



# SOCIJALNA ZAŠTITA U CRNOJ GORI

## Situaciona analiza



Ovaj projekat je finansirala  
Evropska unija





© 2022 International Bank for  
Reconstruction and Development /  
The World Bank

1818 H Street NW,  
Washington DC 20433  
**Telephone:** 202-473-1000  
**Internet:** [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

#### Rights and Permissions

Materijal u ovom radu podliježe autorskim pravima. Budući da Svjetska banka ohrabruje distribuiranje njenog znanja, ovaj rad se može reprodukovati, u cjelosti ili djelimično, za nekomercijalne svrhe u koliko se u potpunosti izvrši pozivanje na ovaj rad.

Sve upite u vezi sa pravima i licencama, uključujući supsidijarna prava autora, treba uputiti na adresu World Bank Publications,  
The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA;  
**faks:** 202-522-2625;  
**e-mail:** [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org)

Ovaj dokument je proizvod zaposlenih Svjetske banke sa doprinosima od strane Predstavništva UNICEF-a u Crnoj Gori. Nalazi, tumačenja i zaključci izneseni u ovom radu ne predstavljaju nužno i gledišta UNICEF-a, Svjetske banke, njenog Odbora izvršnih direktora niti vlada koje predstavljaju.

Svjetska banka i UNICEF ne garantuju tačnost, potpunost niti ažurnost podataka uključenih u ovaj dokument i ne preuzimaju odgovornost za bilo koje greške, omaške ili nedostatke u informacijama, niti odgovornost u pogledu korišćenja ili nekorišćenja informacija, metoda, procesa ili datih zaključaka. Granice, boje, denominacije i druge informacije prikazane na bilo kojoj karti u okviru ovog dokumenta ne impliciraju bilo kakav stav Svjetske banke po pitanju pravnog statusa neke teritorije niti predstavljaju podržavanje ili prihvatanje takvih granica.

Publikacija je izrađena uz finansijsku podršku Evropske unije. Njen sadržaj je u isključivoj odgovornosti zaposlenih Svjetske banke i ne predstavlja nužno gledišta Evropske unije. Za Evropsku uniju, oznaka za Kosovo ne prejudicira pozicije u pogledu statusa i u skladu je sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija (UNSCR) 1244/1999 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde (ICJ) o Deklaraciji o nezavisnosti Kosova.

# SOCIJALNA ZAŠTITA U CRNOJ GORI

## Situaciona analiza

### Sadržaj:

---

INDEKS GRAFIKONA	iv
INDEKS TABELA	iv
INDEKS OKVIRA	iv
ZAHVALNOST	v
LISTA SKRAĆENICA	vi
1. Uvod	1
2. Ishodi u oblasti siromaštva i tržišta rada	4
3. Sistem socijalne zaštite u Crnoj Gori	7
4. Materijalna davanja za podršku siromašnim, ranjivim i osobama sa invaliditetom	10
5. Usluge socijalne i dječje zaštite	17
6. Penzije	20
7. Zapošljavanje i aktivne politike tržišta rada	23
8. Pouke iz odgovora na COVID-19	27
9. Rezime i prioriteti za reforme	29
KORIŠTENI MATERIJALI	33

## Indeks grafikona:

<b>Grafikon 1:</b> Procenat siromaštva u odnosu na 5,50 USD dnevno (paritet kupovne moći iz 2011) (% stanovništva), procjene za 2021	4
<b>Grafikon 2:</b> Siromaštvo se smanjivalo prije pandemije COVID-19	4
<b>Grafikon 3:</b> Indikatori tržišta rada, Zapadni Balkan	5
<b>Grafikon 4:</b> Doznake na Zapadnom Balkanu (% BDP-a)	6
<b>Grafikon 5:</b> Trendovi doznaka I kv. 2019. godine – III kv. 2021. godine ( % prosjeka iz 2019. godine)	6
<b>Grafikon 6:</b> Rashodi za programe socijalne zaštite (% BDP-a), ECA zemlje	9
<b>Grafikon 7:</b> Istorijska i projektovana potrošnja za socijalnu zaštitu 2015–2023 (% BDP-a)	9
<b>Grafikon 8:</b> Korisnici po programima, decembar 2021. godine	11
<b>Grafikon 9:</b> Udio rashoda po programima, decembar 2021. godine	11
<b>Grafikon 10:</b> Raste obuhvat i ukupni troškovi naknada povezanih s invaliditetom	11
<b>Grafikon 11:</b> Očekuje se da će se izdvajanja za socijalnu pomoć udvostručiti u narednim godinama (izraženo kao % BDP-a)	14
<b>Grafikon 12:</b> Penzioni sistem ima relativno visoku stopu podrške.	21
<b>Grafikon 13:</b> Nedavne penzione reforme su dovele sistem u stanje permanentnog deficita	22
<b>Grafikon 14:</b> Crna Gora ima najveće rashode za politike tržištu rada na Zapadnom Balkanu	24
<b>Grafikon 15:</b> Crna Gora ima najnižu zamjensku stopu u regionu	26

## Indeks tabela:

<b>Tabela 1:</b> Pregled socijalne zaštite u Crnoj Gori	7
<b>Tabela 2:</b> Parametri penzionog sistema u Crnoj Gori	20

## Indeks okvira:

<b>Okvir 1:</b> Što su to sistemi socijalne zaštite?	2
--	---

## Zahvalnost

Ovu analizu je pripremio tim koji sačinjavaju Kornelijus von Lente (Cornelius von Lenthe) (Svjetska banka), Danilo Smolović (UNICEF), Zoran Anušić, Sara Kol-Blek (Sarah Coll-Black), Džamel Rigolini (Jamele Rigolini) i Stefani Brodman (Stefanie Brodmann) (svi iz Svjetske banke). Tim se zahvaljuje Pameli Dejl (Pamel Dale), Idi Ferdinand, Mileni Karišik, Milanu Lakićeviću, Nadi Đurović Martinović, Gordani Matković, Albertu Muzatiju (Alberto Musatti) i Stevanu Stanišiću za njihov doprinos i pregled ranijih nacrti i povezanih materijala, kao i Trang Van Njuen (Trang Van Nguyen), koja je uradila kolegijalni pregled nacrti izvještaja. Posebna zahvalnost za Darsi Galuó (Darcy Gallucio) za lektorisanje i davanje detaljnih komentara, kao i za Elizavetu Tarasovu za naslovnu stranicu i grafički dizajn.

Tim bi htio da se zahvali predstavnicima Vlade Crne Gore na dostavljanju podataka, povratnim informacijama i gledištima u vezi sa nalazima i preporukama. Tim bi htio da se naročito zahvali predstavnicima nekadašnjeg Ministarstva finansija i socijalnog staranja, Evropskoj uniji i Programu Ujedinjenih nacija za razvoj na njihovoj velikodušnosti u dijeljenju informacija koje su bile ulazni podaci za analize u ovoj procjeni i, u brojnim slučajevima, razgovorima o ranijim nacrtima analize kao i konstruktivnim konsultacijama o Situacionoj analizi koje su održane u avgustu i oktobru 2022. godine.

Izrada ove analize je omogućena svesrdnom finansijskom podrškom Trast fonda Europe 2020 Generalnog direktorata za susjedsku politiku i pregovore o proširenju (DG NEAR). Izradu izvještaja su usmjeravali Linda van Gelder (direktorica za Zapadni Balkan), Christopher Gilbert Sheldon (direktor za Crnu Goru) i Cem Mete (menadžer iz sektora za globalne prakse u oblasti socijalne zaštite i radnih mjesta, region Evrope i Centralne Azije).

## Lista skraćenica

<b>ALMP/AP</b>	Aktivne politike tržišta rada
<b>CIE</b>	Centralna i Istočna Evropa
<b>CIS</b>	Zajednica nezavisnih država
<b>CPI</b>	Indeks potrošačkih cijena
<b>CSR</b>	Centar za socijalni rad
<b>ZZZCG</b>	Zavod za zapošljavanje Crne Gore
<b>ECA</b>	Evropa i Centralna Azija
<b>ESPN</b>	Evropska mreža socijalne politike/European Social Policy Network
<b>ESSPROS</b>	Evropski sistem integrisane statistike socijalne zaštite
<b>ETF</b>	Evropski fond za obuku/European Training Fund
<b>EU</b>	Evropska unija
<b>BDP</b>	Bruto domaći proizvod
<b>GIP</b>	Stručno osposobljavanje lica sa stečenim visokim obrazovanjem
<b>ZSDZ</b>	Zavod za socijalnu i dječju zaštitu
<b>MO</b>	Materijalno obezbjeđenje
<b>MFSS</b>	Ministarstvo finansija i socijalnog staranja
<b>NEET</b>	Osobe koje ne rade, nisu u sistemu obrazovanja niti obuke
<b>NVO</b>	Nevladina organizacija
<b>OECD</b>	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
<b>PAYG</b>	Međugeneracijska solidarnost
<b>PIO</b>	Fond penzijskog i invalidskog osiguranja
<b>PPP</b>	Paritet kupovne moći
<b>SDG</b>	Ciljevi održivog razvoja
<b>SILC</b>	Anketa o dohotku i uslovima života
<b>SPEED</b>	Baza podataka rashoda za i evaluacije socijalne zaštite
<b>ISSS</b>	Informacioni sistem socijalnog staranja
<b>UNDP</b>	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
<b>WDI</b>	Indikatori svjetskog razvoja

# Uvod

Period ekonomskog rasta tokom prethodne decenije doveo je do smanjenja siromaštva i unapređenja ishoda tržišta rada u Crnoj Gori. Produženo trajanje oporavka zemlje od globalne finansijske krize do 2013. godine praćeno je periodom kontinuiranog pozitivnog ekonomskog rasta do recesije izazvane COVID-19 pandemijom. Oslonjena na snažne sektore građevinarstva, turizma i malo-prodaje, zaposlenost se konzistentno povećavala, a aktivnost radne snage se poboljšala. Kao rezultat toga, učešće zaposlenih u stanovništvu se povećalo sa 39% sa početka 2013. na skoro 50% u drugom kvartalu 2019. godine. Stopa siromaštva mjerena paritetom kupovne moći od 5,5 USD je značajno smanjena za procijenjenih 8 procentnih poena u posljednoj deceniji.

Preostali su značajni izazovi, koji su pogoršani COVID-19 pandemijom, čime se skreće pažnja na ulogu koju socijalna zaštita ima u smanjenju siromaštva i promovisanju ljudskog kapitala. Uprkos nedavnom smanjenju siromaštva, nivo siromaštva je i dalje visok u odnosu na zemlje Evropske unije (EU). Domaćinstva u sjevernoj regiji i ruralnim područjima i dalje imaju povećanu vjerovatnoću da budu siromašna i da imaju lošije ishode na tržištu rada od onih u centralnom dijelu Crne Gore i primorskoj regiji. Dodatni izazovi kao što su neformalni sektor, emigracija i starenje stanovništva predstavljaju barijere za inkluzivan i održiv ekonomski rast u predstojećim godinama. Pandemija bolesti COVID-19 je pogoršala ove nejednakosti. Crna Gora se suočila sa najvećim ekonomskim padom na Zapadnom Balkanu, jer se realni BDP smanjio za 15 %. Procijenjeno je da se siromaštvo u 2020. godini povećalo za više od 5 procentnih poena, a stope neaktivnosti su porasle za 2 procentna poena u odnosu na period prije krize uzrokovane pandemijom COVID-19. Kako bi se ponovo smanjila učestalost siromaštva, mjere za otvaranje radnih mjesta moraju biti dopunjene efikasnim sistemom socijalne zaštite, a novčana davanja komplementarnim pristupom adekvatnim uslugama. Osiguravanje kontinuiranih investicija u ljudski kapital će takođe povećati socijalnu i ekonomsku otpornost, uz istovremeno jačanje dugoročnog rasta.

Ova studija predstavlja analizu stanja sistema socijalne zaštite u Crnoj Gori. U njoj se ocjenjuje obim u kom sistem socijalne zaštite u Crnoj Gori ispunjava svoju svrhu, te predlažu oblasti za reformu na kratki, srednji i dugi rok. U tu svrhu, ova studija nastoji da ocijeni svaku od kategorija socijalne zaštite, tačnije: materijalna davanja, socijalne usluge, socijalno osiguranje (naročito penzije) i programe tržišta rada, u pogledu obuhvata, pravičnosti, održivosti i djelotvornosti. U okviru 1 se detaljnije definišu ove četiri kategorije u skladu sa definicijama Svjetske banke radi uporedivosti sa drugim zemljama. Na osnovu ove analize, studija predlaže prioritete javnih politika i buduće oblasti na koje se treba fokusirati. Ova studija je zasnovana na analizi administrativnih podataka, Anketi o dohotku i uslovima života (SILC iz 2019.) i Anketi o radnoj snazi, razmatranju relevantne literature i razgovorima sa tehničkim ekspertima u relevantnim ministarstvima i zavodima za zapošljavanje sprovedenih u okviru Procjene sistema socijalne zaštite čiju je izradu naručio UNICEF (2021b).

Analiza je utvrdila da se sveobuhvatan sistem socijalne zaštite Crne Gore ne koristi u svom punom potencijalu. Uz preko 30 mjera i programa koji obuhvataju različite grupe ljudi kojima treba pomoć, sistem obuhvata više od polovine stanovništva Crne Gore. Visok obuhvat socijalnom zaštitom, do nedavno, je skoro u cjelosti bio uslovljen širokim obuhvatom penzija (koje se klasifikuju u socijalno osiguranje), dok je obuhvat materijalnih davanja bio nizak. Uvođenjem brojnih novih mjera i programa, obuhvat materijalnim davanjima se sada ubrzano proširuje. Međutim, nisu sve nove mjere i programi precizno usmjereni na osobe kojima je pomoć najpotrebnija. Materijalno obezbjeđenje, usmjereno na rješavanje siromaštva, se smanjivalo, uprkos mogućnosti koju ima da precizno dođe do najsiromašnijih, dok je došlo do povećanja izdvajanja za kategorijske naknade. Izdvajanja za usluge socijalne i dječije zaštite su mala i ne može se garantovati minimalni nivo usluga, uprkos povećanju potreba i tražnje, što će se samo dodatno pogoršavati starenjem stanovništva koje će zahtijevati dugoročnu podršku. Izdvajanja za programe i mjere na tržištu rada su bila visoka u

## Okvir 1: Što su to sistemi socijalne zaštite?

Kako ova studija predstavlja dio regionalnih aktivnosti, sistemi socijalne zaštite se dijele na socijalnu pomoć, socijalno osiguranje (penzije), socijalne usluge i programe u oblasti zapošljavanja i tržišta rada, kako je to opisano u nastavku.

**Socijalna pomoć** je usmjerena na siromašne i ranjive kategorije. Tim programima se smanjuje hronično siromaštvo i štite pojedinci da ne zapadnu u siromaštvo, pruža podrška u slučaju ostalih ranjivosti, te obezbjeđuje podrška u određenim trenucima u životnom ciklusu. Pomoć uključuje programe koji ne proističu iz doprinosa, kao što su novčane naknade, nenovčana podrška ili drugi vidovi ciljane pomoći za potrošnju, kao i naknade za porodice i djecu, što odgovara materijalnih davanjima u sistemu socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori.

**Socijalno osiguranje** je usmjereno na cjelokupno stanovništvo. Takvi programi imaju za cilj da pomognu uravnoteženju prihoda tokom životnog ciklusa, te da služe kao zaštita od nepredviđenih situacija. Programi socijalnog osiguranja proističu iz doprinosa i njima se obezbjeđuju naknade onima koji su izdvajali doprinose za program, odnosno osiguranicima, a nivo naknada zavisi od visine doprinosa. Primjeri su starosne ili invalidske penzije.

**Socijalne usluge** su usmjerene na pojedince i porodice radi unapređenja ili očuvanja njihovog kvaliteta života, uklanjanja ili ublažavanja rizika od negativnih životnih okolnosti i stvaranja prilika za samostalan život. Hraniteljstvo ili briga za stare su primjeri takvih usluga. Prema toj definiciji, socijalne usluge značenski odgovaraju uslugama socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori.

**Programima u oblasti zapošljavanja i tržišta rada** se unapređuje inkluzivnost i efektivnost tržišta rada. Cilj im je povećanje i/ili unapređenje kvaliteta ponude radne snage, tražnje na tržištu rada i uparivanja kvalifikacija sa profilom radnog mjesta, te zaštita prihoda od šokova na tržištu rada ili tokom životnih događaja, kao što je roditeljstvo. Obuhvataju pomoć pri pronalazanju posla, sticanje vještina, naknade zarada, javne radove, naknade za nezaposlenost i roditeljske naknade.

odnosu na uporedne zemlje iz regiona, ali su u velikoj mjeri usmjerena na visokoobrazovane grupe stanovništva umjesto na najranjivije koji imaju najviše poteškoća da (ponovo) uđu na tržište rada.

**U prethodnih 10 godina Crna Gora je počela sa planiranjem i pokretanjem značajnih reformi u oblastima materijalnih davanja, usluga socijalne i dječje zaštite i penzija.** Bivše Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je koncipiralo mapu puta reformi sistema socijalne zaštite, čiji su neki aspekti već uspostavljeni u praksi. Vlada reformiše zastarjeli i fragmentisani sistem utvrđivanja invaliditeta u zemlji usvajanjem modela razumijevanja invaliditeta zasnovanog na ljudskim pravima koji ima za cilj da pruži pravičniji i ravnopravniji pristup materijalnim davanjima i uslugama. Cilj postizanja deinstitucionalizacije je pokretač reforme usluga socijalne i dječje zaštite, a prijeko potrebna tranzicija ka uslugama na nivou porodice i na nivou zajednice napreduje, iako sporo. U 2020. godini, usvojena je penzionarna reforma u Crnoj Gori od koje se očekuje da na dugi rok održi adekvatan nivo penzija, ali nauštrb fiskalne održiv-

osti. Nedavno uveden dodatak za djecu do 6 god. će povećati obuhvat materijalnih davanja za djecu, koja su naročito ranjiva grupa u Crnoj Gori. Dodatno proširenje za svu djecu do 18 godina je usvojeno u Skupštini i počelo je sa primjenom od oktobra 2022. godine.

**Iako je ovakva posvećenost proširenju materijalnih davanja za pohvalu, projekcije pokazuju da će (ponovno) uvođenje brojnih fragmentisanih i neciljanih mjera i programa više nego udvostručiti izdvajanja u ovu svrhu, što ukazuje na potrebu preispitivanja fiskalne održivosti ovog sektora i javne potrošnje u cjelini.** Sadašnji saziv Skupštine je uveo ili najavio višestruke programe materijalnih davanja. Dječji dodatak se proširio na svu djecu do 18 godina, a isplate su otpočele u oktobru 2022. godine. Nedavno ukinute naknade za majke su u aprilu 2022. godine ponovo uvedene za prethodne korisnice. Pored toga, izdvajanja za jednokratnu novčanu pomoć, koju može da odobri bilo koje ministarstvo po diskrecionom pravu, se brzo povećavaju, a višestruka povećanja minimalne



zarade su dodatno proširila deficit programa i mjera socijalne zaštite koji se finansiraju iz doprinosa, s obzirom na to da su nivoi određenih materijalnih davanja povezani sa minimalnom zaradom. Imajući u vidu novouvedene programe, povećanje minimalne zarade i proširenje dječjeg dodatka na svu djecu do 18 godina, projektovano je da će izdvajanja za materijalna davanja biti više nego udvostručena sa sadašnjeg nivoa koji iznosi 1,3% BDP-a u 2019. na procijenjenih 3,0% 2023. godine, što će dovesti Crnu Goru u grupu zemalja sa najvećim nivoom potrošnje za materijalna davanja u regionu Evrope i Centralne Azije i iznad nivoa za zemlje sa srednjim dohotkom. Ovako značajno povećanje potrošnje za neciljana materijalna davanja dovodi u rizik fiskalnu održivost sistema socijalne i dječje zaštite u kontekstu suženog budžetskog prostora i visokog javnog duga. Konkretnije analize najavljenih naknada su date u tekstu koji slijedi.

**Stoga je potrebna kontinuirana posvećenost investicijama i reformama kako bi se unaprijedila djelotvornost i pravičnost sistema.** Kako bi dodatno unaprijedila izbalansiranost, djelotvornost, efikasnost i održivost sistema socijalne zaštite, Crna Gora treba da dalje unapređuje programe i mjere usmjerene na smanjenje siromaštva, da pruža adekvatne i dovoljne usluge, kao i da ulaže u kapacitete ljudskih resursa u ključnim institucijama za implementaciju. Dobro razrađeni informacioni sistem socijalnog staranja Crne Gore ima potencijal da uvede transparentne metode identifikacije najsiromašnijih porodica za materijalno obezbjeđenje (odnosno, proširenje uz unapređivanje preciznosti ciljanih davanja). Potrebna je strategija i koordinisani napori za povećanje količine i kvaliteta preventivnih, terenskih i usluga podrške za djecu i porodice, usluga na nivou zajednice za odrasle s invaliditetom i pružanje usluga van javnog sektora za starije osobe. Potrebna je unaprijeđena koordinacija i jasno definisane obaveze na državnom i lokalnom nivou kako bi se osiguralo finansiranje, pružanje i upućivanje na minimalni set usluga. Mogla bi se pojačati djelotvornost aktivnih politika na tržištu rada kroz bolje ciljanje ranjivih grupa i posvećivanje više pažnje monitoringu i evaluaciji. Na kraju, pripremljenost i odgovor na katastrofe, vanredne događaje i elementarne nepogode bi se mogli osnažiti kroz ponovnu ocjenu metoda ciljanja kako bi se omogućilo proširenje programa u vremenima kada je to potrebno. Osim toga, informacioni sistem socijalnog staranja (ISSS) bi se mogao proširiti da postane kompletan socijalni registar kroz uključivanje potencijalnih korisnika i uključivanje indikatora ugroženosti od mogućih rizika od katastrofa i vanrednih događaja, pa bi se time

povezali programi i mjere sistema zaštite i spašavanja i socijalne zaštite.

**Studija o situacionoj analizi je strukturisana na sljedeći način:** naredno poglavlje razmatra glavne ishode siromaštva i tržišta rada u Crnoj Gori, upoređujući ih sa uporednim zemljama i relevantnim grupama zemalja. Poglavlje 3 uvodi okvir za razmatranje učinka sistema socijalne zaštite i nakon toga predstavlja opšte karakteristike socijalne zaštite u Crnoj Gori, po vrstama mjera i programa i rashodima. Naredna poglavlja razmatraju učinak svakog od pod-sektora socijalne zaštite. U poglavlju 4 se razmatraju davanja koja se ne finansiraju iz doprinosa za podršku siromašnima, ranjivim osobama i osobama s invaliditetom i ocjenjuju nedavne promjene koje se odnose na dječji dodatak. Poglavlje 5 razmatra usluge socijalne i dječje zaštite, a poglavlje 6 nedavnu penzionu reformu iz 2020. godine. Poglavlje 7 zatim istražuje programe zapošljavanja i programe aktivnih politika tržišta rada. Poglavlje 8 se bavi nedavnim odgovorom socijalne zaštite na pandemiju bolesti COVID-19, dok poglavlje 9 daje zaključke nudeći ocjenu glavnih oblasti za reformu.

