



Ministarstvo  
finansija

Adresa: Ul. Stanka Dragojevića br.2  
81000 Podgorica Crna Gora  
www.mif.gov.me

Br: 03-02-040/23-8716/2

Podgorica, 07.12.2023. godine

**Za: MINISTARSTVO RADA I SOCIJALNOG STARANJA**, Rimski trg 46, Podgorica

**gospođi, Naidi Nišić, ministarki**

**Predmet:** Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju

**Veza:** Vaš akt br. 01-136/2-6690/1 od 04.12.2023. godine

Poštovana gospođo Nišić,

Povodom *Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

#### MIŠLJENJE

Dostavljenim Predlogom navedeno je da se propisuju uslovi ostvarivanja prava na starosnu penziju osiguranicima kada navršše 65 godina starosti i najmanje 15 godina staža osiguranja. Predlaže se i promjena načina usklađivanja penzija i vrijednosti penzije za jedan lični bod. Umjesto usklađivanja na osnovu statističkih podataka, sa kretanjem potrošačkih cijena i prosječnih zarada zaposlenih na teritoriji Crne Gore u prethodnom kvartalu u odnosu na kvartal koji mu prethodi predlaže se usklađivanje na osnovu statističkih podataka, sa kretanjem potrošačkih cijena i prosječnih zarada zaposlenih na teritoriji Crne Gore u prethodna četiri mjeseca u odnosu na četiri mjeseca koja im prethode. Takođe, navedenim predlogom zakona se određuje novi nominalni iznos najniže penzije, koji će od 1. januara 2024. godine iznositi 450,00 €. Dodatno, Predlogom zakona će se regulisati pravna praznina nastala nakon prestanka važenja odredbe člana 17 stav 1 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.

Uvažavajući da Ministarstvo rada i socijanog staranja predlaže propis u cilju zaštite i zaustavljanja pada životnog standarda korisnika najnižih penzija, odnosno u cilju postizanja adekvatnosti penzijskih davanja, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u tekst i Izvještaj o analizi uticaja propisa navedeno je da su sredstva za sprovođenje Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju opredijeljena Nacrtom zakona o budžetu Crne Gore za 2024. godinu.

Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo finansija sa aspekta budžeta, nema primjedbi na dostavljeni *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju*. Ministarstvo finansija ukazuje na poštovanje Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti („Sl.list CG“, br. 145/21), član 40, kojim se uređuje da ugovorene obaveze moraju biti usklađene sa planiranim i odobrenim sredstvima, kao i da je budžetski izvršilac odgovoran za zakonito korišćenje sredstava odobrenih potrošačkoj jedinici.

