



VLADA CRNE GORE
Ministarstvo finansija

INFORMACIJA O PRIPREMI PREDLOGA projekta sa Međunarodnom organizacijom rada (MOR) ESAP 2 u vezi evaluacije efekata nove poreske politike, koja je nastupila sa izmjenama minimalne zarade, usvojenim kroz Zakon o budžetu Crne Gore za 2022. godinu

Septembar 2022. godine

Uvodne napomene

Kroz projekat Platforme za zapošljavanje i socijalna pitanja 2 Međunarodna organizacija rada (MOR) nastoji da poboljša mogućnosti zapošljavanja i uslove za rad žena i muškaraca na Zapadnom Balkanu (ZB). MOR ima za cilj da vladama na ZB obezbijedi tako osmišljene politike, koje mogu smanjiti neformalno zapošljavanje i neprijavljeni rad i poboljšati prelazak na formalno tržište. Na Zapadnom Balkanu su potrebne javne politike koje proizilaze iz dokaza prikupljenih njihovim rigoroznim testiranjem s obzirom na visok nivo neformalne zaposlenosti u različitim sektorima, među polovima, starosnim grupama i u ekonomijama, uz postojanje obično ad hoc politika koje se sprovode za rješavanje ovog problema.

Projekat ESAP 2 će testirati tri pilot paketa, po jedan u svakoj od sljedećih zemalja: Albanija, Crna Gora i Sjeverna Makedonija. Testiranje svakog pilot paketa će generisati potrebne kvantitativne dokaze koji će podržati ili opovrgnuti njegovo proširenje i/ili repliciranje u regionu. U tom procesu, ESAP 2 će raditi na poboljšanju dostupnosti i kvaliteta podataka o različitim dimenzijama neformalnosti. Rezultati će poslužiti kao osnov za kreiranje politika zasnovanih na dokazima i tako podržati poboljšani dizajn i implementaciju politike za smanjenje neformalnog zapošljavanja i neprijavljenog rada.

1. Smjernice za pripremu dokumenta

Vlada Crne Gore u saradnji sa MOR-om će:

- Podržati i osigurati visoko-kvalitetnu evaluaciju reforme poreza i minimalne zarade, usvojene krajem 2021. godine.
- Dati smjernice Evaluacionom timu (ET) za razvoj i testiranje metodologije za evaluaciju reforme poreza i minimalne zarade kako bi se izmjerili njeni stvarni efekti na zapošljavanje, neformalnost i neprijavljeni rad.
- Sprovesti kontrolu kvaliteta procesa i proizvoda evaluacije.
- Osigurati da preliminarne i konačne rezultati, kao i testirana metodologija budu predati Vladi Crne Gore i socijalnim partnerima kroz program razvoja kapaciteta, kako bi se zainteresovanim stranama omogućilo da upravljaju sličnim evaluacijama u budućnosti.
- MOR predlaže pristup iskustvenog učenja (uključivanje relevantnog osoblja u proces evaluacije uticaja) u kombinaciji sa strukturiranim učenjem koje se realizuje kroz niz radionica.
- Osigurati finansijsku podršku za implementaciju evaluacije reforme poreza i minimalne zarade.

Vlada Crne Gore će preporukama i smjericama projekta unaprijediti okvir srednjoročnog planiranja budžeta, kao i unaprijediti javne politike u vezi tržišta rada i smanjenja neformalnog zapošljavanja.

2. Predlog sadržaja

Projekat MOR u Crnoj Gori

U svom Programu ekonomskih reformi (PER), Vlada Crne Gore (Vlada CG) prepoznala je neformalnu ekonomiju i nepovoljne ishode na tržištu rada kao pitanja koja zahtijevaju hitnu pažnju u postupanju koje treba da graduleno smanjuje neformalnu ekonomiju u Crnoj Gori. U skladu sa prioritetima iz PER-a, Vlada CG je pokrenula niz reformi za poboljšanje inkluzivnosti i održivosti ekonomskog rasta. Najskorija reforma pod nazivom "Evropa sad" (u daljem tekstu: reforma poreza i minimalne zarade) definiše sljedeće ciljeve:

- Povećanje životnog standarda svih građana;
- Smanjenje “sive ekonomije” na tržištu rada; i,
- Promocija održivijeg i inkluzivnijeg modela ekonomskog rasta.

Uz podršku MOR-a, Vlada Crne Gore će sprovesti analizu ukupnih i pojedinačnih uticaja: reforme poreza i minimalne zarade i njenih elemenata na podsticaje za rad (prelazak u radni odnos), a posebno na prelazak sa neformalnog na formalno zapošljavanje. Vlada Crne Gore je osmislila ovu reformu na osnovu procjena podataka iz ankete i skupa stručnih pretpostavki predstavljenih javnosti Crne Gore u periodu septembar-novembar 2021. godine.