# Ishodi u oblasti siromaštva i tržišta rada

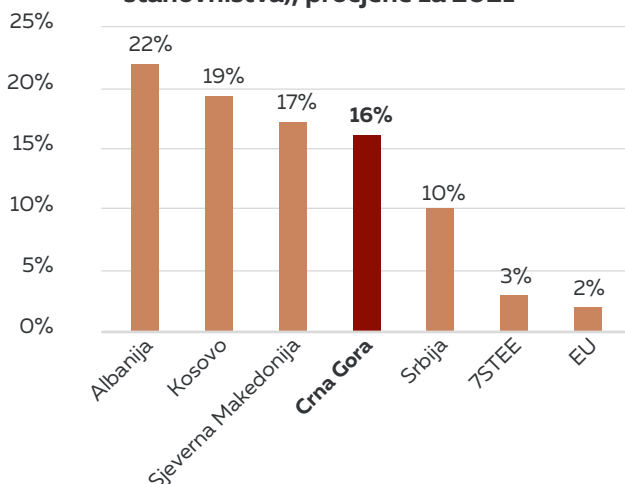
Crna Gora je doživljavala značajno smanjenje siromaštva sve do 2019. godine, što je rezultiralo najnižom stopom siromaštva na Zapadnom Balkanu (Grafikon 1). U periodu između 2013. i 2019. godine, ekonomija je rasla prosječnom stopom od 3,7%, a ekonomski rast je praćen smanjenjem siromaštva koje je procijenjeno na preko 5% tokom istog vremenskog perioda (Grafikon 2) i smanjenjem nejednakosti. Bez obzira na to, Crna Gora i dalje ima najnepravičniju distribuciju dohotka na Zapadnom Balkanu, mjereno Ginijevim koeficijentom. Stope siromaštva su mnogo više u sjevernim i ruralnim oblastima: 2017. godine su procijenjene na oko 25%, odnosno 27% u odnosu na stopu na nacionalnom nivou od 16% (Svjetska banka 2021b). Ove nejednakosti odražavaju postojanu razliku u pristupu obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti i ekonomskim šansama, što stavlja u nepovoljan položaj Rome, žene, mlade i osobe koje žive u sjevernom regionu i ruralnim područjima<sup>1</sup>.

Međutim, veliki dio stanovništva je i dalje u riziku od siromaštva. U 2021. godini je preko jedne petine

stanovništva (tačnije 21,2%) bila u riziku od siromaštva.<sup>2</sup> Djeca, osobe bez obrazovanja i domaćinstva u ruralnim područjima su naročito osjetljiva na siromaštvo<sup>3</sup>. Procijenjeno je da je svako treće dijete bilo u riziku od siromaštva. Članovi romske i egipćanske zajednice se takođe i dalje suočavaju sa značajnim barijerama i nejednakostima kod pristupa ekonomskim prilikama i osnovnim uslugama kao što su tržište rada, obrazovanje ili zdravstvena zaštita.

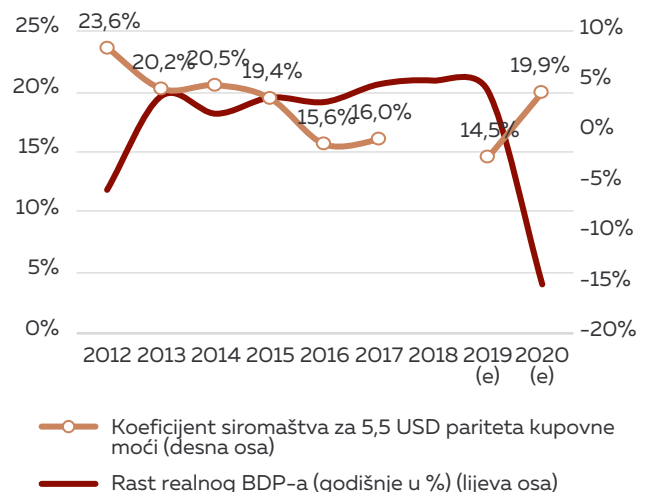
Tržište rada Crne Gore se značajno unaprijedilo u deceniji koja je prethodila pandemiji virusa COVID-19. U periodu od 2008. do 2013. godine stopa zaposlenosti je ostala na nivou od oko 40%. Nakon toga, zaposlenost se značajno povećala tako da je 57% radno-sposobnog stanovništva bilo zaposleno u drugom kvartalu 2019. godine.<sup>4</sup> U istom vremenskom periodu stopa nezaposlenosti se takođe smanjivala za skoro 5 procentnih poena, sa 19,5 % iz 2013. godine na 14,7 % u drugom kvartalu 2019. godine (Grafikon 3). U deceniji prije COVID-19 krize, neaktivnost se smanjila za više od 10 procentnih poena, 3 procentna poena ispod prosjeka Zapad-

**Grafikon 1: Procenat siromaštva u odnosu na 5,50 USD dnevno (paritet kupovne moći iz 2011) (% stanovništva), procjene za 2021**



Izvor: Indikatori svjetskog razvoja na osnovu SILC-C podataka za Srbiju, Sjevernu Makedoniju, Crnu Goru, 7STEE i EU, i podataka Ankete o potrošnji domaćinstava (HBS) za Kosovo. Mjerenje dohotka iz SILC-a i mjerenje potrošnje iz HBS-a nisu striktno uporedivi. Napomena: 7STEE se odnosi na sedam malih ekonomija u tranziciji u Evropi, tačnije na Bugarsku, Hrvatsku, Estoniju, Letoniju, Litvaniju, Slovačku Republiku i Sloveniju.

**Grafikon 2: Siromaštvo se smanjivalo prije pandemije COVID-19**



Izvor: Svjetska banka 2021b.

<sup>1</sup> Crna Gora je podijeljena na samo tri statistička regiona: sjeverni, centralni i primorski.

<sup>2</sup> Stopa osoba u riziku od siromaštva se definiše na osnovu 60% medijane ujednačenog dohotka nakon socijalnih transfera. Indikator EUROSTAT-a ILC-LI02 zasnovan na EU-SILC (pristupljeno u januaru 2022. godine). [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_li02\\$DV\\_548/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li02$DV_548/default/table?lang=en)

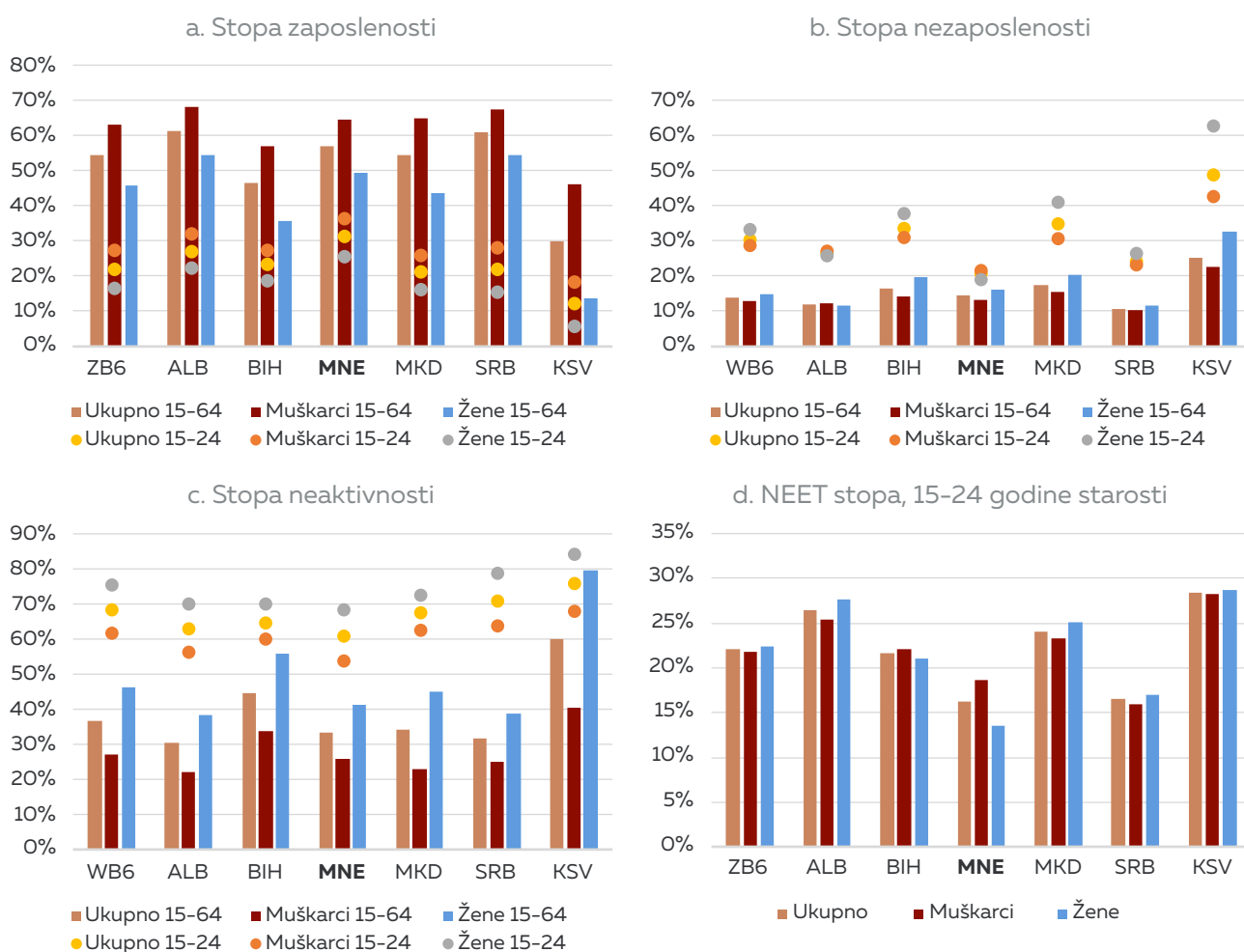
<sup>3</sup> Svjetska banka 2021: Informacija o siromaštvu i pravičnosti Evropa i centralna Azija: Crna Gora (World Bank, 2021. Poverty & Equity Brief Europe and Central Asia: Montenegro), oktobar 2021. i oktobar 2019.

<sup>4</sup> U ovom dokumentu se koriste najnoviji uporedni podaci. Iako u Crnoj Gori postoje noviji podaci, to nije slučaj sa drugim zemljama ili nisu uporedivi usljed pandemije COVID-19. Analiza i preporuke ostaju isti čak i kada se u obzir uzmu samo najnoviji raspoloživi podaci.

nog Balkana, ali je i dalje bila na visokom nivou (33% u drugom kvartalu 2019. godine). Crna Gora se i dalje bori sa dugoročnom nezaposlenošću unutar segmenta nezaposlenih. Crna Gora ima najveći udio dugoročno nezaposlenih na Zapadnom Balkanu (80% od ukupnog broja nezaposlenih). Podaci o neformalnoj aktivnosti su ograničeni, ali podaci iz 2014. godine ukazuju da predstavlja značajan dio ekonomije i tržišta rada i da to ograničava prihode države. U tom trenutku skoro jedna četvrtina ekonomske aktivnosti se obavljala u neformalnim sektorima, a trećina radne snage je radila neformalno (Radulović 2014). Crna Gora je 2018. godine imala najniži udio mladih koji ne rade, nisu u sistemu obrazovanja niti obuke (NEET) na Zapadnom Balkanu (16,2%), odnosno za gotovo 6 procentnih poena niže od prosječne stope u šest zemalja Zapadnog Balkana (22,1%) (Grafikon 3). Međutim, procjenjuje se da je ova stopa naglo porasla u Crnoj Gori na 26,6% u 2020. godini (Evropska komisija 2021).

Iako se u Crnoj Gori nejednakost smanjivala, i dalje su prisutne značajne diskrepance između regiona, polova i etničkih grupa. Uprkos tome što postoji najmanji rodni jaz kada su u pitanju ishodi na tržištu rada na Zapadnom Balkanu, i dalje je za 17 procentnih poena vjerovatnije da će žene biti neaktivnije od muškaraca. Rodne nejednakosti su naročito postojane među članovima romske zajednice koji su ionako u nepovoljnijoj situaciji. Ekonomsko blagostanje je koncentrisano u urbanim i primorskim regijama, dok je izraženo iseljavanje za glavni grad Podgoricu ili primorje (Svjetska banka 2021b). Ishodi tržišta rada, koji imaju visoku povezanost sa ishodima siromaštva u Crnoj Gori, odražavaju ove nejednakosti: šest od deset nezaposlenih osoba se nalazi u sjevernom regionu. U drugom kvartalu 2019. godine je stopa nezaposlenosti u sjevernom regionu izražena kao udio u ukupnoj radnoj snazi iznosila 34,7%, što je više nego duplo veće od nacionalnog prosjeka (14,3%)<sup>5</sup>. Pored toga, usljed postojanja primarnih resursa

**Grafikon 3: Indikatori tržišta rada, Zapadni Balkan**



Izvor: Portal za radna mjesta u JIE (SEE Jobs Gateway): <https://data.wiiw.ac.at/seejobsgateway.html>  
Napomena: Podaci za zaposlenost, nezaposlenost i neaktivnost su za II kvartal 2019. godine; podaci za stopu NEET su za 2018. godinu.

u sjevernom regionu, zaposlenost se u velikoj mjeri odnosila na poljoprivredu i šumarstvo, dok je veliki dio stanovništva odlazio u urbane centre tražeći veće zarade (ETF 2021).

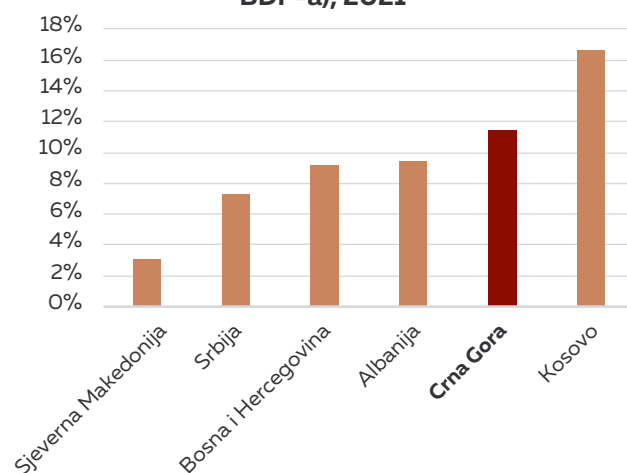
**COVID-19 pandemija je poništila prethodna postignuća u smislu zaposlenosti i smanjenja siromaštva.** U 2020. godini, Crnu Goru je pogodila jedna od najdubljih recesija u Evropi, gdje je došlo do kontrakcije ekonomije od 15,2 %, u velikoj mjeri usljed smanjenog turizma zbog pandemije i rezultirajućih sekundarnih efekata (Svjetska banka 2021c). Procijenjeno je da je 19,9 % stanovništva živjelo sa manje od 5,5 USD dnevno po paritetu kupovne moći u 2020. godini, što je povećanje za više od 5 procentnih poena u odnosu na prethodnu godinu (pogledati grafikon 2). Veći dio rasta zaposlenosti ostvaren tokom poslednje decenije takođe je poništen, jer je dominantni sektor usluga, naročito turizam, bio najviše pogođen COVID-19 krizom. Broj registrovanih nezaposlenih se povećao sa 37.616 iz decembra 2019. na 47.509 u decembru 2020. godine (Svjetska banka 2021c). Stopa nezaposlenosti je u posljednjem kvartalu 2020. godine procijenjena na 21,2 %, što je najviša kvartalna procjena od početka 2013. godine<sup>6</sup>. Istovremeno, ionako visoke stope neaktivnosti su dodatno porasle, dok se učešće radne snage smanjilo za procijenjenih 6,3 procentna poena<sup>7</sup>. Pandemija je naglasila nejednako opterećenje domaće radne snage, sa stopama neaktivnosti koje su se za žene povećale za 8 procentnih poena u periodu između prvog i posljednjeg kvartala 2020. godine u odnosu na 4,5 procentnih poena za muškarce.

**Tržište rada pokazuje kontinuirana poboljšanja od 2021.** Stopa aktivnosti je 2021. godine iznosila 51%, stopa zaposlenosti 42,5%, a stopa nezaposlenosti 16,6%. U 2022. godini su ostvareni dobri rezultati: anketa o radnoj snazi je pokazala porast zaposlenosti od 30% u drugom kvartalu 2022, od čega su jednake koristi imali zaposleni muškarci i žene. Stopa aktivnosti je u drugom kvartalu porasla na 59,5%, sa 46,8%, koliko je iznosila godinu ranije, dok je u istom periodu stopa nezaposlenosti opala sa 17,1% na 14,6%.

**Crna Gora se u velikoj mjeri oslanja na doznake iz inostranstva, koje su naglo smanjene tokom pandemije, ali su od tada pomogle da se zemlja oporavi.** Kao rezultat velikog iseljavanja Crnogoraca u prošlosti, godišnji iznos ličnih transfera iz inostranstva prema domaćinstvima u Crnoj Gori je 11,4 % BDP-a, što je drugi najveći iznos na Zapadnom Balkanu, ispred je samo Kosovo (Grafikon 4). Doznake imaju značajnu

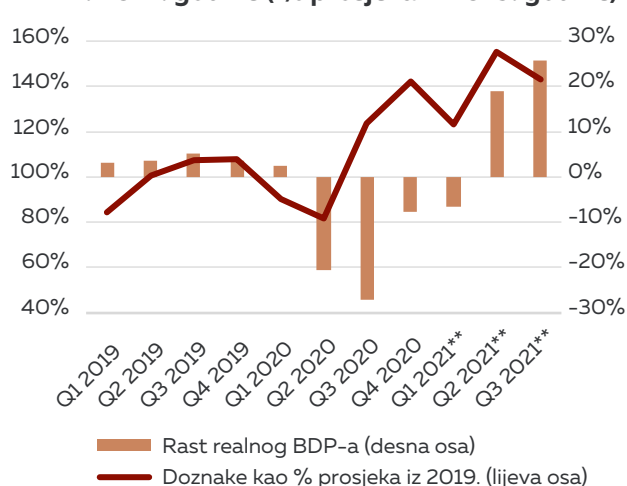
ulogu podrške domaćinstvima sa radnicima u neformalnoj ekonomiji koji nemaju pristup mehanizmima socijalnog osiguranja, ali koji se i zbog sopstvenog boljeg stanja ne kvalifikuju za materijalna davanja (Kolev i La 2021). U vrijeme COVID-19 pandemije doznake su se značajno smanjile tokom drugog kvartala 2020. godine u odnosu na prosjek iz 2019. godine, ali su se brzo oporavile i od tada su se povećavale da bi dostigle najveći istorijski nivo (Grafikon 5). Prilivi doznaka su od tada imali komplementarnu ulogu sa programima materijalnih davanja za podršku porodicama tokom teških vremena. Javne politike usmjerene na olakšavanje takvih doznaka mogu pomoći u oporavku od pandemije<sup>8</sup>.

**Grafikon 4: Doznake na Zapadnom Balkanu (% BDP-a), 2021**



Izvor: Globalno partnerstvo o poznavanju migracija i razvoja (Global Knowledge Partnership on Migration and Development - KNOMAD) (2022).

**Grafikon 5: Trendovi doznaka I kv. 2019. godine – III kv. 2021. godine (% prosjeka iz 2019. godine)**



Izvor: Indikatori svjetskog razvoja (WDI) i Centralna banka Crne Gore.

Napomena: \*\* označava da su podaci za BDP procjene.

<sup>6</sup> MONSTAT

<sup>7</sup> ILOSTAT

<sup>8</sup> Vidjeti na primjer Ratha i Kim 2022, za primjere kako da se olakšaju prilivi doznaka.

# Sistem socijalne zaštite u Crnoj Gori

**Socijalna zaštita predstavlja glavni oslonac socijalnih politika.** Konceptualno posmatrano, sistemi socijalne zaštite se oslanjaju na četiri glavna stuba: socijalnu pomoć, socijalne usluge, socijalno osiguranje i programe za tržište rada. Socijalna pomoć generalno ima za cilj da zaštiti ljude od toga da ne zapadnu u siromaštvo, te da pruži podršku u određenim momentima životnog ciklusa ili da odgovori na konkretne ranjivosti. Obuhvata programe koji se ne finansiraju iz doprinosa (odnosno, finansira ih država), uključujući penzije koje ne proističu iz doprinosa (koje se često zovu socijalne penzije), kao i materijalna davanja koja se odnose na porodicu i djecu. Socijalne usluge pružaju podršku pojedincima i njihovim porodicama da unaprijede uslove života kada se suočavaju sa raznim rizicima tokom životnog ciklusa, kao što su usluge za djecu, adolescente, starija lica i osobe s invaliditetom. Socijalno osiguranje ima za cilj da ujednači dohodak tokom životnog ciklusa i da zaštiti osobe od kriza, a tipično se sastoji od naknada zasnovanih na individualnim doprinosima (odnosno, starosne penzije, invalidske penzije i porodične penzije); pojedinci koji plaćaju doprinose za ove programe imaju pravo na naknade, obično zasnovane na dužini i iznosu njihovih dopri-

nosa. I na kraju, programi zapošljavanja i tržišta rada imaju za cilj da unaprijede funkcionisanje tržišta rada (kroz usluge zapošljavanja), da poboljšaju ponudu radne snage (kroz obuku) i da povećaju potražnju za radnom snagom (kroz subvencije ili javne radove); zatim, nastoje da ujednače dohodak tokom nezaposlenosti (kroz osiguranje od nezaposlenosti) ili da zaštite zaposlenost usljed rađanja djece (kroz naknade za roditelje).

**Iako se svaka naknada ili usluga bave konkretnim potrebama u odnosu na koje se najčešće ocjenjuje njihov učinak, takođe je važno da se analizira da li sistem u cjelini ispunjava svoje ciljeve.** U tabeli 1 je dat pregled sistema socijalne zaštite u Crnoj Gori po ove četiri široke kategorije socijalne zaštite, kao i naknada i programa u svakoj od njih. Vlada je nedavno uvela ili je u postupku uvođenja brojnih novih programa socijalne zaštite, kao što su program besplatnih udžbenika za djecu u osnovnim školama, socijalni vaučeri, alimentacioni fond i naknade za novorođenčad. Ovi programi se samo djelimično razmotreni, s obzirom na ograničene javno dostupne informacije u vrijeme pisanja ovog dokumenta.

