

Situaciona analiza sistema socijalne zaštite u Crnoj Gori¹

Sažeti pregled

Crna Gora je tokom prethodne decenije ojačala svoj sistem socijalne zaštite, ali skorije reforme javnih politika izazivaju zabrinutost u pogledu održivosti i djelotvornosti. Izdvajanja za materijalna davanja dopijevaju samo do ograničenog dijela populacije siromašnih. Međutim, nedavno uvedeni dodatak za djecu povećaće obuhvat materijalnim davanjima kad su u pitanju djeca, kao posebno ranjiva grupa u Crnoj Gori. Pristup materijalnim davanjima je nedavno dodatno proširen uvođenjem naknade za novorođenčad, vraćanjem naknade za majke sa troje i više djece za ranije korisnice i povećanim izdvajanjima za jednokratnu novčanu pomoć koju dodjeljuju različita ministarstva. Očekuje se da će se, na osnovu navedenih povećanja, izdvajanja za materijalna davanja više nego udvostručiti. Međutim, materijalno obezbjeđenje (MO), koje je usmjereno na rješavanje siromaštva, se smanjivalo, uprkos mogućnosti koju ima da precizno dođe do najsiromašnijih. Radi se na reviziji sistema utvrđivanja invaliditeta kako bi se obezbijedio pravedniji i pravičniji pristup materijalnim davanjima i uslugama, a ostvaren je i napredak na planu smanjenja broja djece koja se smještaju u ustanove u odnosu na broj djece na hraniteljstvu. Izdvajanja za usluge socijalne i dječije zaštite su niska 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 brigu. Očekuje se da nedavne penzione reforme održe nivo penzija u odnosu na zarade, ali će znatno pogoršati fiskalnu održivost na srednji-do-duži rok. Izdvajanja za programe i mjere na tržištu rada su bila visoka u odnosu na uporedne zemlje iz regiona, ali su u velikoj mjeri usmjerena na visokoobrazovane grupe stanovništva, umjesto na one koji imaju najviše poteškoća da (ponovo) uđu na tržište rada.

Preporučene ključne oblasti za reformu

- Unaprijediti targetiranje siromaštva pomoću materijalnih davanja i proširiti obuhvat materijalnog obezbjeđenja (MO).
- Preispitati adekvatnost kombinovanih davanja, nenovčane podrške i umanjenja troškova u odnosu na ciljeve vezane za dostojanstven život, učešće i aktivaciju.
- Dovršiti prelazak sa medicinskog modela utvrđivanja invaliditeta na socio-medicinski model zasnovan na stepenu sposobnosti, koji bi centralizovano primjenjivala samo jedna komisija.
- Preispitati djelotvornost i obrazloženje za materijalna davanja kojima se podstiče rađanje i druga, poput naknada za novorođenčad. Uspostaviti ili pojačati preventivne usluge, kao što su porodični saradnik, hraniteljstvo (uključujući specijalizovano i urgentno hraniteljstvo) i SOS linija.
- Unaprijediti koordinaciju organa koji pružaju usluge socijalne i dječije zaštite i jasno definisati obaveze na nacionalnom i lokalnom nivou.
- Jačati kapacitet sistema za monitoring i evaluaciju usluga socijalne i dječije zaštite, što uključuje jačanje kapaciteta Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu.
- U oblasti penzija, uvesti mjere za produženje radnog vijeka, poput povećanja starosne granice za penzionisanje, eliminisanja punog radnog staža kao osnova za penzionisanje i sužavanja opštih mogućnosti za prijevremeno penzionisanje.
- Uvesti obavezni ili kvazi-obavezni penzioni stub koji se u potpunosti finansira.
- Unaprijediti usmjerenost programa aktivnog tržišta rada kako bi se došlo do ranjivih grupa i pojačati fokus na monitoring i evaluaciju.
- Obezbijediti zakonski osnov kojim bi se omogućilo da, u sklopu odgovora na krize, MO ili druga relevantna materijalna davanja budu proširena i obuhvate dodatna siromašna domaćinstva. Proširiti informacijski sistem socijalnog staranja tako da obuhvati potencijalne korisnike i postane kompletan socijalni registar.

