О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у члану 97. тач. 6. и 15. Устава Републике Србије, којим је предвиђено да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, порески систем и финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

*• Проблеми које закон треба да реши, односно циљеви који се законом постижу*

Разлог за доношење овог закона садржан је у потреби стварања услова за даље фискално растерећење прихода по основу рада кроз смањење стопe доприноса за обавезно социјално осигурање, као и у потреби усклађивања одредаба са роком у коме се објављују подаци о просечној месечној заради у Републици Србији а у циљу утврђивања најниже и највише месечне основице доприноса, као износа који се примењују за целу календарску годину и који се објављују једном годишње.

С тим у вези предложено је смањење стопе доприноса за осигурање за случај незапослености, са 1,5% на 0,75%. То практично значи, са становишта обрачунавања и плаћања доприноса по основу зараде, да је послодавац ослобођен од плаћања дела доприноса који се обрачунава и плаћа на терет послодавца (на терет зараде), а да се допринос од 0,75% плаћа на терет запосленог (из зараде). На тај начин обезбеђује се мање фискално оптерећење прихода које физичка лица остваре по основу рада, са једне стране, и смањење трошкова пословања за послодавце и друге исплатиоце прихода, са друге стране.

У погледу утврђивања основица доприноса, напомињемо да је Републички завод за статистику од јануара 2018. године променио извор података и методологију за обрачун просечних зарада. Уместо спровођења месечног истраживања о зарадама, обрачуном просечне зараде по новој методологији обухваћене су све обрачунате зараде за извештајни месец и односе се на зараде запослених који раде са пуним радним временом. Подаци о просечној заради обрачунатој по новој методологији доступни су 55 дана по истеку извештајног месеца и с тим у вези потребно је ускладити период за који се узима просечна зарада као полазна величина у циљу утврђивања основица доприноса за обавезно социјално осигурање.

Основна садржина предложених измена и допуна Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС”, бр. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 47/13, 108/13, 57/14, 68/14-др. закон, 112/15 и 113/17 - у даљем тексту: Закон) односи се на:

- смањење стопе доприноса за осигурање за случај незапослености, са 1,5% на 0,75%;

- измену периода у коме се, у циљу утврђивања најниже месечне основице доприноса, највише месечне основице доприноса и највише годишње основице доприноса, као полазна величина узима податак о просечној месечној заради у Републици Србији исплаћеној у периоду за претходних 12 месеци почев од месеца октобра, уместо месеца новембра према садашњем решењу, према објављеним подацима републичког органа надлежног за послове статистике;

- прецизирање одређених одредаба у смислу стварања услова за адекватну примену закона.

*• Разматране могућности да се проблеми реше и без доношења закона*

Имајући у виду да је реч о елементима система и политике јавних прихода који се, сагласно одредбама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16 и 113/17), уводе законом, то значи да се измене и допуне тих елемената могу вршити само законом. Према томе, како се материја која се уређује овим законом односи на доприносе за обавезно социјално осигурање и спада у законодавну регулативу, није разматрано, нити је било основа за разматрање њеног уређења другим законом или подзаконским актом.

*• Зашто је доношење закона најбољи начин за решавање проблема*

С обзиром да се ради о законској материји, одређена постојећа законска решења једино је и могуће мењати и допуњавати доношењем закона, тј. изменама и допунама закона.

Уређивањем материје доприноса за обавезно социјално осигурање законом даје се допринос правној сигурности и обезбеђује јавности доступност у погледу вођења фискалне политике, с обзиром да се закон као општи правни акт објављује и ствара једнака права и обавезе за све субјекте који се нађу у истој правној ситуацији.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА

И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Чланом 1. Предлога закона у члану 6. Закона, у тачки 15), којом је уређен појам оснивача, односно члана привредног друштва, врши се измена у циљу усклађивања са изменама извршеним у Закону о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС”, бр. 34/03, 64/04-УС, 84/04-др. закон, 85/05, 101/05-др. закон, 63/06-УС, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14 и 73/18), у смислу да је уређено које лице се сматра осигураником оснивачем.