**Tabela 1: Pregled socijalne zaštite u Crnoj Gori**

Kategorija	Naknade i programa
<b>Materijalna davanja za podršku siromašnim, ranjivim i osobama s invaliditetom</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Materijalno obezbjeđenje (MO),</li> <li>• Boračka i invalidska zaštita<sup>9</sup>,</li> <li>• Dodatak za djecu,</li> <li>• Lična invalidnina,</li> <li>• Dodatak za njegu i pomoć,</li> <li>• Naknada staratelju korisnika prava na ličnu invalidninu,</li> <li>• Staračka naknada u poljoprivredi,</li> <li>• Subvencija za prevoz,</li> <li>• Troškovi ishrane u predškolskim ustanovama,</li> <li>• Naknada za novorođeno dijete,</li> <li>• Naknada za roditeljsko odsustvo za registrovane zaposlene,</li> <li>• Naknada za majke [sa troje ili više djece],</li> <li>• Troškovi sahrane i</li> <li>• Subvencija za električnu energiju,</li> <li>• Jednokratna novčana pomoć;</li> </ul>

<sup>9</sup> Zakon o boračkoj i invalidskoj zaštiti iz 2003. definiše borce koji imaju pravo na zaštitu i naknade na koje imaju pravo. Međutim, analiza istih je izvan obuhvata ove analize.

<p><b>Usluge socijalne i dječje zaštite</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usluge podrške kao što su dnevni boravak, pomoć u kući, personalni asistenti, tumačenje i prevodenje na znakovni jezik, itd,</li> <li>• Savjetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge,</li> <li>• Usluge smještaja,</li> <li>• Neodložne intervencije,</li> <li>• Ostale usluge;</li> </ul>
<p><b>Penzije</b></p>	<p>Penzije koje se finansiraju iz doprinosa (državni budžet finansira deficit)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Starosne penzije,</li> <li>• Invalidske penzije,</li> <li>• Porodične penzije;</li> </ul>
<p><b>Programi zapošljavanja i tržišta rada</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Program stručnog osposobljavanja visokoškolaca,</li> <li>• Javni radovi,</li> <li>• Obrazovanje i obuka odraslih,</li> <li>• Obuka za rad kod poslodavca,</li> <li>• Obuka za samostalan rad,</li> <li>• Program Stop sivoj ekonomiji,</li> <li>• Naknada za nezaposlenost,</li> <li>• Porodiljska/roditeljska naknada.</li> </ul>

Sistem socijalne zaštite Crne Gore je relativno centralizovan, naročito kada su u pitanju finansiranje, planiranje i kreiranje javnih politika. Ministarstvo rada i socijalnog staranja (MRSS) je odgovorno za kreiranje javnih politika i njihovu realizaciju preko 13 centara za socijalni rad (CSR), od kojih su neki preko područnih jedinica odgovorni za više opština od njih ukupno 24, i preko mreže javnih i drugih institucija koje pružaju usluge socijalne i dječje zaštite<sup>10</sup>. Zavod za zapošljavanje Crne Gore (ZZZCG) je nezavisan organ pod nadzorom Ministarstva rada i socijalnog staranja koji pruža usluge zapošljavanja i novčane naknade za nezaposlenost registrovanim nezaposlenim licima, a takođe kreira i implementira aktivne politike zapošljavanja. Nezavisni Fond penzijskog i invalidskog osiguranja (PIO) administrira plaćanje penzija i doprinosa, dok pojedinačne informacije redovno i efikasno prikuplja Poreska uprava u ime i za potrebe svih drugih uključenih organa. Centri za socijalni rad su odgovorni za administriranje materijalnih davanja, kao i za pružanje usluga socijalne i dječje zaštite. Osim države, i opštine mogu da kreiraju, sprovode i finansiraju sopstvene programe i usluge, kao što su obezbjeđivanje besplatnih udžbenika za djecu iz posebno ranjivih porodica ili pomoć u kući za stare.

**Nivo izdvajanja za socijalnu zaštitu u Crnoj Gori je sličan prosjeku za zemlje Zapadnog Balkana, a uglavnom ih determiniše potrošnja za socijalno osiguranje.** U 2019. godini su izdvajanja za socijalnu

zaštitu (isključujući zdravstvenu zaštitu<sup>11</sup>) dostigla 10,7 % BDP-a Crne Gore, što je slično sa prosjekom izdvajanja u zemljama Zapadnog Balkana, a iznad prosjeka za region Evrope i centralne Azije (ECA) (Grafikon 6)<sup>12</sup>. Rashodi za socijalno osiguranje su dominantni u potrošnji za socijalnu zaštitu. Za razliku od susjednih zemalja, posljednjih godina su smanjena izdvajanja za socijalno osiguranje kao udio u BDP-u, nakon konsolidacije po raznim penzionim šemama (vidjeti Grafikon 7 i poglavlje IV za više detalja). Slično tome, izdvajanja za materijalna davanja su bila u opadanju sve do 2020. godine, nakon uklanjanja skupih naknada za majke. Potrošnja za materijalna davanja u 2019. godini (1,3 % BDP-a) je bila znatno ispod kako prosjeka na Zapadnom Balkanu, tako i prosjeka u ECA zemljama (2,2 odnosno 1,75 % BDP-a). Od ovog iznosa, samo je mali dio eksplicitno usmjeren da dođe do onih kojima su uskraćene ekonomske šanse: samo 0,5 % BDP-a je u Crnoj Gori potrošeno na programe povezane sa provjerom imovinskog stanja, na osnovu baze podataka Evropskog sistema integrisane statistike socijalne zaštite (ESSPROS) za 2018. godinu (u poređenju sa prosjekom u 27 zemalja EU gdje iznosi 2,9 % BDP-a). U 2020. godini, tokom COVID-19 pandemije, nominalna potrošnja za socijalnu zaštitu je ostala skoro konstantna, uprkos jakom smanjenju ekonomske aktivnosti. Bez obzira na to, Vlada je iz budžetske rezerve izdvojila iznos koji je ekvivalentan 3,4 % BDP-a<sup>13</sup>, a tačna namjena nije vidljiva iz zvaničnih izvora podataka.

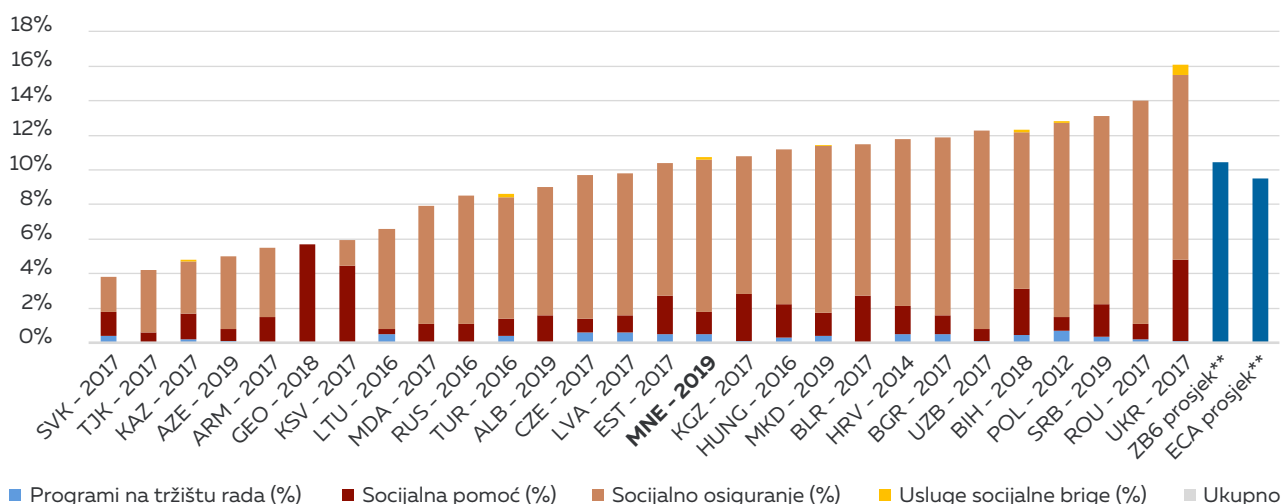
<sup>10</sup> Tokom 2020. godine Ministarstvo finansija i Ministarstvo rada i socijalnog staranja su spojeni u Ministarstvo finansija i socijalnog staranja. Ovo spajanje je poništeno u maju 2022. godine, ali ova analiza nije revidirana kako bi to odrazilo.

<sup>11</sup> Za razliku od Svjetske banke, Evropski sistem integrisane statistike socijalne zaštite (ESSPROS) uključuje bolest/zdravstvenu zaštitu kao dio podataka o rashodima za socijalnu zaštitu pa stoga nisu uporedivi. Korišćenjem ESSPROS metodologije potrošnja za socijalnu zaštitu u EU je u prosjeku bila 26,9% BDP-a u 2019. godini, a 16,3% u Crnoj Gori.

<sup>12</sup> Region ECA Svjetske banke se sastoji od zemalja Centralne i Istočne Evrope (CEE), i podregiona Zapadnog Balkana i Zajednice nezavisnih država (CIS).

<sup>13</sup> Ova linija se zove rezerva koja se koristi za nepredviđene rashode, a potrošnju odobrava Ministarstvo finansija, ali korišćenje sredstava nije transparentno dokumentovano u javnosti (OECD 2011).

**Grafikon 6: Rashodi za programe socijalne zaštite (% BDP-a), ECA zemlje**



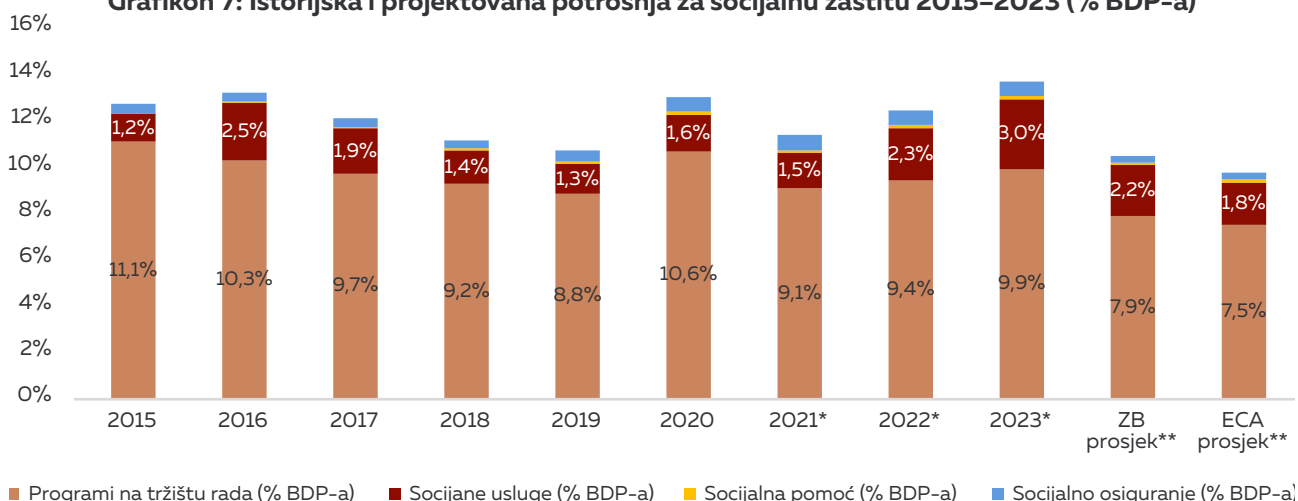
Izvor: Svjetska banka SPEED baza podataka.

Napomena: \*\* prikazuje aritmetički prosjek ukupne potrošnje za socijalnu zaštitu (%) svih pobrojanih zemalja ECA, odnosno 6 zemalja Zapadnog Balkana na grafikonu: Albanija, Srbija, Crna Gora, Sjeverna Makedonija, Kosovo i Bosna i Hercegovina.

Procjenjuje se da će se rashodi za socijalnu zaštitu ubrzano povećavati u predstojećim godinama zbog povećanja potrošnje za socijalno osiguranje i zbog većih izdvajanja za materijalna davanja. Usljed značajnih reformi koje su uključile višestruko povećanje minimalne zarade, poreske reforme, kao i (ponovno) uvođenje brojnih materijalnih davanja, potrošnja za socijalnu zaštitu će se vjerovatno povećati na nivo koji će biti u dobroj mjeri iznad sadašnjeg prosjeka zemalja u regionu. Procjenjuje se da će reforme penzionog sistema koje su sprovedene u 2021. godini, kao i promjene minimalne zarade dovesti do povećanja potrošnje za socijalno osiguranje

ranje sa iznosa koji je ekvivalentan 8,8% BDP-a na 9,9% do 2023. godine. Procjenjuje se da će se izdvajanja za materijalna davanja povećati sa 1,3% BDP-a iz 2019. godine na 3% u 2023. godini (Grafikon 7). Procjenjuje se da će ovo dovesti do povećanja ukupne potrošnje za socijalnu zaštitu do nivoa od 13,5% BDP-a, što je iznad nivoa potrošnje u sličnim zemljama Evropske unije, kao što su Letonija, Litvanija i Estonija, kako je prikazano na Grafikonu 6, kao i mnogo iznad prosjeka potrošnje od 9,5% BDP-a u zemljama ECA (Grafikon 7)<sup>14</sup>. Dodatni detalji koji se odnose na reforme i simulacije su dati u odgovarajućim poglavljima u nastavku teksta.

**Grafikon 7: Istorijska i projektovana potrošnja za socijalnu zaštitu 2015–2023 (% BDP-a)**



Izvor: Svjetska banka – SPEED baza podataka (pristup ostvaren u junu 2022. godine).

Napomena: \* ukazuje da se radi o procjeni rashoda, a \*\* ukazuje prosti aritmetički prosjek potrošnje u posljednjim godinama za koje su dostupni podaci relevantnim zemljama. Napomena: Penzionarna reforma iz 2019/2020. godine inicirala je trend preokretanja potrošnje za socijalno osiguranje. Međutim, rashodi su se samo marginalno povećali u 2020. u nominalnim iznosima, dok se veliko povećanje koje je ovdje evidentirano skoro u cjelosti pripisuje značajnom padu BDP-a kao rezultat COVID-19 pandemije.

<sup>14</sup> Korištenjem ESSPROS metodologije, potrošnja Crne Gore je ispod brojnih zemalja iz ove grupe i ispod prosjeka u EU. Međutim, ovi podaci nisu uporedivi i niža potrošnja je u velikoj mjeri uzrokovana većim izdvajanjima za penzije. U 2020. godini, prosječna EU zemlja je izdvojila 2% BDP-a za naknade za porodice i djecu i 1,1% za socijalnu isključenost koja nije drugdje klasifikovana. Tokom 2019. godine, prije uvođenja pomenutih naknada, Crna Gora je izdvajala 0,6% za naknade za porodice i djecu i 0,4% za socijalnu isključenost koja nije drugdje klasifikovana. Projektovana potrošnja za 2023. godinu se upoređuje sa sadašnjim prosjecima zemalja koji ne uključuju potencijalno uvođenje ili povećanje u drugim zemljama u budućnosti.

# Materijalna davanja za podršku siromašnim, ranjivim i osobama sa invaliditetom

Sistem materijalnih davanja Crne Gore počiva na snažnim sistemima realizacije isplata, preko kojih se obezbjeđuje pomoć za siromašne porodice, osobe sa invaliditetom, djecu do 6 godina starosti, kao i za borbe i staračka domaćinstva koja nisu obuhvaćena formalnim socijalnim osiguranjem. Iako je do skoro potrošnja za materijalna davanja bila niska, planirano je da se poveća više nego dvostruko u narednim godinama, uglavnom zbog ponovnog uvođenja naknada za majke sa troje ili više djece i proširenja dječjeg dodatka na svu djecu do 18 godina starosti. S druge strane, i dalje je nizak obuhvat i adekvatnost materijalnog obezbjeđenja koje je usmjereno na siromašne, uprkos povećanim potrebama uzrokovanim pandemijom COVID-19. Uvođenjem i proširenjem fragmentisanih materijalnih davanja, kao i onih iza kojih ne stoje dokazi i analiza troškova i koristi, Vlada rizikuje pogoršanje isplativosti izdvajanja u ovu svrhu. Reformisanje nekih od postojećih i najavljenih kategorijskih kriterijuma za ispunjenje uslova za ostvarenje prava i preispitivanje metoda targetiranja za program „poslednjeg utočišta“ bi pomoglo da se smanje neke od postojećih grešaka isključenosti. U toku je prijeko potrebna reforma za prelazak sa medicinskog modela utvrđivanja invaliditeta na model zasnovan na pravima. Potrebna je snažna posvećenost Vlade da bi se uspješno koordinisala reforma koja će ubrzati pravično i pravedno obezbjeđivanje invalidnina i integrisanih usluga.

**Materijalna davanja se sastoje od četiri glavna programa koji su dopunjeni brojnim manjim davanjima.** Izdvajanja za materijalna davanja u Crnoj Gori su iznosila oko 1,3 % BDP-a u 2019. godini, što je značajno ispod prosjeka na Zapadnom Balkanu (2,2 %), ali je slično prosjeku u ECA zemljama (1,8 %) <sup>15</sup>. Materijalna davanja u Crnoj Gori su usredsređena na četiri glavna davanja, čiji korisnici stiču prava na određeni broj dodatnih naknada. Od ova četiri glavna davanja, dva su usmjerena ka osobama s invaliditetom ili na one kojima je potrebna njega i na njihove porodice: (i) lična invalidnina i (ii) dodatak za njegu i pomoć <sup>16</sup>. Dva preostala glavna programa „poslednjeg utočišta“ usmjerena na siromašne su materijalno obezbjeđenje (MO) i dodatak za svu djecu do 6 godina starosti <sup>17</sup>. U skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, svi korisnici dvije naknade koje se odnose na invaliditet, kao i korisnici materijalnog obezbjeđenja imaju pravo na povećani dodatak za djecu (koji je veći od iznosa koji je određen za svu djecu mlađu od šest godina i do uzrasta od 18 godina), subvenciju za električnu energiju i subvencionirani pristup zdravstvenom osiguranju. Pored toga, svi korisnici materijalnog obezbjeđenja imaju pravo da dobiju podršku za troškove sahrane, naknadu kojom se pokrivaju troškovi vrtića i ishrana u njemu, na udžbenike, odmor (do 7 dana po djetetu) i subvenciju za troškove prevoza za djecu i mlade s invaliditetom. Ministarstvo poljoprivrede obezbjeđuje određenim starijim poljoprivrednim proizvođačima, koji nisu obuhvaćeni socijalnim osiguran-

jem, posebnu penziju koja je vezana za utvrđivanje imovinskog stanja. I na kraju, pojedinac ili porodica mogu da dobiju jednokratnu novčanu pomoć po diskrecionom pravu centara za socijalni rad, opština ili drugih institucija, obično ne više od jednom godišnje. Više detalja u pogledu oblika glavnih programa je dato u nastavku teksta.

**Trenutno dominantan udio u rashodima za materijalna davanja imaju naknade koje su podrška osobama s invaliditetom.** Među nizom programa podrške za osobe s invaliditetom, najveći program u smislu rashoda je trenutno dodatak za njegu i pomoć sa 14,4 miliona eura ili 0,3 % BDP-a, koliko je izdvojeno 2019. godine. Izdvajanja za ličnu invalidninu, koja je slična, ali izdašnija naknada samo za one koje medicinska komisija ocijeni kao lice s teškim invaliditetom, kao i naknadu za njihove roditelje ili staratelje, iznosila su po oko 0,1 procenat BDP-a u 2019. godini. Kod ove tri naknade za osobe s invaliditetom je došlo do značajnog povećanja rashoda. U 2015. godini je za ove tri naknade izdvojeno 0,33 % BDP-a. Posmatrano kao udio u BDP-u, ovi rashodi su se duplo povećali do 2020. godine, kada su predstavljali 28% ukupne potrošnje za materijalna davanja (Grafikon 8). Nasuprot tome, potrošnja za materijalno obezbjeđenje je bila relativno konzistentna i mala, čineći 0,21% BDP-a ili 10,3 miliona eura, koliko je potrošeno za programe „poslednjeg utočišta“ 2019. godine. Potrošnja za dodatak za djecu je bila mala u prethodnim godinama, u velikoj mjeri

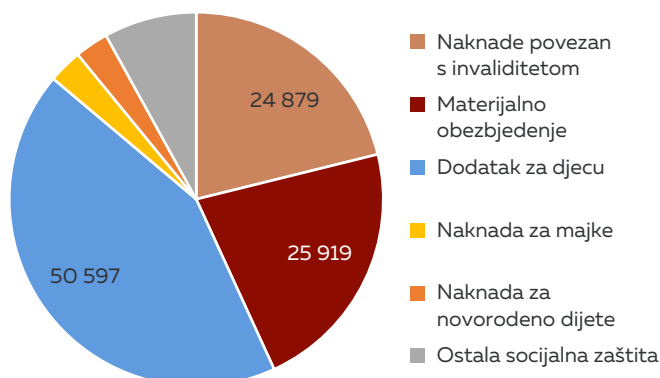
<sup>15</sup> Svjetska banka. 2021. SPEED baza podataka.

<sup>16</sup> Član 39a navodi da naknada pripada roditelju ili staratelju korisnika prava na ličnu invalidninu, ali da se može obezbjeđivati ukoliko su oni roditelji ili staratelji dvoje ili više korisnika prava na dodatak za njegu i pomoć, ili korisnici i lične invalidnine i dodatka za njegu i pomoć.

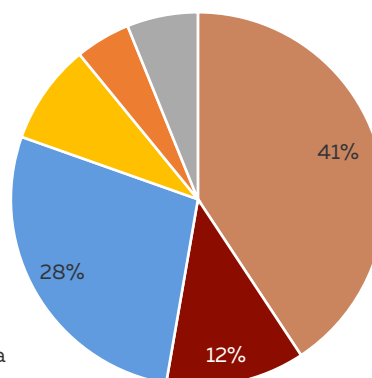
<sup>17</sup> Dodatak za djecu obezbjeđuje naknadu do petoro djece i stoga nije u cjelosti univerzalan. Umjesto toga on djelimično isključuje velike porodice, čime su naročito pogođeni članovi romske i egipćanske zajednice.



**Grafikon 8: Korisnici po programima, decembar 2021. godine**



**Grafikon 9: Udio rashoda po programima, decembar 2021. godine**



Izvor: Ministarstvo finansija i socijalnog staranja.