¹ Ovo je jedan u nizu dokumenata u kojima se analiziraju izazovi sa kojima se suočavaju programi socijalne zaštite na Zapadnom Balkanu. Zasniava se na dužoj verziji koju su pripremili Svjetska banka i UNICEF, uz finansijsku podršku Evropske unije. Dokument je dovršen u novembru 2022. godine.

Materijalna davanja za podršku siromašnim, ranjivim i osobama sa invaliditetom

Nizak iznos davanja i kriterijumi za ostvarivanje prava koji djeluju isključujuće ograničavaju djelotvornost MO, kao jedinog materijalnog davanja usmjerenog na siromaštvo. Pravo na MO je ograničeno samo na lica sa niskim prihodima i nesposobna za rad (ili privremeno nesposobna zbog trudnoće ili staranja o djeci), uz niz uslova koji se odnose na imovinsko stanje i zaposlenje. U 2019. godini su korisnici MO činili nešto manje od 5 procenata populacije, uprkos tome što je oko 16 procenata živjelo ispod međunarodne linije siromaštva. Materijalna davanja su znatno ispod nivoa neophodnog za zadovoljenje osnovnih potreba (na primjer, lice bez drugih prihoda dobija manje od 15 procenata minimalne zarade), mada mnogi korisnici mogu ostvariti pravo na druga davanja (dječji dodatak ili subvenciju za električnu energiju).

Novi dječji dodatak će značajno smanjiti siromaštvo. Pravo na dodatak sada imaju sva djeca do 18 godina starosti, a može ga koristiti najviše petoro djece iz istog domaćinstva (ranije je bilo najviše troje).² Ovim izmjenama je udio populacije mlađe od 20 godina koja dobija ovaj dodatak povećan sa 9,7 procenata, koliko je iznosio 2019. godine, na 33 procenata, a procjenjuje se da je udio stanovništva koje živi u siromaštvu smanjen za 1,3 procentna poena. Procjenjuje se da će očekivano proširenje dječjeg dodatka na djecu do 18 godina dodatno smanjiti siromaštvo za 3,8 procentna poena, mada će na najsiromašniji kvintil biti utrošeno manje od procijenjenih 40 procenata budžeta.

Izdaci za osobe sa invaliditetom su porasli i u toku je reforma sistema za utvrđivanje invaliditeta. Izdavanja za programe podrške osobama sa invaliditetom, kao što su dodatak za njegu i pomoć i lična invalidnina, porasla su sa 0,33 procenta BDP-a u 2015. godini na 0,66 procenta u 2020. godini. Međutim, sistem za utvrđivanje invaliditeta je fragmentiran, a iznos davanja ne počiva na procjeni dodatnih troškova života sa invaliditetom, što dovodi do nepravilne dodjele. Utvrđivanje invaliditeta se u velikoj mjeri zasniva na zastarjelom medicinskom modelu kojim se utvrđuje samo da li je osoba 'sposobna', što dovodi do toga da pravo ne mogu ostvariti mnoge osobe koje imaju problema

sa mentalnim zdravljem. U toku je prijeko potrebna reforma koja ima za cilj prelazak sa medicinskog modela utvrđivanja invaliditeta na model zasnovan na ljudskim pravima.

