



International
Labour
Organization



Funded by
the European Union

► Evaluacija reforme minimalne zarade i poreza na dohodak fizičkih lica u Crnoj Gori iz 2022. godine

Vodeći autori:

Dr. Peter Haan, Professor of Economics, DIW i FU Berlin

Dr. Christian Traxler, Professor of Economics, Hertie School

► Evaluacija reforme minimalne zarade i poreza na dohodak fizičkih lica u Crnoj Gori iz 2022. godine

Urađena za potrebe Međunarodne organizacije rada u okviru projekta Platforma za zapošljavanje i socijalna pitanja 2 (ESAP).

15 novembar 2023

Vodeći autori:

Dr. Peter Haan, Profesor ekonomije, DIW i FU Berlin
Dr. Christian Traxler, Profesor ekonomije, Hertie School

Istraživačka podrška i rad na obradi podataka:
Maximilian Schaller, DIW i FU Berlin

Istraživačka podrška i koordinacija:
Andras Kapuvári, Hertie School

Riječi zahvalnosti: Zahvalni smo Adi Huibregtse i Nikoli Mićunoviću na njihovoj neprocjenjivoj podršci i svima onima koji su pomogli u pružanju administrativnih podataka.



Ovo je delo otvorenog pristupa koji se distribuira pod međunarodnom licencom Creative Commons Attribution 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Korisnici mogu ponovo da koriste, dele, prilagođavaju i nadograđuju originalno delo, kao što je detaljno navedeno u Licenci. MOR se mora jasno navesti kao vlasnik originalnog dela. Upotreba amblema MOR nije dozvoljena u vezi sa radom korisnika.

Atribucija – Ovaj dokument treba citirati na sledeći način: Mihes Cristina, Shroff Tvisha, Reflections on the introduction of Universal Labour Guarantee in selected Central and Eastern European countries, Geneva: International Labour Office, 2023.

Prevod – U slučaju prevoda ovog dela, uz atribuciju se mora dodati sledeće odricanje odgovornosti: Ovo je adaptacija originalnog dela Međunarodne organizacije rada (MOR). Odgovornost za stavove i mišljenja izražena u adaptaciji je isključivo na autoru ili autorima adaptacije i ne podržava ih MOR.

Adaptacije – U slučaju adaptacije ovog dela, uz atribuciju se mora dodati sledeće odricanje: Ovo je adaptacija originalnog dela Međunarodne organizacije rada (MOR). Odgovornost za stavove i mišljenja izražena u adaptaciji je isključivo na autoru ili autorima adaptacije i ne podržava ih MOR..

Ova CC licenca se ne primenjuje na materijale koji nisu zaštićeni autorskim pravima u ovoj publikaciji. Ako je materijal pripisan trećem licu, korisnik takvog materijala je isključivo odgovoran za isplatu prava sa nosiocem prava.

Svaki spor koji nastane po ovoj licenci koji se ne može rešiti mirnim putem biće upućen na arbitražu u skladu sa Pravilima za arbitražu Komisije Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL). Strane će biti vezane svakom arbitražnom odlukom donesenom kao rezultat takve arbitraže kao konačne presude u takvom sporu.

Sva pitanja o pravima i licencama treba da se upućuju Odeljenju za izdavaštvo ILO-a (prava i licenciranje), ILO Publishing Unit (Rights and Licensing), 1211 Geneva 22, Switzerland, ili na adresu rights@ilo.org.

ISBN

Odredbe korišćene u publikacijama MOR koje su u skladu sa praksom Ujedinjenih Nacija prezentacije tog materijala ne izražavaju bilo kakvo mišljenje Međunarodne kancelarije rada po pitanju pravnog statusa neke države, oblasti ili teritorije ili njenih vlasti, ili kada je reč o promeni njenih granica.

Odgovornost za mišljenja iznesena u potpisanim člancima, studijama ili drugim doprinosima pripada isključivo njihovim autorima, i publikacija ne predstavlja odobrenje stavova iznetih u njoj od strane Međunarodne kancelarije rada.

Pozivanje na imena firmi i komercijalnih proizvoda i procesa ne znači da su oni priznati od Međunarodne kancelarije rada, a ukoliko neka firma ili komercijalni proizvod nisu pomenuti to ne znači da se oni ne odobravaju.

Informacije o publikacijama MOR i elektronskim izdanjima nalaze se na: www.ilo.org/publns.

Ova publikacija je napravljena uz finansijsku podršku Evropske Unije preko projekta ESAP 2 (Platforma za zapošljavanje i socijalna pitanja 2). Sadržaj predstavlja isključivu odgovornost autora i ne odražava nužno gledišta Evropske unije.

► Uvod

U period od 2018. do 2022. godine, Crna Gora je uvela niz značajnih reformi programskih politika. Reforme su uticale na ekonomsku, obrazovnu i socijalnu politiku, a kretale su se od uvođenja univerzalnog dječijeg dodatka do krupnih promjena propisa vezano za tržište rada i poreskih propisa. Iz ugla ekonomske politike, najznačajniji reformski paket je implementiran u januaru 2022. godine. Paket se sastojao od velikog povećanja zakonom definisane minimalne zarade u Crnoj Gori, zajedno sa novim režimom poreza na dohodak fizičkih lica i ukidanjem obaveznih doprinosa za zdravstveno osiguranje. Prema izjavama vlade, reformski paket je imao za cilj poboljšanje životnog standarda stanovnika i promociju održivijeg i inkluzivnijeg modela rasta.

Ovaj izvještaj ocjenjuje zajednički uticaj ovog reformskog paketa (u daljem tekstu „reforma 2022.“). Naša procjena se uglavnom zasniva na dva različita skupa podataka. S jedne strane, koristimo podatke iz Ankete o radnoj snazi u Crnoj Gori da opišemo uslove na tržištu rada tokom reformskog perioda i da pružimo dokaze o vremenskim serijama, na primjer, o broju zaposlenih i stopama nezaposlenosti. S druge strane, dobili smo pristup velikom broju administrativnih poreskih podataka. Ovi podaci obuhvataju podatke na nivou firmi o porezu na dodatu vrijednost i porezu na dobit, kao i podatke na nivou fizičkih lica o mjesečnom porezu na dohodak fizičkih lica za (odabrane mjesece) u periodu od 2017. do 2022. godine. Podaci o porezu nam omogućavaju da proučimo uticaj reforme iz 2022. na rezultate na nivou preduzeća i na nivou fizičkih lica, respektivno.

Slijedeći pristup razlika u razlikama koji upoređuje firme u sektorima s visokim i niskim zaradama (na koje je različito uticalo povećanje minimalne zarade), ispitujemo ne samo uticaj reforme na dobit i promet kompanija, već i na sam broj formalno operativnih firmi. Naše analize daju tri glavna nalaza:

- Za sektore u kojima je minimalna zarada imala veći zahvat, nalazimo slabe dokaze za mali pad broja formalno registrovanih firmi (u odnosu na broj firmi u sektorima sa manjim zahvatom nove minimalne zarade).
- Istovremeno, primjećujemo skroman rast korporativne dobiti i prometa u sektorima sa velikim zahvatom minimalne zarade (opet, u odnosu na firme u drugim sektorima).
- Opažanja su u skladu sa efektom diferencijalne selekcije, gde je reforma primorala najmanje profitabilne firme da napuste (barem, formalni dio) privredu.

Na osnovu podataka o zaradama na individualnom nivou, implementiramo novu grupnu analizu koja karakteriše uticaj reforme iz 2022. na oporezovane zarade, distribuciju zarada i promjene u zaposlenosti. Pored diskusije o ukupnom uticaju na neto zaposlenost, izvještaj pruža dokaze o promjenama u neto zaposlenosti (tj. zbir novih radnih mjesta minus ukupna izgubljena radna mjesta) duž distribucije zarada. To nam omogućava da procijenimo koja (i koliko) radnih mjesta su nestala i u kojem segmentu zarada su otvorena nova radna mjesta. Glavni nalazi ovih analiza su sljedeći:

- Reforma je imala jak uticaj na distribuciju zarada. Skoro 44% svih lica koja ostvaruju zaradu u 2021. godini bilo je direktno pogođeno povećanjem minimalne zarade. Skoro 35% svih radnih mjesta podignuto je na nivo nove minimalne zarade.
- Nalazimo dokaze o pozitivnom prelivanju efekata na učestalost radnih mjesta sa zaradom iznad minimalne. Postoji neto rast u broju radnih mjesta sa (bruto) zaradom između otprilike 550 € i 1250 €.
- Ne nalazimo nikakve dokaze da je reforma izazvala bilo kakav kvantitativno značajan gubitak zaposlenosti.
- Broj ekvivalentnih radnih mjesta sa punim radnim vremenom sa bruto zaradom ispod 1.250 € – tj. raspon distribucije zarada na koji je reforma direktno i indirektno (prelivanjem zarada) uticala – ostao je konstantan između 2021. i 2022. godine. Kada uključimo povećanje broja radnih mjesta uočeno za osobe sa visokim primanjima (iznad 2.000 eura), vidimo da je ukupna zaposlenost neznatno porasla nakon reforme.

Izveštaj navodi nekoliko upozorenja u tumačenju ova dva skupa nalaza. Takođe, raspravljamo o nekim analizama robusnosti i osjetljivosti. Na kraju, ističemo nekoliko otvorenih pitanja kojima nismo bili u mogućnosti da se pozabavimo u ovom izveštaju i raspravljamo o putevima za proširenje strategije evaluacije kako bi se pozabavila ovim otvorenim pitanjima.

Ostatak ovog izveštaja je strukturiran na sljedeći način. Odjeljak 2 sumira glavne reformske korake i opisuje komplementarne reforme programske politike u Crnoj Gori između 2017. i 2022. Odjeljak 3 razmatra ciljeve MOR-a, kao i podatke koji su stavljani na raspolaganje za ovu evaluaciju. Upoređujući ciljeve sa dostupnim podacima, razjasnićemo fokus ovog izveštaja o evaluaciji.

Glavni rezultati naših različitih analiza sadržani su u Odjeljku 4. Nakon proučavanja dokaza iz vremenskih serija o agregiranim ishodima na tržištu rada (na osnovu podataka iz Ankete o radnoj snazi), Odjeljak 4.2 ispituje ishode na nivou preduzeća izvedene iz podataka o dobiti preduzeća i porezu na dodatu vrijednost. Odjeljak 4.3 zatim se okreće podacima o zaradama na individualnom nivou, dobijenim iz evidencije o porezu na dohodak fizičkih lica. Komplementarni nalazi iz ove tri analize prikazani su u Prilogu.

Konačno, Poglavlje 5 daje kratak pregled i razmatra naše glavne nalaze i nudi perspektive vezano za buduće strategije evaluacije.

► 1. Institucionalna pozadina: Reforma programskih politika u Crnoj Gori, 2017 - 2022

Crna Gora se u 2018. godini suočila sa ukorijenjenim ekonomskim izazovima, uključujući fiskalni deficit od 6,3% BDP-a; njen državni dug iznosio je 72,6% BDP-a, što predstavlja povećanje od 38,4 procentna poena od 2008. godine. Odgovarajući na ove izazove, kao i na nove poteškoće koje su se pojavile tokom pandemije COVID-19, Crna Gora je uvela niz reformi koje su imale za cilj stabilizaciju ekonomije u zemlji, nudeći istovremeno inkluzivniji ekonomski rast koji povećava životni standard njenih građana. Vlada je 2021. godine, na primjer, uvela univerzalni dječiji dodatak za djecu do 6 godina i besplatne udžbenike u osnovnim školama.

Iz perspektive ekonomske politike, najznačajniji reformski korak sastojao se od značajnog povećanja zakonom definisane minimalne zarade u zemlji, upareno sa novim režimom poreza na dohodak fizičkih lica i ukidanjem doprinosa za zdravstveno osiguranje. Ovaj reformski paket najavljen je u maju 2021. godine, a stupio je na snagu u januaru 2022. U nastavku ćemo ukratko sumirati ono što ćemo od sada zvati paket „reformi iz 2022. godine“. S obzirom na to da je prilagođavanje minimalne zarade vjerovatno najveća reformska komponenta, ponekad ćemo je jednostavno pominjati kao reformu minimalne zarade.

Osim opisa reforme iz 2022., istaći ćemo i dalje reforme programske politike koje utiču na režim poreza na dobit preduzeća i stope PDV-a tokom našeg uzorkovanog perioda (tj. između 2017. i 2022.). Naše kasnije analize će uzeti u obzir ove dodatne reforme.

2.1 “Reforma iz 2022.”: Novi porez na dohodak fizičkih lica i nova minimalna zarada

Paket reformi iz 2022. imao je tri glavna stuba. **Prvo**, povećanje minimalne zarade na nacionalnom nivou. Mjesečna neto minimalna zarada za puno radno vrijeme je povećana sa 250 € na 450 € (ili, u bruto iznosu, sa otprilike 330€ na 530€¹). U neto terminima, ovo predstavlja povećanje minimalne zarade od 80% (u bruto iznosu, to je još uvijek povećanje od otprilike 60%). Napominjemo da je ovo povećanje veće od povećanja koja su zabilježena u većini reformi minimalne zarade koja su ranije proučavana u literaturi (vidi, na primjer, Manning, 2021).

Drugo, nova, progresivna šema poreza na dohodak fizičkih lica koja se primjenjuje na zarade i prihode od samozapošljavanja. Šema uključuje neoporezivi dio zarade, što znači da je dohodak do 700 € oslobođen poreza. Dohodak između 700 i 1000 € oporezuje se graničnom poreskom stopom od 9%; dohodak iznad 1000€ oporezuju se stopom od 15%. **Treće**, reformom su ukinuti doprinosi za obavezno zdravstveno osiguranje poslodavaca i zaposlenih. Gubitak sredstava iz uplata za zdravstveno osiguranje zamijenjen je opštim, javnim prihodima.

Ideja iza reforme bila je dvostruka. S jedne strane, lica sa niskim primanjima koja rade za minimalnu zaradu bi doživjela veliki porast (nominalne) zarade. Ove beneficije treba da budu koncentrisane na donjem kraju spektra prihoda. S druge strane, drugi i treći element reforme podrazumijevaju da se „poreski klin“ – jaz između bruto i neto dohotka – značajno smanjuje (sa oko 39% na, zavisno od raspona dohotka, oko 20% do 30%). Iz perspektive poslodavaca, ovaj poslednji efekat bi trebalo da smanji troškove rada, čime bi umanjio efekat povećanja troškova po osnovu povećanja minimalne zarade.

2.2 Ranija usklađivanja minimalne zarade

Vrijedi napomenuti da je, prije reforme 2022. godine, minimalna zarada u Crnoj Gori korigovana nekoliko puta tokom uzorkovanog perioda obuhvaćenog našim podacima. U terminima nominalnog, neto dohotka, minimalna zarada je bila stabilna između 2013. i 2019. godine. U julu 2019. neto minimalna zarada je porasla sa 193 € na 222 € (na 331 € bruto prihoda). Počevši od oktobra 2021. godine, neto minimalna zarada je dodatno porasla sa 222 € na 250 € (ili 373 € bruto). U našoj kasnijoj

¹ Imajte na umu da su bruto vrijednosti izvedene iz podataka o porezu na dohodak fizičkih lica u Crnoj Gori (o kojem se govori u nastavku), upoređujući januar 2021. i januar 2022. Kao što je navedeno u Odjeljku 2.2, došlo je do manjeg, privremenog usklađivanja minimalne zarade u trećem kvartalu 2021. godine.

analizi, mi ćemo uzeti u obzir ova ranija usklađivanja. Međutim, u poređenju sa reformom iz 2022., sva ova usklađivanja minimalne zarade bila su relativno mala.

2.3 Reforma poreza na dobit

Glavne, gore opisane reforme tržišta rada i poreza na dohodak iz 2022. godine poklopile su se sa reformom sistema poreza na dobit. Reforma, koja je stupila na snagu u januaru 2022. godine, podrazumijevala je strukturni prelaz sa jedinstvene poreske stope od 9% na dobit preduzeća na progresivni poreski režim. Novi poreski raspored bi primjenjivao (i) graničnu poresku stopu od 9% za oporezivu dobit do 100.000 eura, (ii) graničnu poresku stopu od 12% za dobit između 100.000 i 1.500.000 eura i (iii) najvišu graničnu poresku stopu od 15% za oporezivu dobit koja prelazi 1.500.000 €.

2.4 Reforma PDV-a

Naš uzorkovani period dalje karakteriše niz reformi PDV-a. Crna Gora je u januaru 2018. podigla opštu stopu PDV-a sa 19% na 21%. Istovremeno, snižena stopa od 7% (koja se primjenjuje na određene sektore/robe/usluge) ostala je nepromijenjena.

Poput mnogih drugih evropskih ekonomija, ova usklađivanja PDV-a su uključivala i reforme koje su imale za cilj podršku određenim sektorima ili potrošačima tokom pandemije. U avgustu 2020. PDV za usluge smještaja, restorana i ugostiteljstva snižen je sa 21% na 7%. U junu 2021. godine, prag obavezne PDV registracije je podignut sa 18.000 € na 30.000 € godišnje. Posljednji korak imao je za cilj pružanje pomoći malim preduzećima tokom pandemije. Naša analiza podataka o PDV-u moraće da uzme u obzir ove različite reforme.

► 3. Ciljevi i podaci

3.1 Ciljevi

MOR nam je dao smjernice i konkretna pitanja kojima ćemo se baviti u evaluaciji reforme iz 2022. u Crnoj Gori. Između ostalog, od nas je zatraženo da istražimo uticaj reforme (1) na osnivanje preduzeća, (2) na tranziciju u formalno zapošljavanje i (3) na novo zapošljavanje. Štaviše, evaluacija treba da pokuša da ispita heterogenost efekata i izoluje ulogu različitih elemenata reforme iz 2022. i njihove interakcije.

Ovakva sveobuhvatna empirijska procjena reforme iz 2022. zahtijeva bogate i detaljne podatke iz različitih izvora. Pored zahtjeva za obuhvatanjem dovoljno dugog perioda prije i nakon uvođenja reforme 2022., evaluacija bi morala da upari administrativne podatke o dohotku, zaposlenosti i poslovnim aktivnostima sa podacima koji bi nam omogućili da procijenimo neformalni rad i neformalne poslovne aktivnosti u periodu prije i poslije reforme. U pilot studiji naveli smo izvore podataka koji su se činili neophodnim za sprovođenje sveobuhvatne evaluacije:

- a. Podaci o porezu na dohodak i/ili podaci o socijalnom osiguranju na nivou pojedinačnih poreskih obveznika (ili porodica). Ovi podaci treba da uključe informacije o svim izvorima prihoda uključujući zarade od rada, prihode od kapitala, prihode od samostalne djelatnosti, o radnom vremenu, sektorske informacije i demografske karakteristike.
- b. Registracija poslovnih subjekata (preko "Statističkih poslovnih registara"), podaci o porezu na dobit i PDV-u sa informacijama o registrovanim firmama i oporezivoj dobiti za 2022. godinu kao i nekoliko godina prije reforme. Štaviše, potrebni su regionalni i sektorski indikatori i informacije na nivou preduzeća.
- c. Podaci o potrošnji fizičkih lica za 2022. godinu kao i nekoliko godina prije reforme
- d. Regionalna i zbirna statistika o zaposlenosti sa informacijama po regionima, industriji, sektoru i drugim demografskim dimenzijama.
- e. Podaci o porezima sprovođenju zakona, uključujući aktivnosti prinude (poreske kontrole, inspekcije na licu mjesta radi provjere radnih dozvola, kancelarijske kontrole dokumentacije iz ugla nepoštovanja minimalne zarade, itd.)
- f. Podaci iz popisa stanovništva i ankete o radnoj snazi sa pojedinačnim informacijama o zaposlenosti, radnom vremenu, zaradama i socio-demografskim varijablama.

U dijelu o pilot studiji, naglasili smo da je potrebno vrijeme za prikupljanje sadržajnih podataka, posebno podataka iz ankete koji mogu uključivati informacije o neformalnoj, sivoj ekonomiji. S obzirom na kratak vremenski period od uvođenja reforme 2022. i s obzirom na kratak vremenski horizont za ovu evaluaciju, već smo očekivali da nećemo moći da prikupimo ili dobijemo sadržajne podatke iz ankete za kvantifikovanje, na primjer, uticaja reforme 2022. na neformalni rad ili stope tranzicije. Štaviše, nismo dobili nikakve podatke o prinudnim mjerama u oblasti oporezivanja ili aktivnostima sprovođenja zakona (vidi tačku E gore) niti podatke iz ankete o potrošnji na pojedinačnom nivou (vidi tačku C iznad). Ovaj nedostatak podataka ograničava našu sposobnost da govorimo o nekoliko prvobitno formulisanih pitanja za evaluaciju. Stoga se ovaj izvještaj ne može na zadovoljavajući način pozabaviti pitanjima koja se odnose na sivu ekonomiju. (U odeljku 5 raspravljamo o tome kako bi se ova otvorena pitanja mogla tobraditi u nekim budućim aktivnostima.)