S poštovanjem,



## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

**PREDLAGAČ PROPISA**

Ministarstvo rada i socijalnog staranja

**NAZIV PROPISA**

Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju

### 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)?

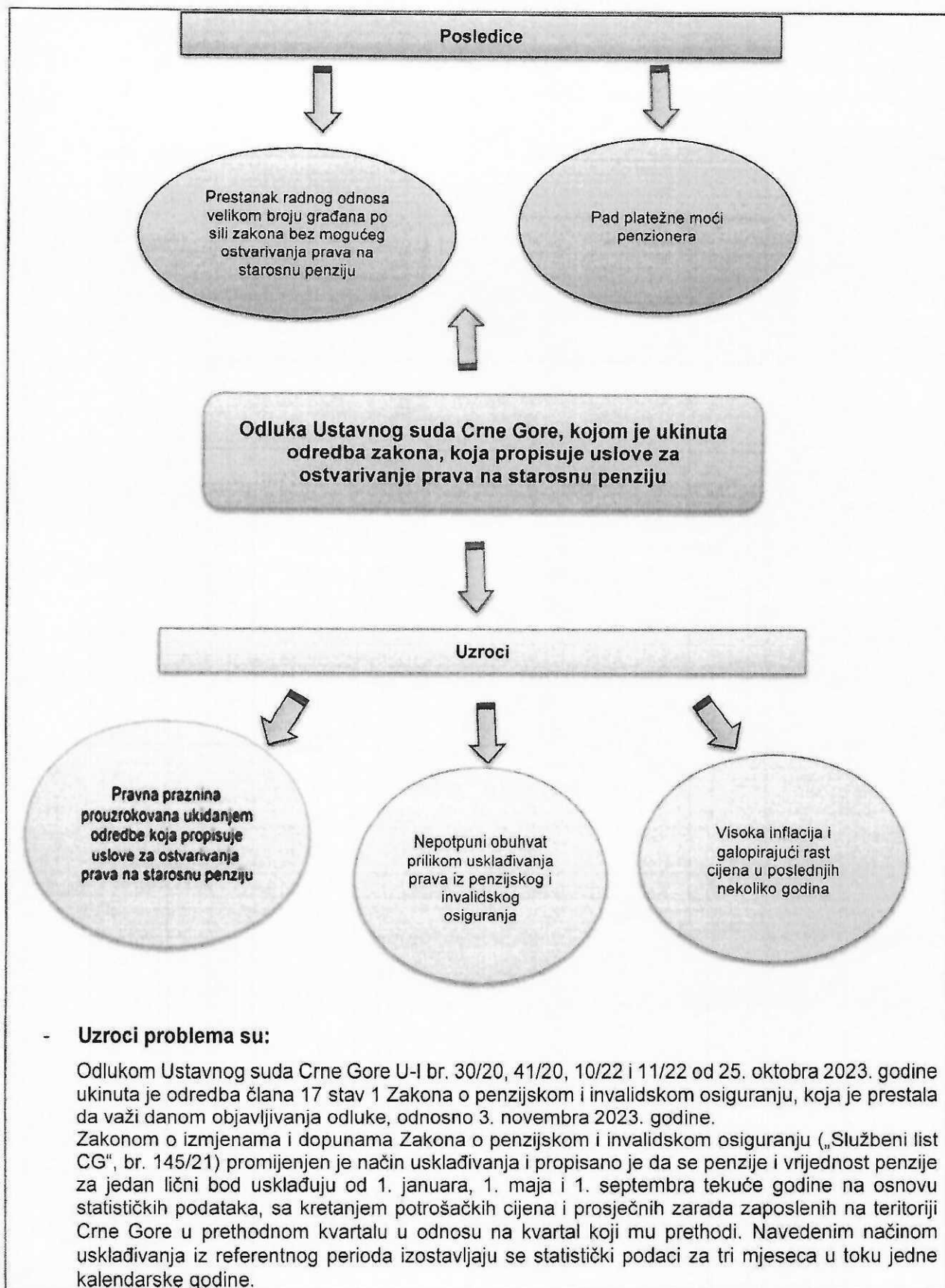
- Koje probleme treba da riješi predloženi akt

Predlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju propisuju se uslovi ostvarivanja prava na starosnu penziju osiguranicima kada navršše 65 godina starosti i najmanje 15 godina staža osiguranja.

Predlaže se promjena načina usklađivanja penzija i vrijednosti penzije za jedan lični bod. Umjesto usklađivanja na osnovu statističkih podataka, sa kretanjem potrošačkih cijena i prosječnih zarada zaposlenih na teritoriji Crne Gore u prethodnom kvartalu u odnosu na kvartal koji mu prethodi predlaže se usklađivanje na osnovu statističkih podataka, sa kretanjem potrošačkih cijena i prosječnih zarada zaposlenih na teritoriji Crne Gore u prethodna četiri mjeseca u odnosu na četiri mjeseca koja im prethode. Na taj način bi se obuhvatili relevantni statistički podaci za svih 12 mjeseci u toku jedne kalendarske godine.

U Ekspozeu mandatarata za sastav 44. Vlade Crne Gore navedeno je da će jedan od ciljeva vlade biti unaprijeđenje i uvođenje novih usluga za stara lica, kako bi starost bila što ugodnija, na način što će se minimalna penzija povećati i time biti dovoljna za dostojanstven život. Navedenim predlogom zakona se, određuje novi nominalni iznos najniže penzije, koji će od 1. januara 2024. godine iznositi 450 EUR.

Prilikom pripreme propisa korišćena je tehnika drvo problema, kako bi se evidentirali negativni aspekti koji uzrokuju ili su posljedica problema. Drvo problema omogućava da se problemi bolje razumiju i da se razgraniče njihovi uzroci i posljedice.