Nedavne promjene na planu javnih politika više će nego udvostručiti izdvajanja za materijalna davanja do 2023. godine. Očekuje se da proširenje dječjeg dodatka na svu djecu do 18 godina, vraćanje prethodno ukinute naknade za majke sa troje i više djece, uvođenje dodatne naknade za novorođenčad, uvođenje alimentacionog fonda i takozvanih socijalnih vaučera, češće odobravanje jednokratne novčane pomoći koju diskreciono dodjeljuje svako ministarstvo i sve veći broj korisnika davanja namijenjenih osobama sa invaliditetom podignu iznos koji se izdvaja za materijalna davanja na preko 3% BDP-a, u odnosu na 1,27% u 2019. godini. Uvođenje i proširenje fragmentiranih i nekih materijalnih davanja koja nijesu nužno zasnovana na konkretnim pokazateljima i analizi troškova i koristi stvaraju rizik od slabije isplativosti. Na primjer, mala je vjerovatnoća da će se materijalnim davanjima koja imaju za cilj povećanje fertiliteta postići zacrtani cilj. Za razliku od toga, veća ulaganja u zdravstvo i obrazovanje i proširenje MO, koje je usmjereno na rješavanje problema siromaštva, pomoglo bi smanjenju siromaštva i povećanju produktivnosti svih članova društva.

Sistem materijalnih davanja u Crnoj Gori bio je u mogućnosti da pruži brzu podršku postojećim korisnicima tokom pandemije COVID-19, ali ne i da proširi broj korisnika. Korisnici MO i lične invalidnine dobili su dodatnu pomoć u sklopu odgovora na pandemiju. Informacioni sistem socijalnog staranja je omogućio vladi brzu identifikaciju korisnika koji imaju određeno pravo i obavljanje isplata u roku od tri dana. Međutim, zbog strogih kategorijskih kriterijuma za ostvarivanje prava, koji se nijesu mogli mijenjati bez izmjena i dopuna zakona, nije bilo moguće proširiti obuhvat MO.

Usluge socijalne i dječje zaštite

Neki aspekti zakonskog okvira za usluge socijalne i dječje zaštite nijesu dovoljno jasni. Neprecizna definicija izvora za finansiranje usluga dovela je do toga da nijesu jasne obaveze centralnog i lokalnog nivoa, dok nepostojanje neophodnog minimalnog seta usluga dovodi do toga da opštine odobravaju

² Ovo ograničenje se neće odnositi na djecu bez roditeljskog staranja niti djecu korisnike lične invalidnine ili dodatka za njegu i pomoć.

jednokratnu novčanu pomoć umjesto administrativno znatno skuplje lepeze usluga. Nedovoljna jasnoća u pogledu grupa koje imaju pravo na određene usluge, naročito savjetodavno-terapijske, otežava licenciranje pružalaca usluga.

Administrativna i ograničenja na planu resursa slabe kvalitet i pristup uslugama. Standardi često nisu fleksibilni i sporo se uspostavljaju, dok izostaju monitoring, evaluacija i kontrola kvaliteta usluga. Neadekvatno finansiranje i kadar ograničavaju Zavod za socijalnu i dječju zaštitu u praćenju kvaliteta rada pružalaca usluga. Kadrovska ograničenja u centrima za socijalni rad znače da se većina usluga pruža pošto se korisnici obrate nekom od centara ili ih uputi neka druga ustanova, a ne kroz procedure za prijem u kojima se prioriteti utvrđuju na osnovu rizika.

Uloženi su značajni naponi na smanjenju broja djece koja se smještaju u ustanove. Broj djece na institucionalnom smještaju se smanjio (2019. godine nije bilo djece mlađe od tri godine), a ojačan je sistem hraniteljstva. Međutim, zbog nedostatka urgentnog i specijalizovanog hraniteljstva djeca se i dalje smještaju u ustanove, što znači da je to često jedina opcija u hitnim slučajevima.

Resursi za usluge na nivou zajednice su ograničeni.

Dok se sve više obezbjeđuje dnevni boravak za djecu sa smetnjama u razvoju, i dalje je ograničena ponuda usluga na nivou zajednice, kao što je stanovanje uz podršku za odrasle osobe sa invaliditetom. Briga o starima se unapređuje izgradnjom rezidencijalnih ustanova, a ne uspostavljanjem usluga na nivou zajednice, što će u godinama koje slijede vjerovatno dovesti do značajnog fiskalnog opterećenja. Nevladine organizacije imaju sve veću ulogu u pružanju usluga namijenjenih starima, ali je, kao i kod svih ostalih usluga socijalne i dječje zaštite, struktura njihovog finansiranja često neodrživa, zbog zavisnosti od donatorskih sredstava i izostanka višegodišnjeg finansiranja.