Чланом 2. Предлога закона у члану 9. Закона, врши се брисање става 2, имајући у виду предложену измену у погледу висине стопе доприноса за случај незапослености, тако да се тај допринос по мањој стопи плаћа из основице тј. на терет примаоца прихода.

У члану 3. Предлога закона врши се прецизирање у члану 11. тачка 3) Закона, имајући у виду да према Закону о дуалном образовању („Службени гласник РС” број 101/17), који ће бити у примени од школске 2019/2020 године, тј. од 1. септембра 2019. године, ученици који обављају учење кроз рад, имају право на материјално и финансијско обезбеђење, па с тим у вези потребно је прецизирати обвезника доприноса.

У члану 4. Предлога закона врши се измена члана 35б Закона, с обзиром да је предложено да се доприноси за обавезно социјално осигурање за лица за која послодавац остварује право на ослобођење из члана 45г Закона плаћају на износ најниже месечне основице доприноса.

У чл. 5, 6, 7, 8. и 9. Предлога закона врше се измене у чл. 37, 38, 42. и 43. Закона, које се односе на најнижу месечну основицу доприноса, најнижу месечну основицу доприноса за осигуранике из чл. 25, 26. и 27. Закона, највишу месечну основицу доприноса и највишу годишњу основицу доприноса, врши се усклађивање у делу периода у коме се, у циљу утврђивања месечних основица доприноса, као полазна величина узима податак о просечној месечној заради у Републици Србији исплаћеној у периоду за претходних 12 месеци почев од месеца октобра, уместо месеца новембра према садашњем решењу, у текућој години односно години која претходи години за коју се утврђују и плаћају доприноси, сходно објављеним подацима републичког органа надлежног за послове статистике. У члану 41. Закона врши се прецизирање примене највише месечне основице доприноса.

Чланом 10. Предлога закона у члану 44. Закона предлаже се смањење стопе доприноса за осигурање за случај незапослености, са 1,5% на 0,75%.

Чланом 11. Предлога закона у члану 45г Закона врши се прецизирање услова под којима послодавац - новоосновано привредно друштво, новоосновани предузетник и новоосновани предузетник пољопривредник могу да остваре право на ослобођење од плаћања доприноса по основу зараде оснивача привредног друштва, односно личне зараде предузетника и предузетника пољопривредника.

У члану 12. Предлога закона врши се брисање члана 63. Закона.

У члану 13. Предлога закона новододатим чланом 63а Закона уређује се утврђивање обавезе доприноса која је настала у ранијем периоду.

У члану 14. Предлога закона врши се брисање ст. 2. и 3. у члану 67. Закона с обзиром да услед измене методологије за утврђивање просечне зараде није сврсисходно утврђивање процењене највише годишње основице доприноса.

У члану 15. Предлога закона одредбе чл. 2, 10. и 11. овог закона примењиваће се почев од 1. јануара 2019. године.

У члану 16. Предлога закона основице из чл. 5, 6, 8, 9. и 14. овог закона примењиваће се од 1. јануара 2019. године.

У члану 17. Предлога закона одредба члана 12. овог закона којом је извршено брисање члана 63. Закона, биће у примени почев од 1. јануара 2020. године.

Члан 18. Предлога закона односи се на примену новододатог члана 63а овог закона.

Чланом 19. Предлога закона прецизира се да ће се основица доприноса за здравствено осигурање за послодавце који су почели са коришћењем ослобођења из члана 45г Закона за лица за која остварује ослобођење примењивати до истека периода за који послодавац користи ослобођење.

Чланом 20. Предлога закона врши се утврђивање највише годишње основице доприноса за 2018. годину вршиће се по одредбама члана 43. Закона.