Uprkos ovim ograničenjima, ipak smo dobili pristup odličnim administrativnim poreskim podacima (koji pokrivaju velike dijelove gore navedenih stavki A i B), kao i podacima iz ankete o radnoj snazi. Administrativni podaci su vrlo detaljni i pokrivaju sve poreski relevantne informacije o formalnom zaposlenju i na taj način nam omogućavaju da se fokusiramo na ključne dimenzije tržišta rada. Konkretno, možemo se pozabaviti pitanjima koja se odnose na sveukupne efekte reforme na zapošljavanje, njen uticaj na zarade i implikacije vezano za dobit i prihode preduzeća. Mikropodaci nam omogućavaju da proučavamo usklađivanje zarada i zaposlenosti duž distribucije zarada, što nam omogućava da odemo dalje od procjene ukupnog efekta na neto zaposlenost, i da razgovaramo i o tome koji su poslovi koji su postojali prije reforme „nestali” (ili su pretrpjeli velika usklađivanja zarada) i u kojem segmentu zarada su se „ponovo pojavila” stara ili su nastala nova radna mjesta. Ova analiza će ilustrovati i obim i heterogenost efekata reforme na distribuciju zarada.

Konačno, imajte na umu da izvještaj ne pokušava da izoluje ulogu različitih reformskih elemenata ili njihove interakcije. S jedne strane, iz čisto metodološke perspektive, takvu odvojenu, uzročnu analizu je teško postići jednostavno zbog zajedničke prirode reforme². S druge strane, za takvu analizu bilo bi potrebno mnogo više vremena od onoga što nam je efektivno bilo na raspolaganju (tj. nakon dostavljanja ključnih podataka o porezu na dohodak fizičkih lica tokom avgusta i septembra 2023.). S obzirom da ne možemo razdvojiti različite elemente reforme iz 2022. godine, ponekad ćemo je nazivati reforma minimalne zarade, jer je to vjerovatno najveća komponenta reforme.

3.2 Podaci

U nastavku dajemo kratak opis izvora podataka koji su nam (a) stavljeni na raspolaganje i koje smo takođe (b) koristili za empirijsku analizu predstavljenu u daljem tekstu. Komentarisali smo i neka ograničenja različitih podataka.

Anketa o radnoj snazi

Pristupili smo podacima o tržištu rada dobijenim iz Monstatove kvartalne *Ankete o radnoj snazi* (ARS). Podaci su izvedeni iz visokokvalitetnog, stratifikovanog istraživanja (sa $N > 2.700$ po kvartalu)³. Ova anketa uključuje bogate socio-demografske podatke (npr. godine, pol i nivo obrazovanja) i omogućava nam da ispitamo statistiku podgrupa do drugog kvartala 2023. Ipak, kao i svako drugo mjerenje putem istraživanja, ovi podaci su skloni greškama u uzorkovanju i neuzorkovanju. Problemi sa neodazivom, na primjer, mogu biti glavna bojazan tokom pandemije. Pored toga, ARS primjenjuje prilično široku definiciju zaposlenosti⁴, što otežava poređenje sa administrativnom statistikom o zaposlenosti. Stoga se procjene za stope (ne)zaposlenosti izvedene iz ARS-a moraju tretirati sa oprezom. Zato ćemo koristiti podatke o porezu na dohodak na mikro nivou (opisano u nastavku) za ponovnu procjenu svih navoda o nivoima zaposlenosti izvedenih iz kvartalnih podataka iz ARS.

Podaci o porezu na dohodak fizičkih lica

Administrativni poreski podaci na individualnom nivou sadrže informacije o porezu na dohodak fizičkih lica i obaveznim doprinosima za socijalno osiguranje⁵. Oni obuhvataju evidenciju za oko 160.000 zaposlenih lica (vidi tabelu 2 u nastavku) koju su podnijeli njihovi poslodavci, lica koja ne rade i koja su prijavljena u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore, kao i za korisnike penzija ili primanja po osnovu invaliditeta. Nisu obuhvaćeni samozaposleni, odnosno lica koja navedu da njihov primarni prihod potiče iz samozaposlenja. Za našu analizu je važno da skup podataka sadrži informacije o *mjesečnim* zaradama od rada svih zaposlenih i radnim satima navedenim u njihovom ugovoru. Jedno važno ograničenje podataka je da oni pokrivaju, za svaku godinu od 2017. do 2022., samo mjesec januar, maj, septembar i decembar. S jedne strane, to znači da podaci pokrivaju sva četiri kvartala u godini. S druge strane, međutim, ovaj odabir mjeseci implicira da ne pratimo nikakve podatke iz špica turističke sezone (jun, jul i avgust). Imajući u vidu ključnu ulogu propisa o minimalnoj zaradi za sektor hotelijerstva i turizma, ovo je važno ograničenje podataka.

Naša kasnija analiza (vidi Odjeljak 4.3) će se fokusirati na (oporezovane) prihode od rada u univerzumu svih formalno zaposlenih radnika. Koristićemo podatke o porezu na dohodak da bismo proučili distribuciju zarada ekvivalenta punog radnog vremena (full-time equivalent - FTE) i njihovu evoluciju tokom vremena. Odjeljak 4.3 će predstaviti novu analizu kako bi istražili kako se promjene zakonski definisanih minimalnih zarada prevode u promjene u distribuciji zarada. Naš pristup će nam omogućiti i da procijenimo odgovarajuće efekte na neto zaposlenost.

Podaci o porezu na dobit

Ocijenili smo i podatke iz poreskih prijava za porez na dobit pravnih lica. Uprava prikuplja podatke o poreskim obavezama preduzeća na godišnjem nivou. Konkretno, podaci uključuju detaljne izvještaje o dobiti i gubicima iz poslovanja, usklađivanju rashoda u vezi sa troškovima i promjenama u osnivačkom

² Budući da su sve reforme sprovedene u istom trenutku, vrlo je malo prostora za izdvajanje izolovanog uticaja nekog stuba reforme pojedinačno.

³ Detalji su dati u Odjeljku 2: Zavod za statistiku Crne Gore i Zavod za zapošljavanje Crne Gore (2015).

⁴ Zaposlenost uključuje, između ostalog, radnike u porodici, lica koje ne rade već su na odsustvu, lica na obuci „koje primaju zaradu u gotovini ili u indirektnim privilegijama“ itd.

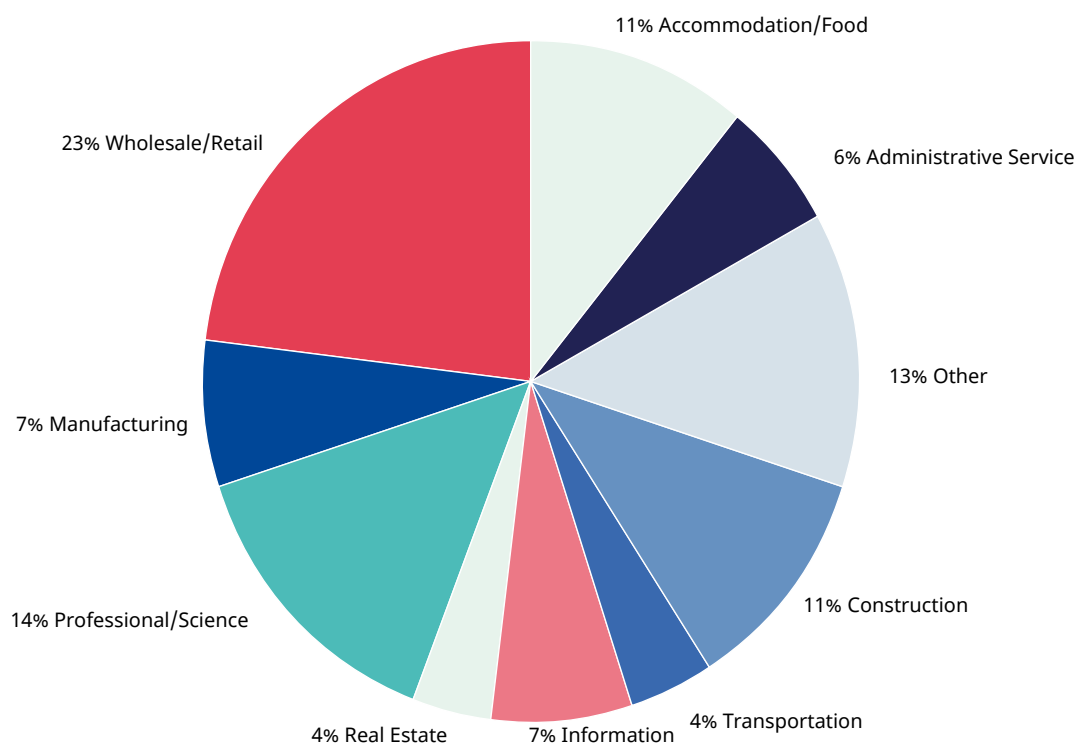
⁵ Vidi „Pravilnik o obliku, sadržini, načinu popunjavanja i dostavljanja jedinstvenog obrasca izvještaja o obračunatom i plaćenom porezu na dohodak fizičkih lica i doprinosima za obavezno socijalno osiguranje“, Sl. list CG, br. 76/10, 63/11, 28./12, 8/13, 4/14, 49/14, 1/15, 2/15, 10/16, 08/17, 50/17, 15/19 i 09/2020.

kapitalu⁶. Na osnovu toga može se odrediti poreska osnovica i konačna poreska obaveza svake firme pojedinačno. Dostupni skup podataka uključuje 45.406 pojedinačnih firmi u period između 2017. i 2022. Slika 1 daje pregled distribucije firmi po industrijskim sektorima kako je navedeno u standardizovanoj NACE Rev.2 klasifikaciji⁷. Sa oko 23%, veleprodaja i maloprodaja su najveći sektori, a slijede stručni i naučni sa 14%, te smještaj i ishrana (11%). Više detalja je dato u Tabeli A.1 u Prilogu.

Podaci o porezu na dodatu vrijednost (PDV)

Da bismo procijenili efekte na nivou firme, pregledali smo administrativne poreske podatke koji se sastoje od mjesečnih prijava za obračun poreza na dodatu vrijednost⁸. Podnošenje PDV prijava poreskoj upravi je obavezno za sve firme sa prometom iznad graničnih vrijednosti navedenih u Odjeljku 2.4. Konkretno, skup podataka uključuje informacije o vrijednosti oporezivog prometa, izlaznog PDV-a na sva isporučena dobra i usluge, kao i o rezultirajućim poreskim uplatama. Između januara 2017. i decembra 2022. godine, uočavamo neuravnotežen panel od ukupno 31.128 pojedinačnih firmi. Relativna veličina sektora u smislu broja firmi slična je distribuciji koja je uočena u podacima o porezu na dobit (vidi Sliku 1). Detaljan pregled je dat u Tabeli A.1 u Prilogu.

► Slika 1 – Podaci o porezu na dobit: Distribucija firmi prema industrijskim sektorima



Napomene: Slika predstavlja distribuciju firmi po industrijskim sektorima (NACE Rev. 2). Procentualni udjeli ukazuju na veličinu svakog sektora mjerenu brojem firmi u sektoru u odnosu na ukupan broj pojedinačnih firmi uočenih u skupu podataka o porezu na dobit između 2017. i 2022. Sopstveni proračun i ilustracija, zasnovani na podacima o porezu na dobit.

Statistika prihoda i uslova života - EU SILC

Koristimo najnoviji, dostupni talas podataka iz EU SILC (za 2021.) da bismo izračunali zahvat minimalne zarade za različite sektore. Zahvat minimalne zarade mjeri koliki je prije reforme bio udio radnika sa zaradom ispod novog minimuma. EU SILC godišnje daje podatke o prihodima, siromaštvu, socijalnoj isključenosti i uslovima života. Ono što je važno za naše kalkulacije, istraživanje uključuje detaljne informacije o mjesečnim zaradama, radnim satima i o industrijskom sektoru (NACE Rev. 2 klasifikacija). Podaci uključuju 11.099 opservacija za 2021. godinu. U našoj analizi koristimo poduzorak od 2.910 lica koja rade sa punim radnim vremenom kako bismo analizirali strukturu zarada u različitim industrijama. (Pregled je predstavljen u Prilogu, Tabela A.2.)

6 Vidi „Pravilnik o obliku i sadržini poreske prijave za utvrđivanje poreza na dobit pravnih lica“, Sl. list CG, br. 08/09, 11/11, 78/17 i 90/17.

7 Za pregled vidjeti „NACE Rev. 2 – Statistička klasifikacija ekonomskih aktivnosti u Evropskoj zajednici“, u: Eurostat Methodologies and Working Papers (online), Luksemburg, 2008.

8 Za detalje vidi „Pravilnik o obliku i sadržini prijave za obračun poreza na dodatu vrijednost“, Sl. list RCG, br. 79/05, 28/06, 64/11, 30/13 i 64/2020.

► 4. Rezultati evaluacije

Ovaj odjeljak predstavlja glavne nalaze ovog izvještaja. Odjeljak 4.1 ima više deskriptivni karakter, analizirajući ukupne ishode na tržištu rada na osnovu ARS. Odjeljak 4.2 prati strategiju razlika u razlikama kako bi se ispitali ishodi na nivou preduzeća (kao što su dobit, promet ali i sam broj firmi koje posluju u formalnom sektoru), na osnovu administrativnih poreskih evidencija. Konačno, odjeljak 4.3 koristi podatke o porezu na dohodak fizičkih lica da (pre)ispita uticaj reforme iz 2022. na zapošljavanje i zarade duž distribucije zarada.

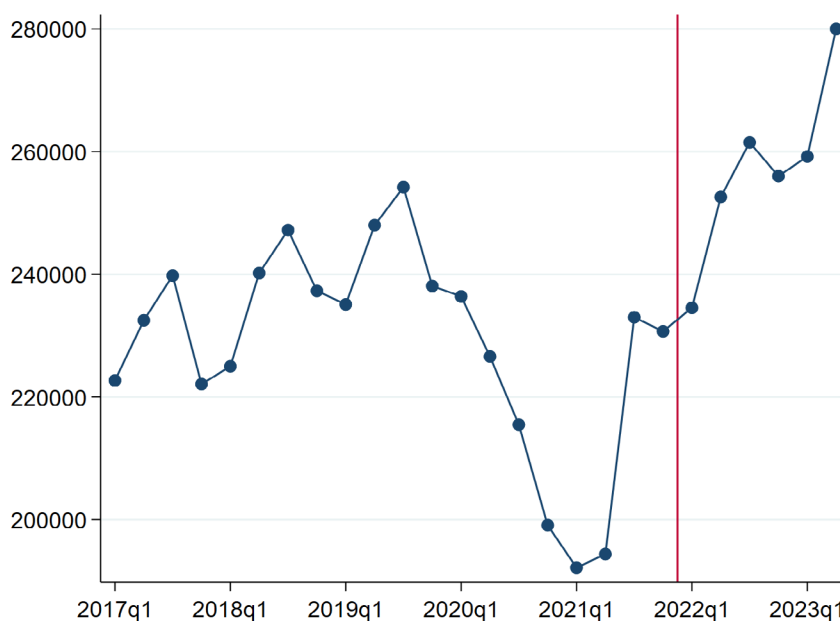
4.1 Agregirani ishodi na osnovu Ankete o radnoj snazi

Ovaj pododjeljak analizira statistiku o zaposlenosti koja proizilazi iz Monstatove kvartalne Ankete o radnoj snazi (ARS). U prvom koraku razmatramo ukupne nivoe zaposlenosti.

Ukupna zaposlenost

Slika 2 ilustruje kvartalne trendove u ukupnoj zaposlenosti. Za godine prije pandemije 2017. - 2019., vremenska serija ilustruje stalan rast zaposlenosti (sa snažnom sezonskom dinamikom). Počevši od drugog kvartala 2020. postaje vidljiv snažan uticaj globalne pandemije⁹. Tokom godina pandemije 2020. i 2021., ukupan nivo zaposlenosti opada za skoro 50.000 ljudi (ili otprilike 20% u odnosu na 2020/Q1). Treći kvartal 2021., međutim, pokazuje enormno strm i brz oporavak, s nivoom zaposlenosti koji je skoro odmah dostigao nivo prije pandemije.

► Slika 2 – Trendovi u ukupnoj zaposlenosti



Napomena: Slika ilustruje kvartalne podatke o broju zaposlenih lica. Vertikalna crvena linija označava kraj perioda prije reforme. Izvor: Anketa o radnoj snazi, Monstat, Tabela 6-1 (Zaposleni prema sektorima djelatnosti, regionu i polu).

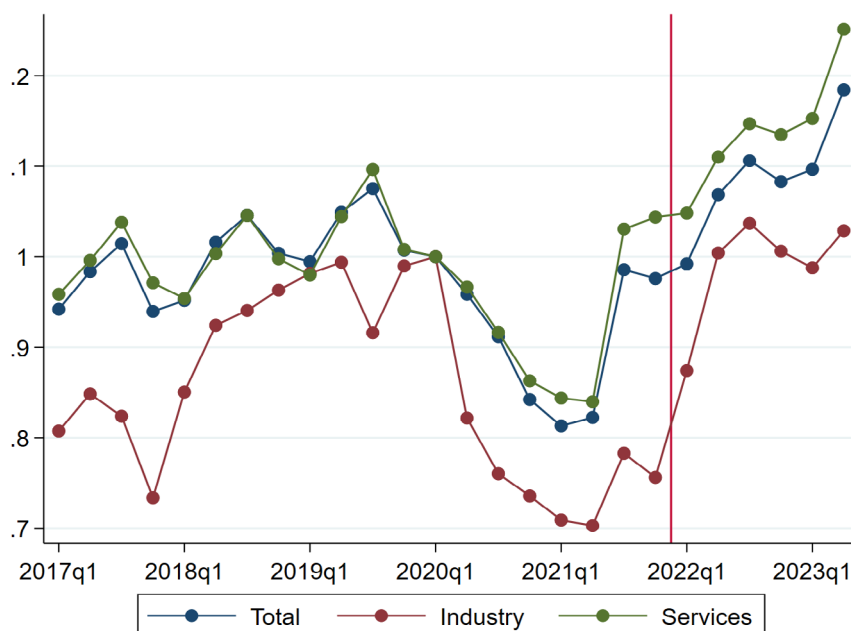
Dok je blagi pad u 2021/Q4 kvalitativno u skladu sa sezonskim obrascem uočenim u ciklusima prije pandemije, podaci ne ukazuju na trajniji prekid rasta zaposlenosti: nakon skromnog rasta zaposlenosti u 2022/Q1 – kao prvom kvartalu nakon reforme minimalne zarade – dolazi do značajnog povećanje nivoa zaposlenosti tokom 2022/Q2 i Q3, dostižući nivo od 261.500 zaposlenih (3% iznad vrhunca prije pandemije u 2019/Q3). U 2023/Q2 podaci ukazuju na novi vrhunac sa 280.000 zaposlenih.

Uočeni obrazac sugerise da reforma minimalne zarade nije imala negativan uticaj na ukupnu zaposlenost. Nasuprot tome, stope zaposlenosti nastavljaju da rastu nakon uvođenja minimalne

⁹ Napominjemo da je direktan uticaj pandemije bio ograničen u prvom kvartalu 2020. godine, jer je Crna Gora bila među posljednjim pogođenim zemljama u Evropi (sa prvim slučajevima potvrđenim tek 17. marta).

zarade. Međutim, kao što je objašnjeno u Odjeljku 3, postoje brojni razlozi zbog kojih se podaci iz Ankete o radnoj snazi moraju tumačiti s oprezom. Čak i da nema nikakvih problema u mjerenju, moramo naglasiti da nije moguće izvući bilo kakve zaključke iz ovih agregatnih obrazaca jer se ne može uočiti protivčinjenični ishod (tj. „kako bi oporavak zaposlenosti nakon pandemije izgledao da nije bilo reforme iz 2022.“).

► **Slika 3 – Trendovi zaposlenosti po pojedinim sektorima (normalizovani u odnosu na 2020/Q1)**



Napomena: Slika ilustruje kvartalne podatke o broju zaposlenih lica, normalizovane brojevima uočenim za 2020/Q1. Slika ilustruje ovu normalizaciju za (a) ukupnu zaposlenost, (b) zaposlenost u sektoru industrije i (c) zaposlenost u uslužnom sektoru. Vertikalna crvena linija označava kraj perioda prije reforme. Izvor: Sopstveni proračuni na osnovu Monstatove Ankete o radnoj snazi, Tabela 6-1 (Zaposleni po sektorima djelatnosti, regionu i polu).

Da bi pružili drugačiji pogled na ove brojke, Slika 3 ilustruje normalizovane nivoe zaposlenosti (koristeći 2020/Q1 kao referentnu tačku) kao i trendove specifične za dati sektor. Pored ukupne zaposlenosti (kao što je gore prikazano), slika pokriva uslužni i industrijski sektor, koji čine otprilike 75%, odnosno 20% svih zaposlenih lica, respektivno¹⁰. Ilustracija pokazuje da je pad ukupne zaposlenosti tokom pandemije bio izraženiji (-30%) i brže se razvijao u (manjem) sektoru industrije u odnosu na (veći) sektor usluga. Obrnuto, nagli oporavak nakon pandemije snažno je koncentrisan u ovom drugom sektoru: ovdje već u 2021/Q3 i Q4 primjećujemo nivoe zaposlenosti iznad polaznog osnova za 2020/Q1. Ovaj brzi oporavak je praćen kontinuiranim rastom zaposlenosti u sektoru usluga u kvartalima postreformskog perioda.

