

Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka -  
2009. godina

*Crna Gora: društvo za svakoga*

*Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) je svjetska mreža UN za razvoj, koja se zalaže za promjene i povezivanje država sa znanjem, iskustvom i potencijalima, kako bi se stanovnicima pomoglo da izgrade bolji život. Djelujemo u 166 država, pomažući im da pronađu vlastita rješenja za izazove globalnog i nacionalnog razvoja. Razvojem lokalnih kapaciteta te se države oslanjaju na ljude iz UNDP-a i na veliki broj naših partnera.*

*Kratki djelovi ove publikacije mogu se bez odobrenja autora reprodukovati nepromijenjeni, pod uslovom da se navede izvor.*

*Mišljenja iznesena u ovoj publikaciji su stavovi njihovih autora i nužno ne predstavljaju stavove UNDP.*

*Copyright © 2009*

*Izdavač: Kancelarija Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori, Beogradska 24b, 81 000 Podgorica, Crna Gora*

*Autori: Arkadij Toricin (glavni autor), Institut za strateške studije i prognoze - ISSP (tim ISSP: Dragana Radević, Ana Krsmanović, Milica Daković, Ivana Vojinović, Mirza Mulesković, Marina Glendža, Milika Mirković, Vojin Golubović, Jelena Zvizdojević, Ivan Jovetić, Jadranka Milačić, Slavica Nikolić), Aleksandra Višnjić Bojović.*

*Zahvalnost: posebnu zahvalnost dugujemo svima koji su dali doprinos izradi ovog Izvještaja, a posebno: Ministarstvu rada i socijalnog staranja, Ministarstvu prosvjete i nauke, Monstatu, Centru za socijalni rad Nikšić, agencijama Ujedinjenih nacija u Crnoj Gori, Regionalnom centru UNDP u Bratislavi, Koordinacionoj kancelariji UNDP Hrvatska, Koaliciji NVO: Romski krug, Udruženju paraplegičara Crne Gore, Udruženju mladih sa hendikepom Crne Gore, CRNVO, Gerontološkom društvu Crne Gore, Udruženju penzionera Crne Gore, ADP-Zid, Preporodu, SOS Nikšić, Mili Kasalici, Oliveri Kovačević, Tatjani Perić, Miodragu Dragišiću, itd., kao i svima koji su učestvovali na javnim raspravama i sa nama podijelili svoje komentare na radnu verziju Izvještaja o razvoju po mjeri čovjeka za 2009. godinu. Posebnu zahvalnost dugujemo učesnicima fokus grupa i nadležnim licima sa kojima su vođeni razgovori, bez čijeg doprinosa bi ovom Izvještaju nedostajali glasovi socijalno ugroženih i gledišta stručnjaka i pružalaca usluga.*

*Recenzenti: Suzane Milher, Andrej Ivanov, Mihail Peleah – Regionalni centar UNDP u Bratislavi*

*Lektorka za engleski jezik: Tara Brej*

*Prevod na crnogorski: Uroš Zeković i Ana Kadović*

*Grafičko oblikovanje i naslovna strana: Incognito, Podgorica*

*Štampa: ET Media d.o.o., Podgorica*

*Štampano u Podgorici, Crna Gora*

*Prvo izdanje 2009.*

*ISBN: 978-9940-9245-1-5*

Sadržaj

SADRŽAJ	4
OSNOVNI PODACI O CRNOJ GORI	7
PREDGOVOR	8
<b>UVOD</b>	
SVRHA IZVJEŠTAJA	10
<b>POGLAVLJE 1:</b>	
<b>Razvoj po mjeri čovjeka i društvena isključenost</b>	11
<i>Agenda EU za socijalno uključivanje i proces</i>	14
STRUKTURA IZVJEŠTAJA	16
<b>POGLAVLJE 2:</b>	
<b>Status siromaštva, razvoja po mjeri čovjeka i društvene isključenosti u Crnoj Gori</b>	17
2.1.    RAZVOJ PO MJERI ČOVJEKA I DRUŠTVENA ISKLJUČENOST U CRNOJ GORI: PREGLED	18
2.2.    DEMOGRAFSKI TRENDOVI	20
2.3.    EKONOMSKI NAPREDAK I BUDŽETSKI RASHODI ZA SEKTOR OPŠTE POTROŠNJE	21
2.4.    ŽIVOTNI STANDARD I SIROMAŠTVO U CRNOJ GORI	22
<i>Koliko je siromašnih?</i>	23
<i>Nejednakost</i>	25
<i>Ko su siromšni?</i>	26
2.5.    DRUŠTVENA ISKLJUČENOST U CRNOJ GORI	28
2.5.1. <i>Isključenost/socijalna ugroženost domaćinstava</i>	29
2.5.2. <i>Isključeni pojedinci</i>	30
2.6.    LAKEN POKAZATELJI U CRNOJ GORI	33
<b>POGLAVLJE 3:</b>	
<b>SOCIJALNO UGROŽENE GRUPE</b>	35
3.1.    KORISNICI PRAVA IZ SOCIJALNE I DJEČJE ZAŠTITE	36
3.1.1. <i>Pravni i strateški okvir</i>	37
3.1.2. <i>Siromaštvo i društvena isključenost</i>	38
3.1.3. <i>Pristup zapošljavanju</i>	39
3.1.4. <i>Pristup obrazovanju</i>	40
3.1.5. <i>Pristup uslugama zdravstvene zaštite</i>	40
3.1.6. <i>Pristup uslugama socijalne zaštite</i>	41
3.1.7. <i>Pristup stambenom smještaju i prevozu</i>	41
3.1.8. <i>Društveno i političko učešće</i>	41
3.1.9. <i>Najvažniji podaci i preporuke</i>	42
3.1.10. <i>Preporuke u pogledu politike</i>	42
3.2.    DUGOROČNO NEZAPOSLENI	43
3.2.1. <i>Pravni i strateški okvir</i>	44
3.2.2. <i>Siromaštvo i društvena isključenost</i>	44
3.2.3. <i>Pristup zapošljavanju</i>	44
3.2.4. <i>Pristup obrazovanju</i>	45
3.2.5. <i>Pristup uslugama zdravstvene zaštite</i>	45
3.2.6. <i>Pristup uslugama socijalne zaštite</i>	45
3.2.7. <i>Pristup stambenom smještaju i prevozu</i>	46
3.2.8. <i>Društveno i političko učešće</i>	46
3.2.9. <i>Najvažniji podaci i preporuke</i>	46
3.2.10. <i>Preporuke u pogledu politike</i>	47
3.3.    PENZIONERI SA MINIMALNIM PRIMANJIMA	48

3.3.1.	<i>Pravni i strateški okvir</i>	48
3.3.2.	<i>Siromaštvo i društvena isključenost</i>	49
3.3.3.	<i>Pristup zapošljavanju</i>	50
3.3.4.	<i>Pristup obrazovanju</i>	50
3.3.5.	<i>Pristup uslugama zdravstvene zaštite</i>	50
3.3.6.	<i>Pristup uslugama socijalne zaštite</i>	51
3.3.7.	<i>Pristup stambenom smještaju i prevozu</i>	51
3.3.8.	<i>Društveno i političko učešće</i>	51
3.3.9.	<i>Najvažniji podaci i preporuke</i>	52
3.3.10.	<i>Preporuke u pogledu politike</i>	52
3.4.	<b>OSOBE SA INVALIDITETOM</b>	53
3.4.1.	<i>Pravni i strateški okvir</i>	53
3.4.2.	<i>Siromaštvo i društvena isključenost</i>	54
3.4.3.	<i>Pristup zapošljavanju</i>	54
3.4.4.	<i>Pristup obrazovanju</i>	55
3.4.5.	<i>Pristup uslugama zdravstvene zaštite</i>	56
3.4.6.	<i>Pristup uslugama socijalne zaštite</i>	57
3.4.7.	<i>Pristup stambenom smještaju i prevozu</i>	58
3.4.8.	<i>Društveno i političko učešće</i>	59
3.4.9.	<i>Najvažniji podaci i preporuke</i>	59
3.4.10.	<i>Preporuke u pogledu politike</i>	60
3.5.	<b>POPULACIJA ROMA, AŠKALIJA I EGIPĆANA (RAE)</b>	61
3.5.1.	<i>Pravni i strateški okvir</i>	61
3.5.2.	<i>Siromaštvo i društvena isključenost</i>	62
3.5.3.	<i>Pristup zapošljavanju</i>	62
3.5.4.	<i>Pristup obrazovanju</i>	63
3.5.5.	<i>Pristup uslugama zdravstvene zaštite</i>	63
3.5.6.	<i>Pristup uslugama socijalne zaštite</i>	64
3.5.7.	<i>Pristup stambenom smještaju i prevozu</i>	65
3.5.8.	<i>Društveno i političko učešće</i>	65
3.5.9.	<i>Najvažniji podaci i preporuke</i>	66
3.5.10.	<i>Preporuke u pogledu politike</i>	66
3.6.	<b>RASELJENA LICA, INTERNO RASELJENA LICA, IZBJEGLICE</b>	67
3.6.1.	<i>Pravni i strateški okvir</i>	67
3.6.2.	<i>Siromaštvo i društvena isključenost</i>	68
3.6.3.	<i>Pristup zapošljavanju</i>	69
3.6.4.	<i>Pristup obrazovanju</i>	69
3.6.5.	<i>Pristup uslugama zdravstvene zaštite</i>	70
3.6.6.	<i>Pristup uslugama socijalne zaštite</i>	71
3.6.7.	<i>Pristup stambenom smještaju i prevozu</i>	71
3.6.8.	<i>Društveno i političko učešće</i>	71
3.6.9.	<i>Najvažniji podaci i preporuke</i>	72
3.6.10.	<i>Preporuke u pogledu politike</i>	72
3.7.	<b>OSTALE DRUŠTVENO UGROŽENE GRUPE</b>	73
	<i>Zavsinici od psihoaktivnih supstanci</i>	73
	<i>Samohrani roditelji</i>	75
	<i>Mladi</i>	76
<b>POGLAVLJE 4.</b>		
<b>Regionalne razlike</b>		77
	<i>Regionalne razlike u pogledu siromaštva i nezaposlenosti</i>	78
	<i>Regionalne razlike u pogledu vrijednosti indeksa razvoja po mjeri čovjeka (HDI)</i>	79
	<i>Regionalne razlike u pogledu društvene isključenosti</i>	81
	<i>Zaključci i preporuke</i>	82

## POGLAVLJE 5:

### Najvažniji podaci i preporuke

	85
NAJVAŽNIJI PODACI	86
PREPORUKE	88
PREPORUKE U POGLEDU STRATEŠKE I MEĐUSEKTORSKE POLITIKE	89
KONKRETNE PREPORUKE U CILJU PRUŽANJA PODRŠKE SOCIJALNO UGROŽENIM GRUPAMA	93
<i>Korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite</i>	93
<i>Nezaposleni i dugotrajno nezaposleni</i>	95
<i>Penzioneri sa minimalnim prihodima</i>	97
<i>Osobe sa invaliditetom</i>	97
<i>RAE</i>	99
<i>Raseljena lica</i>	99
OSTALE PREPORUKE ZA POJEDINAČNE SEKTORE KOJIMA SE PROMIVIŠE UKLJUČIVANJE SOCIJALNO UGROŽENIH GRUPA	100
<i>Obrazovanje</i>	100
<i>Zdravstvena zaštita</i>	101
<i>Pristup uslugama prevoza</i>	102

## DODACI

	103
DODATAK I - METODOLOŠKA OBJAŠNJENJA	104
<i>Plan uzorkovanja - OSNOVNI UZORAK</i>	104
<i>Plan uzorkovanja – dodatni uzorci za socijalno ugrožene grupe</i>	106
<i>Korisnica prava iz socijalne i dječje zaštite</i>	106
<i>Osobe sa invaliditetom</i>	106
<i>Dugoročno nezaposleni</i>	107
<i>Raseljena lica</i>	108
<i>RAE</i>	108
<i>Penzioneri</i>	108
DODATAK II - STATISTIČKI DODATAK	109
DODATAK III - POKAZATELJI KVALITETA ŽIVOTA I LAKEN POKAZATELJI	113
<i>Pokazatelji kvaliteta života</i>	113
<i>Laken pokazatelji</i>	114
SKRAĆENICE	117
LITERATURA	119

## Osnovni podaci o Crnoj Gori - 2009.

<b>Površina teritorije</b> (u hiljadama km <sup>2</sup> )	13.8
<b>Stanovništvo</b>	
Procjena broja stanovnika, kraj 2007.	625,000
Gradska područja (%), 2003.	62
Rast broja stanovnika (godišnji, %), 2006.	0,16
Prosječni životni vijek, u godinama, 2007.	72,7
Muškarci	70,6
Žene	74,8
<b>Obrazovanje</b>	
Stopa pismenosti odraslih (%), 2007.	97,7
Ukupni upis u škole i na fakultete (%), 2007.	80,7
<b>Zdravstvo</b>	
Stopa smrtnosti odojčadi (na 1,000 živo rođene djece), 2006.	11
Broj ljekara, na 100.000 stanovnika, 2006.	197
<b>Pristup informacijama</b>	
Broj korisnika mobilnih telefona (na 1.000 ljudi), 2007.	1,083
Broj kompjutera u domaćinstvima (%), 2007.	47
Broj korisnika Interneta (na 1.000 ljudi), 2007.	266
<b>Ekonomija</b>	
BDP po glavi stanovnika (1994 u US\$), uključujući neformalnu ekonomiju, 2006.	3.372,60
BDP po glavi stanovnika (PKM, u US\$), 2007.	9.934,6
Industrija (kao % BDP), 2007.	12,45
Usluge (kao % BDP), 2007.	39,85
Izvoz robe i usluga (kao % BDP), 2007.	57,1
Uvoz robe i usluga (kao % BDP), 2007.	104,7
Neto protok stranih direktnih investicija (u milionima US\$), 2007.	719,3
<b>Rangiranje u pogledu Indeksa razvoja po mjeri čovjeka / Ukupan broj zemalja</b>	
Indeks razvoja po mjeri čovjeka, 2008.	64/179

# NHDR 2009: Predgovor

Poštovani/a,

Zadovoljstvo mi je da vam predstavim Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka – 2009. godina: Crna Gora - društvo za svakoga, koji predstavlja, do sada prvu sveobuhvatnu analizu društvene isključenosti u Crnoj Gori. Nadamo se da, na ovaj način, promoviramo jednu od ključnih UN paradigmi – „Razvoj za sve“ koja prema izjavi UN generalnog sekretara Ban Ki-moon-a „zauzima centralno mjesto misije Ujedinjenih nacija“.

Pitate se zbog čega ovaj Izvještaj i zašto baš u ovoj godini? Zbog toga što je za UNDP, kao člana UN porodice, od ključne važnosti da promoviramo pravednost, mogućnost i jednakost za svakog pojedinca i da osigura da nijedna osoba ne bude isključena iz razvoja po mjeri čovjeka. Baveći se pitanjima društvene isključenosti i razvoja po mjeri čovjeka fokusiramo se na ljude kojima je pomoć najpotrebnija – na one koji ostaju u sjenci reflektora.

Tokom posljednjih nekoliko godina, Crna Gora je ostvarila impresivan ekonomski rast, koji je za siromašne i društveno isključene stvorio mogućnosti i postigao izvjestan napredak za razvoj po mjeri čovjeka. Ipak, ostaje još mnogo toga da se uradi, imajući u vidu da 11% stanovništva i dalje živi ispod linije siromaštva i da je veliki broj ljudi ili izložen riziku od društvene isključenosti ili društveno isključen.

Na koji način se društvena isključenost može prevesti u socijalno uključivanje, kako se može ostvariti razvoj po mjeri čovjeka za sve, pri čemu bi se obezbijedilo da socijalno ugrožene grupe dobiju mogućnosti i resurse neophodne da u potpunosti učestvuju u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu i da uživaju u životnom standardu i blagostanju koji se u Crnoj Gori smatraju normalnim? Pokušali smo da u Izvještaju pružimo odgovor na ova pitanja koja su ključna za razvoj Crne Gore i njenu izvjesnu integraciju u Evropsku uniju.

Ovaj Nacionalni izvještaj razvoja po mjeri čovjeka izradio je tim nacionalnih stručnjaka, uz savjetodavnu podršku međunarodnih stručnjaka kao i na osnovu informacija prikupljenih u okviru javnih rasprava. Izvještaj pruža dubinsku kvalitativnu i kvantitativnu analizu društveno ugroženih grupa, istražujući dimenzije poput pravnog i strateškog okvira, siromaštva i društvene isključenosti, pristupa zapošljavanju, obrazovanju, zdravstvenim i uslugama socijalne zaštite, stambenog smještaja i prevoza i društvenog i političkog učešća.

Autori iz Instituta za strateške studije i prognoze kombinovali su moć statističke, kvantitativne metodologije sa uvidom obezbijeđenim kroz kvalitativnu studiju – razgovor sa socijalno ugroženima, pružiocima socijalnih usluga i lokalnim stručnjacima. Istraživanje kojim je obuhvaćeno preko 2000 domaćinstava, pri čemu se vodilo računa o zastupljenosti svih regiona u državi, sprovedeno je u cilju dobijanja realnih procjena društvene isključenosti, siromaštva i kvaliteta života. U ovom Izvještaju su, po prvi put u Crnoj Gori, izračunati Laken pokazatelji, koji predstavljaju osnovne parametre za mjerenje standarda socijalnog uključivanja Evropske unije. Indeks društvene isključenosti (SEI) i indikatori kvaliteta života su, takođe, izračunati po prvi put na nacionalnom, regionalom nivou kao i za pojedinačne socijalno ugrožene grupe, uz Indekse razvoja po mjeri čovjeka (HDI) kao i obilje drugih raznovrsnih podataka da bi se na osnovu njih mogle izraditi politike i programi kojima bi se na djelotvorniji način odgovorilo na potrebe društveno isključenih u Crnoj Gori.

Ljudi su stvarno bogatstvo Crne Gore, a Izvještaj sadrži brojne izjave, priče društveno isključenih: izjava samohrane majke koja pokušava da dobije socijalnu pomoć kako bi pomogla svojoj porodici; priča žrtve porodičnog nasilja koja traži pomoć; nezaposleni roditelji sa novostečenim vještinama u potrazi za poslom kako bi zaradili za život za njih i njihovo dvoje djece; pripadnik romske nacionalnosti bez ličnih dokumenata koji pokušava ostvariti pravo na puku egzistenciju; starca koji pokušava naći posao kako ne bi više bio na teretu svojoj porodici; učenice u invalidskim kolicima kojoj je potrebno majčino prisustvo u školi da bi je majka premještala iz učionice u učionicu; i mnoge druge.

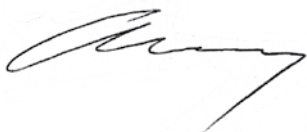


U pokušaju da što bolje razumijemo uzroke društvene isključenosti, ovdje otkrivamo na koji način da osiguramo socijalno uključivanje. Izvještaj sadrži široku lepezu preporuka o tome kako promovirati socijalno uključivanje. U Izvještaju su identifikovane posebne odgovornosti i aktivnosti koje se zahtijevaju od Vlade, obrazovnog i sistema socijalne zaštite kao i od poslodavaca i drugih da obezbijede socijalno uključivanje svih građana Crne Gore. Iskreno se nadam će da podaci, analize i preporuke u Izvještaju pružiti podršku ukupnom napretku tokom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, i da će biti od posebne koristi za pripremu predstojećeg Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju.

Dozvolite mi da naglasim da su podaci i preporuke u ovom Izvještaju posebno važni danas, kada je sunovrat globalne ekonomije počeo da uzima danak i u Crnoj Gori, a posebno među socijalno ugroženim i društveno isključenim građanima. Iako je trenutna kriza primorala Vladu da pruži podršku privrednom i finansijskom sektoru, podjednaka pažnja bi trebalo da bude poklonjena društveno isključenima.

Izvještaj je pripremljen kroz intezivan, široko participativan proces kako bi se postigao konsenzus o budućem putu koji bi možda Crna Gora željela da slijedi. Stoga, zadržavajući se na participativnoj prirodi poruke koja se želi poslati ovim Izvještajem, pozivamo čitaoce da pošalju sugestije za buduća izdanja Nacionalnog izvještaja po mjeri čovjeka, kao i komentare na ovogodišnji Izvještaj na adresi: <http://www.undp.org.me/>.

Iskreno vjerujem da će ovaj Izvještaj pomoći Vladi, građanskom društvu, privatnom sektoru i građanima Crne Gore da uspješno odgovore na izazov društvene isključenosti i da na taj način učine da ovaj fenomen postane stvar prošlosti.



Alexander Avanesov  
stalni koordinator Sistema UN i  
stalni predstavnik UNDP u Crnoj Gori

Podgorica, Crna Gora  
Septembar 2009.

# Uvod

## Svrha izvještaja

Prve dvije decenije tranzicije u Crnoj Gori donijele su njenom prosječnom građaninu značajne izazove, ali i stvorile važne nove mogućnosti. Sa jedne strane, ekonomski i politički izazovi devedesetih i međunarodne sankcije proizvele su ozbiljne teškoće i rezultirale velikom nezaposlenošću i dramatičnim ekonomskim padom. Sa druge strane, Crna Gora je uspjela da obezbijedi članstvo u međunarodnim institucijama, da u martu 2007. parafira Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom Unijom (EU) i da u decembru 2008. podnese zahtjev za članstvo. Očekivano članstvo zemlje u EU donijeće dodatne mogućnosti za građanine Crne Gore.

Kao što su prve dvije godine tranzicije nakon obnove nezavisnosti pokazale, Crna Gora ima ogromni potencijal. Ekonomski rast tokom 2006. i 2007. godine bio je izuzetan; zemlja je zadobila međunarodnu podršku za nezavisnost, uspjela da ubrza strukturne reforme i ostvari značajan napredak u pregovorima sa EU u pogledu njenog potencijalnog članstva u EU. Međutim nagli razvoj građevinarstva, turizma, sektora maloprodaje, telekomunikacija i bankarstva nije se prenio u poboljšanja mogućnosti za razvoj po mjeri čovjeka za siromašne i društveno isključene.

Vlada Crne Gore ima veliki broj strateških ciljeva kojima treba da se posveti. Mora da održi visoke stope ekonomskog razvoja, da se pozabavi problemima trgovinskog deficita i okrene privrednim granama orijentisanim prema izvozu, da ojača pravnu državu i institucije demokratije, da se bori protiv korupcije i poboljša životni standard svojih građana. Vlada takođe radi u pravcu usaglašavanja sa standardima EU. Na polju socijalne politike, Vlada Crne Gore je istakla svoju posvećenost obezbjeđivanju odgovarajućih usluga iz obrazovanja, stanovanja i drugih kategorija svojim građanima, kao i promovisanju socijalnog uključivanja. Prilikom izrade i primjene socijalnih politika, Vlada mora efektivnije da koristi raspoložive resurse kako bi obezbijedila sveobuhvatnije i kvalitetnije usluge, kao i da raspoložive resurse koristi na kreativniji način, zadobijanjem podrške i uključivanjem lokalnih vlasti, privatnog sektora i civilnog društva u pružanju usluga.

U svakoj zemlji prilikom utvrđivanja neke politike vodi se računa o pomirenju suprotstavljenih prioriteta kako bi se došlo do politički prihvatljive i ekonomične opcije kao i do rukovodeće strukture neophodne za njeno sprovođenje. Kako „glas“ društveno isključenih pojedinaca ili onih izloženih riziku da budu društveno isključeni često nije dovoljno snažan prilikom zastupanja njihovog interesa, UNDP je podržao izradu ovog Izvještaja da bi predstavio gledišta društveno isključenih, identifikovao socijalno ugrožene grupe, procijenio stepen njihove društvene isključenosti i utvrdio preporuke koje bi mogle pomoći prilikom uklanjanja prepreka za socijalno uključivanje svih. Izvještaj koristi brojne analitičke metode, uključujući rigoroznu analizu socijalnih i ekonomskih politika, istraživanja i fokus grupe. Izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka za 2009. godinu nudi konkretne preporuke koje predstavljaju odraz opsežnih javnih konsultacija i transparentnog dijaloga o tome kako promovisati socijalno uključivanje. Izvještaj i njegove preporuke izrađeni su da Vladi pruže podršku u njenom napredovanju u pravcu socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva, čime bi za još jedan korak zemlju približila EU. Crnogorsko društvo mora preduzeti značajne korake da ostvari socijalno uključivanje svih ljudi, da prizna njihova prava da žive dostojanstveno i da igraju punu ulogu u društvu. Ovi koraci trebali bi da stvore povezanije društvo, kao i da promovišu pristup svih ljudi tržištu rada, socijalnim uslugama i drugim vidovima podrške, na način da svi budu u potpunosti integrisani u sve aspekte društva. Izvještaj uzima kontekst razvoja po mjeri čovjeka i društvene isključenosti da bi ispitao situaciju u Crnoj Gori i ponudio preporuke kako da se taj razvoj i socijalno uključivanje unaprijede.



*Poglavlje 1:*

# Razvoj po mjeri čovjeka i društvena isključenost

**UNDP** je uveo koncept razvoja po mjeri čovjeka 1990. godine kada je postalo jasno da razvoj pojedinca podrazumijeva mnogo više od običnih prihoda. Razvoj po mjeri čovjeka doseže dalje od ciljeva smanjenja siromaštva i uzima u obzir ne samo siromašne, već i one koji su možda nepismeni, diskriminirani ili nemaju pristup uslugama zdravstvene zaštite. Iako bitni, prhodi nijesu jedina stvar kojom se ljudi bave u svojim životima. Oni vode računa i o svojoj i pismenosti svoje djece, svom zdravstvenom stanju kao i slobodi govora, udruživanja i kretanja, socijalnoj pravdi i zaštiti od diskriminacije po osnovu rase, vjerskog ili etničkog porijekla. Drugim riječima, željeli bi da žive u okruženju u kojem mogu u potpunosti da razviju sopstvene potencijale i vode produktivne i kreativne živote, u skladu sa svojim potrebama i interesovanjima.

Razvoj po mjeri čovjeka podrazumijeva razvoj ljudi – što znači unapređenje ljudskih sposobnosti i zdravlja kako bi ljudi mogli u potpunosti da učestvuju u životu; za ljude – što znači da svi ljudi treba da dobiju priliku da prime ili steknu pravedan udio u dobitcima koji proizilaze iz ekonomskih dobitaka; i od ljudi – što znači da svi ljudi treba da dobiju ekonomsku, političku i društvenu priliku da učestvuju u razvojnom procesu. Razvoj po mjeri čovjeka takođe vodi računa o održivosti i zaštiti životne sredine od kojih zavise naši životi.

Stvarno bogatstvo država su njihovi ljudi i razvoj po mjeri čovjeka je proces kojim se za ljude proširuje opseg mogućnosti i prilika. Razvoj po mjeri čovjeka predstavlja „unapređenje bogatstva ljudskog života, umjesto bogatstva ekonomije u kojoj ljudska bića žive, a koje je samo jedan njegov dio.”<sup>1</sup> Razvoj po mjeri čovjeka zavisi od velikog broja različitih faktora na koje svako društvo može uticati, kao što je ekonomija, na način da više ljudi ubira plodove ekonomskog rasta, kvalitet i pristupačnost socijalnih usluga tako da više ljudi uživa u boljem pristupu znanju, boljoj ishrani i uslugama zdravstvene zaštite i povećana jednakost tako da sve grupe u društvu dobiju širi izbor mogućnosti. Razvoj po mjeri čovjeka se ne mjeri samo dohotkom po glavi stanovnika ili prosječnim životnim vijekom, već u obzir uzima i pismenost stanovništva, zdravstveno stanje, slobodu govora, udruživanja i kretanja, sprovođenje socijalne pravde i zaštitu od diskriminacije po osnovu rase, vjerskog ili etničkog porijekla.

Pristupi koji se bave ljudskim pravima usmjereni su na pojedinačna prava koja svi imamo i treba da koristimo. Ljudi imaju brojna i raznovrsna prava, kao što su pravo na život, slobodu i bezbjednost; pravo na slobodu udruživanja, govora, okupljanja i kretanja; pravo na najveći mogući standard zdravstvene zaštite, na pravične i povoljne uslove rada, na odgovarajuću hranu, stambeni smještaj i socijalnu zaštitu, na obrazovanje, na jednaku zakonsku zaštitu i mnoga druga.<sup>2</sup>

Pristupi koji se bave ljudskim pravima daju okvir za jednakost i zabranu diskriminacije koji obezbjeđuje da koristi od razvoja po mjeri čovjeka dopru i do najugroženijih i najmarginalizovanijih grupa.<sup>3</sup> Ljudska prava su zagantovana svim ljudskim bićima prema međunarodnim ugovorima, bez diskriminacije po osnovama kao što su rasa, boja, pol, jezik, političko ili neko drugo mišljenje, nacionalno ili društveno porijeklo, imovina, rođenje ili neki drugi status. Gledište koje polazi od ljudskih prava ističe obaveze države i društva da poštuju i štite ljudska prava, kao i da ostvaruju ljudska prava progresivnim preduzimanjem koraka u pravcu njihove realizacije. Ljudska prava su ostvarena kada pojedinci koriste određena dobra i slobode i kada su utvrđene mjere zaštite tih dobara i sloboda.<sup>4</sup>

Razvoj po mjeri čovjeka i ostvarivanje ljudskih prava nijesu mogući kada su neki ljudi isključeni iz društvenog, ekonomskog, kulturnog i političkog učešća u društvenom životu. Ako je cilj razvoja po mjeri čovjeka da stvori povoljno okruženje u kojem ljudi mogu živjeti dug, zdrav i plodan život, isključivanje može spriječiti stvaranje mogućnosti i prilika i na taj način umanjiti razvoj po mjeri čovjeka. Stoga je prvi najvažniji zadatak identifikovati društveno isključene grupe, njihove karakteristike, kao i društvene, političke, kulturne i ekonomske procese koji mogu voditi do njihove isključenosti i nejednakosti.

Termin „društvena isključenost“ vodi porijeklo iz Francuske, gdje se sedamdesetih godina prošlog vijeka koristio da se ukaže na tešku situaciju u kojoj su se nalazili oni koji su „propali“ kroz mrežu socijalne zaštite – na osobe sa invaliditetom, samohrane roditelje i nezaposlene bez osiguranja. Narastajuća žestina socijalnih problema u velikim gradovima rezultirala je proširenjem definicije kako bi se njome obuhvatili mladi i pojedinci izolovani od društva. Koncepti

1. Prof. Amartya Sen, profesor ekonomije, Univerzitet Harvard, dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju, 1998, <http://hdr.undp.org/en/humandev/origins/>

2. Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava, *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation*, Njujork i Ženeva 2006.

3. UNDP, *Human Rights in UNDP, Practice Note*, April 2005.

4. Izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka 2000. godine: Ljudska prava i razvoj po mjeri čovjeka.

društvene isključenosti usvojeni su na nivou Evropske Unije krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog vijeka. Razumijevanje društvene isključenosti dodatno je prošireno na način da se njome opišu višestruki nivoi oskudijevanja i obuhvate faktori koji joj doprinose, poput nezaposlenosti, slabih vještina, niskih prihoda, slabih uslova stanovanja, okruženja sa visokom stopom kriminala, slabog zdravstveno stanje i raspada porodice. U Crnoj Gori višestruki nivoi oskudijevanja mogu sa javiti za npr. nezaposlenu ženu sa invaliditetom koja živi u relativno manje razvijenoj sjevernoj regiji.

Koncept društvene isključenosti je širi od tradicionalnog koncepta siromaštva. Njime se proširuje fokus od nepovoljnog položaja utemeljenog u cjelosti na ekonomskim osnovama, kao što su siromaštvo i nezaposlenost, i obuhvata marginalizacija putem uskraćivanja ili neostvarivanja građanskih, političkih i socijalnih prava građana.<sup>5</sup> Društvena isključenost je usmjerena na procese interakcije između pojedinca i njegovog ili njenog društvenog, pravnog i ekonomskog okruženja i identifikuje konkretne prepreke za učešće i uključivanje, kao što su:

- institucionalne prepreke (diskriminacija, nedostatak infrastrukture, nepostojanje/ograničenost usluga, pristup zgradama za osobe sa invaliditetom). Na primjer, postupci diskriminacije na tržištu rada mogu rezultirati nedostatkom odgovarajućih prihoda ili odgovarajućih sredstava što može dovesti do finansijske zavisnosti od podrške države i gubitka sposobnosti finansijskog izdržavanja sebe ili svoje porodice;
- prepreke na nivou zajednice (marginalizacija). Na primjer, marginalizacija može dovesti do toga da pojedinac izgubi društvo ili se povuče iz društva i smanji društvene kontakte; i
- lične prepreke (nedostatak obrazovanja, obuke i vještina). Na primjer, pošto su nivo i kvalitet obrazovanja snažno povezani sa životnim prilikama, ljudi sa slabijim stečenim obrazovanjem mogu iskusiti stalnu isključenost sa tržišta rada.