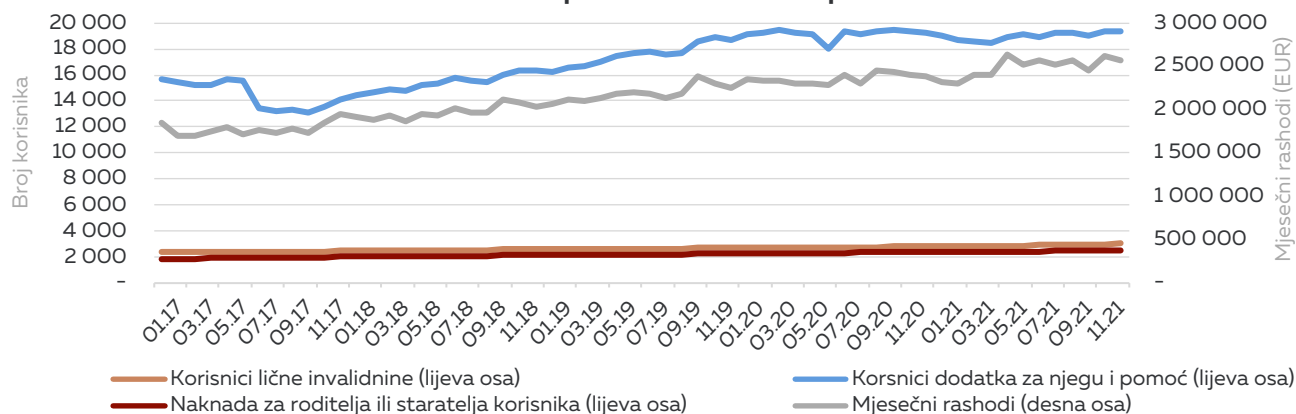
Napomena: naknade povezane s invaliditetom na ovim grafikonima uključuju ličnu invalidninu, dodatak za njegu i pomoć, kao i naknadu za roditelje ili staratelje korisnika.

usljed ograničene mogućnosti ispunjenja uslova za ostvarenje prava na ovo kategorijsko davanje, što je objašnjeno dalje u tekstu. U 2019. godini je izdvojeno oko 4,5 miliona eura za dodatak za djecu, što je ekvivalentno 0,09 % BDP-a. Grafikon 8 i Grafikon 9 predstavljaju distribuciju korisnika po programima i povezanih rashoda za 2021.

**Rashodi za invalidninu i za dodatak za njegu su visoki i stalno se povećavaju, a visina davanja nije zasnovana na ocjeni dodatnih troškova života sa invaliditetom.** Kako je prethodno izneseno, postoje tri glavne naknade koje su povezane s invaliditetom: (i) lična invalidnina, (ii) dodatak za njegu i pomoć i (iii) naknada roditelju ili staratelju korisnika ove dvije naknade. Lična invalidnina se isplaćuje svim licima sa teškim invaliditetom i iznosi 207,16 eura mjesečno (detalji u pogledu načina utvrđivanja invaliditeta su dati u nastavku). Korisnici koji se ne kvalifikuju za ličnu invalidninu, ali za koje je ocijenjeno da imaju blaži invaliditet, mogu da steknu pravo na dodatak za njegu i pomoć, koji iznosi 75,97 eura mjesečno.

Pravo na ovo davanje je definisano u širem smislu za lica kojima je neophodna njega i pomoć zbog tjelesnih, mentalnih, intelektualnih ili senzornih poremećaja. Pod uslovom da se ne koriste javne usluge smještaja, roditelji ili staratelji lica s invaliditetom mogu da koriste i naknadu za roditelje/staratelje od 224,36 eura mjesečno. Broj korisnika sve tri naknade se konzistentno povećavao (Grafikon 10). Usljed fragmentisanog procesa utvrđivanja invaliditeta, koje predstavlja glavnu tačku pristupa za ove naknade, nejasan je stvarni uzrok povećanog broja korisnika. Fragmentisane procjene takođe dovode do nepravilne dodjele invalidskih naknada. Naknada za roditelje/staratelje se obezbjeđuje bez obzira na status zaposlenja ili penzioni status korisnika, uz istovremeno omogućavanje određenog broja drugih naknada, kao što su povećani dodatak za djecu ili subvencija za električnu energiju<sup>18, 19</sup>. Dodatak za njegu i pomoć se ne može dodijeliti profesionalnim njegovateljima. Dodjeljivanje podrške za osobe s invaliditetom koje žive u domaćinstvima sa višim dohotkom je razumno ukoliko je cilj da se

**Grafikon 10: Raste obuhvat i ukupni troškovi naknada povezanih s invaliditetom**



Izvor: Ministarstvo finansija i socijalnog staranja. Informacioni sistem socijalnog staranja (2022).

<sup>18</sup> Roditelji odnosno staratelji ostvaruju pravo ako obezbjeđuju njegu bilo (i) korisniku lične invalidnine i jednom ili više korisnika dodatka za njegu i pomoć, ili (ii) dva ili više korisnika prava na dodatak za njegu i pomoć. Naknada iznosi 193 eura i obezbjeđuje se za svako lice pojedinačno za koje se roditelji ili staratelji brinu.

<sup>19</sup> Usluge javnog smještaja obuhvataju porodični smještaj, hraniteljstvo ili institucionalni smještaj, sve pod uslovom da za usluge plaća država duže od 60 dana.

podrži njihovo jednako učešće u društvu kroz finansiranje dodatnih troškova koji nastaju usljed invaliditeta. Međutim, u Crnoj Gori se ne radi procjena dodatnih troškova života i učešća osoba s invaliditetom, koja bi dala uvid u adekvatnost naknada povezanih s invaliditetom i njihovih kombinacija.

**Utvrđivanje invaliditeta koje se koristi da bi se pristupilo uslugama i naknadama je zastarjelo i fragmentisano.** Prvi korak koji je neophodan da bi osobe s invaliditetom imale pravo na bilo koju vrstu naknade ili usluga je da prođu procjenu Socio-ljekarske komisije o nivou invaliditeta. U Crnoj Gori postoji 30 komisija koje procjenjuju i utvrđuju invaliditet i njihova struktura se razlikuje u zavisnosti od ministarstva pod čiju nadležnost potpadaju, ali se uglavnom sastoje od ljekara. Procjene su uglavnom zasnovane na medicinskom modelu invaliditeta, koji isključivo utvrđuje da li su pojedinci „sposobni“, mada komisije koje rade u sektorima obrazovanja i zapošljavanja primjenjuju napredniju verziju socio-medicinskog koncepta. Takva situacija dovodi do toga da neke osobe sa ozbiljnim invaliditetom, naročito osobe sa problemima iz oblasti mentalnog zdravlja, ne mogu da steknu pravo na usluge ili naknade, već se lišavaju poslovne sposobnosti (UNDP 2021). Vlada razrađuje novi pristup procjeni invaliditeta, koji bi trebalo da bude zasnovan na socio-medicinskom modelu koji je baziran na nivou sposobnosti, u sklopu Projekta reforme nacionalnog sistema utvrđivanja invaliditeta koji finansira EU, i implementiraju Ministarstvo rada i socijalnog staranja i UNDP (2021)<sup>20</sup>.

**Izdvajanje za jedino materijalno davanje koje targetira siromaštvo je ostalo na konstantno niskom nivou.** Naknada za materijalno obezbjeđenje (MO) je jedina naknada iz oblasti socijalne pomoći koja je direktno namijenjena osobama za koje je ocijenjeno da su siromašne i za koje se radi procjena materijalnog stanja za utvrđivanje ispunjenosti uslova za ostvarenje ovog prava. Međutim, niz uslova koje treba ispuniti da bi se neko kvalifikovao za ostvarenje ovog prava ograničava pristup onima u stanju potrebe: pravo na ovu podršku „poslednjeg utočišta“ je uslovljeno time da je ili pojedinac ili član porodice nesposoban za rad ili privremeno u nemogućnosti da radi usljed trudnoće ili zbog izdržavanja djeteta.<sup>21</sup> Svi članovi porodice koji su radno sposobni moraju biti registrovani kao nezaposleni kod Zavoda za zapošljavanje, te ne smiju imati bliskog srodnika koji je sposoban da im pruži finansijsku podršku. Zvanični prihod podnosioca zahtjeva koji ispunjavaju te eliminatorne uslove mora biti ispod određenog praga, te ne smiju imati u vlasništvu odnosno koristiti nekretnine ili zemljište određene površine<sup>22</sup>. Zakon o soci-

jalnoj i dječjoj zaštiti definiše 14 dodatnih uslova, kao što su neposjedovanje zemljišta određenih površina, ili da nikome od članova porodice nije prestao radni odnos tokom prethodne godine, da nije odbio zapošljavanje u prethodne dvije godine ili da nije primio otpremninu u periodu od prethodnih šest mjeseci do tri godine, u zavisnosti od iznosa otpremnine<sup>23</sup>. Podaci iz drugih zemalja pokazuju da korišćenje ovakvih eliminatornih kriterijuma i dodatnih uslovljavanja ograničava mogućnost da materijalno obezbjeđenje djelotvorno dođe do najsiromašnijih domaćinstava u Crnoj Gori<sup>24</sup>.

**Materijalno obezbjeđenje je neadekvatno za domaćinstva koja se oslanjaju isključivo na ovaj program kao izvor dohotka za zadovoljenje osnovnih potreba.** Iznos naknade za materijalno obezbjeđenje jednak je pragu prihoda ispod koga se može ostvariti pravo (odnosno, maksimalnom prihodu koji korisnik prava može da ima kako ne bi bio diskvalifikovan iz programa). Prag za ostvarivanje prava za pojedinca je 76,56 eura (prosjeak za prethodna tri mjeseca), što je nešto ispod 17% sadašnje minimalne zarade od 450 eura. Prag dohotka se postepeno povećava u zavisnosti od veličine porodice do iznosa od 145,55 eura za porodice sa pet ili više članova<sup>25</sup>. Iznosi naknada su definisani na istom nivou kao i prethodno definisani pragovi prihoda, pa stoga davanja za materijalno obezbjeđenje sami po sebi pružaju značajno manje nego što je potrebno za zadovoljenje osnovnih životnih potreba u Crnoj Gori. Međutim, u stvarnosti većina porodica dobija veći iznos davanja što donekle unapređuje adekvatnost podrške, jer 83% korisnika materijalnog obezbjeđenja takođe dobija i druge naknade, kao što su dodatak za djecu ili subvencija za električnu energiju (Raketić i Višnjijć 2021). Međutim, vrijednost kombinacije naknada nije utvrđivana. Ipak, neki korisnici zavise isključivo od naknade za materijalno obezbjeđenje, često su to starije osobe koje nisu sposobne za rad i nemaju pravo na penziju ili dodatak za djecu. Pored toga, utvrđivanje materijalnog stanja u svojoj postojećoj formi (koja je direktno i rigidno povezana sa statusom zaposlenja) vjerovatno djeluje destimulativno, naročito na mlade, da nađu formalno zaposlenje. Razlog tome je što bi formalno zapošljavanje mladih značilo da ostatak njihove porodice gubi naknadu u potpunosti, iako se povećani iznos dodatka za djecu nastavlja isplaćivati godinu dana nakon izlaska iz sistema materijalnog obezbjeđenja.<sup>26</sup>

**Snižavanje starosne granice za penzionisanje je ostavilo prazninu kada je u pitanju podrška za lica koja su dostigla starosnu granicu, ali ne ispunjavaju uslove za penziju.** Promjene u penzionom sistemu iz

<sup>20</sup> Za kratak rezime projekta pogledati: <https://www.me.undp.org/content/montenegro/en/home/projects/reform-of-the-national-disability-determination-system.html>

<sup>21</sup> Precizna lista uslova pod kojima pojedinac ostvaruje pravo, iako je sposoban za rad, uključuju lice koje je: (i) trudnica, (ii) samohrani roditelj, (iii) roditelj koji izdržava dijete, odnosno roditelj koji vrši produženo roditeljsko pravo, u skladu sa zakonom kojim se uređuju porodični odnosi; (iv) lice koje je završilo školovanje po obrazovnom programu sa prilagođenim izvođenjem i dodatnom stručnom pomoći ili posebnom obrazovnom programu; (v) lice poslije navršene 18. godine života, ako je na redovnom školovanju u srednjoj školi, do kraja roka propisanog za to školovanje; (vi) dijete bez roditeljskog staranja, odnosno lice koje je bilo dijete bez roditeljskog staranja, do zasnivanja radnog odnosa na vrijeme duže od šest mjeseci.

<sup>22</sup> S obzirom na visoku minimalnu zaradu, mogućnost da osoba radi i da prima naknadu je teoretska, jer je ograničen broj prilika za posao sa dohotkom koji bi bio ispod definisanog praga.

<sup>23</sup> Puna lista je navedena u članu 22 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

<sup>24</sup> Vicjeti, na primjer, analizu sličnih eliminatornih uslova na Kosovu: Svjetska banka, 2019. Studija šeme socijalne pomoći na Kosovu: Ocjena i opcije za reforme (World Bank. 2019. Kosovo Social Assistance Scheme Study - Assessment and Reform Options, Washington DC).

<sup>25</sup> Prosječni mjesečni dohodak u periodu od tri mjeseca ne može da pređe 63,50 eura za pojedinca, 65,86 eura za porodicu sa jednim članom, 76,20 eura za porodicu sa dva člana, 91,50 eura za porodicu sa tri člana, 106 eura za porodicu sa četiri člana i 120 eura za porodicu sa pet ili više članova.

<sup>26</sup> U primjeru koji je dat ovdje, jedna od opcija bi bila da se omogućilo domaćinstvima da redefinišu članove domaćinstva kako bi se omogućilo mladima da „izauđu“ iz porodice, da se zaposle i da unaprijede svoje stanje odvojeno od porodice. Bez obzira što je ovakva opcija prepoznata, u načinu na koji je trenutno definisano materijalno obezbjeđenje i dalje ostaju prepreke za zapošljavanje za druga domaćinstva, kao i zahtjev da ostali članovi domaćinstva treba da budu u mogućnosti da pruže pomoć.

2020. godine su takođe stvorile jaz između starosne granice za penzionisanje (koja je sada utvrđena na 66 godina života) i starosne dobi kada se pojedinac smatra nesposobnim za rad i stoga nema pravo na materijalno obezbjeđenje (koja je ostala na 67 godina života). Treba prilagoditi važeće propise da bi se spriječilo da osobe koje su u dobi za penzionisanje, ali nemaju pravo na penziju, a to su često domaćinstva koja se sastoje od jednog člana ženskog pola, završe radni vijek, a da ne budu pokriveni socijalnom zaštitom<sup>27</sup>.

**Pokrivenost materijalnim obezbjeđenjem je vrlo niska usljed postojećih eliminatornih uslova, koji takođe sprečavaju da se program proširi tokom perioda kriza.** U 2019. godini je maksimalno 30.286 pojedinaca primalo materijalno obezbjeđenje u jednom mjesecu, što je nešto malo iznad 5% stanovništva, dok s druge strane oko 16% stanovništva živi sa manje od 5,50 USD po paritetu kupovne moći. Broj korisnika je u septembru 2021. godine bio na najnižem četvorogodišnjem nivou, kada je bilo obuhvaćeno 26.250 korisnika. Kombinacija rigidnih eliminatornih uslova i utvrđivanja imovnog stanja sa vrlo niskim pragom sprječava siromašne porodice da budu korisnici materijalnog obezbjeđenja (UNICEF 2021a). Eksplicitno navođenje da je cilj programa da bude podrška "posljednjeg utočišta" za siromašne, uz uklanjanje eliminatornih uslova i oslanjanje samo na ocjenu siromaštva (u vidu provjere imovnog stanja) bi pomoglo da se smanje greške isključenosti i da se poveća obuhvat siromašnih ovim davanjem. Primjera radi, analiza odbačenih zahtjeva koju je sproveo UNDP pokazuje da se četvrtina podnosilaca zahtjeva nije kvalifikovala za ostvarenje ovog prava zbog strogog kriterijuma koji se odnosi na vlasništvo nad zemljištem (Raketić i Višnjic 2021), što ukazuje da kriterijum treba revidirati.<sup>28</sup> Dugoročno gledano, treba preispitati metod usmjeravanja ovog davanja kako bi se ciljali siromašni na osnovu statističkih dokaza, kao i da se omogući dinamička ekspanzija programa tokom kriza, što će možda zahtijevati izmjene načina provjere imovnog stanja ili razmatranje indirektnog načina utvrđivanja imovnog stanja. Informacioni sistem socijalnog staranja nudi tehničke mogućnosti za realizaciju tako reformisanog davanja.

**Crnogorski sofisticirani informacioni sistem unapređuje sistem materijalnih davanja i pruža tehničke kapacitete da se reformiše način usmjeravanja materijalnog obezbjeđenja.** Informacioni sistem socijalnog staranja (ISSS), koji je počeo sa radom 2015. godine, predstavlja integralni informacioni sistem za upravljanje, koji sadrži 18 veb

servisa i 9 baza podataka iz različitih organa i ministarstava i obuhvata skoro sva materijalna davanja. Uvođenje ISSS-a predstavlja jedno od najznačajnijih unapređenja u pogledu sveobuhvatnog i integrisanog sistema socijalne zaštite u Crnoj Gori (UNICEF 2021a). Prvo, ovaj sistem predstavlja jedinstveno rješenje za upravljanje i praćenje korisnika materijalnih davanja i usluga koje finansira Ministarstvo rada i socijalnog staranja. Drugo, značajno je unaprijedio operativnu efikasnost sistema socijalne zaštite kroz optimizaciju procesa za potvrđivanje kvalifikovanosti za materijalna davanja. Integracija baza podataka (uključujući poreske informacije, podatke o siromaštvu i vlasništvu nad imovinom, između ostalog) raznih ministarstava je omogućila centrima za socijalni rad širom zemlje da u roku od nekoliko minuta provjere kvalifikovanost podnosioca zahtjeva i da skoro u potpunosti ukinu potrebu da podnosioci zahtjeva fizički prikupljaju od brojnih organa dokumenta potrebna za verifikovanje kvalifikovanosti. ISSS predstavlja čvorište analitičkih funkcija kako bi se eliminisalo dupliranje naknada za pojedince i u okviru porodice. Sve analize koje nisu automatizovane su trenutno povjerene na obavljanje spoljnim saradnicima, jer Ministarstvo ima malo kapaciteta za sprovođenje analize podataka, uključujući ocjenu djelotvornosti programa, analizu istorijskih podataka za potrebe predviđanja, podešavanje podrške i sprovođenje funkcije doseganja do osoba u stanju socijalne potrebe. Naročito, ISSS pruža Ministarstvu rada i socijalnog staranja mogućnost uvođenja formule za statističko ocjenjivanje, koje bi se zasnivalo na rezultatima anketa, što bi omogućilo da programi budu dobro ciljani i da se proširi obuhvat. Povećani obuhvat socijalne zaštite može takođe da unaprijedi kvalitet administrativnih baza podataka koje su integrisane u ISSS, a koje zatim mogu da se koriste kao ulazni podaci za donošenje i unapređenje javnih politika u slučaju da ISSS i dalje bude integrisana baza podataka o korisnicima. Međutim, njegovo proširenje u pravcu socijalnog registra nudi druge mogućnosti za prikupljanje i analizu podataka, što bi trebalo da bude podržano kroz revidirane poslovne procese unutar centara za socijalni rad.

**Novi dječji dodatak za djecu do 6 godina starosti će značajno smanjiti siromaštvo, čime će zamijeniti prethodni neadekvatan dječji dodatak koji je imao visok stepen grešaka isključenosti.** Na osnovu Ankete o dohotku i uslovima života (SILC) iz 2021. godine, procijenjeno je da je 30,5 % djece do 18 godina starosti u riziku od siromaštva. U maju 2021. godine, Skupština je usvojila izmjene Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti kako bi povećala obuhvat dodatka za djecu na svu djecu do 6 godina sta-

<sup>27</sup> Tačnije, član 19 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti bi trebalo da se poziva na zvaničnu starosnu granicu za penzionisanje.

<sup>28</sup> Ispunjenje uslova je isključivo zasnovano na površini zemljišta u vlasništvu, umjesto na upotrebljivosti istog.

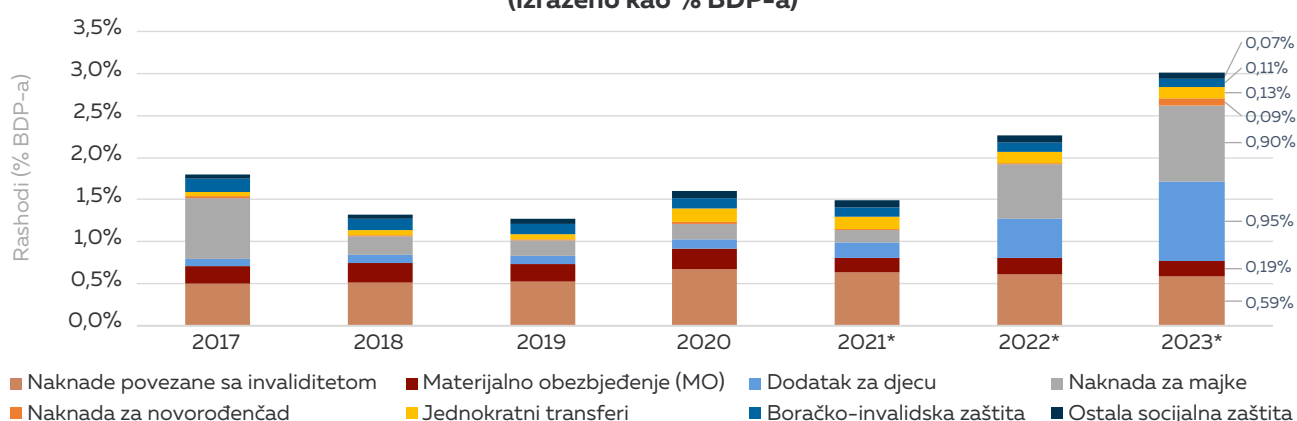
rosti. Pored toga, do petoro djece po porodici će sada imati pravo da koriste dodatak za djecu, što je povećanje sa prethodnog limita do troje djece. Ovaj limit se neće primjenjivati na djecu bez roditeljskog staranja niti na djecu koja su korisnici lične invalidnine ili dodatka za njegu i pomoć. Ranije je dječji dodatak bio obezbijeđen samo određenim djelovima stanovništva, koje je uglavnom uključivalo djecu koja su korisnici drugih naknada, kao što su materijalno obezbjeđenje, dodatak za njegu i pomoć ili lična invalidnina. Tokom 2019. godine je 14.721 djece primalo dodatak, što je oko 9,7 % procijenjene populacije djece u uzrastu od 0 do 19 godina, uprkos tome što je jedna trećina sve djece u tom uzrastu u riziku od siromaštva<sup>29</sup>. Novi dječji dodatak za svu djecu do šest godina starosti sada obuhvata dodatnih 27.800 domaćinstava, čime se procenat djece od 0 do 19 godina koja su obuhvaćena dodatkom za djecu povećava na oko 33% stanovništva. Dodatak je definisan u iznosu od 30 eura po djetetu mjesečno, a korisnici drugih materijalnih davanja i djeca bez roditeljskog staranja će nastaviti da primaju više različite iznose dodatka, koji su znatno viši nego što je to prethodno bio slučaj (ESPN 2021). Djeca u porodicama korisnicima materijalnog obezbjeđenja ili naknade za nezaposlenost primaju 48,6 eura, što je povećanje sa 24,41 eura mjesečno; korisnici dodatka za njegu i pomoć primaju 57,4 eura; a djeca koja primaju ličnu invalidninu ili ona bez roditeljskog staranja primaju 66,2 eura. Procijenjeno je da je dodatak za djecu do 6 godina smanjio relativnu stopu siromaštva za 1,3 procentna poena u odnosu na prethodni dodatak za djecu.

