

Zaštita djece u Crnoj Gori od siromaštva tokom i nakon pandemije:

Poziv za sprovođenje multisektorskog pristupa

unicef 
za svako dijete



Zaštita djece u Crnoj Gori od siromaštva tokom i nakon pandemije:

Poziv za sprovođenje
multisektorskog pristupa

1. Uvod	5
2. Kako pandemija izazvana COVID-om-19 utiče na dobrobit	6
3. Društveno-ekonomski kontekst	7
4. Socijalna zaštita djece u Crnoj Gori	12
5. Odgovor Vlade na pandemiju izazvanu COVID-om-19 i procjene ekonomskih i socijalnih efekata	16
6. Preporuke	18



Foto:
Duško Miljanić /
UNICEF Crna Gora

1. Uvod

Dok se zemlje širom svijeta trude da spriječe širenje pandemije izazvane COVID-om, njeni negativni društveno-ekonomski efekti postaju sve vidljiviji, te prijete da zaustave, a nerijetko čak i ponište, napredak ostvaren u smislu dostizanja ciljeva održivog razvoja (Fondacija Gejts, 2020).

Prepoznajući urgentnu potrebu da se zaštite najranjivije kategorije, pogotovo djece, tokom trajanja ovog do sada nezabilježenog ekonomskog pada, praktično sve zemlje svijeta uvele su nove mjere socijalne zaštite. Prema podacima Svjetske banke, do početka jula 2020. godine 200 zemalja i teritorija uvelo je 1.055 programa vanredne socijalne zaštite (Gentilini et al., 2020). Iako se pandemija suzbija, a ekonomske prognoze počinju da se popravljaju, socijalna izdvajanja i dalje su u riziku od povlačenja ili smanjenja u poređenju s nivoima na kojima su bila prije krize, pogotovo u manje bogatim zemljama. To stvara dodatne rizike po dobrobit djece. Iskustvo iz prethodnih kriza pokazuje da smanjenje javnih izdvajanja često izaziva nepovratnu štetu po razvoj djece, koja daleko premašuje kratkoročne fiskalne uštede.

U okviru svojih sistematskih aktivnosti na zastupanju i podršci okončanju siromaštva, predstavništvo UNICEF-a u Crnoj Gori naručilo je izradu ovog dokumenta u kom se razmatraju **novi rizici po dobrobit djece koje donosi pandemija, te predlažu mjere za njihovo ublažavanje**. Dokument se oslanja na postojeće dokaze koje su prikupile najveće međunarodne organizacije i nacionalni zavod za statistiku (MONSTAT) kako bi pokazali: (i) da je siromaštvo djece u Crnoj Gori već bilo na neprihvatljivo visokom nivou i prije krize, te da je, bez snažnih mjera javne politike, vrlo vjerovatno da će se i dalje povećavati; (ii) da je direktna materijalna podrška ranjivim porodicama s djecom nedovoljna da ih zaštiti od krize; i (iii) da bi smanjenje budžeta za socijalna davanja za porodice i djecu oslabilo socijalnu zaštitu najranjivije djece.

Da bi se spriječilo dalje povećanje siromaštva djece, **UNICEF zdušno preporučuje da Vlada Crne Gore proširi obuhvat programa socijalne pomoći za porodice i djecu na fiskalno odgovoran način**. UNICEF takođe preporučuje da Vlada usvoji sveobuhvatnu multisektorsku strategiju za rješavanje problema siromaštva djece na srednji rok, te da predloži niz mjera socijalne politike, fiskalnih mjera, aktivnih mjera zapošljavanja i mjera ranog razvoja djece.



Photo:
Duško Miljanić /
UNICEF Montenegro

2. Kako pandemija izazvana COVID-om-19 utiče na dobrobit djece

Ova pandemija utiče na djecu na mnogo načina. Najšire posmatrano, oni se mogu grupisati u tri glavne kategorije (Richardson et al., 2020). Prvu kategoriju čine **utjecaji na zdravlje**. Iako su, u odnosu na ostale uzrasne grupe, djeca manje podložna na mogućnost da se zaraze koronavirusom, ipak nijesu u potpunosti imuna i bilo je dosta slučajeva obolijevanja kod djece, pa i smrtnih ishoda. Osim toga, djeca mogu doživjeti psihološki stres, recimo usljed straha od virusa ili bolesti/smrtni nekog od članova porodice. Mogu da se jave i indirektni negativni efekti po zdravlje djece kad preopterećeni zdravstveni radnici počinju da daju prioritet pacijentima oboljelim od COVID-a-19 u odnosu na pacijente s manje akutnom bolešću ili kad se porodice ustručavaju da odu do domova zdravlja i bolnica da bi smanjili mogućnost da se zaraze ili odlažu redovnu vakcinaciju. Drugu grupu čine **efekti zatvaranja**. U mnogim zemljama širom svijeta vlade su bile primorane da na duže vrijeme zatvore škole i

druge javne ustanove. Osim negativnih posljedica koje to ima po obrazovanje, mjerama zatvaranja prekidaju se svakodnevna rutina i socijalne mreže koje djeca imaju u školi, što se negativno odražava na njihovu psihološku dobrobit. Produžavanje perioda samoizolacije doprinosi zloupotrebi supstanci i nasilju u porodici, čije su često primarne žrtve upravo djeca. Treću grupu čine **ekonomski efekti**, a oni potencijalno mogu biti mnogo šireg obuhvata i dugotrajniji od prethodna dva. Nema sumnje da će u globalnoj recesiji ovog obima stradati radna mjesta i izvori sredstava za život, smanjiće se prihodi i doznake iz inostranstva, te će porodice biti primorane da troše uštedevinu, a u najekstremnijim slučajevima i svoju produktivnu imovinu. Smanjeni prihodi često znače: manje hrane za djecu, hranu slabijeg kvaliteta, povlačenje iz obrazovanja, uskraćenost u smislu osnovnih artikala kao što su odjeća i obuća, smanjen obim aktivnosti u slobodno vrijeme, a izazivaju i ostale pogubne posljedice.

Brzom procjenom socijalnog uticaja, koju su u Crnoj Gori sprovele Ujedinjene nacije, uz podršku i smjernice koje su dali UNICEF i UNDP, potvrđeno je da su ti rizici već materijalizovani u periodu od aprila do juna 2020. godine (UN u Crnoj Gori, 2020). Već u drugoj polovini aprila gotovo jedna petina ispitanika navela je da je makar jedan

od članova porodice ostao bez posla ili je prestao da prima platu uprkos nastavku rada. Gotovo jedna četvrtina ispitanika navela je da je najmanje jedan član porodice imao smanjenje plate. Sljedstveno tome, procenat porodica s djecom koje su navele da mogu priuštiti da kupe odjeću i obuću za svoju djecu opao je sa preko 90% na 60%. Ustanovljeno je da jedna šestina djece školskog uzrasta ne posjeduje kompjuter spojen na internet, čime su ova djeca suštinski isključena iz učenja na daljinu. Međutim, čak i među onom djecom koja imaju pristup internetu, do sredine juna pola njih nije pratilo video-nastavu. Nedugo nakon uvođenja mjera zatvaranja u maju, SOS linija za pomoć žrtvama rodno zasnovanog nasilja zabilježila je povećanje broja poziva za 32 procentna poena. Od sredine marta do početka juna, Sigurna ženska kuća prijavila je povećanje od 46% poziva bivših klijentkinja sa zahtjevima za finansijskom podrškom i podrškom za nabavku hrane.

Na pojedinačnom nivou, koliko će djeca biti ranjiva ili otporna na ove rizike zavisi od njihovog stanja prije krize (Richardson et al., 2020). Djeca koja žive u pretrpanim i nehigijenskim stambenim uslovima podložnija su virusnim zarazama od djece koja imaju odgovarajuće uslove. Djecu koja nemaju pristup internetu i kompjuterima teže pogađa zatvaranje škola i prekid školskih odnosa nego ona koja imaju pristup svim tim pogodnostima. Vjerovatnije je da će djeca čiji su se roditelji i prije krize trudili da sastave kraj s krajem imati lošiju ishranu i biti u riziku od napuštanja škole da bi zaradivala za život nego djeca čije porodice imaju pristup socijalnoj zaštiti i/ili se mogu osloniti na određenu uštedevinu koju imaju. Brzom procjenom socijalnog uticaja ustanovljeno je da je veliki gubitak prihoda učestaliji među porodicama sa samohranim roditeljima, korisnicima socijalnih davanja, koje pripadaju zajednici Roma i porodicama s anamnezom zloupotrebe supstanci.

Iako je sadašnja pandemija bez sumnje dosad neviđenih razmjera, duboke ekonomske recesije, kako regionalne, tako i svjetske, daleko su učestalija pojava. **Osnovna pouka koju smo izvukli iz tih iskustava jeste da strategije koje vlade usvajaju mogu da naprave osjetnu razliku u smislu ublažavanja socijalnih efekata ekonomskih recesija.** Kad se vlade prvenstveno usmjere na ponovno uspostavljanje rasta, a malo pažnje posvete pogubnoj situaciji u kojoj su se našle najranjivije grupe, društvene posljedice često budu katastrofalne, što samo produžava i produbljuje recesiju (Cornia et al., 1987; Stiglitz, 2010; 2002). Prepoznajući tu činjenicu, tokom prethodne globalne finansijske krize većina vlada, pogotovo u imućnim zemljama, ali i u brojnim zemljama sa srednjim nivoom dohotka, snažno je ulagala u mjere socijalne zaštite. Međutim, u nekim slučajevima proširenje socijalnih davanja zaustavljeno je u kasnijim fazama zbog toga što su zemlje pribjegle mjerama štednje. **Tokom ove krize čini se da su mnoge vlade prioritet dale socijalnoj zaštiti** (Gentilini et al., 2020), pogotovo u zemljama EU koje su opredijelile desetine milijardi eura za finansiranje mjera usmjerenih na grupe pogođene ovom krizom (Eurofound, 2020).

3. Društveno-ekonomski kontekst

Crna Gora je mala, otvorena ekonomija koju Svjetska banka klasifikuje u kategoriju zemalja sa gornjim srednjim dohotkom. **Od kraja prošlog vijeka Crna Gora doživljava neravnomjeran, ali gotovo neprekinut rast.** Najveće stope rasta zabilježene su u periodu od 2006. do 2008. godine, nakon proklamovanja nezavisnosti. S početkom globalne finansijske krize, crnogorska privreda je dvaput doživjela pad, što odražava trend uočen i u EU, koja je takođe dvaput zaredom uronila u recesiju. Od 2012. godine ekonomski rast je stabilan, mada opet sa značajnim fluktuacijama. Rast je bio na najvećem nivou 2018. godine sa 5,1%, da bi se ponovo smanjio na 4,1% 2019. godine. Na kraju 2019. godine, BDP Crne Gore je iznosio 4,95 milijardi eura, odnosno 7.960 eura *per capita*.