Društvena isključenost može se javiti na različitim nivoima:<sup>6</sup>

- nepostojanje prava na minimalnu zaradu i

ograničen pristup tržištu rada;

- nezaposlenost, a posebno dugotrajna nezaposlenost, koja onemogućava ili ograničava pristup resursima ili aktivnostima koje su dostupne drugima u društvu;
- nedovoljan ili ograničen pristup uslugama zdravstvene zaštite, obrazovanju i drugim bitnim socijalnim uslugama;
- nedovoljan ili ograničen pristup mehanizmima demokratskog odlučivanja u društvu; i
- nedovoljno ili ograničeno uključivanje u život zajednice i organizacije u zajednici.

Koncept društvene isključenosti je višedimenzionalan i višeslojan jer se oni koji su društveno isključeni obično suočavaju sa višestrukim preprekama za uključivanje. Nezaposleni mogu lako da završe u siromaštvu, koje se održava isključenošću sa tržišta rada i može voditi ka finansijskoj zavisnosti od socijalne pomoći. Ekonomsko oskudijevanje smanjuje resurse pojedinca za angažovanje u zajednici, u rekreativnim i porodičnim aktivnostima i za pristup zdravstvenim i socijalnim uslugama. Ono može podstaći osjećanja marginalizovanosti i male vrijednosti u društvu, što vodi do osjećanja stida i pasivnosti. To, zatim, može za posljedicu imati da pojedinac izgubi ili se povuče iz društva i smanji društvene kontakte, da postane nesposoban da živi u skladu sa društveno prihvatljivim normama i vrijednostima što za posljedicu može imati dalju stigmatizaciju i diskriminaciju i dodatno ograničiti mogućnosti na tržištu rada.

Da bi bio socijalno uključen, pojedinac treba da vodi život povezan sa pripadanjem zajednici. Da bi se to obezbijedilo, treba prepoznati političke i ekonomske procese koji stvaraju isključenost i utvrditi odgovarajuću politiku i institucionalne promjene.

Vlade su odgovorne i njihova je obaveza da utvrde odgovarajuće zakonske propise, administrativne i budžetske mjere neophodne za uspostavljanje sistema koji sprečava društvenu isključenost. Vlade ne mogu same da eliminišu strukturne prepreke socijalnom uključivanju. To se može postići udruživanjem više sektora koje omogućava društveno isključenim pojedincima i grupama da igraju važnu ulogu u kreiranju i sprovođenju programa čiji je cilj povećanje socijalnog uključivanja.<sup>7</sup>

5. Vidi, na primjer, Andrew Mitchell, "Social Exclusion: An ILO Perspective (Review)", *Relations Industrielles/Industrial Relations* 55.2 (Spring 2000) i Anthony H. Richmond, "Social Exclusion: Belonging and Not Belonging in the World System", *Refuge* 21.1 (Nov 2002).

6. Vidi na primjer, Thomas Kieselbach, "Long-term unemployment among young people: the risk of social exclusion," *American Journal of Community Psychology* 32.1-2 (Sept 2003).

7. Vidi, na primjer, Stewart M., L. Reutter, E. Makwarimba, G. Veenstra, R. Love and D. Raphael, "Left out: perspectives on social exclusion and inclusion across income groups", *Health Sociology Review* 17.1 (June 2008); Burchardt T., J. Le Grand and D. Piachaud, "Degrees of Exclusion: Developing a Dynamic, Multidimensional Measure" in Hills et al, *Understanding Social Exclusion*, 2002; European Union, *Joint Report on Social Inclusion*. Directorate General for Employment and Social Affairs, 2004; Department for International Development UK, *Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion*, 2005.



EU definiše društvenu isključenost kao „proces u kojem su određeni pojedinci gurnuti na rubove društva i spriječeni da u potpunosti u njemu učestvuju zbog svog siromaštva ili nedostatka osnovnih kompetencija ili mogućnosti za doživotno učenje ili kao rezultat diskriminacije. Time se oni udaljavaju od mogućnosti zaposlenja, sticanja prihoda i mogućnosti u pogledu obrazovanja kao i od mreže društvenih aktivnosti i aktivnosti u zajednici. Oni imaju slab pristup organima vlasti i odlučivanja i zbog toga se često osjećaju nemoćnim i nesposobnim da preuzmu kontrolu nad odlukama koje utiču na njihov svakodnevni život“.<sup>8</sup>

EU definiše socijalno uključivanje kao „proces koji obezbjeđuje da oni koji su izloženi riziku od siromaštva i društvene isključenosti dobiju priliku i resurse koji su im neophodni da u potpunosti učestvuju u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu, kao i da uživaju u životnom standardu i blagostanju koji se smatraju normalnim u društvu u kojem žive. Time se obezbjeđuje njihovo veće učešće u odlučivanju koje utiče na njihove živote i pristup njihovim osnovnim pravima“.<sup>9</sup> Koncept socijalnog uključivanja upotpunjuje pristup razvoja po mjeri čovjeka uvođenjem analitičkog okvira u cilju prepoznavanja pojedinaca i grupa suočenih sa rizikom od društvene isključenosti koje zahtijeva hitnu pažnju vlade i društva.

Razvoj po mjeri čovjeka i socijalno uključivanje dijele zajedničku viziju i zajednički cilj - da prošire mogućnosti za sve, uklone prepreke razvoju i osiguraju slobodu i blagostanje za svako ljudsko biće. Razvoj po mjeri čovjeka ističe značaj ekonomskih mogućnosti, obrazovanja, pristupa socijalnim uslugama, održivosti životne sredine, zaštite osnovnih demokratskih političkih prava i sloboda i ravnopravnosti rodova. Ograničenja u bilo kojoj od ovih oblasti doživljavaju se kao štetna za slobodu izbora i za mogućnosti pojedinca. Društvena isključenost se usredsređuje na iste oblasti kao i razvoj po mjeri čovjeka, ali dodaje institucionalnu dimenziju isključenosti (nosioc, institucije i procese koji isključuju). Primjena pristupa sa socijalnim uključivanjem omogućava izradu strategija sa preciznijim željenim rezultatima za postizanje razvoja po mjeri čovjeka, koje se bave diskriminacijom, odsustvom kapaciteta za odlučivanje i nedostatkom odgovornosti koji neke pojedince isključuje iz mogućnosti razvoja po mjeri čovjeka i socijalnog uključivanja. Konceptualni okvir ovog Izvještaja prožimaju ova dva komplementarna pristupa i prilagođen je na način da odražava okolnosti prisutne u Crnoj Gori.

## Agenda EU za socijalno uključivanje i proces pristupanja Crne Gore EU

Milenijumska deklaracija UN u značajnoj mjeri poklapa se sa Socijalnom poveljom EU. Na sastanku u Lisabonu 2000. godine, vođe Evropske Unije postigle su sporazum o uspostavljanju Procesu socijalnog uključivanja u cilju vršenja odlučujućeg uticaja na iskorjenjivanje siromaštva do 2010. godine. Sastanak u Lisabonu istakao je da se ekonomski rezultati država EU i socijalna kohezija međusobno ne isključuju, već treba da se međusobno podupiru. Dogovoreno je da će sve države članice koordinirati svoje politike za borbu protiv siromaštva i društvene isključenosti, kao i da će pripremiti Nacionalne akcione planove (NAP) protiv siromaštva i društvene isključenosti. Takođe, dogovoreno je da će države članice na društvenu isključenost primijeniti Otvoreni metod koordinacije (OMC), dobrovoljni proces praćenja zajedničkih smjernica umjesto zakona i propisa o društvenoj isključenosti.

Države članice su se u Lisabonu složile oko zajedničkih ciljeva u pogledu društvene isključenosti i obavezale da redovno izrađuju NAP, da ih podvrgnu kritičkom sudu kolega i ocjeni EU. Takođe su se dogovorile o saradnji u oblasti istraživanja i analize sprovođenja i zrade NAP. EU je isto tako uspostavila mehanizam praćenja napretka koji ostvaruju članice i procjene djelotvornosti preduzetih mjera. Ogrorna većina država članica je na nacionalnom nivou utvrdila mjerljive ciljeve, a posebno u kontekstu Evropske godine borbe protiv siromaštva 2010. Ovi ciljevi usmjereni su na cjelokupno stanovništvo ili na njegove konkretne podgrupe (npr. djecu, siromašne radnike) i prate se oblasti kao što su niski prihodi, dugotrajna nezaposlenost, zdravstvena zaštita, doživotno obrazovanje i druge. Ovi pokazatelji služe kao osnova za EU i svaku pojedinačnu državu članicu da objektivno procijene napredak ostvaren u socijalnom uključivanju.

Evropska komisija je potvrdila svoju posvećenost socijalnom uključivanju i 2008. usvojila obnovljeni Socijalni plan kako bi istakla značaj borbe protiv siromaštva i društvene isključenosti.<sup>10</sup> Evropska strategija ističe glavne ciljeve aktivnog uključivanja i instrumente potrebne da se oni ostvare. Cilj strategije aktivnog uključivanja je da se stvori novi okvir za koordinisanu akciju u borbi protiv siromaštva koja se oslanja na tri stuba: pomoć za dovoljan minimalni prihod, inkluzivna tržišta rada i pristup kvalitetnim uslugama.<sup>11</sup>

8. Zajednički izvještaj EK o socijalnom uključivanju iz 2004. godine.

9. Zajednički izvještaj EK o socijalnom uključivanju iz 2004. godine.

10. Evropska socijalna politika, Social Policy: Commission Unveils Renewed Social Agenda (European Commission), 15. jul 2008.

11. Francusko predsjedavanje Savjetom Evropske Unije 2008. godine, Results of the informal meeting of ministers responsible for combating poverty and social exclusion, Marseilles, Thursday 16 October 2008; Komisija evropskih zajednica, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a Commission Recommendation on the Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market, 2008.

Zahtjev u pogledu izrade i sprovođenja NAP odnosi se i na nove države članice. Prije datuma formalnog proširenja, sve zemlje pristupnice bile su obuhvaćene procesom EU koji se bavio socijalnim uključivanjem. Svaka od zemalja pristupnica izradila je nacrt bilateralnih Zajedničkih memoranduma o socijalnom uključivanju (Joint Inclusion Memoranda - JIM) koji je zemlje pripremao za njihovo puno učešće u procesu socijalnog uključivanja i pomagao im da pripreme svoje prve NAP. U Memorandumima su prepoznati ključni društveni izazovi u svakoj zemlji, navedena glavna dokumenta i izrađene strategije za prevazilaženje društvene isključenosti. Memorandumima su potvrdili snažnu političku posvećenost za hvatanje u koštac sa siromaštvom i društvenom isključenosti, a potpisali su ih zajedno Komisija i svaka od 10 zemalja pristupnica.

Svih 10 novih zemalja pristupnica izradile su svoje NAP koji su se temeljili na njihovim memorandumima. Međutim, prelaz od memoranduma prema NAP/ socijalnom uključivanju se za većinu pokazao teškim. Ključna ograničenja u NAP novih država članica obuhvataju izazove povezane sa izradom sveobuhvatnih strategija čiji je cilj borba protiv siromaštva i društvene isključenosti i djelotvorno sprovođenje odgovarajućih politika i reformi. Brojni planovi moralisubitidopunjenidaobuhvatekonkretni i ambiciozne prioritete, pojačani boljim željenim rezultatima i boljim vezama sa širom nacionalnom ekonomskom i budžetskom politikom.<sup>12</sup>

Iskustva zemalja kao što su Hrvatska i Makedonija u radu sa EU na politikama i dokumentima iz oblasti društvene isključenosti mogu biti veoma korisna za Crnu Goru. Hrvatska je podnijela zahtjev za članstvo u Evropskoj Uniji 2001. godine, a Evropska komisija preporučila je da postane zvanični kandidat početkom 2004. Evropski savjet dodijelio je Hrvatskoj status zemlje kandidata sredinom 2004. Nakon što je stekla status kandidata, Hrvatska je dobila poziv da izradi nacrt Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju sa EK na osnovu zaključaka Evropskog savjeta iz Geteborga 2001. godine. Savjet je utvrdio da EK i zemlje kandidati treba da pokrenu proces saradnje koji bi promovisao puno učešće kandidata u ekonomskim i socijalnim politikama EU. Pošto je

EU izvršila reviziju rezultata Lisabonske strategije, proces izrade Memoranduma u Hrvatskoj odvijao se na drugačiji način nego kod deset u tom trenutku najnovijih država članica. EK je 2005. predložila pojednostavljenu proceduru koordinacije, sa manjim brojem pojednostavljenih izvještaja sa novim ciljevima i smanjenim brojem željenih rezultata, a sa većom pažnjom posvećenom NAP. Na taj način je omogućeno utvrđivanje boljih željenih rezultata prioriteta politika i uvođenje strategije za socijalno uključivanje u glavne tokove.<sup>13</sup>

Nakon što je prepoznala značaj procesa socijalnog uključivanja EU, Vlada Crne Gore usvojila je iz strategija koje se bave društvenom isključenosti. Strategija za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti (SSSI)<sup>14</sup> konkretno navodi kao cilj smanjenje stope ekonomske ugroženosti stanovništva i obezbjeđenje socijalne stabilnosti. SSSI se sastoji od aktivnosti koje je neophodno preduzeti u periodu od 2007. do 2011. u oblastima obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite i zapošljavanja. SSSI obuhvata socijalne politike usmjerene prema socijalno ugroženim grupama. Druga konkretna strateška dokumenta bave se potrebama i okolnostima karakterističnim za ciljne ugrožene grupe, kao što su raseljena lica,<sup>15</sup> populacija Roma,<sup>16</sup> Romi, Aškalije i Egipćani (RAE),<sup>17</sup> djeca i socijalno ugrožene grupe,<sup>18</sup> osobe sa invaliditetom<sup>19</sup> i stara lica.<sup>20</sup>

U martu 2007. godine Vlada je parafirala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom Unijom. Ključni podaci i informacije koje se nude u ovom Izvještaju o razvoju po mjeri čovjeka mogli bi se pokazati korisnim Vladi i drugim zainteresovanim stranama u njihovom budućem radu na pripremi Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju i izradi dokumenata i zakona koji su usaglašeni sa okvirom i prioritetima EU za socijalno uključivanje, kao i sa očekivanjima EU u pogledu NAP. U ovom Izvještaju opisane su neke od ključnih aktivnosti čija je namjena ostvarenje tih ciljeva. Iako je Vlada odgovorna za socijalnu politiku, naše preporuke ističu značaj NVO i organizacija civilnog društva (OCD) u promovisanju socijalnog uključivanja.

12. Evropska komisija, Direktorat za zapošljavanje, socijalno staranje i jednake mogućnosti, *Report on Social Inclusion 2005, An analysis of the National Action Plans on Social Inclusion (2004-2006) submitted by the 10 new Member States*, 2005.

13. O iskustvima Hrvatske vidjeti odlično *Izvješće o društvenom razvoju Hrvatska 2006*, Neumreženi: Lica socijalne isključenosti u Hrvatskoj, UNDP 2006.

14. Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja Crne Gore, *Strategija za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti*, 2007.

15. *Nacionalna Strategija za rješavanje pitanja izbjeglica i interno raseljenih lica (2005-2008)*.

16. *Nacionalni akcioni plan za Dekadu uključenja Roma 2005-2015 u Crnoj Gori*, 2005

17. *Strategija unapređenja položaja populacije Roma, Aškalija i Egipćana u Crnoj Gori*, 2007.

18. Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja Crne Gore, *Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori za period 2008 – 2012*, 2007.

19. Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja Crne Gore, *Strategija za integraciju osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori*, 2007.

20. Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja Crne Gore, *Strategija razvoja socijalne zaštite starih lica u Crnoj Gori, 2008-2012*, 2007.

Izazovima socijalnog uključivanja treba se pozabaviti prije pristupanja Crne Gore EU. Crna Gora može da uči iz iskustava država članica EU u izradi i sprovođenju dokumenata i praksi kojima se pruža podrška socijalnom uključivanju, ali možda će isto tako otkriti rješenja i pristupe koja su karakteristična samo za Crnu Goru, koji će možda biti bolji od postojećih i ko takvi od koristi članicama EU. Socijalno uključivanje je bitno i zato što, kao društvo, imamo obavezu da uključimo sve socijalno ugrožene grupe. Uključivanje socijalno ugroženih grupa od suštinske je važnosti za modernizaciju našeg društva i ostvarivanje osnovnih ljudskih prava.

Ovaj Izvještaj temelji se na iskrenom razgovoru o obimu, složenoj prirodi i dinamici siromaštva i društvene isključenosti u Crnoj Gori. Potkrijepljen je jedinstvenim skupom podataka, posebno prikupljenih za svrhe ovog Izvještaja i razmatra posljedice koje isključenost može imati po društvenu koheziju, razvoj po mjeri čovjeka i ljudska prava. U njemu se navode konkretni izazovi sa kojima se suočavaju socijalno ugrožene grupe i pojedinci i daju njihova mišljenja kako bi se ti problemi mogli prevazići.

## Struktura izvještaja

**Poglavlje 2 — Razvoj po mjeri čovjeka i socijalno uključivanje u Crnoj Gori.** U ovom poglavlju ocjenjuju se najznačajnije tendencije u ljudskom razvoju od 1990. godine mjereni Indeksom razvoja po mjeri čovjeka (HDI) i ispituju pojedini detaljni pokazatelji ljudskog blagostanja i prosperiteta koji stoje iza zbirne vrijednosti HDI. Poglavlje nudi detaljnu analizu siromaštva i životnog standarda. Koriste se različiti pokazatelji siromaštva, a izračunate su i stope siromaštva po regionima. Takođe, predstavljena je i zastupljenost siromaštva po različitim grupama stanovništva.

**Poglavlje 3 — Društveno isključene grupe.** U ovom poglavlju analiziraju se pojedinačne socijalno ugrožene grupe i ispituju njihova iskustva u oblasti društvene isključenosti, ali i procjenjuje uticaj isključenosti. U ovom poglavlju prikazuju se za svaku grupu, u glavnim crtama, pravni okviri, i daju podaci i analize vezani za: siromaštvo i društvenu isključenost, pristup zapošljavanju, obrazovanje, pristup zdravstvenoj, socijalnoj zaštiti, stanovanju i javnom prevozu, društveno i političko učešće. U poglavlju se otkriva da se različite socijalno ugrožene

grupe suočavaju sa jasnim preprekama koje stoje na putu uključivanju i identifikuje konkretne faktore koji bi mogli da unaprijede socijalno uključivanje. Za svaku socijalno ugroženu grupu prepoznati su najveći izazovi i ponuđene preporuke u pogledu odgovarajuće politike. U poglavlju se daju i opisi pojedinačnih ličnih iskustava po pitanju isključenosti.

**Poglavlje 4 — Regionalne razlike u društvenoj isključenosti.** Prirodni resursi, osnovna sredstva, institucije i aktivnosti na polju razvoja po mjeri čovjeka iz prethodnih godina, koje sada pomažu u promovisanju socijalnog uključivanja za narod Crne Gore, nijesu jednako raspoređeni po zemlji. U ovom poglavlju analizira se status i uzroci koji određuju različita regionalna iskustva u pogledu društvene isključenosti. Koriste se pokazatelji i razvoja po mjeri čovjeka i društvene isključenosti da bi se analizirale prepreke u strukturama i dokumentima koje određuju razlike među regionima po pitanju socijalnog uključivanja. Poglavlje daje i gledište u pogledu rodova.

**Poglavlje 5 — Najvažniji podaci i preporuke.** U ovom poglavlju sumiraju se glavni izazovi i prepreke za socijalno uključivanje u Crnoj Gori i navode najvažniji podaci iz Izvještaja. Takođe, identifikuju se promjene u politici i aktivnosti koje Vlada i sve zainteresovane strane treba da preduzemu u cilju širenja socijalnog uključivanja. Preporuke se temelje na pretpostavci da centralna vlast sama ne može započeti rješavanje izazova društvene isključenosti. Lokalne vlasti, NVO, privatni sektor i društveno isključeni treba da budu aktivno uključeni u donošenje političkih i administrativnih odluka, sprovođenje programa i pružanje usluga. Izrađene su tri glavne grupe preporuka: strateške i međusektorske, za pojedinačne sektore i strateške za socijalno ugrožene grupe. Takođe, ponuđeni su neki uspješni primjeri i djelotvorne politike i programi socijalnog uključivanja u državama članicama EU.





*Poglavlje 2:*

# Status siromaštva, razvoja po mjeri čovjeka i društvene isključenosti u Crnoj Gori

## 2.1. Razvoj po mjeri čovjeka i društvena isključenost u Crnoj Gori: Pregled

Razvoj po mjeri čovjeka je širok koncept i za praćenje i izvještavanje o tom razvoju koristi se veliki broj indeksa razvoja po mjeri čovjeka. Jedan od najpopularnijih i najčešće korišćenih je Indeks razvoja po mjeri čovjeka (HDI), koji se koristi kao složena mjera i procjena nivoa razvoja po mjeri čovjeka. HDI je jednostavan zbirni indeks koji je osmišljen da odražava prosječna postignuća u tri osnovna aspekta razvoja po mjeri čovjeka - dug i zdrav život, posjedovanje znanja i pristojan životni standard. Ostali važni elementi razvoja po mjeri čovjeka, kao što su razlike i učešće rodova mjere se putem indeksa kao što su Indeks razvoja po mjeri rodova (GDI) i Indeks izjednačavanja rodova (GEM). U ovom poglavlju izračunati su i analizirani HDI, GEM i GDI. Pored toga, ovo poglavlje nudi dubinsku analizu faktora koji određuju vrijednost indeksa razvoja po mjeri čovjeka. Detaljno su predstavljeni faktori i varijable poput demografske situacije, ekonomskog razvoja, budžetskih prihoda i rashoda, sa posebnim osvrtom na rashode u društvenom sektoru, životni standard i stope siromaštva, i itd..

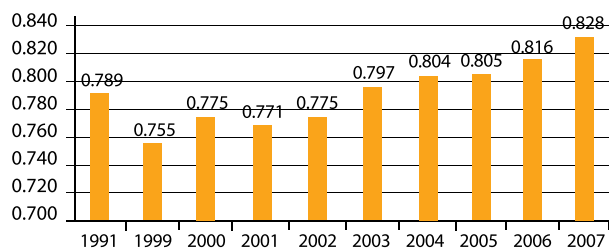
Uprkos najiskrenijim naporima da se HDI i drugi pokazatelji posvećeni razvoju po mjeri čovjeka poboljšaju i unaprijede, oblasti poput riješenog stambenog pitanja, stepeni nejednakosti, ljudska prava i druge nijesu obuhvaćene. Pošto indeksi razvoja po mjeri čovjeka ne obuhvataju nekoliko oblasti od suštinskog značaja, u cilju obezbjeđivanja sveobuhvatnijeg opisa stanja u Crnoj Gori izračunat je Indeks društvene isključenosti (SEI) koji se temelji na tri glavna kriterijuma: nivoe prihoda, pristup uslugama zdravstvene zaštite i mogućnosti domaćinstava da izmiri svoje obaveze. Ovo poglavlje daje opširnu analizu SEI na nivou pojedinca i domaćinstva a izračunat je za socijalno ugrožene grupe i regione. Poglavlje se završava Laken pokazateljima koji se koriste za praćenje uspjeha ostvarenog u ispunjavanju zajedničkih ciljeva Agende EU za socijalnu politiku

koja se bavi smanjenjem siromaštva i društvene isključenosti u državama članicama. Ovo je prvi pokušaj da se izračunaju Laken pokazatelji za Crnu Goru.

Na osnovu dobijenih rezultata u kategorijama prosječnog životnog vijeka, stečenog obrazovanja (koje se mjeri pismenošću odraslih i upisom u osnovno, srednje i visoko obrazovanje) i BDP po glavi stanovnika (paritetna kupovna moć - PKM)<sup>21</sup>, Indeks razvoja po mjeri čovjeka za Crnu Goru, kao i za sve druge zemlje, računa se kao jednostavan prosjek rezultata dobijenih u svakoj od ovih kategorija koji se poredi sa rezultatima zemalja širom svijeta dobijenim u istim kategorijama. Prema proračunima Instituta za strateške studije i prognoze (ISSP), HDI za Crnu Goru je porastao sa 0,775 iz 2002. godine na 0,828 u 2007. godini. Kao što pokazuje Poglavlje 4 ovog Izveštaja, poboljšanja HDI nijesu ujednačena u svim regionima i opštinama u Crnoj Gori, pri čemu Podgorica ima najveći HDI status sa 0,863, dok sjeverni region ima najniži HDI status sa 0,789.

Vrijednost HDI dramatično je opala između 1991. i 1999. godine, što je bila direktna posljedica političke krize, ratova na Balkanu i sankcija. Od 1999. godine vrijednost HDI raste i 2003. premašila je nivo iz 1991. godine. (vidi grafikon 2.1.1).

Grafikon 2.1.1: Indeks razvoja po mjeri čovjeka (HDI) u Crnoj Gori, od 1991. do 2007.<sup>22</sup>



Izvor: proračuni ISSP

Crna Gora pripada grupi zemalja sa visokim nivoom razvoja po mjeri čovjeka tj. sa HDI većim od 0,8. Uporedivi podaci o HDI iz 2005. godine pokazuju da Crna Gora sa svojom vrijednošću HDI od 0,805 stoji bolje od većine zemalja u najbližem okruženju, kao što su Makedonija (0,801), Albanija (0,801) i Bosna i Hercegovina (0,803). Neke zemlje, međutim, imaju značajno veći HDI, kao što su Slovenija (0,917) ili Hrvatska (0,850). Prema proračunima Kancelarije UNDP za izvještaje o razvoju po mjeri čovjeka, koja je izračunala HDI za Crnu Goru po prvi put i objavila ih u svom Statističkom godišnjaku (2008. godine), Crna Gora zauzima 64. mjesto od 179 zemalja, sa vrijednošću HDI od 0,822 za 2006. godinu, što potvrđuje da pripada grupi zemalja sa visokim nivoom razvoja po mjeri čovjeka.<sup>23</sup>

21. Engleski „parity purchase power“ ili PPP (prim. prev.)

22. HDI se nije izračunavao između 1991. i 1999. zbog rata u okruženju.

23. Indeksi razvoja po mjeri čovjeka, kao i Statistički godišnjak za 2008. za sve zemlje mogu se naći na: <http://hdr.undp.org/en/statistics/>.

Detaljna longitudinalna analiza komponenti HDI predstavljenih u tabeli 2.1.1 otkriva nekoliko važnih činjenica:

- na rast cjelokupne vrijednosti HDI snažno je uticao rast indeksa BDP tokom perioda od 2000. do 2007. godine;
- prosječni životni vijek smanjen je sa 75,2 godine koliko je iznosio 1991. godine na 72,7 godina u 2007, što se može pripisati ekonomskom slabljenju i socijalnim stresovima iz devedesetih godina;
- visoki nivoi upisa u škole i institucije visokog obrazovanja kao i visoke stope pismenosti odraslih koje su uspostavljene 70-tih i 80-tih godina, dodatno su porasli od 1999. Ovaj porast mogao bi se pripisati novoosnovanim univerzitetima i višim školama.

Gora ima relativno dobru vrijednost ovog indeksa, što je odraz duge tradicije jednakosti na radnom mjestu koja je veća nego u mnogim drugim zemljama. U stvari, 2007. godine GDI Crne Gore bio je 0,824 što je neznatno manje od njenog HDI koji je 0,828, što ukazuje na razumno visok nivo jednakosti rodova.

Indeks izjednačavanja rodova (GEM) koji je utvrdio UNDP je još jedan pokazatelj razvoja po mjeri čovjeka koji procjenjuje napredak ostvaren u poboljšanju položaja žena u političkim i ekonomskim forumima. GEM ispituje obim u kojem su žene i muškarci u mogućnosti da aktivno učestvuju u ekonomskom i političkom životu i da učestvuju u odlučivanju. Dok je GDI okrenut jačanju sposobnosti, GEM se bavi korišćenjem tih sposobnosti da bi se iskoristile prilike koje pruža život. GEM mjeri nejednakosti u tri oblasti: političko učešće i kapacitet odlučivanja, mjeren brojem žena i muškaraca poslanika u Skupštini;

Tabela 2.1.1: Indeks razvoja po mjeri čovjeka (HDI), 1991. i u periodu 1999-2007.

Godina	1991.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
Prosječni životni vijek (godina)	75.2	73.4	73.4	73.4	73.0	73.1	73.1	72.6	72.7	72.7
Stopa pismenosti odraslih (%)	94.9	94.9	94.9	94.9	94.9	97.7	97.7	97.7	97.7	97.7
Kombinovani koeficijent upisa u osnovno, srednje i visoko obrazovanje (%)	70.15	75.81	75.28	72.61	73.4	75.19	73.76	75.2	77.2	80.73
BDP po glavi stanovnika (PKM u US\$)	5,347	3,107	4,475	4,398	4,858	6,120	7,100	7,39	8,64	9,934
Indeks prosječnog životnog vijeka	0.837	0.807	0.807	0.807	0.800	0.802	0.803	0.794	0.795	0.795
Indeks pismenosti odraslih	0.949	0.949	0.949	0.949	0.949	0.977	0.977	0.977	0.977	0.977
Indeks bruto upisa u škole i visoko obrazovanje	0.702	0.758	0.753	0.726	0.734	0.752	0.737	0.752	0.773	0.807
Indeks obrazovanja	0.867	0.885	0.884	0.875	0.877	0.902	0.897	0.902	0.909	0.920
Indeks BDP	0.664	0.574	0.634	0.632	0.648	0.687	0.711	0.718	0.744	0.768
Vrijednost indeksa razvoja po mjeri čovjeka (HDI)	0.789	0.755	0.775	0.771	0.775	0.797	0.804	0.805	0.816	0.828

U nekim zemljama, predrasude protiv žena u smislu njihovih ekonomskih, društvenih i političkih mogućnosti ozbiljno umanjuju cjelokupni status razvoja po mjeri čovjeka. Da bi pomogao da se ovom problemu posveti odgovarajuća pažnja, UNDP je izradio indeks razvoja po mjeri rodova (GDI). Ova mjera koriguje indeks razvoja po mjeri čovjeka, u zavisnosti od razlika između statusa muškaraca i žena. Što je veća razlika između rodova u razvoju po mjeri čovjeka, to je GDI zemlje niži u poređenju sa HDI. Crna

ekonomsko učešće i kapacitet odlučivanja, mjeren brojem mjesta koja žene i muškarci zauzimaju kao zakonodavci, viši zvaničnici i rukovodioci i brojem profesionalnih i stručnih mjesta koja zauzimaju žene i muškarci; i kapacitet upravljanja ekonomskim resursima, koji se mjeri procijenjenim zarađenim prihodom žena i muškaraca (PKM u US\$). Indeks GEM za Crnu Goru je 2007. godine iznosio 0,478, što pokazuje da ona pripada grupi zemalja sa visokim nivoom razvoja po mjeri čovjeka, kao što je Rumunija (0,497). Vrijednost indeksa GEM, međutim, niža je



neko u nekim zemljama u regionu (Hrvatska – 0,612, Slovačka – 0,630), što pokazuje da je u Crnoj Gori neophodno ostvariti dodatni napredak u oblasti jednakosti rodova.

## 2.2. Demografski trendovi

Jedan od najočiglednijih pokazatelja količine stresa koji je Crna Gora pretrpjela devedesetih godina je smanjenje prosječnog životnog vijeka i povećanje stope smrtnosti. Od 1991., na primjer, prosječni životni vijek prosječnog crnogorskog muškarca smanjen je za 1,4 godine, sa 72 iz 1991. na 70,6 u 2007.<sup>24</sup> Žene su tokom istog perioda ispaštale još više i izgubile 3,6 godina prosječnog životnog vijeka, koji je pao sa 78,4 iz 1991. na 74,8 u 2007. Ovaj prosjek niži je nego prosječni životni vijek u EU gdje on iznosi 75,8 za muškarce i 81,6 za žene. Istovremeno, stopa smrtnosti porasla je sa 6,7 iz 1991. godine na 9,6 po jedinaca na hiljadu ljudi u 2006, dok su natalitet i stopa fertiliteta<sup>25</sup> značajno opali.

Mnogi su u potrazi za boljim zaposlenjem i uslovima života iz Crne Gore emigrirali u inostranstvo. Prema posljednjem popisu (iz 2003.), preko 8% Crnogoraca živi ili radi u inostranstvu, što predstavlja značajno povećanje od 1991. godine kada je 4% Crnogoraca živjelo u inostranstvu.

Crna Gora trenutno ima oko 624.240 stanovnika i 180.500 domaćinstava.<sup>26</sup> Od tog broja 16% su jednočlana domaćinstva, dok 70% njih broji 2-5 članova porodice.<sup>27</sup> U odnosu na popis koji je sproveden 2003. godine, broj stanovnika porastao je za 0,76% ili u apsolutnim brojevima za 4,760 po jedinaca.<sup>28</sup> Stopa rasta broja stanovnika u Crnoj Gori opala je sa 9,5 jedinki na hiljadu ljudi iz 1991. godine na samo 2,5 na hiljadu ljudi u 2006. Stope rasta broja stanovnika u sjevernim opštinama veće su nego u južnim opštinama.<sup>29</sup>

Stanovništvo Crne Gore stari, kao i u mnogim drugim evropskim državama. Iako udio stanovništva starosti 65 i više godina nije premašio udio stanovništva mlađeg od 15 godina, kao što je to slučaj sa nekim evropskim zemljama, sve veći broj starih lica zahtijeva dodatne i bolje usluge zdravstvene zaštite i socijalne podrške. Procjenjuje se da će do 2031. udio stanovništva starosti 65 i više godina premašiti udio stanovništva mlađeg od 15 godina (vidi tabelu 2.2.1).