**Poljoprivredni proizvođači starije dobi mogu da ostvaruju pravo na materijalno davanje koje podliježe provjeri imovnog stanja, a koje obezbjeđuje Ministarstvo poljoprivrede.** U Crnoj Gori brojna seoska domaćinstva čiji se članovi bave poljoprivredom kao glavnim zanimanjem nemaju pravo na redovnu starosnu penziju. Staračka naknada koja se obezbjeđuje u skladu sa Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju je zamjena za takvu penziju. Isplaćuje se muškarcima starijim od 65 i ženama starijim od 60 godina ukoliko žive na selu, ukoliko se bave poljoprivrednom djelatnošću i nemaju drugih izvora prihoda. Utvrđuje se kao 70% najniže penzije u Crnoj Gori i u skladu sa povećanjem minimalne penzije iz septembra 2022, ona iznosi 128 eura mjesečno, što je oko jedne trećine prosječne starosne penzije u 2022. godini<sup>30</sup>.

## Nedavne promjene javnih politika

**Promjene određenog broja javnih politika će više nego udvostručiti izdvajanja za materijalna davanja do 2023. godine.** U maju 2021. godine, Vlada Crne Gore je odlučila da uvede dječji dodatak za svu djecu do uzrasta od 6 godina kako bi rješavala problem visoke stope dječjeg siromaštva, kako je to objašnjeno u prethodnom tekstu. Do kraja 2021. to će biti prošireno na svu djecu do uzrasta od 18 godina, a isplate su otpočele u oktobru 2022. godine. Vlada je ponovo uvela prethodno ukinutu naknadu za majke sa troje ili više djece, takozvanu naknadu za majke<sup>31</sup>. Oko 14.500 korisnika se prijavilo za ponovno uvođenje naknade počevši od aprila 2022. godine<sup>32</sup>. Pored toga, u pokušaju povećanje stopa ferti-

**Grafikon 11: Očekuje se da će se izdvajanja za materijalna davanja udvostručiti u narednim godinama (izraženo kao % BDP-a)**



Izvor: Svjetska banka, SPEED baza podataka (podacima pristupljeno u junu 2022. godine).

*Napomena: Ostala socijalna zaštita uključuje: rashode za troškove ishrane u predškolskim ustanovama, subvencije za prevoz i troškove sahrane. Zvezdica označava da su rashodi procijenjeni na osnovu predloženog budžeta za 2022, podataka iz ISSS i informacija koje je dala Vlada o novo-predloženim programima. Procjene još uvijek ne uzimaju u obzir novo-najavljeni alimentacioni fond, socijalne vaučere i očekivano povećanje iznosa naknada usljed povećanih troškova života. Za sva ostala davanja je uzeta pretpostavka da će ostati konstantni u nominalnim iznosima, što dovodi do smanjenja potrošnje u odnosu na BDP usljed pretpostavljenog rasta BDP-a. BDP je izračunat korišćenjem projektovanih stopa rasta MMF-a (2022).*

<sup>29</sup> MONSTAT je procijenio da je 152.077 djece u uzrastu od 0 do 19 godina živjelo u Crnoj Gori u 2019. godini.

<sup>30</sup> Prosječna starosna penzija je u novembru 2022. iznosila 362 eura, na osnovu podataka Fonda PIO <https://www.fondpio.me/statistika/>

<sup>31</sup> Doživotna naknada koja je uvedena 2016. i ponovo ukinuta 2017, daje pravo majkama sa troje ili više djece na mjesečnu naknadu koja je ekvivalentna 70 procenata (40 procenata u slučaju nezaposlenih majki) prosječne neto zarade u Crnoj Gori u prethodnoj godini. Ustavni sud je ukinuo naknade za majke, jer ih je smatrao diskriminatorskim.

<sup>32</sup> Ministarstvo finansija i socijalnog staranja. 2022. Centri dobili 14.575 zahtjeva za naknade.

Pristup na adresi <https://www.gov.me/clanak/centri-dobili-14575-zah-tjeva-za-naknade>

liteta, Ministarstvo ekonomskog razvoja je najavilo uvođenje dodatne naknade za novorođenčad, gdje bi se njen iznos utvrđivao u odnosu na stope nataliteta u opštini u kojoj podnosilac zahtjeva ima prebivalište. U opštinama sa pozitivnim stopama prirodnog priraštaja, porodice bi dobijale jednokratnu naknadu od 500 eura, dok bi porodice u opštinama sa negativnim stopama prirodnog priraštaja dobile 1.000 eura. Dodatno povećanje potrošnje za materijalna davanja se očekuje usljed uvođenja alimentacionog fonda i takozvanih socijalnih vaučera, povećanog korišćenja jednokratne novčane pomoći koja se distribuira u skladu sa diskrecionim pravom bilo kog ministarstva i sve većeg broja korisnika naknada koje su povezane sa invaliditetom. Ukupno posmatrano, procjenjuje se da će se izdvajanja za materijalna davanja povećati na više od 3% BDP-a, što je povećanje sa 1,27% BDP-a u 2019. godini (Grafikon 11).

**Uprkos značajnom povećanju potrošnje, nije vjerovatno da će kombinovani naponi ovih javnih politika dovesti do postizanja ciljeva Vlade na djelotvoran način.** U naporu da se (i) smanji siromaštvo među ranjivim grupama i (ii) poveća produktivno radno sposobno stanovništvo kroz veće stope fertiliteta, Vlada planira da značajno uveća potrošnju za programe za podsticanje stope nataliteta. Dokazi upućuju na to da finansijski podsticaji za povećanje fertiliteta imaju tek marginalan uticaj, uglavnom kroz kratkotrajni „tempo efekat“ na način da podstiču ljude da odluče da ranije imaju djecu, a ne u pravcu odluke da imaju više djece (Wilmoth 2004). Dodatni dokazi ukazuju na to da su u zemljama u kojima postoje ujednačeniji odnosi između polova stope fertiliteta veće<sup>33</sup>. Podrška ženama da ostvare svoje težnje u pogledu obrazovanja i karijere, a da istovremeno postignu balans poslovnog i privatnog života, kroz obezbjeđivanje adekvatnih naknada za očeve i brige o djeci, takođe vjerovatno mogu biti sredstva za povećanje stopa fertiliteta. Pored toga, finansijska podrška bi trebalo da predstavlja samo prvi korak; trebalo bi da se obezbjeđuje podrška za djecu i mlade, naročito siromašne i iz ranjivih kategorija, kada je u pitanju njihovo obrazovanje i zdravlje, kako bi se osiguralo da svaka mlada osoba postane produktivan član društva. Bez adekvatnog obrazovanja i servisa koji podržavaju djecu i roditelje tokom njihovog odgajanja i životnog ciklusa, isključivo finansijski podsticaji vjerovatno neće biti djelotvorni kod postizanja ciljeva Vlade za unapređenje produktivnosti stanovništva.

**Slično tome, nije vjerovatno da će nedavno ponovo uvedena naknada za majke postići svoje ciljeve koji**

**se odnose na fertilitet.** Ustavni sud je 2017. godine je proglasio naknade za majke neustavnim po osnovu diskriminacije u odnosu na ostale grupe. Nakon toga su Zakonom o izvršenju odluke Ustavnog suda definisane tri kompenzatorne mjere kao zamjena za naknadu za majke; međutim, naknada za majke je ponovo uvedena 2022. Ova naknada je obezbjeđivana ženama sa troje ili više djece, ali samo onima koje su imale i određeno radno iskustvo ili koje su bile registrovane kao nezaposlene. Zbog ovakve kombinacije kriterijuma, prosječna starost prethodnih korisnica je bila oko 55 godina (Svjetska banka 2017). Naknada se ne može primati istovremeno sa penzijom, a u suštini je bila zamjena za penziju za ove žene; pored toga, značajan broj radno sposobnih žena je napustio tržište rada. U aprilu 2022. je potrošeno 3,59 miliona eura na ovu naknadu za gotovo 15.000 korisnica. Samo ova naknada će vjerovatno dostići godišnji iznos od 43 miliona eura ili više od 0,9% procijenjenog BDP-a u 2023. godini.

**Veće ulaganje u usluge kojima se obezbjeđuje dobro zdravlje, obrazovanje i zaštita za svu djecu bi bile djelotvornije, jer bi dovelo do veće produktivnosti stanovništva.** Sa novo-najavljenim programima, procijenjeno je da će se izdvajanja za materijalna davanja povećati na iznos od 3% BDP-a, što će biti među najvećim u ECA regionu. U međuvremenu, rashodi u 2019. za obrazovanje (3,9%) i zdravstvo (5%) su bili znatno ispod prosjeka potrošnje u sličnim EU zemljama. Iako je obrazovanje u ranom djetinjstvu u porastu, razlika je i dalje prisutna: bruto stopa upisa u predškolske ustanove iznosi 35% za djecu u ruralnim oblastima (62% u urbanim područjima), 18% među najsiromašnijom djecom (65% među najbogatijom) i 15% u slučaju romske djece (Svjetska banka 2021b). Slične razlike postoje po svim nivoima obrazovanja i drugim ključnim servisima za razvoj ljudskog kapitala. Pored toga, u regionima koje karakteriše izraženo iseljavanje, kao što je sjeverni region Crne Gore, građani imaju pristup lošijoj infrastrukturi i slabiji pristup uslugama socijalne i dječje zaštite. Nisu garantovani minimalni paketi usluga, uključujući one za djecu. Nadalje, žene se i dalje suočavaju sa značajnim barijerama za rad, a usaglašenost rada sa formiranjem porodice je bila ključna determinanta u svim zemljama koje su postigle skok stopa fertiliteta (Bussolo, Koettl, i Sinnott 2015). S obzirom na ograničeni fiskalni prostor, ako zdravstvena zaštita, obrazovanje, pristup tržištu rada i usluge socijalne zaštite postanu inkluzivnije i efikasnije, svi građani Crne Gore će imati veće šanse da postanu zdravi i produktivni pojedinci i da uživaju u blagodatima ekonomskog rasta.

**Reformisanje podrške „poslednjeg utočišta“ bi bio pravedan i ekonomičan način za rješavanje problema siromaštva u Crnoj Gori.** Ne može se uhvatiti u koštac sa visokim stopama siromaštva, uključujući dječje siromaštvo, sa postojećom rigidnom podrškom „poslednjeg utočišta“, odnosno materijalnim obezbjeđenjem, jer postojeći uslovi za ostvarivanje prava na ovo davanje ograničavaju mogućnost njegovog proširenja. Nije vjerovatno da će programi kao što su naknada za majke ili naknade za novorođenčad zasnovane na stopama prirodnog priraštaja predstavljati djelotvorniji put za rješavanje problema siromaštva, što predstavlja centralno pitanje kod osiguravanja dobrobiti u djetinjstvu. Umjesto toga, isplativiji način za unapređenje dobrobiti porodica sa djecom koja su u stanju potrebe bi bio da se ukinu isključujući kategorijski kriterijumi i da se na srednji rok preispita mehanizam targetiranja materijalnog obezbjeđenja. Mehanizam targetiranja bi mogao da koristi provjeru imovnog stanja ili indirektnu provjeru imovnog stanja da na naučan, transparentan i objektivan način identifikuje domaćinstva koja su siromašna.

**Iako će očekivano proširenje dodatka za djecu na one do 18 godina starosti smanjiti siromaštvo, manje od 40% budžeta, kako je procijenjeno, će biti potrošeno na najsiromašniji kvintil.** Očekuje se da će proširenje dječjeg dodatka na svu djecu do uzrasta od 18 godina smanjiti opšte siromaštvo za 3,8 procentnih poena, a dječje siromaštvo za čak 6,7 procentnih poena, pa će se time siromaštvo djece vjerovatno spustiti na ispod 30% po prvi put od kad je počelo njegovo mjerenje. Osim direktnog efekta na smanjenje siromaštva, ovakav univerzalni dječji dodatak nudi priliku da se izgradi sveobuhvatan sistem socijalne zaštite tokom cijelog životnog ciklusa, iako i dalje ostaju značajne potrebe za unapređenjima kako je to objašnjeno u prethodnim poglavljima. Univerzalni dječji dodatak može da bude podsticaj za porodice da ostanu u kontaktu sa državom i uslugama, ukoliko su osmišljeni tako da podstiču takve interakcije; takođe može da bude sredstvo za doseganje do domaćinstava u stanju potrebe sa dodatnom podrškom kao odgovor na šokove (ILO 2021). U naporima da se izbalansiraju (i) ciljevi ulaganja u djecu, (ii) jačanje sistema i (iii) podsticaji za korišćenje usluga, sa širim ciljevima smanjena siromaštva, neke od zemalja su izabrale provjeru imovnog stanja, starosni cenzus (ograničenje na mlađe starosne grupe) ili oporezivanje univerzalnog dječjeg dodatka za najbogatija domaćinstva, čime se, u stvari, zahtijeva od tih domaćinstava da plate državi iznos ekvivalentan naknadi koju su dobili, a

za sve su potrebna ulaganja u sisteme realizacije davanja kako bi se postigli izbalansirani ciljevi<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Oporezivanje univerzalnih naknada je najuobičajenije u zemljama sa snažnim sistemima oporezivanja i vrlo visokim stopama poštovanja poreskih obaveza.

# Usluge socijalne i dječje zaštite

Oblast usluga socijalne i dječje zaštite je prošla kroz značajne reforme u prethodnoj deceniji, sa fokusom, kao što je bio slučaj u mnogim zemljama, na decentralizaciji, deinstitucionalizaciji i razvoju usluga na nivou porodice i na nivou zajednice. Crna Gora je brzo ostvarila napredak u pogledu smanjenja broja djece u javnim institucijama, ali u praksi nedostaje specijalizovano hraniteljstvo za djecu s invaliditetom i urgentno hraniteljstvo za djecu bez adekvatnog roditeljskog staranja kako bi se prevenirala dalja institucionalizacija. Nije jasno razgraničena odgovornost za finansiranje usluga socijalne i dječje zaštite između centralnog i lokalnog nivoa, što dovodi do nejednakosti kod pružanja usluga i u pogledu njihovog kvaliteta.

**Pružanje usluga socijalne i dječje zaštite je definisano Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti.** Usluge socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori su uređene Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti iz 2013. godine i dopunjene sa nekoliko drugih zakona<sup>35</sup>. Postojeći strateški okvir za razvoj usluga socijalne i dječje zaštite je Strategija za razvoj sistema socijalne i dječje zaštite u periodu 2018-2022, koja stavlja značajan fokus na dalje analize sadašnjeg stanja usluga. Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti definiše socijalnu i dječju zaštitu kao djelatnost kojom se obezbjeđuje i sprovodi podrška „porodici sa nepovoljnim ličnim ili porodičnim okolnostima“. Zakon predviđa pružanje četiri vrste usluga: (i) usluge podrške za život u zajednici, kao što su dnevni boravak, pomoć u kući, personalna asistencija, tumačenje i prevođenje na znakovni jezik, itd; (ii) savjetodavno-terapijska i socijalno-edukativna usluga; (iii) smještaj; kao i (iv) usluge za neodložne intervencije kao što su odgovor na nasilje u porodici ili zlostavljanje djece. Na kraju, zakon omogućava pružanje novih inovativnih usluga, iako među voditeljima slučajeva postoji ograničeno razumijevanje kada da koriste ovu odredbu (Zavod za socijalnu i dječju zaštitu 2021a). Podzakonska akta imaju tendenciju da su nejasna kada su u pitanju ciljne grupe određenih usluga socijalne i dječje zaštite, što uzrokuje neizvjesnost i kašnjenja u njihovom pružanju uprkos značaju njihove pravovremenosti. To je naročito slučaj u savjetodavno-terapijskoj oblasti, gdje je ova nejasnoća dovela do poteškoća tokom licenciranja pružalaca usluga, jer su nejasne ciljne grupe, standardi i svrha usluga (Zavod za socijalnu i dječju zaštitu 2021b). Pored toga, proces izrade standarda je često spor i nedovoljno fleksibilan, što može da bude prepreka za nove pružaoce usluga i da ometa razvoj novih i inovativnih usluga. Na kraju, ali ne i najmanje važno, vrlo mali broj usluga se evaluira u pogledu njihove

djelotvornosti (i isplativosti).

**Propisi o uslugama socijalne i dječje zaštite nisu jasni u pogledu finansijskih obaveza i stepena centralizacije.** Na osnovu relevantnih propisa, socijalne usluge se mogu finansirati iz opštinskih budžeta, a nedostajuća sredstva se finansiraju iz državnog budžeta. Ovako nejasna definicija koja se odnosi na finansiranje je dovela do neizvjesnosti u pogledu obaveza države i opština. Pored toga, nijednim zakonom nije propisan minimalni set usluga koji treba da se pruža na lokalnom nivou. Usled velikog administrativnog opterećenja i često visokih fiksnih troškova koji proističu iz pružanja usluga socijalne i dječje zaštite, opštine se često radije opredjeljuju da porodicama pružaju jednokratnu novčanu pomoć (UNICEF 2021b). Međutim, odgovornost za finansiranje usluga smještaja je jasno definisana i pripada centralnom nivou, dok neke opštine pružaju dodatne usluge i oslanjaju se na zajedničko snošenje troškova. Ukupno 13 centara za socijalni rad koji su u nadležnosti Ministarstva rada i socijalnog staranja upravlja većinom usluga i vrši upućivanje na te usluge. Konfuzija oko finansiranja i odgovornosti za pružanje usluga uzrokuje probleme za pružaoce usluga koji nisu iz javnog sektora koji investiraju u dobijanje neophodnih licenci, dok su pravila i finansiranje nejasni i ne postoje višegodišnji ugovori (UNICEF 2021a).

**Pružaoци usluga se suočavaju sa striktnim procesom licenciranja, ali nakon toga postoji jako malo provjere kvaliteta.** Pored javnih institucija, nevladine organizacije (NVO) igraju značajnu ulogu u pružanju usluga. Sa pružaoциma usluga se sklapa ugovor na godinu dana putem tenderskog postupka. Pojedinačne licence su potrebne za različite vrste usluga i često imaju stroge uslove u pogledu ljudskih resursa

i strukturnih zahtjeva. Pored pružalaca usluga koji su zvanično pribavili pune licence, 59 dodatnih NVO su u mogućnosti da pružaju usluge sa ograničenim licencama u trajanju od tri godine, usljed činjenice da ispunjavaju osnove uslove i da niti jedan drugi pružalac usluga ne ispunjava stroge kriterijume za punu licencu (Kaluderović i Bošković 2021). Zavod za socijalnu i dječju zaštitu je zadužen za obezbjeđivanje kvaliteta i standarda pružalaca usluga, ali ima ograničene mogućnosti da prati sve pružaoce usluga usljed ograničenja u pogledu finansijskih i ljudskih kapaciteta (Zavod za socijalnu i dječju zaštitu 2021b; Evropska komisija 2021). Nema opštih odredbi u propisima Crne Gore da lica koja su počinila krivična djela i konkretna djela, kao što su nasilje nad djecom, rodno zasnovano nasilje i seksualno nasilje, između ostalog, ne mogu da rade sa djecom i/ili drugim korisnicima usluga socijalne i dječje zaštite.

**Ograničenja u pogledu ljudskih kapaciteta u centrima za socijalni rad su dovela do reaktivnog umjesto proaktivnog pružanja usluga.** Uprkos procedurama prijema koje predviđaju utvrđivanje nivoa rizika i proceduralnih prioriteta, na većinu usluga se upućuje tek kada korisnici kontaktiraju centre za socijalni rad radi konkretnih usluga ili kada ih upute druge institucije, kao što su policija ili pravosuđe. To je uglavnom uslovljeno malim brojem voditelja slučajeva u centrima za socijalni rad i administrativnim opterećenjem usljed distribucije materijalnih davanja, koje bi se moglo dodatno smanjiti. Centri za socijalni rad koriste nesrazmjerno više resursa za poslove koji su povezani sa materijalnim davanjima u odnosu na vođenje slučajeva, čime se slabi uloga centara kao agencija za socijalnu i dječju zaštitu. Manje od polovine zaposlenih je angažovano na neposrednom radu sa korisnicima (UNICEF 2019). Dokazi iz fokus grupa upućuju na to da javnost nije upoznata sa odgovornošću centara za socijalni rad da upućuju građane na usluge socijalne i dječje zaštite, već ih vide samo kao pružaoce materijalnih davanja (UNICEF 2019). Pored toga, veze između centara za socijalni rad i Zavoda za zapošljavanje, kao i između centara za socijalni rad i opština, su sporadične u najboljem slučaju, što dovodi do toga da se aktivnosti koje se odnose na aktivaciju ne sprovode na djelotvoran način.