Iako je bogatija od većine ekonomija Jugoistočne Evrope koje nijesu dio EU, crnogorska ekonomija se suočava s nizom strukturnih izazova (Svjetska banka, 2016). Zajedno s Kosovom* jedina je ekonomija u Evropi (van EU) koja nema svoju valutu, već koristi euro, što ograničava opseg mjera monetarne politike koje joj stoje na raspolaganju. Javni dug je prije krize bio relativno visok (77% BDP-a), dijelom usljed velikih kapitalnih ulaganja u izgradnju auto-puta Bar – Boljare tokom prethodnih godina (Svjetska banka, 2020a). Nesrazmjerno veliko oslanjanje na strani kapital crnogorsku ekonomiju čini ranjivom na iznenadne promjene preferenci investitora, kao što je to bio slučaj tokom globalne finansijske krize. Izuzev putem usluga (kroz turizam), izvoz je veoma ograničen, a jaz u bilansu roba i usluga je veliki i iznosi 21,4% BDP-a (Svjetska banka, 2020a). Uprkos značajnom prilivu doznaka iz inostranstva, približno 4% BDP-a, deficit tekućeg računa je visok i iznosio je 15% BDP-a (Svjetska banka, 2020a). Gotovo 30% radne snage angažovano je u neformalnom sektoru (Svjetska banka, 2016), a zvanična stopa nezaposlenosti je bila visoka (15%) čak i prije krize (MONSTAT, 2021). Kako to razmatramo niže u dokumentu, ti izazovi dodatno pogoršavaju ekonomske efekte pandemije bolesti izazvane COVID-om-19 u Crnoj Gori.

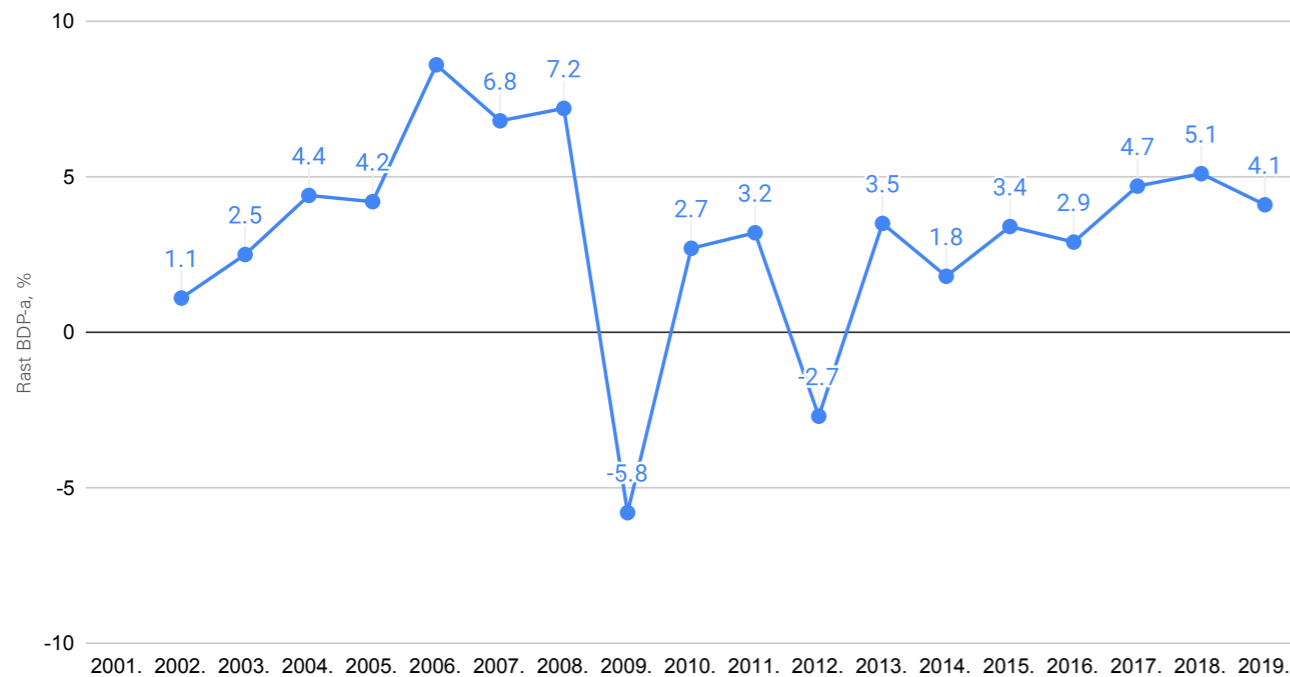
Uprkos stabilnom ekonomskom rastu tokom sedam godina koje prethode pandemiji, u Crnoj Gori je siromaštvo rasprostranjeno. Na osnovnu podataka iz Ankete o dohotku i uslovima života (EU-SILC) za Crnu Goru, od 2013. do 2019. godine procenat onih koji su u riziku od siromaštva¹ smanjen je za svega 0,7 procentnih poena (Eurostat,

* Svako upućivanje na Kosovo razumije se u kontekstu Rezolucije Savjeta bezbjednosti UN 1244.

1 Umjesto izraza „siromaštvo“, u anketi EU-SILC koristi se termin „rizik od siromaštva“ koji svejedno ukazuje na ograničene finansijske kapacitete pojedinca/porodica u odnosu na ostatak društva. Predstavlja ekvivalentni raspoloživi dohodak na raspolaganju koji je manji od 60% nacionalne medijane raspoloživog dohotka. Godine 2019. 60% medijane raspoloživog dohotka iznosilo je 395,60 eura mjesečno za četvoročlano domaćinstvo s dva odrasla člana i dvoje djece mlađe od 14 godina. Da bi dokument bio čitljiviji, u njemu se koristi izraz „siromaštvo“ kao sinonim kako za „dohodovno siromaštvo“, tako i za „rizik od siromaštva“.

Slika 1. Rast BDP-a, 2001–2019. godina

Izvor: MONSTAT (2021)



2020b). Tokom 2019. godine svaki četvrti građanin Crne Gore (24,5%) suočavao se s rizikom dohodovnog (monetarnog) siromaštva. To je najveća stopa među svim članicama EU i zemljama regiona (Slika 2a). Sve u svemu, prosječna osoba u Crnoj Gori ima 46% veću vjerovatnoću da bude u riziku od siromaštva nego prosječna osoba koja živi u EU.

Visok je i jaz siromaštva, odnosno prihod prosječne osobe koja je u riziku od siromaštva treba da se poveća za jednu trećinu (33,1%) da bi izašla iz zone rizika. Osim toga, mnoge porodice su tik iznad zone siromaštva. Kad bi se prag rizika od siromaštva podigao na 70 medijane dohotka, smatralo bi se da je 30,5% porodica u tom riziku.

Jedan od razloga visokog procenta siromaštva u Crnoj Gori su velike nejednakosti. Na primjer, prosječni prihod najbogatije petine građana Crne Gore je 6,7 puta veći od najsiromašnije petine (Slika 2b). Taj koeficijent je daleko iznad prosjeka u EU (5,1), dok se slične visoke brojke postoje u svega nekoliko zemalja istočne Evrope, uključujući Bugarsku, Litvaniju, Rumuniju, Srbiju i Tursku.

U periodu od 2013. do 2019. godine ostvaren je ograničen napredak u smanjenju siromaštva, a obim problema je veći ako se kao alternativna mjera novčane mjere siromaštva uzme materijalna deprivacija. Metod mjerenja materijalne deprivacije koji se često koristi jeste da se identifikuje niz esencijalnih rashoda i stavki potrebnih svakom domaćinstvu, a zatim da se izračuna procenat porodica kojima to nedostaje. U anketi EU-SILC identifikuje se devet takvih esencijalnih stvari, te se smatra da je porodica u stanju uskraćenosti ako iz finansijskih razloga ne može priuštiti najmanje tri takve stavke (Eurostat, 2020b). Prema takvom načinu mjerenja, gotovo trećina građana Crne Gore (30,9%) bila je u stanju materijalne deprivacije 2019. godine, što predstavlja smanjenje od svega dva procentna poena u odnosu na 2013. godinu. **To pokazuje, iako je**

mali procenat crnogorskih građana izašao iz zone siromaštva, da njihovi povećani prihodi nijesu bili dovoljni da dovedu do opipljivih poboljšanja u materijalnom standardu života.

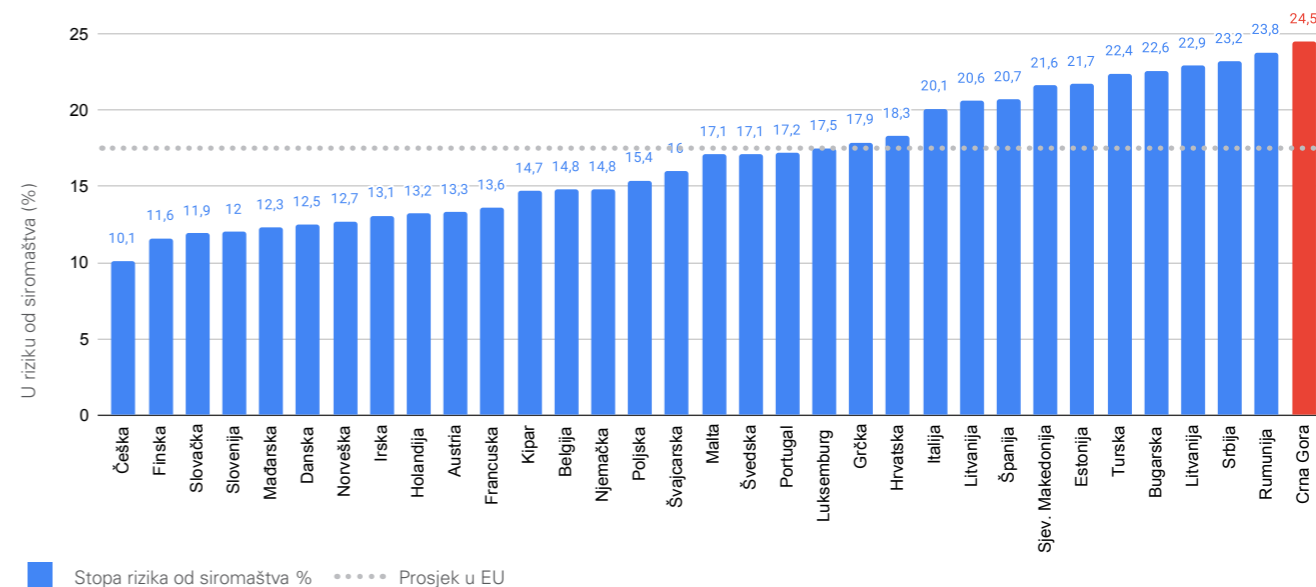
Stope siromaštva značajno variraju zavisno od lokacije, uzrasne grupe, statusa zaposlenja i etničkog porijekla (Eurostat, 2020b). Na sjeveru Crne Gore stopa siromaštva (41,2%) značajno je veća nego u središnjem (16,6%) i južnom regionu (19,9%). **Alarmantan je podatak da se svako treće dijete u Crnoj Gori (33,7%) suočava s dohodovnim siromaštvom, pa je time ova uzrasna kategorija ranjivija od bilo koje druge.** Posebno je frapantna više nego dvostruka razlika u nivou siromaštva između djece i ljudi starih 65 i više godina (Slika 3a). Glavni razlog takve razlike je što penzioneri dobijaju relativno dobre penzije, dok većina djece nije obuhvaćena socijalnim davanjima, kako je to prikazano u odjeljku 4.