Zaposlenost u industriji, nasuprot tome, ostala je više od 20% ispod nivoa prije pandemije tokom posljednja dva kvartala 2021. Snažan oporavak je započeo tek tokom 2022. godine, odnosno nakon reforme. U 2022/Q2, nivoi zaposlenosti u industriji prije pandemije su dostignuti i premašeni u 2022/Q3 (za oko 3,7%). Kao što je već prikazano na Slici 2, dalja, značajna ekspanzija se dogodila u 2023/Q2¹¹.

¹⁰ Zaposlenost u poljoprivredi, koja čini samo oko 5% ukupne zaposlenosti, nije posebno ilustrovana, jer je karakterišu snažne sezonske fluktuacije.

¹¹ U komplementarnim analizama ispitali smo (između ostalih) diferencijalne trendove prema polu. Prilog, Slika A.1 pokazuje da je, tokom pandemije, zaposlenost žena opala ranije nego zaposlenost muškaraca. Dok je oporavak započeo istovremeno za oba pola, primjećujemo snažniji rast nivoa zaposlenosti žena (u poređenju sa muškarcima) u postreformskom periodu (tj. nakon 2022/Q1). Ovu rodnu razliku uglavnom oblikuju različiti trendovi u sektoru usluga, gdje je nivo zaposlenosti znatno jači za žene u odnosu na muškarce.

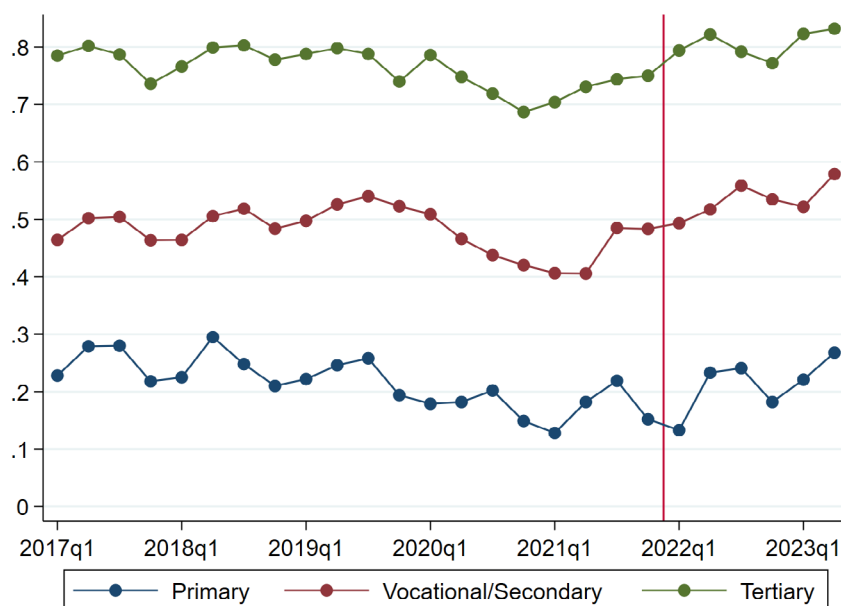
Stope zaposlenosti

Nakon toga smo ispitali razlike u stopama zaposlenosti i nezaposlenosti prema obrazovanju. Imajte na umu da Monstat izračunava ove stope u odnosu na ukupnu populaciju (za starosnu dob 15 – 74 godine i za datu obrazovnu grupu): ovaj „ukupni iznos“ se dekomponuje na dio koji je neaktivan (tj. van radne snage), na zaposlene ili nezaposlene. Ovdje ćemo se fokusirati na posljednje dvije grupe.

Slika 4 ilustruje trendove u stopama zaposlenosti za grupe sa različitim nivoima obrazovanja (osnovno, srednje ili stručno i tercijarno obrazovanje). U skladu sa intuicijom, slika pokazuje da su stope zaposlenosti u pozitivnoj korelaciji sa obrazovanjem: viši nivo obrazovanja povezan je sa višom stopom zaposlenosti. Ova cifra takođe ilustruje da je tokom pandemije stopa zaposlenosti opala za otprilike 10 procentnih poena za sve tri grupe. (U relativnim terminima, to znači da su stope zaposlenosti jače opadale za grupe sa nižim obrazovanjem.) Slično kao i za gore pomenutu sektorsku analizu, opet uočavamo drugačiji tajming smanjenja, ali i drugačiji tajming i gradijent oporavka poslije pandemije. Međutim, za sve grupe podaci iz ARS ukazuju na povećanje zaposlenosti nakon uvođenja reforme minimalne zarade.

Jedan detalj, koji je teško uočiti na Slici 4, su razlike između grupa u kretanju zaposlenosti oko datuma reforme. Da bismo istakli ove diferencijalne trendove, izračunali smo sezonski prilagođene promjene u stopama zaposlenosti. Tačnije, na slici 5 je prikazana promjena stope zaposlenosti (unutar date obrazovne grupe) za dati kvartal Q u datoj godini u odnosu na isti kvartal Q prethodne godine. Brojevi tako obuhvataju promjene u procentnim poenima u stopama zaposlenosti (unutar svake grupe) tokom godine.

► Slika 4 – Stope zaposlenosti prema obrazovanju



Napomena: Slika ilustruje kvartalne podatke o stopama zaposlenosti prema obrazovanju. Ona poredi lica sa (a) osnovnim, (b) stručnim ili srednjim i (c) tercijarnim obrazovanjem, respektivno. (Prosjeck u drugoj grupi je neponderisani prosjek različitih podgrupa sa srednjim obrazovanjem.) Vertikalna crvena linija označava kraj perioda prije reforme. Izvor: Sopstveni proračuni na osnovu Monstatove Ankete o radnoj snazi, Tabela 4-2 (Stope aktivnosti, zaposlenosti i nezaposlenosti prema obrazovnim postignućima i polu).

► Slika 5 – Godišnje razlike u stopama zaposlenosti prema obrazovanju



Napomena: Slika ilustruje kvartalne podatke o stopama zaposlenosti prema obrazovanju. Ona poredi lica sa (a) osnovnim, (b) stručnim ili srednjim i (c) tercijarnim obrazovanjem, respektivno. (Prosjeck u drugoj grupi je neponderisani prosjek različitih podgrupa sa srednjim obrazovanjem.) Vertikalna crvena linija označava kraj perioda prije reforme. Izvor: Sopstveni proračuni na osnovu Monstatove Ankete o radnoj snazi, Tabela 4-2 (Stope aktivnosti, zaposlenosti i nezaposlenosti prema obrazovnim postignućima i polu).

Slika 5 otkriva snažan rast stope zaposlenosti nakon pandemije za grupu sa srednjim (srednje/stručno) i višim (tercijarno) obrazovanjem: za obje grupe, promjena stopa zaposlenosti u odnosu na prethodnu godinu postala je pozitivna u 2021/Q3; u narednim periodima ovaj rast se ubrzao i ostao pozitivan tokom uzorkovanog perioda. Napominjemo da nema vidljivog prekida rasta stope zaposlenosti u prva dva kvartala postreformskog perioda. Štaviše, obrazac rasta je paralelan za one sa tercijarnim i srednjim/stručnim obrazovanjem: moglo bi se reći da reforma minimalne zarade treba da ima mali „zahvat“ u ovoj prvoj, ali potencijalno veći u drugoj grupi. Obrazac sugerije, međutim, da ova razlika nije izazvala nikakav diferencijalni rast zaposlenosti; naprotiv: vidimo gotovo savršeno paralelne trendove između ove dvije grupe između 2021/Q3 i 2022/Q4.

S obzirom na to da su zarade obično najniže za one sa najnižim stepenom obrazovanja, grupa sa (samo) osnovnim obrazovanjem je ona u kojoj je reforma minimalne zarade trebalo da ima najveći zahvat. Ipak, slika 5 dokumentuje drugačiji obrazac za ovu podgrupu. Za one sa osnovnim obrazovanjem, došlo je samo do skromnog oporavka nakon pandemije u 2021/Q3. Za 2021/Q4 i 2022/Q1, za godinu dana promjena stopa zaposlenosti je skoro nula. Dok su stope zaposlenosti porasle za oko 5 procentnih poena u 2022/Q2, ove razlike za godinu dana su ispod onih uočenih za druge obrazovne grupe. Isto važi i za preostale kvartale 2022¹². Brojka stoga sugerije da je oporavak stopa zaposlenosti među najniže obrazovanim licima možda usporen reformom minimalne zarade iz 2022. godine.

Zatim prelazimo na promjene u nezaposlenosti. Podsjetimo se iz teksta gore da stopa nezaposlenosti (koja se izračunava u odnosu na ukupnu populaciju) ne odražava samo stope zaposlenosti¹³. Prilog, Slika A.2 predstavlja specifične stope zaposlenosti. U skladu sa razlikama između grupa u stopama zaposlenosti, sada uočavamo da su stope nezaposlenosti veće za one sa nižim nivoima obrazovanja.¹⁴

12 Imajte na umu da cifra ilustruje apsolutni (procentni poen) rast stopa zaposlenosti: s obzirom na nisku osnovnu stopu zaposlenosti u grupi sa osnovnom školom, potencijal za povećanje je ograničen. Ovo upozorenje, međutim, ne odnosi se na (de-fakto) nulti rast uočen za ovu grupu u 2021/Q4 i 2022/Q1.

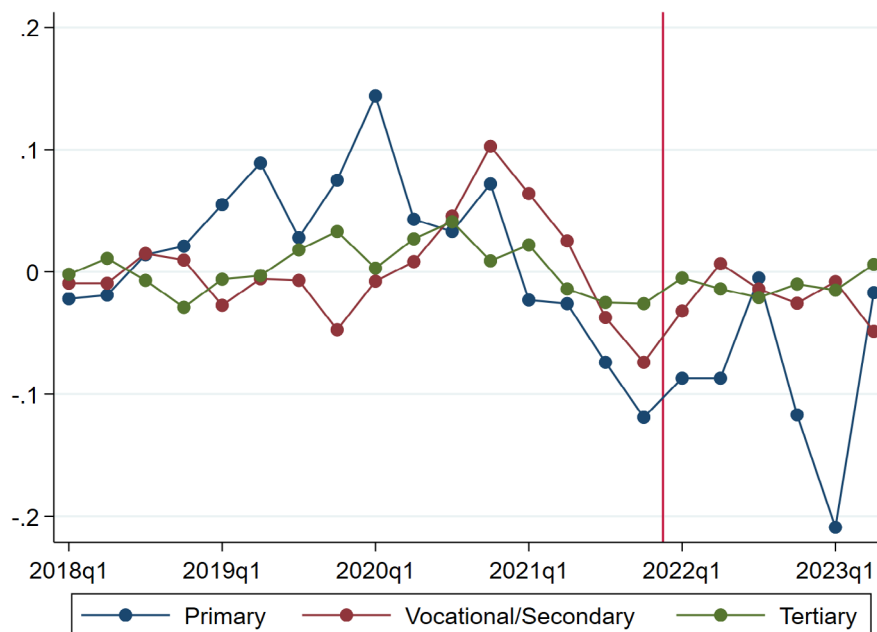
13 Drugačije rečeno, stope zaposlenosti i nezaposlenosti kad se sabere ne iznose 100%. To je tako jer su obje stope izračunate u odnosu na ukupnu populaciju (sa datom starosnom grupom), tj. postoji treća, rezidualna grupa koja je izvan aktivne (zaposlene/nezaposlene) radne snage.

14 Slika takođe pokazuje snažne sezonske varijacije za grupu sa niskim obrazovanjem -- što nije neobično za grupu sa sezonskim fluktuirajućim uslužnim i poljoprivrednim poslovima i nestabilnim vezama sa formalnim tržištem rada. Još značajnije, Slika A.2 dokumentuje da su tokom prve godine pandemije stope nezaposlenosti snažno porasle (sa 16% u 2020/Q1 na skoro 26% u 2020/Q4) za grupu sa srednjim nivoom obrazovanja.

Prateći analizu iz prethodnog teksta, izračunavamo godišnje razlike u ovim stopama nezaposlenosti. Ove promjene (procentni poeni) u stopama nezaposlenosti prikazane su na slici 6.

Obrazac koji je uočen na ovoj slici razlikuje se od promjena u stopama zaposlenosti o kojima je gore raspravljano. Stope nezaposlenosti su porasle za sve grupe tokom 2020/Q3 i Q4, a počele su da opadaju tokom 2021. godine, druge godine pandemije. Najizraženiji pad je uočen kod najniže obrazovane grupe. Štaviše, snažan pad stopa zaposlenosti (sa godišnjim razlikama od oko 10 procentnih poena) nastavljen je nakon reforme, tokom prva dva kvartala 2022. Dok je pad stopa nezaposlenosti (u apsolutnom iznosu) bio manje snažan u grupi sa srednjim obrazovanjem, obrasci se razvijaju gotovo paralelno sa grupom lica sa niskim obrazovanjem između 2021/Q1 i 2022/Q2. Pod pretpostavkom da minimalna zarada ima jači zahvat u ovoj drugoj grupi (niže obrazovanje), očekivali bismo negativan uticaj reforme. Ovo ne potkrepljuju podaci iz ankete, što ne govori u prilog značajnom uticaju minimalne zarade na nezaposlenost¹⁵.

► Slika 6 – Razlike u stopama nezaposlenosti na godišnjem nivou prema obrazovanju



Napomena: Slika ilustruje kvartalne podatke o stopama zaposlenosti prema obrazovanju. Ona poredi lica sa (a) osnovnim, (b) stručnim ili srednjim i (c) tercijarnim obrazovanjem, respektivno. (Prosjeck u drugoj grupi je neponderisani prosjek različitih podgrupa sa srednjim obrazovanjem.) Vertikalna crvena linija označava kraj perioda prije reforme. Izvor: Sopstveni proračuni na osnovu Monstatove Ankete o radnoj snazi, Tabela 4-2 (Stope aktivnosti, zaposlenosti i nezaposlenosti prema obrazovnim postignućima i polu).

Sažetak

Sve u svemu, analiza agregiranih i za pojedinačne grupe uzetih podataka o zaposlenosti i nezaposlenosti ne pruža jasne dokaze o uticaju reforme minimalne zarade. Tržište rada pretrpjelo je ogroman šok tokom pandemije praćen brzim oporavkom. Ekonomske fluktuacije uzrokovane ratom Rusije protiv Ukrajine implicirale su dalju makroekonomsku nestabilnost (npr. šokovi cijena energije, migracije) koja je uticala na tržišta rada počevši od 2022/Q2. U tom kontekstu, teško je odrediti koji obrasci odražavaju opšte, makro trendove, a koji su oblikovani reformama iz 2022. godine. Pored toga, podatke iz ARS-a treba tumačiti sa oprezom. Stoga ova rasprava ilustruje samo neke aspekte potencijalnih efekata reformi iz 2022. godine.

Imajući u vidu ova upozorenja, podaci pokazuju, s jedne strane, obrazac koji ukazuje na to da je oporavak stopa zaposlenosti kod lica sa samo osnovnim obrazovanjem mogao usporiti neposredno prije, kao i u prvom kvartalu nakon povećanja minimalne zarade 2022. godine. S druge strane, ne nalazimo drugačiji trend u stopama nezaposlenosti za grupu sa niskim (u poređenju sa srednjim)

¹⁵ Drugačiji način čitanja grafika bio bi da se istakne "V" oblik u godišnjim promjenama za grupu sa osnovnim i srednjim obrazovanjem. Moglo bi se reći da je pad stope nezaposlenosti preokrenut u 2022/Q1. Međutim, imajte na umu da (a) stope nezaposlenosti nastavljaju da opadaju u 2022/Q1 i (b) da to može odražavati preokret na nivou srednje vrijednosti (aritmetičke sredine – mean).

obrazovanjem. Ovo posljednje bi moglo značiti da reforma nije nanijela nikakvu „štetu“ u smislu povećanja nezaposlenosti za grupu sa niskim nivoom obrazovanja. S obzirom da ova obrazovna grupa čini samo oko 5% radne snage (i manje od 15% ukupne radno sposobne populacije), ne treba prenaplaćavati ni prve ni druge dokaze. Prefinjenja i pouzdanija rasprava o uticaju na zaposlenost data je u Odjeljku 4.3, koji analizira administrativne podatke (porez na dohodak).

4.2 Ishodi na osnovu administrativnih poreskih podataka: porez na dobit i PDV

Ovaj odjeljak proširuje prethodnu analizu preusmjeravanjem našeg fokusa na rezultate preduzeća izvedene iz podataka o porezu na dobit preduzeća (CPT) i porezu na dodatu vrijednost (PDV). Pored korišćenja administrativnih (a ne anketnih) podataka, ovaj odjeljak takođe ima za cilj da se približi kauzalnoj analizi. U duhu dizajna razlika u razlikama, mi upoređujemo vremenske trendove ishoda firmi za koje postoji *veća* vjerovatnoća da će biti pogođene reformom minimalne zarade iz 2022. sa trendovima za firme za koje je *manje* vjerovatno (ili uopšte neće) biti pogođene reformom. Prve ćemo nazvati *tretiranom grupom*, a druge *kontrolnom grupom*. Pod pretpostavkom da je opšti vremenski trend isti za tretiranu i kontrolnu grupu (pretpostavka „zajedničkih trendova“), možemo zaključiti efekat reforme minimalne zarade poređenjem razlike između ishoda prije i poslije januara 2022. godine. Upitno je da li je ova pretpostavka zajedničkog vremenskog trenda zadovoljena u našem kontekstu jer su Covid kriza, rat u Ukrajini i drugi događaji mogli uticati na dvije grupe na različite načine. Ipak, barem je moguće ocijeniti vjerodostojnost pretpostavke poređenjem trendova prije uvođenja reforme. Ako su predreformski trendovi slični između ove dvije grupe, moguće je da pretpostavka o zajedničkim trendovima stoji.

4.2.1 Metodologija i mjerenje ishoda

Definisanje tretirane i kontrolne grupe

Na osnovu našeg izvora podataka, podataka o porezu na dobit i PDV-u, nije jednostavno definisati tretiranu i kontrolnu grupu jer ne posmatramo direktno pojedinačne zarade na nivou preduzeća¹⁶. Naš pristup se stoga oslanja na agregatne informacije o zaposlenosti i zaradama na nivou sektora. Konkretnije, koristimo dva različita izvora podataka i metode da klasifikujemo firme u tretiranu, odnosno u kontrolnu grupu.

Prvo, (1) na osnovu podataka iz SILC-a izračunavamo *udio radnika* u svakom sektoru koji su u periodu prije reforme *bili plaćeni ispod minimalne zarade (one nakon reforme 2022.)*. Sektori sa najvećim udjelom radnika plaćenih „ispod minimalne zarade iz 2022.“ čine našu tretiranu grupu: proizvodnja, veleprodaja/maloprodaja, smještaj i ishrana i administrativni radnici¹⁷. I obrnuto, sektori sa nižim udjelom niskoplaćenih poslova čine našu kontrolnu grupu. U našem drugom pristupu, (2) klasifikujemo sektore prema *prosječnim zaradama* isplaćenim prije reforme minimalne zarade iz 2022. godine. Konkretno, sektore dodjeljujemo u tretiranu grupu ako su prosječne bruto zarade u sektoru bile ispod 600€.¹⁸

Pristupi (1) i (2) daju potpuno isti sastav sektora tretirane i kontrolne grupe. Ova tačka je detaljno ilustrovana u Tabeli A.2 u Prilogu, koja takođe dokumentuje koji sektor je dodeljen kojoj grupi.

Izvori podataka i ishodi

Naši podaci o ishodima izvedeni su iz dva različita izvora podataka. (A) Na osnovu podataka o porezu na dobit, prvo ćemo razgovarati o uticaju reforme na zarade, broj preduzeća, ukupnu i prosječnu dobit preduzeća, kao i ukupne i prosječne uplate poreza na dobit (kao što je evidentirano u podacima o porezu na dobit). Kao što je gore pomenuto, u ovim podacima imamo godišnje opservacije. Dakle, posljednja opservacija prije reforme je za 2021. godinu (vidi horizontalnu liniju na sljedećim slikama).

¹⁶ U kasnoj fazi ovog projekta evaluacije, dobili smo podatke o porezu na dohodak fizičkih lica koji nam omogućavaju da posmatramo podatke o zaradama na nivou preduzeća. Na osnovu spajanja podataka o porezu na dobit, PDV-u i porezu na dohodak fizičkih lica, mogli bismo izvući definicije unutar i između sektora za detaljnije razlike u analizama razlika. Međutim, takvo spajanje podataka nije bilo izvodljivo u kratkom vremenskom okviru ovog projekta evaluacije.

¹⁷ U našim podacima izračunavamo sljedeće udjele radnika „ispod minimalne zarade iz 2022. godine“: C: Proizvodnja (0,45), G: Veleprodaja/Maloprodaja (0,51), I: Smještaj i hrana (0,42), N: Administrativni radnici (0,43).