Izrazito visoka inflacija i galopirajući rast cijena u poslednjih nekoliko godina.

- **Posljedice problema su:**

Navedena odluka Ustavnog suda proizvela je pravnu prazninu, budući da se velikom broju građana nanosi moguća šteta u vidu prestanka radnog odnosa po sili zakona bez mogućeg ostvarivanja prava na starosnu penziju.

Takođe, navedenim načinom usklađivanja iz referentnog perioda izostavljaju se statistički podaci za tri mjeseca u toku jedne kalendarske godine.

Težak životni standard korisnika najniže penzije. Platežna moć penzionera je u svakodnevnom opadanju.

- **Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?**

Građani kojima bi po sili zakona prestao radni odnos bez mogućnosti ostvarivanja prava na starosnu penziju, pri čemu je nepoznata sudbina uplaćenih doprinosa koja su ova lica uplaćivala, posebno u odnosu na muškarce jer se na njih ne odnose odredbe Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, kojima se propisuju ostvarivanje prava na penziju za osiguranike žene.

Korisnici prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja.

Korisnici najniže penzije.

- **Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?**

Velikom broju građana radni odnos bi prestao po sili zakona bez mogućeg ostvarivanja prava na starosnu penziju.

Prilikom usklađivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja ne bi bili obuhvaćeni relevantni statistički podaci, odnosno statistički podaci koji pokazuju potrošačke cijene i prosječne zarade zaposlenih na teritoriji Crne Gore, za svih 12 mjeseci u toku jedne kalendarske godine.

## 2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**

- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**

- Zakonom će se regulisati pravna praznina nastala nakon prestanka važenja odredbe člana 17 stav 1 Zakona o PIO.

- Promijenice se način usklađivanja penzija i vrijednosti penzije za 1 lični bod, na način što će se usklađivanje vršiti na osnovu statističkih podataka sa kretanjem potrošačkih cijena i prosječnih zarada zaposlenih na teritoriji Crne Gore u prethodna četiri mjeseca u odnosu na četiri mjeseca, koja im prethode.

- Zakon se predlaže u cilju zaštite i zaustavljanja pada životnog standarda korisnika najnižih penzija, odnosno u cilju postizanja adekvatnosti penzijskih davanja.

- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo**

Ne postoje odgovarajući propisi Evropske unije sa kojima je potrebno obezbijediti usaglašenost ovog zakona, već se ova oblast uređuje nacionalnim zakonodavstvom.

### 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?**

Predlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju propisuju se uslovi ostvarivanja prava na starosnu penziju osiguranicima kada navrše 65 godina starosti i najmanje 15 godina staža osiguranja, kako bi se riješila pravna praznina, koju je proizvela Odluka Ustavnog suda Crne Gore.

Predlogom zakona predlaže se izmjena člana 58 tako što se usklađivanje penzija i vrijednosti penzije za jedan lični bod od 1. januara, 1. maja i 1. septembra tekuće godine vrši na osnovu statističkih podataka, sa kretanjem potrošačkih cijena i prosječnih zarada zaposlenih na teritoriji Crne Gore u prethodna četiri mjeseca u odnosu na četiri mjeseca koja im prethode, iz razloga što se trenutnim načinom usklađivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja iz referentnog perioda izostavljaju statistički podaci za tri mjeseca tokom perioda od jedne godine.

Izrazito visoka inflacija u poslednjih nekoliko godina ugrozila je socijalno ranjive kategorije stanovništva, a samim tim i korisnike penzija sa najmanjim primanjima.

Održavanje „status quo“ nije moguće iz razloga što ukoliko se ne bi usvojio predloženi zakon, osiguranici kojima radni odnos prestaje po sili zakona ne bi mogli ostvariti pravo na penziju ukoliko ne ispunjavaju kumulativne uslove za ostvarivanje prava na penziju od 40 godina staža osiguranja i 61 godinu života.

Takođe, postojeći način usklađivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, zbog nepotpunog obuhvata, nastalog usljed neadekvatno definisanih uporednih perioda na osnovu kojih se utvrđuje procenat usklađivanja iziskivao bi vanredna usklađivanja penzija i ostalih prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja.

Održavanje „status quo“ takođe bi uzrokovalo nemogućnost penzija da isprate rast inflacije, čime bi platežna moć pensionera sa najnižim primanjima bila ugrožena.

Donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju obezbjediće se pravna i socijalna sigurnost kako osiguranika, tako i korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja.

### 4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno.**
- **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.**

U Ekspozeu mandatarata za sastav 44. Vlade Crne Gore navedeno je da će jedan od ciljeva vlade biti unaprijeđenje i uvođenje novih usluga za stara lica, kako bi starost bila što ugodnija, na način što će se minimalna penzija povećati na 450 eura i time biti dovoljna za dostojanstven život.

- **Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno.**

Predloženom normom zakona reguliše se pravna situacija koja je nastala nakon prestanka važenja odredbe člana 17 stav 1 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. Naime, ukidanjem pomenute odredbe zakona nastala je pravna praznina, budući da je velikom broju građana nanijeta šteta u vidu prestanka radnog odnosa po sili zakona bez mogućnosti ostvarivanja prava na starosnu penziju. Donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom

osiguranju imaće pozitivan uticaj na osiguranike i korisnike prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja.

Prema podacima iz isplatne baze Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore podataka za mjesec oktobar, broj korisnika sa najnižom penzijom je 40.871 korisnik, a broj korisnika koji prima penziju u intervalu od trenutne najniže, do nove najniže ima 29.120 korisnika.

broj korisnika sa najnižom penzijom	broj korisnika koji prima penziju u intervalu od trenutne najniže, do nove najniže	broj korisnika prava na obeštećenje po Zakonu o obeštećenju bivših korisnika
40.871	29.120	4.200

Procjena je da će 4.200 korisnika prava na obeštećenje po Zakonu o obeštećenju bivših korisnika naknada po osnovu rođenja troje ili više djece podnijeti zahtjev za uspostavljanje isplate penzija.

- **Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).**

Predloženi zakon neće izazvati troškove građanima i privredi, a naročito malim i srednjim preduzećima.

- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti?**  
Nema troškova koje je potrebno opravdati pozitivnim posljedicama propisa
- **Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.**

Propis ne utiče na stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišne konkurencije.

- **Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**  
Ovaj propis neće uzrokovati nastanak administrativnih opterećenja, kao ni 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 obezbijedena 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.**

- **Da li je potrebno obezbjeđivanje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i to :**

Za implementaciju propisa opredijeljena su dodatna sredstva u Nacrtu budžeta Crne Gore za 2024. godinu u iznosu od oko 113,5 miliona eura.

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

Za implementaciju navedenog propisa sredstva će se obezbjeđivati u kontinuitetu svake godine.

- **Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti**  
Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze;
- **Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?**

Finansijska sredstva za implementaciju zakona predložena su Nacrtom Budžeta za narednu fiskalnu godinu.

- **Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proistići finansijske obaveze?**

Usvajanjem propisa nije predviđeno donošenje podzakonskih propisa, iz kojih će proistići finansijske obaveze.

- **Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?**  
Implementacijom propisa neće se ostvariti prihod za budžet Crne Gore
- **Objasni metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.**  
U procjeni se pošlo od broja penzionera kojima se, po podacima iz isplatne baze Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, isplaćuje penzija u visini trenutno najnižeg iznosa penzije u iznosu od 296,35 eura i broja penzionera kojima se isplaćuje penzija u visini između trenutnog najnižeg iznosa penzije i novog iznosa penzije koji će biti utvrđen predlogom Zakona (450 eura). Prema podacima iz isplatne baze podataka za mjesec oktobar, broj korisnika sa najnižom penzijom je 40.871 korisnik, a broj korisnika koji prima penziju u intervalu od trenutne najniže, do nove najniže ima 29.120 korisnika. Na osnovu ovih parametara procjena je da će po ovom osnovu u Budžetu Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja trebati dodatnih oko 82,00 miliona eura.

Zbog navedenih izmjena, imajući u vidu, da će najniža penzija iznositi više nego što su primanja koja ostvaruju korisnici prava na obeštećenje po Zakonu o obeštećenju bivših korisnika naknada po osnovu rođenja troje ili više djece, procjena je da će 4.200 korisnika ponovo podnijeti zahtjev za uspostavljanje isplate penzija. Po tom osnovu u Budžetu Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja će trebati dodatnih oko 23,00 miliona eura.