Penzije

Nedavna penzionarna reforma je osigurala adekvatne penzije, ali po visokoj cijeni i kroz neodržive mjere na planu javnih politika. Reformom je ograničeno ranije predviđeno povećanje starosne granice za penzionisanje, povećana je osnovica za obračun

tako što je izuzeta jedna četvrtina staža sa najnižom zaradom (važi do 2030. godine) i obezbijeđeno je usklađivanje na osnovu (povećanja) stope promjene indeksa potrošačkih cijena i rasta prosječne bruto zarade. Mada je time osiguran veći iznos penzija, reforma izaziva zabrinutost u pogledu održivosti. Izdaci za penzije, koji čine preko 80 procenata ukupne potrošnje za socijalnu zaštitu, porasli su na 11 procenata BDP-a u 2020. godini, pri čemu se skoro 40 procenata finansira iz centralnog budžeta. Iako se očekuje bolji penzioni deficit nakon sljedeće godine, predviđa se da će sistem ostati u deficitu i da će se taj deficit povećavati nakon 2045. godine. Uspostavljanje odgovarajuće ravnoteže između adekvatnosti penzija i fiskalne održivosti ostaje značajan izazov.

Iznosi penzija su ostali stabilni za vrijeme pandemije COVID-19. Usljed pada zaposlenosti, broj uplatilaca doprinosa je opao za skoro 20 procenata, mada se sa ekonomskim oporavkom u 2021. godini njihov broj vratio na nivo prije pandemije. Nominalne, stvarne i relativne penzije su ostale stabilne tokom 2020. i 2021. godine. Međutim, retroaktivno povećanje najniže penzije i jednokratna pomoć primaocima te penzije nametnuli su znatno fiskalno opterećenje u 2020. godini.

Zaposlenost i aktivne politike tržišta rada

Obuhvat aktivnih politika tržišta rada je relativno nizak, a mali broj programa dopire do onih koji su najranjiviji. Zavod za zapošljavanje Crne Gore (ZZCG) nudi pet osnovnih aktivnih politika tržišta rada, koje su fokusirane na javne radove, stručno osposobljavanje i obuku na radnom mjestu. U 2019. godini je 6 procenata ukupnog broja registrovanih tražilaca zaposlenja koristilo aktivne politike koje nudi ZZCG, što je bio pad u odnosu na 8,6 procenata iz 2018. godine. U nedavnoj kvalitativnoj evaluaciji je utvrđeno da su programi za obrazovanje i obuku odraslih imali ograničen efekat. Stiče se utisak da je program obuke na radnom mjestu bio djelotvoran, odnosno da su korisnici dobijali ponude za posao, mada povratne informacije poslodavaca i korisnika ukazuju da je tromjesečni period trajanja često bio prekratak za sticanje neophodnog iskustva. Većina programa se realizuje putem godišnjih javnih poziva, što onemogućava primjenu programa u pravo vrijeme i u skladu sa potrebama. Većina korisnika su

relativno visokoobrazovani, a ne pripadnici ranjivih grupa ili oni koji su najdalje od tržišta rada.

Najveći program - program stručnog osposobljavanja lica sa stečenim visokim obrazovanjem - nalazi se izvan nadležnosti ZZCG. Programom se svršenim visokoškolicima obezbjeđuje naknada zarada. U 2019. godini je ukupno 3009 visokoškolača dobilo naknadu u iznosu 50 procenata prosječne neto zarade, što je predstavljalo izdatak u visini 0,14 procenata BDP-a. Nedavna evaluacija koju je sprovedla Međunarodna organizacija rada nije utvrdila direktne rezultate u smislu ishoda na tržištu rada za učesnike u ovom programu. Prema tome, programom se znatna sredstva troše na relativno povlašćene korisnike, a ostvaruje mali ili nikakav uticaj na zaposlenost.