¹⁸ Prosječne zarade prije reforme u četiri sektora iznosile su: C: Proizvodnja (585 €), G: Veleprodaja/Maloprodaja (591 €), I: Smještaj/Hrana (594 €), N: Administracija (534 €).

(B) Naš drugi izvor podataka su podaci o PDV-u. Ovi podaci, koji sadrže mjesečne opservacije, omogućavaju nam da proučimo uticaj reforme na promet i dobit.

Kada razmatramo ishode kao što su dobit, promet ili plaćanje poreza na dobit, transformišemo *nominalne* u deflacionirane, *realne* vrijednosti u konstantnim cijenama iz 2019. godine¹⁹. Dakle, u skoro svim slikama predstavljenim u nastavku (i u Prilogu), uloga inflacije u oblikovanju trendova vremenskih serija je apsorbovana vježbom normalizacije. Važan izuzetak je analiza zarada. S obzirom na to da se propisi o minimalnoj zaradi zasnivaju na nominalnim vrijednostima, mi ćemo uglavnom razmatrati nominalne zarade (npr. u sljedećem pododjeljku, ali i u odjeljku 4.3). Ali ćemo se vratiti na raspravu o ulozi inflacije (videti odeljak 4.3).

4.2.2 Rezultati

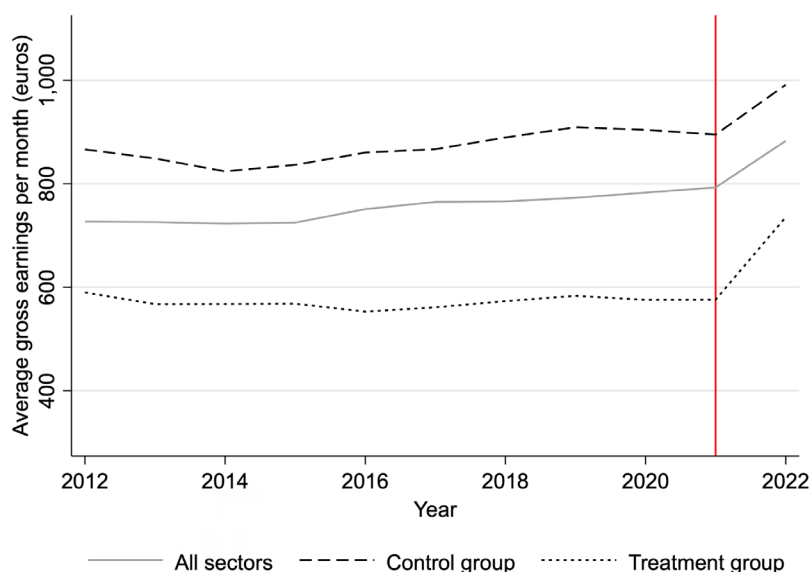
Nominalne zarade

Kao polaznu tačku, razmatramo efekat reforme minimalne zarade na zarade. Fokusiramo se na nominalne zarade jer je minimalna zarada definisana nominalno, a ne realno. Da bismo to učinili, poredimo razvoj prosječne nominalne bruto zarade tokom vremena između dvije grupe (tretirana i kontrolna). Kao što je već spomenuto, kompanije u obje grupe će biti pogođene reformom iz 2022. godine. Mi, međutim, tvrdimo da je „zahvat“ minimalne zarade, odnosno udio na koji je uticalo povećanje minimalne zarade iz 2022. godine, veći u tretiranoj grupi.

Slika 7 pokazuje da su prosječne bruto zarade u ove dvije grupe relativno stabilne u periodu od 2012. do 2021²⁰. Što je još važnije, skromni usponi i padovi uočeni između 2018. i 2021. imaju tendenciju da se javljaju na sličan način u obje grupe. Oba zapažanja podržavaju pretpostavku o zajedničkim trendovima. Nakon reforme minimalne zarade iz 2022. godine, vidimo - očekivano - snažniji (nominalni) rast zarada u tretiranoj grupi u odnosu na kontrolnu grupu: između 2021. i 2022. godine prosječne zarade su porasle za 27,8% u tretiranoj grupi (sa € 576 na 736 €). U istom periodu zarade u kontrolnoj grupi su porasle za samo 10,8% ili 96€²¹.

Nalazi podržavaju dizajn našeg istraživanja, dokumentujući da je reforma imala različit zahvat. Takođe ilustruju da je minimalna zarada nedvosmisleno povećala nominalne zarade (zaključak koji je dodatno potvrđen i razmatran u nastavku, u Odjeljku 4.3). Samim tim, čini se da se firme pridržavaju novih propisa o minimalnoj zaradi. Sa našim podacima, međutim, ne možemo ni isključiti ni kvantifikovati nepoštovanje propisa.

► Slika 7 – Prosječna bruto zarada (nominalna) tokom vremena



Napomene: Nominalne bruto prosječne zarade po industrijskim sektorima. Vertikalna crvena linija označava posljednji period prije reforme. Izvor: Sopstveni proračuni na osnovu podataka Monstata (web), 2012-2022

¹⁹ Prilagođavanje po osnovu inflacije je zasnovano na indeksu potrošačkih cijena u Crnoj Gori (Indeks potrošačkih cijena dobijen od Monstata).

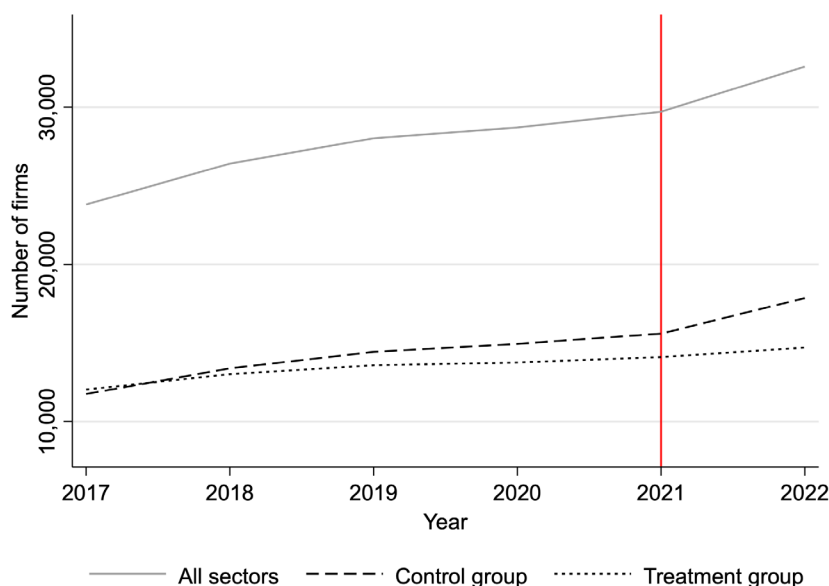
²⁰ Slika takođe dokumentuje značajne razlike u nivou prosečnih zarada. Ove razlike, međutim, (a) nastaju formiranjem grupa i (b) nisu problem za naš pristup.

²¹ Slika je vrlo slična kada posmatramo neto, a ne bruto zarade (vidi Prilog, Slika A.3).

Broj preduzeća

Zatim, ispitujemo da li je i kako različito povećanje bruto zarada između tretirane i kontrolne grupe uticalo na druge varijable ishoda na nivou preduzeća. Hajde da prvo razmotrimo sam broj firmi. Slika 8 pokazuje da se, već u periodu prije reforme, broj firmi (uočen u podacima o porezu na dobit) kretao neznatno različito između ove dvije grupe. Snažniji rast broja firmi u kontrolnoj grupi postaje izraženiji nakon 2018. Nakon reforme iz 2022. diferencijalni trend postaje još jači. Od 2021. do 2022. dolazi do značajnog povećanja broja firmi u kontrolnoj grupi, ali samo do skromnog povećanja u tretiranoj grupi. U odnosu na kontrolnu grupu, broj formalno registrovanih firmi je, dakle, imao opadajući trend za tretiranu grupu. Ovaj diferencijalni trend je prvi pokazatelj da je reforma iz 2022. mogla imati negativan uticaj na sektore koji su bili više pogođeni reformom. U stvari, obrazac bi se mogao protumačiti kao dokaz koji sugerije da je reforma podrazumijevala da manje firmi (koje su ostale ili su osnovane) radi u formalnom sektoru²².

► Slika 8 – Broj firmi tokom vremena



Napomene: Slika ilustruje broj firmi posmatranih u podacima o porezu na dobit (svi sektori, kao i sektori tretirane i kontrolne grupe). Vertikalna crvena linija označava posljednji period prije reforme. Izvor: Sopstveni proračuni na osnovu podataka o porezu na dobit, 2017-2022.

Tabela 1 daje detaljniju sliku promjene broja firmi između 2021. i 2022. godine. U kontrolnoj grupi, odnosno sektoru gde je reforma minimalne zarade imala slabiji zahvat, broj firmi je u prosjeku porastao za 14,51% od 2021. do 2022. godine²³. U tretiranoj grupi, zabilježen je mnogo skromniji rast od 4,26% dodatnih firmi. Dakle, postoji negativna razlika od više od 10 procentnih poena (pp), odnosno 10pp niža stopa rasta u sektorima koji su bili izloženiji reformi minimalne zarade u odnosu na manje izložene sektore.

Tabela 1 dalje dekomponuje trend za svaki od četiri sektora u tretiranoj grupi. Za sektor smještaja/ ishrane bilježimo najslabiji rast: 1,55%. Slijedi proizvodnja, gdje je broj firmi porastao za 1,97%. Dakle, za ova dva sektora postoji razlika u odnosu na kontrolnu grupu od više od 12pp. Za veliki sektor veleprodaje/maloprodaje zabilježen je rast od 3,97%, što podrazumijeva razliku u rastu od 10,5pp. Samo za četvrti sektor, administraciju, vidimo sličan rast (14,07%) kao u kontrolnoj grupi.

²² Sličan obrazac je uočen u Prilogu, Slika A.4, koji razmatra broj preduzeća obuhvaćenih podacima o PDV-u. Imajte na umu, međutim, da je ove podatke teže tumačiti, budući da je na broj firmi koje prijavljuju PDV uticala reforma praga za obavezno prijavljivanje PDV-a iz 2021. (vidi Odjeljak 2.4).

²³ Imajte na umu da se dobijaju vrlo slični brojevi u pogledu rasta ako se iz kontrolne grupe izuzmu pojedinačni sektori. Ovo se posebno odnosi na (relativno mali) sektor informacija i komunikacija (IKT), koji je doživio specifične trendove nakon početka rata u Ukrajini.

► Tabela 1 – Broj firmi prema sektoru tretirane grupe

Number of firms	2021	2022	Difference	Difference (in%)
Control group:	15,585	17,847	2,262	14,51
Treatment group	14,113	14,714	601	4,26
<i>Manufacturing</i>	2,137	2,179	42	1,97
<i>Wholesale/Retail</i>	7,059	7,339	280	3,97
<i>Accommodation/Food</i>	3,297	3,348	51	1,55
<i>Administrative</i>	1,620	1,848	228	14,07

Napomene: Prateći duh dizajna razlika u razlikama, tabela dokumentuje broj firmi u kontrolnoj i tretiranoj grupi u 2021. i 2022., kao i razlike iz godine u godinu. Tabela dalje pokazuje ove vrijednosti odvojeno za četiri sektora u tretiranoj grupi. Izvor: Sopstveni proračuni na osnovu podataka o porezu na dobit, 2017-2022.

Dobit i plaćanje poreza na dobit

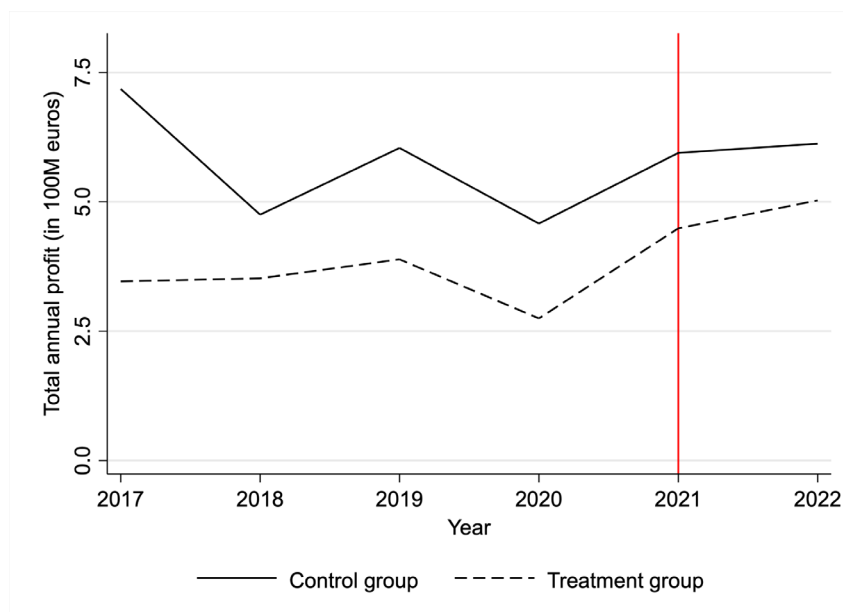
Dalji važan ishod izvan pukog broja firmi su dobit i promet firmi. Prvo razmatramo trendove vezano za dobit (Slika 9) i porez na dobit preduzeća (Prilog, Slika A.5)²⁴. Tokom perioda prije reforme, uočavamo više volatilnosti u dobiti i porezima nego što je to uticalo na glatku evoluciju broja preduzeća. Jasan je pad dobiti u 2020. godini; ovo odražava ekonomske posljedice pandemije. Nakon 2020. godine vidimo povećanje dobiti i za tretiranu i za kontrolnu grupu. Za obje grupe nastavljamo da bilježimo pozitivan trend dobiti i u postreformskoj godini. Zanimljivo je, međutim, da je pozitivan trend nešto jači za firme u tretiranoj grupi. Ovo je upečatljivo, jer su i ove firme trebale da osjete relativno veći rast troškova rada (u poređenju sa kontrolnom grupom).

Jedna moguća interpretacija ovog obrasca i ona koja je uočena na Slici 8 gore, povezana je sa idejom „diferencijalne selekcije“: profitabilnije firme u tretiranoj grupi imaju veću vjerovatnoću da će se proširiti (i ostati u formalnom sektoru) nakon reforme. Ako je, nasuprot tome, tačno da je veća vjerovatnoća da manje profitabilne firme (među tretiranom grupom) „izađu sa tržišta“, to bi moglo objasniti različite post-reformske trendove uočene na slici 9. (Ovo bi takođe sugerisalo da je pokušaj reforme da uravnoteži troškovni šok za firme smanjenjem poreza na dohodak i ukidanjem doprinosa za zdravstveno osiguranje (drugi i treći stub reforme iz 2022.), bio samo djelimično uspješan.) Vrat ćemo se na ovo tumačenje u nastavku.

Postreformске trendove prikazane u Prilogu, Slika A.5 je teže protumačiti. To je zbog reforme poreza na dobit preduzeća (vidi odjeljak 2.3), koja utiče na rezultate za 2022. godinu. Prelazak sa „ravne“ na progresivnu šemu poreza na dobit takođe može objasniti zašto se trendovi 2021-2022 razlikuju između slika 9 i A.5. Nezavisno od razlika između grupa, međutim, poređenje ove dvije brojke jasno pokazuje da je reforma poreza na dobit doprinijela značajnom povećanju poreskih prihoda – uprkos relativno skromnom povećanju dobiti (vidi sliku 9).

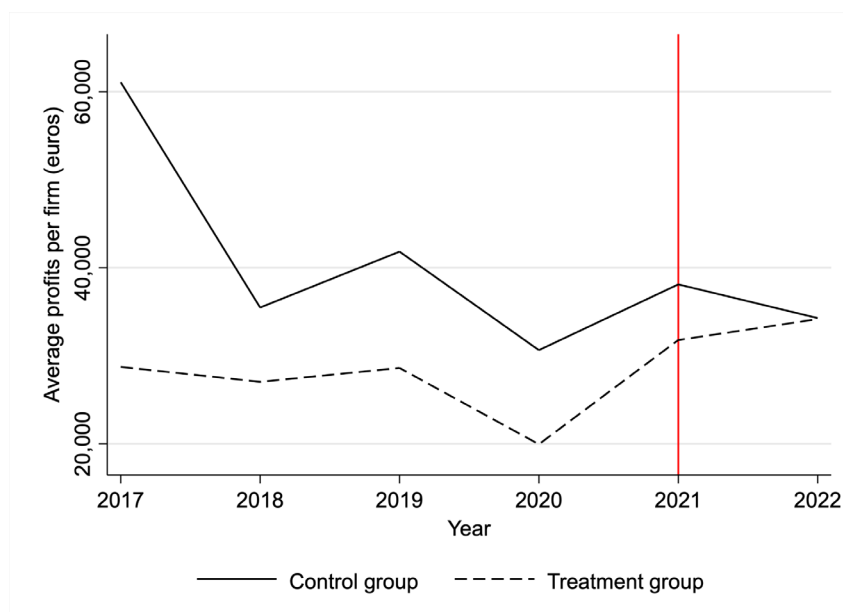
24 Ilustracije pokazuju vrlo sličan obrazac, što nije iznenađujuće s obzirom na to da su porezi na dobit deterministička funkcija dobiti.

► Slika 9 – Ukupna godišnja dobit



Napomene: Slika ilustruje ukupnu godišnju dobit u sektorima tretirane i kontrolne grupe, respektivno. Sve vrijednosti su izražene u realnim iznosima (CPI deflaciran na cijene iz 2019. godine). Vertikalna crvena linija označava posljednji period (ovdje: 2021. godina) prije reforme. Izvor: Sopstveni proračuni na osnovu podataka o porezu na dobit, 2017-2022.

► Slika 10 – Prosječna godišnja dobit



Napomene: Slika ilustruje ukupnu godišnju dobit u sektorima tretirane i kontrolne grupe, respektivno. Sve vrijednosti su izražene u realnim iznosima (CPI deflaciran na cijene iz 2019. godine). Vertikalna crvena linija označava posljednji period (ovdje: 2021. godina) prije reforme. Izvor: Sopstveni proračuni na osnovu podataka o porezu na dobit, 2017-2022.

Iznad smo proučavali *ukupnu dobit* (i ukupni porez na dobit preduzeća). U sljedećem koraku prelazimo na prosječnu dobit (kao i prosječne plaćene poreze) po firmi. Imajte na umu da su ovi prosjeci mnogo osjetljiviji na ekstremne vrijednosti. Stoga nije iznenađujuće što Slika 10 (kao i Prilog, Slika A.6, koja razmatra prosječne poreze) pokazuju veću volatilitnost. Osim divergentnih trendova između 2017. i 2018., Slika 10 pokazuje slične trendove za obje grupe između 2018. i 2021. U skladu sa rezultatom

dokumentovanim na Slici 9, ponovo vidimo povećanje dobiti za tretirane firme u prvoj godini nakon reforme iz 2022. Istovremeno, prosječna dobit *opada* među firmama iz kontrolne grupe²⁵.

Kao što je gore navedeno, čini se da ovo nije u skladu sa uticajem viših troškova zarada (koji bi, sa uvođenjem ove naše dvije grupe, trebalo da snažnije utiču na tretiranu grupu). Ipak, ovi rezultati su u skladu sa obrascem koji je dokumentovan u literaturi o minimalnoj zaradi: (snažno) povećanje minimalne zarade smanjuje broj firmi u (formalnoj) ekonomiji; firme koje odlaze obično su manje po veličini i manje profitabilne od onih koje „prežive“ (Dustmann et al., 2022; Luca i Luca, 2019)²⁶. Kao rezultat toga, prosječna dobit se može povećati. Međutim, prema ovom tumačenju treba se odnositi s oprezom, jer bi 2022. godina mogla odražavati i diferencijalne trendove u oporavku nakon Covid pandemije i trendove dobiti specifične za sektor.

Promet i plaćanje PDV-a

Našu analizu o dobiti i porezima na dobit dopunjujemo analizom prometa i izlaznog PDV-a preduzeća, kako je navedeno u podacima o PDV-u. Kao što je gore objašnjeno, ovi administrativni podaci nam omogućavaju da posmatramo rezultate na mjesečnoj frekvenciji. Nije iznenađujuće da to ukazuje na snažne sezonske obrasce u pojedinačnim godinama. Obrasci se, međutim, razlikuju između tretirane i kontrolne grupe (vidi slike 10 i A.7). Ovo odstupanje je uglavnom uzrokovano sektorom „ishrane i smještaja“ (dio tretirane grupe), koji se snažno oslanja na turizam u ljetnim mjesecima.

Slika 11 pokazuje da su, za razliku od dobiti, ukupni prometi veći u tretiranoj grupi nego u kontrolnoj grupi. Međutim, razlika se gotovo ne mijenja između 2017. i kraja 2019. Prva godina pandemije je jasno uticala na promet, posebno tokom ljetnih mjeseci (i to snažnije u tretiranoj grupi, što odražava pad aktivnosti u turizmu; vidi gore). Trendovi prometa u 2021. godini, nasuprot tome, opet izgledaju veoma slično obrascu i nivoima uočenim u 2019. godini. U 2022. godini, u postreformskom periodu, ne uočava se očigledna razlika u odnosu na 2021. godinu. Dakle, nema jasnih dokaza koji ukazuju na to da je reforma iz 2022. uticala na promet ili izlazni PDV preduzeća²⁷.

