poslodavci mogu prijavljivati zapošljavanje lica sa invaliditetom prvenstveno radi ostvarivanja finansijske koristi, a ne radi stvarnog uključivanja ovih lica u radni proces. Ograničavanje visine subvencija može doprinijeti smanjenju podsticaja za takve zloupotrebe i usmeriti sredstva ka onim poslodavcima koji zaista omogućavaju dugoročnu radnu integraciju lica sa invaliditetom. Predložene izmjene ne ukidaju subvencije već ih racionalizuju s fokusom na lica sa težim invaliditetom, koja imaju najveće prepreke pri zapošljavanju. Time se obezbjeđuje da sredstva budu pravednije raspoređena a istovremeno se sprečava prekomjerno trošenje budžetskih sredstava.

**Članom 7** Nacrta zakona predlaže se izmjena člana 37a radi uskladjivanja sa članom 5.

**Članom 8** Nacrta zakona predlaže se izmjena člana 40 stav 2 u kojem se definišu obaveze Zavoda prema Savjetu Fonda. Predloženo je da je Zavod dužan da o sprovedenim mjerama i aktivnostima profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom, kao i o namjenskom korišćenju sredstava Fonda, obavještava Savjet Fonda podnošenjem izvještaja, najmanje jednom mjesečno. Dodatno, predložena su dva nova stava u kojima je definisano da je Savjet Fonda na osnovu izvještaja dužan da donese mišljenje kao i da se izvještaj i mišljenje dostavljaju Upravnom odboru Zavoda i Ministarstvu. Dostavljanje izvještaja i mišljenja Ministarstvu će doprinijeti boljem kreiranju politika iz oblasti profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom.

**Članom 9** Nacrta zakona dodatno se precizira ko može biti korisnik programa socijalne uključenosti, tako da se osim nezapošljivih lica, u navedeni program mogu uključiti i druga lica za koja je utvrđeno da za istim postoji potreba.

**Članom 10** Nacrta zakona predlaže se dodavanje pet novih članova u Prelaznim i završnim odredbama Zakona, i to čl. 44g, 44h, 44i, 44j i 44k.

Propisuje se rok za obrazovanje novih prvostepenih komisija za profesionalnu rehabilitaciju od strane Ministarstva rada i socijalnog staranja i daje osnov za postupanje dosadašnjih prvostepenih komisija za obavljanje zakonom propisanih poslova do obrazovanja novih. Dosadašnje prvostepene komisije obrazovao je Zavod za zapošljavanje Crne Gore. (član 44g)

Predlaže se da se postupci za ostvarivanje prava na subvenciju zarade lica sa invaliditetom započeti prije stupanja na snagu ovog zakona okončaju u skladu sa ovim zakonom, koji na bitno drugačiji način propisuje visinu subvencije zarade. (član 44h).

U odnosu na poslodavce koji su ostvarili pravo na subvenciju zarade lica sa invaliditetom do dana stupanja na snagu ovog zakona predloženo je da isti nastavljaju da koriste to pravo u skladu sa ovim zakonom. Ovim

predlogom se želi postići ujednačen pristup prema svim poslodavcima koji zapošljavaju lica sa invaliditetom, kako onim koji su to pravo ostvarili po ranijim propisima, tako i onima koji će tek da ostvare to pravo, u skladu sa ovim zakonom. (član44i).

Ustavom Crne Gore u članu 147 stav 1 propisano je da zakon i drugi propis ne mogu imati povratno dejstvo. U stavu 2 istog člana propisano je da izuzetno, pojedine odredbe zakona, ako to zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona, mogu imati povratno dejstvo.

Polazeći od člana 147 stav 2 Ustava Crne Gore, predložene su navedene odredbe čl. 44h i 44i.

Javni interes da navedene odredbe Nacrta zakona imaju povratno dejstvo, se ogleda u sljedećim činjenicama:

Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, u članu 22 propisano je da poslodavac koji nije zaposlio lice sa invaliditetom, shodno kvoti za zapošljavanje istih, dužan je da, za svako lice koje nije zaposlio, prilikom mjesečne isplate zarada i naknada zarada zaposlenih, uplati poseban doprinos za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom. Stopa doprinosa iznosi 5%, odnosno 20% od prosječne mjesečne bruto zarade u Crnoj Gori ostvarene u godini koja prethodi plaćanju doprinosa, u zavisnosti od broja zaposlenih kod poslodavca. Doprinosi se uplaćuju na poseban račun budžeta Crne Gore-Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom.

Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom se organizuje u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore.

Sredstva Fonda se obezbjeđuju iz:

- 1) posebnog doprinosa koji uplaćuju poslodavci;
- 2) budžeta Crne Gore;
- 3) budžeta jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji lice sa invaliditetom ima prebivalište;
- 4) donacija i pomoći od strane domaćih i stranih pravnih i fizičkih lica;
- 5) drugih izvora u skladu sa zakonom.

Sredstva Fonda koriste se za:

- 1) mjere i aktivnosti profesionalne rehabilitacije za nezaposlena i zaposlena lica sa invaliditetom;
- 2) sufinansiranje posebnih organizacija za zapošljavanje;
- 3) programe aktivne politike zapošljavanja u kojima učestvuju lica sa invaliditetom;
- 4) subvencije za poslodavce koji zaposle lica sa invaliditetom;
- 5) finansiranje grant šema;
- 6) novčane pomoći za nezaposlena lica sa invaliditetom, za vrijeme trajanja profesionalne rehabilitacije i uključivanja u mjere aktivne politike zapošljavanja.

## **Podaci ZZZCG za period 2019. do 2024. godina**

### 2019. godina

Za realizaciju programa profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom, u 2019. godini, utrošeno je 8.678.835,84 Eur i to za: • subvencije zarade – 5.419.010,33 Eur.

Na dan 31.12.2019. godine, 820 poslodavaca ostvaruje pravo na subvenciju zarade za 1.407 lica sa invaliditetom.

### 2020. godina

Za realizaciju programa profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom, u periodu od 01.01.2020. godine do 31.12.2020. godine, utrošeno je 12.765.722,08 Eur.

Na dan 31.12.2020. godine, 1.141 poslodavac ostvaruje pravo na subvenciju zarade za 2.040 lica sa invaliditetom.

### 2021. godina

Za realizaciju programa profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja sa invaliditetom, u 2021. godini, utrošeno je 11.816.545,11 eura.

U 2021. godini, 1.540 poslodavaca ostvaruje pravo na subvenciju zarade za 2.474 lica sa invaliditetom.

### 2022. godina

Za realizaciju programa profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom, u 2022. godini, utrošeno je 16,371,122.07 Eur i to za: • subvencije zarade 14,460,908.84.

Na dan 31.12.2022. godine, 1.727 poslodavaca ostvaruje pravo na subvenciju zarade za 2.970 lica sa invaliditetom.

### 2023. godina

Za realizaciju programa profesionalne rehabilitacije i zapošljavanje lica sa invaliditetom, u 2023. godini, utrošeno je 23.887.087,39 Eur i to za: • subvencije zarade – 21.824.284,10 Eur.

Na dan 31.12.2023. godine, 2.368 poslodavaca ostvaruje pravo na subvenciju zarade za 4.195 lica sa invaliditetom.

### 2024. godina

Za realizaciju programa profesionalne rehabilitacije i zapošljavanje lica sa invaliditetom, u 2024. godini, utrošeno je 35,742,973,81Eur i to za: • subvencije zarade – 33.165.921,02 Eur.

Na dan 31.12.2024. godine, 2,919 poslodavaca ostvaruje pravo na subvenciju zarade za 4.550 lica sa invaliditetom.

Analizirajući podatke ZZZCG za period 2019. do 2024. godine može se zaključiti da se u značajnom povećao broj poslodavaca koji ostvaruju pravo na subvenciju zarade za zaposlena lica sa invaliditetom kod Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, kao i broj zaposlenih lica sa invaliditetom. S tim u vezi, evidentano je povećanje iznosa sredstava koji se na godišnjem nivou troše za namjenu isplata subvencija za zarade zaposlenih lica sa invaliditetom (u 2019. godini-5.419.010,33 Eur., u 2024. godini-33.165.921,02 Eur).

U vezi sa odredbom člana 44i, propisana je obaveza za Zavod za zapošljavanje da, radi nastavka korišćenja prava na subvenciju zarade lica sa invaliditetom za navedene poslodavce, najkasnije u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona donese nova rješenja.

Takođe, propisana je obaveza usklađivanja propisa za sprovođenje ovog zakona sa istim u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. (član 44k)

**Članom 11** Nacrta zakona propisan je rok za stupanje na snagu ovog zakona.

## **V. PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA**

Za sprovođenje ovog zakona biće pripremljena analiza uticaja propisa (RIA).