Stanovništvo koje stari vodi do dodatnog povećanja broja penzionera. Koeficijent zavisnosti, ili broj zaposlenih lica koja plaćaju doprinose u odnosu na broj penzionera, posljednjih godina pao je sa 51% iz 1991. godine na 49% u 2003. Ovaj koeficijent negativno utiče na prihode Fonda PIO, što za posljedicu ima niže penzije za značajan broj starih lica. Preko 30.000 crnogorskih penzionera je 2007. godine, na primjer, primalo manje od 100 € mjesečno.<sup>30</sup>

Ovakvi demografski trendovi će se intezivirati u budućnosti jer se pretpostavlja da će se prosječni životni vijek produžiti. Da bi se djelotvorno rješavali problemi ovakvog razvoja na demografskom planu, posebna pažnja mora se posvetiti uslugama zdravstvene zaštite i uslugama socijalne pomoći, koje bi trebale biti bolje povezane. Potrebno je osnovati više institucija koje će pružati podršku starim licima, kao i proširiti spektar socijalnih usluga koje im se nude. Jedno od mogućih rješenja je dalja decentralizacija sistema pružanja usluga zdravstvene i socijalne zaštite koji bi bio prilagođen lokalnim uslovima i potrebama.

Tabela 2.2.1: Starosna struktura stanovništva Crne Gore (2001-2031.)

Godina	2001.	2011.	2021.	2031.
0-14	126.911	120.817	116.976	106.288
15-64	412.856	429.983	426.148	414.113
65+	76.529	85.072	100.720	117.360
<b>Ukupno</b>	<b>616.296</b>	<b>635.872</b>	<b>643.844</b>	<b>637.761</b>
Godina	2001.	2011.	2021.	2031.
0-14	20,60%	19,00%	18,20%	16,70%
15-64	67,00%	67,60%	66,20%	64,90%
65+	12,40%	13,40%	15,60%	18,40%
<b>Ukupno</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Izvor: Bačović M., *Demografske promjene i ekonomski razvoj – Analiza investiranja u ljudski kapital*; ISSP, Ideja, Podgorica, 2006.

24. Prosječni životni vijek predstavlja ukupni broj godina koje pojedinac može očekivati da proživi ako se trenutni trend u pogledu smrtnosti nastavi u preostalim godinama njegovog/njenog života.

25. Stopa smrtnosti predstavlja broj po jedinaca na hiljadu ljudi koji su preminuli u godini u kojoj se vrše ispitivanja. Natalitet predstavlja broj novorođenčadi na hiljadu ljudi u godini u kojoj se vrše ispitivanja.

26. MONSTAT, Zvanični popis 2003. godine i procjene.

27. Što se tiče zvaničnog popisa smještajnih jedinica, postoji preko 200.000 stambenih jedinica (MONSTAT, Zvanični popis 2003). Ovaj broj je posljednjih godina još više porastao usljed ekspanzije u sektoru građevine i pristupačnosti stambenih kredita.

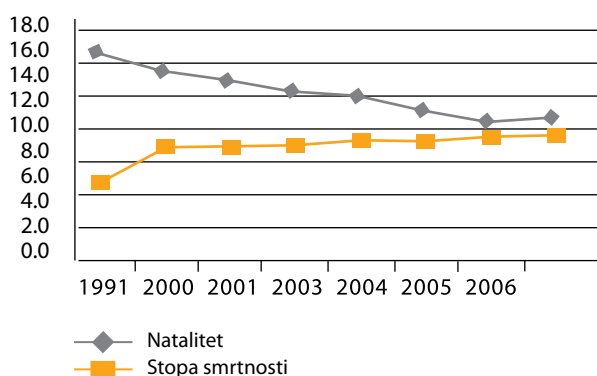
28. Procijenjeni broj stanovnika u godinama između popisa računa se na osnovu prosječne stope rasta broja stanovnika između dva uzastopna popisa.

29. Stopa rasta broja stanovnika predstavlja razliku između nataliteta i stope smrtnosti.

30. Podaci Fonda PIO za 2007.

Stresovi i visoke stope nezaposlenosti tokom devedesetih, veće mogućnosti za žene na tržištu rada i opšti evropski trendovi uticali su na odluku brojnih parova da odlože rađanje djece dok se ne poprave njihovi uslovi života. Kao rezultat toga, stopa fertiliteta ili broj djece po majci pao je sa 2,1 iz 1999. na 1,64 u 2006, čime se smanjila mogućnost obnove stanovništva. U isto vrijeme natalitet je opao sa 16,3 iz 1991. godine na 12,1 u 2006 na hiljadu stanovnika (vidi grafikon 2.2.1). Gradske, relativno dobrostojeće porodice pokazuju sklonost ka manjim porodicama po veličini i manjem broju djece. Kao što pokazuju relevantne studije, trend manjih stopa rasta broja stanovnika nastaviće se i u sljedeće dvije decenije.

Grafikon 2.2.1: Prirodne promjene u stanovništvu od 1991. do 2006.<sup>31</sup>



Izvor: MONSTAT, proračuni ISSP

Ekonomske teškoće devedesetih godina i manjak mogućnosti natjerale su mnoge mlade ljude sa niskim pimanjima da migriraju u razvijenije opštine, naročito u Podgoricu i na primorje, u potrazi za boljim obrazovanjem i boljim ekonomskim mogućnostima. Pored toga, zbog oružanih sukoba u najbližem okruženju, u Crnu Goru su utočište našla brojna raseljena lica počev od ranih devedesetih do 2000. kada je završen sukob na Kosovu. Iako se situacija u zemljama porijekla raseljenih lica stabilizovala, značajan broj raseljenih lica ostao je u Crnoj Gori.

## 2.3. Ekonomski napredak i budžetski rashodi za sektor opšte potrošnje

Kao što smo naveli ranije, na crnogorski HDI značajno su uticale promjene u ekonomiji. Crnogorska ekonomija je devedesetih godina oslabila usljed ekonomskih sankcija, ratova u regionu i nestabilnog političkog okruženja, što je za rezultat imalo hiperinflaciju, visoke stope nezaposlenosti i niske prihode stanovnika. Stanovništvo je izgubilo povjerenje u državne institucije i njihovu sposobnost da obezbijede stabilnost i pruže socijalne usluge. Dodatni problemi za ekonomski razvoj nastali su iz razlika u ekonomskim, političkim i društvenim sferama između Srbije i Crne Gore, dok Crna Gora nije postala nezavisna država 2006. godine. Kao posljedica ovih složenih faktora, BDP je u periodu od 1991. - 2007. svoj najniži nivo dostigao 1993. kada je iznosio svega 1.706 \$ po glavi stanovnika (uključujući zamrznute cijene iz 1994. i neformalnu ekonomiju).

Ekonomija Crne Gore dramatično je napredovala od 2006. U smislu trenutnih cijena, BDP je 2007. godine dostigao 5,355 \$ po glavi stanovnika. BDP po glavi stanovnika na osnovu paritetne kupovne moći (PKM) 2007. je iznosio 9,934 \$, što je 2,2 puta više nego 2000. godine.<sup>32</sup> Stopu rasta BDP u najvećoj mjeri podsticalo je veliko povećanje u stranim direktnim investicijama (SDI), ekspanzija sektora usluga u oblastima kao što su turizam i poslovi povezani sa turizmom i sektorom nekretnina.

Vlada je sprovela niz ekonomskih reformi, od koji su najvažnije bile privatizacija, uvođenje eura kao zvanične valute, liberalizacija cijena, smanjenje carinskih stopa, otvaranje ekonomije i uspostavljanje kontrole nad budžetskim deficitom. Ovakav razvoj događaja i druge djelotvorne strateške promjene obezbijedile su čvrstu osnovu za brz ekonomski napredak u godinama koje su uslijedile. Brz ekonomski rast omogućio je Vladi da poveća sredstva koja opredjeljuje za socijalni sektor i poveća rashode za obrazovanje i zdravstvenu zaštitu.

Više od 80% državnih preduzeća je privatizovano, što je dovelo do razvoja tržišta kapitala. Ukupna tržišna kapitalizacija 2006. godine iznosila je oko 140% BDP, pri čemu je sve veći broj ekonomskih subjekata uključeno u tržište kapitala. U periodu od 1999. do

31. Natalitet i stopa smrtnosti dati su na hiljadu stanovnika.

32. Podaci MONSTAT-a i Ministarstva finansija Crne Gore

Tabela 2.3.1: Rashodi za zdravstvo, obrazovanje i socijalnu zaštitu u 2007. godini

Vrsta rashoda	Iznos (u milionima €)	% budžetskih rashoda	% BDP
Rashodi za obrazovanje	113,63	18,4	5
Rashodi za zdravstvenu zaštitu	138,52	22,4	6,1
Davanja za socijalnu zaštitu	173,37	28,1	7,6

Izvor: Ministarstvo finansija, proračuni ISSP

2003. stopa inflacije bila je relativno visoka zbog uvođenja nove valute, liberalizacije cijena i uvođenja novog poreskog sistema, kao i poreza na dodatu vrijednost (PDV). Međutim, stopa inflacije opada od 2003. godine.

Kao rezultat djelotvornih Vladinih ekonomskih reformi smanjen je javni dug. Prema podacima Ministarstva finansija, javni dug Crne Gore 2007. godine iznosio je 737,2 miliona eura, što je 32,4% BDP. Kriterijumi iz Mastrohta propisuju da javni dug ne treba da pređe 60% BDP. Trenutni stepen zaduženosti je prihvatljiv i čak je bolji nego u većini država članica EU. Spoljašnji dug je 2007. iznosio 462,1 miliona eura ili 20,4% BDP.

U posljednjih nekoliko godina, najzapaženiji trend u spoljnotrgovinskoj razmjeni je neprekidni rast količine uvezene robe, što je u najvećem dijelu posljedica visokog ekonomskog rasta i značajnog priliva SDI. Priliv SDI u Crnu Goru 2007. godine iznosio je 1.007,7 miliona eura, dok je odliv iznosio 482,2 miliona eura. Usvojeno je niz zakona i propisa kojima se podstiče konkurentno poslovno okruženje (Zakon o privrednim društvima, Zakon o stranim investicijama, Zakon o bezbjednim transakcijama, Zakon o računovodstvu i reviziji, Zakon o insolventnosti privrednih društava, Zakon o radu, itd.).

Ekonomski rast i novi poreski sistem omogućili su Vladi da uveća budžetske prihode. Budžet se finansira iz više izvora prihoda u koje spadaju tekući prihodi (porezi, doprinosi, takse, naknade i ostali tekući prihodi), krediti iz domaćih i stranih izvora, domaće i strane dotacije i prihodi od privatizacije i prodaje imovine.

Vlada je bila uspješna u prevazilaženju velikih problema u pogledu budžetske likvidnosti i deficita koji su bili uobičajeni tokom devedesetih. Prvi problem bio je smanjenje budžetskih prihoda, što je za posljedicu imalo drastičan pad BDP. Drugi problem predstavljala je sve veća potreba za budžetskim finansiranjem kako bi se nešto uradilo po pitanju neefikasnosti državnih preduzeća i niza različitih i složenih socijalnih pitanja.

U okviru svoje reforme javnih finansija, Vlada je usvojila nove zakonske propise o budžetu i javnim nabavkama. Najvažnija inovacija novog Zakona o budžetu podrazumijevala je osnivanje sistema

centralnog Trezora koji funkcioniše u okviru Ministarstva finansija. Po prvi put 2003. godine sa Međunarodnim monetarnim fondom dogovoren je srednjoročni budžetski okvir, koji je uveo jasan i precizan trogodišnji plan prihoda i rashoda za potrošačke jedinice i budžet u cjelini. Kao rezultat toga, sistem javnih finansija i poreski sistem postali su transparentniji sa dugoročnim održivim budžetima.

Udio kapitalnih rashoda kretao se oko 5% ukupnih budžetskih rashoda do 2007. Od 2007, kada je uvedeno zasebno planiranje kapitalnog budžeta, kapitalni rashodi su povećani. Kao rezultat toga, budžet se sastoji od tekućeg i kapitalnog budžeta, definiše uspostavljanje i održavanje konsolidovanog računa trezora, preko kojeg se vrše sva plaćanja, utvrđuje način korišćenja budžetskog suficita i izvore finansiranja budžetskog deficita, a pokriva i druge oblasti. Budžetski suficit iznosio je 2007. godine 6,15% BDP. Preko 50% budžetski prihoda potiče od poreza na promet.

28% ukupnih budžetskih rashoda 2007. godine izdvojeno je za davanja za socijalnu zaštitu, 18% za obrazovanje i 22% za zdravstvenu zaštitu. Sve u svemu, ove stavke činile su oko 70% ukupnih budžetskih rashoda (vidi tabelu 2.3.1).

## 2.4. Životni standard i siromaštvo u Crnoj Gori

Poslije cijele decenije unutrašnjih i spoljašnjih, političkih i ekonomskih nestabilnosti, Crna Gora je pokrenula ekonomske reforme u nastojanju da unaprijedi rast i poboljša životni standard. Već nekoliko godina zaredom rast bruto domaćeg proizvoda je značajan i dostigao je 8,6% 2006. i 10,3% 2007.

godine<sup>33</sup>. Nagli i brzi razvoj građevinarstva, cvjetanje turizma i profit od transakcija na tržištu kapitala obezbijedili su značajne koristi za preduzetnički i poslovno orijentisane građane, dok oni koje zapošljava javni sektor ili su zaposleni u državnim preduzećima ili naseljeni u manje razvijenoj sjevernoj regiji, gdje je manje ekonomske aktivnosti, nijesu osjetili koristi ekonomskog rasta. Štaviše, zbog nedostatka ciljanih programa za smanjenje siromaštva, nivoi siromaštva su ostali na istom nivou sa izraženim regionalnim razlikama.

Vlada Crne Gore je u novembru 2003. godine usvojila *Strategiju razvoja i redukcije siromaštva* (SRRS) koja je sveukupno predviđala realizaciju 400 projekata u 11 različitih oblasti. Međutim, sprovedeni su samo neki od ovih projekata, zbog nedostatka budžetske podrške i ograničene pomoći donatora. U svakom slučaju, na osnovu ovog dokumenta, sa Svjetskom bankom ugovoreni su novi kreditni aranžmani za podršku reformama u obrazovanju, zdravstvu, penzijskom sistemu i zaštiti životne sredine.

Strategija razvoja i redukcije siromaštva obuhvatala je skup mjera namijenjenih različitim aspektima siromaštva:

- unapređenje ekonomskog rasta putem razvoja privatnog sektora u cilju smanjenja broja ljudi koji se nalaze blizu linije siromaštva (koje ugrožava siromaštvo);
- reforma društvenih sektora u cilju obezbjeđivanja mehanizama zaštite siromašnih i socijalno ugroženih i istovremeno smanjenje rizika koji nastaju zbog slabe infrastrukture generalno posmatrano, i sektora zdravstva i obrazovanja;
- rješavanje slučajeva teškog siromaštva i društvene isključenosti socijalno ugroženih grupa.

Analiza podataka kojom se upoređuje stepen siromaštva stanovništva u Crnoj Gori otkrila je da je hronično i ekstremno siromaštvo izvan grupe društveno isključenih minimalno, pri čemu je zanemarljiv broj domaćinstava (oko 1%) koja ne

pripadaju RAE i raseljenim licima ostao hronično siromašan između 2004. i 2008. Ekonomska ugroženost, tj. povećani rizik od siromaštva, je bez sumnje najveći društveni problem i pogađa nešto više od jedne petine stanovništva. To znači da veliki dio stanovništva pogađa trenutna kriza i da se može privremeno naći ispod linije siromaštva. Iako podaci koji bi to potkrijepili nijesu dostupni, pretpostavlja se da je globalna ekonomska kriza dovela do pojave novih socijalno ugroženih grupa, uključujući i one sa određenim stručnim vještinama koji su otpušteni iz svojih preduzeća a koji ne mogu brzo naći zaposlenje.

### *Koliko je siromašnih?*

Upotrebom podataka iz ovog Istraživanja o životnom standardu<sup>34</sup>, koji su u potpunosti uporedivi sa istraživanjem sprovedenim u aprilu 2004.<sup>35</sup> godine, mada su precizniji, i primjenom jasnih definicija o blagostanju domaćinstava i utvrđivanjem praga siromaštva na osnovu potrošnje domaćinstava, moguće je zaključiti da 10,8% stanovništva živi ispod linije siromaštva. Iako se udio stanovništva koje živi ispod linije siromaštva smanjio, a procjena siromaštva je niža (10,8% u odnosu na 12,2%)<sup>36</sup>, činjenica da se intervali povjerenja preklapaju dovodi nas do zaključka da je siromaštvo ostalo stabilno, uprkos zabilježenom ekonomskom rastu i povećanju zarada<sup>37</sup>.

Pored računanja procenta stanovništva koje živi ispod linije siromaštva, izvršili smo procjenu dijela stanovništva koje je ekonomski ugroženo i siromašno povećanjem linije siromaštva za 50%, što je pokazalo da je oko 28% stanovništva ekonomski ugroženo i živi ispod praga siromaštva od 150%. Podizanje linije siromaštva za 20% povećava udio stanovništva koje živi ispod linije siromaštva sa 10,8% na 17,1%. To je posebno karakteristično za sjeverni region kao najosjetljiviji na sve spoljašnje uticaje. Značajan dio stanovništva ovog regiona živi odmah iznad linije siromaštva i socijalno je ugrožen u smislu da su osjetljivi na sve oscilacije u ekonomiji, krize ili

33. Izvor: Ministarstvo finansija Crne Gore.

34. Istraživanje UNDP/ISSP o društvenoj isključenosti sprovedeno u aprilu 2008. godine.

35. Prva procjena siromaštva za Crnu Goru izrađena je 2003. i koristila je podatke iz dva ciklusa istraživanja prihoda i rashoda domaćinstva koja je ISSP sproveo 2002. godine. Pored ovog izvora, za utvrđivanje siromaštva za potrebe SRRS korišćeno je i fokusirano istraživanje najsiromašnijeg sloja koje je ISSP sproveo 2003. (uz podršku UNDP). Najnoviji podaci o siromaštvu u Crnoj Gori mogu se dobiti iz istraživanja MONSTAT-a iz 2006. godine. Prema tim podacima, stopa siromaštva u Crnoj Gori iznosi 8%, pri čemu je linija siromaštva utvrđena na nivou od 150,76 eura. Istraživanja ISSP-a o prihodima i rashodima domaćinstava, međutim, nijesu uporediva iz nekoliko bitnih razloga, kao što su: kreiranje uzorka, period u kojem se prikupljaju podaci, ekonomija obima, itd. i rezultate ne treba porediti. Umjesto da objavi novu liniju siromaštva, da bi se izbjegla moguća zbunjenost, ova analiza usmjerena je na komentarisanje karakteristika siromašnih u 2008. godini, kao i na poređenje različitih grupa u pogledu siromaštva i nejednakosti uz osvrt na 2004. i na istu primjenjenu metodologiju u referentnom periodu.

36. Na osnovu istraživanja ISSP/UNDP o prihodima i rashodima domaćinstava iz 2003.

37. Pošto nije sprovedena panel komponenta ovog istraživanja, siromašni se ne mogu upoređivati i ne može se reći da li je bilo značajnih pomjeranja prema ili van siromaštva.

smanjenja ličnog dohotka. Posmatrano iz perspektive strateške politike, jasno je da bi pozitivne promjene u prihodima bile povezane sa smanjenjem siromaštva većim od proporcionalnog, dok bi nestabilnosti (kao što je recesija) vodile do povećanja siromaštva većeg od proporcionalnog. Isto se može reći i za Podgoricu, ako se analizira zasebno (vidi tabelu 2.4.1).

Da bi se istakli složeni aspekti raspostranjenosti siromaštva, predstavljena su dodatna mjerenja dubine (koja se mjeri kao jaz siromaštva) i težine siromaštva. Dubinom siromaštva mjeri se koliko su siromašni u lošoj situaciji - koliko je nivo njihove potrošnje ispod linije siromaštva. Jaz siromaštva iznosi 2,7%, što pokazuje da ukoliko bi Crna Gora mogla da mobilize sredstva u iznosu od 2,7% linije siromaštva za svakog pojedinca (siromašnog i onog koji to nije) i dala ih direktno siromašnima, svi siromašni bili bi izvučeni iz siromaštva. Ovdje se, naravno, pretpostavlja da bi sredstva bila savršeno usmjerena prema siromašnima. Analogna mjera, prosječno umanjeno, pokazuje da potrošnja siromašnih u prosjeku opada za 25% ispod linije siromaštva.

Težina siromaštva je mjera blisko povezana sa jazom siromaštva, ali koja daje onima koji se nalaze najdalje od linije siromaštva – najsiromašnijima – veću „težinu“ u zbiru od onih koji su bliže liniji siromaštva. Nivo težine siromaštva u Crnoj Gori je 0,9. Sjever, kojeg karakterišu visocije stope siromaštva, ima i veću dubinu i težinu siromaštva. Sve u svemu, ovi podaci sugerišu da dubina i težina siromaštva nijesu ekstremni, što znači da bi socijalna pomoć mogla popuniti jaz ukoliko se pravilno usmjeri.

Međutim, situacija je potpuno drugačija kada se sve posmatra iz perspektive regiona. Tabela 2.4.2 prikazuje stope siromaštva za Crnu Goru i po regionima (uključujući Podgoricu) na osnovu poređenja potrošnje sa minimumom životnog standarda (linija siromaštva) stanovništva. Siromaštvo je najmanje u centralnoj regiji i na jugu, a značajno veće među stanovnicima na sjeveru, koji je najmanje naseljen i najmanje razvijen. Sve u svemu, više od polovine siromašnih živi na sjeveru (62%). Nešto više od 25% siromašnih nalazi se u centralnoj regiji dok jug ima najmanji udio siromašnih (11,1%). Dok je stopa siromaštva u Podgorici (8,5%) manja nego

u Crnoj Gori u cjelosti (10,8%), prosječan deficit je veći (30,2 naspram 25,6) i težina siromaštva je malo veća. To je posljedica veće nejednakosti u Podgorici, posebno ako se ima na umu i da značajan broj RAE živi u Podgorici.

Tabela 2.4.1: Stope siromaštva u Crnoj Gori

Podaci iz 2002. (ciklusi 5 i 6 istraživanja ISSP)*	
Stopa siromaštva: procenat	9,4 (7,5-11,3)
Jaz siromaštva	1,3
Težina siromaštva	0,3
Podaci iz 2003. (Istraživanje RAE i raseljenih lica)**	
Stopa siromaštva: procenat	12,2 (6,8-17,6)
Istraživanje ISSP o prihodima i rashodima domaćinstava iz 2004. godine	
Stopa siromaštva: procenat	10,9 (8,4-13,6)
Jaz siromaštva	2,1
Težina siromaštva	0,7
Istraživanje ISSP o prihodima i rashodima domaćinstava iz 2008. godine	
Stopa siromaštva: procenat	10,8 (8,4-13,1)
Jaz siromaštva	2,7
Težina siromaštva	0,9

Izvor: Radević i Bigl (2003.) Istraživanja ISSP-a o prihodima i rashodima domaćinstava 5 i 6, Izvještaj ISSP i UNDP „Istraživanje o prihodima i rashodima domaćinstava, i raseljenih lica“, iz 2003. za podatke iz 2003. i procjene zaposlenih prema podacima iz 2004; Intervali povjerenja od 95% dati u zagradama za stope siromaštva

\* Napomena: podaci iz 2002. nijesu u potpunosti reprezentativni u pogledu stanovništva.

\*\*Napomena: podaci iz 2003. ne nude dovoljnu evidenciju da bi se procijenili jaz i težina siromaštva po regionima i da bi se procijenila statistička preciznost rezultata za stanovništvo u cjelini

Tabela 2.4.2: Stope siromaštva po regionima za 2008 godinu.

	Crna Gora	Sjever	Centar	Jug	Podgorica
Stopa siromaštva: procenat	10,8	19,2	6,7	5,5	8,5
Siromaštvo i ekonomska ugroženost: procenat	28,1	44,4	21,4	15,2	23,3
Procenat od ukupnog broja siromašnih	100,0	62,4	26,5	11,1	21,9
Jaz siromaštva	2,7	4,9	1,9	1,0	2,5
Težina siromaštva	0,9	1,7	0,7	0,2	1,0
Prosječan deficit siromašnih kao procenat linije siromaštva	25,6	25,6	28,5	19,3	30,2

Izvor: Istraživanje ISSP o prihodima i rashodima domaćinstava za 2008. godinu.



## Polje 1: Vladine mjere za nedovoljno razvijene opštine na sjeveru

Da bi podstakla investitore i omogućila otvaranje novih radnih mjesta, kao i da bi podržala razvoj najmanje razvijenih regiona, uz pažnju prvenstveno usmjerenu na sjever Crne Gore, Vlada Crne Gore utvrdila je odgovarajuću poresku politiku, npr:

- novoosnovano pravno lice u privredno nedovoljno razvijenim opštinama, koje obavlja proizvodnu djelatnost, oslobođa se plaćanja poreza na dobit za period od 3 godine;
- pravnom licu koje zaposli nove radnike na period od najmanje dvije godine poreska osnovica za porez na dobit se umanjuje (poreska osnovica se umanjuje za iznos isplaćenih zarada, uvećanih za doprinose za obavezno socijalno osiguranje koje plaća poslodavac). To važi na cijeloj teritoriji Crne Gore.

Izvor: Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Službeni list Crne Gore

Stopa siromaštva razlikuje se među različitim grupama stanovništva. Iako bi se veće materijalno siromaštvo moglo očekivati kod osoba sa invaliditetom, penzionera i lica koja su dugotrajno nezaposlena, pokazalo se da to nije slučaj. Objašnjenje je da ti pojedinci ne žive sami, što za rezultat ima umanjenje njihove stope siromaštva jer drugi članovi domaćinstva stvaraju prihod (vidi tabelu 2.4.3).

Zastupljenost siromaštva među korisnicima prava iz socijalne i dječje zaštite<sup>38</sup> prilično je visoka - 30%. Prethodna analiza pokazala je da je prisutnost materijalnog obezbjeđenja porodice (MOP) među siromašnim stanovništvom sasvim niska, jer svega 13,3% domaćinstava iz kvintala onih najsiromašnijih primaju ovo davanje, dok 54,2% ukupnih sredstava opredijeljenih za MOP dobijaju domaćinstva koja spadaju u taj kvintal nasiromašnijih. Udio MOP u ukupnoj potrošnji u siromašnim domaćinstvima je 10,5%, što je posljedica slabe usmjerenosti i neprikladnosti socijalnih programa.<sup>39</sup>

Tabela 2.4.3: Zastupljenost siromaštva u Crnoj Gori za različite grupe stanovništva

Stopa siromaštva (%)	
Za različite grupe stanovništva	
Osnovni uzorak (cjelokupno stanovništvo)	10,8
Korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite	30,0
Dugotrajno nezaposleni	12,3
Penzioneri	15,7
Romi, Aškalije i Egipćani	36,0
Osobe sa invaliditetom	11,9
Raseljena lica	34,0

Izvor: Istraživanje ISSP o prihodima i rashodima domaćinstava iz 2008.

Romi, Aškalije i Egipćani (RAE) su etnička grupa koja posebno trpi posljedice društvene isključenosti. Slaba integracija Roma u obrazovanju za posledicu ima nedostatak ranog obrazovanja, neredovno pohađanje i visoku stopu ranog napuštanja škole. U ostale barijere spadaju predrasude i stereotipi o zajednici Roma. Prepoznata kao socijalno najugroženija grupa u Crnoj Gori, zajednica RAE privukla je značajnu pažnju nadležnih vladinih institucija i donatora. Vlada je usvojila *Strategiju unapređenja položaja populacije Roma, Aškalija i Egipćana u Crnoj Gori 2008-2012* i opredijelila budžetska sredstva za sprovođenje nekoliko projekata iz Strategije. Uspješna iskustva iz EU i Zapadnog Balkana mogla bi se preuzeti u cilju unapređenja uključivanja Roma u programe za obrazovanje odraslih.<sup>40</sup>

## Nejednakost

Podaci o siromaštvu po regionima pokazuju da je ekonomski rast u zemlji neujednačen, što ne predstavlja iznenađenje kada se zna da su građevinarstvo i turizam bili glavni pokretači ekonomskog razvoja. Neujednačena zastupljenost ekonomskog rasta, praćena smanjenjem nezaposlenosti i prilivom radnika nerezidenata u južni i centralni region, potvrđena je povećanom neujednačenošću u potrošnji koja se mjeri Gini koeficijentom od 0,35, u poređenju sa 0,29 iz 2004 godine.<sup>41</sup> Takođe, količnik 90/10 pokazuje da Crna Gora ima izrazito visoku neujednačenost od 9,8, u poređenju sa 6,0 iz 2004 godine.<sup>42</sup> Posmatrajući ukupnu zastupljenost siromaštva, udio siromašnih iz sjevernog dijela zemlje povećao se u poređenju sa prethodnim analizama siromaštva, što je opet može biti povezano sa nepostojanjem pravilno usmjerene politike prema karakteristikama ovog regiona.

38. Istraživanjem su obuhvaćeni oni koji primaju materijalno obezbjeđenje porodice (MOP), pošto je ta socijalna pomoć najsvieobuhvatniji i najčešći vid pomoći za siromašna domaćinstva.

39. Izvor: „Javna socijalna pomoć i siromašni - pokrivenost i efektivnost“, Ana Krsmanović i Ivana Vojinović, ISSP, 2006.

40. Za više informacija, vidi „Socijalno uključivanje etničkih grupa putem obrazovanja i obuke: elementi pozitivnog iskustva“, ETF, decembar 2007.

41. Gini koeficijentom se mjeri nejednakost u potrošnji. Veći Gini koeficijent ukazuje na veću nejednakost. Ako je Gini koeficijent jednak 0 onda imamo savršenu jednakost.

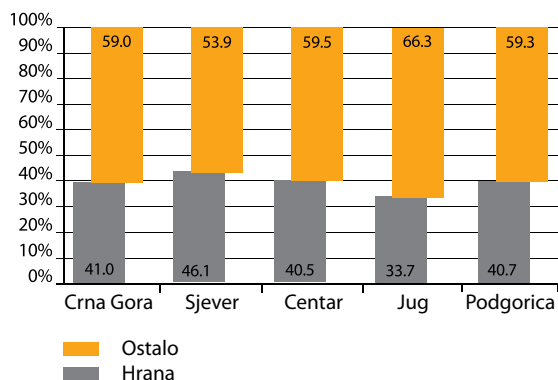
42. Decile količnik (90/10 odnos), je u širokoj upotrebi za mjerenje nejednakosti, a predstavlja količnik prosječne potrošnje najbogatijih 10% stanovnika i prosječne potrošnje 10% najsiromašnijih. Ovim se koeficijentom možda bolje prikazuje relativni položaj siromašnih u ukupnom stanovništvu, za razliku od Gini koeficijenta koji može biti težak za tumačenje u pogledu zaključaka o siromašnim i siromaštvu. U tom smislu, količnik 90/10 može biti prihvatljiviji pokazatelj za praćenje nejednakosti i ostvarenog napretka u smanjenju siromaštva u Crnoj Gori.

## Ko su siromašni?

Ako se posmatra profil siromašnih u Crnoj Gori javljaju se interesantni obrasci. Značajan dio svojih rashoda siromašni odvajaju za hranu, a situacija je ista kada se analizira po regionima, pri čemu domaćinstva na jugu odvajaju oko jedne trećine ukupnih mjesečnih rashoda za hranu (vidi grafikon 2.4.1).

Veća domaćinstva imaju više izgleda da budu siromašna, kao i porodice na čijem se čelu nalazi lice sa samo osnovnim obrazovanjem. Iznenađenje predstavlja podatak iz istraživanja da su domaćinstva koja vode žene izložena manjoj stopi siromaštva (7,8% nasuprot 10,9% kod domaćinstava koja vode muškarci). U poređenju sa podacima iz istraživanja iz 2002. godine, udio domaćinstva koja vode žene povećao se u odnosu na ukupno stanovništvo sa 9,7% u 2002. godini na 13,6% u 2008. godini. Objasnjenje može biti povećana ekonomska nezavisnost žena poslednjih godina koja se ispoljava kroz to da ima sve

Grafikon 2.4.1: struktura potrošnje po regionima (u %)



više žena koje zauzimaju rukovodeće položaje i stiču bolje obrazovanje od muškaraca.