Prema podacima iz baze podataka aktivnih osiguranika Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja u Crnoj Gori ima 1639 osiguranika koji su navršili, ili će zaključno sa 31.12.2023. godine navršiti 65 godina starosti. Pod pretpostavkom da navedena lica ispunjavaju uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju, odnosno da se penzionišu, procjenjuje se da bi za broj od 1.639 novih korisnika trebalo mjesečno oko 700 hiljada, što na godišnjem nivou predstavlja iznos od oko 8,5 miliona eura.

- **Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Objasni.**  
Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, kao ni ostale institucije u Crnoj Gori, ne raspolaže podacima o broju lica, koja se nalaze van osiguranja, a navršanjem 65 godina starosti ispunjavaju uslov za ostvarivanje prava na starosnu penziju.
- **Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?**  
Izradi predloga zakona prethodile su fiskalne analize na kojima su radili Ministarstvo finansija i Fond penzijskog i invalidskog osiguranja.
- **Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Objasni.**  
Primjedbe Ministarstva finansija i Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja uključene su u tekst propisa.

#### 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. Objasni.**
- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.**  
Prilikom izrade nacrta zakona nije korišćena eksterna ekspertska podrška.
- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije)**  
Odlukom Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 30/20, 41/20, 10/22 i 11/22 od 25. oktobra 2023. godine ukinuta je odredba člana 17 stav 1 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, koja je prestala da važi danom objavljivanja odluke, odnosno 3. novembra 2023. godine. Navedenom odlukom Ustavni sud je odredio rok od mjesec dana od dana objavljivanja odluke da Vlada pripremi i Skupštini Crne Gore podnese predlog zakona kojim će pravo na starosnu penziju osiguranika urediti u skladu sa Ustavom Crne Gore. Imajuću u vidu da je za predlaganje zakona ostavljen veoma kratak rok, zakon se donosi po hitnom postupku, što je razlog za neodržavanje javne rasprave.

Prilikom izrade nacrtu predloga zakona konsultovani su socijalni partneri, odnosno Unija slobodnih sindikata Crne Gore, Savez sindikata Crne Gore i Unija poslodavaca Crne Gore.

- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.**

Odbijen je prijedlog socijalnih partnera da se propiše starosna granica za ostvarivanje prava na starosnu penziju na 64 godine, iz razloga što se analizom sistema penzijskog i invalidskog osiguranja država u okruženju i država članica EU, došlo do zaključka da bi navedeni prijedlog doveo do ranijeg izlaska sa tržišta rada radne sposobne populacije stanovništva.

Prihvaćen je prijedlog da se omogući ostvarivanje prava na starosnu penziju sa navršениh 40 godina staža osiguranja, u efektivnom trajanju, bez obzira na godine života, iz razloga što se radi o licima, koja su rano stupila na tržište rada.

#### **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?**

- **Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?**

Ne postoje prepreke za implementaciju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju

- **Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?**

Da bi se ispunili ciljevi nadležni organi će pravovremeno razmjenjivati informacije o pitanjima koja se odnose na sprovođenje zakona.

- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**

Ispunjenje ciljeva mjeriće se na osnovu broja podnijetih zahtjeva za ostvarivanje prava na penziju primjenom odredaba ovog zakona.

Prema podacima iz baze podataka aktivnih osiguranika Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja u Crnoj Gori ima 1639 osiguranika koji su navršili, ili će zaključno sa 31.12.2023. godine navršiti 65 godina starosti.

Prema podacima iz isplatne baze podataka za mjesec oktobar, broj korisnika sa najnižom penzijom je 40.871 korisnik, a broj korisnika koji prima penziju u intervalu od trenutne najniže, do nove najniže ima 29.120 korisnika.

Procjena je da će 4.200 korisnica prava na obeštećenje po Zakonu o obeštećenju bivših korisnica naknada po osnovu rođenja troje ili više djece podnijeti zahtjev za uspostavljanje isplate penzija.

- **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**

Za sprovođenje monitoringa i evaluaciju biće zaduženo Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Fond penzijskog i invalidskog osiguranja.

**Datum i mjesto**

Podgorica, 4.12.2023. godine

**MINISTARKA**

Naida Nišić