Statističko profilisanje bi moglo pomoći savjetnicima prilikom procjene koliko je tražilac zaposlenja udaljen od tržišta rada. ZZCG raspoređuje učesnike u različite programe tržišta rada na osnovu intervjua. Dopunjavanje procjene putem intervjua statističkim profilisanjem na osnovu administrativnih podataka moglo bi da pomogne da se upotrebom ograničenih resursa kojima raspolaže ZZCG postigne što veći efekat.

Naknada za nezaposlenost obuhvata relativno veliki dio registrovanih tražilaca zaposlenja, ali je njen iznos nizak. Korisnici naknade za nezaposlenost su u 2019. godini činili 36 procenata od 39 hiljada registrovanih tražilaca zaposlenja, koliko ih je bilo u prosjeku. Međutim, od 10,3 procenata doprinosa za socijalno osiguranje, svega 0,5 procentnih poena se namjenski opredjeljuje za naknadu za nezaposlenost, tako da je prosječni iznos naknade u odnosu na prethodni dohodak korisnika najniži u odnosu na susjedne države i uporedive članice Evropske unije. Naknada nije vezana za dohodak koji je prethodno ostvarivan, već se dobija fiksni iznos naknade u trajanju od 3 do 12 mjeseci, zavisno od dužine prethodnog zaposlenja.

U sklopu odgovora na pandemiju COVID-19, Vlada je povećala iznos naknada za nezaposlenost i uvela subvencije za zarade. Svi nezaposleni na evidenciji ZZCG dobili su jednokratnu pomoć, a uvedene su razne subvencije za zarade za preduzeća. Vlada je platila i doprinose za socijalno osiguranje za šest mjeseci za poljoprivredne proizvođače koji su redovni osiguranici, lica koja su našla zaposlenje nakon što su bila na evidenciji ZZCG duže od

tri mjeseca oslobodila plaćanja poreza na dohodak fizičkih lica i pokrila njihove doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje pod uslovom da je poslodavac povećao broj zaposlenih u odnosu na kraj 2020. godine.

Detaljne/konkretne preporuke

Materijalna davanja: (i) ukloniti isključujuće kriterijume kao što su vlasništvo nad zemljištem i nezaposlenost i primijeniti transparentno, objektivno ciljanje kako bi se identifikovala siromašna domaćinstva; (ii) povećati iznos i proširiti obuhvat materijalnog obezbjeđenja i procijeniti održivost isključenja određenog dijela prihoda kako bi se smanjila nemotivisanost za rad³; (iii) pripremiti alternativu za naknade za majke sa troje i više djece koja bi se zasnivala na analizi troškova i koristi i koja bi postepeno zamijenila postojeću naknadu; (iv) preispitati djelotvornost i obrazloženje za davanja kojima se podstiče rađanje i druga davanja, poput naknade za novorođenčad; (v) dovršiti prelazak sa medicinskog sistema utvrđivanja invaliditeta na socio-medicinski model zasnovan na stepenu sposobnosti, koji bi centralizovano primjenjivala samo jedna komisija; (vi) bolje organizovati niz materijalnih davanja povezanih sa invaliditetom i integrisati pružanje usluga, gdje bi iznosi davanja i garantovane usluge varirali zavisno od dodatnog troška života sa invaliditetom i nivoa potrebne podrške.