Još je veći jaz u odnosu na stope siromaštva među ljudima različitog statusa zaposlenja. Četrdeset i pet **posto nezaposlenih suočava se sa siromaštvom, dok isto važi za svega 7% osoba koje imaju zaposlenje s platom** (Slika 3b). Ukupno posmatrano, djeca su posebno izložena riziku od siromaštva ako njihovi roditelji imaju najviše završeno srednjoškolsko obrazovanje, kad su im roditelji nezaposleni ili samozaposleni, kad u porodici ima troje ili više djece i kad pripadaju romskoj zajednici (Eurostat, 2020b).

Što život u siromaštvu za djecu u Crnoj Gori znači u praksi? **Siromaštvo djece je višedimenzionalno, a deprivacije u različitim aspektima dobiti djece imaju tendenciju da jedna drugu produbljuju, čime se efektivno ometa razvoj djece i ograničavaju prilike koje imaju u životu.** Na primjer, nekvalitetni stambeni uslovi često izazivaju zdravstvene probleme kod djece, što opet može dovesti

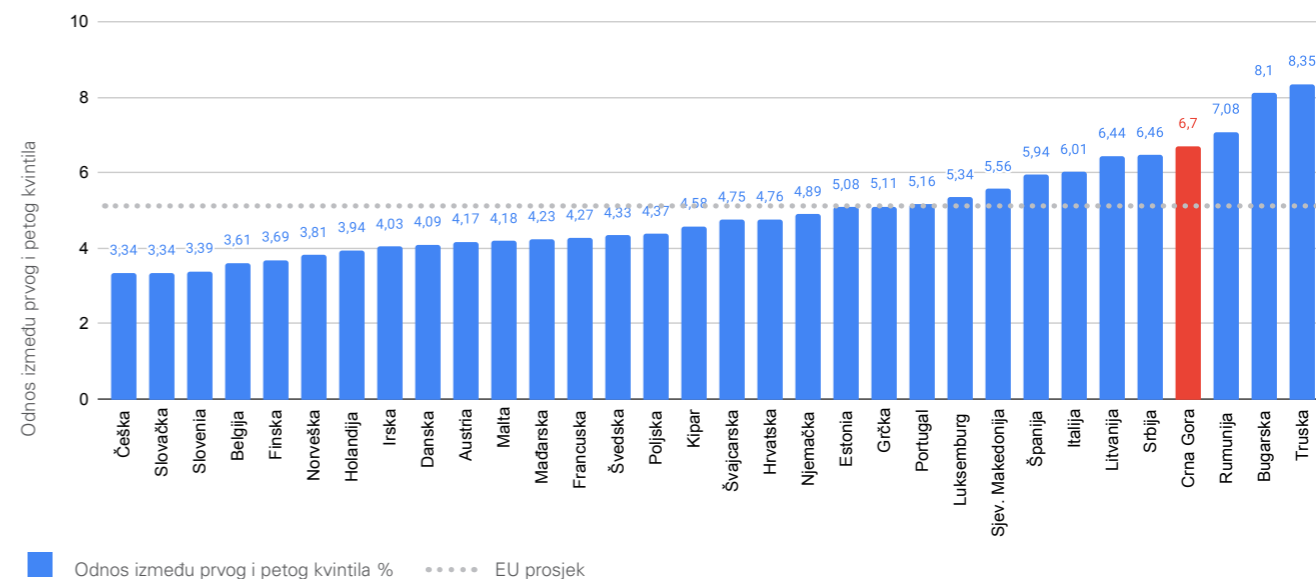
Slika 2a. Procenat onih koji su u riziku od siromaštva u EU i zemljama Balkana, 2019.

Izvor: Eurostat (2020b)



Slika 2b. Razlika između prihoda najvišeg i najnižeg kvintila u EU i u zemljama Balkana, 2019.

Izvor: Eurostat (2020b)



do produženih perioda odsustvovanja iz škole i loših ishoda učenja. Iz tog je razloga posljednjih godina UNICEF-ov Istraživački centar Innocenti razradio višedimenzionalni pristup proučavanju dječijeg siromaštva koji razmatra istovremene deprivacije u ključnim aspektima dobiti djece. Taj metod je primijenjen u skorašnjem istraživanju sprovedenom u Crnoj Gori koji daje dublji uvid u prirodu siromaštva djece (UNICEF, 2020a). Uz primjenu participativnog pristupa, ta studija je zajednički urađena s predstavnicima Vlade, Skupštine, civilnog društva i međunarodnih donatorskih organizacija koji su zajednički utvrdili ključne dimenzije dobiti djece u Crnoj Gori: zdravlje, ishrana, rani razvoj i obrazovanje, zanemarivanje i način disciplinovanja, te dječiji rad.

Ta analiza, zasnovana na istraživanju višestrukih pokazatelja (MICS) iz 2018. godine koje je urađeno na osnovu podataka

MONSTAT-a, daje neke otrežnjujuće nalaze. **Ustanovljeno je da su gotovo sva djeca uskraćena u najmanje dvije od pet dimenzija, a polovina djece je uskraćena u najmanje četiri dimenzije.** Kombinacija deprivacija značajno varira među uzrasnim grupama. Među djecom uzrasta od 0 do 23 mjeseca najčešća kombinacija deprivacija uključuje ishranu, stambene uslove i rani razvoj, budući da je više od dvije trećine istovremeno uskraćeno u sve te tri dimenzije. Među djecom mlađom od 5 godina, 53% istovremeno je uskraćeno u smislu pristupa komunalijama, stambenih uslova i ranog razvoja. Među djecom uzrasta od 5 do 17 godina, 35% doživljava istovremene deprivacije u smislu pristupa komunalijama, stanovanja i zaštite. Svaka vrsta deprivacija, kako pojedinačnih, tako i onih koje se preklapaju, u ogromnom je procentu prisutna među romskom djecom.

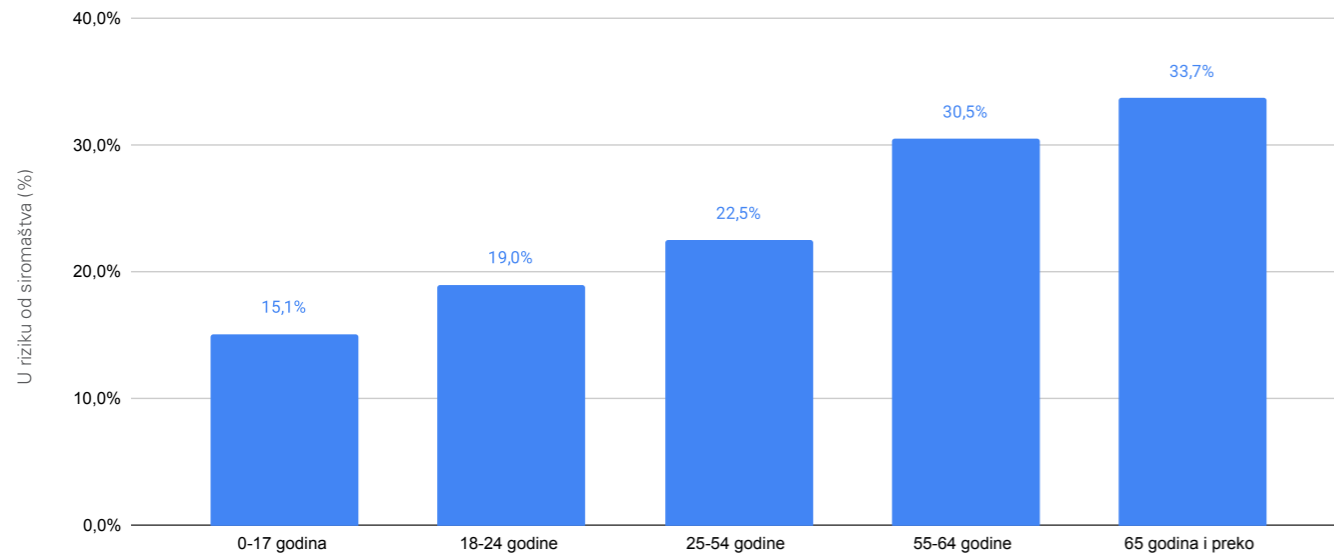
Takve višestruke deprivacije neumitno uzimaju danak u smislu osjećaja samopoštovanja i samopouzdanja kod djece. **Mnoga djeca koja su intervjuisana za potrebu izrade te studije navela su osjećaj stigme, srama, inferiornosti i zabrinutosti kad im njihovi roditelji ne mogu priuštiti osnovne stvari, kao što je euro ili dva dnevno da uzmu užinu ili da im kupe novu odjeću za školu.**

Ta studija baca svjetlo i na način na koji se porodice nose sa svojim finansijskim ograničenjima. **Osim što uzimaju for-**

malne i neformalne kredite da bi privremeno premostili finansijske potrebe, smanjenje potrošnje, uključujući izdatke za hranu i odjeću, najčešći je pristup. Migracija roditelja zbog posla je još jedan pristup za ublažavanje finansijskih problema, ali su tada djeca lišena osnovne roditeljske pažnje, što se negativno odražava na njihovu psihološku dobrobit. Izgleda da su među romskom zajednicom dječiji rad ili dječije prosjačenje prilično učestali.