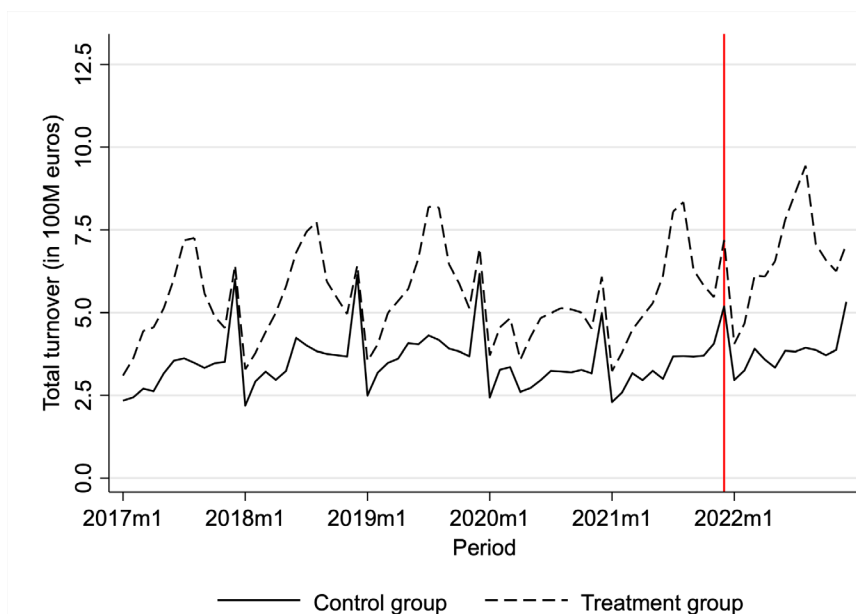
Slično kao gore, dopunili smo našu analizu i ispitivanjem prosječnog prometa firmi (i prosječnih plaćanja PDV-a). Rezultirajući obrazac, koji je predstavljen na Slici 12 (i u Prilogu, Slika A.8) potkrepljuje zapažanja iz prethodnog teksta: vremenski trendovi sugerišu da reforma iz 2022. nije imala kvantitativno značajan uticaj na promet (i izlazni PDV).

25 Prilog, Slika A.6 prikazuje sličan obrazac. Podsjetimo, međutim, da se ovdje primjenjuju ista upozorenja o kojima smo pričali u kontekstu slike A.5: porezi iz 2022. godine takođe odražavaju reformu poreza na dobit preduzeća koja - s obzirom na svoj progresivni poreski raspored - različito utiče na firme u tretiranoj i kontrolnoj grupi.

26 Slični nalazi su dokumentovani i ranije, na primjer, kada je Njemačka uvela minimalnu zaradu 2015. (Dustmann et al., 2022.) ili u kontekstu lokalnog prilagođavanja minimalne zarade u cijelom gradu za sektor restorana (vidi Luca i Luca, 2019.).

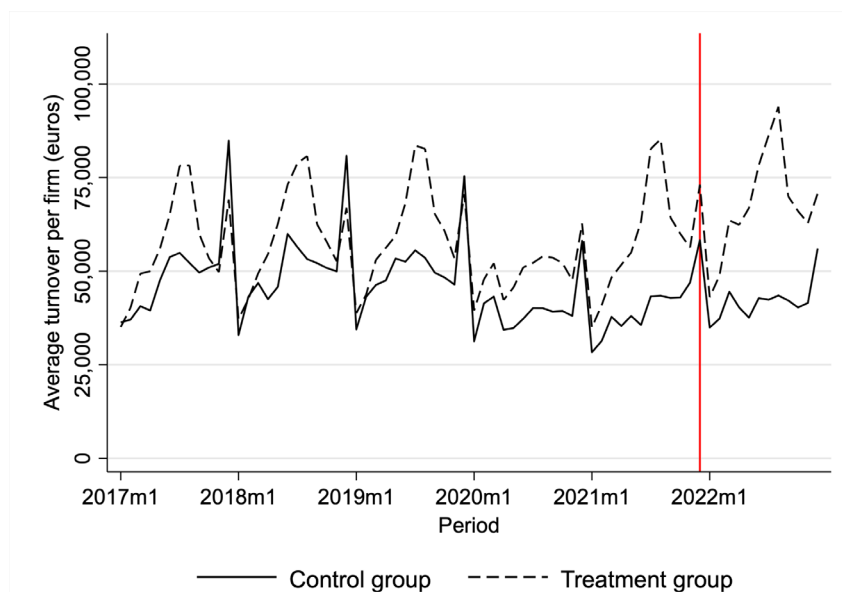
27 Prilog, Slika A.7 ilustruje odgovarajuće vremenske serije za izlazni PDV. Imajte na umu da stvarna plaćanja PDV-a takođe odražavaju prilagođavanja stope PDV-a o kojima se govori u odjeljku 2.4. Generalno, međutim, slika pokazuje vrlo sličan obrazac kao onaj prikazan na slici 11.

► Slika 11 – Ukupni mjesečni promet



Napomene: Slika ilustruje ukupnu godišnju dobit u sektorima tretirane i kontrolne grupe, respektivno. Sve vrijednosti su izražene u realnim iznosima (CPI deflaciran na cijene iz 2019. godine). Vertikalna crvena linija označava posljednji period (ovdje: 12. Mjesec 2021. godine) prije reforme. Izvor: Sopstveni proračuni na osnovu podataka o PDV-u, 2017-2022.

► Slika 12 – Prosječni mjesečni promet



Napomene: Slika ilustruje ukupnu godišnju dobit u sektorima tretirane i kontrolne grupe, respektivno. Sve vrijednosti su izražene u realnim iznosima (CPI deflaciran na cijene iz 2019. godine). Vertikalna crvena linija označava posljednji period (ovdje: 12. Mjesec 2021. godine) prije reforme. Izvor: Sopstveni proračuni na osnovu podataka o PDV-u, 2017-2022.

Na kraju, napominjemo da postoji generalno povećanje prometa u 2022. (za obje grupe) koje je vidljivo kako za ukupne tako i za prosječne promete (kao i za plaćanja PDV-a). Ovaj opšti trend rasta može biti posljedica brojnih faktora. Prvo, ovo bi moglo jednostavno odražavati trendove tokom oporavka nakon pandemije (vidi Odjeljak 4.1). Drugo, firme bi mogle djelimično prenijeti veće troškove rada na potrošače (za dokaze o ovom mehanizmu nakon mađarske reforme minimalne zarade iz 2001., vidjeti Harasztosi i Lindner 2019). Štaviše, s obzirom na relativni pad broja firmi u tretiranoj grupi uočen nakon reforme minimalne zarade (u odnosu na postreformske trendove u kontrolnoj grupi),

to bi moglo povećati i koncentraciju tržišta, a samim tim i sposobnost preduzeća da povećaju cijene. Međutim, ovo tumačenje je manje uvjerljivo jer bi promet u firmama iz tretiranog sektora tada trebalo da (diferencijalno) poraste – što nije potkrijepljeno podacima²⁸.

Sažetak

U skladu sa dokazima iz agregiranih vremenskih serija zaposlenosti i nezaposlenosti, analiza razlika u trendovima između preduzeća u sektorima koji su bili više i sektorima koji su bili manje pogođeni reformom, ne ukazuje na značajniji uticaj na preduzeća. Što je najvažnije, podaci odbacuju ideju da je reforma nanijela izraženu štetu firmama (u smislu manje dobiti i/ili manjeg prometa).

Međutim, naše analize dokumentuju niz sugestivnih dokaza koji ukazuju na nekoliko manjih prilagođavanja u privredi. Prvo, kao što ćemo potvrditi u nastavku, reforma je značajno uticala na prosječne zarade. Drugo, podaci sugerišu da postoji opadajući trend u broju firmi u sektorima koji su više izloženi povećanju minimalne zarade iz 2022. u odnosu na rast broja firmi koji je uočen u sektorima iz kontrolne grupe (manje izložene firme sa većim zaradama prije reforme). Treće, primjećujemo nešto jači rast dobiti i prometa u tretiranoj grupi u odnosu na kontrolnu grupu. Ovo zapažanje bi moglo biti usko povezano sa drugim, što bi moglo nagovijestiti diferencijalnu selekciju: ako je vjerovatnije da će manje profitabilne firme sa nižim prometom izaći sa tržišta (barem iz formalnog sektora), onda bi to moglo objasniti i drugu i treću opservaciju. Ovo posljednje objašnjenje bi bilo u skladu sa ranijim dokazima o uticaju reformi minimalne zarade (npr. Dustmann et al., 2022; Luca i Luca, 2019).

4.3 Distribucija zarada i uticaj na neto zaposlenost

Naš treći set analiza ispituje uticaj reforme na raspodjelu zarada i promjene u (neto) zaposlenosti duž distribucije zarada. Konkretnije, koristimo podatke o porezu na dohodak, koji nam omogućavaju da posmatramo sve formalno zaposlene (i oporezovane) primaocce dohotka, kao i njihove bruto zarade. Na osnovu ovih podataka uporedićemo mikro podatke koji opisuju pred- i post-reformsku distribuciju zarada. S obzirom da je naša analiza zasnovana na oporezovanim zaradama, uticaj reforme na neformalni, neoporezovani rad njom nije obuhvaćen²⁹.

► Tabela 1 – Primjeri opisa podataka o porezu na dohodak

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Job count (weighted)	145,832	153,175	157,301	154,301	156,752	159,482
Working hours	38,36	38,13	37,93	37,68	37,50	37,28
Full-time share (%)	0.92	0.91	0.91	0.90	0.89	0.88
Nom.FTE earnings (€)	618.37	617.04	633.88	648.53	662.78	782.81
Defl.FTE earnings (2022 €)	753.33	715.07	731.94	750.78	749.21	782.81

Napomene: U tabeli je prikazan broj poslova ponderisanih satima rada u jednom prosječnom mjesecu, udio ugovora o radu sa punim radnim vremenom, prosječno radno vrijeme, kao i zarade za nominalni („Nom.“) i realni („Def.“) ekvivalent punog radnog vremena (FTE). (U ponderisanom broju radnih mjesta, opservacija sa ugovorom od 10 ili 20 sati sedmično bi se brojala 0,25 odnosno 0,5, respektivno; posao sa punim radnim vremenom od 40 sati sedmično bi se računao kao 1. Realne zarade, deflacionirane indeksom potrošačkih cijena (CPI), izražene su u terminima za 2022.) Izvor: Sopstveni proračuni zasnovani na mjesečnim podacima o porezu na dohodak, koji pokrivaju – za svaku godinu – mjeseci januar, maj, septembar i decembar.

²⁸ Moglo bi se reći da bi ovaj efekat trebalo da bude izraženiji u našoj tretiranoj grupi (u odnosu na našu kontrolnu grupu). Iako je ovo u principu tačno, prethodna literatura o učestalosti povećanja minimalne zarade takođe je istakla diferencijalni obim preduzeća koja povećavaju tržišne cijene kao odgovor na šokove u zaradama (Harasztosi & Lindner 2019). Sektorske razlike u obimu podizanja cijena mogle bi djelovati u drugim smjerovima osim primarnog uticaja minimalnih zarada povezanog sa raspoređivanjem u sektore tretirane i kontrolne grupe.

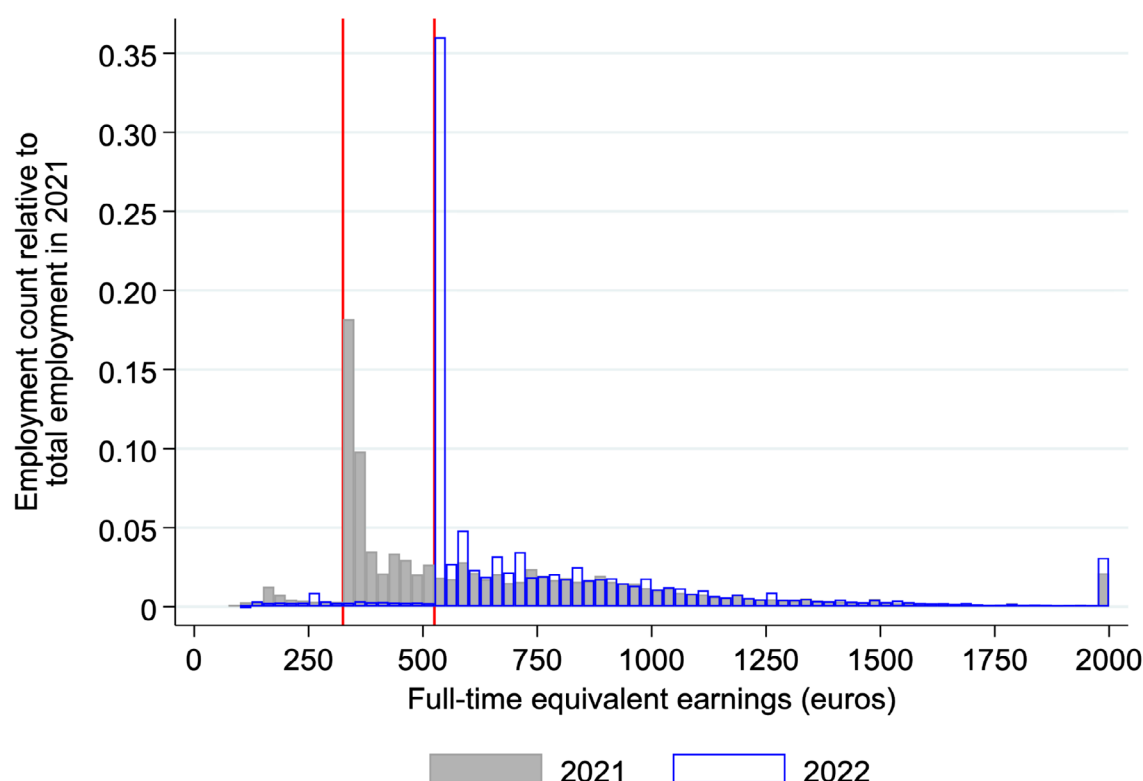
²⁹ Dokazi o uticaju minimalnih zarada na primanja u neformalnoj ekonomiji u Latinskoj Americi razmatrani su u radu Pérez Pérez (2020).

4.3.1 Deskriptivni dokazi

Prvo ćemo deskriptivno ispitati podatke o porezu na dohodak. Tabela 2 daje neke osnovne statistike o zaposlenosti i zaradama za puni uzorak lica koja zarađuju zarade za mjesec (jan/maj/sep/dec) obuhvaćene podacima koji su nam stavljeni na raspolaganje³⁰. Tabela pokazuje snažan rast radnih mjesta sa ekvivalentom punog radnog vremena (FTE) između 2017. i 2019. Nakon pada u 2020., prvoj godini globalne pandemije, broj radnih mjesta se oporavio: nivo FTE zaposlenosti iz 2019. ponovo je premašen u 2022, prvoj godini nakon velike reforme minimalne zarade.

Tabela 2 dalje ukazuje na visok udio poslova sa punim radnim vremenom koji je tek neznatno opao sa 92% na 88% tokom uzorkovanog perioda. U skladu s tim, bilježimo i mali pad prosječnog radnog vremena (sa 38,36 na 37,28 sati). Ono što je najvažnije, međutim, tabela odražava snažan uticaj reforme iz 2022. na prosječne zarade sa ekvivalentom punog radnog vremena (FTE): nominalne FTE zarade su skočile za skoro 20%, sa 663 eura u 2021. na 783 eura u 2022. godini. U svijetlu visoke inflacije, međutim, povećanje je bilo mnogo skromnije u realnim terminima.

► Slika 13 – Distribucija bruto zarada za 2021. i 2022. godinu



Napomene: Histogram ilustruje distribuciju nominalnih (bruto) zarada za 2021. i 2022. godinu, respektivno. Podatak o zaposlenosti izražen je u odnosu na ukupnu (FTE) zaposlenost unutar svake godine. Stubić na kraju uključuje sva radna mjesta sa ekvivalentom punog radnog vremena i sa bruto zaradom od 2.000 € ili više. Crvene linije označavaju stubove koji sadrže bruto minimalnu zaradu za 2021. godinu (331,3 €) i 2022. (532,5 €), respektivno. Izvor: Sopstveni proračuni zasnovani na mjesečnim podacima o porezu na dohodak, koji pokrivaju – za svaku godinu – mjesec januar, maj, septembar i decembar.

U sljedećem koraku želimo da proučimo evoluciju distribucije zarada. S obzirom na to da su zakonom propisane minimalne zarade definisane u nominalnom iznosu, fokusiraćemo se na nominalne zarade. (U analizi osjetljivosti, raspravljamo o slučaju realne zarade.) Naša analiza i izlaganje primjenjuje metodu koju su uveli Harasztosi i Lindner (2019) i Cengiz et al. (2019). Ovi autori su naglasili da zakonski definisane minimalne zarade obično rezultiraju (onim što ekonomska literatura naziva) „gomilanjem“ na ovim pragovima zarada: umjesto glatke distribucije zarada ili primanja, postoji preproporcionalno veliki broj opservacija koje zarađuju upravo minimalnu zaradu (ili samo malko više). Ova tačka je

³⁰ Da bismo uzeli u obzir moguće greške i ograničili ulogu ekstremnih vrijednosti, vinsorizovali smo podatke, izbacivši najniži i najviši percentil iz distribucije zarada za ekvivalent punog radnog vremena (FTE).

ilustrovana na slici 13, koja predstavlja distribuciju ekvivalenta punog radnog vremena (nominalne), bruto zarade za (dostupne mjesece) godine 2021. i 2022.

Sivi stubići, koji označavaju distribuciju (FTE) bruto zarada za 2021. godinu, ukazuju na masivno grupisanje u dohodovnoj grupi (koja pokriva raspon 325-350 €) koja se poklapa sa bruto minimalnom zaradom od 331 € koja je važila do septembra 2021. Oko 18% svih zarada obuhvaćenih podacima o porezu na dohodak za 2021. godinu, koncentrisano je u ovoj grupi. Drugih (skoro) 10% je koncentrisano u sledećoj grupi (350-375€), što uključuje bruto minimalnu zaradu od 371€ koja se primenjuje nakon usklađivanja iz oktobra 2021³¹. Za razliku od ovih zona grupisanja, ostatak distribucije iz 2021. je raspoređen mnogo ravnomjernije duž raspona zarada.

Za 2022. godinu, uočavamo sličan obrazac, sa važnim izuzetkom da je reforma minimalne zarade pomjerila tačku grupisanja: plave trake sada pokazuju da se više od 35% svih (FTE) bruto zarada zabilježenih u 2022. nalazi u grupi (525-550 €) koji pokriva postreformsku (bruto) minimalnu zaradu od 533 €. Ovaj opisni obrazac već naglašava snažan zahvat minimalne zarade: čini se da se više od trećine svih posmatranih zarada nalazi baš na novoj, zakonom propisanoj minimalnoj zaradi.

4.3.2 Rezultati

S obzirom da je na slici 13 prikazana distribucija zarada u svakoj godini, ne mogu se ocijeniti (reformom izazvane) promjene u zaposlenosti. Da bismo ispitali kako su se promijenile brojke kod neto zaposlenosti izračunavamo - za svaku grupu duž distribucije bruto zarada - promjenu broja (FTE) zaposlenih u okviru određene grupe zarada između 2022. i 2021. Ovo jednostavno daje neto-povećanje ili neto-smanjenje apsolutnog broja radnih mjesta u datoj grupi zarada³². Zatim prevodimo ove apsolutne brojeve u promjene u zaposlenosti, stavljajući neto promjene u svaku grupu u odnosu na ukupan broj (FTE) radnih mjesta uočenih za polaznu godinu (tj. 2021.). Slika 14 prikazuje ove relativne neto promjene u zaposlenosti (za detalje o metodi vidjeti Harasztosi i Lindner, 2019; Cengiz et al., 2019).

Glavni rezultati

Uočeni obrazac ponovo dokumentuje snažan uticaj reforme. Značajne negativne vrijednosti sivih stubića u rasponu sa bruto zaradama između otprilike 300 € i 525 € jednostavno odražavaju da su (skoro sva) radna mjesta sa zaradama u ovom rasponu - koja su pala ispod nove, postreformske (bruto) minimalne zarade - nestala. Crvena linija na slici 14, koja obuhvata kumulativne (neto) dobitke i gubitke u FTE ekvivalentnim radnim mjestima, ukazuje na neto gubitak radnih mjesta od skoro 44% u rasponu zarada između nula i najviše 525 €. Međutim, u grupi zarada koja obuhvata novu (bruto) minimalnu zaradu, postoji ogroman neto porast radnih mjesta od skoro 35%³³. Kao rezultat toga, kumulativna promjena zaposlenosti skače sa -44% na -10% (u odnosu na broj zaposlenih iz 2021.). Drugim riječima, veliki dio „izgubljenih“ opservacija (ispod nove minimalne zarade) jednostavno se ponovo pojavio upravo na nivou minimalne zarade.