Vlada Crne Gore će zadužiti Ministarstvo finansija da formira radnu grupu sa predstavnicima resornih institucija u Crnoj Gori, uključujući Ministarstvo finansija, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma, Upravu za statistiku-MONSTAT, Zavod za zapošljavanje, Upravu prihoda i carina, Privrednu komoru Crne Gore i Uniju poslodavaca Crne Gore.

Radna grupa će uključivati predstavnike MOR-a koji upravljaju projektom ESAP 2 i više stručnjake iz regionalne kancelarije MOR-a u Budimpešti.

Radna grupa će napraviti finalnu verziju evaluacionih pitanja i plan evaluacije. Vlada Crne Gore će osigurati da:

- Neophodni polazni i naknadni podaci, kao i relevantne polazne informacije, budu stavljeni na raspolaganje timu za evaluaciju.
- Je tim za evaluaciju obaviješten o svim promjenama u implementaciji reforma poreza i minimalne zarade.
- Koordinator/i-rke tijesno saraduju u procesu evaluacije.
- Radna grupa i drugi relevantni akteri učestvuju u radionici validacije nalaza Evaluacionog tima.

Cilj pilot paketa – Pilot paket u Crnoj Gori

Ciljevi evaluacije:

- Ocjena djelotvornosti reforme poreza i minimalne zarade *u Crnoj Gori u formalizaciji poslovanja.*
- Ocjena djelotvornosti reforme poreza i minimalne zarade *u Crnoj Gori u tranziciji na formalni radni odnos.*

Cilj vezano za izgradnju kapaciteta: relevantne institucije imaju kapacitet da osmisle i realizuju ocjene uticaja.

Ocjena uticaja reforme poreza i minimalne zarade

Opis reforme (ažurirati kada različite aspekte odobri zakonodavac u zemlji)

Prije osmišljavanja i usvajanja reforma poreza i minimalne zarade:

- Uveden je dječiji dodatak za djecu predškolskog uzrasta;
- Obezbijeđeni su besplatni udžbenici za učenike osnovne škole;

Elementi reforme tržišta rada koji su sadržani u reformi poreza i minimalne zarade:

1. Povećanje neto minimalne zarade sa €250 na €450.
2. Neoporezivi prihod do €700 bruto zarade

3. Uvođenje progresivnog poreza na dohodak fizičkih lica
 - a. 0% do €700 bruto zarade;
 - b. 9% od €700 – €1000 bruto zarade;
 - c. 15% preko €1000 bruto zarade.
4. Ukidanje doprinosa za zdravstveno osiguranje, i nadoknada iz drugih državnih prihoda.

Dio I: Ocjena uticaja

Evaluaciona pitanja

1. Kakav je ukupni uticaj reforme poreza i minimalne zarade² na formalizaciju poslovanja? (ocjene od 1 do 5)?
2. Kakav je pojedinačni uticaj svakog elementa reforme na formalizaciju poslovanja? (ocjene od 1 do 5)?
3. Kakav je ukupni uticaj reforme poreza i minimalne zarade³ na prelazak na radni odnos? (ocjene od 1 do 5)?
4. Kakav je pojedinačni uticaj svakog elementa reforme na prelazak na radni odnos (neaktivan u aktivan) (ocjene od 1 do 5)?
5. Kakav je ukupni uticaj reforme poreza i minimalne zarade⁴ na prelazak sa neformalnog na formalno zapošljavanje (tačke od 1 do 5)?
6. Kakav je pojedinačni uticaj svakog elementa reforme na prelazak sa neformalnog na formalno zapošljavanje?
7. Kakav je interakcijski efekat povećanja minimalne zarade, uvođenja neoporezivog dohotka i ukidanja doprinosa za zdravstveno osiguranje (tačke 1, 2 i 4) na prelazak sa neformalnog na formalno zapošljavanje?
8. U kojoj mjeri su demografske grupe (pol, starost), sektori, veličina privrednog društva i/ili regioni pogođeni reformom? Koje su bile najviše pogođene?

Evaluacioni tim će:

Faza 1 – Pripremiti finalnu verziju evaluacionog okvira

- Pregledati i precizirati postojeća evaluaciona pitanja
- Osmisliti dodatna pitanja ili potpitanja ako je potrebno.
- Navesti nekoliko metodologija evaluacije koje bi se mogle koristiti za procjenu djelotvornosti reformi, identifikujući prednosti i nedostatke svake metodologije
- Izvodljivost svake metodologije uključujući implikacije u slučaju implementacije (budžetske, logističke, vremenski okvir, itd.)
- U saradnji sa timom MOR-a za ESAP 2 odabrati konačna evaluaciona pitanja i metodologiju za davanje odgovora na ova pitanja

Faza 2 – Pripremiti finalnu verziju metodologije za evaluaciju

- Razviti detaljnu metodologiju, uključujući:
 - Teoriju promjene (ToC) uključujući analizu kontraefekata
 - Hipotezu koja proizilazi iz Teorije promjene
 - Model/e koji procjenjuju djelotvornost reforme koji kontrolišu kontekstualne i demografske varijable
 - Operacionalizaciju svake varijable uključene u model/e

² U daljem tekstu: reforma.