Veća domaćinstva se, očigledno, suočavaju sa većim rizikom od siromaštva. Manje od 4% ljudi koji žive u domaćinstvima sa 3 ili manje članova je siromašno, dok kod domaćinstava sa 4 ili više članova svako sedmo se

Tabela 2.4.4: Profil siromaštva: stope siromaštva po grupama

	% stanovništva	% koji su siromašni	% siromašnih
<b>Prema veličini domaćinstva</b>			
1-3 člana	28.9	3.6	(0.9)
4 i više članova	71.1	13.7	(1.6)
<b>Po starosti glave domaćinstva</b>			
manje od 50 godina	39.9	11.8	(1.8)
50-64 godina	33.9	8.5	(1.7)
65 i više godina	26.2	10.6	(2.5)
<b>Po rodu glave domaćinstva</b>			
Muški	86.4	10.9	(1.3)
Ženski	13.6	7.8	(3.2)
<b>Po obrazovanju glave domaćinstva</b>			
Osnovno	15.3	16.8	(3.5)
Djelimično završena ili završena srednja škola	84.7	8.9	(1.2)
<b>Po statusu zaposlenosti glave domaćinstva *</b>			
Nezaposlen i nije penzionisan	16.4	20.4	(3.9)
Zaposlen	54.3	6.7	(1.3)
Penzionisan i nezaposlen	29.3	10.7	(2.5)
<b>Po starosnoj dobi</b>			
Manje od 16 godina	16.3	24.1	(1.9)
16-24 godine	15.7	12.4	(1.4)
25-49 godina	32.6	14.2	(1.1)
50-64 godine	15.6	9.9	(1.5)
65+ godina	19.8	8.7	(1.2)

Izvor: Istraživanje ISSP o prihodima i rashodima domaćinstva za 2008. Napomena: u zagradama su date standardne greške; interval povjerenja 95% ima približnu standardnu grešku od  $\pm 2$ .

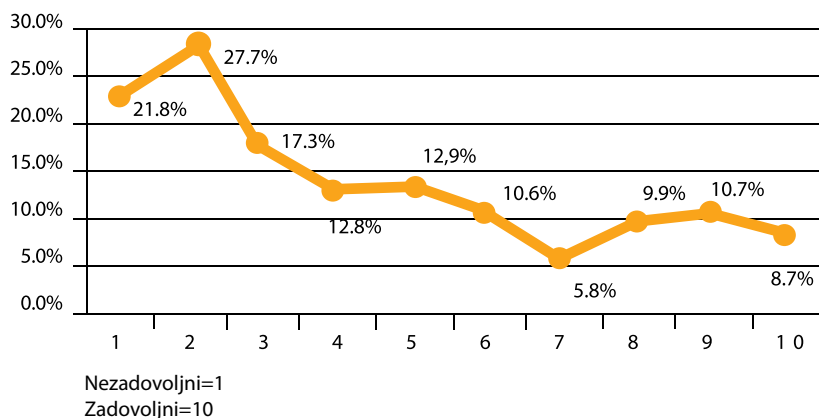
\*Zaposleni se definiše kao neko ko je radio za prihod protekle sedmice ili ima regularan posao ali nije radio prošle sedmice (odmor, bolovanje, itd.); „penzionisani“ su oni koji nijesu zaposleni i definišu sami sebe kao penzionere u okviru primarne aktivnosti; „nezaposleni“ su svi ostali.

smatra siromašnim. Stopa siromaštva je dva puta veća u domaćinstvima na čijem čelu se nalaze lica koja su nezaposlena i nijesu penzionisana, u odnosu na stopu siromaštva u domaćinstvima na čijem čelu se nalaze penzionisane i nezaposlene osobe. Dakle, mogućnosti za zaposlenje stvarno su bitne. Isto se može reći i u pogledu obrazovanja „glave“ domaćinstva. Članovi domaćinstva na čijem čelu se nalazi lice samo sa osnovnim obrazovanjem suočavaju se sa većim rizikom od siromaštva u odnosu na one čija „glava“ domaćinstva ima djelimično ili potpuno završeno srednje obrazovanje. Drugim riječima, karakteristike zaposlenosti članova domaćinstva, uključujući njihov ljudski potencijal (stečeno obrazovanje), faktori su koji snažno utiču na životni standard. Domaćinstva u kojima su odrasle osobe zaposlene imaju veći nivo potrošnje, pa su dakle neaktivnost i nezaposlenost snažno povezani sa siromaštvom. U isto vrijeme,

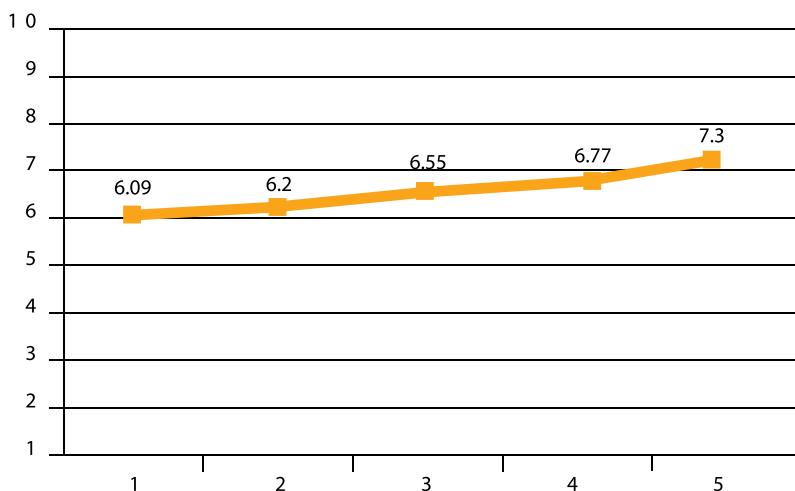
siromaštvo se javlja u brojnim domaćinstvima u kojima je „glava“ domaćinstva zaposlena i ona čine nešto više od jedne trećine siromašnih domaćinstava.

Ovi nasumice odabrani pojedinci iz različitih domaćinstava ocijenili su zadovoljstvo svojim životom (subjektivni osjećaj blagostanja) sa 6,7 (skala od 1-10: 1 za nezadovoljan do 10 u potpunosti zadovoljan). Istraživanje dokazuje da je njihov doživljaj kvaliteta života povezan sa njihovim siromaštvom u potrošnji (vidi grafikom 2.4.2). Čak i među onima koji su zadovoljni svojim životnim standardom (subjektivna percepcija), siromaštvo iznosi 8,7% što znači da se siromaštvo u pogledu potrošnje može nadoknaditi na druge načine. Kao što se i očekivalo, srednja vrijednost zadovoljstva raste sa kvintalima potrošnje i kreće se od 6,09 za prvi kvintal do 7,3 za peti kvintal (grafikon 2.4.3).

Grafikon 2.4.2: Siromaštvo u pogledu potrošnje u odnosu na subjektivni osjećaj blagostanja (% siromašnih u svakoj grupi „zadovoljstva“)



Grafikon 2.4.3: Srednja vrijednost zadovoljstva po kvintalima potrošnje (od 1 do 10, pri čemu je 10 najveća ocjena)



## 2.5. Društvena isključenost u Crnoj Gori

Ovo je prvi put da je u Crnoj Gori sprovedeno istraživanje o društvenoj isključenosti i prvi put da je izračunat Indeks društvene isključenosti (SEI). Koncept društvene isključenosti i njen odgovarajući indeks temelje se na uporedivim metodologijama koje su korišćene u Hrvatskoj i Makedoniji. Polaznu tačku predstavljala je sljedeća definicija „društveno isključenih“: „da bi se smatrali društveno isključenim, ispitanici su morali oskudijevati u sljedeće tri kategorije: **ekonomskoj** (dohodak po članu domaćinstva manji od 60% srednje vrijednosti), **radnoj** (nezaposleni) i **socijalnokulturnoj** (odsutnost socijalne participacije odnosno tercijarnog socijalnibiliteta kao što je učešće u radu dobrovoljnih, humanitarnih, religijskih i političkih organizacija).“<sup>43</sup> Međutim, pošto je tercijarna socijalnost u Crnoj Gori generalno sasvim mala, treći kriterijum se nije mogao koristiti kao odgovarajuće mjerilo društvene isključenosti u Crnoj Gori. Pošto je crnogorsko društvo još uvijek veoma tradicionalno, sa jakim porodičnim i rođaćkim vezama, ni ovaj kriterijum nije se mogao koristiti za prepoznavanje društveno isključenih. Stoga je ova treća dimenzija cjelokupnog SEI za Crnu Goru zamijenjena mjerenjem pristupa socijalnim uslugama, a posebno zdravstvenim uslugama.

Crnogorski koncept društvene isključenosti i ulazni parametri za računanje SEI u obzir uzimaju i aspekt domaćinstva i aspekt pojedinca. Prema tome, isključenost ima dva glavna nivoa: isključenost / socijalnu ugroženost na nivou domaćinstva i isključenost / socijalnu ugroženost na nivou pojedinca. Za određivanje isključenosti u oba slučaja koristi se mjerenje na osnovu prihoda, sa ciljem da se društvena isključenost shvati iz drugačije perspektive, pošto su do sada primjenjivani samo pokazatelji koji su se odnosili na potrošnju. Mjerenja na osnovu prihoda su se zbog velikog udjela neformalne ekonomije i tendencije da ljudi ne prijavljuju sve prihode, smatrala nepouzdanim i pristrasnim. U novije vrijeme, međutim, zabilježen je porast u broju registrovanih zaposlenih lica i samozapošljavanju, ali i značajan rast prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica, koji je premašio rast plata. Izvještaj nudi i prvi pokušaj računanja Laken pokazatelja, koje je izradila Evropska komisija. Ovi pokazatelji bi trebali postati veoma značajni za svrhe poređenja, imajući u vidu težnje Crne Gore za članstvom u EU.

Smatra se da su domaćinstva socijalno ugrožena / isključena ako nemaju dovoljne prihode (izložena riziku od siromaštva), ako nijesu u mogućnosti da izmire svoje obaveze, tj. imaju neizmirene obaveze i ako nemaju odgovarajući / adekvatan pristup uslugama zdravstvene zaštite. Domaćinstva sa neizmirenim obavezama za komunalije i kredite suočavaju se sa rizikom nagomilavanja značajnih dugova, kao što je često slučaj sa nagomilanim računima za struju i vodu. Kada su u pitanju krediti, oni koji ne uspiju da plate najamninu ili ratu kredita suočavaju se sa rizikom gubitka stana/kuće. Neadekvatan pristup uslugama zdravstvene zaštite, posebno za one sa niskim prihodima, povećava rizik po zdravlje tih pojedinaca. Prevoz do doma zdravlja mogao bi predstavljati problem za one sa niskim prihodima. Dakle, socijalno ugroženima se smatraju domaćinstva koja se suočavaju sa sljedećim problemima:

- **niski prihodi (u siromaštvu)** — domaćinstva sa ekvivalentnim prihodima ispod praga siromaštva (60% od srednje vrijednosti ekvivalentnih prihoda domaćinstva).
- **zaduženost** — domaćinstva koja se suočavaju sa problemima u izmirenju svojih obaveza, tj. postojanje neplaćenih računa za struju i vodu, rata za kredite ili nekih drugih zaostalih dugova.
- **neadekvatan pristup uslugama zdravstvene zaštite** — ona domaćinstva koja su navela „udaljenost od doktora/bolnice“ kao problem pristupa zdravstvenim uslugama.

Za svrhe ovog Izvještaja, SEI je izračunat za svaku od šest socijalno ugroženih grupa i regione Crne Gore. Nije u pitanju ponderisani indeks i obuhvata ranije opisane komponente. Vrijednost SEI pokazuje stepen socijalne ugroženosti različitih socijalno ugroženih grupa (tj. višestruko oskudijevanje u nekoliko kategorija pored siromaštva u potrošnji).

Pojedinci se smatraju socijalno ugroženima / isključenim ako su nezaposleni ili imaju nesigurno zaposlenje i nemaju dovoljno obrazovanje koje ih čini manje sposobnim za zaposlenje. U kombinaciji sa niskim prihodima domaćinstva (prihodi domaćinstva po glavi stanovnika su manji su od 60% srednje vrijednosti), ove situacije dovode pojedinca u rizik od društvene isključenosti. Nedovoljni prihodi, manjak obrazovanja i nesigurno zaposlenje čine da su ovi pojedinci uskraćeni za mogućnost da nešto promijene i poboljšaju svoj život.

Iako procjena po osnovu prihoda ima svoja metodološka ograničenja, istraživanje o društvenoj isključenosti nudi obilje dokaza i zaključaka za izradu politika i programa koji se temelje na činjenicama. Isključenost se ispituje i na nivou domaćinstva i na nivou pojedinca, kao što se vidi iz detalja razrađenih u potpoglavljima koja slijede.

43. Izvješće o humanom razvoju: Neumreženi - Lica socijalne isključenosti u Hrvatskoj, strana 21, UNDP Hrvatska, 2006.

Tabela 2.5.1. Ključni pokazatelji isključenosti / socijalne ugroženosti domaćinstava (u % od ukupnog broja)

	Niski prihodi (u siromaštvu)	Neadekvatan pristup uslugama zdravstvene zaštite	Zaduženost	Indeks društvene isključenosti
Crna Gora	24,3	29,7	30,1	3,5
Sjeverni region	25,1	42,4	29,2	5,9
Južni region	20,0	24,9	12,0	1,0
Centralni region	24,8	23,9	41,1	3,2
Od toga Podgorica	23,9	23,7	38,9	3,3

## 2.5.1. Isključenost/socijalna ugroženost domaćinstava

Društvena isključenost domaćinstava, koja se definiše kroz nedovoljne prihode, neadekvatan pristup uslugama zdravstvene zaštite i nemogućnosti domaćinstava da ispuni svoje obaveze je mala, pri čemu je 3,5% domaćinstava društveno isključeno u sve tri navedene kategorije. Najveći broj domaćinstava se suočava sa finansijskom oskudicom ili manjkom prihoda. Prag relativnog siromaštva ili prag suočavanja sa siromaštvom računa se kao 60% srednje vrijednosti<sup>44</sup> ekvivalentnog<sup>45</sup> prihoda domaćinstva po odraslom članu. Smatra se da su domaćinstva suočena sa siromaštvom ako je ekvivalentni prihod njegovih članova manji od 60% srednje vrijednosti ekvivalentnog prihoda. Na osnovi praga relativnog

siromaštva<sup>46</sup> iz ovog istraživanja, 24,3% pojedinaca živi u domaćinstvima čiji je ekvivalentni prihod po odraslom članu domaćinstva ispod praga relativnog siromaštva u Crnoj Gori. Kao posljedica toga, veliki udio domaćinstava suočava se sa teškoćama u ispunjenju svojih obaveza, a neadekvatan pristup uslugama zdravstvene zaštite je gotovo jednako važan aspekt socijalne ugroženosti domaćinstava u Crnoj Gori.

Pregled po regionima pokazuje da se najveći udio socijalno ugroženih domaćinstava nalazi u sjevernom regionu, gdje 5,9% domaćinstava oskudijeva u tri kategorije: niskim prihodima, ograničenim uslugama zdravstvene zaštite i nemogućnosti da ispune svoje finansijske obaveze. U južnom regionu svega 1,0% domaćinstava je društveno isključeno, dok je u centralnom (najvećem regionu) društveno isključeno 3,2% domaćinstava. Neadekvatan pristup uslugama

Tabela 2.5.2. Ključni pokazatelji socijalne ugroženosti / isključenosti domaćinstava

	Niski prihodi (u siromaštvu)	Neadekvatan pristup uslugama zdravstvene zaštite	Zaduženost	SEI
Crna Gora	24,3	29,7	30,1	3,5
Korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite	53,9	20,8	55,4	11,9
Dugotrajno nezaposleni	44,3	29,0	41,0	10,0
Penzioneri	44,5	22,8	32,7	8,9
RAE	41,6	50,5	54,5	14,1
Osobe sa invaliditetom	32,9	35,0	44,0	5,0
Raseljena lica	31,0	32,3	22,9	8,3

44. Srednja vrijednost (median): Jedna vrsta prosjeka koja se dobija ređanjem vrijednosti po redu i zatim odabirom one u sredini. Ako je ukupan broj vrijednosti u uzorku paran, onda je srednja vrijednost sredina dva broja u sredini. Srednja vrijednost je koristan broj u slučajevima kada distribucija ima izuzetno velike krajnje vrijednosti koji bi inače dale pogrešne podatke.

45. Skala ekvivalentnosti OECD-a koristi se za prebacivanje prihoda domaćinstava u ekvivalentan prihod.

46. Rizik od siromaštva se dobija upotrebom ekvivalentnog prihoda po domaćinstvu. Za osnovni uzorak ispitanika, ako koristimo ekvivalentnu potrošnju, srednja vrijednost je 455,9 € a prag od 273,16 €, rezultati su sljedeći - 27,1% pojedinaca se suočavaju sa rizikom od siromaštva. Ako upotrijebimo potrošnju po glavi stanovnika, a ne primjenimo skalu ekvivalentnosti, onda se 9,6% pojedinaca suočava sa rizikom od siromaštva (srednja vrijednost 296,62 €, prag 177,97 €).

zdravstvene zaštite i manjak prihoda najveće se prepreke za domaćinstva u sjevernom regionu. U južnom regionu manjak prihoda predstavlja najveći problem, dok je u centralnom zaduženost glavna prepreka socijalnom uključivanju.

Pojedine grupe u crnogorskom društvu ističu se kao posebno socijalno ugrožene usljed siromaštva i društvene isključenosti. SEI je izračunat za sljedeće socijalno ugrožene grupe: korisnike prava iz socijalne i dječje zaštite,<sup>47</sup> dugotrajno nezaposlene, penzionere, RAE, osobe sa invaliditetom i raseljena lica. SEI za korisnike prava iz socijalne i dječje zaštite je 11,9%, a najveću prepreku za socijalno uključivanje ovih domaćinstava predstavlja siromaštvo ili manjak prihoda. Za njima slijede domaćinstva sa dugotrajno nezaposlenim članovima (SEI - 10,0%) i domaćinstva sa penzionerima (SEI - 8,9%) kod kojih je siromaštvo takođe glavni faktor isključenosti. Domaćinstva RAE skoro jednako oskudijevaju u sve tri posmatrane kategorije<sup>48</sup>, a 14,1% ovih domaćinstava oskudijeva u sve tri kategorije istovremeno, što je najveća vrijednost SEI među svim socijalno ugroženim grupama. Kod domaćinstava u kojima je jedan član korisnik invalidnine ili drugih davanja u pogledu invalidnosti, 5,0% je društveno isključeno. Osam odsto domaćinstava raseljenih lica je isključeno u sve tri kategorije.

## 2.5.2. Isključeni pojedinci

Smatra se da su pojedinci ugroženi/isključeni ako se suočavaju sa siromaštvom, ako oskudijevaju u zaposlenju (nezaposleni ili imaju nesigurno zaposlenje) i obrazovanju. Ako su ovi pojedinci, pored toga, članovi domaćinstava koja se smatraju društveno isključenim, smatra se da su oni izloženi teškoj isključenosti.

U Crnoj Gori je društveno isključeno 9,2% pojedinaca, dok je 1,3% pojedinaca izloženo teškoj isključenosti.

Tabela 2.5.3: Pokazatelji isključenosti po regionima (% od ukupnog broja)

	Sjever	Jug	Centar	Crna Gora
Oskudijevanje u zaposlenju	11,4	4,4	8,3	8,3
Nesigurno zaposlenje	8,2	12,3	6,6	8,6
Uskraćeni za obrazovanje	16,1	10,8	14,5	14,2
Niski prihodi (u siromaštvu)	26,1	19,9	25,4	24,3
Indeks društvene isključenosti (SEI)	10,2	7,8	9,2	9,2
Teška isključenost	2,4	0,2	1,0	1,3

47. Pod korisnicima socijalne pomoći podrazumijevamo ljude koji primaju neku od socijalnih pomoći navedenih u tabeli 3.1.1

48. Više od 41% domaćinstava RAE ima niske prihode, 51% nema adekvatan pristup uslugama zdravstvene zaštite, 55% nije u mogućnosti da ispuni svoje finansijske obaveze.

Kategorije u kojima se pojedinci suočavaju sa najvećim oskudijevanjem su prihodi, pristup uslugama zdravstvene zaštite i obrazovanje. Pojedinci koji se suočavaju sa višestrukim oskudijevanjem, ali ne i sa siromaštvom, čine 1,3% ukupnog broja.

Najveći broj pojedinaca izloženih društvenoj isključenosti živi u sjevernom regionu (10,2%), a 7,8% u južnom regionu i 9,2% u centralnom regionu. U sjevernom regionu, 2,4% društveno isključenih pojedinaca izloženo je teškoj isključenosti ili živi u društveno isključenim domaćinstvima. Situacija je mnogo bolja u južnom i centralnom regionu gdje je 0,2% odnosno 1,0% pojedinaca izloženo teškoj isključenosti. Udio nezaposlenih pojedinaca najveći je u sjevernom regionu (11,4%), a naniži u južnom regionu - 4,4%. Udio pojedinaca sa nesigurnim zaposlenjem je najveći u južnom regionu i ukazuje da je tamo najveći broj onih koji su angažovani u radu „na crno“, u odnosu na ukupan broj zaposlenih.

Društvena isključenost različito pogađa muškarce i žene (vidi tabelu 2.5.4) i društvena isključenost (SEI) je manja kod ženske populacije. Detaljnija regionalna analiza na osnovu razdvojenih podataka dovodi do sljedećih zapažanja:

- u sjevernom regionu žene se suočavaju sa većim preprekama za socijalno uključivanje nego muškarci, i to u oblastima obrazovanja, zapošljavanja, pristupa uslugama zdravstvene zaštite i prihodima.
- i u sjevernom i u centralnom regionu više muškaraca oskudijeva u zaposlenju i ima nesigurno zaposlenje nego žena, ali se žene suočavaju sa značajnijim preprekama za socijalno uključivanje u oblastima kao što su obrazovanje i sticanje prihoda.
- najveći broj od 2,1% muškaraca i 2,8% žena koji se suočavaju sa teškom isključenosti živi u sjevernom regionu.

Tabela 2.5.4: Pokazatelji isključenosti po rodovima i regionima (% od ukupnog broja)

		Sjever	Jug	Centar	Crna Gora
Oskudijevanje u zaposlenju	Muškarci	10,9	5,1	9,1	8,7
	Žene	12,5	3,8	7,5	8,2
Nesigurno zaposlenje	Muškarci	10,3	14,1	7,7	10,2
	Žene	6,3	10,9	5,3	7,1
Oskudijevanje u obrazovanju	Muškarci	14,4	7,3	12,7	12,0
	Žene	18,5	14,5	16,2	16,5
Niski prihodi (u siromaštvu)	Muškarci	24,8	19,7	24,6	23,4
	Žene	27,4	19,9	26,2	24,9
Indeks društvene isključenosti	Muškarci	15,2	10,5	12,5	13,0
	Žene	5,0	5,1	6,2	5,5
Teška isključenost	Muškarci	2,1	0,4	1,1	1,3
	Žene	2,8	0,0	0,9	1,3

Analiza društvene isključenosti pojedinaca po socijalno ugroženim grupama rezultirala je sljedećim zapažanjima:

- 21,8% pojedinaca iz domaćinstava koja su korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite je društveno isključeno, dok je 4,1% izloženo teškoj isključenosti. Ovi pojedinci u najvećoj mjeri oskudijevaju u kategoriji prihoda (58,5%), zatim obrazovanja (30,7%).
- 15,5% pojedinaca iz domaćinstava sa dugotrajno nezaposlenim(a) je društveno isključeno, dok je 3,8% izloženom teškoj isključenosti. Kao što se i očekivalo, ovi pojedinci se u oblasti zapošljavanja suočavaju sa najvećim oskudijevanjem koje vodi do isključenosti (27,7%).
- 17,3% pojedinaca iz ispitanih domaćinstava penzionera je društveno isključeno, a 2,4% je izloženo teškoj isključenosti. Ovi pojedinci u najvećoj mjeri oskudijevaju u pristupu uslugama zdravstvene zaštite.
- 13,9% pojedinaca RAE je društveno isključeno, a skoro 13% je izloženo teškoj isključenosti, što je alarmantan podatak. Ovi pojedinci najviše oskudijevaju u oblasti obrazovanja (65%), za kojom

sljede prihodi (42,3%).

- 15,7% pojedinaca sa invaliditetom je društveno isključeno. Ovi pojedinci u najvećoj mjeri oskudijevaju u kategoriji prihoda (36,1%), obrazovanja (28,5%) i zdravstvene zaštite (22,3%).
- 12,6% pojedinaca domaćinstava raseljenih lica je društveno isključeno, ali je svega 0,8% je izloženo teškoj isključenosti. Najviše su izloženi oskudijevanju u prihodima (29,9%), obrazovanju (27,9%) i zdravstvenoj zaštiti (24,0%).

Grafikon 2.5.1: Teška društvena isključenost po socijalno ugroženim grupama

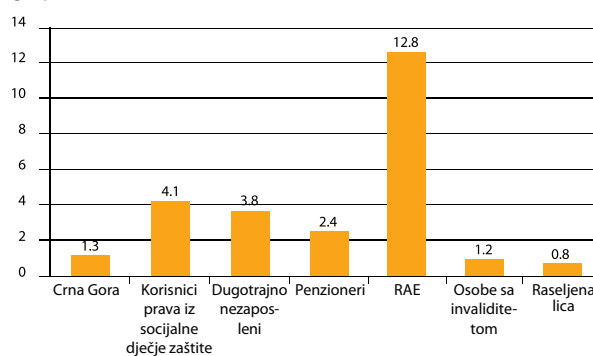


Tabela 2.5.5: SEI po socijalno ugroženim grupama (% of individuals)

	Osnovni uzorak	Korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite	Dugotrajno nezaposleni	Penzioneri	RAE	Osobe sa invaliditetom	Raseljena lica
Oskudijevaju u zaposlenju	8,3	23,5	27,7	10,7	19,9	7,9	10,1
Nesigurno zaposlenje	8,6	3,8	7,6	9,2	9,6	3,7	10,4
Oskudijevaju u obrazovanju	14,2	30,7	14,6	22	65,0	28,5	27,9
Niski prihodi (u siromaštvu)	24,3	58,5	46,4	43,1	42,3	36,1	29,9
SEI	9,2	21,8	15,5	17,3	13,9	15,7	12,6

Ukratko, SEI je po prvi put izrađen i izračunat za Crnu Goru i odvojeno za njene regione i socijalno ugrožene grupe, na nivou domaćinstva i na nivou pojedinca. Analiza SEI pokazuje da sa pojedinci i domaćinstva mogu suočiti sa višestrukim oskudijevanjem koja daleko prevazilaze materijalnu oksudicu. SEI nije metodološki jedinstven indeks, već se sastoji od različitih podindikatora koji su proizvoljno odabrani da bi reflektovali stanje u pogledu društvene isključenosti u Crnoj Gori. Domaćinstva se smatraju socijalno ugroženim/društveno isključenim ako su njihovi prihodi niski (u siromaštvu), ako imaju probleme da plate račune za struju i vodu, stambeni kredit ili neke druge obaveze i imaju dugove i ako njihov pristup uslugama zdravstvene zaštite nije odgovarajući. Pojedinci se smatraju socijalno ugroženim/društveno isključenim ako su nezaposleni ili su zaposleni ali im se ne uplaćuju doprinosi, ako imaju manje od 8 godina obrazovanja i više ne pohađaju školu i ako nemaju odgovarajući pristup uslugama zdravstvene zaštite. Pošto su ovi podindikatora odabrani proizvoljno, sljedeća ponavljanja računanja indeksa SEI treba da/mogu da prošire broj obuhvaćenih podindikatora u cilju dobijanja sveobuhvatnije slike o društvenoj isključenosti u Crnoj Gori.

Potpoglavlje uvjerljivo pokazuje da se socijalno ugrožene grupe suočavaju sa višestrukim preprekama i strukturalnim nejednakostima pri čemu je vrsta prepreke karakteristična za pojedinačne grupe. Na primjer, domaćinstva koja čine kornici prava iz socijalne zaštite suočavaju se sa sljedećim preprekama za socijalno uključivanje (navedene po prioritetu): niski prihodi, zaduženost i neadekvatan pristup uslugama zdravstvene zaštite. Prepreke za socijalno uključivanje potpuno su drugačije za populaciju RAE koji pristup uslugama zdravstvene zaštite vide kao najveću prepreku za socijalno uključivanje, a za njom slijede zaduženost i niski prihodi.

SEI je takođe otkrio da se različite socijalno ugrožene grupe suočavaju sa različitim preprekama za socijalno uključivanje. Na primjer, društveno isključeni pojedinci RAE čine 14% ukupne populacije, a udio pojedinaca suočenih sa teškom isključenošću veoma je blizu tom broju (12,8%). Pojedinci Romi uglavnom oskudijevaju u obrazovanju i čak 65% Roma ima samo osnovno i niže srednje obrazovanje.

Analiza sprovedena u ovom poglavlju pokazuje da su uprkos kontinuiranom rastu vrijednosti HDI i impresivnog rasta BDP, nivoi siromaštva ostali su stabilni, pri čemu 10,8% stanovništva živi ispod linije siromaštva. Siromaštvo je koncentrisano u određenim geografskim područjima i neke grupe pojedinaca poagađa više od drugih. Siromaštvo je relativno veliko

na sjeveru zemlje, gdje visoka nezaposlenost, prilično visoka stopa nepismenosti, naročito među starijim licima i ženama, i niski prihodi doprinose visokim stopama siromaštva. Pojedine grupe stanovništva siromašnije su od ostalih: RAE su socijalno najugroženije stanovništvo sa stopom siromaštva 36%. Za njima slijede raseljena lica sa 34% i korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite sa 30%, penzioneri sa 15,7%, dugotrajno nezaposleni sa 12,3% i osobe sa invaliditetom sa 11,9%. Crna Gora ima veoma veliku i sve izraženiju nejednakost. Nejednakost mjerena Decile količnikom, koji predstavlja odnos prosječne potrošnje najbogatijih 10% stanovnika podijeljene sa prosječnom potrošnjom 10% najsiromašnijih, povećala se sa 6,0 iz 2004. godine na 9,8 u 2008. godini.

Laken pokazatelji zaokružuju sliku o razvoju po mjeri čovjeka i društvenoj isključenosti u Crnoj Gori. Izračunate su četiri grupe pokazatelja: sveobuhvatni pokazatelji, pokazatelji uključenosti, penzijski pokazatelji i zdravstveni pokazatelji. Analiza je posebno ustanovila da se djeca, stara lica i žene suočavaju sa najvećim rizikom od siromaštva: 25% mladih, 24,9% žena i 27,3% starih lica imaju srednju vrijednost prihoda po ekvivalentu odrasle osobe manju od 60% srednje vrijednosti na nacionalnom nivou (Nejednakost u prihodima (S80/S20 ratio) je velika u Crnoj Gori jer su prihodi 20% najbogatijih Crnogoraca 18,84 puta veći od prihoda 20% najsiromašnijih Crnogoraca. 15,5% muškaraca i 9,2% žena starosti od 18 do 24 godine ima samo niže srednje obrazovanje i trenutno ne pohađaju školu ili neku obuku.

Ukratko, faktori koji vode do društvenog isključenja su višestruki i višedimenzionalni i da bi se eliminisali zahtijevaju doprinose tržišta rada, obrazovanja i sistema socijalne zaštite, u vidu intervencija u politikama, finansiranja i programske podrške. Da bi bile djelotvorne, intervencije Vlade u politikama i programima čiji je cilj eliminisanje ovih prepreka moraju biti usmjerene i osmišljene prema potrebama socijalno ugroženih grupa. Da bi se izgradilo bolje razumijevanje prepreka za socijalno uključivanje sa kojima se suočavaju socijalno ugrožene grupe, Poglavlje 3 nudi dubinsku kvantitativnu i kvalitativnu analizu šest socijalno ugroženih grupa i ispituje kategorije poput pravnog i strateškog okvira, siromaštva i isključenosti, pristupa zapošljavanju, pristupa obrazovanju, pristupa uslugama zdravstvene zaštite, pristupa uslugama socijalne zaštite, pristupa stambenom smještaju i prevozu i njihovog društvenog i političkog učešća. U svakom potpoglavlju Poglavlja 3 identifikuju se prepreke za socijalno uključivanje karakteristične za socijalno ugroženu grupu i daju



posebno osmišljene i konkretne preporuke u pogledu politike i programa kako se te prepreke djelotvorno mogu prevazići.

## 2.6. Laken pokazatelji u Crnoj Gori

Laken pokazatelji su osmišljeni za praćenje uspješnosti u ispunjavanju opštih ciljeva iz Agende socijalne politike EU, čiji je cilj smanjenje siromaštva i društvene isključenosti u državama članicama. Laken pokazatelji ustvari opisuju stepen društvene isključenosti i rizik od siromaštva, kao i sisteme socijalne zaštite u državama članicama. Postoje četiri grupe pokazatelja – sveobuhvatni pokazatelji uključenosti, penzijski pokazatelji i zdravstveni pokazatelji.

Tabela 2.6.1 data niže daje skup izabranih Laken pokazatelja izračunatih za Crnu Goru, Hrvatsku, grupe država EU 27, EU 25 i EU 15 a koji omogućava sprovođenje komparativne analize o tome kako Crna Gora stoji u pogledu socijalnog uključivanja u odnosu na druge Evropske jurisdikcije.<sup>49</sup> Opsežnija tabela sa Laken pokazateljima može se naći u Dodatku 3.