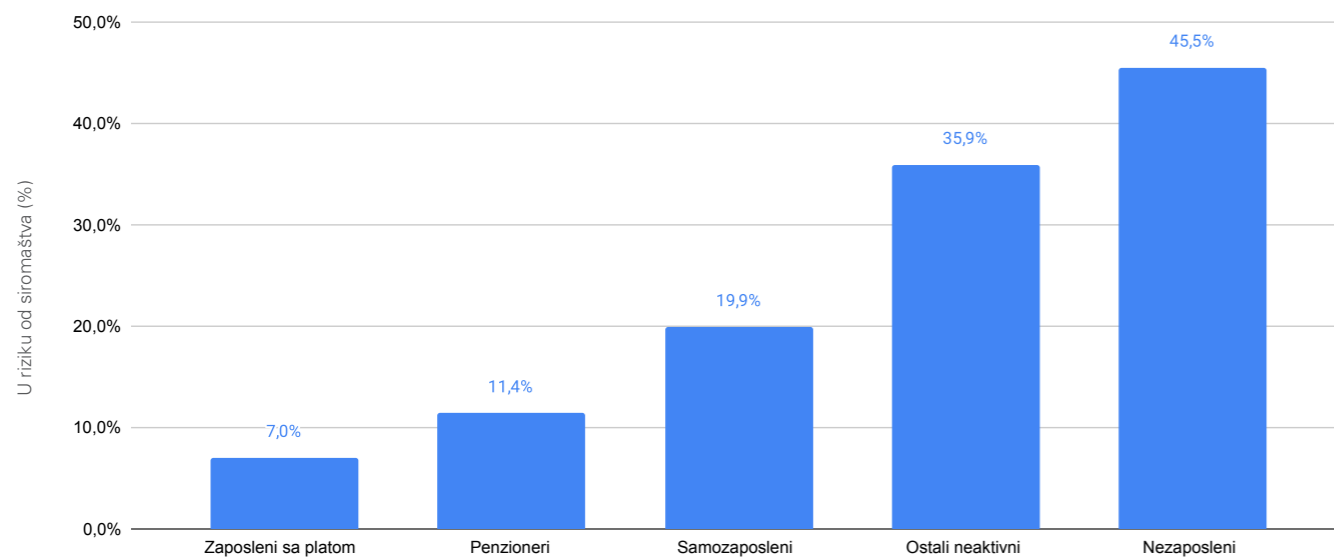
Slika 3a. Siromaštvo² po uzrasnim grupama, 2013–2019.

Izvor: Eurostat (2020b)



Slika 3b. Siromaštvo³ po statusu zaposlenja (pojedinci od navršениh 18 godina života i iznad), 2019.

Izvor: Eurostat (2020b)



2 EU-SILC indikator rizika od siromaštva.

3 EU-SILC indikator rizika od siromaštva.



Foto:
Duško Miljanić /
UNICEF Crna Gora



Foto:
Duško Miljanić /
UNICEF Crna Gora

4. Socijalna zaštita djece u Crnoj Gori

Od raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, crnogorski sistem socijalne zaštite prošao je kroz niz reformi da bi se prilagođavao novim realnostima tržišne ekonomije. **Sadašnji sistem se sastoji od dva glavna stuba – socijalnog osiguranja i sistema socijalnih davanja.** Kao i drugdje u Evropi, glavni program socijalnog osiguranja jesu starosne penzije po principu doprinosa. Ostali programi socijalnog osiguranja su: invalidske i porodične penzije, zdravstveno osiguranje i osiguranje od nezaposlenosti.

Programi socijalne pomoći uključuju niz šema za materijalna davanja po kategorijama i na osnovu provjere prihoda i imovine, kako je to definisano Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti. Neka od njih su posebno namijenjena djeci i/ili porodicama (Tabela 1). Program s najvećim obuhvatom je materijalno obezbjeđenje, koji predstavlja davanje koje se obezbjeđuje na osnovu provjere prihoda i imovine i u teoriji bi trebalo da obuhvata sve osobe koje žive u siro-

maštvu. Međutim, prima ga svega pet posto stanovništva.⁴ Otuda, čak iako su svi korisnici materijalnog obezbjeđenja **(28.338) siromašni, njime i dalje nije obuhvaćeno četiri petine onih koji spadaju u tu kategoriju.** Dječiji dodatak namijenjen je korisnicima materijalnog obezbjeđenja i još nekim kategorijama ugrožene djece. Slično kao i u slučaju materijalnog obezbjeđenja, **i kod savršenog usmjeravanja dječijeg dodatka (odnosno, ako je svih 13.981 djece korisnika dodatka siromašno), i dalje je izostavljeno oko dvije trećine djece koja žive u dohodovnom siromaštvu (45.481 djece).**

Jedan od razloga malog obuhvata davanjima za dijete i porodicu možda su složeni kriterijumi za provjeru prihoda i imovine. Da bi se kvalifikovali za dobijanje naknade, podnosioci zahtjeva treba da zadovolje do 15 kriterijuma, kao što su: prihod ispod određenog praga, neposjedovanje poslovnog prostora, zemljišta, vozila, traktora, više od dva uslovna grla ili stambenog prostora većeg obima, nezaposleno lice ili lice koje aktivno traži zaposlenje ako je

⁴ Godine 2020. Crna Gora je imala 621.838 stanovnika, od čega 134.959 mlade od 18 godina (MONSTAT, 2020). Primjenom stopa rizika od siromaštva na te brojke procjenjujemo da 152.350 ljudi, uključujući 45.481 djece, doživljava dohodovno siromaštvo.

Tabela 1. Glavni programi socijalne pomoći za djecu i porodice, 2020.

Program	Prosječan broj korisnika	Uslovi	Iznos davanja (€ mjesečno)
Dječiji dodatak	13.981	Prihodi i imovina, kategorije	24,56–41,02, zavisno od kategorije
Materijalno obezbjeđenje porodice	28.338	Prihodi i imovina	68,30–129,84, zavisno od veličine porodice
Naknada roditelju ili staratelju korisnika prava na ličnu invalidninu	2.332	Invaliditet	200,14
Troškovi ishrane u predškolskim ustanovama	700*	Prihodi i imovina	Nenovčana naknada
Naknada po osnovu rođenja djeteta	471	Sva djeca mlađa od 12 mjeseci	113,10–135,71, zavisno od porodičnog statusa
Pomoć za troškove prevoza za vaspitanje i obrazovanje djece i mladih s posebnim obrazovnim potrebama	276	Posebne obrazovne potrebe	Nenovčana naknada
Naknada zarade za porodiljsko odsustvo	3.552*	Zaposlene žene	Utvrđuje se po broju mjeseci zaposlenja i prosječnoj zaradi. Maksimalan iznos ograničen je na dvostruku prosječnu zaradu.

Izvor: Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti; (bivše) Ministarstvo rada i socijalnog staranja (2020).

* Podaci o obuhvatu davanjima su iz 2019. godine.

sposobno za rad, te lice koje nema bliske srodnike koji su u stanju da ga finansijski izdržavaju. Ima navoda da takvi uslovi obeshrabruju potencijalne korisnike da podnesu zahtjev, tako da oni radije traže jednokratnu pomoć koju obezbjeđuje Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, kao i opštine, na diskrecionoj osnovi.

Osim niskog obuhvata, iznos davanja u okviru ova dva programa prilično je nizak. Maksimalan iznos dječijeg dodatka (predviđen za djecu bez roditeljskog staranja) iznosi 41 euro i obuhvata 8% prosječne neto mjesečne zarade (515 eura 2019. godine). Slično tome, osoba koja živi sama i ima pravo na materijalno obezbjeđenje dobija 68 eura ili 30% minimalne zarade (222 eura)⁵, što se smatra nedovoljnim da pokrije troškove minimalne prehrambene korpe s minimalnim kalorijskim unosom – 274 eura mjesečno (Golubovic, 2019). **Kombinacija niskog obuhvata i niskog nivoa davanja znači da sistem socijalne zaštite samo marginalno doprinosi unapređenju položaja većine siromašne djece.**

Socijalna zaštita finansira se iz doprinosa za socijalno osiguranje i poreza. Ukupno izdvajanje za socijalna davanja 2017. godine iznosilo je 17,4% BDP-a. To je slično nivoima u drugim tranzicionim zemljama, ali značajno ispod prosjeka u EU (Slika 4). Najveća stavka rashoda je izdvajanje za starije osobe, na što odlazi skoro dvije petine ukupnog izdvajanja

⁵ U februaru 2021. godine, Skupštini su dostavljene izmjene i dopune Zakona o radu s prijedlogom za povećanje minimalne mjesečne zarade na 250 eura.

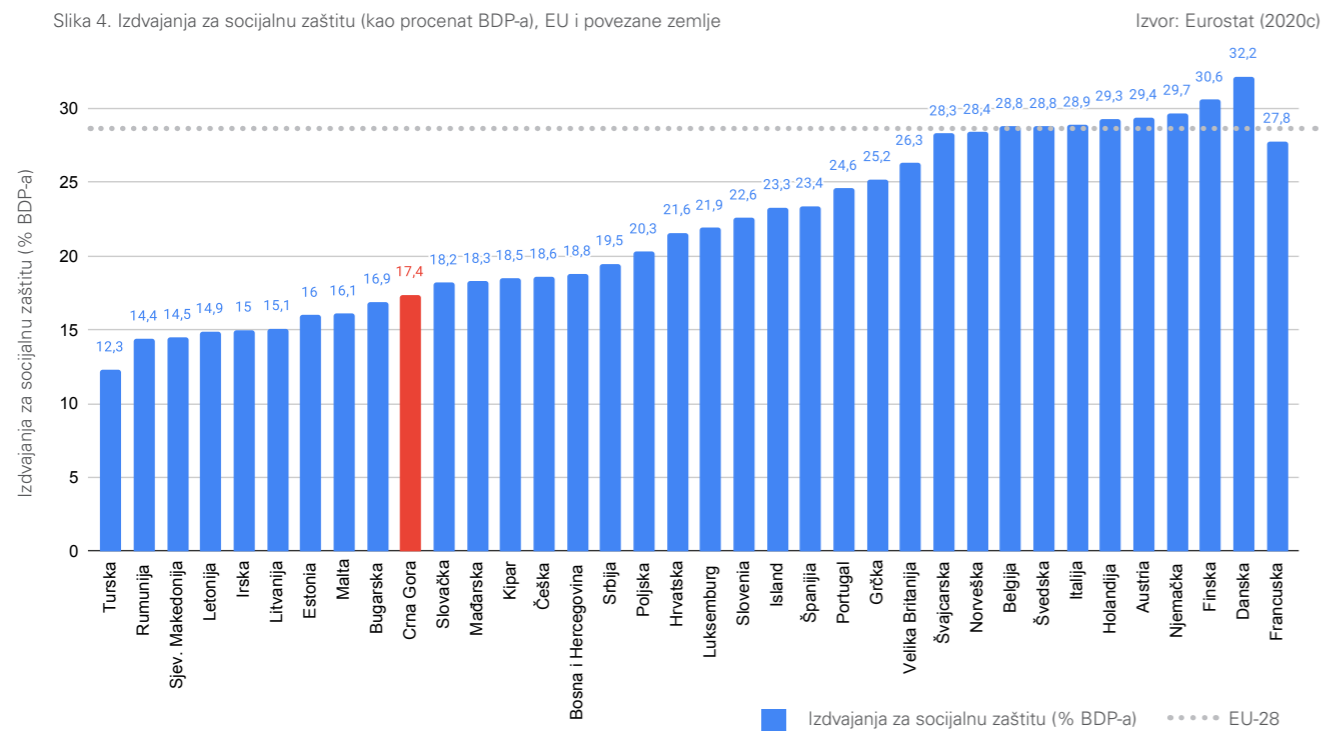
za socijalnu zaštitu (39%) (Slika 5). Nakon toga slijede izdvajanja za bolovanje i zdravlje (28%), za porodične penzije (12%) i za invalidninu (9%). **Izdvajanja za djecu i porodice (8%) i naknada za nezaposlenost (2%) zajedno čine oko jedne desetine budžeta za socijalnu zaštitu, što ne iznenađuje s obzirom na ograničen obuhvat i niske nivoe naknada većine davanja namijenjenih porodicama i djeci.**