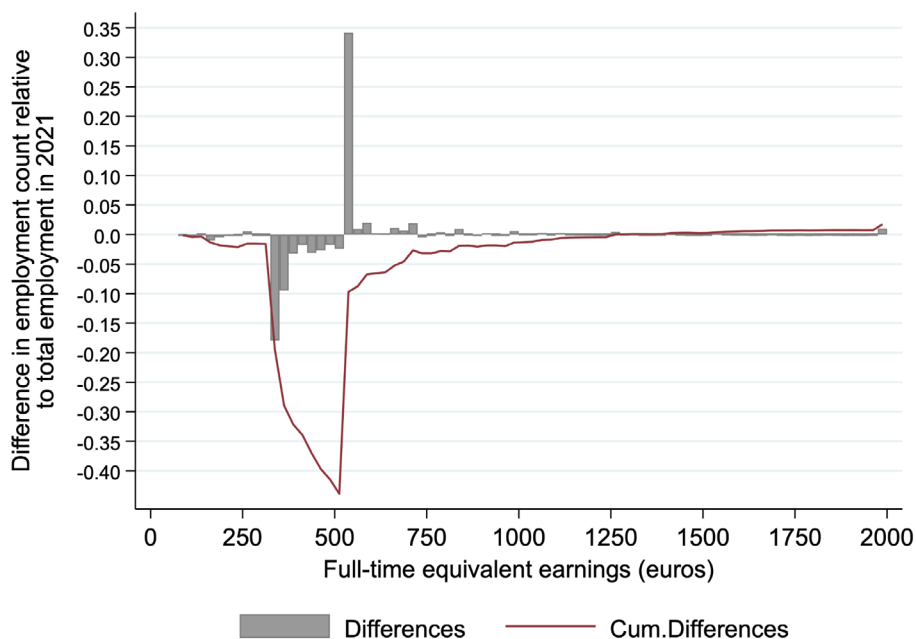
Slika 14 dalje ukazuje na male, ali, u zbiru, netrivialne neto poraste zaposlenosti u grupama zarada u rasponu između 550 i oko 1000 eura. Kao rezultat toga, neto gubitak zaposlenosti se dalje smanjuje i, sa zaradom od 1250 €, postaje pozitivan. Drugačije rečeno, ako uzmemo u obzir sve neto gubitke radnih mjesta i sve neto dobitke radnih mjesta u cijelom rasponu zarada do 1250 eura, nema razlike - tj. Nema gubitka (FTE ekvivalentnog) zaposlenja - u odnosu na godinu prije reforme. Mikro podaci stoga potvrđuju neka od zapažanja iznesenih u odjeljku 4.1.

31 Imajte na umu da naši podaci uključuju samo mjesece januar, maj, septembar i decembar. Dakle, reforma 2021. iz oktobra uticala je samo na jedan od ova četiri mjeseca.

32 Naglasimo implikacije neto aspekta ove razlike. Razmotrite, na primjer, grupu zarada u rasponu od 325-350 €. Kada posmatramo razliku iz godine u godinu od, recimo, -1000, to se ne prevodi direktno u stvarni gubitak radnih mjesta. To samo znači da je u ovom rasponu zarada nestalo 1000 radnih mjesta više nego što je bilo kreirano novih (ako ih je bilo). Poslovi koji nestaju, međutim, mogli bi samo odražavati da su neki ili čak većina radnika dobili povećanje zarade, na primjer, sa 335 eura na 535 eura. Neto gubici u prethodnoj grupi (325-350 €) bi se stoga mogli nadoknaditi neto dobitcima u drugoj grupi (u ovom primjeru, u rasponu od 525-550 €).

33 U poređenju sa prethodnim reformama minimalne zarade proučavanim u literaturi (npr. Harasztosi i Lindner, 2019; Cengiz et al., 2019), ovo su velike brojke, koji odražavaju ogroman uticaj reforme na distribuciju zarada.

► Slika 14 – Neto razlike u FTE zaposlenosti: 2022. naspram 2021.



Napomene: Sivi stubići na slici ilustruju, u duhu Cengiz et al. (2019), razlike u broju zaposlenih sa punim radnim vremenom između 2022. i 2021. godine unutar svake grupe prihoda, u odnosu na ukupan broj poslova sa ekvivalentom punog radnog vremena zabilježenog u 2021. (Negativni stubić u rasponu od -0,2 označava, na primjer, da je 20% manje radnih mjesta uočeno u ovoj grupi prihoda.) Crvena linija označava kumulativne razlike, tj. zbir razlika označenih sivim stubićima do date tačke u okviru distribucije zarada. Gornja grupa uključuje sve radna mjesta sa ekvivalentom punog radnog vremena i zaradom od 2.000 eura ili više. Izvor: Sopstveni proračuni zasnovani na mjesečnim podacima o porezu na dohodak, koji pokrivaju – za svaku godinu – mjesec januar, maj, septembar i decembar.

Kako možemo protumačiti neto povećanje zaposlenosti u rasponu između 550 i 1250 eura, odnosno iznad nove minimalne zarade? Obrazac, koji je uočen u nekoliko drugih studija o minimalnim zaradama (npr. Autor et al. 2016; Cengiz et al., 2019; Brochue et al. 2023), odražava prelijevanje efekata reforme minimalne zarade u vidu povećanja zarada za radnike koji su već u periodu prije reforme zarađivali zarade na ovom nivou ili nešto iznad ove nove tačke grupisanja. Pokretači koji stoje iza ovih prelijevanja efekata na zarade još uvijek nisu savršeno shvaćeni. Ipak, široko rasprostranjeno tumačenje ovih prelijevanja je da ona odražavaju napore firmi da održe određenu „hijerarhiju zarada“, gdje se očekuje da će neki poslovi ili zadaci (unutar firme) donijeti dovoljno veće zarade od drugih. S obzirom na to da svaka reforma minimalne zarade mehanički povećava zarade na donjem kraju distribucije zarada, čini se da su firme pod pritiskom da podignu i zarade iznad granice minimalne zarade kako bi smanjile preveliku kompresiju zarada i drugih primanja.

Posljednja stvar koju treba napomenuti je da ukupna kumulativna promjena neto zaposlenosti iznosi 1,7%³⁴. Stoga, uprkos ovoj reformi minimalne zarade, ukupan broj (FTE) radnih mjesta je porastao za skoro 2% u odnosu na 2021. Istina, distribucija zarada u polaznoj godini, koja nam služi kao referentna tačka, možda i dalje odražava efekat pandemije. Međutim, kao što ćemo vidjeti u nastavku, opšta poruka iz naše analize preživljava niz provjera robusnosti.

Analiza osjetljivosti

Da bismo procijenili robusnost rezultata prikazanih na slici 14, sproveli smo seriju analiza osjetljivosti. Prvo smo razmotrili ulogu usklađivanja minimalne zarade iz oktobra 2021. U našim podacima, ovo malo usklađivanje uticalo je samo na zarade prikazane u podacima o porezu na dohodak iz decembra 2021. godine. Kako bismo bili sigurni da ovi podaci ne utiču na našu analizu, ponovo smo izračunali distribuciju zarada na osnovu mjesečnih podataka o porezu na dohodak za tri druga dostupna mjeseca (tj. januar, maj i septembar) za 2022. i 2021. godinu³⁵. Rezultirajuća distribucija zarada i distribucija promjena u neto zaposlenosti (vidjeti slike A.9 i A.10) se gotovo ne razlikuju od gore predstavljenih. Stoga, manje prilagođavanje minimalne zarade iz 2021. igra zanemarljivu ulogu u oblikovanju obrasca dokumentovanog na slici 14.

34 U grupi na vrhu, koja sumira sve promjene (neto) zaposlenosti za zarade iznad 2000 eura, i dalje je pozitivna brojka.

35 Izraženo drugačije: izuzimamo podatke za decembar mjesec 2021. i 2022. godine.

Drugo, razmatrali smo raspodjelu zarada za 2019. godinu kao alternativnu referentnu tačku. U tom smislu, možemo uporediti promjene u distribuciji zarada u odnosu na polaznu liniju na koju još nije uticala pandemija. Istovremeno, međutim, treba imati na umu da je Crna Gora sprovela reformu zakonski definisane minimalne zarade u julu 2019. godine.³⁶

Primjenjujući istu metodu kao što je gore opisano, zatim izračunavamo razlike u (FTE) radnim mjestima posmatrane duž distribucije zarada. Ishod ove aktivnosti, koji je prikazan u Prilogu na slici A.12, kvalitativno je sličan onom sa slike 14. U poređenju sa distribucijom zarada za 2019. godinu, reforma iz 2022. značila je da je više od 45% radnih mjesta sa bruto zaradom ispod 525 eura nestalo, od čega se velika većina (35% svih FTE radnih mjesta u 2019.) ponovo pojavila upravo na novoj minimalnoj zaradi za 2022. godinu. Zajedno sa prelivanjem zarada u rasponu između 550 i 1500 €, uticaj na neto zaposlenost je ponovo blizu nule. Ipak, kada se 2019. koristi kao uporedna grupa, kumulativni uticaj na neto zaposlenost ostaje blago negativan, sve dok se isključuju poslovi sa zaradom većom od 2000 eura. Kada uključimo ovu grupu, uticaj na neto zaposlenost postaje pozitivan (+1%; vidi sliku A.12).

Naša treća analiza osjetljivosti vraća se na naše početno poređenje podataka o zaradama za 2021. i 2022. godinu. Međutim, sada se sa nominalne usmjeravamo na realnu zaradu. Sa konceptualne tačke, imajte na umu da je ovo u sukobu sa prirodom zakona o minimalnoj zaradi, koji generalno definišu zarade u nominalnim terminima. Da bismo uzeli u obzir ovu tačku i da bismo zadržali fokus na novoj, (bruto) minimalnoj zaradi za 2020., uzimamo u obzir inflaciju prenosom zarade iz 2021. u cijene iz 2022. godine. (Implementiramo deflaciju korišćenjem godišnje promjene CPI od 2021. do 2022.) Važno je napomenuti da je ovo prilično teorijska aktivnost, jer vještački uvećavamo zaradu za 2021. godinu. Stoga se rezultati ovog pristupa moraju tumačiti s oprezom.

Odražavajući relativno visoku stopu inflacije, ova aktivnost dovodi do netrivialnog pomijeranja naviše distribucije zarada za 2021. godinu. Na primjer, nominalna (bruto) zarada od 331 € koja implicira minimalnu zaradu za 2021. odgovara iznosu od 374 € izraženo u cijenama iz 2022. godine. Kao rezultat, dobijamo različite vrijednosti u promjeni (neto) zaposlenosti duž distribucije zarada (vidi sliku A.14). Što je najvažnije, kumulativne razlike u zaposlenosti već postaju pozitivne za bruto zarade neznatno veće od minimalne zarade (625 €). Ponovo odražavajući efekat prelijanja na zarade, kumulativne razlike se dalje povećavaju, dostižući vrhunac sa otprilike 5% neto povećanja FTE radnih mjesta u rasponu bruto zarada do 1000 eura³⁷. Ovaj rezultat je ohrabrujući, još jednom odbacujući mogućnost da je reforma iz 2022. imala negativan uticaj na zaposlenost.

Sažetak

Dokazi izvedeni iz podataka o porezu na dohodak, koji nam omogućavaju da posmatramo zarade na individualnom nivou, dokumentuju i snažan zahvat kao i ogroman uticaj reforme iz 2022. na distribuciju zarada. U 2021. godini, skoro 40% radnih mjesta (sa ekvivalentom punog radnog vremena) je isplaćivalo zarade ispod nove minimalne zarade. Nova zakonska minimalna zarada eliminisala je radna mjesta sa (bruto) zaradom od 330 do 500 eura; podigla je otprilike 35% ranijih radnih mjesta na novu minimalnu zaradu. Osim toga, podaci dokumentuju neto povećanje radnih mjesta sa zaradama iznad nove minimalne zarade. Čini se da ovo „prelivanje zarada“ (koje je dokumentovano u nekoliko drugih procjena reforme minimalne zarade, uključujući npr. Autor i dr. 2016., Cengiz i dr., 2019.; i Brochue et al. 2023.) odražava napore firmi da održe hijerarhiju zarada unutar firmi nakon reformom izazvane kompresije zarada.

Osim uticaja na distribuciju zarada, analiza ponovo odbacuje tezu da je reforma iz 2022. imala snažan, negativan efekat na zaposlenost. Naprotiv, podaci o porezu na dohodak dokumentuju da je neto promjena u zaradama za ekvivalent punog radnog vremena između 2021. i 2022. (i između 2019. i 2022.) blago pozitivna. Iako je ovaj rezultat zasnovan na jednostavnom poređenju prije/poslije, on je konzistentan sa rezultatima zasnovanim na anketi o kojima smo govorili u odjeljku 4.1, ali i sa modernom literaturom o minimalnoj zaradi (za prikaz, vidjeti Manning, 2021); ova literatura dokumentuje da povećanje minimalne zarade obično uzrokuje samo skromne (pozitivne ili negativne) promjene u ukupnoj zaposlenosti. U skladu sa ovom literaturom, naša analiza podataka o porezu na dohodak u Crnoj Gori pokazuje da su reforme iz 2022. godine dovele do značajnog povećanja zarada koje nije izazvalo vidljivi pad ukupnog broja radnih mjesta.

³⁶ Ovo je prikazano na slici A.11, koja prikazuje, za 2019. godinu, grupisanje u dva nivoa zarade, koji odgovaraju minimalnoj zaradi koja se primjenjivala za prvu i drugu polovinu 2019. godine.

³⁷ Međutim, po definiciji, ukupna neto promjena u FTE radnim mjestima – kao što se vidi u najvišoj grupi zarada – mora biti identična između poređenja realnih i nominalnih zarada (uporedite sliku 14 iznad).

► 5. Zaključni komentari

5.1 Kratak pregled ključnih nalaza

Ključni nalazi

U ovom izvještaju procijenili smo uticaj reforme minimalne zarade i poreza na dohodak fizičkih lica u Crnoj Gori 2022. godine. Proučavajući rezultate na nivou preduzeća i pojedinca, izvukli smo nekoliko važnih nalaza.

Prvo, reforma je imala ogroman uticaj na distribuciju zarada. U odnosu na pred-reformsku distribuciju zarada, skoro 44% svih lica koja rade za zaradu bilo je direktno pogođeno povećanjem minimalne zarade. Skoro 35% ovih radnih mjesta se ponovo pojavilo na nivou nove minimalne zarade. U odnosu na druge reforme minimalne zarade koje se proučavaju u literaturi (vidi Manning, 2021), ovo su veliki brojevi. Brojke odražavaju ambiciozne razmjere crnogorske reforme, koja je podigla neto minimalnu zaradu za 80% (i bruto minimalnu zaradu za otprilike 60%).

Drugo, pored mehaničkog podizanja zarada velikog udjela zaposlenih sa niskim primanjima, uočavamo i pozitivno prelivanje na poslove sa zaradama *iznad* minimalne. Čini se da kompanije reaguju na kompresiju zarada povećanjem zarada u ovom rasponu distribucije bruto zarada (između otprilike 550 € i 1250 € za posao sa punim radnim vremenom). Kao rezultat toga, a u skladu sa sličnim „prelivanjem zarada“ dokumentovanim u literaturi (Autor et al. 2016; Cengiz i dr., 2019; Brochue et al. 2023), postoji neto rast u broju radnih mjesta u ovom segmentu zarada.

Treće, uprkos značajnom uticaju na zarade, ne nalazimo apsolutno nikakvu podršku za tvrdnju da je reforma dovela do vidljivog pada zaposlenosti. Upoređujući 2021. i 2022. godinu, broj oporezovanih radnih mjesta sa ekvivalentom punog radnog vremena u segmentu raspodjele dohotka na koji je reforma direktno ili (putem preliivanja zarada) indirektno uticala ostao je konstantan. S obzirom da se broj lica sa visokim primanjima blago povećava, ukupni efekat reforme na zaposlenost bio je pozitivan.

Što se tiče rezultata na nivou preduzeća, naš četvrti nalaz ukazuje da je broj preduzeća u sektorima sa jačim zahvatom minimalne zarade blago opao (u odnosu na broj preduzeća u sektorima u kojima je reforma imala slabiji zahvat). Peto, primjećujemo i povećanje prosječne dobiti i prometa firmi u ovim sektorima (opet, u odnosu na firme u drugim sektorima). I pad broja firmi i istovremeno povećanje prosečne profitabilnosti mogu biti posledica veće vjerovatnoće da manje profitabilne firme sa manjim prometom „izađu sa tržišta“ (barem iz formalnog sektora) kao odgovor na reformu. Takav diferencijalni efekat selekcije bi takođe bio u skladu sa rezultatima dokumentovanim u prethodnim studijama minimalne zarade (npr. Luca i Luca, 2019.). Važno je, međutim, imati na umu da odlazak manje produktivnih firmi stvara potencijal za rast na srednji rok: kao što je dokumentovano u Dustmann et al. (2022), radnici iz manje produktivnih firmi bi mogli preći u produktivnije firme, što bi dovelo do potencijalno pozitivnih efekata preraspodjele.

Ograničenja

Kroz ovaj izvještaj, bili smo transparentni u isticanju niza ograničenja. Iako su glavni nalazi navedeni u nastavku preživjeli niz provjera robusnosti, ipak je važno ponoviti glavna ograničenja.

S jedne strane, ograničenja se odnose na kontekstualne faktore. Globalna ekonomska kriza i brojni procesi tehnološkog prilagođavanja koji su se desili tokom pandemije Covid-a uticali su i na Crnu Goru. Za dvije godine prije reforme, 2020. i 2021., mnogi rezultati proučavani u našoj evaluaciji mogli bi stoga biti uzrokovani pandemijom (i oporavkom nakon pandemije).

S druge strane, suočili smo se sa ograničenjima vezano za podatke i dizajn istraživanja. Iako smo zahvalni što smo dobili podatke o porezu na dohodak, oni su stigli u vrlo kasnoj fazi rada na ovom projektu evaluacije. Stoga, nismo mogli iskoristiti priliku da spojimo podatke na nivou preduzeća sa podacima o porezu na dohodak (što bi nam omogućilo da odredimo „zahvat“ reforme na nivou pojedinačnih firmi). Ovo je takođe impliciralo da je dizajn istraživanja iz Odjeljka 4.2 ograničen na poređenje između sektora, ali ne i unutar sektora, između firmi. Na sličan način, tako rafinirana analiza suprotstavljenih činjenica bi obogatila i dizajn istraživanja iz odjeljka 4.3 (koji je ograničen na poređenje prije/poslije). Na kraju, podsjetimo da mjesečni podaci o porezu na dohodak ne uključuju

glavne ljetne mjesece. Dakle, uticaj reforme na radna mjesta u sektoru turizma samo je djelimično pokriven analizama predstavljanim u odjeljku 4.3.

5.2 Moguća proširenja

Analize predstavljene u ovom izvještaju mogu se proširiti u brojnim smjerovima. Prvo i najvažnije, sveobuhvatan skup podataka o porezu na dohodak (koji pokriva svih 12 mjeseci u godini), kao i proširenje postreformskeg perioda, omogućili bi niz preciznijih rezultata. To bi nam omogućilo da tretiramo nekoliko ograničenja koja su gore istaknuta.

Drugo, bili bi potrebni malo drugačiji podaci da bi se proširio opseg evaluacije. MOR nam je dao konkretna pitanja koja treba da tretiramo u ovoj evaluaciji (vidi Odjeljak 3.1). Pored gore obrađenih, ovo je uključivalo i pitanja o uticaju reforme na neformalni rad, kao i na prelazak sa neformalnog na formalno zapošljavanje.

Priznajemo da su ovo podjednako zanimljive i važne stavke. Moguća empirijska strategija za tretiranje ovih pitanja oslanjala bi se na strategije istraživanja koje imaju za cilj kvantifikaciju neformalnosti. Osim anketiranja nasumične populacije, moglo bi se koristiti i anketiranje koje cilja na (bivše) radnike firmi koje su nestale iz službene evidencije. To bi nam omogućilo da izvedemo mjere uticaja reforme na tranziciju između formalne i neformalne ekonomije.

Osim toga, mogli bi se pratiti i radnici unutar (formalno operativnih) firmi, kako bi se shvatilo u kojoj mjeri je povećanje produktivnosti iz ove reforme povezano sa povećanjem (neformalnog, neplaćenog) radnog vremena. To bi nam omogućilo da kvantifikujemo nepoštovanje minimalnih zarada.