Laken pokazatelje za Crnu Goru izračunao je ISSP na osnovu ovog Istraživanja o društvenoj isključenosti iz 2008. godine. Za razliku od pokazatelja siromaštva koji se oslanjaju na potrošnju u domaćinstvu, ovi pokazatelji zasnivaju se na prijavljenim prihodima članova domaćinstva. Zbog toga ovi pokazatelji u velikoj mjeri zavise od spremnosti domaćinstava da prijave svoje stvarne prihode, pa rezultati u zemljama sa velikom udjelom sive ekonomije mogu biti iskrivljeni. U Crnoj Gori broj neregistrovanih radnika čini više od jedne četvrtine ukupnog broja zaposlenih. Imajući to u vidu, vrijednosti Laken pokazatelja za Crnu Goru treba uzimati s oprezom i analizirati u kombinaciji sa drugim pokazateljima siromaštva i društvene isključenosti koji su dati u poglavljima 2 i 3.

Pragovi siromaštva se razlikuju od zemlje do zemlje i utvrđuju minimum standarda ispod kojeg niko ne bi smio da se nađe. Kako društva postaju sve bogatija, nivoi prihoda i resursa koji se smatraju odgovarajućim isto tako rastu.

Stopa izloženosti riziku od siromaštva, ili udio lica sa ekvivalentnim raspoloživim prihodom manjim od 60% srednje vrijednosti ekvivalentnog raspoloživog prihoda na nacionalnom nivou, 2007. godine bio je 24,3%, što je više od 16% za EU 27.<sup>50</sup> U Hrvatskoj, isti pokazatelj je bio samo malo veći od prosjeka u EU i iznosio je 17,4%. Rizik od siromaštva je najveći kod djece, starih lica i žena, jer 25% mladih, 24,9% žena i 27,3% starih lica ima srednju vrijednost prihoda po ekvivalentu odrasle osobe manju od 60% nacionalne srednje vrijednosti. Još jedan bitan pokazatelj, relativna srednja vrijednost jaza u riziku od siromaštva,<sup>51</sup> za Crnu Goru iznosi 48,3%, dok je za EU 27 taj procenat 22%.

Koeficijent S80/S20 je količnik ukupnih prihoda koje prima 20% stanovnika zemlje sa najvećim prihodima sa onima koje prima 20% stanovnika zemlje sa najnižim prihodima. U Crnoj Gori vrijednost ovog pokazatelja je 18,84, što znači da su prihodi najbogatijih 20% Crnogoraca 18,84 puta veći od prihoda 20% najsiromašnijih Crnogoraca. Ovaj količnik je veoma visok u poređenju sa količnicima grupe država EU 27 od 4,8 i Hrvatske koji iznosi 4,3, što ukazuje na veliku nejednakost u Crnoj Gori u poređenju sa evropskim zemljama.

U Crnoj Gori 26% pojedinaca živi u „domaćinstvima bez zaposlenih lica“, bez velikih razlika u pogledu starosnih grupa i rodova, dok u EU27 svega 9% pojedinaca živi u „domaćinstvima bez zaposlenih lica“. Stanje u Hrvatskoj je bolje nego u EU jer u njoj 8% pojedinaca živi u takvim domaćinstvima.

Procenat onih koji rano napuštaju školu kod populacije mladih, ili udio lica starosti od 18 do 24 godine koja imaju samo niže srednje obrazovanje i trenutno ne pohađaju školu ili neku vrstu obuke, je 15,5% za muškarce i 9,2% za žene. Ovaj pokazatelj je bolji nego kod grupe zemalja EU 15 gdje 19,2% muškaraca i 14,5% žena ima samo niže srednje obrazovanje i u

49. EU-15 je bio broj država članica Evropske Unije, koji je obuhvatao Austriju, Belgiju, Dansku, Finsku, Francusku, Njemačku, Grčku, Irsku, Italiju, Luksemburg, Holandiju, Portugal, Španiju, Švedsku i Veliku Britaniju, prije pristupanja deset zemalja kandidata 1. maja 2004. godine. EU se 2004. godine pridružilo deset novih članica - Kipar, Republika Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija nakon čega je ukupan broj članica EU porastao na 25. Bugarska i Rumunija pridružile su se 2007. godine, čime se dobio postojeći broj država članica od 27.

50. Srednja vrijednost ekvivalentnog raspoloživog prihoda definiše se kao ukupni raspoloživi prihodi domaćinstva koji se dijele „ekvivalentom veličinom“, kako bi se u obzir uzela veličina i sastav domaćinstva, a dodjeljuje se svakom članu domaćinstva (uključujući djecu). Ekvivalentnost se dobija na osnovu modifikovane skale OECD. Prag siromaštva, ili 60% srednje vrijednosti ekvivalentnog prihoda na nacionalnom nivou za EU25 iznosi 697,33€.

51. Relativna srednja vrijednost jaza u riziku od siromaštva se definiše kao razlika između srednje vrijednosti ekvivalentnog prihoda lica starosti 0 i više godina ispod praga izloženosti riziku od siromaštva i samog praga, prikazana kao procenat praga izloženosti riziku od siromaštva.



novije vrijeme nijesu išli u školu ili pohađali neku vrstu obuke. To pokazuje da je obrazovni sistem u Crnoj Gori, sa obaveznim osnovnim obrazovanjem, relativno dobro razvijen.

Ukratko, značajan udio Crnogoraca živi u siromaštvu i mora da se nosi sa nezaposlenošću, dok je nejednakost u društvu velika. Ovi podaci potvrđuju da treba sprovesti ozbiljne mjere u cilju smanjenja siromaštva tako da mnogi ljudi neće morati da se

suočavaju sa društvenom isključenošću i bijedom svaki dan. Glavni cilj socijalnog uključivanja je da oobezbijedi da rast prosječnih pojedinačnih prihoda siromašnih prati rast posječnih pojedinačnih prihoda na nacionalnom nivou. Treba proširiti mogućnosti za ljude da ostvare svoj puni potencijal, a sisteme raspodjele resursa i mogućnosti na pravičan i jednak način treba unaprijediti kako bi obezbijedili bolje usmjerenu podršku onima kojima je potrebna.

Tabela 2.6.1 Izabrani ključni Laken pokazatelji

Pokazatelj	Definicija	Crna Gora	EU 27	EU 25	EU 15	Hrvatska
Stopa izloženosti riziku od siromaštva + ilustrativna vrijednost praga	Vrijednost praga	162	Podaci nijesu dostupni	697,33	Podaci nijesu dostupni	Podaci nijesu dostupni
Stopa izloženosti riziku od siromaštva (%)	Udio lica starosti 0 i više godina sa ekvivalentnim raspoloživim prihodom manjim od 60% srednje vrijednosti ekvivalentnog raspoloživog prihoda na nacionalnom nivou*.	24,3	16	16	17	17,4
Relativna srednja vrijednost jaza u riziku od siromaštva	Razlika između srednje vrijednosti ekvivalentnog prihoda lica starosti 0 i više godina ispod praga izloženosti riziku od siromaštva i samog praga, prikazana kao procenat praga izloženosti riziku od siromaštva.	48,3	22	22	22	Podaci nijesu dostupni
S80/S20	Količnik ukupnih prihoda 20% stanovnika zemlje sa najvećim prihodima (gornji kvintal) sa onima koje prima 20% stanovnika zemlje sa najnižim prihodima (donji kvintal).	18,84	4,8	4,9	4,8	4,3
Mladi koji rano napuštaju školu	Udio lica starosti od 18 do 24 godine koja imaju samo niže srednje obrazovanje (njihov najveći nivo stečenog obrazovanja ili obuke je 0, 1 ili 2 prema Međunarodnom standardu za klasifikaciju obrazovanja iz 1997. godine – ISCED 97) i nijesu dobila obrazovanje ili obuku tokom četiri sedmice koje prethode istraživanju.	Muškarci 15,5	17,2	17,1	19,2	Podaci nijesu dostupni
		Žene 9,2	13,2	12,8	14,5	Podaci nijesu dostupni
Ljudi koji žive u domaćinstvima bez zaposlenih lica	Broj ljudi koji žive u domaćinstvima bez zaposlenih lica, izražen kao udio svih ljudi u istoj starosnoj grupi.	26,4	9,4	9,3	9,2	8,4



*Poglavlje 3:*

# Socijalno ugrožene grupe

Neke grupe u crnogorskom društvu izdvajaju se kao posebno ugrožene kada je riječ o siromaštvu i društvenoj isključenosti. Istraživanjem o društvenoj isključenosti u Crnoj Gori koje je sproveo UNDP/ISSP obuhvaćene su sljedeće najmarginalizovanije grupe:

Tabela 3.1: Stopa siromaštva i društvene isključenosti među socijalno najugroženijim grupama

	Stopa siromaštva (%)	Indeks društvene isključenosti(%) – isključenost domaćinstava
Korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite	30	11.9
Dugoročno nezaposleni	12.3	10
Penzioneri sa minimalnim primanjima	15.7	8.9
Osobe sa invaliditetom	11.9	5
Romi, Aškalije i Egipćani	36	14.1
Raseljena lica	34	8.3

Izvor: UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.

U poglavljima koja slijede, na osnovu nalaza ovog Istraživanja, opisana je situacija u kojoj se ove grupe nalaze. Uz to, navedene su i pojedinosti koje se tiču pravnog i političkog okvira, siromaštva i isključenosti ovih grupa, pristupa obrazovanju, zapošljavanju, uslugama zdravstvene i socijalne zaštite, prevozu i stambenom smještaju, kao i zanimljivi pokazatelji kvaliteta života (zadovoljstvo životom, porodicom, poslom i sl, društveno, političko i kulturno učešće, itd.). Svako potpoglavlje završava se dijelom koji sadrži najvažnije podatke i izazove i preporuke u pogledu politike.

## 3.1. Korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite

Strukturalna reforma sistema socijalne zaštite u Crnoj Gori se sprovodi i primarno je usmjerena na reformu sistema materijalnih davanja kao i na unapređenje odgovornosti sistema u pružanju usluga socijalne zaštite. Sistem socijalne zaštite u Crnoj Gori je uspostavljen centralno i njime rukovodi Ministarstvo rada i socijalnog staranja. Mreža socijalnog staranja uspostavljena je kroz centre za socijalni rad koji se nalaze u deset crnogorskih opština i sa njihovim područnim službama u drugim opštinama, i nizom ustanova za socijalnu i dječju zaštitu (dom starih, dom za nezbrinutu djecu, itd.). Zaposleni u ustanovama socijalne zaštite su, generalno posmatrano, obrazovani i stručni. Ipak, vrlo često nijesu dovoljno obučeni da odgovore kompleksnim zahtjevima posla koji obavljaju, kao i da pruže kvalitetnu uslugu. Sredstva za finansiranje socijalne i dječje zaštite obezbjeđuju se iz centralnog budžeta Crne Gore. Budžetsko finansiranje i njegova izvodljivost uopšteno se procjenjuju kao prilično stabilni, ali ostaje pitanje održivosti finansiranja. Na lokalnom nivou, socijalne usluge koje pružaju lokalne vlasti još uvijek nijesu dovoljno razvijene. U suštini, strukturalna reforma sistema socijalne zaštite i uvođenje socijalnih usluga uspostavljenih u zajednici tek treba da se sprovedu.

### Iskazi ispitanika: zaposleni u centru za socijalni rad

*Ljudi od nas očekuju mnogo, mnogo više nego što stvarno možemo. A naše mogućnosti su ograničene strogim kriterijumima za raspodjelu socijalne pomoći. Centar za socijalni rad nema svoj budžet. Ukupan iznos sredstava za socijalnu pomoć je ograničen i određen od strane Vlade.*

*U posljednjih deset godina, problemi sa kojima se susrijeću naši korisnici, su složeniji i veći. Iako su naši centri dobro opremljeni, i dalje je potrebno organizacijski unaprijediti službu.*

*Nedostaju nam skloništa, savjetodavne službe, institucije za žene žrtve nasilja, djecu bez roditeljskog staranja, samohrane majke, djecu koja napuste institucionalno staranje, djecu sa problemima u ponašanju i drugo.*

52. Službeni list Crne Gore 78/05 i 01/07. [http://www.skupstina.me/23\\_saziv/index1.php?module=17&akt=547&sub=13](http://www.skupstina.me/23_saziv/index1.php?module=17&akt=547&sub=13)

53. Prema Nacionalnom planu integracija sa Evropskom Unijom pravni okvir za dječju i socijalnu zaštitu je djelimično u saglasnosti sa relevantnim evropskim direktivama: 3204D0803 (nasilje nad djecom, ženama i zaštita na radu), 31996I0034 (porodiljsko odsustvo) i preporuka 31992H241 (staranje o djeci). Ovaj plan definiše kratkoročne i srednjoročne ciljeve u približavanju zahtjevima Evrope unije kada je u pitanju razvijanje dječje i socijalne zaštite.

### 3.1.1. Pravni i strateški okvir

Sistem socijalne zaštite regulišu dva systemska zakona: Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti (2005) i Porodični zakon (2006).<sup>52 53</sup> Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti definišu se osnovna prava i kriterijumi za ostvarivanje prava iz socijalne i dječje zaštite:

Proširena lista mjera novčane pomoći korisnicima prava iz socijalne i dječje zaštite obezbjeđuje pravo na zdravstveno osiguranje, naknadu troškova sahrane člana porodice, korišćenje ustanova za odmor i rekreaciju za djecu, kao i subvencije na karte za gradski prevoz i subvencije za utrošak električne energije, participaciju u troškovima boravka u predškolskim ustanovama itd. Procedure za ostvarivanje prava za bilo koje od socijalnih davanja obično su vremenski

Tabela 3.1.1: Osnovna prava iz socijalne i dječje zaštite

Pravo (naknada)	Svrha	Uslovi	Broj korisnika (pojedinci, porodice) 2008.	Rashodi, €000, 2008.
Materijalno obezbjeđenje porodice	Obezbijediti minimalan prihod	<ul style="list-style-type: none"> <li>- visina prosječnih mjesečnih prihoda je ispod 50€ za jednočlane porodice, ispod 60€ za porodice sa dva člana, ispod 72€ za porodice sa tri člana, ispod 85€ za porodice sa četiri člana i ispod 95€ za porodice sa pet ili više članova.</li> <li>- podnosilac zahtijeva nema u vlasništvu ili ne koristi poslovni prostor.</li> <li>- podnosilac nema u vlasništvu, odnosno ne koristi stan ili stambenu zgradu u gradskom ili prigradskom građevinskom reonu u obimu većem od: jednosobnog stana za jednočlanu porodicu; dvosobnog stana za porodicu sa dva ili tri člana; trosobnog stana za porodicu sa četiri ili više članova.</li> <li>- podnosilac nema u vlasništvu, odnosno ne koristi poljoprivredno zemljište, odnosno šume u površini većoj od: 2000 m<sup>2</sup> za jednočlanu porodicu; 3000 m<sup>2</sup> za porodicu sa dva člana; 4000 m<sup>2</sup> za porodicu sa tri člana; 5000 m<sup>2</sup> za porodicu sa četiri člana; 6000 m<sup>2</sup> za porodicu sa pet i više članova ili nema u vlasništvu, odnosno ne koristi drugo zemljište u površini većoj od 20000 m<sup>2</sup>.</li> <li>- članovima porodice nije ponuđeno zaposlenje ili obuka; članovi porodice nemaju u vlasništvu pokretnu imovinu.</li> </ul>	12,756 <sup>54</sup>	12,729.21
Lična invalidnina	Obezbijediti prihod za lica koja nisu u mogućnosti da zarade za život	- lica kod kojih je nesposobnost nastala prije navršene 18 godine života i pruža se licima koja nisu sposobna za normalan, samostalan život i rad.	1,347	853
Njega i pomoć drugog lica	Obezbijediti prihod za one kojima je potrebna njega druge osobe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- lica sa teškom ometenošću kojima je potrebna stalna njega i pomoć drugog lica, u slučaju da nemaju bračnog partnera ili djecu, ili ukoliko dijete nije sposobno za rad ili ima ispod 15 godina starosti;</li> <li>- osigurano lice koje je bilo slijepo prije stupanja u radni odnos ili je postalo slijepo tokom radnog odnosa;</li> <li>- osigurano lice koje boluje od distrofije (ili slične bolesti mišića), ili bolesti koja je nastala tokom radnog odnosa.</li> </ul>	1,624	3,806.62
Smještaj u instituciju	Za smještaj djece bez roditeljskog staranja, djece sa posebnim potrebama, maloljetnih delinkvenata, i starih lica	- djeca bez roditeljskog staranja i djeca čiji je razvoj ometen ili pogoršan porodičnim prilikama. Djeca stiču pravo odlučivanja nakon završetka redovnog školovanja u srednjoj školi; djeca i mladi sa tjelesnom, mentalnom i senzornom ometenošću; dijete sa poremećajima u ponašanju; lice sa tjelesnom, mentalnom i senzornom ometenošću, kojem se (usljed stambenih, zdravstvenih ili socijalnih prilika) ne može obezbijediti zaštita na drugi način; odraslo invalidno lice i staro lice kojem se usljed (stambenih, zdravstvenih ili socijalnih prilika) ne može obezbijediti odgovarajuća podrška.	668	1,407.50

Smještaj u drugu porodicu	Za smještaj djece bez roditeljske njege, djece sa posebnim potrebama, mladih delinkvenata, i starih lica, trudnica i samohranih roditelja	- djeca bez roditeljskog staranja i djeca čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama - djeca i mladi sa tjelesnom, mentalnom i senzornom ometenošću - djeca sa poremećajima u ponašanju - lica sa tjelesnom, mentalnom i senzornom ometenošću, kojem se usljed stambenih, zdravstvenih ili socijalnih prilika ne može obezbijediti zaštita na drugi način; - odraslo invalidno lice kojem se usljed stambenih, zdravstvenih ili socijalnih prilika ne može obezbijediti odgovarajuća podrška. - Trudnica ili samohrani roditelj sa djetetom do navršene treće godine života djeteta kojem je, usljed socijalnih prilika, potrebno zbrinjavanje.	275	765.49
Pomoć djeci i mladima sa posebnim potrebama	Pomoć djeci i mladima koji nijesu u mogućnosti da brinu o sebi i da zarađuju za život	Djeca i mladi koji nijesu u stanju da se brinu za sebe niti da zarađuju za život.	250	n.a.
Jednokratna novčana pomoć	Jednokratna novčana pomoć za porodice i lica za poboljšanje životnih uslova	Ukoliko neka posebna okolnost naruši stambene, materijalne ili zdravstvene prilike porodice ili pojedinca dovodeći ih u situaciju da im je potrebna socijalna pomoć.	n.a.	1,080

zahtijevne a uz to je potrebno prikupiti i podnijeti veliki broj dokumenata. Uz to svaka tri mjeseca vrši se procjena kojom se utvrđuje da li i dalje postoje uslovi za ostvarivanje prava na tu vrstu davanja.

Tabela 3.1.2 prikazuje osnovne podatke o finansijskim sredstvima koja se izdvajaju za socijalnu i dječju zaštitu u posljednjih pet godina: kao što podaci pokazuju, godine 2008. došlo je do uvećanja na svim stavkama, osim kada se radi o „drugim socijalnim uslugama“.<sup>55</sup>

*Strategijom razvoja sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori za period 2008-2012.*<sup>56</sup> definisan je politički okvir. Strategija ukazuje na potrebu jačanja kapaciteta kako bi se aktivno promovisala društvena kohezija „stavljanjem u funkciju mehanizama koji garantuju adekvatan nivo socijalne zaštite, jednake šanse za sve građane, zaštitu najugroženijih socijalnih grupa kao i razvojem mehanizama protiv društvene isključenosti i diskriminacije“.<sup>57</sup>

### 3.1.2. Siromaštvo i društvena isključenost

Uprkos naporima u pogledu opredjeljenja da se obezbijedi minimum prihoda porodicama i pojedincima u stanju socijalne potrebe, iznosi socijalne pomoći su ograničeni i jedva da pokrivaju osnovne potrebe; stoga su ovi pojedinci izloženi riziku od siromaštva. Prema ovom Istraživanju, ovo je po pitanju socijalne ugroženosti treća najugroženija grupa jer čak 30% korisnika prava iz socijalne i dječje zaštite živi ispod linije siromaštva. Dok većina domaćinstava korisnika prava iz socijalne i dječje zaštite ne uspijeva da sastavi kraj sa krajem, manje od petine može da podmiri mjesečne potrebe svog domaćinstva, a većina (61%) vjeruje da živi gore od drugih. Štaviše, pošto gotovo svi (94,7%) korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite nemaju u vlasništvu ni zemlju niti stoku, nijesu u mogućnosti da poboljšaju sopstvenu egzistenciju baveći se poljoprivredom ili držanjem stoke.

54. Ovaj podatak pokazuje broj porodica.

55. Do značajnog povećanja iznosa sredstava došlo je zbog isplate otpremnina za radnike koji su u procesu privatizacije i restrukturiranja preduzeća proglašeni tehnološkim viškom.

56. Strategiju su pripremili, uz finansijsku podršku EU (EAR), Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja i „Save the Children UK“ 2007. godine. Strategija se fokusira na decentralizaciji, uspostavljanju novih socijalnih usluga na lokalnom nivou kao i na pluralitetu pružalaca socijalnih usluga. Strategija obavezuje državu da štiti socijalna prava u skladu sa međunarodnim humanitarnim pravom. „Kao članica UN i Savjeta Evrope, Crna Gora treba da sprovede reformu socijalne zaštite imajući u vidu prava, propise i standarde koje definišu sljedeći međunarodni dokumenti: Povelja o osnovnim ljudskim pravima, Međunarodna konvencija o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodna konvencija o građanskim i političkim pravima, Evropska socijalna povelja, Protokol uz Evropsku socijalnu povelju, Protokol koji dopunjuje Evropsku socijalnu povelju, Međunarodna konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije i Konvencija o pravima djeteta.“

57. *Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori za period 2008-2012*, str.7.

Tabela 3.1.2: Učešće socijalnih rashoda u republičkom budžetu 2003-2008.\* (ukupan iznos i udio)

	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.
Dječji dodatak	3,151	3,414	3,420	3,812	4,273	4,515
Zaštita vojnih invalida i osoba sa invaliditetom	3,685	8,209	7,518	7,507	8,314	9,050
Materijalno obezbjeđenje porodice	8,971	8,277	8,857	10,302	12,911	13,346
Porodiljsko odsustvo	5,400	5,997	6,135	6,562	6,332	7,850
Tuđa njega i pomoć	2,600	2,280	2,557	3,160	4,664	5,492
Izdaci za ustanove za smještaj	2,485	2,515	2,517	2,442	2,416	2.700
Druge socijalne usluge **	843	863	1.152	291	-	200
<b>Sub-total:</b>	<b>27,135</b>	<b>31,555</b>	<b>32,156</b>	<b>34,076</b>	<b>38,910</b>	<b>43,153</b>
Raspodjela sredstava za otpremnine radnicima koji su proglašeni tehnološkim viškom kao rezultat restrukturiranja preduzeća	12,844	10,123	7,623	4,350	1,579	21,400
<b>Ukupno</b>	<b>39,979</b>	<b>41,678</b>	<b>39,779</b>	<b>38,426</b>	<b>40,489</b>	<b>64,553</b>
<b>% tekućeg republičkog budžeta</b>	<b>9.0%</b>	<b>9.5%</b>	<b>7.9%</b>	<b>6.5%</b>	<b>6.9%</b>	<b>8.6%</b>
<b>% crnogorskog BDP</b>	<b>2.9%</b>	<b>2.7%</b>	<b>2.3%</b>	<b>2.0%</b>	<b>1.9%</b>	<b>2.7%</b>

\* Izvor: Zakoni o odobrenju završnog računa budžeta za 2003, 2004, 2005, 2006. i 2007; iz 2008. Zakon o rebalansu budžeta

\*\*Dodatak za prevoz osoba sa invaliditetom i slični manji izdaci

Prema Istraživanju, većina korisnika prava iz socijalne i dječje zaštite su mladi (43%), pri čemu je posebno zabrinjavajuće to što veliki broj njih pripada starosnoj kategoriji od 20-49 godina starosti, koja se inače smatra najproduktivnijom radnom dobi. Pored toga, 31% ispitanika u ovoj kategoriji su učenici ili studenti, dok je 5,1% ispitanika koji nijesu radno sposobni zbog bolesti ili invaliditeta.

Siromaštvo stvara mnoge predušlove za društvenu isključenost i rezultati ovog Istraživanja potvrđuju da to i jeste slučaj, jer je 11,9% ovih domaćinstava društveno isključeno, što ih čini drugom najgore pozicioniranom grupom po pitanju društvene isključenosti. Mnogi su izrazili nezadovoljstvo porodičnim i društvenim životom, izjavivši da imaju jako malo vremena za porodicu i prijatelje (27,2%), kao i za druge društvene kontakte (43,8%).

### 3.1.3. Pristup zapošljavanju

Većina korisnika prava iz socijalne i dječje zaštite nije uključena u bilo kakvu dohodovnu djelatnost:

prema ovom Istraživanju stopa zaposlenosti ove grupe je izuzetno niska, i iznosi 6.5%. Za one koji rade, nivo zadovoljstva poslom je nizak 4,4 (na skali od 1 do 10), što potvrđuje da ima dovoljno prostora za unapređenje usluga u vezi sa zapošljavanjem. Stopa radne neaktivnosti je veoma visoka i iznosi 78%, (pri čemu 94% nije radilo ili nijesu bili uključeni u bilo kakvu dohodovnu aktivnost tokom sedmice koja je prethodila ispitivanju). Značajan procenat je onih koji se još uvijek samo školuju (36%) ili imaju neku privremenu zdravstvenu smetnju (20%).

Prosječna dužina traženja posla je od 79 dana do 6,6 godina. Gotovo svaki od ovih pojedinaca (97%) je spreman da prihvati bilo kakav posao; a ipak značajno manji broj (66%) bi mogao da počne da radi za manje od dvije sedmice zbog uobičajenih razloga kao što su zdravstveni (30%), porodični problemi (33%)<sup>58</sup> ili razloga u vezi sa obrazovanjem (18%).

Zavod za zapošljavanje je glavni pružalac usluga u oblasti tržišta rada, i to je zaista prva stanica za veliki broj onih koji traže posao. Šezdeset tri odsto korisnika prava iz socijalne i dječje zaštite (41,1% muškaraca i 58,9% žena) nalazi se na evidenciji Zavoda za zapošljavanje<sup>59</sup>. Međutim, samo polovina zaista

58. Najčešće prepreke se tiču porodice i odnose se na podizanje djece (25,9%) ili brigu o osobama sa invaliditetom (7,4%) - UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.

59. UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.



koristi dostupne usluge Zavoda, što ukazuje na to da su mnogi na evidenciji Zavoda da bi ostvarili pravo na zdravstveno osiguranje. Korisnici prava iz socijalne zaštite najviše koriste usluge Zavoda pri posredovanju u zapošljavanju (49%), savjetodavne usluge (28%) a obuke 5%, što ukazuje na njihovu veliku nespremnost da promijene profesiju, dokvalifikuju se i razviju novu karijeru. Iako je većina zadovoljna uslugama Zavoda, Zavod bi mogao zauzeti proaktivniji pristup i nuditi im mogućnosti zaposlenja za privremene poslove ili poslove sa fleksibilnim radnim vremenom.<sup>60</sup>

#### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama – žrtva nasilja u porodici

*Neke žene otpuštaju s posla jer im njihovi bivši muževi dolaze na radno mjesto i maltretiraju ih. Poslodavac ne želi da njegov posao trpi zbog ovakvih porodičnih stvari. Bivši muž na ovaj način sprječava ženu da postane ekonomski nezavisna i primorava je da mu se vrati kako bi nastavio sa nasiljem.*

### 3.1.4. Pristup obrazovanju

Stepen obrazovanja korisnika prava iz socijalne i dječje zaštite je prilično nizak. Svaka deseta osoba nema nikakvo obrazovanje (82% žena i svega 18% muškaraca).<sup>61</sup> Jedna trećina ispitanika ima završenu osnovnu školu (30,8%), oko 42% je pohađalo i završilo srednju školu, dok je svega 2,6% univerzitetski obrazovanih ljudi. Interesantno je primijetiti rodnu jednakost na nivou srednješkolskog obrazovanja, sa 50% muškaraca i 50% žena sa završenom srednjom školom.

Trideset jedan odsto korisnika prava iz socijalne zaštite se još uvijek školuje, pri čemu ostalih 69% ne pohađa nikakvu obrazovnu aktivnost. Stoga, trideset jedan odsto (31%) korisnika su djeca i mladi. Dvanaest odsto nije u mogućnosti da plaća svoje školovanje, i gotovo svaki deseti ispitanik smatra da ne može da nastavi školovanje jer mora da radi. Neaktivni u ovoj kategoriji (98,6%) nijesu stekli nikakvo dodatno obrazovanje ili prošli bilo kakvu obuku tokom prethodne godine, dok 90,5% uopšte se ne služi engleskim jezikom. Kao rezultat toga, većina korisnika prava iz socijalne zaštite nijesu u mogućnosti da se nadmeću na današnjem visoko zahtjevnom tržištu rada. Korisnici prava iz socijalne zaštite zadovoljstvo svojim nivoom obrazovanja ocijenili su sa 4,39 (na skali od 1 do 10) što je nešto malo ispod prosjeka.

60. Prosječna naknada po osnovu nezaposlenosti, po iskazu ispitanika, bila je 38,2€ – UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.

61. Ovo pitanje postavljeno je osobama od 15 i više godina.

62. UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.

### 3.1.5. Pristup uslugama zdravstvene zaštite

Zdravstvenom zaštitom rukovodi i nadzire je sa centralnog nivoa Minisatrstvo zdravlja zajedno sa Fondom zdravstva, koji je odgovoran za finansijsku i sistemsku održivost, u skladu sa odobrenim godišnjim budžetom. Svi korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite pokriveni su zdravstvenim osiguranjem. Pravni osnovi su različiti – rezultati Istraživanja ukazuju na to da su mnogi osigurani preko člana porodice (38%), preko Zavoda za zapošljavanje (27%), dok neke osigurava poslodavac (3%). Prema rezultatima istraživanja, čini se da su dobrog zdravlja. Više od dvije trećine ispitanika tvrdi da je njihovo zdravstveno stanje dobro ili bolje godinu ranije u poređenju sa 14 % koji smatraju da je njihov zdravlje loše ili gore nego prije godinu dana. Na sličan način, stepen zadovoljstva zdravstvenim stanjem pojedinačno je ocjenjen sa 6,8 (na skali od 1 do 10), što je relativno više od prosjeka.

#### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Bio sam bolestan i dva dana sam zakasnio na obavezno prijavljivanje kod Zavoda za zapošljavanje i moje zdravstveno osiguranje je odmah ukinuto.*

Pristup zdravstvenoj zaštiti je veoma važan za ovu socijalno ugroženu grupu jer 16% korisnika (od kojih je njih 56% žene) pati od hroničnog oboljenja ili ima invaliditet koji ih sprječava da obavljaju bilo kakvu aktivnost. Redovna medicinska njega je neophodna za 16,3% korisnika prava iz socijalne pomoći sa invaliditetom. Pristup uslugama zdravstvene zaštite često je osujećen usljed velike udaljenosti zdravstvenih ustanova i dugog čekanja na pregled (38).<sup>62</sup> Troškovi liječenja takođe predstavljaju problem: svaki treći ispitanik u ovoj kategoriji je izjavio da trošak za odlazak kod ljekara predstavlja jedno od ograničenja; uz to, 13,1% smatra da zdravstvene ustanove u njihovoj opštini nemaju specijaliste koji su im potrebni. Uprkos ovim ograničenjima, velika većina korisnika prava iz socijalne zaštite se radije opredjeljuju za javne nego za privatne zdravstvene ustanove. Javne zdravstvene ustanove, međutim, ne pružaju pun paket usluga koje su pokrivenne osiguranjem pa često pacijenti moraju da plaćaju za propisane lijekove i da posjećuju privatne ordinacije kako bi izbjegli preduga čekanja za zdravstvene usluge. Zbog finansijske situacije u kojoj se nalaze, mnogi smatraju ove troškove neprihvatljivim.



### 3.1.6. Pristup uslugama socijalne zaštite

Hiljade domaćinstava u Crnoj Gori ima pristup uslugama socijalne zaštite: krajem 2007. godine, 12.520 porodica sa 38.583 članova imalo je pravo na materijalno obezbjeđenje porodice; 1.258 osoba imalo je pravo na ličnu invalidninu; 5.003 osoba imalo je pravo na njegu i pomoć; i 9.412 porodica sa 18.379 djece imalo je pravo na dječji dodatak.<sup>63</sup> Mjesečno materijalno obezbjeđenje porodice iznosilo je od 55€ (jednočlana porodica) do 104,5€ (porodice sa pet ili više članova), dok je dječji dodatak iznosio od 16,5€ do 27€<sup>64</sup>. Lako su bili neradi da odgovore na pitanja o visini mjesečnih socijalnih davanja koja primaju, korisnici su odgovorili da (kao što grafikom ispod pokazuje) sa poteškoćama sastavljaju kraj s krajem. Korisnici prava iz socijalne zaštite nezadovoljni su uslugama socijalne zaštite (3,6 na skali od 1 do 10).

#### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama: žrtve nasilja u porodici

*Bila sam u braku 10 godina. Živjela sam na selu sa mužem, dvoje djece i njegovom porodicom. Cijelo to vrijeme radila sam teške poljoprivredne radove i nikad ni centa za to nije sam dobila. Kad sam odlučila da napustim muža i da se vratim kod svojih roditelja muž me premlatio. Nijesam mogla da hodam. Poslije toga sam se vratila roditeljima, ali je on nastavio da me maltretira. Jedino mi je NVO SOS pomogla..*

*Centar za socijalni rad treba da radi svoj posao! Ne samo da ne pružaju usluge žrtvama nasilja već nas tretiraju na nehuman način. Socijalni radnici treba da za sebe zadrže priče ljudi umjesto što ih šire po gradu.*

*Moj slučaj je bio u sudskoj proceduri preko četiri godine i još uvijek nije riješen iako sam razvedena i imam maloljetno dijete i nemam pristup svom stanu dok se slučaj ne riješi na sudu. Svih ovih godina nijesam imala nikakvu podršku niti zaštitu od bilo koje državne institucije. Umjesto toga osjećala sam se žrtvom neprofesionalizma žene sudije.*

#### Iskazi samih ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Koliko ja znam, Podgorica je jedino mjesto gdje se grade socijalne zgrade, a stanovi će biti dodijeljeni korisnicima socijalne pomoći.*

*Ja sam podstanar, i naše kupatilo je u tako lošem stanju da može da se sruši svakog trenutka.*

### 3.1.7. Pristup stambenom smještaju i prevozu

Ohrabruje činjenica da većina korisnika sistema socijalne zaštite koji su obuhvaćeni istraživanjem imaju vlastiti smještaj, pri čemu 67% ispitanika ima pravo vlasništva nad smještajem, dok 18% njih nema. Veći broj njih živi u kućama (37,8%) ili dvosobnim stanovima (20,4%), gdje je prosječna površina korisnog stambenog prostora 58,71 metara kvadratnih po domaćinstvu. Korisnici prava iz socijalne zaštite takođe imaju pravo na subvencije na račune za električnu energiju. Kvalitet stanovanja, međutim, smatra se da je nešto ispod prosjeka i ocijenjen je sa 4,24 (na skali od 1 do 10). Stanova za socijalne slučajeve je nedovoljno, a ispitanici su se žalili na netransparentnost prilikom raspodjele socijalnih stanova na korišćenje.

Korisnici prava iz socijalne zaštite mogu relativno lako da se ostvare pravo na povlastice za gradski prevoz, što izuzetno cijene. Većina korisnika prava iz socijalne zaštite je zadovoljna javnim prevozom (7,7 na skali od 1 do 10), pri čemu su uzeli u obzir faktore poput pouzdanosti, tačnosti i finansijske dostupnosti usluga prevoza. Međutim, trebalo bi naglasiti da ne postoje povlastice za prevoz u seoskim područjima.

### 3.1.8. Društveno i političko učešće

Društvena isključenost podrazumijeva pomanjkanje društvene, političke i kulturne uključenosti. Istraživanje

63. Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori za period 2008-2012, str. 10.

64. Materijalno obezbjeđenje porodice na mjesečnom nivou iznosi 55€ (jednočlana porodica), 104,5€ (porodice sa pet ili više članova), dok dječji dodatak iznosi 16,5€ (pravo na dječji dodatak imaju djeca porodica koje su korisnici materijalno obezbjeđenja porodice, 22€ za dijete sa fizičkim, mentalnim ili senzornim smetnjama koje bi potencijalno moglo da živi samostalnim životom, 27,5€ za dijete sa fizičkim, razvojnim i senzornim smetnjama koje je ocijenilo da nije u mogućnosti da vodi samostalan život i 27,5€ za dijete bez roditeljske brige).

potvrđuje ovu tvrdnju: nivo političke uključenosti korisnika prava iz socijalne zaštite je na prilično niskom nivou, jer svega 4,1% učestvuje u političkom životu. Dvije trećine ispitanika smatra da je tenzija između bogatih i siromašnih znatno izražena.<sup>65</sup> Takav način poimanja stvari mora uticati na neodlučnost korisnika da se uključe u političke aktivnosti. Pored toga, povjerenje u druge ljude ocijenjeno je skromnom ocjenom 3,9 (na skali od 1 do 10), što je prilično neočekivano za mala i tradicionalna društva kao što je crnogorsko. Učešće u dobrovoljnom radu je na još nižem nivou na 1,4%.

Situacija je nešto bolja kada se radi o učešću u kulturnim događajima (6,8%). Generalno gledano, korisnici prava iz socijalne zaštite izrazili su zadovoljstvo svojim porodičnim životom (6,4) i društvenim životom koji je i ocijenjen sa 6,5. Najznačajniji oblik društvene interakcije za polovinu korisnika prava iz socijalne zaštite sastoji se od kontakata sa prijateljima i porodicom, jer 89% smatra da bi član porodice ili prijatelj mogao da im pomogne u ozbiljnim ličnim ili porodičnim problemima. U tom smislu 47,2% korisnika kontaktiralo bi članove porodice ili prijatelje ukoliko bi im hitno trebalo da pozajme 500€, što ukazuje na potrebu uspostavljanja mehanizama spoljne finansijske pomoći.

### 3.1.9. Najvažniji podaci i preporuke

Gotovo 12% domaćinstava korisnika prava iz socijalne i dječje zaštite je društveno isključeno. Većinu čine radno sposobni (43%), dok stara lica čine svega 14%. Nezaposlenost je jedna od najvećih prepreka društvenom uključivanju sa kojom se ova grupa suočava, pri čemu 26,3% njih ne radi duže od 12 mjeseci. Druga važna prepreka je nedostatak ili nedovoljno obrazovanje, pri čemu svaki deseti korisnik nema nikakvo obrazovanje. Približno jedna trećina korisnika vjeruje da ih udaljenost od doktorske ordinacije, bolnice ili doma zdravlja i dugo čekanje na pregled (38%) sprečava da budu hitno pregledani ukoliko je to potrebno. Sopstveni smještaj sa dokazom vlasništva ima 67% korisnika prava iz socijalne i dječje zaštite.

Kao što je prikazano u ovom poglavlju, djelotvornost sistema socijalne i dječje zaštite mogla bi se povećati poboljšanjem transparentnosti sistema i tako što bi

se podržalo socijalno uključivanje što većeg broja pojedinaca i domaćinstava. Pored toga, trajanje primanja i iznosi isplata socijalne pomoći možda nijesu uvijek odgovarajući način da se promoviše socijalno uključivanje. Stoga bi bilo pametno izvršiti reviziju sistema socijalne zaštite kako bi se povećale naknade za najugroženije. U tom pogledu, decentralizacija mreže socijalne zaštite radi uspostavljanja socijalnih usluga u opštinama-zajednici, mogla bi da pomogne da se dođe do dodatnih finansijskih sredstava od strane lokalnih vlasti, poslodavaca i međunarodne zajednice.

Da bi se povećalo povjerenje korisnika prava iz socijalne zaštite u sam sistem, transparentnost procedura i dostupnost podataka treba unaprijediti. Potrebno je preduzeti određene mjere da bi zaživjele nove socijalne usluge. Zaposlenima u sistemu socijalne zaštite potrebno je staviti na raspolaganje više sredstava, a oni treba da budu posvećeni, orjentisani ka korisniku, kao i da budu u potpunosti upoznati sa politikama i zakonodavstvom iz oblasti socijalne zaštite kako bi na taj način osigurali dosljednost tumačenja propisa. Uopšte, potrebno je, takođe, unaprijediti kapacitete institucija socijalne zaštite, kako bi ih osposobili da pružaju bolje usmjerene i kvalitetnije usluge svojim korisnicima.

### 3.1.10. Preporuke u pogledu politike

Da bi se smanjio rizik od društvene isključenosti za korisnike prava iz socijalne i dječje zaštite, neophodno je primijeniti sljedeće programsko-političke aktivnosti:

- Unaprijediti usmjeravanje socijalnih davanja i uvesti dodatne „podsticaje za rad“ za dugoročno nezaposlene. Postojeći sistem socijalnih davanja treba revidirati kako bi se osiguralo da posao, čak i privremen, generiše dodatni prihod u poređenju sa samo iznosom socijalne pomoći. Možda bi bilo neophodno unaprijediti sistem evidencije na način što bi se obezbijedila bolja identifikacija i ciljanje grupa koje su najviše izložene riziku. Ciljanje porodica kojima je potrebna pomoć bi trebalo unaprijediti kako bi se osiguralo da je pomoć u manjoj mjeri usmjerena na relativno dobrostojeće porodice a više na one kojima je stvarno potrebna.

65. Ova grupa takođe osjeća visoku tenziju između različitih etničkih grupa (53,4%) i između podržavalaca vladajuće i opozicione strane (68%) - UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.g.

- Proširiti niz dostupnih usluga socijalne zaštite i usmjeriti se na posebne prepreke socijalnoj uključenosti, poput nezaposlenosti i manjka ili nedovoljnog obrazovanja.
- Revidirati i pojednostaviti administrativne procedure i dopuniti kriterijume za sticanje prava iz socijalne i dječje zaštite. Politike, propisi i procesi u ovoj oblasti treba da budu jednostavni, zasnovani na činjenicama, i potpomognuti administrativnom tehnologijom.
- Povezati sve zainteresovane strane u sistemu socijalnog staranja na lokalnom nivou i osnažiti njihovo učešće u procesu donošenja odluka;
- Baviti se pitanjem pomanjkanja ljudskih resursa u institucijama socijalne zaštite i jačanjem profesionalnih kapaciteta pružalaca usluga kroz temeljne obuke i mentorstvo;
- Uvesti pristup upravljanja slučajevima. Centralna i lokalne vlasti treba da pokušaju da ojačaju administraciju sistema i da centre za socijalni rad što više približe korisnicima kako bi obezbijedili da su lica obučena mrežom socijalne zaštite prije nego što postanu društveno isključena. Blizinom kancelarija za socijalnu pomoć promoviše se individualizovani pristup upravljanja slučajevima i obuhvataju rane i prikladno definisane intervencije koje su se pokazale djelotvornim u uklanjanju društvene isključenosti. Česti kontakti između korisnika pomoći i organa nadležnih za raspodjelu pomoći može za rezultat imati izradu i sprovođenje „pojedinačnih akcionih planova“ koji će uzeti u obzir pojedinačne karakteristike kao što su godine, vještine, posebne potrebe i zapošljivost.
- Izraditi valjan sistem akreditacije i licenciranja za pružaoce socijalne pomoći. U cilju promovisanja primjene politike, usklađenosti, jednakog kvaliteta i dostupnosti usluga širom Crne Gore, potrebno je usvojiti centralizovan pristup akreditacije i licenciranja pružalaca usluga socijalne zaštite.
- Pokretanje projekata rješavanja stambenog pitanja kako bi se odgovorilo potrebama većine socijalno najugroženijih grupa za koje nedostatak pristupačnog smještaja predstavlja jednu od najvećih prepreka njihovom socijalnom uključivanju.

## 3.2. Dugoročno nezaposleni

Raspad bivše Jugoslavije, prateća politička i ekonomska previranja i ekonomska tranzicija imali su negativan uticaj na situaciju zapošljavanja u Crnoj Gori, koju i dalje karakteriše značajno prisustvo neformalne ekonomije. Tokom posljednjih nekoliko godina zabilježen je brz ekonomski rast. Ipak, ekonomski rast nije rezultirao odgovarajućim povećanjem mogućnosti zapošljavanja za pripadnike socijalno ugroženih grupa. Nezaposlenost i dalje ostaje jedan od glavnih pokazatelja siromaštva i društvene isključenosti, i istovremeno dovodi do degradacije ljudskih resursa u državi.

Statističke podatke o nezaposlenosti u Crnoj Gori prikupljaju Zavod za zapošljavanje i Zavod za statistiku Crne Gore (Monstat). Postoje, međutim, značajne diskrepance između podataka koje obezbjeđuju ove dvije institucije,<sup>66</sup> pri čemu se procjene stope nezaposlenosti za 2008.g. kreću od 10,6 odsto (prema podacima Zavoda za zapošljavanje) do 18 odsto (prema podacima Monstata).

Bez obzira na izvor podataka ili korišćenu metodologiju, stopu zaposlenosti karakteriše stabilan rast, rastući sa 34,5% u 2006. na 41,5 odsto u 2008 godini.<sup>67</sup> Stopa aktivnosti, naročito u slučaju žena – i dalje bilježi prosječan rast.<sup>68</sup>

Održivost ovih pozitivnih trendova nije jasna, naročito ako se uzme u obzir uticaj globalne ekonomske krize. Naprijed slijedi jedan broj karakteristika trenutne situacije na tržištu rada:

- Glavni poslodavac je država jer značajan broj zaposlenih radi u javnom sektoru;
- Tržište rada još uvijek karakteriše visok broj neregistrovanih radnika, pri čemu je kvalitet zaposlenja loš.<sup>69</sup>
- Nezaposlenost je i dalje relativno visoka zbog raskoraka između potreba poslodavaca i vještina nezaposlenih.

66. Razlika se najviše ogleda u pogledu indikatora koji se tiču ukupne zaposlenosti i procjene neregistrovanog rada.

67. Trebalo bi takođe primijetiti da je stopa zaposlenosti u porastu u odnosu na opštu stopu zaposlenosti, kao i stopa zaposlenosti za muškarce, mada je primjetan blagi pad stope zaposlenosti kod žena u periodu od 2007. do 2008. U 2006.g. stopa zaposlenosti je bila na 34,5% (muškarci 41%; žene 28,7%); u 2007.g. stopa je dostigla 42,7% na ukupnom tržištu (muškarci 48,3% i žene 36,7%), i u 2008. godini ovaj pozitivan trend je počeo blago da opada na 41,5% (muškarci 48,8% i žene 34,6%). – Monstat, *Anketa o radnoj snazi (ARS)*.

68. U 2006. godini, stopa aktivnosti je bila na nivou od 48,9% (muškarci 57,8%, žene 41%); u 2007. g. se povećala na 52,9% (muškarci 58,7%, žene 46,7%); u 2008. g. bila je na 50,6% (muškarci 59,2% žene 42,5%). – Monstat, *ARS*.

69. „Prema Istraživanju radne snage iz 2007. godine koju je sproveo ISSP/EAM, u junu 2007. g. gotovo 50.000 ili 22,6% zaposlenih je bilo aktivno u neformalnoj ekonomiji“ – EC Generalni direktorat za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti, jedinica E 2, *Socijalna zaštita i socijalna uključenost u Crnoj Gori, jun 2008, str. 12.*

Pored toga, nezaposlenost je često dugoročnog karaktera, pri čemu 62% lica čeka na posao duži vremenski period. U 2007.g. prosječna dužina čekanja na posao iznosila je 3,7 godina. Dugoročna nezaposlenost u Crnoj Gori uglavnom pogađa osobe iznad 50 godina života, pri čemu je taj period još duži za one sa nižim stepenom obrazovanja.

### 3.2.1. Pravni i strateški okvir

Razvoj politika u oblasti rada i zapošljavanja određen je na osnovu radnog zakonodavstva i dva ključna strateška dokumenta: Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za period 2007-2011, ažurirana u 2008, i prateći Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za period 2008-2009, usvojen u 2008.<sup>70</sup> Politike obuhvataju: unapređenje aktivnih programa zapošljavanja, individualni pristup, stručno usavršavanje, partnerstva sa lokalnim vlastima u oblasti javnih radova, doživotno obrazovanje, specijalne podsticaje za zapošljavanje teško zapošljivih grupa, itd.

Crnogorsko tržište rada trenutno karakteriše značajan „uvoz“ radne snage tokom prethodnih godina, t.j. radno je angažovan značajan broj nerezidenata/radnika migranata, uglavnom iz susjednih država, koja radi tokom godine a ne samo tokom ljetnje sezone. Stoga, skorašnjim radnim zakonodavstvom pokušavaju se uvesti ograničenja na priliv nerezidentnih radnika.

### 3.2.2. Siromaštvo i društvena isključenost

Lica koja su duže vremena nezaposlena su visoko izložena riziku od siromaštva i društvene isključenosti. U većini slučajeva, razlog tome je nedostatak prihoda, jer su naknade za nezaposlene veoma niske i nemaju svi nezaposleni pravo na njih. Istraživanje pokazuje da se čak 89%o domaćinstava čiji su članovi dugoročno nezaposleni suočava sa različitim stepenom poteškoća da bi sastavili kraj sa krajem.

Pored finansijskih problema, sama činjenica da nemate posao i kolege s posla, često vodi do društvene isključenosti, što je naročito zabrinjavajuće kod populacije srednjih godina i starijih lica<sup>71</sup> koja

čini značajan udio među dugoročno nezaposlenima. Povećanje godina starosti ovdje znači smanjenje mogućnosti zapošljavanja. Dugoročno nezaposleni ove starosne kategorije u velikoj mjeri su tehnološki viškovi nastali tokom procesa privatizacije i restrukturiranja preduzeća. S druge strane, veliki broj mladih ljudi ima poteškoća u pronalaženju posla, ponovo, zbog godina i navodno nedovoljnog iskustva. U svim kategorijama, žene, iako često spremnije od muškaraca da prihvate slabije plaćene ili „manje cijenjene“ poslove, i dalje imaju manje šanse da prevaziđu problem dugoročne nezaposlenosti. Razlog tome je što, mnogi poslodavci smatraju da ih njihova pretpostavljena uloga da brinu o porodici, može spriječiti da budu vrijedne i pouzdane radnice, a što žene još više izlaže riziku od siromaštva i društvene isključenosti.

### 3.2.3. Pristup zapošljavanju

Iako u Crnoj Gori postoji nekoliko privatnih agencija za zapošljavanje, ipak je Zavod za zapošljavanje ključni igrač i glavni pružalac usluga za nezaposlene. Zavod koristi aktivne programe zapošljavanja, pruža mogućnost stručnog usavršavanja, organizuje javne radove, usluge posredovanja u zapošljavanju i savjetodavne usluge, vodi evidenciju, statistiku, itd. Rezultati Istraživanja pokazuju da se dugoročno nezaposleni uglavnom odlučuju da traže posao preko Zavoda (57%), sa naglaskom na dvije osnovne usluge posredovanje i savjetovanje. Međutim, svaki četvrti korisnik nije zadovoljan uslugama Zavoda. Izgleda da mnogi najviše povjerenja polažu u sputstvene resurse poput društvenih i porodičnih veza: polovina dugoročno nezaposlenih direktno kontaktira potencijalne buduće poslodavce, dok dodatnih 40% u potrazi za poslom kontaktira rođake i prijatelje.

Većina dugoročno nezaposlenih pokušava da pronađe alternativna i privremena rješenja za njihovu situaciju. Jedna petina lica je angažovana ili je pokušavala da se angažuje u nekoj od dohodovnih djelatnosti, iako u većini slučajeva nijesu zadovoljni tim poslovima.<sup>72</sup> Manje od polovine ispitanika (43%) redovno traži posao, ostali nijesu jer su u tome uglavnom bili spriječeni zbog svog nivoa obrazovanja (27%), ili godina tj. u isčekivanju su penzionisanja (37%). Prosječna dužina trajanja traženja posla je 38 mjeseci.

Nezavidna finansijska situacija dugoročno nezaposlenih, u velikoj mjeri ih ometa u traženju posla. Suočavaju se sa poteškoćama da pokriju

70. Oba dokumenta su dostupna na: <http://www.gov.me/minzdr/vijesti.php?akcija=rubrika&rubrika=354>.

71. Trećina dugoročno nezaposlenih koji su obuhvaćenih Istraživanjem ima preko 45 godina starosti.

72. Prilično su nezadovoljni poslom koji trenutno obavljaju ocijenivši ga sa 4,4, na skali od 1 do 10. - UNDP/ISSP, Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.

#### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Ne vidim nikakvu korist od Zavoda za zapošljavanje, sa izuzetkom kurseva za rad na računaru.*

---

*Ne tretiraju nas na isti način kao one koji su na evidenciji Zavoda za zapošljavanje od nedavno. Svaki put kad pođem na intervju, iz Zavoda me pitaju jesam li se prijavljivao na oglase za posao.*

troškove prevoza, troškove poštanskih i internet usluga, da sebi priušte pristojnu odjeću i slično. Dugoročna nezaposlenost podrazumijeva i gubitak samopouzdanja i samomotivacije, jer su oni koji nijesu u stanju da duži vremenski period nađu posao skloni da imaju manjak samopouzdanja i da potcjenjuju sopstvene sposobnosti.

#### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Moja žena i ja smo se prijavili za isti posao. Čim su čuli da je udata i da ima djecu, odbili su je.*

---

*Teško je [ženi] da nađe posao, jer te odmah pitaju jesi li udata i imaš li djecu, i ako odgovoriš potvrdno onda ti svakako obećaju da će zvati, ali te, zapravo, nikad ne pozovu.*

### 3.2.4. Pristup obrazovanju

Stepen obrazovanja pojedinca u korelaciji je sa stepenom zapošljivosti: viši stepen obrazovanja, više šanse za nezaposlenu osobu da nađe novi posao. Većina ispitanika (64%) ima srednje – tehničko/stručno obrazovanje (44%) a samo 7,4% ispitanika ima završen fakultet. Veća je zastupljenost žena među kategorijama sa niskim stepenom obrazovanja (manje od 2 godine srednjoškolskog obrazovanja do onih bez obrazovanja), i manja među kategorijama višeg stepena obrazovanja, što značajno smanjuje njihovu zapošljivost.

Dugoročno nezaposleni su srednje zadovoljni svojim obrazovanjem (5,4 na skali od 1 do 10), što je neznatno ispod nacionalnog prosjeka (5,7), dok 28,2% ispitanika smatra sebe dovoljno obrazovanim. Samo jedan mali udio dugoročno nezaposlenih pokušava da učini nešto na planu poboljšanja sopstvenog obrazovanja. Od 82% ispitanika koji trenutno ne pohađaju dodatne obrazovne kurseve, oko jedne četvrtine njih mora

da zarađuje za život (24,8%), drugi (23,1%) imaju manjak motivacije ili to sebi ne mogu priuštiti (8,5%). Nedostatak sredstava i motivacije treba uzeti u obzir prilikom primjene Nacionalne strategije zapošljavanja, s obzirom na to da je jedan od njenih primarnih ciljeva smanjenje dugoročne nezaposlenosti kroz programe doživotnog učenja.

### 3.2.5. Pristup uslugama zdravstvene zaštite

Nezaposlenim licima koja su na evidenciji Zavoda za zapošljavanje, kao i članovima njihovih porodica, država obezbjeđuje zdravstveno osiguranje. Iako je pokrivenost osiguranjem generalno dobra, ono ima i određena ograničenja. Stoga, dešava se da se s vremena na vrijeme moraju platiti pojedini ljekovi, pregledi, intervencije, a što većina dugoročno nezaposlenih teško može priuštiti. Čak 47% dugoročno nezaposlenih ne bi bilo u mogućnosti da počne da radi u roku od dvije sedmice, ukoliko im se ponudi posao, zbog zdravstvenih problema. Nasuprot tome, 87% ispitanika vjeruje da su dobrog zdravlja i prilično su zadovoljni (6,6) zdravstvenim uslugama.

#### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Razbolio sam se poslije 35 godina rada i sad sam na evidenciji Zavoda za zapošljavanje. Bio sam vozač 27 godina i imam petoro djece koje izdržavam i ženu koja je godinama lošeg zdravlja. Iako sam srčani bolesnik i imao sam već nekoliko operacija i drugih zdravstvenih problema, neće da mi daju invalidsku penziju, a niko ne želi da me zaposli.*

### 3.2.6. Pristup uslugama socijalne zaštite

Naknada za nezaposlene iznosi 65% minimalne zarade (oko 40 €). Nemaju svi dugoročno nezaposleni pravo na naknade po osnovu nezaposlenosti. Svrha ove naknade nije obezbjeđivanje sredstava za život tokom perioda traženja posla; ona predstavlja minimum određen kako bi se nezaposleni podstakao da traži zaposlenje. Od 2005.g. nezaposleni su stekli pravo na materijalno obezbjeđenje porodice. Iako je naknada u vidu materijalnog obezbjeđenja porodice takođe mala, jedan broj dugoročno nezaposlenih je i dalje nevoljan da nađe formalno zaposlenje rizikujući

tako da izgubi „sigurno“ materijalno obezbjeđenje porodice, te stoga više vole da nađu neki posao na crno i/ili neki povremeni posao. Pored toga, većina dugoročno nezaposlenih dijeli jako nepovoljno mišljenje o kvalitetu socijalnih usluga (3,4 na skali od 1 do 10) i procjenjuju da njihovim domaćinstvima treba najmanje 1.177 € mjesečno da bi pokrili troškove života<sup>73</sup>.

### 3.2.7. Pristup stambenom smještaju i prevozu

Gotovo sva domaćinstava čiji članovi su dugoročno nezaposlena lica posjeduju sopstveni smještaj (99%). Međutim, 9,1% ne posjeduje vlasničko pravo nad imovinom, što predstavlja mogući rizik na duge staze. U pogledu kvaliteta smještajem, zadovoljstvo smještajem nije na visokom nivou (5,2 na skali od 1 do 10), što je niže od prosjeka, prema ovom Istraživanju.

Lica koja su na evidenciji Zavoda za zapošljavanje mogu dobiti popust na usluge javnog prevoza na lokalnom nivou. Uprkos svakodnevnom korišćenju javnog prevoza, stepen zadovoljstva kvalitetom javnog prevoza je veoma nizak (3,8 na skali od 1 do 10), što je posljedica nedovoljnog ulaganja lokalnih vlasti u redovno održavanje opreme i poboljšanje ovih usluga. Manje od jedne polovine (41,5%) domaćinstava, čiji su članovi dugoročno nezaposleni, posjeduju automobile.

### 3.2.8. Društveno i političko učešće

Ova grupa nije društveno politički aktivna, te stoga nije u mogućnosti da skrene pažnju javnosti i tako utiče da oni koji donose programske politike usvoje najdjelotvornija rješenja za njihove potrebe. Samo jedna trećina dugoročno nezaposlenih učestvuje, u određenoj mjeri, u političkim i dobrovoljnim udruženjima, što ukazuje na ograničenja u pogledu njihovog društvenog i političkog učešća. Oni nijesu posebno zadovoljni životom (5,6 na skali od 1 do 10), mada vlada veći stepen zadovoljstva porodičnim (6,4) i društvenim životom (6,8) (ove cifre, zapravo, predstavljaju i najveće stepene zadovoljstva koje je ova grupa ispitanika iskazala za neke od oblasti). Očigledno, porodične i prijateljske veze pomažu dugoročno nezaposlenima da se osjećaju manje isključenim iz društvenih tokova. Međutim, to nije slučaj sa svim nezaposlenima i upravo oni koji imaju drugačija iskustva suočavaju se sa rizikom od društvene marginalizacije.<sup>74</sup>

#### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Dok radiš imaš prijatelje, čim prestaneš da radiš – nema više prijatelja.*

---

*Sve je drugačije bilo dok smo radili, i društvo nas je tretiralo na drugačiji način.*

#### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Završio sam fakultet, govorim strane jezike i poznajem rad na računaru, ali kadgod sam se prijavio za neki posao, tražili su da im pošaljem i fotografiju uz CV, uz zahtjev da imam vozačku dozvolu i da posjedujem auto, što je danas teško priuštiti.*

### 3.2.9. Najvažniji podaci i preporuke

Pristup zapošljavanju je odlučujući faktor socijalnog uključivanja. Nedostatak plaćenog zaposlenja isključuje primanje stabilnih prihoda da bi se zadovoljile fizičke i psihološke potrebe, vodeći na naj način osobu u društvenu isključenost. Nezaposlenost

73. Važeći regulatorni okvir u Crnoj Gori garantuje vremenski ograničene naknade po osnovu nezaposlenosti za nezaposlena lica koja ispunjavaju sljedeće uslove:

- Da su bili osigurani od strane prethodnog poslodavca najmanje 9-12 mjeseci u okviru od 18 mjeseci kontinuirane nezaposlenosti;
- Da se prijave za korišćenje naknade u roku od 42 dana od dana prekida posljednjeg zaposlenja;
- Da dostave izjavu o prekidu radnog odnosa pojašnjavajući odgovornost za prekid ugovora;
- Osobe sa invaliditetom, podnose molbe za ostvarivanje prava na naknadu za nezaposlost, nakon završetka stručne obuke i kad počnu da traže posao.

74. Osam od deset ispitanika je izjavilo da bi se obratilo članu porodice ili prijatelju u slučaju da im hitno zatreba pozajmica od 500€ - UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.

pojedinka i porodice izlaže riziku od siromaštva i zaduživanja, narušavanja zdravlja i smrtnosti, neadekvatnih uslova stanovanja i sticanju niskih nivoa obrazovanja, gubitka motivacije, prekida društvenih odnosa i gubitka slobode i životnog nezadovoljstva uopšte. Nezaposlenost među mladima povezana je sa posebno visokim rizicima, što među potencijalnim mladim radnicima vodi do gubitka samopoštovanja.

Zaposlenje ne obezbjeđuje samo prihode, već isto tako pomaže da se ljudi integrišu u društvene strukture i omogućava im pristup dodatnim obrazovnim, kulturnim i slobodnim aktivnostima. Integracija pojedinaca u tržište rada može za te pojedince obezbijediti socijalno uključivanje i razvoj po mjeri čovjeka i omogućiti im da postanu samostalni na duge staze.

Deset odsto (10%) domaćinstava čiji su članovi dugoročno nezaposlena lica je društveno isključeno. Zaposlenje se u prosjeku traži 38 mjeseci, dok jedna trećina dugoročno nezaposlenih posao traži još duže. Jedna od najvećih prepreka ove grupe jeste nedostatak obrazovanja ili obuka neophodnih da bi neko bio konkurentan u traženju posla. Osamdeset odsto dugoročno nezaposlenih lica trenutno ne pohađa nikakvu obuku ili školovanje. Pripadnici ove grupe dijele izuzetno nepovoljno mišljenje o kvalitetu socijalnih usluga i vjeruju da je njihovim porodicama potrebno najmanje 1.177 € mjesečno da pokriju svoje potrebe.

Da bi se zadovoljila potražnja na tržištu rada, trebalo bi raditi na otklanjanju prepreka i administrativnih barijera u poslovanju, kako bi se stvorile mogućnosti za otvaranje novih radnih mjesta koje će koristiti dugoročno nezaposlenim. Potrebno je, takođe, djelotvorno odgovoriti na ponudu na tržištu rada pogotovu ako je dugoročna nezaposlenost nastala kao posljedica privatizacije. Mogle bi se sprovesti mjere i podsticajni mehanizmi poput prekvalifikacije i sporazuma o finansijskim naknadama sa novim poslodavcima. Zavod za zapošljavanje treba da intenzivira aktivne programe zapošljavanja i postavi osnovu za jednu objektivnu procjenu troškova i učinkovitosti tekućih obuka na tržištu rada i njihovog uticaja na (ne)zaposlene pojedince.

### 3.2.10. Preporuke u pogledu politike

U cilju smanjenja rizika od društvene isključenosti za nezaposlena lica, neophodno je sprovesti sljedeće aktivnosti u pogledu politike:

- Dalje unaprijediti ljudske i administrativne resurse u Zavodu za zapošljavanje putem širokog niza mjera za izgradnju kapaciteta; razviti partnerstva između Zavoda za zapošljavanje (Biroa rada), lokalnih vlasti i Centara za socijalni rad.
- Donijeti i sprovesti radno zakonodavstvo koje obrađuje problem sistemске diskriminacije pri zapošljavanju. Kako se mnogi pripadnici socijalno ugroženih grupa kao što su RAE i raseljena lica osjećaju diskriminisano na tržištu rada, postoji potreba da se postojeće radno zakonodavstvo usvoji uvođenjem konkretnih odredbi o sistemskoj diskriminaciji pri zapošljavanju sa kojom se suočava većina društveno ugroženih grupa. Poslodavci treba da obezbijede da njihova poslovna politika i praksa budu u skladu sa ovim zahtjevom, a Inspekcija rada, oslanjajući se na svoje resurse, treba da obezbijedi poštovanje postojećih propisa.
- Uspostaviti službe po principu „sve na jednom mjestu“ za korisnike prava iz socijalne i dječje zaštite i nezaposlene. Ove službe treba da budu u mogućnosti da pružaju individualizovanu podršku onima koji mogu uz minimalnu podršku odmah da traže posao, ali i onima koji moraju da prevaziđu složenije prepreke, kao što su sticanje neophodnih vještina, da riješe zdravstvene probleme i dobiju da imaju pristup ustanovama koje se brinu o djeci.
- Jačati napore na lokalnom nivou na otklanjanju barijera za započinjanje biznisa, posebno u oblasti malih i srednjih preduzeća i obezbijediti nove mogućnosti zapošljavanja.
- Razviti posebne programe obuka i projekte u cilju pružanja podrške dugoročno nezaposlenima da bi se pripremili za utakmicu na tržištu zapošljavanja. Ciljani programi treba da sadrže sveobuhvatne planove za stručno usavršavanje (i obuke „na radnom mjestu“) koje su usmjerene na razvoj vještina potrebnih u tržišnoj ekonomiji, posebno ciljajući one koji su ostali bez posla zbog restrukturiranja kao i nezaposlene mlade sa neadekvatnim nivoom obrazovanja; intenzivirati programe javnih radova u oblastima čiji su stanovnici izloženi riziku od društvene isključenosti.
- Pripremiti motivacione programe i obuke u cilju poboljšanja sposobnosti dugoročno nezaposlenih lica da prate trendove na tržištu rada. Motivisati mobilnosti radne snage, odnosno podstaći dugoročno nezaposlene da se prihvate sezonskih poslova koje trenutno obavljaju nerezidentni radnici (stranci).