**Učinjeni su značajni naponi na deinstitucionalizaciji staranja o djeci, ali su oskudne usluge prevencije, rada na terenu i podrške djeci, porodicama i žrtvama.** Tokom posljednje decenije udio djece koja su smještena u ustanove se smanjivao do tog nivoa da 2019. godine nijedno dijete mlađe od tri

godine nije bilo smješteno u ustanovu (Evropska komisija 2019). Kako bi se podržao proces deinstitucionalizacije, osnažen je sistem hraniteljstva, ali i dalje nedostaje urgentno i hraniteljstvo uz intenzivnu i dodatnu podršku. Vlada je pilotirala uslugu „porodičnog saradnika“, koji porodicama pruža profesionalnu podršku na inicijativu Centra za socijalni rad, a koji sprovodi tri aktivnosti: (i) savjetovanje porodica sa individualnim akcionim planom koji se revidira svaka tri mjeseca; (ii) osnaživanje porodica sa praktičnim organizacionim savjetima; i (iii) pružanje informacija o tome kako da pristupe i koriste lokalne resurse, kao što su postojeći programi podrške ili domovi zdravlja. Sa pružanjem ove usluge se prestalo 1. januara 2021. godine, ali je Zavod za socijalnu i dječju zaštitu prepoznao njenu relevantnost i preporučio standardizaciju ove usluge. Međutim, djeca se i dalje smještaju u ustanove, po svoj prilici zbog nedostatka usluga za prevenciju razdvajanja porodica i usluga hraniteljstva. To dovodi do toga da je smještaj u ustanovu često jedina opcija dostupna u hitnim situacijama. Neophodno je proširenje podrške za razvoj profesionalne njege, kao i uspostavljanje snažnog sistema hraniteljstva sa različitim vrstama hraniteljstva kako bi se odgovorilo na različite potrebe i kako bi se nastavilo sa stalnim napretkom u procesu deinstitucionalizacije (Centar za socijalnu politiku 2021). Pored toga, potrebna je i jasna vizija za proširenje i održivo finansiranje usluga prevencije, terenskog rada i podrške djeci, porodicama i žrtvama kako bi se zadovoljile osnovne/esencijalne potrebe onih koji su pod najvećim rizikom.

**Obezbjeđuje se sve više usluga dnevnog boravka za djecu s invaliditetom, ali nejasno finansiranje usluga na nivou zajednice ograničava napredak.** Većina opština ima funkcionalne dnevne centre za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju, od kojih je njih 17 osnovano do 2020. godine. Dnevne centre zajednički finansiraju opštine i Ministarstvo rada i socijalnog staranja. Usluge na nivou zajednice, kao što je stanovanje uz podršku za osobe s invaliditetom, i dalje nisu dostupne. Osnovan je određeni broj objekata za dnevni boravak, a od marta 2020. godine usluge pomoći u kući finansiraju se sa nacionalnog nivoa. Jedno od glavnih ograničenja, osim raspoloživosti stručnog kadra, je neprecizna definicija finansiranja tih usluga u Zakonu o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

**Kapaciteti za brigu o starima se povećavaju kroz izgradnju rezidencijalnih ustanova umjesto pružanja usluga na nivou zajednice.** U Crnoj Gori, slično kao i u drugim zemljama, broj starijeg stanovništva se brzo povećava<sup>36</sup>. Kako bi se odgovorilo na ovu pov-

<sup>36</sup> Očekuje se da raste udio osoba starijih od 65 godina sa 15,1% iz 2018. na nivo između 23 i 27% u 2061. (Kaluderović i Bošković 2021).



ećanu tražnju za brigu o starijima, Vlada je značajno investirala u objekte ustanova rezidencijalnog tipa za starije, udvostručavajući njihove kapacitete u prethodne četiri godine (Centar za socijalnu politiku 2021). Takav fokus na proširenju rezidencijalnih ustanova ne samo da je protivan vladinoj strategiji deinstitucionalizacije, već će vjerovatno predstavljati veliko fiskalno opterećenje u narednim godinama. Pored toga, nevladine organizacije igraju sve veću ulogu u pružanju usluga za starije, ali zavisnost od donatora i nepostojanje višegodišnjeg finansiranja čine da im je finansiranje često neodrživo (Kaludžević i Bošković 2021). Bez obzira na to, broj korisnika usluga za starije na nivou zajednice je i dalje značajno veći od usluga u domovima za stare (1.979 korisnika usluga na nivou zajednice 2019. godine u odnosu na 474 korisnika domova za stare 2018. godine). U septembru 2020. godine su osnovane Javna ustanova Dom starih Podgorica i Javna ustanova Dom starih Nikšić sa ukupnim kapacitetom za 478 korisnika, čime se dodatno povećava ponuda za rezidencijalnu brigu o starima.

# Penzije

Nedavne reforme su unazadile napore u oblasti fiskalne konsolidacije iz prethodnih godina, ali se procjenjuje da će obezbijediti adekvatne penzije na dugi rok. Određeni broj zastarjelih opasnih zanimanja i dalje ima pravo na prijevremeno penzionisanje, bez obzira na reformu iz 2020. godine koja je imala za cilj rješavanje ovog pitanja. S vremena na vrijeme je dolazilo do političkih intervencija u čvrstom institucionalnom okviru, čime se remeti konzistentnost i finansiranje sistema.

**Crna Gora je inicirala značajne penzione reforme u 2020. godini, vraćajući unazad reforme koje su imale za cilj fiskalnu konsolidaciju sistema socijalnog osiguranja.** U prethodnim godinama je reformisano više parametara penzionog sistema međugeneracijske solidarnosti u Crnoj Gori, kao što su starosna granica za penzionisanje, formula za usklađivanje, period obračuna i formula za lične penzione bodove (vidjeti Tabelu 2 za sadašnje parametre). U 2020. godini je starosna granica za penzionisanje ograničena na 66 godina starosti za muškarce, a postepeno povećanje starosne granice za penzionisanje za žene se smanjilo sa 67 godina do 2041. godine na 64 godine do 2028. godine. Osnovica za obračun penzije se povećala smanjenjem perioda obračuna sa punog radnog vijeka na samo tri četvrtine radnog vijeka, uz

isključivanje četvrtine sa najnižim nivoom uplaćenih doprinosa. Ova mogućnost povoljnijeg obračuna je vremenski ograničena i važi do 2030. godine. Iznos penzije se utvrđuje na osnovu formule penzionih bodova, čija vrijednost se usklađuje rotirajućom formulom usklađivanja. Dva parametra koja se koriste su stopa promjene indeksa potrošačkih cijena (CPI), kao i prosječni rast bruto zarada. Vrijednost penzije se usklađuje sa 75% većeg od ova dva parametra i 25% nižeg (ESPN 2020). Pored toga, određeni broj opasnih zanimanja i dalje ima pravo na prijevremeno penzionisanje, uključujući određeni broj profesija koje više nisu uključene u to pravo u većini EU zemalja. Na kraju, zakonom iz 2020. godine se zatvara ad hoc opcija za prijevremeno penzionisanje radnika u metalnoj industriji do kraja 2022. godine,

**Tabela 2: Parametri penzionog sistema u Crnoj Gori**

<b>Uslovi za sticanje prava na starosnu penziju</b>	Starosna granica za penzionisanje: - Sadašnja starosna granica za penzionisanje: 66 godina za muškarce i 61 godina i 9 mjeseci za žene sa 15 godina penzionog staža. Ograničena na 66 godina starosti za muškarce i 64 godine starosti za žene (što će se dostići 2028. godine); ili - 40 godina staža i 61 godinu starosti.
<b>Prijevremeno penzionisanje</b>	63 godine starosti i 15 godina penzionog staža. Starosna penzija se umanjuje za 0,35% za svaki mjesec penzionisanja prije dostizanja pune starosne granice za penzionisanje.
<b>Osnovica za penziju</b>	Isključuje se jedna četvrtina godina penzionog staža sa najnižim primanjima sve do 2030. godine. Nakon toga cjelokupan radni staž.
<b>Penziona formula</b>	Formula sa bodovima: Godišnji lični bodovi (udio lične zarade u prosječnoj zaradi) sabrani i pomnoženi sa vrijednošću boda. Vrijednost boda se usklađuje po rotirajućoj formuli: povećanje za 75% od više vrijednosti između rasta prosječne bruto zarade ili indeksa potrošačkih cijena i 25% od niže vrijednosti. Vrijednost boda za 2018. godinu je bila 8,51 eura.
<b>Najniža penzija</b>	Najniži prosječni bod je 0,5 po godini, najniža penzija iznosi 253,61 eura, vanredno usklađivana u januaru i septembru 2022. godine.
<b>Usklađivanje</b>	Penzije će se usklađivati sa 75% od više vrijednosti ili stope rasta prosječne bruto zarade ili stopa indeksa potrošačkih cijena, plus 25% od niže vrijednosti ova dva parametra.
<b>Uslovi za sticanje prava na invalidsku penziju</b>	Profesionalna bolest ili povreda na radu: gubitak radne sposobnosti od najmanje 75% bez obzira na period penzionog staža. Opšti gubitak radne sposobnosti: najmanje 75% gubitka radne sposobnosti, bez uslova u pogledu dužine staža do 20 godina starosti (23 godine za one sa tercijarnim obrazovanjem), najmanje jedna godina plaćenih doprinosa između 20 i 30 godina života i najmanje jedna trećina maksimalnog perioda plaćanja doprinosa za ostale.

<b>Nivo invalidske penzije</b>	Starosna penzija za 40 godina staža za potpuni gubitak radne sposobnosti u slučaju povrede na radu i profesionalne bolesti; u slučaju bolesti i povrede izvan rada, stvarni bodovi plus dodatni bodovi u zavisnosti od starosti; za opšti gubitak radne sposobnosti 75% starosne penzije za opštu invalidsku penziju.
<b>Kvalifikovanost za porodičnu penziju</b>	52 godine života i za udovice i udovce. Djeca starosti 0-19 godina, 0-25 godina za studente, odnosno doživotno ako su nesposobni za samostalan život.
<b>Nivo porodične penzije</b>	Stvarna starosna penzija u vrijeme smrti za 20 godina staža ili stvarni staž; 70% penzije osiguranika za jedno lice; 80% ako je dijele 2 lica; 90% ako je dijele 3 lica; i 100% ako je dijele 4 ili više lica.
<b>Stopa doprinosa</b>	20,5%; 15% na teret poslodavca i 5,5% na teret zaposlenog

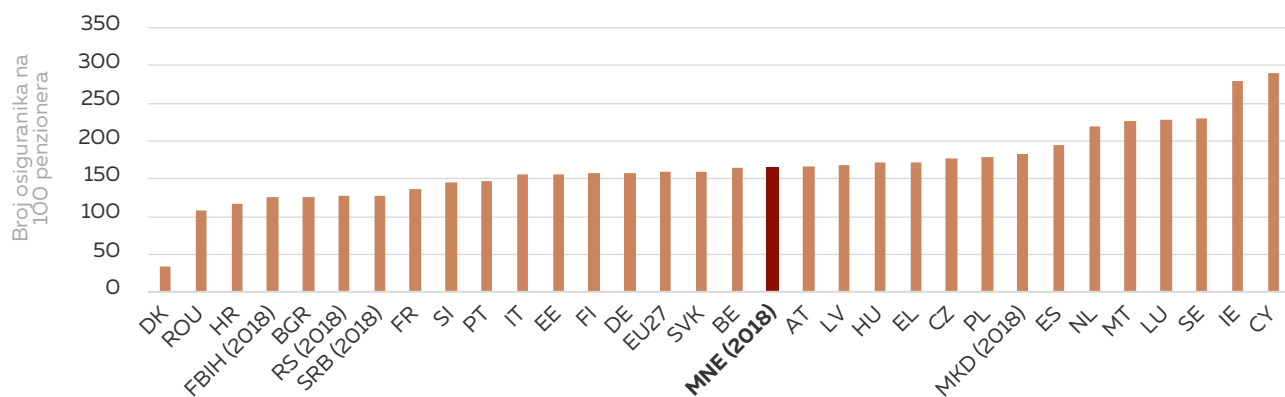
ali je ponovo uvedeno uključivanje perioda služenja vojnog roka u obračun penzije, što je bilo isključeno prije više od decenije. Nadalje, Skupština je povećala najnižu penziju sa 149EUR, koliko je iznosila u decembru 2021, na 254EUR u septembru 2002. godine.

**Generalno, penzioni sistem Crne Gore počiva na dobro razvijenom i pouzdanom institucionalnom okviru.** Povremeno je bilo političkih intervencija kojima su mijenjana ova čvrsta pravila, što narušava dosljednost i finansiranje sistema. Na primjer, 2015, 2017. i 2019. godine otvarane su privremene mogućnosti za prijevremeno penzionisanje za odabrana zanimanje, kompanije ili grupe, 2016. godine su sve penzije usklađene iznad standardne formule i uvedena je doživotna naknada (penzija) za majke sa troje ili više djece (naknada za majke, vidjeti poglavlje o materijalnim davanjima u prethodnom dijelu).

**Penziona reforma iz 2020. godine je odgovorila na prethodne zabrinutosti u pogledu adekvatnosti, ali vjerovatno po cijenu fiskalne održivosti.** Od 2012. do 2020. godine, rashodi za penzije u Crnoj Gori su bili u opadanju. Sa udjelom od 8,5%

BDP-a 2019. godine, Crna Gora je trošila manje na penzije od većina zemalja EU, odnosno od bilo koje zemlje Zapadnog Balkana. To je u velikoj mjeri zbog opadajuće stope podrške u Crnoj Gori, ali koja je i dalje veća od prosjeka<sup>37</sup>, i zbog reformi u pravcu fiskalne konsolidacije prije 2020. godine (Grafikon 12). Dugoročno gledano, očekuje se da mjere penzi-one politike koje su uvedene 2020. godine održavaju nivo adekvatnosti, za razliku od prethodnih, ali po cijenu fiskalne održivosti, čak iako se broj osiguranika vrati na nivo prije pandemije (Grafikon 13). Kao posljedica zakona iz 2020. godine i opadajuće stope podrške, udio penzionih rashoda u BDP-u se povećao na 11% 2020. godine, gdje se skoro 40% finansira iz budžeta centralnog nivoa države. Naći pravi balans između adekvatnosti penzija i fiskalne održivosti će biti glavni izazov za vladu u narednoj fazi reforme penzionog sistema.

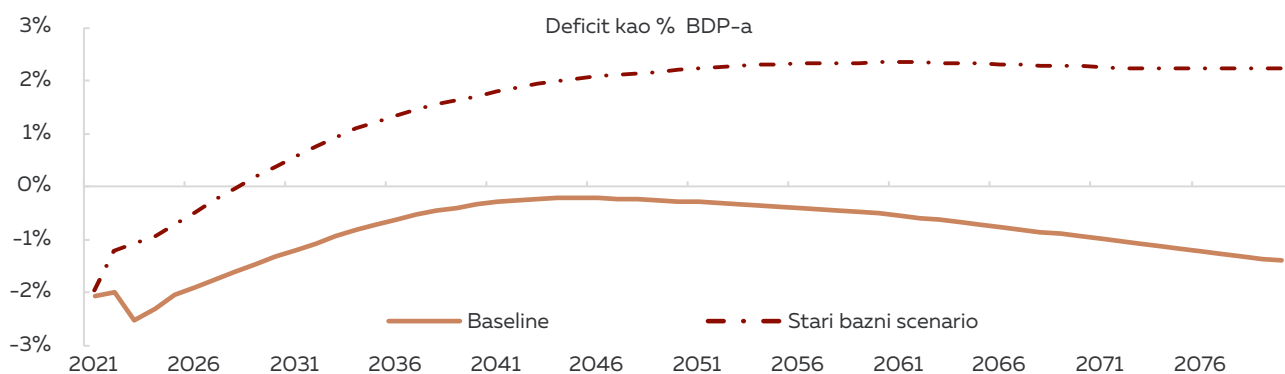
**Grafikon 12: Penzioni sistem ima relativno visoku stopu podrške**



Izvori: EU Izvještaj o starenju 2018. (EU Aging Report), EU Izvještaj o adekvatnosti 2018. (EU Adequacy Report), penzioni fondovi u zemljama Zapadnog Balkana.

<sup>37</sup> Stopa podrške je odnos između broja osiguranika i broja penzionera.

**Grafikon 13: Nedavne penzione reforme su dovele sistem u stanje permanentnog deficita**



Izvor: Procjene zaposlenih Svjetske banke korišćenjem PROST modela Svjetske banke.  
Napomena: Baseline (bazni scenario) se odnosi na tekuće politike gdje se vrijednost boda izračunava korišćenjem rotirajuće formule, a stari bazni scenario se odnosi na prethodne politike kada se vrijednost boda valorizovala rastom zarada, a penzije usklađivale sa 75% inflacije indeksa potrošačkih cijena i 25% rasta nominalnih zarada.

# Zapošljavanje i aktivne politike tržišta rada

Crna Gora ima najveće rashode za politike tržišta rada na Zapadnom Balkanu. Uprkos tome, obuhvat aktivnim politikama tržišta rada je relativno nizak, a malo programa doseže do najranjivijih. Najveći program, program osposobljavanja za svršene visokoškolce, je izvan nadležnosti Zavoda za zapošljavanje Crne Gore (ZZZCG), a apsorbuje veliku potrošnju za relativno privilegovani dio stanovništva. Pasivne politike tržišta rada (tj. naknada za nezaposlenost) imaju relativno visok obuhvat, ali je njihova adekvatnost niska i nesrazmjerna prethodnom dohotku. Statističko profilisanje i povećano korišćenje postojećih podataka za monitoring i evaluaciju bi moglo da poveća efikasnost i djelotvornost usluga ZZZCG.

**Politike zapošljavanja Crne Gore su date u novoj Nacionalnoj strategiji zapošljavanja, sa pratećim godišnjim akcionim planovima.** Finalni izvještaj o implementaciji prethodne Nacionalne strategije zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa je utvrdio da su visoka nezaposlenost mladih i žena, dugoročna nezaposlenost i neformalno zapošljavanje neki od glavnih izazova, zajedno sa visokim regionalnim razlikama u ishodima tržišta rada. Nova Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2021-2025, koja je usvojena u decembru 2021. godine, ima za cilj da se bavi ovim nedostacima tržišta rada definisanim ciljeva kao što su povećanje rasta zaposlenosti preko poreskih reformi, unapređenje kompetencija kroz reformu obrazovanja ili smanjenje nezaposlenosti kroz garancije za mlade. Godišnji akcioni planovi pružaju detaljan statistički monitoring aktivnosti koje sprovode relevantni akteri, iako su i dalje deskriptivni po prirodi, bez previše analize ili evaluacije uspjeha ili djelotvornosti aktivnosti.

**Zavod za zapošljavanje koordinira politikama tržišta rada, iako je najveća aktivna politika tržišta rada izvan njegove nadležnosti.** ZZZCG je odgovoran za pružanje javnih usluga zapošljavanja u Crnoj Gori, kako je to definisano u ažuriranom Zakonu o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti iz 2019. godine<sup>38</sup>. U skladu sa ovim zakonom, četiri glavne odgovornosti zavoda se sastoje od: (i) pripreme za zapošljavanje registrovanih tražilaca zaposlenja; (ii) obavljanje posredovanja kod poslodavaca; (iii) sprovođenje aktivnih politika tržišta rada; i (iv) obezbjeđivanje novčanih naknada za nezaposlene. Postoje četiri kategorije aktivnih politika tržišta rada, i to obrazovanje i osposobljavanje odraslih, subvencije zarada, javni radovi i samozapošljavanje. Međutim, biro rada mogu sprovoditi i druge mjere koje smatraju

podesnim. U praksi, aktivne politike tržišta rada su samo djelimično usklađene sa ovim kategorijama, a ZZZCG ne implementira najveću aktivnu politiku tržišta rada u Crnoj Gori, program osposobljavanja za svršene visokoškolce, već Uprava za ljudske resurse, nezavisni organ za upravljanje kadrovima u javnom sektoru.

**ZZZCG nudi pet osnovnih aktivnih politika tržišta rada koje su fokusirane na javne radove, stručnu obuku i obuku na radnom mjestu.** U 2019. godini je ukupno 2.192 registrovanih tražilaca zaposlenja koristilo aktivne politike tržišta rada koje je nudio ZZZCG, što je ekvivalentno 6 % ukupnog broja registrovanih tražilaca zaposlenja<sup>39</sup>. Tokom 2019. i 2020. godine, više od jedne trećine rashoda za aktivne politike tržišta rada je bilo usmjereno na obezbjeđivanje javnih radova. Tokom 2019. godine, 29% korisnika aktivnih politika tržišta rada ZZZCG, tačnije 629 tražilaca zaposlenja, je imalo privremeno zaposlenje u trajanju do 4 mjeseca. Drugi program pod nazivom Stop sivoj ekonomiji, je u suštini još jedan program javnih radova, koji nezaposlena lica zapošljava na poslovima povezanim sa borbom protiv neformalne ekonomije, kao što su Poreska uprava ili Uprava policije. Dodatnih 190 tražilaca zaposlenja je angažovano kroz ovaj program 2019. godine. Najveći program u smislu korisnika je program obrazovanja i osposobljavanja odraslih, iako je obustavljen tokom 2020. i 2021. godine usljed COVID-19 pandemije. U 2019. godini je ovim programom obuhvaćeno 41% svih učesnika aktivnih politika tržišta rada, odnosno ukupno 896 pojedinaca. On tražiocima zaposlenja pruža priliku da pohađaju kurseve kod licenciranih obrazovnih institucija radi sticanja vještina ili kvalifikacija. Popularne kvalifikacije koje se biraju i stiču su u sektoru usluga, ugostiteljstvu i građevinarstvu, dok su popularne vještine strani jezici i IT vještine.

<sup>38</sup> Službeni list Crne Gore, br. 024/19 od 22. aprila 2019.

<sup>39</sup> Ove informacije su zasnovane na statističkim izvještajima i akcionim planovima ZZZCG koji se objavljuju svake godine i nalaze se na [www.zzzcg.me](http://www.zzzcg.me)

Dva posljednja programa su programi Obuka za samostalan rad i Obuka za rad kod poslodavca. Ovaj drugi predstavlja obuku na poslu koja je uključila oko 230 pojedinaca u prethodnih nekoliko godina. Korisnici dobijaju mjesečnu nadoknadu od 222 eura (prethodni iznos minimalne zarade) za period od tri mjeseca. Program Obuka za samostalan rad takođe saraduje sa poslodavcima, koji podržavaju tražioce zaposlenja u obrazovnim institucijama kroz mentorstvo ili tehničke resurse, pripremajući ih za stručni ispit.