Nadalje, struktura socijalne pomoći koja se ne zasniva na doprinosima značajno se promijenila od 2014. godine (Slika 6). Nominalno, izdvajanje za programe koji nijesu zasnovani na doprinosima povećalo se sa 38 miliona eura na 51 milion eura.⁶ Međutim, najveći dio se odnosi na dodatak za njegu i pomoć, gdje se izdvajanje povećalo sa 9,8 miliona eura na 26 miliona eura. **Nasuprot tome, izdvajanje za materijalno obezbjeđenje smanjeno je sa 17,2 miliona eura na 13,5 miliona eura. Izdvajanja za dječiji dodatak takođe su smanjena, mada manje dramatično, sa 4,9 miliona eura na 4,5 miliona eura.** Te promjene odražavaju povećanje nivoa lične invalidnine i dodatka za njegu i pomoć⁷ i smanjenje broja korisnika dječijeg dodatka i materijalnog obezbjeđenja. To se čini protivnim intuiciji, s obzirom na to

⁶ Ovi podaci potiču iz Informacionog sistema socijalnog staranja (ISSS) i razlikuju se od izvještaja o izvršenju budžeta, jer su u njih uvršteni i troškovi administriranja naknada, koji ne figuriraju u ISSS.

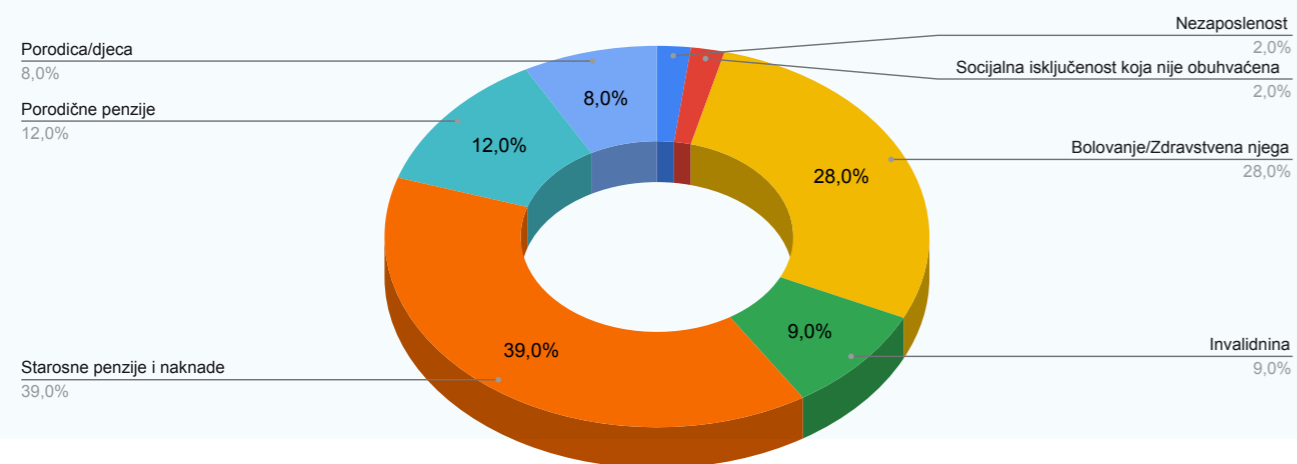
⁷ Lična invalidnina dodjeljuje se licima s teškim invaliditetom; dodatak za njegu i pomoć je za osobe s manjim stepenom invaliditeta, ali kojima je ipak potrebna pomoć oko zadovoljenja raznih svakodnevnih potreba.

Slika 4. Izdvajanja za socijalnu zaštitu (kao procenat BDP-a), EU i povezane zemlje



Slika 5. Funkcionalna struktura izdvajanja za socijalnu zaštitu

Izvor: UNICEF (2020b)



Slika 6. Trendovi izdvajanja za glavne naknade za dijete i porodicu i druge programe socijalne pomoći, hiljade eura

Izvor: UNICEF (2020b)

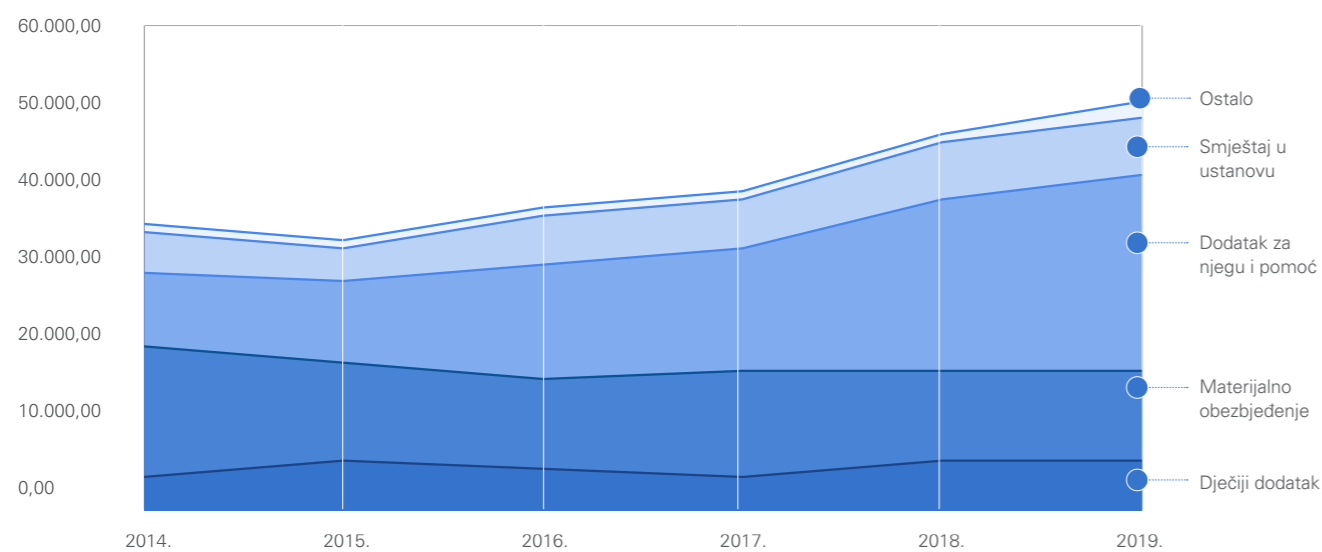


Foto: Duško Miljanić / UNICEF Crna Gora

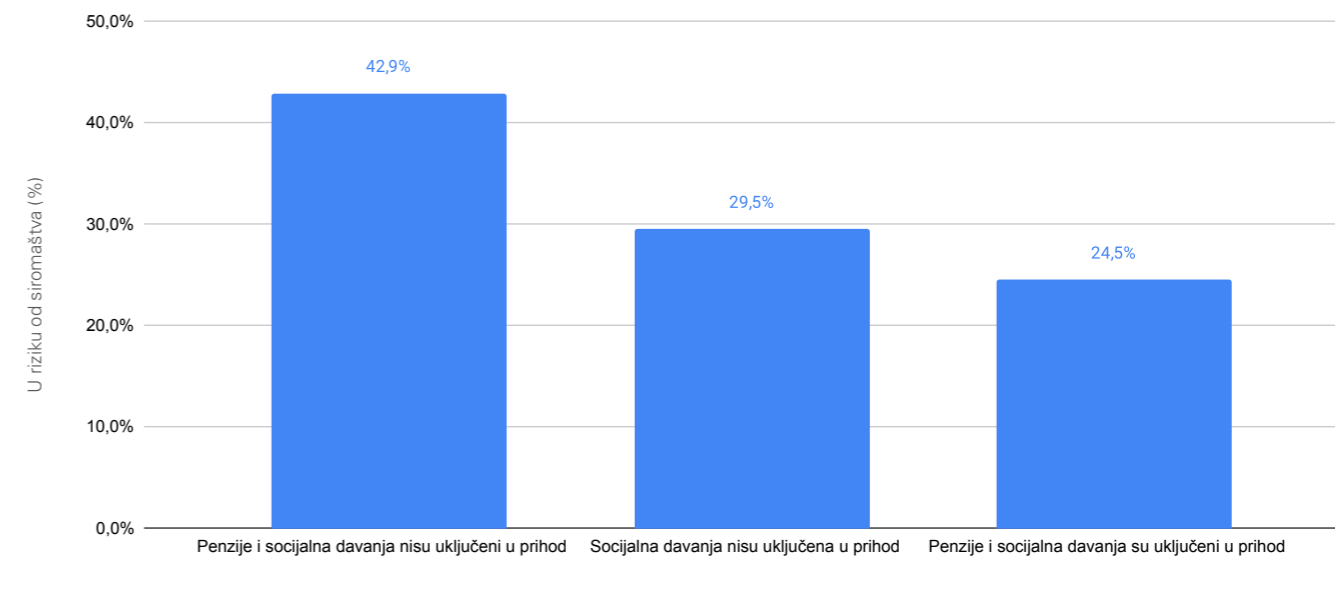
da u tom periodu nije zabilježen značajan napredak u smanjenju siromaštva. Iako su i djeca korisnici dodatka za njegu i pomoć, veći dio povećanih izdvajanja za te naknade vjerovatno ide drugim grupama u stanju potrebe.