У члану 21. Предлога закона послодавац који до дана ступања на снагу овог закона стекне право на ослобођење из члана 45г Закона наставља да га користи за она лица за која је стекао право до дана ступања на снагу овог закона.

У члану 22. Предлога закона прописано је да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА

ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона нијепотребно обезбедити додатна средства у буџету Републике.

V. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Разматрање и доношење закона по хитном поступку предлаже се у складу са чланом 167. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС”, број 20/12-пречишћен текст) у смислу стварања услова за благовремено утврђивање основица за плаћање доприноса за обавезно социјално осигурање као и обавезе по основу доприноса за осигурање за случај незапослености по мањој стопи, са применом од 1. јануара 2019. године, као и стварања услова за софтверску подршку.

VI. АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ЗАКОНА

По основу смањења стопе доприноса за осигурање од незапослености нето ефекат на фискални резултат процењује се на око 9 милијарди динара. Наиме, укидањем доприноса за осигурање од незапослености на терет послодавца смањује се пореско оптерећење просечне нето плате за 1 п.п. са 63,0% на 62,0%, а уштеда за укупну привреду по овом основу износи 11,9 милијарди динара.

*1. На кога ће и како ће највероватније утицати решења у закону*

Предложена решења у овом закону утицаће на послодавце и друге исплатиоце прихода имајући у виду да је предложено смањење стопе доприноса за осигурање за случај незапослености, са 1,5% на 0,75%. На тај начин обезбеђује се мање фискално оптерећење прихода које физичка лица остваре по основу рада, с једне стране, и смањење трошкова пословања за послодавце и друге исплатиоце прихода, с друге стране.

Друга решења која су предложена у овом закону имаће незнатан утицај на обвезнике доприноса имајући у виду да се законска решења односе на измену периода за који се користи податак о просечној месечној заради као релевантан за утврђивање најниже и највише месечне основице доприноса.

*2. Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди*

Предложена законска решења не стварају додатне трошкове грађанима и привреди. С тим у вези, предложено решење у делу смањења стопе доприноса за осигурање за случај незапослености имаће за последицу смањење трошкова у привреди јер се применом те мере омогућава мање фискално оптерећење прихода по основу рада.

*3. Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он стварати*

Предложена решења не стварају трошкове ни грађанима ни привреди, с обзиром да имају за циљ даље стварање услова за прилив инвестиција, запошљавање и привредни раст кроз обезбеђивање повољнијих услова привређивања растерећењем привредних субјеката. Поред тога, измена стопе доприноса за осигурање за случај незапослености имаће за последицу смањење трошкова у привреди с обзиром да се применом те мере омогућава мање фискално оптерећење прихода по основу рада.

*4. Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција*

Овим законом уређују се доприноси за обавезно социјално осигурање, а предложена законска решења немају за превасходни циљ подстицање стварања нових привредних субјеката. Међутим, имајући у виду измене које се односе на ослобођење од плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање у делу који се односи на стопу доприноса за незапосленост, та мера требало би да подстакне стварање нових привредних субјеката на тржишту и јачање тржишне конкуренције.

*5. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону*

Овај закон је у поступку припреме достављен надлежним министарствима и другим надлежним органима, тако да је заинтересованим странама пружена прилика да се изјасне о предложеном закону.

У поступку припреме текста Нацрта закона размотрене су пристигле иницијативе за измену закона.

Текст Нацрта закона објављен је на сајту Министарства финансија, тако да су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне на овај закон.

6. *Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем овог закона намерава*

Министарство финансија надлежно је за спровођење овог закона, за његову уједначену примену на територији Републике Србије, као и за давање мишљења о његовој примени.

Посебно истичемо да Министарство финансија, периодичним публиковањем Билтена службених објашњења и стручних мишљења за примену финансијских прописа, као и на други погодан начин, додатно обезбеђује транспарентност, информисаност и приступ информацијама, како би се и на овај начин допринело остваривању циљева постављених доношењем овог закона.