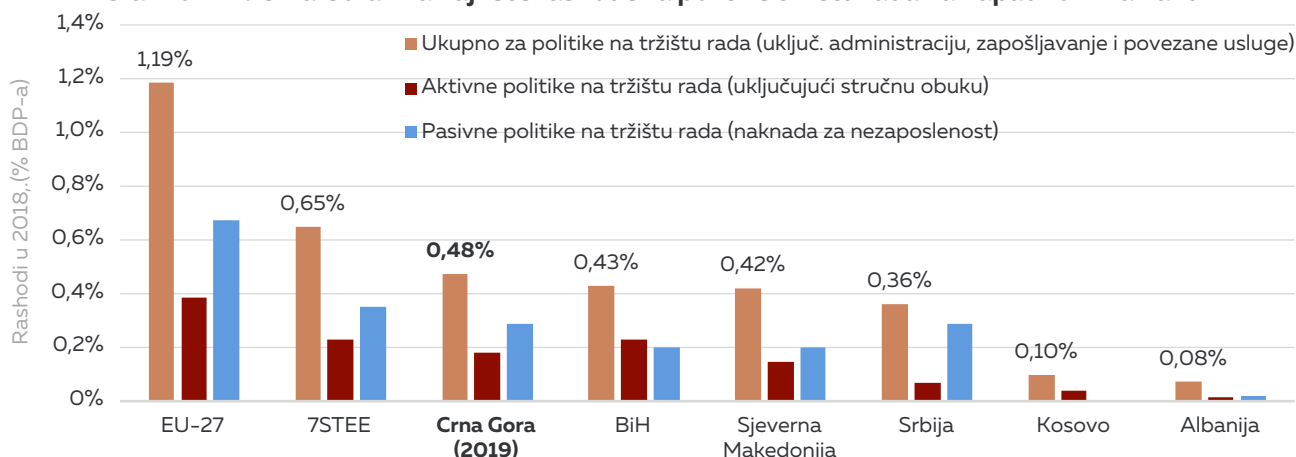
**Ograničeni dokazi koji su na raspolaganju ukazuju na mješovit učinak aktivnih politika tržišta rada ZZZCG.** Kvalitativnim evaluacijama su se uglavnom vršile ocjene učinka različitih aktivnih politika tržišta rada koje nudi ZZZCG. Nepostojanje podataka o vremenu zapošljavanja tražilaca zaposlenja značajno ograničava mogućnost sprovođenja kvantitativnih evaluacija, jer poreski organ daje samo informacije o tome da li je ili nije pojedinac zaposlen, ali ne i u kom trenutku. Nedavna evaluacija je zaključila da je uticaj programa obrazovanja i osposobljavanja odraslih vjerovatno ograničen, jer programi obuka nisu prilagođeni, već se ponavljaju iz godine u godinu, što ne rezultira zapošljavanjem, a nema dovoljno kvalifikovanih i akreditovanih kadrova koji su zaduženi za obuke (Bejaković 2021). Čini se da je program obuke na radnom mjesto djelotvoran u smislu da tražioci zaposlenja dobijaju ponude za zapošljavanje nakon njega. Međutim, povratne informacije od poslodavaca i tražilaca zaposlenja ukazuju na to da je period od tri mjeseca često prekratak da bi se steklo neophodno iskustvo. Na kraju, većina programa se implementira putem godišnjih javnih tendera, čime se onemogućava pravovremeno obezbjeđivanje

programa kao i programa po zahtjevu. Ovako potencijalni učesnici mogu da se predomisle, a poslodavci nisu u mogućnosti da na odgovarajući način planiraju kako bi to bio slučaj da se radi o planiranim višegodišnjim javnim pozivima.

**Najveća aktivna politika tržišta rada u smislu sredstava je program osposobljavanja za svršene visokoškolce.** Program osposobljavanja za svršene visokoškolce je uveden 2012. godine i od tada je pružio priliku licima koja su završila visokoškolsko obrazovanje da se upare sa zainteresovanim poslodavcima koji imaju slobodna radna mjesta i da dobiju naknadu u periodu od 9 mjeseci. U 2019. godini je ukupno 3.009 svršenih visokoškolaca dobilo naknade u iznosu od 50% prosječne neto zarade, a ukupan iznos rashoda je bio 7,5 miliona eura, odnosno 0,14 % BDP-a. Iznos naknade je u 2022. godini povećan na 450EUR, što je iznos nove najniže zarade. Oko polovine korisnika se zaposlilo u Glavnom gradu Podgorica i oko 45% radi u javnom sektoru. Vrste sektora u kojima su angažovani svršeni visokoškolci su ostale relativno konstantne, a ekonomija i pravo su najpopularnije oblasti rada. Nalazi nedavne evaluacije koju je uradila MOR (ILO) kažu da nije bilo direktnih postignuća u pogledu ishoda tržišta rada za učesnike programa, koji svake godine uključuje skoro 90% godišnje kohorte svršenih visokoškolaca (MOR 2022).

**Rashodi za politike tržišta rada su visoki u odnosu na ostale zemlje na Zapadnom Balkanu.** U 2019. godini, Crna Gora je potrošila 0,48 % BDP-a na sve politike tržišta rada, više nego bilo koja druga zemlja na Zapadnom Balkanu. Iako je potrošnja za aktivne politike tržišta rada relativno visoka u iznosu od

**Grafikon 14: Crna Gora ima najveće rashode za politike tržištu rada na Zapadnom Balkanu**



Izvori: EU-27/7STEE: Eurostat; Sjeverna Makedonija: administrativni podaci; Kosovo: Paun Jarallah et al., 2019; Albanija: administrativni podaci NAES. Crna Gora: MONSTAT i ZZZCG.

Napomena: 7STEE označava sedam malih ekonomija u tranziciju u Evropi, tačnije Bugarsku, Hrvatsku, Estoniju, Letoniju, Litvaniju, Slovačku Republiku i Sloveniju.

0,18 % BDP-a, ovaj iznos je u cjelosti potrošen na program osposobljavanja za svršene visokoškolce, dok je ZZZCG potrošio samo iznos koji je ekvivalentan 0,048 % BDP-a na preostale aktivne politike tržišta rada, što je mnogo manje nego kod većine drugih zavoda za zapošljavanje na Zapadnom Balkanu. Potrošnja za naknade za nezaposlenost predstavlja iznos od 0,29% BDP-a usljed velikog obuhvata, uprkos relativno malom iznosu naknade, kako je to objašnjeno u nastavku teksta.

**Procenat tražilaca zaposlenja koji učestvuju u aktivnim politikama tržišta rada koje sprovodi ZZZCG je u opadanju, a programi ne dosežu do većine ranjivih lica.** Uprkos relativno konstantnom broju registrovanih tražilaca zaposlenja, udio onih koji učestvuju u aktivnim politikama tržišta rada je značajno opadao u prethodnih par godina. Dok je 2018. godine u aktivnim politikama tržišta rada učestvovalo 3.745 tražilaca zaposlenja odnosno 8,6% registrovanih tražilaca zaposlenja, ovaj udio je opao na 6% tokom 2019. godine, odnosno 3,4 % u 2020. godini. Ono što je još značajnije, učesnici u programima su često osobe koje su relativno dobro obrazovane, umjesto da to budu oni koji su najudaljeniji od tržišta rada. Program Stop sivoj ekonomiji i program osposobljavanja za svršene visokoškolce su usmjereni samo na tražioce zaposlenja sa tercijarnim obrazovanjem, dok su programi za dugoročno nezaposlene, kao što je program obuke na radu, i dalje u velikoj mjeri usmjereni na one sa srednjim obrazovanjem (72 % učesnika 2019. godine) i višim obrazovanjem (12%). Registrovani tražioci zaposlenja sa obrazovnim nivoom koji je niži od srednjeg obrazovanja činili su 36% registrovanih tražilaca zaposlenja na kraju 2019. godine. Od ukupnog broja korisnika aktivnih politika tržišta rada koje je ZZZCG nudio 2019. godine, 2% su bili pripadnici romske i egipćanske zajednice, samo 1,2% su bili dugoročno nezaposleni, a manje od 1% su bili korisnici materijalnog obezbjeđenja, što je vjerovatno i zbog niskog obuhvata programa. S obzirom na trenutno visok udio registrovanih tražilaca zaposlenja koji su dugoročno nezaposleni, ZZZCG mora da poveća napore da aktivira one koji su najudaljeniji od tržišta rada.

**Strateški ciljevi koji su postavljeni novom Strategijom zapošljavanja su vrlo skromni, ali su u pilot fazi donatorski programi.** Nova Nacionalna strategija zapošljavanja prepoznaje potrebu povećanja obuhvata aktivnim mjerama tržišta rada, unapređenja aktivacije korisnika materijalnog obezbjeđenja, kao i povećanja učešća romskog i egipćanskog stanovništva na tržištu rada. Međutim, nisu dovoljno

ambiciozne postavljene ciljne vrijednosti koje treba ostvariti do 2025. godine. Broj pripadnika romske i egipćanske zajednice koji učestvuju u aktivnim politikama tržišta rada treba da se poveća sa 28 na 60, korisnika materijalnog obezbjeđenja sa 33 na 70, a ukupan broj korisnika aktivnih politika tržišta rada da se poveća samo na 2.500 do 2025. godine. Prosječan broj korisnika u prethodnih pet godina je bio 2.321. Ove je uprkos značajnom finansiranju od strane donatora opredijeljenom za aktivnosti u oblasti aktivacije u sklopu programa Aktiviraj se! koji koordinira Ministarstvo finansija i socijalnog staranja i grupa agencija UN u sklopu zajedničkoga fonda za ostvarenje ciljeva održivog razvoja<sup>40</sup>. Tokom 2021. godine su implementirani pilot programi sa konkretnim fokusom na aktivaciji žena.

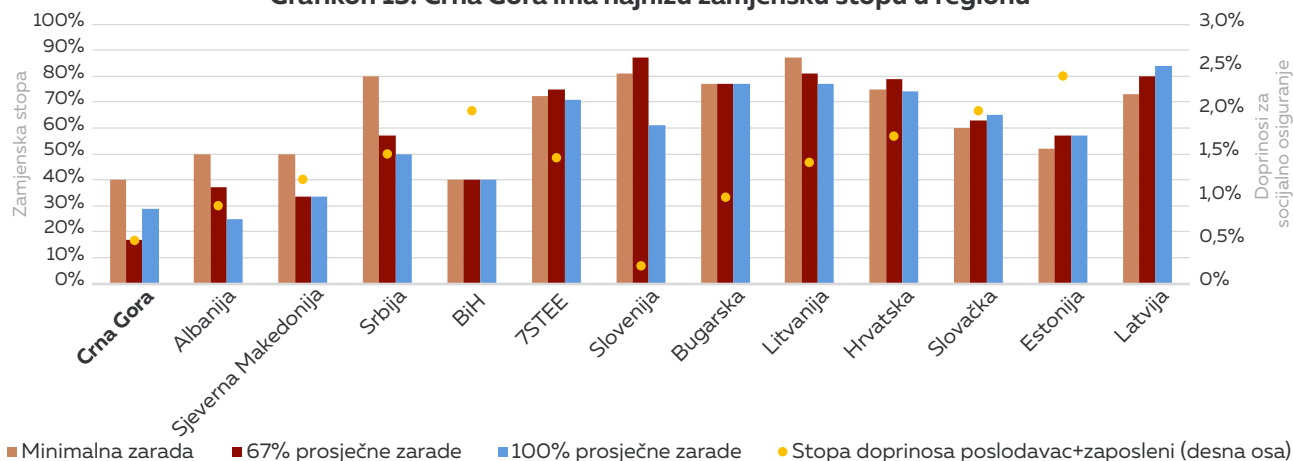
**Statističko profilisanje bi moglo da pomogne savjetnicima kod ocjene koliko su tražioci zaposlenja udaljeni od tržišta rada.** ZZZCG primjenjuje metodologiju profilisanja da bi dodijelio učesnicima različite aktivnosti na tržištu rada na osnovu neposrednih intervjuja. Kako ZZZCG nudi nekoliko vrsta usluga i programa, treba da utvrdi koje su usluge primjerenije za svakog klijenta, na osnovu inicijalnog intervjuja sa dodijeljenim službenikom. Izrađuje se individualni akcioni plan [zapošljavanja], a dodijeljeni službenik treba redovno da prati napredak. Čini se da se za određivanje različitih mjera ne koriste administrativni podaci niti drugi izvora podataka kako bi se dobile ulazne informacije za odluku, osim onih koje se prikupe tokom inicijalnog intervjuja. Uvođenje metodologije statističkog profilisanja, koja dopunjuje ocjenu koju radi službenik, bi moglo da bude odgovarajuće kako bi se maksimalno povećao uticaj oskudnih resursa Zavoda za zapošljavanje.

**Naknada za nezaposlenost obuhvata relativno veliki dio registrovanih tražilaca zaposlenja, uprkos tome što je za nju namijenjen minoran dio doprinosa za socijalno osiguranje.** Tokom 2019. godine je bilo 14.000 korisnika naknade za nezaposlenost, što čini 36% od 39.000 registrovanih tražilaca zaposlenja koliko ih je bilo u prosjeku te godine. Ovo je uprkos tome što je samo 0,5 procentnih poena namjenski određeno za naknade za nezaposlenost od ukupno 10,3% doprinosa za socijalno osiguranje. Stoga je zamjenska stopa najniža među susjednim zemljama i uporednim zemljama u Evropskoj uniji (Grafikon 14)<sup>41</sup>. Uprkos tome što se naplaćuju kao progresivni porez, naknade se ne isplaćuju proporcionalni visini prethodnog dohotka. Prema Zakonu o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti iz 2019. godine, svi korisnici dobijaju naknadu koja je ekvivalentna iznosu od 120%

<sup>40</sup> Zajedničko finansiranje ukupno iznosi skoro 2,7 miliona USD (Zajednički SDG fond, 2021).

<sup>41</sup> Zamjenska stopa mjeri udio naknade za zaposlenost u odnosu na prethodni dohodak korisnika.

Grafikon 15: Crna Gora ima najnižu zamjensku stopu u regionu



Izvori: Crna Gora: MONSTAT, Albanija: INSTAT, Srbija: Republički zavod za statistiku Srbije, BiH: Federalni zavod za statistiku Bosne i Hercegovine, Sjeverna Makedonija: MAKSTAT i OECD za preostale zemlje; Za stope doprinosa: Programi socijalnog osiguranje širom svijeta, Evropa (Social Security Programs Throughout the World, Europe), 2018.  
Napomena: Zamjenske stope su date u odnosu na bruto zaradu pojedinca bez dodatnih naknada za smještaj ili socijalnu pomoć. U Letoniji se doprinosi naplaćuju zajedno sa ostalim socijalnim osiguranjem, pa se stoga osiguranje od nezaposlenosti ne može izdvojiti.

koeficijenta utvrđenog zakonom (poslednji put utvrđenog na 108 eura neto) u periodu od 3 do 12 mjeseci, u zavisnosti od dužine prethodnog zaposlenja. Korisnici su morali da rade najmanje 9 mjeseci neprekidno ili sa prekidima posljednjih 18 mjeseci<sup>42</sup>.

**Plaćeno roditeljsko odsustvo se obezbjeđuje i formalno zaposlenima i onima koji su registrovani kao nezaposleni.** Zaposleni imaju pravo na do 12 mjeseci roditeljskog odsustva nakon rođenja djeteta a procenat prethodnog dohotka se prima u formi naknade zarade, sa maksimalnim iznosom koji je jednak dvostrukom iznosu prosječne zarade, osim ako zaposleni nije imao plaćeni rad koji je kraći od 12 mjeseci bez prekida, a nakon toga se ograničava na prosjek. Poslodavci plaćaju naknadu za roditeljsko odsustvo, koja se refundira iz državnog budžeta. Centri za socijalni rad su takođe zaduženi za administriranje ove naknade, koja potpada u politike zapošljavanja, čime se dodatno povećava obim posla za već ionako opterećene službenike u centrima. Nema namjenskog doprinosa za socijalno osiguranje za roditeljsko odsustvo, a rashodi su iznosili 16,3 miliona eura u 2019. godini odnosno 0,3% BDP-a. Prebacivanje plaćenog roditeljskog odsustva na socijalno osiguranje i njegovo administriranje bilo preko funkcionalnog PIO Fonda ili Fonda zdravstvenog osiguranja bi bilo u skladu sa preovladavajućim modelima širom svijeta, a smanjilo bi dio opterećenja centara za socijalni rad. U slučaju da ni jedan roditelj nije imao formalno zaposlenje, oni koji su registrovani kao nezaposleni kod ZZZCG i studenti imaju pravo na mjesečnu naknadu od 63,50 eura sve dok dijete ne navrší jednu godinu starosti.

<sup>42</sup> Službeni list Crne Gore, br. 24/19.



# Pouke iz odgovora na COVID-19

Vlada je brzo reagovala na pandemiju COVID-19 sa brojnim paketima koji su sadržali mjere podrške iz oblasti socijalne zaštite. Međutim, podrška se uglavnom sastojala od jednokratnih transfera postojećim korisnicima, jer se postojeći programi nisu mogli širiti horizontalno. Svim registrovanim nezaposlenima je obezbijedena jednokratna naknada. Dodatnim subvencijama za zarade pružena je podrška za otvaranje novih radnih mjesta i zadržavanje zaposlenih. Usluge socijalne i dječje zaštite su pretrpjele ozbiljne poremećaje, dok su naknade za penzionere ostale stabilne usljed modela usklađivanja.

**Vlada Crne Gore je brzo odgovorila na krizu kroz pet paketa.** Tokom 2020. godine, Vlada je pružila socijalnu podršku kroz tri različita paketa, prvi 9. aprila, samo tri sedmice nakon što je prijavljen prvi potvrđeni COVID-19 slučaj u zemlji. Uslijedila su dva naredna paketa, u aprilu i julu 2020. godine, kojima je obezbijedena socijalna podrška od oko 35 miliona eura. U januaru i aprilu 2021. godine, Vlada je usvojila nove pakete koji su obuhvatili dodatne i obnovljene mjere.

**Sistem materijalnih davanja Crne Gore je bio u mogućnosti da brzo pruži podršku postojećim korisnicima, ali nije bio u mogućnosti da proširi davanja da obuhvate nove siromašne i ranjive grupe.** Korisnici materijalnog obezbjeđenja su dobili jednokratnu naknadu od 50 eura kao dio prvog paketa pomoći u 2020. godini i 200 eura u trećem paketu. Podrška kroz četvrti paket iz januara 2021. godine je varirala u zavisnosti od veličine porodice, porodice sa jednim ili dva člana su primile 50 eura, a veće porodice su primile 100 eura. Korisnici lične invalidnine su dobili 50 eura. Pored toga, svim porodicama korisnicima nekog vida materijalnih davanja i subvencija za električnu energiju, ta pomoć je udvostručena u okviru prvog paketa podrške. Usljed postojanja ISSS, Vlada je mogla brzo da identifikuje kvalifikovane korisnike i da obradi plaćanja u roku od tri dana. Međutim, nije bilo moguće proširiti obuhvat materijalnog obezbjeđenja usljed strogih kriterijuma za ispunjavanje uslova za ostvarenje tog prava. Kako bi se ti kriterijumi izmijenili tokom krizne situacije, Vlada je trebalo da dobije odobrenje Skupštine, a to nije mogla da uradi u izbornoj godini. Ova kriza je ukazala na potrebu za pažljivijim analiziranjem djelotvornosti materijalnih davanja kao mehanizma za odgovor na krizu i naglasila rigidnost nametnutu postojećim sistemom socijalne zaštite, naročito diskvalifikacionih kriterijuma za ostvarenje prava na

materijalno obezbjeđenje. Pored reformisanja mehanizma za ciljanje korisnika programa, uspostavljanje događaja za iniciranje u zakonima o socijalnoj zaštiti i odgovoru na rizike od katastrofa omogućilo bi se pravovremeno vertikalno i horizontalno proširenje kako bi se doseglo do novih ranjivih grupa stanovništva tokom krize.

**Vlada je obezbijedila jednokratne naknade za sve registrovane nezaposlene i kreirala subvencije zarada da bi zaštitila radna mjesta.** Kako Vlada nije bila u mogućnosti da proširi program „poslednjeg utočišta“ da bi zaštitila nove siromašne, ona je umjesto toga obezbijedila jednokratnu podršku za sve one koji su registrovani kod ZZZCG. Drugim paketom je obezbijedena jednokratna naknada od 50 eura, te druga naknada od preko 100 eura u januaru 2021. godine svim registrovanim nezaposlenim licima koji u tom trenutku nisu bili korisnici materijalnog obezbjeđenja. Kako bi se podstaklo otvaranje novih radnih mjesta i zaštitila zaposlenost, uvedene su subvencije zarada od 50 do 100% zarade zaposlenog kao dio prvog paketa koje su nakon toga produžavane. Kao dio trećeg ekonomskog paketa, Vlada je produžila subvencije zarada za mjesec jul, avgust i septembar na preduzeća, kompanije i preduzetnike koji posluju u oblastima turizma, ugostiteljstva i javnog prevoza. Procijenjeno je da je ova inicijativa podrazumijevala budžet od 4 miliona eura mjesečno, odnosno 12 miliona eura tokom trajanja mjere. U januaru 2021. godine subvencije su povećane na 100% minimalne bruto zarade, a sektori koji su navedeni kao ugroženi zbog pandemije su prošireni korišćenjem podataka o prometu Poreske uprave.

**Iznosi penzija su ostali stabilni tokom pandemija usljed rotirajuće formule usklađivanja.** U 2020. godini, stopa pokrivenosti osiguranicima penzionog

sistema u Crnoj Gori je jako smanjena na 62% radne snage, kao posljedica smanjenja zaposlenosti zbog pandemije, a broj osiguranika je smanjen za skoro 20%. U 2021. godini, kako se zaposlenost povratila uz oporavak ekonomije, broj osiguranika je vraćen na nivo prije pandemije. Nominalne, realne i relativne penzije su ostale na stabilnim nivoima tokom 2020. i 2021. godine, dok se zamjenska stopa kretala oko nivoa od 55%<sup>43</sup>, djelimično kao posljedica uvedene rotirajuće formule za usklađivanje. Međutim, ova politika će, zajedno sa retroaktivnim povećanjem najniže penzije sa 149 eura na 253,61 euro, nametnuti snažan fiskalni pritisak na javne finansije.

**Sistemi socijalnog osiguranja su dopunjeni jednokratnim davanjima primaocima najniže penzije i kroz subvencionisanje doprinosa za socijalno osiguranje.** Vlada je u sklopu prvog ekonomskog paketa isplatila po 50 eura osobama koje primaju najnižu penziju. Ukupno je 12.012 penzionera dobilo ovu naknadu, sa ukupnim troškom od 628.700 eura. Naknada je proširena na drugi jednokratni novčani transfer u istom iznosu u januaru 2021. godine. U okviru mjera za podsticanje zapošljavanja, Vlada je takođe subvencionisala doprinose za socijalno osiguranje. Vlada je u drugom ekonomskom paketu platila šest mjeseci doprinosa za socijalno osiguranje za poljoprivredne proizvođače koji su redovni osiguranici. Pored toga, Vlada je najavila da će novozaposleni koji su bili registrovani kod ZZZCG duže od tri mjeseca biti izuzeti od plaćanja poreza na dohodak fizičkih lica, kao i doprinosa za penziono i invalidsko osiguranje za 2021. godinu i djelimično nakon toga, pod uslovom da je poslodavac u trenutku novog zapošljavanja povećao broj zaposlenih u odnosu na kraj 2020. godine.