³ U daljem tekstu: reforma.

⁴ U daljem tekstu: reforma.

- Izvor/e podataka, njihovu dostupnost i kvalitet za svaku varijablu
 - Standardizovane metode i/ili instrumente prikupljanja podataka za svaku varijablu
 - Tehnike procjene
 - Ograničenja metodologije
- Prodiskutovati i odobriti finalnu metodologiju sa timom MOR ESAP 2

Faza 3 – Prikupljanje, čišćenje i priprema podataka

- Plan prikupljanja podataka
- Prikupljanje podataka (rad na terenu i/ili anketa/administrativni podaci)
- Sređivanje podataka (jedinstveni identifikator za svaku jedinicu posmatranja u podacima i na željenoj jedinici analize)
- Potvrditi kvalitet podataka (potpunost baze podataka, konzistentnost između varijabli i skupova podataka, identifikovati one koji odskaku i druge neočekivane obrasce)
- Pripremiti podatke za analizu (anonimizacija podataka, korekcija podataka, rekodiranje podataka i označavanje)
- Dokumentacija čišćenja i obrade podataka

Faza 4 – Analiza podataka

- Izraditi konačan skup/ove podataka koji će se koristiti u svrhu ove evaluacije
- Konstruisati varijable analize prema metodološkoj naznaci i dokumentovati njihovu konstrukciju
- Napisati, organizovati i pokrenuti kod analize koristeći tehnike procjene prema metodološkoj naznaci
- Vizualizovati podatke kreirajući tabele i grafikone koji se mogu ponoviti/reprodukovati
- Generisanje i izvoz istraživačkog i analitičkog finalnog rezultata

Faza 5 – Pisanje finalnog evaluacionog izvještaja

- Nacrt evaluacionih izvještaja uključujući
 - Sažetak
 - Kontekstualna pozadina
 - Metodologija i ograničenja
 - Analiza i nalazi
 - Zaključci i preporuke
- Finalizovati izvještaj o evaluaciji kako bi odražavao komentare, sugestije i zapažanja MOR-ovog tima

Faza 6 – Presentiranje rezultata

- Predstavljanje rezultata na radionici sa relevantnim akterima na Zapadnom Balkanu

Izgradnja kapaciteta zaposlenih u Vladi Crne Gore

Evaluacioni tim u saradnji sa MOR ESAP 2 timom će:

Faza 1 – Identifikovati potencijalne učesnike

- Odrediti kriterijume za učešće za odabir institucija i pojedinaca iz svake institucije
- Odabrati institucije koje ispunjavaju kriterijume za učešće
- Odabrati lica unutar svake institucije koja ispunjavaju kriterijume za učešće

Faza 2 – Razviti metodologiju za realizaciju i sadržaj aktivnosti izgradnje kapaciteta

- Razviti pristup izgradnji kapaciteta
- Izraditi plan rada za uključivanje učesnika u izgradnji kapaciteta u proces evaluacije
- Razviti module za strukturirane radionice
- Razviti metodologiju za procjenu komponente izgradnje kapaciteta

Faza 3 – Realizacija komponente izgradnje kapaciteta

- Implementirati plan rada za izgradnju kapaciteta
- Realizovati module za strukturirane radionice

Faza 4 – Ocjena komponente za izgradnju kapaciteta

- Procijeniti komponentu za izgradnju kapaciteta
- Dostaviti kratki izvještaj o procjeni

Na osnovu razmatranja INFORMACIJE o pripremi predloga projekta sa Međunarodnom organizacijom rada (MOR) ESAP 2 u vezi evaluacije efekata nove poreske politike, koja je nastupila sa izmjenama minimalne zarade, usvojenim kroz Zakon o budžetu Crne Gore za 2022. godinu, Ministarstvo finansija kao nosilac/ koordinator projekta u ime Vlade Crne Gore predlaže usvajanje sljedećih zaključaka:

1. Vlada Crne Gore usvaja INFORMACIJU o pripremi predloga projekta sa Međunarodnom organizacijom rada (MOR) ESAP 2 u vezi evaluacije efekata nove poreske politike, koja je nastupila sa izmjenama minimalne zarade, usvojenim kroz Zakon o budžetu Crne Gore za 2022. godinu;
2. Vlada zadužuje Ministarstvo finansija da u ime Vlade Crne Gore koordinira aktivnostima u vezi realizacije Predloga projekta sa Međunarodnom organizacijom rada (MOR) ESAP 2 u vezi evaluacije efekata nove poreske politike, koja je nastupila sa izmjenama minimalne zarade, usvojenim kroz Zakon o budžetu Crne Gore za 2022. godinu;
3. Vlada zadužuje ministra finansija da obrazuje Međuresornu radnu grupu za pripremu rada na projektu sa Međunarodnom organizacijom rada (MOR) ESAP 2 u vezi evaluacije efekata nove poreske politike, koja je nastupila sa izmjenama minimalne zarade, usvojenim kroz Zakon o budžetu Crne Gore za 2022. godine;