Usluge socijalne i dječje zaštite: (i) osigurati sprovođenje minimalnog paketa usluga u opštinama; (ii) uspostaviti ili pojačati preventivne usluge, kao što su usluge porodičnog saradnika i specijalizovano i urgentno hraniteljstvo; (iii) izraditi indikatore za praćenje kvaliteta usluga; (iv) uvesti/analizirati zakone i jačati kapacitet sistema za praćenje i evaluaciju rada pružalaca usluga, kao i obezbijediti adekvatne ljudske resurse; (v) unaprijediti pokrivenost troškova i finansijsku predvidljivost za javne i ostale pružaoce usluga; (vi) jačati kapacitete Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu za istraživanje, analizu podataka i evaluaciju; (viii) jačati kapacitete voditelja slučaja u centrima za socijalni rad za primjenu sistema vođenja slučaja i upućivanja; (ix) smanjiti administrativno opterećenje centara za socijalni rad i osloboditi više vremena za stručni socijalni rad, i (x) izraditi registar osoba sa invaliditetom u Institutu za javno zdravlje.

³ Isključivanje dijela prihoda odnosi se na dio primanja koji se tokom određenog perioda isključuje iz obračuna prihoda koji služi za utvrđivanje ispunjavanja uslova za ostvarivanje prava na davanje i iznosa davanja.

Penzije: (i) utvrditi i rangirati ciljeve penzionog sistema (fiskalna održivost, adekvatnost, međugeneracijska pravičnost, horizontalna pravičnost); (ii) razmotriti obrasce za utvrđivanje i usklađivanje iznosa penzija kojima bi se uzeli u obzir prethodno ostvareni dohoci i unaprijedila zaštita od inflacije (vrijednost zarada i usklađivanje cijena); (iii) uvesti kompletan radni staž kao period za obračun penzije; (iv) uvesti penzije mjere za produženje aktivnosti na tržištu rada, na primjer povećanje starosne granice za penzionisanje, eliminisanje punog staža kao osnova za penzionisanje (61 godina starosti i 40 godina staža) i sužavanje opštih mogućnosti za prijevremeno penzionisanje, i (v) uvesti obavezni ili kvazi-obavezni penzioni stub koji bi se u potpunosti finansirao.

Politike tržišta rada: (i) uspostaviti jasan i transparentan okvir za monitoring i evaluaciju aktivnih politika tržišta rada; (ii) uspostaviti formalne veze između baza podataka ZZCG i Uprave prihoda; (iii) dalje razvijati i jačati program aktivacije u sektorima socijalne zaštite i zapošljavanja; (iv) ispitati uvođenje statističkog profilisanja tražilaca zaposlenja u cilju efikasnijeg savjetovanja; (v) transformisati sistem prijave na pozive za aktivne mjere tržišta rada u otvorene programe koji su stalno dostupni, i (vi) izvršiti detaljnu analizu naknada za nezaposlenost za potrebe promjene parametara kakvi su dužina trajanja naknade, period uplate doprinosa i stopa doprinosa.

Pripravnost i odgovor na krize: (i) uvesti pravni osnov kojim bi se omogućilo da se, u sklopu odgovora na krizu, MO ili drugo relevantno davanje proširi i obuhvati dodatna siromašna domaćinstva; (ii) razmotriti proširenje informacionog sistema socijalnog staranja kako bi se obuhvatili dodatni

potencijalni korisnici kojima bi se mogla usmjeriti podrška u slučaju krize; (iii) ojačati rad na terenu centara za socijalni rad kako bi davanja, između ostalih i MO i davanja za djecu, odgovarala na konkretne potrebe; (iv) analizirati glavni izvor rizika kako bi se utvrdile opcije za buduće odgovore na krize, uključujući određivanje kriterijuma za ostvarivanje prava, vrstu podrške, način usmjeravanja i sprovođenja; (v) izraditi sveobuhvatan okvir saradnje za potrebe humanitarnog odgovora i odgovor na rizike od katastrofa, i (vi) razmotriti izdvajanje sredstava vezano za rizike od katastrofa, skopčane sa unaprijed utvrđenim aktivatorima, što bi obezbijedilo sredstva za proširenje obuhvata programa socijalne zaštite u sklopu odgovora na krizu.



WORLD BANK GROUP
Social Protection & Jobs



for every child