Krajnji test uspješnosti sistema socijalne zaštite jeste da se izmjeri u kom obimu taj sistem uspijeva smanjiti siromaštvo. Prema podacima ankete EU-SILC, kako penzije, tako i druga socijalna davanja imaju značajan uticaj na

siromaštvo (Slika 7). Bez socijalnih davanja, stopa siromaštva povećala bi se sa 24,5% na 29,5%. Da nema ni penzija, stopa siromaštva bila bi daleko veća – 42,9%. Ne iznenađuje jaki efekat penzija s obzirom na njihov visok nivo i obuhvat. Čak i u slučaju da se većina porodica sa socijalnim davanjima i penzijama ne izdiže visoko iznad linije siromaštva, ostvareni napredak je, sve u svemu, i dalje značajan.

Slika 7. Procijenjene stope siromaštva⁸ sa socijalnim davanjem i bez njega

Izvor: Eurostat (2020b)



⁸ EU-SILC indikator rizika od siromaštva.



Foto:
Duško Miljanić /
UNICEF Crna Gora

5. Odgovor Vlade na pandemiju izazvanu COVID-om-19 i procjene ekonomskih i socijalnih efekata

Mjere za ublažavanje efekata uzrokovanih pandemijom COVID-a-19

Od početka pandemije, Vlada je uvela četiri paketa ekonomske pomoći za smanjenje pada ekonomije (Vlada Crne Gore, 2020).⁹ **Ukupan trošak tih paketa procjenjuje se na 764 miliona eura za 2020. i 2021, pri čemu treći paket takođe predviđa izdvajanje od 940 miliona eura tokom naredne četiri godine da bi se ekonomija podstakla i transformisala.** Svaki paket usmjeren je na pružanje podrške pogodnim preduzećima, pogotovo u sektoru turizma.

S obzirom na veliki obim finansijskih injekcija, hitne ekonomske mjere sigurno su pomogle u očuvanju značajnog broja radnih mjesta u formalnom sektoru, što indirektno ide u korist djece. To se posebno odnosi na naknade zarada kojima su obuhvaćeni roditelji djece do 11 godina koji su morali ostaniti kod kuće da čuvaju djecu kao posljedica zatvaranja obrazovnih ustanova. Osim toga, veća privred-

⁹ Iako nijesu bili dio ekonomskih paketa, prije parlamentarnih izbora u avgustu uvedene su značajne promjene penzionog sistema – formula za izračunavanje nivoa naknada napravljena je povoljnijom za osobe koje odlaze u penziju, a minimalni iznos penzione naknade je povećan sa 123 eura na 145 eura.

na aktivnost podrazumijeva i više prihoda za finansiranje javnih usluga. **Međutim, direktna podrška za ljude van tržišta rada je bila ograničena.** U prvom paketu obezbijedena je jednokratna naknada u iznosu od 50 eura za 12.012 penzionera s najnižim penzijama i za 8.593 porodica korisnika materijalnog obezbjeđenja (Tabela 2). Osim toga, za ugrožene potrošače obezbijedene su subvencije za električnu energiju. U drugom paketu je jednokratna pomoć u iznosu od 50 eura obezbijedena za 17.157 nezaposlenih registrovanih na Zavodu za zapošljavanje. Trećim paketom predviđeno je davanje od po 200 eura korisnicima materijalnog obezbjeđenja porodica i boraca. U četvrtom paketu je obezbijedena jednokratna finansijska podrška korisnicima materijalnog obezbjeđenja, lične invalidnine, pensionerima koji imaju penzije niže od minimalne zarade i registrovanim nezaposlenim licima. **Ukupno izdvajanje za nova davanja socijalne pomoći iznosi 10,1 milion eura, što predstavlja 1,3% ukupnog troška četiri paketa 2020. i 2021. godine. Drugi zabrinjavajući znak je da treći paket ne predviđa nikakve dodatne mjere socijalne zaštite tokom naredne četiri godine.**

U kombinaciji s ograničenim obuhvatom programa socijalne pomoći, nedostatak odgovarajuće podrške putem vanrednih transfera podrazumijeva da porodice čiji izvor prihoda za život potiče iz neformalnih poslova mogu biti najteže pogođene krizom, jer nemaju pristup ni zaštiti rada ni hitnoj materijalnoj podršci. **Zbog toga će se vjerovatno uskoro materijalizovati glavni rizici po ugroženu djecu – slaba ishrana, propuštena osnovna zdravstvena zaštita, prijevremeno napuštanje obrazovanja i povećanje nasilja u porodici.** Neizbježno je da će svi ovi sekundarni uticaji pandemije uzeti veliki danak po razvoj ljudskog kapitala u Crnoj Gori. Stoga će se, ukoliko se hitno ne donesu mjere za njihovo ublažavanje, negativni efekti osjećati dugo narednih godina.

Tabela 2. Nova socijalna davanja za ublažavanje socijalnih efekata izazvanih pandemijom COVID-a-19

Paket	Ciljna grupa i nivo naknade	Ukupna izdvajanja (€)
1	12.012 penzionera s najnižim zaradama (50 €)	628.700,00
	8.593 porodica korisnika materijalnog obezbjeđenja (50 €)	429.650,00
	Subvencije za električnu energiju za fiksni iznos računa za 31.669 potrošača	50.703,00
	Subvencije za električnu energiju u iznosu od 30% do 50% iznosa računa za 21.272 socijalno ugroženih potrošača (april 2020)	277.516,00
2	17.157 nezaposlenih na Zavodu za zapošljavanje (50 €)	857.850,00
3	Porodice i borci korisnici materijalnog obezbjeđenja (200 €)	1.800.000,00
4	48.638 penzionera koji primaju penziju nižu od minimalne zarade (50 €)	2.431.900,00
4	8.354 porodica korisnika materijalnog obezbjeđenja (50 € ili 100 €, zavisno od veličine porodice)	687.950,00
4	2.767 korisnika lične invalidnine (50 €)	138.350,00
4	27.739 nezaposlenih na Zavodu za zapošljavanje koji ne primaju nikakav vid materijalnih davanja (100 €)	2.773.900,00
4	9.011 nezaposlenih na Zavodu za zapošljavanje koji primaju neki vid materijalnih davanja (u iznosu razlike od tog davanja do 100 €)	101.311,51
	Ukupno	10.177.830,51

Izvor: Vlada Crne Gore (2021)

Prognoza ekonomskih i socijalnih efekata

Iako se očekuje da ekonomski paketi djelimično ublaže recesiju, nema sumnje da je crnogorska ekonomija doživjela značajan pad 2020. godine. **Glavni pokretači recesije bili su masovni pad prihoda od turizma (na koji otpada više od jedne petine BDP-a), niža domaća tražnja, smanjenje doznaka i odlaganje najvećih infrastrukturnih projekata (uključujući auto-put Bar – Boljare)** (Svjetska banka, 2020a). Nesigurnost oko toga kako će se dalje razvijati pandemija otežava davanje relativno preciznih prognoza o dubini recesije, ali određene prognoze dale su Vlada i međunarodne donatorske organizacije. Prema Svjetskoj banci, crnogorska ekonomija je 2020. godine doživjela pad od 14,9% (Svjetska banka, 2020b), dok je procjena MMF-a nešto gora i iznosi 15,2% (MMF, 2020a). Obje ove finansijske institucije očekuju da će se privredni rast nastaviti naredne godine: MMF predviđa rast od 9,0%, a Svjetska banka od 7,1%. To podrazumijeva da će nivo iz 2019. godine ekonomija dostići najranije 2022. godine.

Što se tiče socijalnih efekata, Međunarodna organizacija rada procjenjuje da je u drugom kvartalu 2020. godine smanjenje radnih sati usljed otpuštanja i odsustva bilo ekvivalentno gubitku 31.000 radnih mjesta na puno radno vrijeme (ILO, 2020). Takođe procjenjuju da su u sedam najpogodnijih sektora u riziku 36.000 radnih mjesta, čime se stopa

zaposlenosti može smanjiti za 15 procentnih poena. Prema zvaničnim statistikama, od kraja 2019. godine do februara 2021. godine izgubljeno je 46.000 radnih mjesta (MONSTAT, 2021). Najnovije procjene efekata krize daje Svjetska banka u svom proljećnom izvještaju (2020b). **Svjetska banka očekuje da do 34.000 ljudi može zapasti u siromaštvo, što bi u potpunosti anuliralo mali napredak ostvaren tokom proteklih nekoliko godina.** To bi značilo otprilike 6.800 novoosiromašene djece. Međutim, Svjetska banka je u svojim kalkulacijama primijenila apsolutnu liniju siromaštva (5,50 dolara dnevno po osobi po paritetu kupovne moći iz 2011. godine)¹⁰, što je niže od relativne linije siromaštva koju primjenjuje MONSTAT (60% medijane prihoda). Dakle, po nacionalnoj statistici je vjerovatno da će povećanje siromaštva biti značajno veće nego prema mjerenjima Svjetske banke.

¹⁰ Tokom 2019. godine, da bi se kupila ista količina roba i usluga kao za jedan dolar u SAD-u, u Crnoj Gori je bilo potrebno 0,416 eur. Dakle, 5,50 dolara dnevno odgovara 2,29 eura dnevno odnosno 68,60 eura mjesečno. To je gotovo tri puta manje od iznosa od 188,40 eura koje koristi MONSTAT kao granicu za utvrđivanje rizika od siromaštva.



Foto:
Duško Miljanić /
UNICEF Crna Gora

6. Preporuke

Da bi se u narednim godinama zaustavilo dalje povećanje siromaštva djece i ostvario značajan napredak u unapređenju dobrobiti djece i porodica, UNICEF poziva Vladu Crne Gore da usvoji multisektorski pristup u rješavanju problema dječijeg siromaštva. U praktičnom smislu, UNICEF preporučuje da Vlada razmotri sprovođenje sljedećih kratkoročnih i srednjoročnih mjera javne politike.