<sup>43</sup> Zamjenska stopa pokazuje iznos prve nove penzije u odnosu na prosječnu zaradu.

## Rezime i prioriteti za reforme

**Nalaz analize je da je ekonomičnost sistema socijalne i dječje zaštite Crne Gore u riziku od pogoršavanja.** Vlada uvodi ili proširuje set neciljanih i fragmentisanih materijalnih davanja za koje se procjenjuje da će udvostručiti izdvajanja u tu svrhu do 2023. godine. Dok je predlog za povećanje obuhvata sistema za pohvalu, vjerovatno je da neće sve predložene reforme biti ekonomične, a neke vjerovatno neće uopšte postići ciljeve Vlade. Veće investiranje u usluge koje podržavaju ulaganje u ljudski kapital i proširenje podrške „poslednjeg utočišta“ bi unaprijedilo djelotvornost aktivnosti na smanjenju siromaštva i povećalo produktivnost svih članova društva.

**Potrošnja za materijalna davanja koja je usmjerena ka siromašnima je i dalje niska, iako veliki broj ljudi i dalje živi u siromaštvu.** Uprkos produženom periodu ekonomskog rasta sve do 2020. godine, u Crnoj Gori je siromaštvo ostalo na značajnom nivou. Bez obzira na to, obuhvat materijalnim obezbjeđenjem je bio nizak, što dovodi do toga da su neki od najranjivijih članova društva isključeni iz socijalne zaštite. Reformisanje postojećih uslova za ostvarenje prava i preispitivanje metoda targetiranja u pravcu veće korelacije sa statusom siromaštva bi pomoglo da se smanje neke od postojećih grešaka isključenosti.

**Zastarjeli model utvrđivanja invaliditeta dovodi do nepravdnog i neefikasnog pružanja naknada i usluga po osnovu invaliditeta.** Trenutno više od 30 komisija procjenjuje i utvrđuje invaliditet u Crnoj Gori i u većini slučajeva primjenjuju zastarjeli medicinski model utvrđivanja invaliditeta. To dovodi do toga da neke osobe s ozbiljnim invaliditetom nemaju pravo na usluge ili naknade, a visina materijalnog davanja nije zasnovana na ocjeni dodatnih troškova života i učešća osoba sa invaliditetom. U toku je prijeko potrebna reforma za prelaženje sa medicinskog modela za utvrđivanje invaliditeta na model zasnovan na pravima. Potrebna je snažna posvećenost Vlade za uspješnu koordinaciju reforme koja će ubrzati pravično i pravedno pružanje usluga po osnovu invaliditeta i integrisanih usluga, kao i omogućiti njihov kontakt sa i pristup sistemu socijalne zaštite.

**Oblast usluga socijalne i dječje zaštite je bila predmet značajnih reformi, ali minimalni set usluga nije obezbijeđen niti definisan.** Raspoloživost i obuhvat usluga su niski, naročito za osnovne usluge za djecu i porodice. Crna Gora je ostvarila brz napredak u pogledu smanjenja broja djece smještene u ustanove, ali nedostaje hraniteljstvo uz intenzivnu i dodatnu podršku za djecu sa smetnjama u razvoju i urgentno hraniteljstvo za djecu bez adekvatnog roditeljskog staranja kako bi se prevenirale buduće institucionalizacije. Nisu jasno razdvojene odgovornosti za finansiranje usluga socijalne i dječje zaštite između centralnog i lokalnog nivoa, što dovodi do nejednakosti, na primjer kod pružanja usluga i njihovog kvaliteta. Proširenje u pogledu pristupa, opsega, geografske distribucije, kvaliteta i održivosti usluga podrške za djecu, porodice i žrtve, kao i minimalnog seta usluga koji treba da se pruži na lokalnom nivou, treba jasno definisati u relevantnim propisima i obezbijediti odgovarajuća budžetska sredstva. S obzirom na starenje stanovništva i cilj deinstitucionalizacije, potrebna je strategija za povećanje ponude i kvaliteta usluga za starije van javnog sektora. Treba da se unaprijedi obezbjeđivanje kvaliteta i monitoring za sve usluge (bez obzira na izvor finansiranja). U tom pogledu, treba osnažiti kapacitete Ministarstva rada i socijalnog staranja i Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, ali i inspekcije socijalne zaštite, kako bi se osiguralo obezbjeđivanje kvaliteta u sistemu socijalne i dječje zaštite.

**Potrebno je više analiza o dugoročnom fiskalnom uticaju i održivosti penzione reforme iz 2020. godine.** Nedavne reforme su vratile unazad napore u pogledu fiskalne konsolidacije iz prethodnih godina, ali je procijenjeno da će osigurati adekvatne penzije na dugi rok. Pronalaženje pravog balansa između adekvatnosti penzija i fiskalne održivosti će predstavljati glavni izazov za Vladu u narednoj fazi reformisanja penzionog sistema. To će zahtijevati dodatne detaljne analize o dugoročnim posljedicama različitih scenarija reformi, kao što su promjene modela usklađivanja, starosna granica za penzionisanje, doprinosi za socijalno osiguranje ili mogućnosti za prijevremeno penzionisanje. Pored toga, određeni broj zastarjelih opasnih zanimanja

i dalje ima pravo na prijevremeno penzionisanje uprkos reformi iz 2020. godine koja je imala za cilj da se pozabavi ovim pitanjem.

**Obuhvat aktivnim politikama tržišta rada je nizak i mali broj programa dolazi do najranjivijih.** Crna Gora ima najveće rashode za politike tržišta rada na Zapadnom Balkanu, u velikoj mjeri usljed visoke potrošnje za program osposobljavanja svršenih visokoškolaca. Iako naknada za nezaposlenost ima relativno visok obuhvat njena adekvatnost je niska, djelimično zbog toga što se ne plaća u odnosu na iznos prethodnog dohotka. Najveći je program osposobljavanja za svršene visokoškolce, koji je usmjeren ka relativno privilegovanom dijelu stanovništva. Obuhvat aktivnih politika tržišta rada koje implementira ZZZCG, koje su usmjerene ka najranjivijima, je nizak. Statističko profilisanje i veća upotreba postojećih podataka za monitoring i evaluaciju bi mogli da povećaju efikasnost i djelotvornost usluga ZZZCG.

**Vlada je brzo odgovorila na pandemiju COVID-19, ali je nepostojanje mehanizama za odgovor na šokove spriječilo horizontalno proširenje podrške, a došlo je do prekida osnovnih usluga.** Konačno, pouke iz pandemije COVID-19 skreću pažnju na potrebu da se u sistem socijalne zaštite ugradi fleksibilnost, naročito u sistem materijalnih davanja, kako bi se omogućilo proširenje obuhvata za dodatna siromašna domaćinstva tokom perioda kriza i kao odgovor na šokove. ISSS pruža osnov za izgradnju takvog sistema koji odgovara na šokove, kao i za analize koje bi mogle da daju ulazne informacije za rani odgovor na rizike i za doseganje do pogođenih zajednica. Nepostojanje investicija u krucijalne usluge socijalne i dječje zaštite je dovelo do neadekvatnog pružanja osnovne podrške tokom vrhunca pandemije, naročito za žene i djecu, uključujući one s invaliditetom.

Kratkoročne	Srednjoročne	Dugoročne
<b>Materijalna davanja za podršku siromašnim, ranjivim i osobama s invaliditetom</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preispitati kriterijume za ostvarenje prava na materijalna davanja sa ciljem unaprijeđenog targetiranja siromaštva (npr. uklanjanjem diskvalifikatornih uslova kao što su vlasništvo nad zemljištem i status nezaposlenog lica);</li> <li>• Unaprijediti adekvatnost materijalnog obezbjeđenja za sve korisnike;</li> <li>• Preispitati adekvatnost kombinovanih naknada, nenovčane podrške i umanjenja troškova u odnosu na ciljeve vezano za dostojan život, učešće i aktivaciju;</li> <li>• Redefinisati fokus potrošnje na podršku djeci da ostvare svoj puni potencijal kroz investiranje u usluge u zdravstvu, obrazovanju i usluge za djecu;</li> <li>• Definirati alternativna rješenja zasnovana na dokazima za naknade za majke, bazirana na analizi troškova i koristi, koja bi postepeno zamijenila sadašnju naknadu;</li> <li>• Preispitati djelotvornost i obrazloženje naknada predviđenih za podsticanje nataliteta i drugih materijalnih davanja, kao što su naknade za novorđenčad, razmotriti opcije za obezbjeđivanje da naknade dođu do najsiromašnijih i najranjivijih kroz proaktivno doseganje do stanovništva koje može da ima pravo na podršku, uz razmatranje i procjenu opcija za uvođenje procjene imovnog stanja ili oporezivanja pojedina sa visokim dohotkom.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preispitati djelotvornost i kompatibilnost različitih metoda targetiranja za materijalno obezbjeđenje kako bi se transparentno i objektivno identifikovala domaćinstva koja su siromašna;</li> <li>• Proširiti obuhvat materijalnog obezbjeđenja;</li> <li>• Procijeniti izvodljivost mogućnosti isključivanja dijela prihoda kako bi se smanjila nemotivisanost za rad korisnika materijalnog obezbjeđenja;<sup>44</sup></li> <li>• Reformisati sistem utvrđivanja invaliditeta kako bi se prešlo sa medicinskog modela na socio-medicinski model zasnovan na stepenu sposobnosti, koji bi bio centralizovan u jednoj komisiji, ali koja bi se lako kontaktirala i kojoj bi osobe sa invaliditetom imala lak pristup.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koristiti reformisan sistem utvrđivanja invaliditeta kako bi se racionalizovao broj materijalnih davanja vezano za invaliditet i integrisati pružanje usluga, sa iznosima naknada i garantovanim uslugama u zavisnosti od nivoa potrebne podrške.</li> </ul>

<sup>44</sup> Isključivanje dijela prihoda predstavlja dio primanja koja se isključuju tokom definisanog perioda iz obračuna prihoda koji se koristi da bi se utvrdilo da li osoba ima pravo na neku naknadu i visina naknade.

Kratkoročne	Srednjoročne	Dugoročne
<b>Usluge socijalne i dječje zaštite</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Osigurati pružanje minimalnog seta usluga u svakoj opštini ili kao zajedničko pružanje usluga za više opština;</li> <li>Uspostaviti ili povećati preventivne usluge kao što su usluge porodičnog saradnika, hraniteljstva, uključujući specijalizovano i urgentno hraniteljstvo ili SOS linije za pomoć, kako bi se prevenirala institucionalizacija mlađe djece; evaluirati usluge tako da se kao prioritet finansiraju djelotvorne usluge zasnovane na dokazima;</li> <li>Osnažiti ulogu obezbjeđivanja kvaliteta od strane Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, tj. izraditi indikatore za monitoring kvaliteta usluga, uključujući stručni rad pružalaca usluga;</li> <li>Izraditi dugoročni nacionalni plan sa adekvatnim budžetom za razvoj, povećanje i pružanje usluga za sve relevantne grupe i potrebe, uključujući usluge podrške za djecu, porodice i žrtve.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uvesti/revidirati neophodne propise za monitoring i evaluaciju pružalaca usluga i osigurati adekvatne ljudske resurse za njihovu implementaciju;</li> <li>Osigurati da je pružanje usluga finansijski predvidivo za pružaoce usluga iz javnog i ne-javnog sektora i da su troškovi pružanja usluga adekvatno pokrивaju;</li> <li>Osnažiti kapacitete Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu za istraživanje, analizu podataka i evaluaciju, tako da bude u mogućnosti da pruži sistem mjerljive dokaze o tome zašto određene usluge treba da se povećaju ili ne;</li> <li>Osnažiti ljudske i stručne kapacitete službenika zaduženih za vođenje slučajeva u centrima za socijalni rad kako bi u potpunosti implementirali sistem vođenja slučajeva i upućivanja;</li> <li>Reformisati organizaciju rada u centrima za socijalni rad kako bi se smanjio obim administrativnih aktivnosti i povećalo vrijeme za stručni socijalni rad;</li> <li>Izraditi registar osoba s invaliditetom pri Institutu za javno zdravlje;</li> <li>Implementirati dugoročni plan za razvoj i povećanje usluga.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Izgraditi kapacitete sistema kako bi se obezbijedio kvalitet pružanja usluga, uključujući kvalitet stručnog rada pružalaca usluga;</li> <li>Izgraditi kapacitete sistema za vršenje monitoringa i za evaluaciju usluga;</li> <li>Implementirati dugoročni plan za razvoj i proširenje usluga.</li> </ul>
<b>Penzije</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Utvrđiti i rangirati ciljeve penzionog sistema (fiskalna održivost, adekvatnost međugeneracijska pravičnost, horizontalna pravičnost).</li> <li>Uvesti mjere u oblasti penzija sa ciljem da se produži aktivnost na tržištu rada, poput povećanja starosne granice za penzionisanje, ukidanja dugog radnog staža kao osnova za penzionisanje (61 godina starosti i 40 godina staža), suziti opšte mogućnosti za prijevremeno penzionisanje;</li> <li>Uvesti kompletan radni staž kao period za obračun penzija.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Razmotriti modele utvrđivanja vrijednosti prve penzije i usklađivanja penzija kojima bi se vrednovao prethodni dohodak i bolje zaštitili penzioneri od inflacije (vrednovanje prve penzije u skladu sa zaradom i usklađivanje penzija u skladu sa rastom cijena);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uj ili kvazi obavezni penzioni stub koji se u potpunosti finansira (dodatak u slučaju suženog fiskalnog prostora).</li> </ul>
<b>Zapošljavanje i aktivne politike tržišta rada</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Kreirati jasan i transparentan okvir za monitoring i evaluaciju koji uključuje sprovođenje redovne rigorozne evaluacije aktivnih politika tržišta rada i distribuiranje rezultata o istim;</li> <li>Kreirati formalne veze između baza podataka Zavoda za zapošljavanje i Poreske uprave;</li> <li>Dodatno razviti i osnažiti socijalnu zaštitu i program aktivacije u sektoru zapošljavanja i mimo formalnih zahtjeva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Istražiti uvođenje statističkog profilisanja tražilaca posla kako bi se povećala efikasnost savjetodavne funkcije;</li> <li>Istražiti načine za transformisanje sistema za aktivne politike tržišta rada po osnovu poziva u otvorene programe koji su kontinuirano na raspolaganju.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reformisati iznos naknada za nezaposlenost i sprovesti detaljnu analizu tih naknada kako bi se dobile ulazne informacije za revidiranje parametara kao što su: (i) trajanje naknade; (ii) period plaćanja doprinosa, sa fleksibilnošću da može da se promijeni; i (iii) stopa doprinosa.</li> </ul>

Kratkoročne	Srednjoročne	Dugoročne
<b>Pripravnost za i odgovor na katastrofe</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Uvesti zakonski osnov kojim se omogućava da se materijalno obezbjeđenje ili druge relevantne naknade prošire na dodatna siromašna domaćinstva kao odgovor na šokove.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Razmotriti proširene ISSS kako bi se uključili dodatni potencijalni korisnici koji se mogu targetirati za podršku u slučaju krize (kretanje ka socijalnom registru);</li> <li>Osnažiti usluge doseganja do osoba u stanju socijalne potrebe od strane centara za socijalni rad kojim bi se podržala „po potrebi“ priroda davanja, kao što su materijalno obezbjeđenje, dodatak za djecu, između ostalih;</li> <li>Reformisati materijalno obezbjeđenje kako bi se omogućilo da se program proširi horizontalno tokom kriza (tj. uključivanje novih korisnika);</li> <li>Analizirati ranjivost Crne Gore, glavne izvore rizika<sup>45</sup> kako bi se dobile ulazne informacije za opcije za odgovor na buduće krize, uključujući uspostavljanje naprednih kriterijuma za uključivanje u program, vrste podrške, metode targetiranja i sprovođenja;</li> <li>Izraditi sveobuhvatan okvir za saradnju sa sistemom za humanitarni odgovor i odgovor u pogledu rizika od katastrofa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Razmotriti finansiranje rizika od katastrofa povezano sa uspostavljenim okidačima koji bi opredijeljivali sredstva za proširenje obuhvata programima socijalne zaštite kao odgovor na šokove.</li> </ul>

<sup>45</sup> Na primjer, u Crnoj Gori istorijske krize bi bile COVID-19 iz 2020. godine, globalnu ekonomsku krizu iz 2008. godine, rat u Jugoslaviji tokom 1990-tih i zemljotres iz 1979. godine.

## Korišteni materijali

- Bejaković, Predrag. 2021. "Evaluacija aktivne politike tržišta rada u Crnoj Gori" ("The Evaluation of Active Labour Market Policy in Montenegro.")
- Bussolo, Maurizio, Johannes Koettl, i Emily Sinnott. 2015. Zlatno starenje: izgledi za zdravo, atkveno i prosperitetno starenje u Evropi i Centralnoj Aziji (Golden Aging: Prospects for Healthy, Active, and Prosperous Aging in Europe and Central Asia.)
- Centar za socijalnu politiku. 2021. "Pravci promjena u neposrednoj budućnosti socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori" ("Directions of Change in the Near Future in Social and Child Protection in Montenegro.")
- ESPN. 2020. Skupština Crne Gore usvojila novi Zakon o penzijama ("Montenegrin Parliament Adopts New Pension Legislation.")
- . 2021. Crnogorska Skupština usvojila izmjene minimalne zarade i dodatka za djecu ("Montenegrin Parliament Adopts Changes to Minimum Wage and Child Allowance.")
- ETF. 2021. Na koji način migracija, ljudski resursi i tržište rada međusobno djeluju u Crnoj Gori ("How Migration, Human Capital and the Labour Market Interact in Montenegro.")
- Evropska komisija (European Commission). 2019. Izveštaj za Crnu Goru za 2019. Evropska komisija ("Montenegro 2019 Report." European Commission). <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf>.
- . 2021. Izveštaj za Crnu Goru za 2021. ("Montenegro 2021 Report.")
- ILO. 2021. Izveštaj o socijalnoj zaštiti u svijetu 2020-2022 (World Social Protection Report 2020-2022)
- . 2022. Evaluacija uticaja Programa stručnog osposobljavanja svršenih visokoškolaca u Crnoj Gori ("Impact Evaluation of the Professional Training for Graduates (PTG) Programme of Montenegro.")
- IMF. 2022. Crna Gora: Konsultacije u vezi sa člalom IV za 2021. – saopštenje za medije; Izveštaj zaposlenih; i Izjava izvršnog direktora za Crnu Goru – izvještaji MMF-a za zemlje za 2022. ("Montenegro: 2021 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Montenegro." IMF Staff Country Reports 2022 (060)): 1. <https://doi.org/10.5089/9798400201332.002>.
- Zavod za socijalnu i dječju zaštitu (Institute for Social and Child Protection). 2021a. "Analiza potreba i mogućnosti za uspostavljanje podrške porodici i usluga koje se pružaju na nivou zajednice za biološke porodice."
- . 2021b. "Analiza primjene Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti."
- Kaluđerović, Jadranka, i Branko Bošković. 2021. Dugoročna njega za stara lica – Crna Gora ("Long-Term Care for Older People – Montenegro.")
- Kolev, Alexandre, i Justina La. 2021. Finansiranje proširenja socijalnog osiguranja na radnike u neformalnoj ekonomiji: uloga doznaka ("Financing the Extension of Social Insurance to Informal Economy Workers: The Role of Remittances.")
- Radulović, Suzana. 2014. Neformalna ekonomija u Crnoj Gori: stvaranje ambijenta za održivi razvoj preduzeća u Crnoj Gori ("Informal Economy in Montenegro: The Enabling Environment for Sustainable Enterprises in Montenegro.") <http://poslodavci.org/en/publications/informal-economy-in-montenegro>.

- Raketić, Dragan, i Aleksandra Višnjić. 2021. Studija materijalnih davanja za prioritene izmjene Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Study of Material Benefit and the Need for Priority Amendments of the Social and Child Protection Act.")
- Ratha, Dilip, i Eung Ju Kim. 2022. Konflikt Rusija-Ukrajina: implikacije na tokove doznaka u Ukrajini i Centralnoj Aziji ("Russia-Ukraine Conflict: Implications for Remittance Flows to Ukraine and Central Asia") KNOMAD Mig.
- UNDP. 2021. Reforma nacionalnog sistema za utvrđivanje invaliditeta: dokument za nabavke ("Reform of National Disability System: Procurement Document.") <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/MNE/ProDoc> REFORM OF NATIONAL DISABILITY SYSTEM. docx.
- UNICEF. 2019. Analiza rada Centara za socijalni rad u Crnoj Gori ("Analysis of the Work of Centres for Social Work in Montenegro.")
- . 2021a. CODI izvještaj treći dio: Uloga socijalne pomoći i socijalnih usluga kao podrška produktivno angažmanu u ekonomiji i snaženje korisnika ("CODI Report Part 3: The Role of Social Assistance and Social Services in Supporting Productive Engagement in the Economy and Empowerment of Beneficiaries.")
- . 2021b. Međunarodne institucionalne konsultacije za sprovođenje ocjene sistema socijalne zaštite u Crnoj Gori ("International Institutional Consultancy to Conduct an Assessment of the Social Protection System in Montenegro.")
- Wilmoth, John. 2004, Efekat tempa i demografska mjerenja: U pravu objedinjenog okvira za analizu i tumačanje ("Tempo Effects and Demographic Measurement: Toward a Unified Framework for Analysis and Interpretation")
- Svjetska banka. 2017. Dokument za predloženu garanciju zasnovanu na javnim politikama za fiskalnu otpornost i otpornost finansijskog sektora ("Document for a Proposed Fiscal and Financial Sector Resilience Policy-Based Guarantee.")
- . 2021a. Ozeljenjavanje oporavka: Redovni ekonomski izvještaj za Zapadni Balkan br. 20 | jesen ("Greening the Recovery." Western Balkans Regular Economic Report No. 20 | Fall), no. Fall.
- . 2021b. Ažurirana sistematska dijagnostika za Crnu Goru ("Montenegro Systematic Country Diagnostic Update,") no. 160404. <https://doi.org/10.1596/35944>.
- . 2021c. Potisnuti oporavak: Redovni ekonomski izvještaj za Zapadni Balkan br. 19 | proljeće ("Subdued Recovery." Western Balkans Regular Economic Report No. 19 | Spring), no. 19.





**WORLD BANK GROUP**  
Social Protection & Jobs



for every child

© 2022 International Bank for Reconstruction and  
Development / The World Bank

1818 H Street NW, Washington DC 20433

Telephone: 202-473-1000

Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)



Ovaj projekat je finansirala Evropska unija