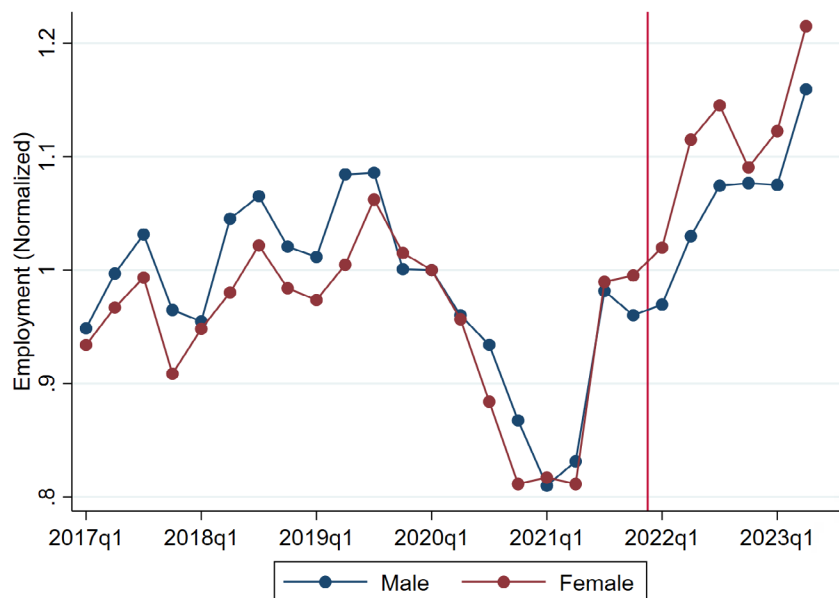
► Reference

- Autor, David, Alan Manning, and Christopher Smith (2016), The Contribution of the Minimum Wage to US Wage Inequality over Three Decades: A Reassessment, *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 8(1), p. 58-99.
- Brochu, Pierre, David Green, Thomas Lemieux, and James Townsend (2023), The minimum wage, turnover, and the shape of the wage distribution. IZA Discussion Paper No. 16514.
- Cengiz, Doruk, Arindrajit Dube, Attila Lindner, and Ben Zipperer (2019), The Effect of Minimum Wages on Low-Wage Jobs: Evidence from the United States Using a Bunching Estimator, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 134 (3), p. 1405-1454.
- Dustmann, Christian, Attila Lindner, Uta Schönberg, Matthias Umkehrer, and Philipp vom Berge (2022), Reallocation Effects of the Minimum Wage: Evidence from Germany, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 137 (1), p. 267-328.
- Harasztsi, Peter, and Attila Lindner (2019), Who Pays for the Minimum Wage? *American Economic Review*, Vol. 109 (8), p. 2693-2727.
- Luca, Dara Lee, and Michael Luca (2019), Survival of the Fittest: The Impact of the Minimum Wage on Firm Exit, NBER Working Paper No. 25806.
- Pérez Pérez, Jorge (2020), The minimum wage in formal and informal sectors: Evidence from an inflation shock, *World Development*, Vol. 133 (C), Article 104999.
- Manning, Alan (2021), The Elusive Employment Effect of the Minimum Wage, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 35(1), p. 3-26.
- Statistical Office of Montenegro and Employment Agency of Montenegro (2015), Guide on manner of determining survey and registered unemployment rate. Podgorica, March 2015 (*Zavod za statistiku Crne Gore i Zavod za zapošljavanje Crne Gore (2015), Uputstvo o načinu utvrđivanja stope nezaposlenosti iz ankete i registrovane stope nezaposlenosti. Podgorica, mart 2015*) ([web](#)).

► Prilog

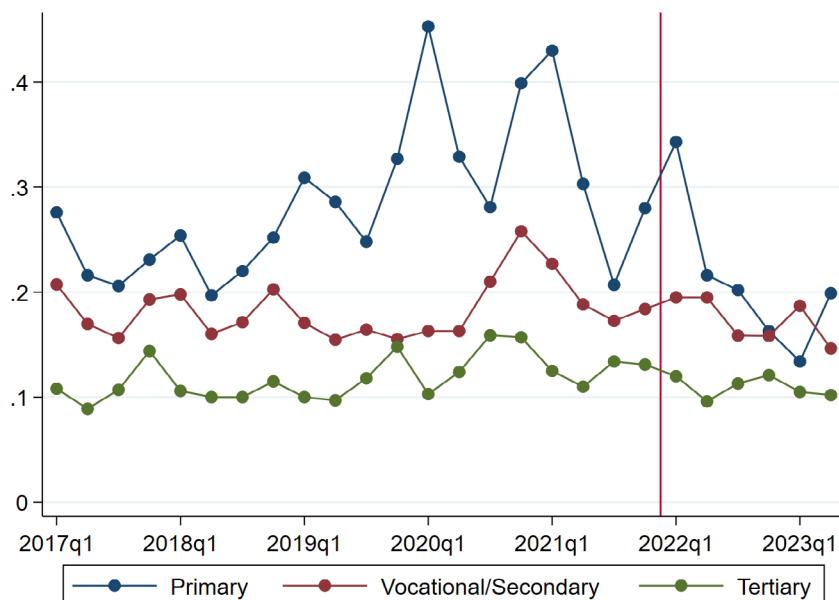
Dopunske slike

► Slika A.1 – Rodno specifični trendovi u zapošljavanju (normalizovani u odnosu na 2020/Q1)



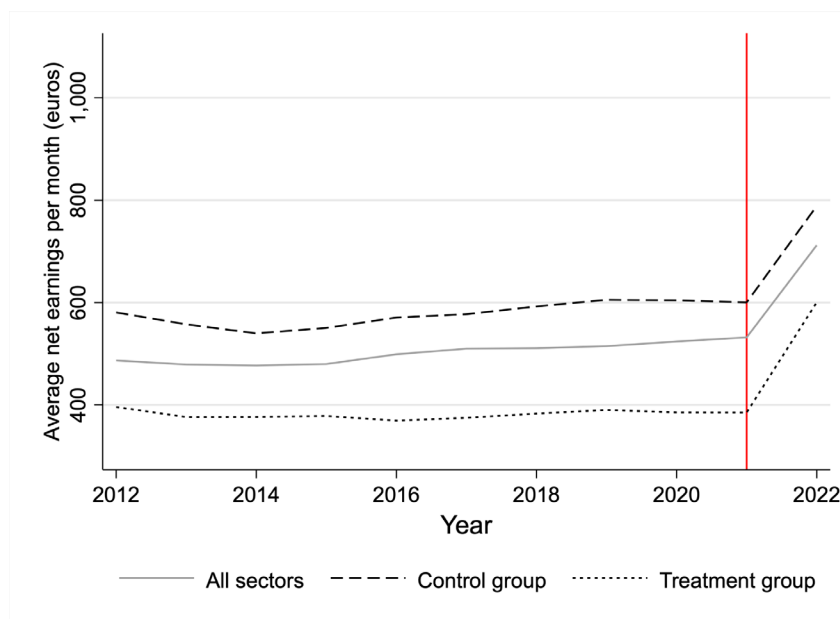
Napomene: Slika ilustruje kvartalne podatke o broju zaposlenih muškaraca i žena, normalizovane brojevima registrovanim za 2020/Q1. Vertikalna crvena linija označava kraj perioda prije reforme. Izvor: Sopstveni proračuni na osnovu Monstatove Ankete o radnoj snazi, Tabela 6-1 (Zaposleni po sektorima djelatnosti, regionu i polu).

► Slika A.2 – Stope nezaposlenosti prema obrazovanju



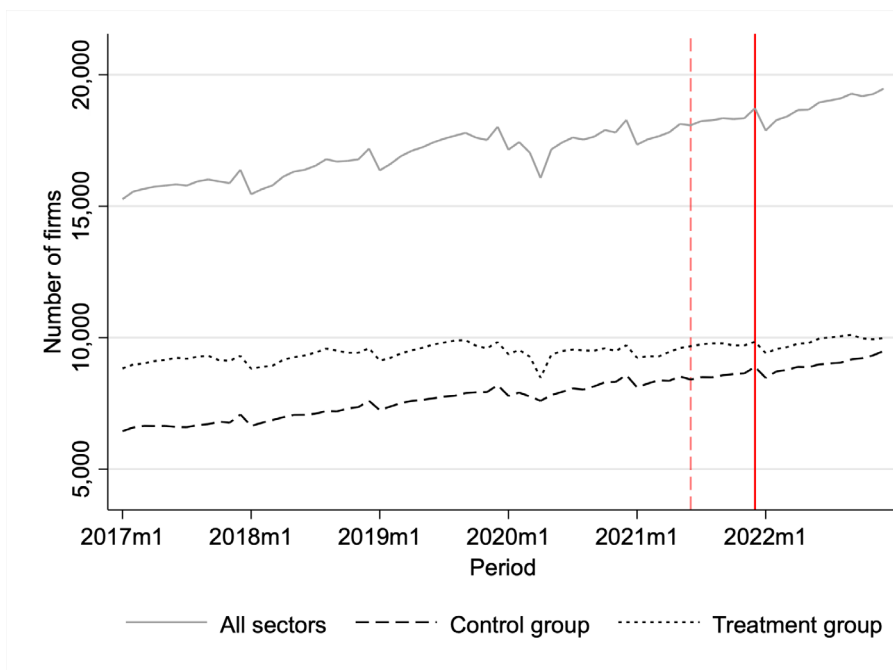
Napomene: Slika ilustruje kvartalne podatke o stopama nezaposlenosti prema obrazovanju. Grafik poredi lica sa (a) osnovnim, (b) stručnim ili srednjim, i (c) tercijarnim obrazovanjem, respektivno. (Prosjeck u drugoj grupi je neponderisani prosjek različitih podgrupa sa srednjim obrazovanjem.) Vertikalna crvena linija označava kraj perioda prije reforme. Izvor: Sopstveni proračuni na osnovu Monstatove Ankete o radnoj snazi, Tabela 4-2 (Stope aktivnosti, zaposlenosti i nezaposlenosti prema obrazovnom postignuću i polu).

► Slika A.3 – Prosječna neto zarada tokom vremena



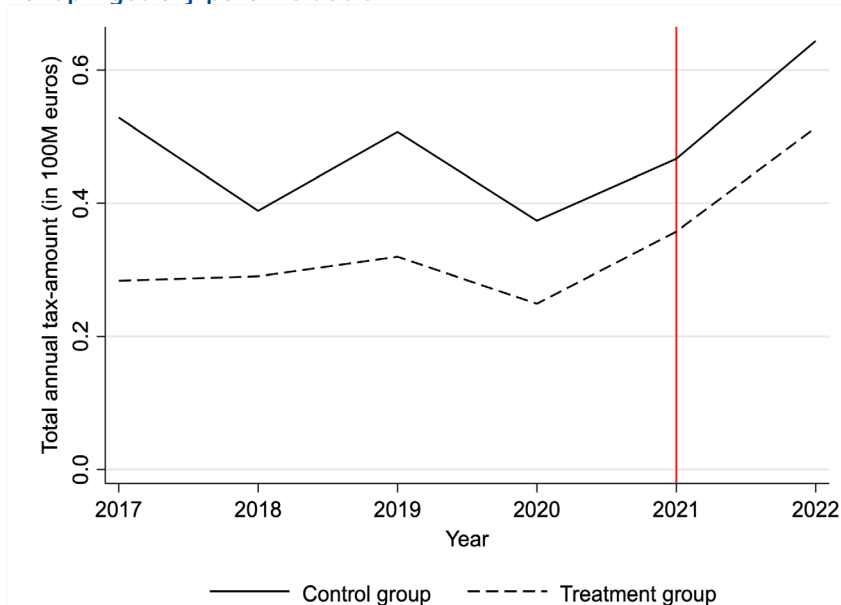
Napomene: Prosječne (nominalne) neto zarade po industrijskim sektorima. Vertikalna crvena linija označava posljednji period prije reforme. Izvor: Sopstveni proračuni na osnovu podataka Monstata, 2012-2022.

► Slika A.4 – Broj firmi u podacima o PDV-u



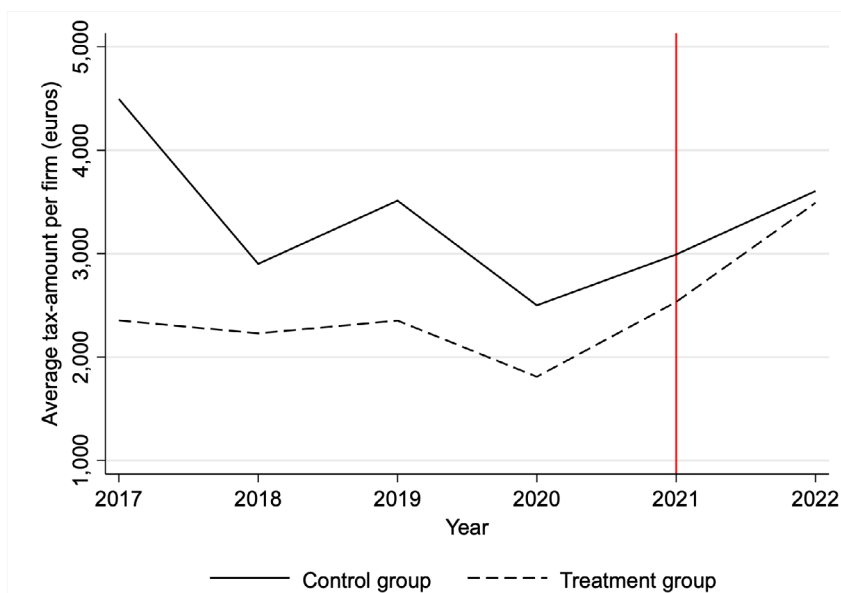
Napomene: Slika ilustruje broj firmi registrovanih u podacima o PDV-u (svi sektori kao i sektori tretirane i kontrolne grupe). Brojevi se razlikuju od onih prikazanih na slici 8, jer nisu sve firme obavezne da se registruju za PDV. Vertikalna crvena linija označava posljednji period prije reforme. Izvor: Sopstveni proračuni na osnovu podataka o PDV-u, 2017-2022.

► Slika A.5 – Ukupni godišnji porez na dobit



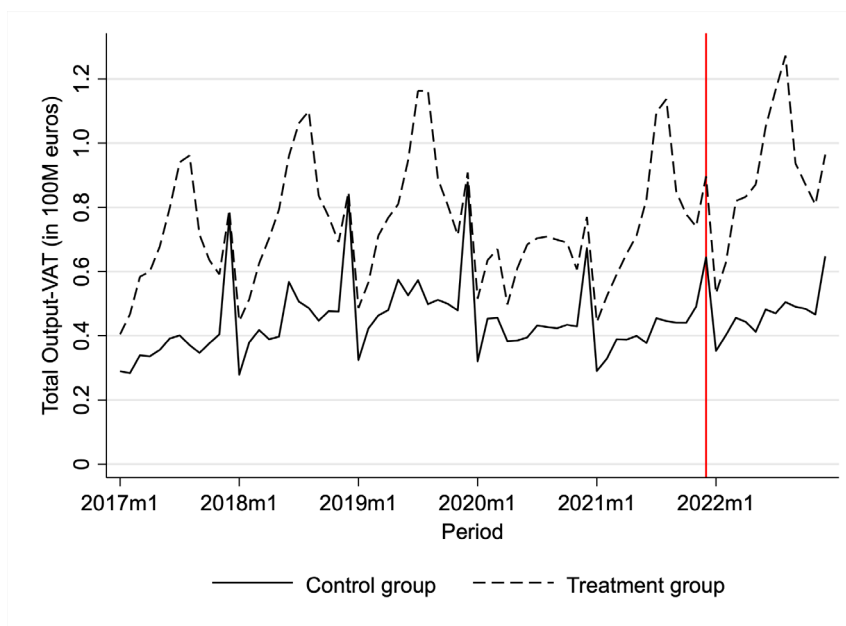
Napomene: Slika ilustruje ukupne godišnje poreze na dobit preduzeća u sektoru tretirane i kontrolne grupe, respektivno. Sve vrijednosti su izražene u realnim iznosima (CPI deflaciran na cijene iz 2019. godine). Vertikalna crvena linija označava posljednji period (ovdje: 2021. godina) prije reforme. Izvor: Sopstveni proračuni na osnovu podataka o porezu na dobit, 2017-2022.

► Slika A.6 – Prosječni godišnji porez na dobit



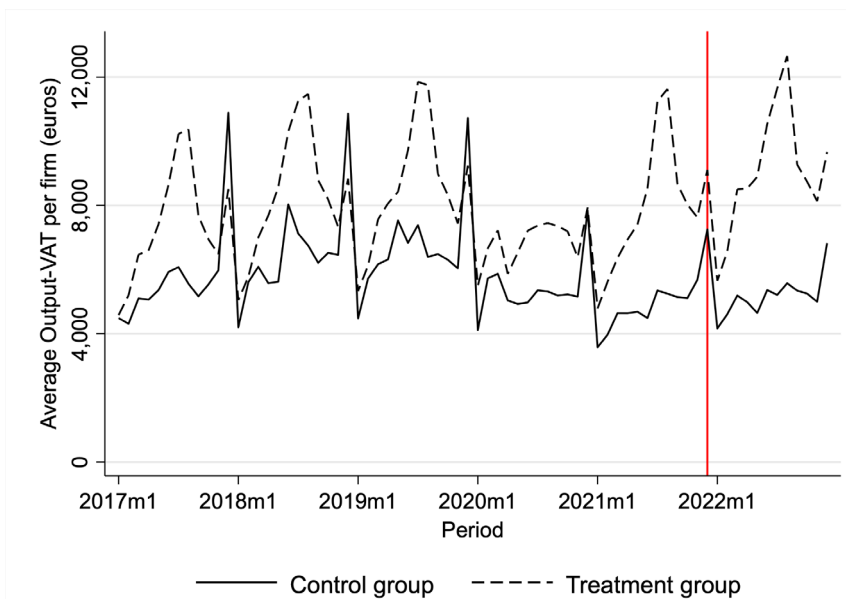
Napomene: Slika ilustruje prosječne poreze na dobit preduzeća u sektoru tretirane i kontrolne grupe, respektivno. Sve vrijednosti su izražene u realnim iznosima (CPI deflaciran na cijene iz 2019. godine). Vertikalna crvena linija označava posljednji period (ovdje: 2021. godina) prije reforme. Izvor: Sopstveni proračuni na osnovu podataka o porezu na dobit, 2017-2022.

► Slika A.7 – Ukupni mjesečni izlazni PDV



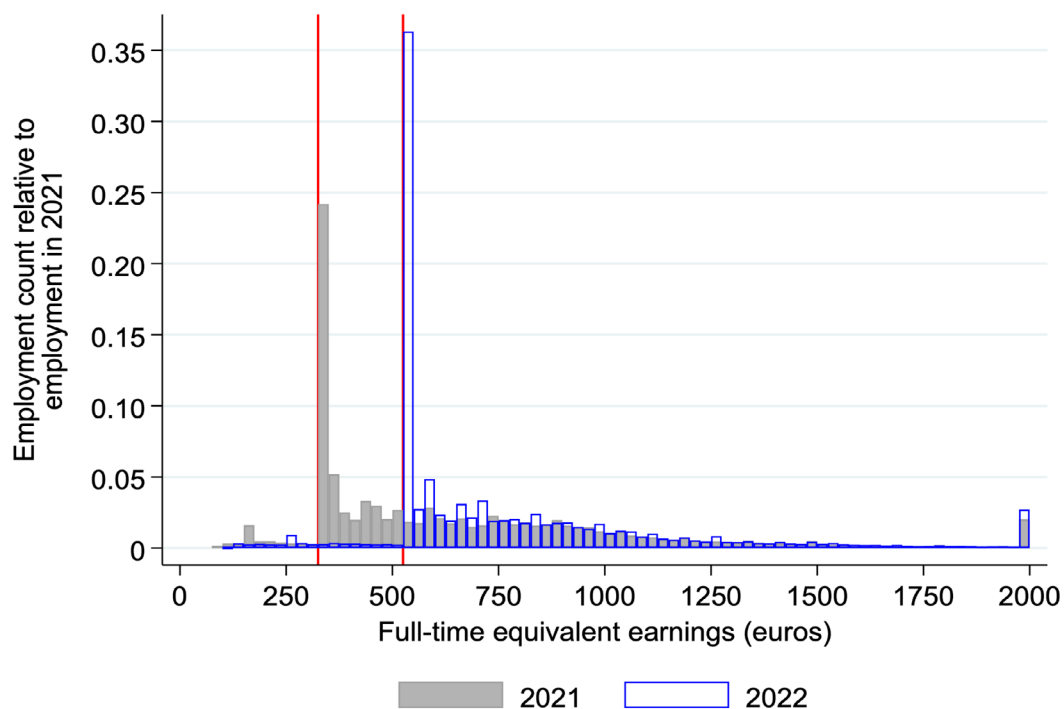
Napomene: Slika ilustruje ukupni mjesečni izlazni PDV (na izvršene isporuke, na osnovu stavke 20 Pravilnika o PDV-u) u sektoru tretirane i kontrolne grupe, respektivno. Sve vrijednosti su izražene u realnim iznosima (CPI deflaciran na cijene iz 2019. godine). Vertikalna crvena linija označava posljednji period (ovdje: mjesec 2021/12) prije reforme. Izvor: Sopstveni proračuni na osnovu podataka o PDV-u, 2017-2022.