Proširiti obuhvat programima socijalne pomoći

Neposredni izazov koji treba rješavati je ograničeni obuhvat dvjema glavnim vrstama davanja, odnosno dječijim dodatkom i materijalnim obezbjeđenjem. Trenutno su to dvije najefektivnije mjere kojima se dopire do siromašne djece i njihovih porodica, jer, za razliku od ostalih socijalnih davanja, ove naknade predviđene su samo za one s ograničenim приходima i materijalnim resursima. Smanjenje budžeta za te dvije naknade 2020. godine značilo je dalje smanjenje

njihovog obuhvata, te je to stoga bilo kretanje u pogrešnom smjeru i najvjerovatnije je moglo dovesti do još većeg siromaštva. **Umjesto takvog pristupa, UNICEF podstiče Vladu da proširi obuhvat tim naknadama privremenim popuštanjem nekih od kriterijuma za provjeru prihoda i imovine da bi se uzele u obzir trenutne vanredne okolnosti.** Za proširenje obuhvata potrebno je i neposredno povećanje budžeta za ove programe. U prijedlogu budžeta za 2021. godinu Vlada je najavila povećanje od preko dva miliona eura na ime godišnjeg budžeta za dječiji dodatak, uz istovremeno smanjenje budžeta za materijalno obezbjeđenje od 1,2 miliona eura. Osim toga, UNICEF preporučuje sprovođenje sveobuhvatne evaluacije u realnom vremenu da se utvrde efekti krize na porodični prihod. To će omogućiti da se utvrdi koje su najpogodnije kategorije da bi im se onda mogla usmjeravati nova, vanredna materijalna davanja.

Uvođenje poluuniverzalnog dječijeg dodatka

Iako je proširenje obuhvata materijalnog obezbjeđenja i dječijeg dodatka trenutno najefektivniji način da se dopre

do najugroženijih porodica i djece, **na dugi rok provjera prihoda i imovine ima niz krupnih nedostataka.** Time se podstiče nepovjerenje između onih koji davanja opredjeljuju i samih korisnika, te se stigmatizuju korisnici. Usmjeravanje na siromašne porodice i djecu nikada ne može biti u potpunosti precizno, što podrazumijeva da neke porodice kojima je takva pomoć potrebna neće uspjeti da se kvalifikuju, dok će ih neke koje ne ispunjavaju kriterijume za takva davanja ipak dobiti. Sprovođenje provjere prihoda i imovine košta takođe značajno više u odnosu na druge vrste naknada. Iz tih razloga većina zemalja EU ima univerzalne dječije dodatke kako bi se osiguralo da svako dijete dobija finansijsku podršku od države nezavisno od položaja njihove porodice. Važno je i to da je Crna Gora već imala iskustvo s univerzalnim dječijim dodatkom dok je bila dio bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Iako univerzalni dječiji dodatak nije nešto što se može priuštiti u sadašnjem kontekstu značajnih fiskalnih ograničenja, to je sigurno opcija koju ubuduće treba ozbiljno razmotriti.

U međuvremenu, **optimalna opcija mogla bi biti takozvana provjera imućnosti, koja je srednje rješenje u odnosu na provjeru prihoda i imovine i univerzalni pristup.** Dječiji dodatak u UK je dobar primjer takvog pristupa. Naime, u UK dječiji dodatak je pravo svakog djeteta, ali ako njihovi roditelji zarađuju više od 50.000 funti godišnje postaju obveznici plaćanja poreza za dječiji dodatak. Taj porez se zaračunava po progresivnoj stopi u skladu s visinom prihoda, tako da kad prihod jednog od roditelja dostigne cifru od 60.000 funti, efektivno se izvrši puni povraćaj dječijeg dodatka. Dvostruka prednost takvog poluuniverzalnog pristupa je u tome što u UK sva djeca čiji roditelji nemaju visoka primanja dobijaju dječiji dodatak bez potrebe da porodice dokazuju finansijska ograničenja s kojima se suočavaju, dok se ostvaruju značajne uštede time što se dodatak ne obezbjeđuje djeci kojoj je najmanje potreban. Veoma je vjerovatno da bi se sličan pristup pokazao efektivnim i u Crnoj Gori.

U vrijeme izrade ovog izvještaja Vlada je dostavila Skupštini prijedlog za uvođenje kvazi-univerzalnog dječijeg dodatka za svu djecu uzrasta 0–6 godina i za povećanje mjesečnih iznosa po postojećim kategorijama dječijeg dodatka. UNICEF smatra da je to kretanje u pravom smjeru dok je god fiskalno održivo i zasnovano na dokazima. Kritični nedostatak koji će i dalje ostati je obuhvat djece starije od šest godina.

Uklanjanje potencijalnih destimulansa za rad

Istovremeno postoji urgentna potreba da se podrži ulazak korisnika socijalne pomoći na tržište rada, jer **plaćeni rad predstavlja najsnažniju odbranu od siromaštva.** U tom smislu je važno nekoliko mjera. Trenutno svako zaposlenje, čak i na nisko plaćenim i privremenim poslovima, vodi automatskom gubitku prava na socijalnu pomoć. Iako je nivo materijalnog obezbjeđenja prenikao da obeshrabri ljude od zaposlenja na stabilnom, formalnom radnom mjestu s adekvatnom naknadom, realnost je da su često radna mjesta koja stoje na raspolaganju korisnicima socijalne pomoći privremeni poslovi u neformalnom sektoru. Sami

po sebi, takvi poslovi ne mogu porodicu izdici iz siromaštva, ali mogu obezbijediti prijeko potreban dodatak prihodu domaćinstva. Ipak, neki ispitanici obuhvaćeni studijom višedimenzionalnog siromaštva otkrivaju da nerado prihvataju takve ponude za posao kako ne bi izgubili pravo na socijalno davanje, i s njim povezane nenovčane naknade, koje jeste nisko, ali je stabilno. Da bi se uklonio potencijalni destimulans za generisanje dodatnog prihoda, **UNICEF poziva na uspostavljanje grejs perioda za prelazak na rad za korisnike materijalnog obezbjeđenja koji nadu neku vrstu zaposlenja.** Po tom aranžmanu, prilikom započinjanja novog posla (bez obzira na sektor), korisnici bi mogli da zadrže sva prava iz socijalne zaštite na neki duži period, poželjno godinu dana. Davanja bi se ukinula tek nakon što bi se pokazalo da je zaposlenje stabilno. Osim toga, korisnicima se mora garantovati brza reintegracija u program socijalnih davanja ako izgube posao zbog razloga koji su van njihove kontrole. Da bi se to omogućilo, presudno je unaprijediti međusektorsku saradnju između Zavoda za zapošljavanje i centara za socijalni rad.

Unapređenje zapošljivosti ranjivih grupa putem aktivnih mjera zapošljavanja i poreskih olakšica za poslodavce

Paralelno s uklanjanjem destimulansa za rad, važno je unapređivati **zapošljivost korisnika socijalne pomoći.** Crna Gora je posljednjih godina uvela niz aktivnih mjera zapošljavanja, kao što su savjetovanje, prekvalifikacija, javni radovi, obuka na radnom mjestu i podrška za nova startup preduzeća. Iako još nije donijet konačan sud o tome koliko je djelotvorna svaka od tih mjera, u načelu svaka ima potencijal da uveća šanse korisnika materijalnog obezbjeđenja na tržištu rada. Dakle, UNICEF preporučuje proširenje aktivnih mjera zapošljavanja da bi se obuhvatile grupe koje imaju problem da se uključe na tržište rada, kao što su dugotrajno nezaposleni, žene, mladi ljudi i korisnici materijalnog obezbjeđenja. Međutim, od presudne je važnosti da mjere aktivacije posluže kao odskočna daska za izlazak iz siromaštva, a ne kao disciplinski mehanizam koji može voditi tome da se povuku davanja ako korisnik ne poštuje uslove aktivacije.

Obezbjeđivanje dodatnih poreskih olakšica poslodavcima takođe može voditi većoj zapošljivosti ranjivih kategorija. Trenutno poslodavci uplaćuju doprinose za socijalno osiguranje u iznosu od 8,3% bruto zarade. To zaista nije visok procenat u odnosu na zemlje EU. Međutim, privremeno (npr. na 12–24 mjeseca) oslobađanje od plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje ako zaposle ljude bez ikakvog radnog iskustva ili s ograničenim iskustvom, može poslodavce motivisati da ih zaposle. Poreske olakšice treba razmatrati posebno za integraciju mladih na tržište rada, jer su stope nezaposlenosti izuzetno visoke u uzrasnoj grupi od 18 do 24 godine, a 2019. godine je rizik od siromaštva kod te kategorije povećan za pet procentnih poena (MONSTAT, 2020).

Uvesti više progresivnosti u poreski sistem

Osim socijalnih davanja, postoji i značajan prostor za unapređenje **progresivnosti poreskog sistema**. Važeća stopa poreza na dohodak fizičkih lica proporcionalna je i iznosi 9% bez obzira na to koliko se dohodak oporezuje. Iako su te stope niske u poređenju sa zemljama EU, neto dohodak osoba s najnižim primanjima (tj. oni s najnižom zaradom) mogao bi se povećati ukoliko bi se na njih primijenile još niže stope. Nasuprot većini evropskih zemalja, **crnogorski poreski sistem ne poznaje oslobađanje od poreza (tax allowances)**, odnosno, minimalni iznos prihoda koji se izuzima iz poreske osnovice prilikom izračunavanja visine poreske obaveze. To znači da, u nekim slučajevima, porez na dohodak može gurnuti porodice u siromaštvo, recimo, kad samo jedna osoba u porodici zarađuje, a bruto zarada joj je neznatno iznad linije siromaštva. Uvođenje oslobađanja od poreza, odnosno neoporezivog dijela prihoda može predstavljati rješenje tog nedostatka. Nadalje, s obzirom na visoke cijene osnovnih proizvoda za djecu, kao što su odjeća i higijenske potrepštine, **smanjenje stopa PDV-a koje se primjenjuju na ove artikle moglo bi predstavljati značajno rasterećenje za porodice s djecom i omogućiti im da takve uštede koriste za druge neophodne stvari za djecu**. U tom smislu, iskustvo Irske i UK može biti poučno, jer one na većinu proizvoda za djecu ne primjenjuju PDV.

Obezbeđivanje besplatnih udžbenika i obroka u školama

Još jedna važna mjera koja može pomoći u smanjenju siromaštva djece, a može predstavljati i ključno ulaganje u razvoj ljudskog kapitala, jeste obezbeđivanje besplatnih udžbenika i školskih obroka. Opšte je prihvaćen stav da programi ishrane u školi povećavaju upis i smanjuju odsustvovanje s nastave (Bundy et al., 2018). S obzirom na to da omogućavaju da se izbjegne glad tokom sati provedenih u školi i da se unapređuju kognitivne sposobnosti, ovi programi doprinose boljim ishodima učenja. Osim toga, pomažu u promovisanju zdrave ishrane među djecom. Nadalje, **besplatna sredstva za učenje i obroci u školi predstavljaju značajno indirektno davanje za porodice s niskim prihodima**, pogotovo za porodice s mnogo djece, što im omogućava da značajan dio porodičnog budžeta uštede i da ga koriste za druge neophodne stvari. Kad programi ishrane u školama koriste lokalno proizvedenu hranu, time se podstiče i lokalna ekonomija. Iz tih razloga glavne međunarodne organizacije, uključujući UNICEF, Svjetski program za hranu i Svjetsku banku, smatraju programe ishrane u školama sastavnim dijelom socijalnih sigurnosnih mreža u manje imućnim državama, pogotovo tokom perioda krize (Bundy et al., 2018; UNICEF, 2019).

Treba napomenuti da se besplatni udžbenici već obezbeđuju djeci iz romskih i egipćanskih zajednica. Tokom 2018. godine prosječan trošak udžbenika po učeniku iznosio je

20,70 eura.¹¹ Kako je 95.744 učenika na osnovnom i srednjem obrazovanju, po toj cijeni ukupan trošak univerzalnog obezbeđivanja udžbenika iznosio bi nešto ispod dva miliona eura, što nije pretjeran iznos. Složenije je procijeniti troškove programa ishrane u školi, ali je UNICEF spreman da pruži tehničku podršku za takvu kalkulaciju, ako je potrebno.

U vrijeme pisanja ovog dokumenta, Vlada je Skupštini dostavila prijedlog da se prihvati politika besplatnih udžbenika za osnovnoškolce. UNICEF smatra da je to korak u dobrom pravcu, koji treba povezati sa širim naporima na smanjenju siromaštva i razvoju ljudskog kapitala.

Povećano ulaganje u djecu kroz programe ranog obrazovanja

Globalni dokazi pokazuju da period od začeca do uzrasta od šest godina predstavlja najvažniju fazu u razvoju pojedinca. Obim do koga će djeca imati dobar start tako što će u potpunosti realizovati svoj potencijal tokom ovog perioda umnogome zavisi od politika i programa kojima se promoviše dobro zdravlje, odgovarajuća ishrana, staranje koje odgovara potrebama djece, prilike za rano učenje i bezbjednost i sigurnost. **Osim što predstavlja imperativ u smislu ljudskih prava, ulaganje u rani razvoj djece ima i snažno ekonomsko obrazloženje**. Brojne studije pokazuju da, od svih ulaganja, ona koja su usmjerena na programe razvoja u ranom djetinjstvu daju najveći povrat, jer se njima unapređuje produktivnost u kasnijim fazama života, a istovremeno se smanjuju izdvajanja za raznorodne javne programe, kao što su kurativna zdravstvena zaštita, pomoć usljed nezaposlenosti i mjere za smanjenje stope kriminaliteta. Studijom o uslugama za rani razvoj u Crnoj Gori, čiju je izradu naručio UNICEF, takođe je procijenjeno da je stopa povrata takvih programa od 4 : 1 do maksimum 36 : 1 (ISSF, 2019).

Crna Gora već značajno ulaže u rani razvoj djece. Studijom koju je izradio UNICEF procijenjeno je da je 2016. godine Crna Gora izdvojila 55,6 miliona eura na mjere ranog razvoja, što predstavlja 1,4% njenog BDP-a i 2,6% budžeta. Iako je to niže od 2,0% BDP-a, što je preporuka Inicijative G20 za rani razvoj djece, crnogorsko izdvajanje za rani razvoj je ipak značajno. Studija je takođe ukazala na krupna dostignuća kao što su univerzalna zdravstvena zaštita djece, javne perinatalne usluge, priuštivo predškolsko obrazovanje i plaćeno porodijsko i roditeljsko odsustvo. Međutim, studija je ukazala i na potrebu za ostvarenjem značajnih poboljšanja u svim oblastima. Da bi se omogućio potpuni obuhvat postojećim uslugama i programima ranog razvoja i da bi se razvile nove vrste usluga koje trenutno ne postoje, studijom se predlaže željeni paket¹² **usluga ranog razvoja, za koji se procjenjuje da bi koštao dodatnih 7,7 miliona eura godišnje za tekuće troškove, ali bi se na dugi rok to ulaganje višestruko vratilo po neto godišnjoj stopi od**

11 Tokom 2018. godine programom besplatnih udžbenika bilo je obuhvaćeno 1.793 djece, na što je utrošeno 37.108 eura (Vlada Crne Gore, 2019).

12 Željeni paket usluga uključuje: patronažu, perinatalnu zaštitu, vakcinaciju, skrining i rane intervencije, podršku dojenju, predškolsko obrazovanje za romsku djecu, inkluzivno rano obrazovanje, podršku roditeljstvu, zaštiti od nasilja i prevenciju razdvajanja porodica i institucionalizacije.

66,6 miliona eura. Da bi se iskoristila ta prilika za ulaganje, UNICEF predlaže da Vladi prioritet bude realizacija predloženih usluga u narednim godinama.

Bolja koordinacija razvojnih partnera

Crna Gora bilježi dobre rezultate u smislu uspješne saradnje s međunarodnim razvojnim organizacijama, uključujući agencije UN, međunarodne finansijske institucije i bilateralne donatore. Njihova podrška može imati veliku ulogu u realizaciji predloženih mjera, recimo stvaranjem potrebnog fiskalnog prostora mobilisajem dodatnih finansijskih sred-

stava ili obezbeđivanjem najnovijih ekspertskih znanja u relevantnim oblastima. Međutim, da bi se uspostavila sinergija između aktivnosti raznih razvojnih partnera i obezbijedila bolja usaglašenost s predloženim prioritetima, UNICEF podstiče Vladu da preuzme aktivniju ulogu u smislu koordinacije, na primjer, uspostavljanjem upravnog odbora na visokom nivou i tematskih radnih grupa. Snažna koordinacija među institucijama, uključivanje relevantnih organizacija civilnog društva i udruženja zainteresovanih strana, kao i međunarodne razvojne i donatorske zajednice omogućili bi Vladi da bolje iskoristi više sredstava i komplementarnih ekspertskih znanja da bi se efikasno i održivo unapređivala dobrobit djece i porodica u Crnoj Gori.



Foto:
Duško Miljanić /
UNICEF Crna Gora

Literatura

- Bundy, D. A. P., de Silva, N., Horton, S., Jamison, D. T., and Patton, G. C. (2018) *Re-Imagining School Feeding: A High-Return Investment in Human Capital and Local Economies*. Washington, DC: Svjetska banka.
- Cornia, G. A., Jolly, R. and Stewart, F. (1987) *Adjustment with a Human Face*. Oxford: Clarendon Press.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound) (2020) *COVID-19 EU Policy Watch*. Dostupno na: <https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19-eu-policywatch>.
- Eurostat (2020a) *Demographic Statistics*. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/data/database>.
- Eurostat (2020b) *EU Statistics on Incomes and Living Conditions (EU-SILC)*. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/data/database>.
- Eurostat (2020c) *Social Protection Statistics*. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics.
- Gates Foundation (2020) *COVID-19: A Global Perspective*. Dostupno na: <http://www.gatesfoundation.org>.
- Gentilini, U., Almenfi, M., Dale, P., Lopez, A. V., and Zafar, U. (2020) *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*. Dostupno na: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>.
- Golubovic, V. (2019) *A Minimum Wage Increase in Montenegro as of 1 July 2019*. ESPN Flash Report 2019/28.
- Vlada Crne Gore (2020) *Treći paket ekonomskih mjera*. Podgorica.
- Vlada Crne Gore (2019) *Izveštaj o implementaciji politike integracije Roma u Crnoj Gori za 2018. godinu*. Dostupno na: <https://www.rcc.int/romaintegration2020/participants/5/montenegro>.
- Vlada Crne Gore (2018) *Strategija razvoja sistema socijalne i dječije zaštite*.
- ILO (2020) *COVID-19 and the World of Work: Rapid Assessment of the Employment Impacts and Policy Responses, Montenegro*. Dostupno na: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/europe/-/ro-geneva/-/sro-budapest/documents/publication/wcms_749201.pdf.
- IMF (2020a) *World Economic Outlook April 2021: Managing Divergent Recoveries* Dostupno na: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>.
- IMF (2020b) *Montenegro: Country Report No.20/210*. Dostupno na: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/06/25/Montenegro-Request-for-Purchase-under-the-Rapid-Financing-Instrument-Press-Release-Staff-49535>.
- Investment in ECD: *Case of Montenegro*, izvještaj ISSS koji je u pripremi, a radi se uz podršku UNICEF-a.
- Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti.
- Zakon o budžetu za 2020. godinu, izmijenjen 24. juna 2020. godine.
- Ministarstvo rada i socijalnog staranja (2020), *Pregled broja korisnika i isplaćenih sredstava korisnika socijalno-zaštitnih prava za mjesec avgust 2020. godine*.
- MONSTAT (2021) *Statistički podaci*. Dostupno na: <http://monstat.org/eng/index.php>.
- Richardson, D., Cebotari, V., Carraro, A. and Damoah, K. A. (2020) *Supporting Families and Children beyond COVID-19: Social Protection in Southern and Eastern Europe and Central Asia*. UNICEF Office of Research – Innocenti, Florence.
- Stiglitz, J. E. (2010). *Freefall: America, free markets, and the sinking of the world economy*. New York: W. W. Norton & Co.
- Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and its discontents*. London: Penguin Books.
- UNICEF (2020a) *Višedimenzionalno siromaštvo djece u Crnoj Gori*. UNICEF, Podgorica. Dostupno na: <https://www.unicef.org/montenegro/en/reports/multidimensional-child-poverty-montenegro>.
- UNICEF (2020b) *Procjena sistema socijalne zaštite* [nacrtno].
- UNICEF (2019) *UNICEF's Global Social Protection Programme Framework*. New York: UNICEF.
- Ujedinjene nacije u Crnoj Gori (2020) *Izveštaj o brzom procjeni socijalnog uticaja epidemije COVID-a-19 u Crnoj Gori, april – jun 2020. godine*. Podgorica: UN. Dostupno na: <https://montenegro.un.org/en/90471-report-rapid-social-impact-assessment-covid-19-outbreak-montenegro-april-june-2020>.
- Svjetska banka (2016) *Ostvarenje održivog i inkluzivnog rasta u okruženju izražene volatilnosti: Sistematska dijagnostička procjena, Crna Gora*. Svjetska banka, Podgorica.
- Svjetska banka (2020a) *Redovni ekonomski izvještaj za Zapadni Balkan br. 17: Ekonomski i društveni uticaj pandemije bolesti COVID-19*.
- Svjetska banka (2020b) *Europe and Central Asia Economic Update, Data, Digitalization, and Governance* Dostupno na: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35273>.