► Slika A.8 – Prosječni mjesečni izlazni PDV



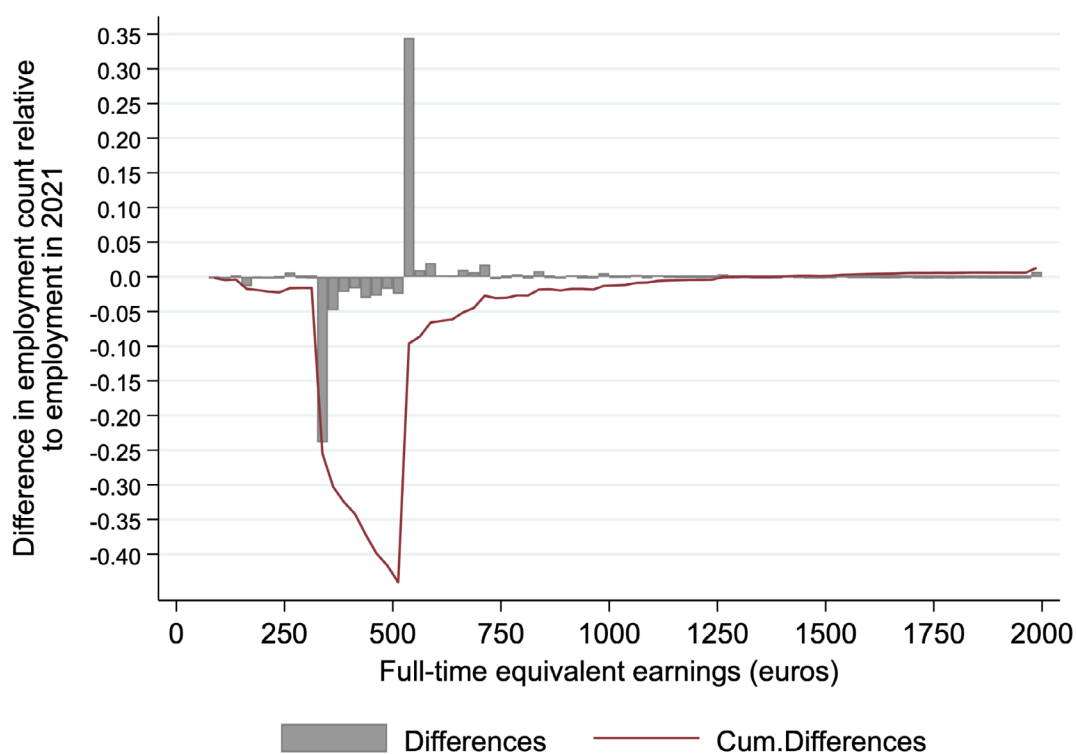
Napomene: Slika ilustruje ukupni mjesečni izlazni PDV (na izvršene isporuke, na osnovu stavke 20 Pravilnika o PDV-u) u sektoru tretirane i kontrolne grupe, respektivno. Sve vrijednosti su izražene u realnim iznosima (CPI deflaciran na cijene iz 2019. godine). Vertikalna crvena linija označava posljednji period (ovdje: mjesec 2021/12) prije reforme. Izvor: Sopstveni proračuni na osnovu podataka o PDV-u, 2017-2022.

► Slika A.9 – Distribucija bruto zarada za mjesec januar/maj/sept. 2021. i 2022. godine



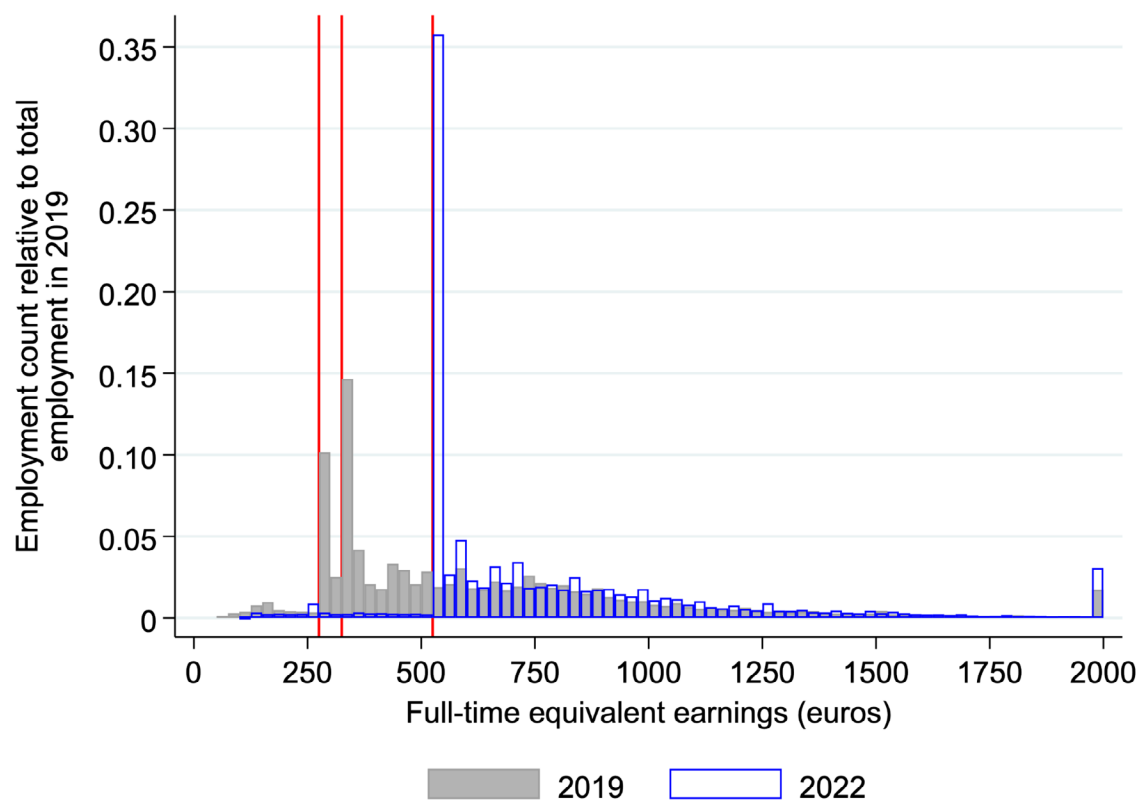
Napomene: Histogram ilustruje raspodjelu nominalnih (bruto) zarada za mjesec januar, maj i septembar 2021. i 2022. godine. Broj zaposlenih izražen je u odnosu na ukupnu (FTE) zaposlenost posmatranu za ova tri mjeseca svake godine. Gornja grupa uključuje sva radna mjesta sa ekvivalentom punog radnog vremena sa bruto zaradom od 2.000 € ili više. Crvene linije označavaju grupe koje sadrže bruto minimalnu zaradu za 2021. godinu (331,3 €) i 2022. godinu (532,5 €), respektivno.

► Slika A.10 – Neto razlike u FTE zaposlenosti: 2022 naspram 2021 (samo jan/maj/sept)



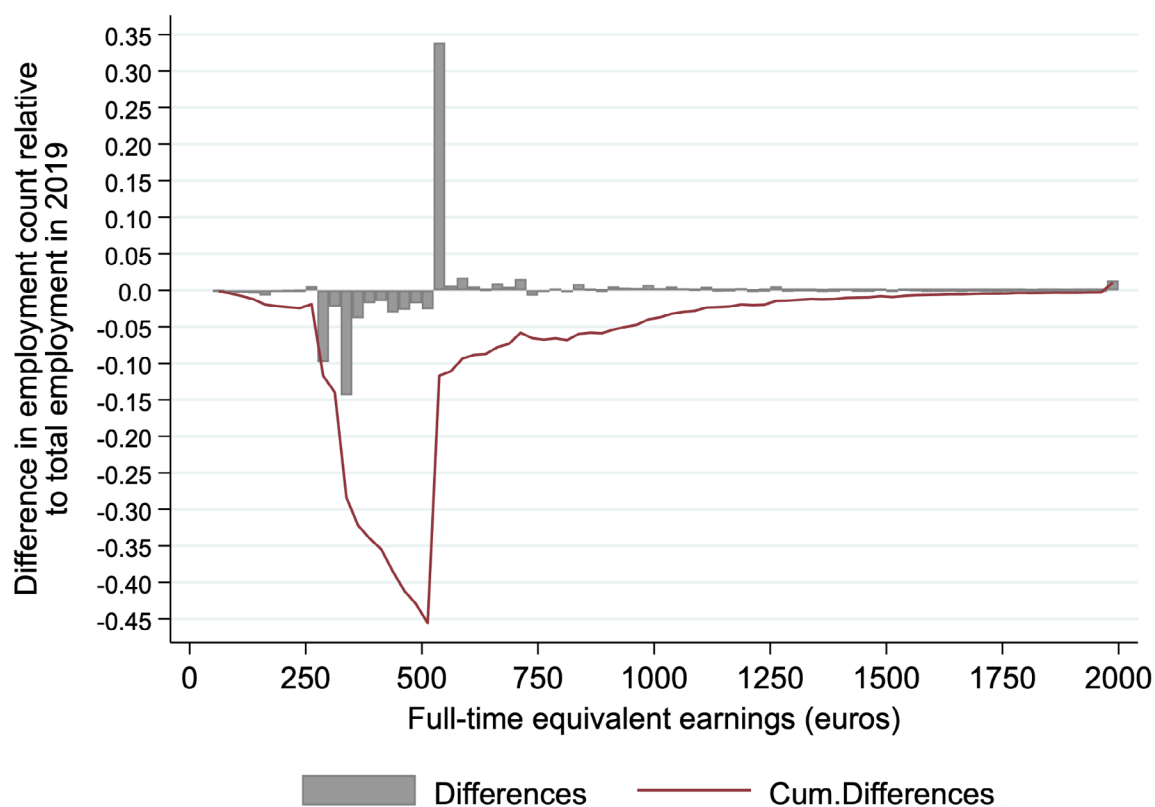
Napomene: Sivi stubići na slici ilustruju razlike u broju zaposlenih sa punim radnim vremenom uočene u mjesecima januaru, maju i septembru 2022. i januaru, maju i septembru 2021., u okviru svake grupe prihoda (u odnosu na ukupan broj radnih mjesta sa ekvivalentom punog radnog vremena zabilježenih u januaru, maju i septembru 2021.). Crvena linija označava kumulativne razlike, tj. zbir razlika označenih sivim stubićima do određene tačke u distribuciji zarada. Gornja grupa uključuje sva radna mjesta sa ekvivalentom punog radnog vremena sa zaradom od 2.000 eura ili više.

► Slika A.11 – Distribucija bruto zarada za godine 2019 i 2022



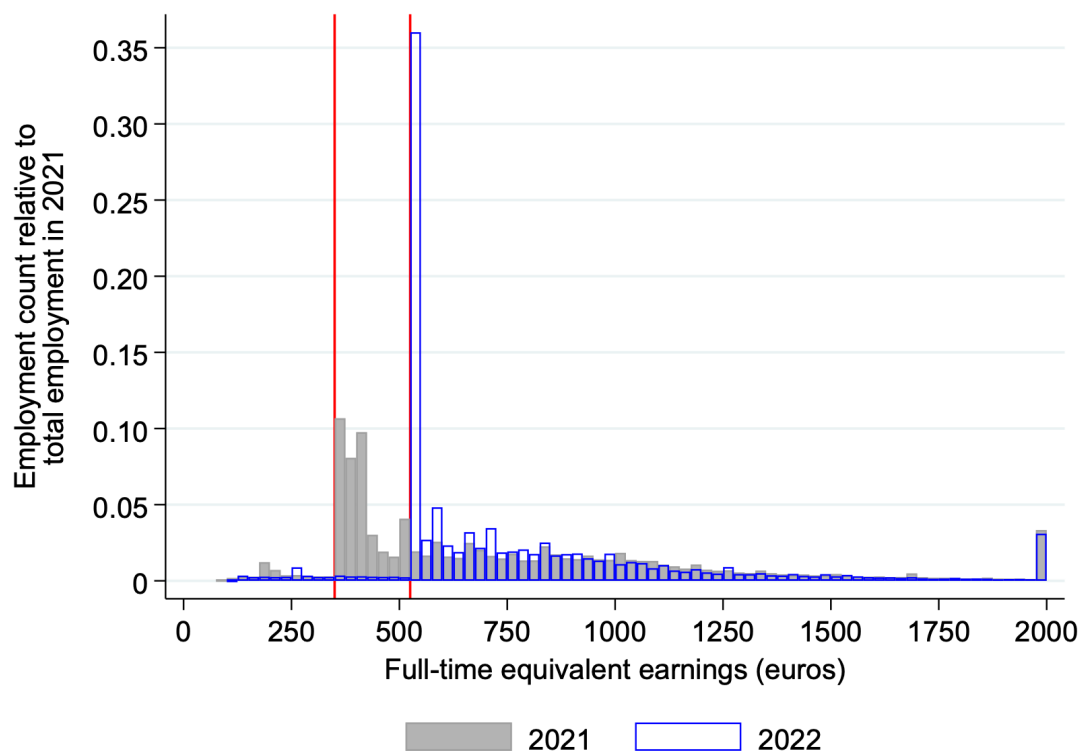
Napomene: Histogram ilustruje distribuciju nominalnih (bruto) zarada za 2019. i 2022. godinu, respektivno. Nivo zaposlenosti je izrazen u odnosu na ukupnu (FTE) zaposlenost unutar svake godine. Gornja grupa ukljucuje sva radna mjesta sa ekvivalentom punog radnog vremena sa bruto zaradom od 2.000 € ili vise. Crvene linije oznacavaju grupe u kojima se nalazi bruto minimalna zarada za 2019. godinu (288,1 € i 331,3 €) i 2022. (532,5 €), respektivno.

► Slika A.12 – Neto razlike u FTE zaposlenosti: 2022 naspram 2019



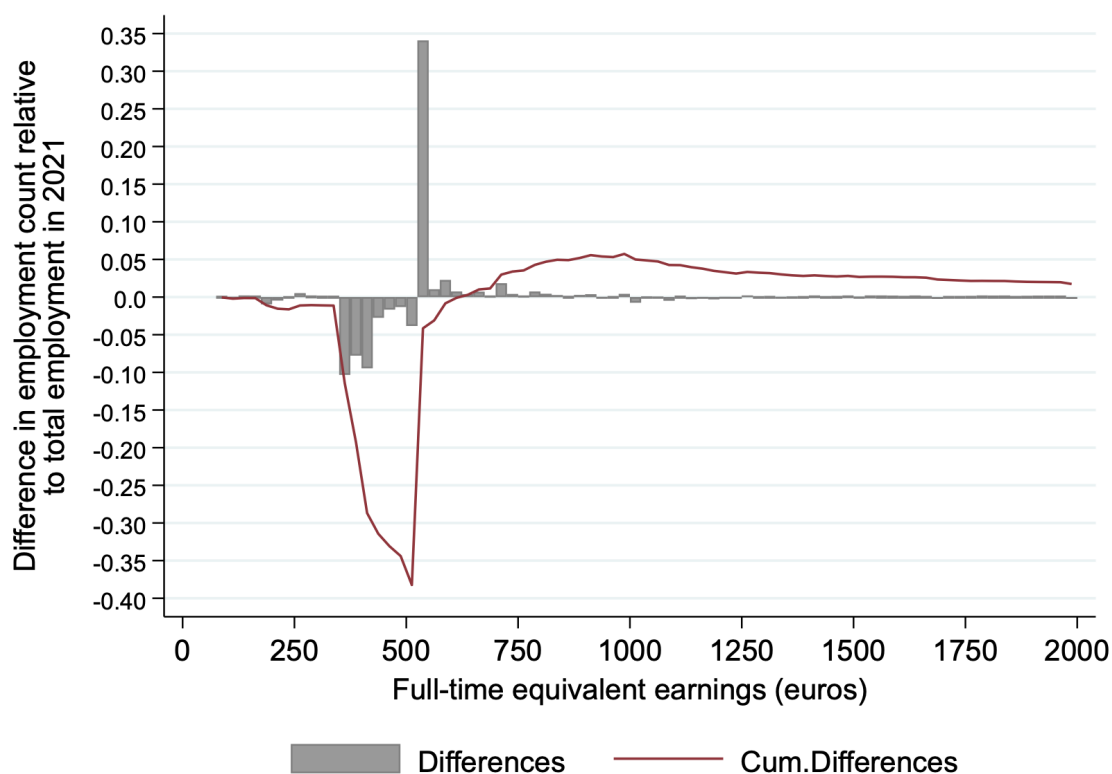
Napomene: Sivi stubići na slici ilustruju razlike u broju zaposlenih sa punim radnim vremenom zabilježene u 2022. i 2019. godini unutar svake grupe prihoda (u odnosu na ukupan broj radnih mjesta s punim radnim vremenom zabilježenih u 2019.). Crvena linija označava kumulativne razlike, tj. zbir razlika označenih sivim stubićima do određene tačke u distribuciji zarada. Gornja grupa uključuje sva radna mjesta sa ekvivalentom punog radnog vremena sa zaradom od 2.000 eura ili više.

► Slika A.13 – Distribucija realnih bruto zarada za godine 2021. i 2022.



Napomene: Histogram ilustruje distribuciju realnih (bruto) zarada za 2021. i 2022. godinu. Sve zarade su izražene u cijenama iz 2022. godine (na osnovu godišnjeg CPI indeksa). Nivo zaposlenosti izražen je u odnosu na ukupnu (FTE) zaposlenost unutar svake godine. Gornja grupa uključuje sva radna mjesta sa ekvivalentom punog radnog vremena i sa bruto zaradom od 2.000 € ili više. Crvene linije označavaju grupe u kojima se nalazi bruto minimalna zarada za 2021. godinu (izražena u cijenama iz 2022., to je 374,5 €) i 2022. (532,5 €), respektivno.

► Slika A.14 – Neto razlike u FTE zaposlenosti za deflacioniranu zaradu, 2022. naspram 2021.



Napomene: Sivi stubići na slici ilustruju razlike u broju zaposlenih s punim radnim vremenom zabilježene u godinama 2022. i 2021. unutar svake (deflacionirane) grupe prihoda (u odnosu na ukupan broj radnih mjesta sa ekvivalentom punog radnog vremena zabilježen u 2021.). Crvena linija označava kumulativne razlike, tj. zbir razlika označenih sivim stubićima do date tačke unutar (deflacionirane) distribucije zarada. Gornja grupa uključuje sva radna mjesta sa ekvivalentom punog radnog vremena sa (deflacioniranim) zaradama od 2.000 eura ili više (u cijenama iz 2022.).

Dopunske tabele

► Tabela A.1 – Pregled podataka o PDV-u i porezu na dobit

	VAT Data		Corp.Tax Data	
	Observations	Share (%)	Observations	Share (%)
Control Group:				
A: Agriculture	369	1.19	493	1.09
B: Mining	85	0.27	89	0.20
D: Electricity/Gas	113	0.36	139	0.31
E: Water supply	118	0.38	139	0.31
F: Construction	3993	12.63	4755	10.37
H: Transportation	1643	5.28	1979	4.36
J: Information/Communication	1256	4.03	2961	6.52
K: Financial/Insurance	131	0.42	213	0.47
L: Real Estate	1499	4.82	1954	4.30
M: Professional/Science	4213	13.53	6546	14.42
O: Public Administration	12	0.04	7	0.02
P: Education	98	0.31	434	1.44
Q: Health/Social Work	77	0.25	656	1.44
R: Arts/Entertainment	357	1.15	1073	2.36
S: Other Service	519	1.67	2838	6.25
T: Households	1	0.00	1	0.00
U: Extraterritorial	1	0.00	2	0.00
Treatment Group:				
C: Manufacturing	2503	8.04	2981	6.57
G: Wholesale/Retail	8353	26.83	10597	23.34
I: Accommodation/Food	4438	14.26	5049	11.12
N: Administrative Service	1409	4.53	2500	5.51
Total	31128	100.00	45406	100.00

Napomene: Sopstveni proračuni i ilustracija, na osnovu podataka o porezu na dobit i PDV-u.

►Tabela A.2 – Sektori dodijeljeni tretiranoj i kontrolnoj grupi

	EU-SILC(2021)		Monstat (2021)	
	< Min.Wage Share	Observations	Gross wage	Net wage
Control Group:				
A: Agriculture	0.33	36	668	452
B: Mining	0.15	28	1068	716
D: Electricity/Gas	0.09	61	1381	924
E: Water supply	0.36	118	733	492
F: Construction	0.32	160	706	474
H: Transportation	0.25	221	767	514
J: Information/Communication	0.10	79	1033	693
K: Financial/Insurance	0.05	58	1441	967
L: Real Estate	0.16	12	954	640
M: Professional/Science	0.26	91	676	453
O: Public Administration	0.19	417	901	603
P: Education	0.19	275	822	551
Q: Health/Social Work	0.27	210	968	650
R: Arts/Entertainment	0.42	99	634	425
S: Other Service	0.50	48	675	452
T: Households	1.00	2	-	-
U: Extraterritorial	0.36	8	-	-
Treatment Group:				
C: Manufacturing	0.45	173	585	392
G: Wholesale/Retail	0.51	612	591	395
I: Accommodation/Food	0.42	148	594	395
N: Administrative Service	0.43	54	534	359
Total	0.33	2910	712	532

Napomene: Sve bruto i neto zarade su izražene u eurima. Ponderi poprečnog presjeka primijenjeni na SILC podatke. NACE Rev. 2 klasifikacija industrijskog sektora. Izvor: EU-SILC i Monstat, 2021.



ilo.org

International Labour Organization
Route des Morillons 4
1211 Geneva 22
Switzerland