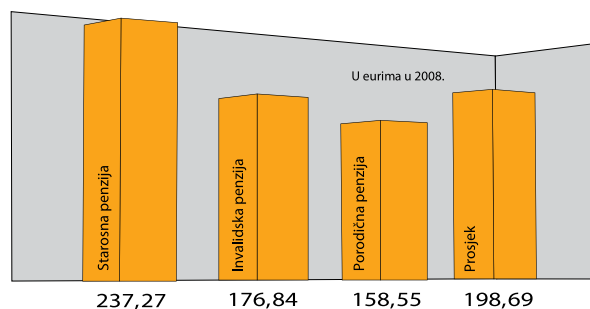
- Usvojiti niz mjera u cilju smanjenja broja neregistrovanih radnika i obima neformalne ekonomije na minimum. Neformalna ekonomija često se povezuje sa eksploatišućim uslovima rada, slabim zdravljem i mjerama zaštite na radu, nesigurnošću zaposlenja i nepostojanjem penzijskog osiguranja. Svi ovi faktori dovode zaposlene u neformalnoj ekonomiji u rizik od društvene isključenosti. Kapacitete Inspekcije rada treba unaprijediti u cilju njihove efikasnije borbe protiv zapošljavanja radnika „na crno“.
- Nastaviti primjenu Vladine „Strategije razvoja malih i srednjih preduzeća 2007-2010“, sa naglaskom na zadatke koji su usmjereni na obezbjeđivanje administrativne i finansijske podrške dugoročno nezaposlenima koji bi željeli da se uključe u preduzetničke aktivnosti i rad malih preduzeća.

### 3.3. Penzioneri sa minimalnim primanjima

Stara lica čine 17%<sup>75</sup> od ukupnog broja stanovnika u državi (muškarci 44%, žene 56%), što ukazuje na trend da postajemo država čija populacija stari. S druge strane, prosječni životni vijek smanjen je na 72,7 godina (kod muškaraca iznosi 70,6 i kod žena 75,8) u 2007.g.

Starimalicima, koja su u Strategiji smanjenja siromaštva definisana kao jedna od prioritarnih ugroženih grupa pod rizikom od društvene isključenosti, potrebna je sistemaska podrška od strane različitih zainteresovanih grupa. U 2008.g. broj penzionera u Crnoj Gori iznosio je 94.000. Prosječna mjesečna penzija iznosila je 184,40€, što je nešto malo iznad linije siromaštva (162€, prema ovom Istraživanju), ali je dva puta manja u odnosu na prosječnu zaradu.

Grafikon 3.3.1: Presjek: mjesečni presjek penzija po vrsti penzije



Izvor: Fond PIO podaci za 2008.<sup>76</sup>

Penzioneri čine značajan udio od 35% neaktivnog stanovništva u 2007.g. Istraživanjem su obuhvaćena domaćinstva penzionera sa minimalnim mjesečnim penzijama u iznosu od 71,6€<sup>77</sup>. Iako su minimalne penzije veoma niske, porast starenja populacije i trendovi ranog penzionisanja mogu predstavljati izazov za dugoročnu održivost javnog penzionog budžeta.

#### 3.3.1. Pravni i strateški okvir

Reforma penzionog sistema u Crnoj Gori započeta je 2001.g, a 2003.g. donešen je Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju. Zakon predviđa sistem koji počiva na tri stuba:

- obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje po osnovu rada (tzv. „sistem generacijske solidarnosti<sup>78</sup>“);
- obavezno penzijsko osiguranje na osnovu individualne kapitalizovane štednje, i
- dobrovoljno penzijsko osiguranje na osnovu individualne kapitalizovane štednje.

Međutim, obavezni drugi stub još uvijek nije uveden, dok je Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima<sup>79</sup> donešen u 2007. g; međutim, puna operacionalizacija ovih fondova tek treba da zaživi.

75. Prema rezultatima popisa stanovništva iz 2003.g. bilo je 29.233 starih lica starosti između 60-64 godine i 74.160 starih lica sa preko 65 godina života.

76. Puni naziv Fonda PIO je Republički fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore.

77. Ima oko 32.000 penzionera, odnosno jedna trećina penzionera prima penzije u mjesečnom iznosu manjem od 100€ - Statistički godišnjak (SGCG) 2007.g. Monstat

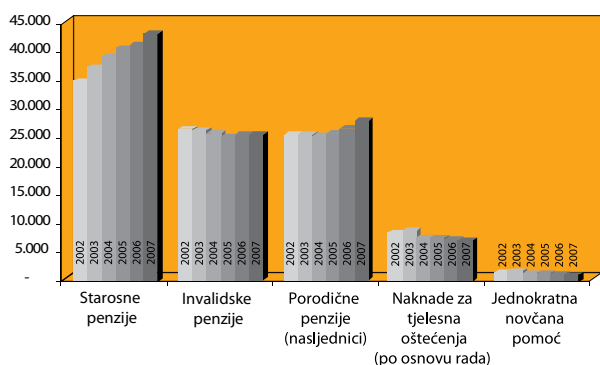
78. Prim. prev. - engleski: „pay as you go“ system

79. Vlada Crne Gore, Strategija razvoja socijalne zaštite starih lica u Crnoj Gori za period 2008-2012, str. 7.



Ministarstvo rada i socijalnog staranja odgovorno je za penzioni sistem. Ministarstvo upravlja i učestvuje u nadzoru javnog penzionog sistema generacijske solidarnosti tj. Fonda PIO, pri čemu je Fond izvršno tijelo zaduženo i za finansijske isplate. Na osnovu načela solidarnosti i uzajamnosti, mreža socijalne zaštite obuhvata: starosne penzije, invalidske penzije, porodične penzije (živi članovi porodice), naknade licima sa tjelesnim oštećenjima prouzrokovanim povredama na radu i naknade za lica koja brinu o članu porodice.

Grafikon 3.3.2: Broj korisnika penzija od 2002 – 2007.<sup>80</sup>



Izvor: SGCG za 2007. i podaci Fonda PIO

### 3.3.2. Siromaštvo i društvena isključenost

Strategija razvoja socijalne zaštite starih lica u Crnoj Gori za period 2008-2012. predstavlja ključni programski dokument koji se bavi položajem starih lica. Strategijom su identifikovana sljedeća ključna pitanja:

- Sistem nije u stanju da zadovolji potrebe svih starih lica, posebno svih siromašnih, bolesnih, nemoćnih (sa invaliditetom) i samohranih starih lica;
- Neadekvatna i nedovoljna informisanost starih lica;
- Nedovoljna razvijenost institucionalnog sistema socijalne zaštite.<sup>81</sup>

Prosječne penzije neznatno premašuju stopu siromaštva, dok je minimalna mjesečna penzija u iznosu od 71,6€ manja od polovine linije siromaštva (162€ eura, prema ovom Istraživanju). Stoga, kako starosna dob tako i niski prihodi, naročito minimalne penzije, penzionere izlažu riziku od siromaštva i društvene isključenosti. Pensioneri sa minimalnim prihodima iz sjeverne regije izloženi su višestrukom riziku od siromaštva i društvene isključenosti, ali uglavnom zbog neadekvatne dostupnosti zdravstvenih, socijalnih i drugih usluga. Čest je slučaj da penzioneri na sjeveru žive u staračkim, samohranim domaćinstvima u napuštenim, udaljenim selima. Uslovi se mogu dodatno pogoršati tokom zimskih mjeseci kada, zbog velikih snježnih padavina, stara lica ponekad zadugo nijesu u mogućnosti da dođu do vitalnih usluga.

Prema ovom Istraživanju, stopa siromaštva domaćinstva čiji je član penzioner sa minimalnim primanjem iznosi 15,7%, a indeks socijalne isključenosti (SEI) za domaćinstvo je 8,9. Ova stopa siromaštva i SEI su dosta niži od očekivanog, imajući na umu da su penzije tako male. Ovo se može objasniti činjenicom da penzioneri koji su obuhvaćeni Istraživanjem uglavnom žive u domaćinstvima; bilo u manjim domaćinstvima koja imaju manji broj lica za koja je potrebno privređivati, ili u višegeneracijskim domaćinstavima u kojima većinu prihoda donose mlađi članovi. Tako, čak 66% domaćinstava sa penzionerima koji imaju minimalne prihode smatra da je njihov položaj isti kao i većine, dok 24,8% smatra da je donekle gori, a samo 3,8% vjeruje da je njihov položaj mnogo gori. S druge strane čudi što, većina (66,2%) navodi da se suočava sa različitim stepenima poteškoća da bi „sastavili kraj s krajem“, dok 24% kaže da sa velikim poteškoćama sastavlja kraj sa krajem. Evidentno je da ova domaćinstva ne smatraju da su u mnogom gore položaju od drugih, jer vjeruju da svi imaju poteškoća da sastave kraj s krajem. Interesantno je primijetiti da penzioneri osjećaju tenzije između mladih i starih – 38,5% je izjavilo da postoji tenzija u određenoj mjeri, dok dodatnih 19,2 osjeća smatra da su odnosi između starih i mladih veoma napeti. Ovo je vjerovatno pokazatelj da se tradicionalni međugeneracijski odnosi u Crnoj Gori mijenjaju.

80. Od ukupnog broja penzionera, oko 42.000 njih prima starosnu penziju u prosječnom iznosu od 180,4€; 25.000 prima prosječnu invalidsku penziju u iznosu od 135,5€; a oko 27.000 prosječnu porodičnu penziju u iznosu od 117€. Nakon sticanja crnogorske nezavisnosti (2006), 3.065 vojnih penzionera (do 2006. plaćani su iz saveznog penzijskog fonda za vojne penzionere) prima penziju iz Fonda PIO Crne Gore. Strategija za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti, 2007.

81. Strategija razvoja socijalne zaštite starih lica u Crnoj Gori za period 2008-2012, str. 7., Vlada Crne Gore,

*Penzioneri živi na ivici društva. Ima puno penzionera koji jedva preživljavaju. Troškovi života su ogromni a penzije male. Ukoliko penzioner živi sa svojim supružnikom onda i nekako može uspjeti, ali teško da može živjeti bez dodatne pomoći.*

Penzioneri su najzadovoljniji porodičnim (7,2 na skali od 1 do 10) i društvenim životom (6,7) u poređenju sa ostalim aspektima života. Stoga, možemo zaključiti da se penzioneri snažno oslanjaju na svoje porodice.

### 3.3.3. Pristup zapošljavanju

U cilju ostvarivanja dodatnih prihoda, 17%<sup>82</sup> penzionera u Crnoj Gori uključeno je u neku dohodovnu aktivnost i dodatno zarađuju. U prosjeku, ovi dodatni prihodi iznose 305€ mjesečno.<sup>83</sup> Jedan broj penzionera je radno sposoban i osjeća se diskriminisanim što se zbog starosti i pravnih prepreka ne mogu zaposliti. S druge strane, jedan broj smatra da mogućnosti za zaposlenje treba da se „ostave“ mladima, dok veliki broj njih, zbog starosti i narušenog zdravlja, uopšte nisu više u mogućnosti da rade.

### 3.3.4. Pristup obrazovanju

Trenutna potražnja na tržištu rada zahtijeva (uglavnom mlade) stručnjake, sa najsavremenijim obrazovanjem – poznavanje rada na računaru, stranih jezika itd. Obrazovanje i vještine starih lica su često zastarjele i teško da odgovaraju potrebama današnjeg tržišta rada. Na primjer, 90,9% ispitanika preko 60 godina starosti ne govori engleski jezik. Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za period 2007-2011.g. ističe značaj doživotnog obrazovanja starijih osoba. Međutim, prednosti doživotnog učenja nisu široko priznate niti od strane društva ni od samih starijih lica.

82. 9,3% se bavi poljoprivredom, u turizmu i uslugama u hotelijerstvu i restoranima 16,7%, veleprodaji i maloprodaji radi 18,5%. Većina njih radi puno radno vrijeme (97%).

83. UNDP/ISSP su sproveli israživanje u ljeto 2008.g, što bi moglo da za rezultat ima viši prosjek nego što je to uobičajeno, usljed uticaja turizma i građevinske industrije na trednove na tržištu rada.

84. Podaci iz Godišnjaka iz 2007. g. i Fonda PIO.

*Penzioneri su sjajno živjeli kad su bili mladi, ali nas je sistem uništio. U to vrijeme nismo bili u mogućnosti da naučimo rad na računaru ili da savladamo strane jezike, a danas je već prekasno za učenje.*

### 3.3.5. Pristup uslugama zdravstvene zaštite

Pošto je staranje često praćeno zdravstvenim problemima, pristup uslugama zdravstvene zaštite je veoma važan za penzionisana, stara lica. Zdravstveno osiguranje je dio penzionog paketa i iznosi 15% od ukupnog penzionog budžeta.<sup>84</sup> Penzioneri su prilično nezadovoljni zdravstvenih uslugama i ocjenjuju ih sa 4,5 (na skali od 1 do 10). Ovo je od posebnog značaja, kada se uzme u obzir činjenica da 90% penzionera ima tendenciju da traži zdravstvenu pomoć u javnim zdravstvenim ustanovama.

Srećom, penzioneri ocjenjuju sopstveno zdravstveno stanje mnogo povoljnije, sa prosječnom ocjenom šest (6). Većina smatra da je njihovo zdravstveno stanje dobro (39,6%) ili vrlo dobro (16,4). Ipak, to nije bio slučaj sa jednom četvrtinom ispitanika koji su izjavili da je njihovo zdravstveno stanje loše (21,4%) ili veoma loše (3,6%). Stara lica su sklona hroničnim bolestima, iako je samo 14% ispitanika, u mjesecu prije istraživanja, izjavilo da pati od nekog od akutnih ili hroničnih stanja. Iako je jedna trećina ispitanika izjavila da pati od hroničnih oboljenja ili ima invaliditet, većina ovih stanja je uzrokovana povredom na radu ili uslovima rada (43%). Ovo služi kao osnov za dodjelu invalidske penzije, i sve doskora korisnici invalidske penzije nisu bili predmet redovnih ljekarskih pregleda na osnovu kojih bi se utvrdilo da ta lica i dalje imaju osnova za ostvarivanje prava na invalidske penzije.

*Trebalo bi da postoje posebne zdravstvene usluge za stara lica, da ne bi morali više da čekamo po redovima. Takođe je problematično što penzioneri moraju da plaćaju većinu ljekova, a broj ljekova koji moramo da platimo iz dana u dan raste.*

### 3.3.6. Pristup uslugama socijalne zaštite

Samo 4,3% penzionera sa minimalnom penzijom prima materijalno obezbjeđenje porodice u iznosu od prosječno 73,3€ mjesečno. Sistem usluga socijalne zaštite za penzionere je potpuno nerazvijen, naročito u pogledu usluga uspostavljenih u opštini/zajednici. Pored opštih socijalnih usluga koje pruža Centar za socijalni rad, sistem nudi smještaj u domu starih i podršku „geronto domaćica<sup>85</sup>“, ali nije slučaj da svi oni kojima je potrebno primaju ovu ili drugu adekvatnu njegu. Nekoliko lokalnih samouprava pokušalo je da promovise dnevne centre za stare, ali ovi centri tek treba da se osnuju. Kao posljedica toga, penzioneri nijesu zadovoljni uslugama socijalne zaštite i ocjenjuju ih samo sa 4,1 a penzioni sistem sa 4,3.

### 3.3.7. Pristup stambenom smještaju i prevozu

Velika većina (84%) penzionerskih domaćinstava ima riješeno stambeno pitanje. Visok procenat vlasništva nad smještajem obezbjeđuje određenu ekonomsku sigurnost i pomaže socijalnom uključivanju penzionera. Međutim, 13% penzionera nema vlasničko pravo nad imovinom. Mali je udio ispitanika koji žive u iznajmljenim stanovima (3%) ali su oni najugroženiji jer zbog niskih prihoda nijesu u mogućnosti da pokriju troškove stanarine. Većina ispitanika je izrazila zadovoljstvo kvalitetom svog stambenog smještaja, ocjenjujući ga sa 6,2 (na skali od 1 do 10). Zadovoljstvo penzionera uslugama javnog prevoza pak nije na visokom nivou (4,8).

#### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Većina penzionera je davno riješila stambeno pitanje, s obzirom da su nam naši poslodavci davali kredite po veoma povoljnim uslovima, tako da smo bili u mogućnosti da kupimo krov nad glavom.*

### 3.3.8. Društveno i političko učešće

Svakodnevni društveni kontakti populacije starih lica su poboljšani kroz aktivnosti 60 klubova za penzionere koji su smješteni u svakoj opštini. Udruženje penzionera, iako je registrovano kao nevladina organizacija, zastupa prava penzionera i blisko saraduje sa vlastima i Fondom PIO, pri čemu upravlja raspodjelom mjesta za odmor koja je u nadležnosti Fonda, i povremeno pruža jednokratne pomoći penzionerima sa minimalnim prihodima. Ipak, Udruženje treba da bude proaktivnije u pogledu uspostavljanja kontakta se penzionerima koji nijesu učlanjeni i neaktivni su kako bi doprinijeli povećanju njihovog društvenog uključivanja. Jedina druga organizacija koja pruža pomoć starim licima je Gerontološko društvo, kojem je potrebno više podrške kako bi bilo održiva organizacija i još djelotvornije. Ipak, 90% ispitanika nije zainteresovano za učešće u ili prisustvo bilo političkom, društvenom ili kulturnom događaju. Nedostatak finansijskih sredstava za kulturne aktivnosti mogao bi biti uzrok činjenici da 86,3% ispitanika nije prisustvovalo nijednom kulturnom događaju organizovanom u toku prethodnog mjeseca.

Čini se da penzioneri u Crnoj Gori imaju vrlo malo povjerenja u druge ljude jer su stepen povjerenja u druge ocijenili sa 3,9 (na skali od 1 do 10). Društvene veze koje doprinose socijalnoj uključenosti penzionera uglavnom se odnose na članove porodice i prijatelje: 80% ispitanika smatra da provodi dovoljno vremena sa porodicom i prijateljima, a 70,5% da provodi sasvim dovoljno vremena ostvarujući ostale društvene kontakte. Veliki broj ispitanika se bavi nekim hobijem (39,6%), iako se jedna četvrtina žalila da nema dovoljno vremena za slične aktivnosti (24,5%). Uprkos činjenici da se svakodnevno suočavaju sa poteškoćama egzistencijalne prirode, zadovoljstvo

#### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Klubovi penzionera služe kao mjestu gdje se družimo, igramo šah i pijemo piće zajedno. Takođe, organizujemo sportske događaje kada se penzioneri iz čitave Crne Gore redovno okupljaju.*

---  
*Nijesam bio u pozorištu preko 20 godina! Ne mogu priuštiti odlazak u pozorište.*

---  
*Porodica je penzionerima najveća pomoć.*

85. Ova pomoć "ličnog asistenta" obezbjeđena je za nekih 2500 starih lica u 2007.g. prema podacima Ministarstva zdravlja i socijalnog staranja. Zavod za zapošljavanje Crne Gore je organizator ovih usluga koje su dio programa javnog rada.



životom penzionera je slično kao kod prosjeka i iznosi 5,5 (na skali od 1 do 10), dok je njihovo zadovoljstvo društvenim i porodičnim životom, čak i više, i iznosi 6,7 odnosno 7,2.

### 3.3.9. Najvažniji podaci i preporuke

Stope siromaštva za penzionere sa minimalnim primanjima su niže nego što je očekivano, s obzirom na to da većina njih živi u domaćinstvima i da stoga ima pomoć od ostalih članova domaćinstva. Isti je slučaj i kada je u pitanju društvena isključenost, pri čemu je samo 9% penzionera je društveno isključeno. U Crnoj Gori je 2007. godine bilo 100.000 penzionera, sa prosječnom penzijom od 181,40€. Kao što je već prikazano u ovom dijelu izvještaja, jedna od prepreka socijalnom uključivanju penzionera je ta što postoji jaz između potreba za socijalnim zbrinjavanjem starih i penzionisanih lica i sposobnosti postojećeg sistema da izađe u susret tim potrebama. Ovaj jaz treba prenebregnuti institucionalnim putem, kroz reforme sistema usluga socijalne zaštite i određivanja dodatnih izvora prihoda za održivost penzionih fondova i programa, i uvođenja novih usluga za stara lica. Mogućnosti dobrovoljnog rada mogu se otvoriti za one koji su voljni da pruže pomoć starim licima. Javna kapmanja podizanja nivoa svijesti usmjerena na promovisanje dobrovoljnog rada mogla bi se pokrenuti na nacionalnom nivou kako bi se naglasila važnost volontiranja i ljudi podstakli na akciju. Još jedna prepreka socijalnom uključivanju sa kojom se stara lica suočavaju jeste ograničene mogućnosti zapošljavanja koje su im na raspolaganju: određeni broj njih je angažovan (uglavnom na neprijavljenim poslovima) a drugi dio bi želio da učestvuje u profitabilnim djelatnostima kako bi uvećali svoje raspoložive prihode. Četvrtina vjeruje da je njihovo zdravstveno stanje slabo ili veoma slabo, ali tri četvrtine ne zapaža bilo kakve drastične promjene u svom trenutnom zdravstvenom stanju u odnosu na prošlu godinu. Veliki broj penzionera u Crnoj Gori su vlasnici smještaja u kojima žive.

### 3.3.10. Preporuke u pogledu politike

Sistem penzijskog osiguranja treba da omogući penzionerima da održe životni standard koji je u velikoj mjeri u skladu sa onim koji ima većina stanovništva. Penzioneri treba da budu u mogućnosti da osiguraju odgovarajući nivo penzionog prihoda kroz njihovo obavezno učešće u osnovnom planu penzijskog osiguranja tokom ekonomske aktivnosti. Međutim, ti prihodi možda dugoročno neće biti dovoljni, te stoga Vladina sredstva za penzioni sistem treba da budu održiva. Pojedinačna lica mogu izabrati da dio svog novca uštede ulaganjem u dobrovoljni investicioni fond što će im obezbijediti dodatni prihod u starosti (kako je propisano zakonom o dobrovoljnim penzijskim fondovima). Ulaganje u dobrovoljnim penzijskim fondovima od koristi je relativno dobrostojećim pojedincima, ali može biti problematično za domaćinstva sa niskim prihodima. Penzioneri sa minimalnim prihodom uglavnom žive u domaćinstvima i izdržavaju ih članovi domaćinstva koji bolje zarađuju. Penzioneri koji primaju minimalnu penziju treba da primaju dodatni prihod i jednokratne i ili ponovljene naknade iz drugih socijalnih programa nakon provjere da li kandidat ispunjava uslove. U cilju podrške penzionerima sa minimalnim primanjima preporučujemo sljedeće:

- Održati odgovarajuću pokrivenost starih lica penzijskim primanjima. Kako stanovništvo stari, Vlada treba da izradi dugoročnu strategiju čiji bi cilj bio povećanje ukupnog penzionog nivoa, a posebno socijalnih penzija, kako bi spriječila društvenu isključenost starih lica. Takođe, mora se raditi na izazovima povezanim sa značajnim porastom broja zahtjeva za smještaj starih lica u institucije i izraditi skup alternativnih opcija za zbrinjavanje starijih lica kao što je pomognuti život u zajednici.
- Sprovesti decentralizaciju i podjelu funkcija odgovornosti, finansiranja i prakse socijalne zaštite između centralnog i opštinskih nivoa, posebno onih usluga koje se tiču starih i penzionisanih lica. Nedavni skromni pokušaji lokalnih vlasti da razviju socijalnu zaštitu za stare u uspostavljenoj u zajednici kroz finansiranje smještaja i programe javnih radova geronto domaćica Zavoda za zapošljavanje, treba proučiti i uzeti u obzir prilikom kreiranja djelotvorne politike decentralizacije i ohrabriranje privatne inicijative

koje bi obezbijedile programe i usluge starim licima. Potrebno je podržati snažna partnerstva između javnih i privatnih zainteresovanih strana.

- Preispitati mrežu usluga socijalne zaštite za stara lica i njihove potrebe, te izraditi odgovarajuće standarde, klasifikacije i kategorije usluga koje pružaju uključene institucije i stručnjaci.

## 3.4. Osobe sa invaliditetom

Većina osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori su uglavnom pasivni korisnici materijalnih davanja, umjesto da budu aktivni učesnici u društvu, što je rezultat duboko ukorijenjene društvene stigmatizacije osoba sa invaliditetom. Prema paušalnim procjenama Svjetske zdravstvene organizacije (SZO) u Crnoj Gori ima 7 do 10% osoba sa invaliditetom, od ukupnog stanovništva.<sup>86</sup> Ne postoje, međutim, zvanični podaci koji bi podržali ovu pretpostavku, jer popisom stanovništva iz 2003. nijesu prikupljeni podaci o osobama sa invaliditetom u državi. Kada se radi o djeci sa smetnjama u razvoju, Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja procjenjuje da se njihov broj kreće između 6.000-7.000<sup>87</sup>. Generalno gledano, statistički podaci koji se tiču ovog segmenta stanovništva su velikim dijelom nedostupni, što predstavlja veliku prepreku u pokušaju rješavanja problema društvene isključenosti osoba sa invaliditetom.

### 3.4.1. Pravni i strateški okvir

Prava osoba sa invaliditetom su regulisana crnogorskim zakonodavstvom. Na prvom mjestu, članom 68 Ustava Crne Gore „jemči se posebna zaštita lica sa invaliditetom“. Ustavom se, takođe, zabranjuje diskriminacija po bilo kom osnovu, zatim obezbjeđuje

zaštita lica sa invaliditetom na radu i garantuje materijalna podrška svima koji su nesposobni za rad. Crna Gora, međutim, još uvijek nije usvojila sveobuhvatno anti-diskriminatorno zakonodavstvo.

Različitim pravnim dokumentima, posebno Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju i Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, regulisana su prava dostupna osobama sa invaliditetom u Crnoj Gori,<sup>88</sup> obezbjeđujući im:

Pravo na obrazovanje;

1. Pravo na zapošljavanje;
2. Pravo na raspoređivanje na odgovarajuće radno mjesto;
3. Pravo na invalidsku penziju;
4. Pravo na ličnu invalidninu;
5. Pravo na materijalno obezbjeđenje porodice;
6. Pravo na novčanu naknadu za tjelesno oštećenje (za djecu);
7. Pravo na smještaj u adekvatnu ustanovu socijalne zaštite;
8. Pravo na njegu i pomoć drugog lica;
9. Pravo na pomoć u obrazovanju djece sa posebnim potrebama (mentalnom i senzornom ometenošću);
10. Pravo na zdravstveno osiguranje
11. Pravo na pristup svim objektima osobi sa invaliditetom u pratnji psa vodiča, odnosno psa pomagača.

Usvajanjem Strategije za integraciju osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori za period od 2008-2016. došlo je do unapređenja programskog okvira koji se tiče osoba sa invaliditetom.<sup>89</sup> Strategijom su obuhvaćene mjere programske politike u tematskim oblastima zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, obrazovanja, stručnog osposobljavanja i zapošljavanja, pristupačnosti, kulture, sporta i rekreacije kao i udruženja osoba sa invaliditetom.

86. Strategija smanjenja siromaštva iz 2003, str. 44.

87. Prema kategorizaciji Ministarstva, navode se sljedeće kategorije djece sa invaliditetom: slijepa djeca i djeca sa oštećenjem vida; gluva djeca i djeca sa oštećenjem sluha; djeca ometena u govoru; mentalno retardirana djeca; djeca sa tjelesnim smetnjama; djeca sa poremećajima ponašanja i djeca sa autizmom. Pojedini izrazi u okviru ove terminologije se smatraju diskriminatornim, iako se još uvijek često koriste u Crnoj Gori.

88. Ovim su obuhvaćeni Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o zdravstvenom osiguranju, Zakon o zaštiti i ostvarivanju prava mentalno oboljelih lica, Zakon o opštem obrazovanju, Zakon o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim potrebama, itd.

89. Kompletan tekst Strategije dostupan je na: <http://www.gom.cg.yu/files/1208947520.pdf>.

Diskriminacija je problem koji je uveliko prisutan u našem društvu iako su ljudi vremenom navikli na to. Na primjer, svako se obraća pratioćima, umjesto da priča sa osobom sa invaliditetom. Niko javno ne govori o diskriminaciji.

### 3.4.2. Siromaštvo i društvena isključenost

Osobe sa invaliditetom u Crnoj Gori u velikoj mjeri zavise od ograničenih resursa centralne i lokalnih vlasti da im obezbijede redovnu materijalnu podršku. Pitanje siromaštva među osobama sa invaliditetom, po prvi put, pokrenuto je u Strategiji smanjena siromaštva iz 2003, kada je procijenjeno da blizu 60% osoba sa invaliditetom živi na ili ispod linije siromaštva. Međutim, do sada nijesmo imali adekvatan institucionalni odgovor imajući u vidu ozbiljnost problema. Dva osnovna činioca koja doprinose društvenoj isključenosti i siromaštvu osoba sa invaliditetom su njihov nizak stepen obrazovanja i visoka stopa nezaposlenosti, koji su – *inter alia* – uzrokovani društvenom stigmom, diskriminacijom kao i problemom pristupačnosti.

Rezultati Istraživanja ukazuju na to da je 11,9% domaćinstava osoba sa invaliditetom živi ispod linije siromaštva a 5% je društveno isključeno. S obzirom na to da su ovim Istraživanjem rađena mjerenja siromaštva i isključenosti domaćinstva osoba sa invaliditetom, a ne osobe sa invaliditetom pojedinačno; može se pretpostaviti da bi nivoi siromaštva i društvene isključenosti bili značajno viši i u drugom slučaju. Očigledan zaključak je da osobe sa invaliditetom najveću podršku dobijaju od članova domaćinstva. Ovo su, međutim, najniži procenti među socijalno ugroženim grupama koje su obuhvaćene Istraživanjem u ovim oblastima. Zapravo, 72,7% ispitanika koji iz domaćinstava sa osobama sa invaliditetom smatra da je finansijski položaj njihove porodice isti kao i kod ostatka stanovništva. Ipak, nema dileme da su osobe sa invaliditetom često

diskriminisane u gotovo svim oblastima života a, jedan od ključnih zadataka Strategije za uključivanje osoba sa invaliditetom je upravo borba protiv diskriminacije.

### 3.4.3. Pristup zapošljavanju

U oblasti radnog zakonodavstva došlo je do određenih poboljšanja, uglavnom zahvaljujući aktivnom učešću i snažnom zastupanju od strane udruženja osoba sa invaliditetom. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom donešen je 2008.g. sa ciljem povećanja zapošljavanja osoba sa invaliditetom. Novi Zakon o radu<sup>90</sup> iz 2008. g. po prvi put u pravni okvir uvodi afirmativnu akciju (Član 9), u cilju pružanja podrške snažnijem socijalnom uključivanju osoba sa invaliditetom. Pored toga, Član 107 precizno reguliše zaštitu osoba sa invaliditetom i definiše obavezu poslodavaca da osobe sa invaliditetom raspoređuje na poslove koji odgovaraju njihovoj radnoj sposobnosti i stepenu stručne spreme. Ovim članom se, takođe, definiše pravo na radno osposobljavanje osoba sa invaliditetom u slučaju mogućeg otpuštanja i otpuštenim radnicima se obezbjeđuje pravo na kompenzaciju (otpremninu) od strane poslodavca. Regulativa iz oblasti tržišta rada, takođe, je izmijenjena kako bi pružila više podsticaja za zapošljavanje osoba sa invaliditetom. Primjena je, međutim, prilično slaba i ne slijedi predloženu agendu za socijalno uključivanje osoba sa invaliditetom.

Kako danas stvari stoje, mogućnosti nalaženja posla za osobe sa invaliditetom su slabe i mogućnost zapošljavanja je prilično mala.<sup>91</sup> Uprkos činjenici da većina osoba sa invaliditetom obuhvaćenih Istraživanjem koristi usluge Zavoda za zapošljavanje (72%), samo 22,4%<sup>92</sup> ispitanika je bilo radno angažovano u nekoj vrsti dohodovne aktivnosti u sedmici prije Istraživanja. Kvalitet poslova, takođe je izgleda problematičan jer je zadovoljstvo poslom ocijenjeno sa samo 3,6 u poređenju sa nacionalnim prosjekom koji iznosi 5,7 (na skali 1-10).

Invaliditet snažno utiče na njihovu radnu sposobnost: 48% ispitanika izjavilo je da invaliditet u potpunosti utiče na njihovu radnu sposobnost (nijesu uopšte

90. Službeni list Crne Gore, 49/08.

91. „U evidenciji Zavoda za zapošljavanje registrovano je 2.740 nezaposlenih osoba sa invaliditetom, što je 8% od ukupnog broja nezaposlenih registrovanih u ovoj instituciji. Međutim, udruženja osoba sa invaliditetom pretpostavljaju da značajan broj osoba sa invaliditetom nije registrovan.“ – EK Generalni direktorat za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti, jedinica E2, *Socijalna zaštita i socijalno uključivanje u Crnoj Gori*, jun 2008.

92. pri čemu je bilo 88,1% zaposlenih ispitanika, 7,1% samozaposlenih, i 2,4% se izjasnilo da se bavi privatnim biznisom.

### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Ja sam invalid u penziji i snažno sam motivisan da radim. Pravim različite predmete od drveta. Trebalo bi organizovati radionice za osobe sa invaliditetom, gdje bi mogli da rade.*

---

*Mi samo želimo da dokažemo da možemo biti isto tako dobri kao i drugi.*

---

*Na osnovu sopstvenog iskustva, ukoliko poslodavac nije upoznat sa invaliditetom neke osobe, ta će osoba dobiti posao. Onog trenutka kad poslodavac shvati da je zaposlio osobu sa invaliditetom, odmah će je otpustiti.*

u stanju da rade), dok je 34,4% navelo da utiče samo djelimično. Stoga, potrebno je obezbijediti odgovarajuće radne uslove i prostorije za osobe sa invaliditetom da bi se odgovorilo na ovaj problem.

Nedavno je jedno udruženje osoba sa invaliditetom pokrenulo snažnu kampanju podizanja nivoa svijesti usmjerenu na poslodavce: „Zapošljavanje je osnovni uslov za društvenu integraciju osoba sa invaliditetom; omogućimo osobama sa invaliditetom da se sopstvenim radom izbere za dostojno mjesto u društvu; ne tražimo milostinju - dajte nam priliku da radimo!”<sup>93</sup>

### 3.4.4. Pristup obrazovanju

Ministarstvo prosvjete i nauke vodi evidenciju broja djece sa smetnjama u razvoju i djece sa teškoćama u razvoju koja su trenutno uključena u formalni sistem obrazovanja,<sup>94</sup> mada ne vodi evidenciju o djeci koja nijesu upisana. Iako su evidentni rezultati ostvareni na planu inkluzivnog obrazovanja, usljed snažnog društvenog žigosanja kod jednog broja roditelja još uvijek je prisutan osjećaj stida što imaju dijete sa invaliditetom. Poteškoće sa kojima se suočavaju roditelji koji upišu djecu u školu, ponekad, nadmašuju bilo kakve moguće prednosti, što dodatno produbljuje društvenu isključenost ove djece.

93. Informator Udruženja paraplegičara Crne Gore.

94. Tri hiljade četrstošesnaest (3416) djece (1311 djevojčica i 2105 dječaka) i čine 3% od ukupnog broja formalno upisanih – Izvještaj Ministarstva prosvjete i nauke o djeci sa posebnim obrazovnim potrebama 2009.g.

95. UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.

96. Prema informacijama Udruženja mladih sa hendikepom, ima oko 50-tak univerzitetskih studenata sa invaliditetom.

Više od jedne trećine ispitanika izjavilo je da je invaliditet uticao na njihovo obrazovanje – u potpunosti u 21,9% slučajeva, i djelimično u 15,6% slučajeva. Stepenn obrazovanja osoba sa invaliditetom nije visok: jedna četvrtina ima završenu osnovnu školu (25,8%), što značajno sužava njihove mogućnosti zapošljavanja, dok samo jedan mali broj osoba pohađa posebne ustanove za osobe sa invaliditetom (1,4%). Više muškaraca sa invaliditetom u odnosu na broj žena pohađa školu, na svim nivoima (osnovna, srednja škola ili univerzitet).<sup>95</sup> Gotovo jedna trećina ispitanika je izjavila da ne pohađaju školu ili da su prestali ići u školu zbog invaliditeta, bolesti ili starosne dobi. Samo 1% djece sa smetnjama, teškoćama u razvoju pohađa predškolske javne ustanove (vidi donji grafikon).

Ipak, ohrabrujuće je vidjeti da 7,2% osoba sa invaliditetom pohađa fakultet<sup>96</sup>. Tek se od prije nekoliko godina poboljšala pristupačnost određenom broju javnih univerziteta, i to zahvaljujući zajedničkim naporima Ministarstva prosvjete i nauke, Udruženja mladih sa hendikepom i uz finansijsku podršku Evropske unije. Prije ovih pomaka, zgrade fakulteta su bile potpuno nepristupačne, što je za osobe sa invaliditetom predstavljalo prepreku na planu sticanja višeg stepena obrazovanja. Pored toga, Ministarstvo prosvjete i nauke trenutno obezbjeđuje šest godišnjih stipendija za osobe sa oštećenim vidom.

### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Jedan od problema sa kojim se susrećem je to što moram da idem sa čerkom u školu svaki dan jer je u invalidskim kolicima, i moram da je premještam iz učionice u učionicu.*

---

*Nema dodatnog stručnog usavršavanja za nas osim kurseva koje organizuje Zavod za zapošljavanje, na koje nas redovno pozivaju i koje pohađamo.*

Strategija inkluzivnog obrazovanja (2008) nastala je iz uvjerenja da obrazovanje nije samo proces usvajanja znanja, već proces u okviru kojeg se stiču vještine i znanja potrebna za svakodnevni život i uključivanje u zajednicu. Strategija ukazuje na potrebu ranog uključivanja djece sa smetnjama u razvoju i djece sa invaliditetom i razvijanje mreže stručne podrške na svim nivoima za djecu i omladinu sa smetnjama u razvoju i djecu i omladinu sa invaliditetom. Vodeće načelo strategije je kvalitetno i dostupno obrazovanje djece i omladine s posebnim obrazovnim potrebama u skladu s njihovim interesovanjima, mogućnostima i potrebama.

Zahvaljujući snažnoj posvećenosti Ministarstva prosvjete i nauke i njihovim zajedničkim naporima sa udruženjima osoba sa invaliditetom ostvareni su značajni rezultati. Ipak, napredak je još uvijek potreban u velikom broju oblasti koje su identifikovane u Strategiji, i to:

- Usklađivanje zakonske regulative, posebno u oblasti socijalne i zdravstvene zaštite i precizno definisanje nadležnosti lokalnih vlasti,
- Razvoj mehanizama za evidentiranje djece koja nije su upisana u redovni obrazovni sistem,
- Poboljšanje saradnje roditelja i nastavnika i pružanje mogućnosti nastavnicima da usvoje kvalitetan, individualni pristup rada sa djecom sa invaliditetom; zatim, obezbjeđenje okoline koja garantuje zaštitu od nasilja/uznemiravanja, itd,
- Snažan angažman medija u aktivnostima usmjerenim na promociju inkluzivnog obrazovanja,
- Poboljšanje primjene koncepta inkluzivnog obrazovanja u srednjim školama, u kojima je trenutno zastavljen,
- Unapređenje sistema prevoza kako bi se obezbijedio pristup osobama sa invaliditetom,
- Zdravstvene i socijalne usluge su i dalje dosta zasnovane na medicinskom modelu i potrebno ih je okrenuti više društvenom modelu, tj. prenijeti fokus na sposobnosti i mogućnosti djece sa invaliditetom.
- Razvijanje programa asistencije i dobrovoljne prakse, i slično.

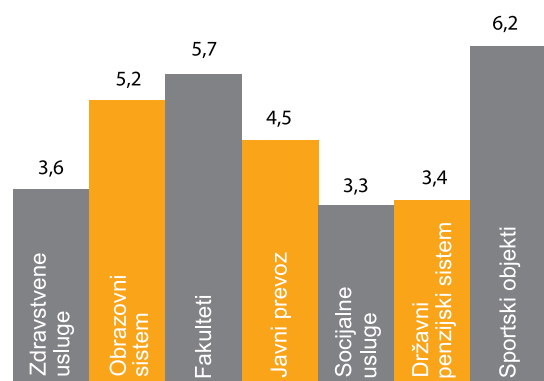
Izvor: Ministarstvo prosvete i nauke Crne Gore

### 3.4.5. Pristup uslugama zdravstvene zaštite

Osobe sa invaliditetom imaju pravo na zdravstveno osiguranje. Prema rezultatima Istraživanja, javnim zdravstvenim osiguranjem pokriveno je 95% osoba sa invaliditetom; međutim, oni koji tvrde da nijesu osigurani, takođe i navode da nemaju sredstava da pokriju zdravstvene troškove (64%).<sup>97</sup>

Ipak, brojne prepreke, osobama sa invaliditetom onemogućavaju puni pristup adekvatnoj zdravstvenoj zaštiti. Njihovi problemi se uglavnom odnose na fizičku pristupačnost većini zdravstvenih ustanova, nejednak pristup različitim medicinskim pregledima, tretmanima koji su obuhvaćeni državnim zdravstvenim osiguranjem,<sup>98</sup> kao i na raspoloživost protetičkih pomagala.<sup>99</sup> Žene sa invaliditetom imaju poteškoća u ostvarivanju prava na adekvatne ginekološke preglede.<sup>100</sup> Upravo iz navedenih razloga, učesnici u Istraživanju ocijenili su da je kvalitet zdravstvenih usluga na veoma niskom nivou na 3,6 (na skali 1-10), u odnosu na prosjek 4,47. Još niže je ocijenjen kvalitet socijalnih usluga na 3,3, kvalitet penzijskog sistema na 3,4, kao što je prikazano na donjim grafikonima. Sve u svemu, osobe sa invaliditetom su nezadovoljne baš onim javnim uslugama koje su im, po prirodi stvari, najpotrebnije.

Grafikoni 3.4.1: Stepem zadovoljstva osoba sa invaliditetom (na skali 1-10)



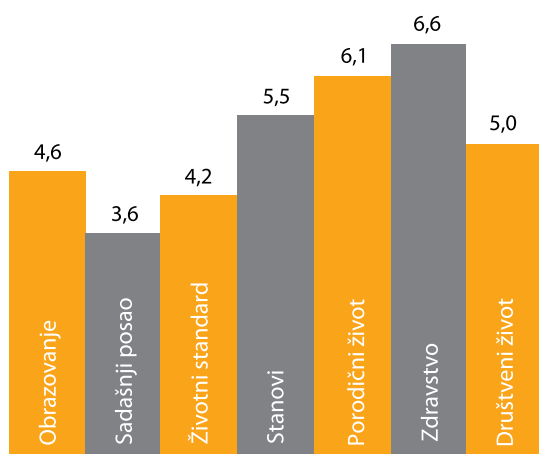
97. UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008;

98. Vidi Strategiju za integraciju osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori za primjere diskriminatornog tretmana u ovom pogledu.

99. „Jedan od problema sa kojima se suočava ova populacija, a koji se tiče zdravstvenih usluga, je pristup medicinsko-tehničkim pomagalima za osobe sa invaliditetom, koji počiva na restriktivnim i u određenim slučajevima veoma diskriminatornim kriterijumima. Štoviše, lista pomagala koja su pokrivena zdravstvenim osiguranjem ne obuhvata svu neophodnu opremu i pored toga, Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja sklopilo je ugovor sa samo jednim distributerom ovih sredstava koji ima prilično ograničen asortiman sredstava.“ – EK Generalni direktorat za pitanja zapošljavanja, socijalna pitanja i jednake mogućnosti, jedinica E 2, *Socijalna zaštita i socijalno uključivanje u Crnoj Gori*, jun 2008, str. 61.

100. „Najveći broj zdravstvenih ustanova nije pristupačan osobama sa invaliditetom, dok je još gora situacija po pitanju prilagođenosti unutrašnje infrastrukture u ovim ustanovama. Takođe, nijedna zdravstvena ustanova do sada nije zaposlila nijednog zdravstvenog radnika koji bi mogao da komunicira gestovnim govorom niti postoje ginekološke ambulante pristupačne ženama sa invaliditetom.“ – EK Generalni direktorat za pitanja zapošljavanja, socijalna pitanja i jednake mogućnosti, jedinica E 2, *Socijalna zaštita i socijalno uključivanje u Crnoj Gori*, jun 2008, str. 61.





Izvor: UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.g.

Ispitanici svoje zdravstveno stanje ocjenjuju prilično dobro na 6,6 (na skali od 1-10), uprkos činjenici da 30,5% ispitanika boluje od hroničnih bolesti ili invaliditeta<sup>101</sup> koji ih sprječavaju u obavljanju svakodnevnih aktivnosti. Većina osoba sa invaliditetom (78%) je izjavila da njihov problem zahtijeva medicinski tretman u vidu pristupa lijekovima (71%) ili ortopedskim pomagalicama (29%).<sup>102</sup> Svaki drugi ispitanik bi mogao priuštiti posjetu privatnoj medicinskoj ustanovi što je pozitivan pokazatelj jer ukazuje na činjenicu da veliki broj osoba sa invaliditetom može da bira gdje će mu biti pružena potrebna zdravstvena usluga. Istovremeno, učesnici su ocijenili da im je potrebno dodatnih 70€ mjesečno kako bi se osiguralo da dobijaju redovan tretman potreban za njihov oblik invaliditeta. Polovina osoba sa invaliditetom obuhvaćenih Istraživanjem izjavila je da im je potreban cjelodnevna pomoć, a za čak 93% njih ovu njegu pružaju članovi porodice. Stoga, porodice osoba sa invaliditetom su veoma opterećene kako finansijski tako i u pogledu vremena. Veoma često sami članovi porodice nijesu u mogućnosti da se zaposle zbog vremena koje moraju posvetiti njezi, pomoći osobe sa invaliditetom, pri čemu se ovaj njihov neplaćeni rad ne priznaje.

### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

Ja sam lice sa invaliditetom i imam 38 godina. Zakon o zdravstvenoj zaštiti u potpunosti isključuje osobe sa invaliditetom i nijesmo u mogućnosti da ostvarujemo svoja prava.

---

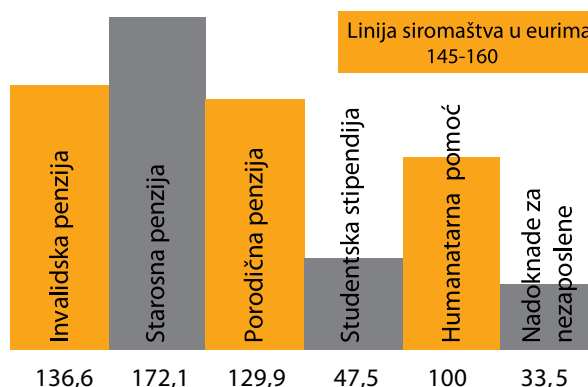
Ne može se steći pravo na električna invalidska kolica, a jednom u pet godina slijepa osoba ima pravo na sat za slijepe, s'tim da bi se taj sat trebao mijenjati svakih šest mjeseci!

## 3.4.6. Pristup uslugama socijalne zaštite

Usljed nedostatka strukturiranih i detaljnih baza podataka/registara koji obuhvataju specifične karakteristike svake od grupa (i pojedinaca) i njihove smetnje, teško je kreirati djelotvorne mjere i uraditi evaluaciju uspješnosti mjera socijalnog uključivanja osoba sa invaliditetom.

Osobe sa invaliditetom obuhvaćene Istraživanjem korisnici su invalidske, starosne ili porodične penzije, ili materijalnog obezbjeđenja porodice i dječjeg dodatka, koji treba da im obezbijede prihvatljiv životni standard. Ipak, pomenute penzije i socijalna davanja jedva da dostižu liniju siromaštva.

Grafikon 3.4.2: Socijalna davanja vs. linija siromaštva



Izvor: UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.

101. Smetnje se odnose na poteškoće u hodaњу za jednu četvrtinu osoba sa invaliditetom; 13% imaju oštećenje vida; nekrozu 5,1%; bol u leđima 10,3% i srčane bolesti oko 18%. Smetnje su uglavnom urođene ili su posljedica povreda na radu, dok su ostale nastale kao posljedica saobraćajnih nezgoda ili nezgoda u kući - UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.

102. UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.



#### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Naš položaj je veoma težak jer primamo finansijske pomoći u vrlo malom iznosu. Ako se zaposliš, ova pomoć se obustavlja. Penzije su izuzetno male, a broj socijalnih radnika nedovoljan. Sva lica sa invaliditetom najveću pomoć uglavnom dobijaju preko njihovih udruženja.*

---

*Ovdje bi trebalo uvesti personalnog asistenta. Takođe bi trebalo izvršiti pritisak na Zavod za zapošljavanje kako bi proširio pomoć i uspostavio saradnju sa osobama sa invaliditetom.*

Ispitanici vjeruju da bi ustvari njihovim domaćinstvima bio potreban, u najmanju ruku, prihod u iznosu od 936€ da bi živjeli životom bez finansijskih poteškoća.<sup>103</sup> Nažalost, ukupna suma prihoda koje ostvaruju osobe sa invaliditetom daleko je ispod ove cifre, što pokazuje da osobe sa invaliditetom u Crnoj Gori, da bi preživjeli u većini slučajeva žive sa porodicom i od podrške porodice. Pored toga, roditelji djece sa invaliditetom procjenjuju da su njihovi troškovi tri puta viši nego što bi bili da je njihovo dijete bez invaliditeta.

Za osobe sa invaliditetom ne postoji dovoljno prijeko potrebnih socijalnih usluga u zajednici, pri čemu su i one postojeće neodržive, a mogu se naći samo u par opština. Sistem socijalne zaštite takođe nudi smještaj u specijalizovanim i ustanovama socijalne zaštite<sup>104</sup>, međutim, lica koja su institucionalizovana često postanu ogovornost same te ustanove, te ostaju da žive u izolaciji. Prema navodima iz jedne ustanove, članovi porodice redovno posjećuju samo 16% djece sa smetnjama u intelektualnom razvoju koja su smještena u toj ustanovi. Nije iznenađujuće što su osobe sa invaliditetom nezadovoljne uslugama socijalne zaštite, ocjenjujući ih sa svega 3,3 (na skali od 1 do 10).<sup>105</sup>

### 3.4.7. Pristup stambenom smještaju i prevozu

Stambeno vlasništvo ne predstavlja problem za većinu osoba sa invaliditetom: 91% domaćinstava sa osobama sa invaliditetom posjeduje smještaj i većina njih ima puno pravno vlasništvo nad smještajem. Ovo utiče na smanjenje društvene isključenosti i ukazuje na snažnu mrežu podrške koju osobe sa invaliditetom imaju u okviru njihovih porodica, što je slično situaciji sa penzionerima. Većina ispitanika je zadovoljna

103. UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.

104. U Crnoj Gori postoji samo jedan specijalizovana ustanova za osobe sa smetnjama u intelektualnom razvoju (Komanski most). Ova institucija smješta zajedno djecu i odrasle.

105. UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.

#### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Veoma je teško tražiti stan. Često, vlasnici stanova nijesu voljni da izdaju stan osobama sa invaliditetom jer se plaše da će im valjda, nekako, uništiti stan. Stanovi za iznajmljivanje nijesu prilagođeni našim potrebama i potrebno ih je prilagoditi. Najveći problem su kupatila.*

---

*Pored poteškoća sa kojima se suočavamo tokom samog traženja stana, tu su i problemi koji se tiču obezbjeđivanja stambenih kredita. Banke ne žele da odobre kreditne zahtjeve jer je većina nas nezaposlena.*

smještajem, ocjenjujući ga na nivou od 5,5 (na skali od 1 do 10). Važno je, međutim, istaći da je stambena situacija značajno teža za osobe sa invaliditetom koje iznajmljuju smještaj (7,4%), ne samo iz finansijskih razloga, već i zbog predrasuda vlasnika stanova kao i problema pristupačnosti. Ukoliko žele da podignu kredit za kupovinu kuće/stana ili adaptaciju kako bi ih prilagodili svojim potrebama (što podrazumijeva značajne troškove), pristup kreditima im je ograničen usljed njihovog statusa nezaposlenih lica.

Pristupačnost je problem kako u slučaju stambenog smještaja tako i u slučaju prevoza. Nepristupačnost ulaza u gotovo svim poslovnim, stambenim ili javnim zgradama, objektima, poput škola, zdravstvenih centara, biblioteka, javnih službi i sportskih objekata lišava osobe sa invaliditetom pristupa uslugama i punog učešća u društvenom životu. Ovaj problem se počeo rješavati na lokalnom nivou uvođenjem standarda o pristupačnosti objekata. Iako je napredak je još uvijek ograničen, ima određenih poboljšanja. Nepristupačnost zdravstvenim institucijama i dalje predstavlja ključni problem i to ne samo zbog starih arhitektonskih rješenja, već često i usljed nesenzitivnosti i nefleksibilnosti uprave pa nijesu urađene rampe i druga prilagođavanja da bi se objekat učinio pristupačnim. Ovo je veoma ozbiljan problem imajući na umu neophodan pristup osoba sa invaliditetom uslugama zdravstvene zaštite.

#### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Slaba infrastruktura je ogroman problem. Samo nekoliko zgrada je prilagođeno, dok se ostale još uvijek ne mogu koristiti.*

---

*Nekoliko novih zakona, koji su usvojeni u skladu sa EU zakonodavstvom, trebalo bi da nas dovedu u bolji položaj po pitanju arhitektonskih prepreka. Ipak, ne postoje realne mogućnosti da se neke od ovih zgrada prilagode potrebama osoba sa invaliditetom.*

#### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Diskriminacija je kad osobe sa invaliditetom ne mogu ući u autobus, ili zgradu, ili kad taksista ne želi da dođe ukoliko čuje da je mušterija osoba sa invaliditetom.*

Osobe sa invaliditetom koje su korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite, takođe, ostvaruju popust na autobuske karte, mada veliki broj osoba sa fizičkim invaliditetom nijesu u mogućnosti da koristi usluge javnog prevoza zbog problema pristupačnosti. Prema iskazu Udruženja paraplegičara Crne Gore, nijedan autobus javnog gradskog saobraćaja nije u potpunosti pristupačan za invalidska kolica. Nekoliko hotela koji su sagrađeni u skorije vrijeme, uveli su prevozna sredstva koja zadovoljavaju potrebe osoba sa invaliditetom, ali se samo koriste za goste hotela i nijesu uključena u mrežu javnog prevoza. Stoga je začuđujuće vidjeti da su osobe sa invaliditetom koje su obuhvaćene ovim istraživanjem ocijenile javni prevoz sa 4,5, što je nešto više od nacionalnog stepena zadovoljstva u ovoj oblasti. Privatni prevoz je skup, a ispitanici imaju različita iskustva sa taksi prevozom, pri čemu su se neki žalili na diskriminaciju od strane vozača taksija. Očigledno je da bi potrebe osoba sa invaliditetom koje se tiču smještaja i prevoza trebalo sagledati kako sa finansijskog tako i sa aspekta pristupačnosti i nediskriminacije.

#### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Puno se družimo. Naše udruženje broji od 1000 do 2000 članova. U Crnoj Gori, ima približno 1100 potpuno slijepih osoba. Oni imaju bogat društveni život, iako jedan broj njih više voli da ostane kući sam, to posebno važi za one koji su oslijepili u kasnijem dobu.*

---

*Naša djeca [sa invaliditetom] su veoma vezana za nas i većinu vremena provode sa nama. Imaju njihov krug prijatelja, koji daju sve od sebe da pokažu da naša djeca zaslužuju i imaju pravo da uživaju u svakom trenutku života.*

#### Izvod iz ekspertskog intervjua:

*Najlakši put je taj da se Zavodom ili nekom drugom Specijalizovanom ustanovom oslobode balasta koji takvo dijete nosi sa sobom, a samim tim toj djeci jedina majčica postaje država. Svakako, da treba porodici olakšati teret u određenoj mjeri ali ne i u potpunosti jer su to zapravo njihova djeca, ali to mnogi zaboravljaju jer u Zavodu imaju i materijalnu i socijalnu pomoć te stoga porodica misli da im ništa nije više potrebno. Međutim, nije tako. Ta djeca takođe mogu da uživaju u nekim sitnim radostima života. Naša interna istaživanja pokazuju da su svega 16% od ukupnog broja djece u Zavodu posjećena redovno od strane roditelja, što je jako poražavajuće.*

### 3.4.8. Društveno i političko učešće

Usljed brojnih prepreka sa kojima se suočavaju osobe sa invaliditetom, razumljiv je podatak koji pokazuje da je samo 10,3% osoba sa invaliditetom pohađalo neki kulturni događaj u protekloj godini (što je polovina od nacionalnog prosjeka 20,4%). Učešće u dobrovoljnom radu ili političkim aktivnostima je minimalno, ali i pored toga njihovo učešće je veće u odnosu na učešće prosječnog crnogorskog građanina – 9,3% u poređenju sa 7,7%. Situacija je takva, uglavnom, zahvaljujući različitim udruženjima koja pružaju podršku osobama sa invaliditetom. Šteta je, međutim, što mali broj ne provodi dovoljno vremena na hobije (22,4%, nacionalni prosjek 39,2%), s obzirom na to da bi ta vrsta angažmana mogla mnogima uljepšati život. Polovina osoba sa invaliditetom (51,9%) vjeruje da društvenim kontaktima, aktivnostima posvećuje dovoljno vremena, pa su i zadovoljstvo društvenim životom ocijenili sa 5,1 (na skali od 1 do 10). Na sličan način su ocijenili i opšte zadovoljstvo sopstvenim životom sa 5,3.

### 3.4.9. Najvažniji podaci i preporuke

Širok niz društvenih prepreka sprječava osobe sa invaliditetom da u potpunosti i djelotvorno učestvuju u svim aspektima društva i razvoja po mjeri čovjeka. Pet odsto domaćinstava osoba sa invaliditetom je društveno isključeno. Osobe sa invaliditetom u Crnoj Gori su uglavnom pasivni korisnici državne pomoći, pošto je društvena „stigma“ prema pojedincima sa invaliditetom prilično snažna. Broj lica sa invaliditetom u Crnoj Gori procjenjuje se na 7 do 10%, od ukupnog broja stanovnika. Pored javne percepcije utemeljena predrasudama i ograničene pristupačnosti objektima, osobe sa invaliditetom se suočavaju sa preprekama u oblasti pristupa obrazovanju, mogućnostima zapošljavanja i zdravstvenim uslugama. Osobe sa invaliditetom susrijeću se i sa drugim preprekama koje stoje na putu njihovom socijalnom uključivanju, uključujući:

- Nedostatak podataka i evidencije o osobama sa invaliditetom;
- Nedostatak svijesti kod javnosti i donosilaca odluka o potrebama osoba sa invaliditetom;
- Iako je usvojen Pravilnik o standardima

pristupačnosti, većina objekata u kojima su smještene javne institucije kao i većina prevoznih sredstva i dalje su nepristupačna za osobe sa invaliditetom;

- Ograničena dostupnost socijalnih usluga za osobe sa invaliditetom i manjak programa koji za cilj imaju deinstitucionalizaciju;
- Nedostatak socijalnih usluga i programa rehabilitacije u okviru zajednice, programa osposobljavanja za samostalan život koji se mogu razviti kroz decentralizaciju;
- Ograničeni kapaciteti javnog zastupanja NVO-a koje predstavljaju osobe sa invaliditetom kao i ograničena održivost udruženja osoba sa invaliditetom. Na primjer, potrebno je pružiti podršku udruženjima osoba sa invaliditetom i udruženjima roditelja djece sa invaliditetom kako bi unaprijedili vještine zastupanja, što bi se moglo postaći usvajanjem odgovarajuće regulative u Skupštini u cilju osnaživanja uloge ovih grupa;
- Ograničen opseg vještina roditelja, pružaoca njege, centara za socijalni rad i profesionalnog osoblja u specijalizovanim institucijama;
- Nedostatak kapaciteta javnih institucija da bi se odgovorilo na potrebe osoba sa invaliditetom.

### 3.4.10. Preporuke u pogledu politike

Prepreke socijalnom uključivanju osoba sa invaliditetom moraju se eliminisati, umjesto da se ove osobe prepuste životu u okviru institucionalizovanih aranžmana, segregacionom obrazovanju, zaštitnom zapošljavanju, naknadama i davanjima. Da bi se odgovorilo na ove i ostale izazove, poželjno je sljedeće:

- Uspostaviti i razviti sveobuhvatnu i detaljnu bazu podataka o osobama sa invaliditetom i njihovim porodicama, po opštinama, grupi invaliditeta, mehanizmima socijalne zaštite i podrške i obezbijediti da osobe sa invaliditetom, na odgovarajući način, budu obuhvaćene popisom stanovništva;
- Nastaviti primjenu *Strategije za integraciju osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori*. Mjere i strategije prikazane u tekstu *Strategije* su prijeko potrebne i trebalo bi proširiti opseg programa, usluga i beneficija koje osobama sa invaliditetom obezbjeđuju nacionalna i lokalne vlasti;
- Obezbijediti odgovarajuću socijalnu zaštitu i unaprijediti podršku i usluge koje su usmjerene na invaliditet. Podrška i usluge usmjerene na invaliditet mogu obuhvatiti socijalni smještaj, podršku uz uvođenje ličnog asistenta, tehničku podršku i pomagala, posebnu opremu, asistenciju (podršku) u sitcanju životnih vještina, adaptaciju smještaja i pristupačnost prevozu. Treba povećati broj usluga na nivou zajednice kako bi se osobama sa invaliditetom omogućilo da žive u sopstvenim domovima, a ne da budu institucionalizovane, odnosno zatvorene u institucijama.
- Uvesti sveobuhvatan skup mjera kojima se promoviše uključivanje osoba sa invaliditetom u formalno tržište rada. Veliki broj osoba sa invaliditetom može i želi da radi, stoga je svaka politika koja je utemeljena na pretpostavci da osobe sa invaliditetom nijesu radno sposobne manjkava. Pružanje pomoći ljudima da nađu posao promoviše njihovo socijalno uključivanje. Da bi se ovaj cilj ostvario, potrebno je da osobe sa invaliditetom imaju puni i podjednak pristup svim uslugama zapošljavanja finansiranim iz državnog budžeta, shodno njihovim potrebama. Vlada bi trebalo da obezbijedi subvencije preduzećima kako bi ih podstakla da zapošljavaju osobe sa umanjenom radnom sposobnošću. Zaštitne radionice koje Vlada subvencioniše i dalje će igrati važnu ulogu u zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Ali sve u cilju promovisanja socijalnog uključivanja, potrebno je osigurati sredstva za dalje stručno i praktično usavršavanje da bi se što više osoba sa invaliditetom zaposlilo kroz regularno tržište rada. Pokrenuti nove i dalje podržati postojeće programe kojima se promoviše uključivanje osoba sa invaliditetom u opšte, regularno tržište rada, poput davanja subvencija preduzećima koja zapošljavaju osobe sa invaliditetom ili razmotriti šeme kojima se nudi intezivna pomoć na samom radnom mjestu u vidu obezbjeđivanja individualnih radnih trenera-asistenata;
- Poboljšati pristupačnost stambenih i drugih objekata, javnih usluga i prevoznih sredstava. Trebalo bi takođe kreirati i primijeniti politike pristupačnosti za nabavku roba, usluga i infrastrukture, čime se promoviše uključivanje osoba sa invaliditetom u društveni i ekonomskih život;
- *Nastaviti primjenu Strategije inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori* i povećati pristup

formalnom obrazovanju za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju. Kako značajan broj djece sa smetnjama u razvoju ostaje izvan obrazovnog sistema, ova djeca ne samo da su isključena iz obrazovanja već su im uskraćene mogućnosti za dalji razvoji socijalno uključivanje. Ukoliko nemaju pristup obrazovanju, njihov pristup stručnom usavršavanju, zapošljavanju, prihodovanju i budućem poslovnom napredovanju, takođe je izrazito smanjen. Rana, pravovremena intervencija, inkluzivno obrazovanje, uz pristup obrazovanju u redovnim školama u svojoj sredini, zajednici, pružaju najbolju mogućnost za većinu djece i omladine sa invaliditetom da pristupe obrazovanju i da se unaprijedi njihovo socijalno uključivanje;

- Ratifikovati UN Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom i fakultativnim protokolom.

## 3.5. Populacija Roma, Aškalija i Egipćana (RAE)

Populacija Roma, Aškalija i Egipćana (RAE) živi u ekstremnom siromaštvu. Ova grupa je daleko najsiromašnija od ostalih društveno ugroženih grupa. RAE je i društveno isključena i marginalizovana grupa i ne postoji definisana, jaka mreža socijalne zaštite koja bi ih štitila. Populacija RAE je snažno pogođena društvenim predrasudama i negativnim stereotipima. Ovakav tretman populacije RAE je prisutan širom Evrope, a primjetan je i u Crnoj Gori. Crnogorski zavod za statistiku – (Monstat), u saradnji sa Nacionalnim romskim savjetom i koalicijom romskih NVO-a – Romski krug, sproveo je jedan vid probnog popisa populacije RAE u 2008. Istraživanje je pokazalo da trenutno u Crnoj Gori živi 11.001 pripadnika populacije RAE, uključujući domicilna i raseljena lica sa Kosova<sup>106</sup>. Svrha ovoga istraživanja je bila izrada baze podataka

romske populacije koja je predviđena Strategijom za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori za period 2008-2012. godine.

### 3.5.1. Pravni i strateški okvir

Zakon o pravima i slobodama manjina (2006) uvodi afirmativnu akciju u cilju poboljšanja političkog predstavljanja i mogućnosti zapošljavanja, kao i pružanja podrške obrazovnim preferencijama manjina. Savjeti manjina, čiji je zadatak da predstavljaju manjine i sprovode odgovarajuće politike, takođe su uspostavljeni u to vrijeme, uključujući i Savez Roma. Važno je naglasiti da ovaj zakon daje prava samo onim članovima manjina koji imaju crnogorsko državljanstvo, što isključuje RAE sa Kosova i druga RAE lica sa neriješenim pitanjem državljanstva. Ovo potpoglavlje se bavi RAE rezidentima, odnosno populacijom RAE koja ima crnogorsko državljanstvo. Međutim, veliki broj rezidenata RAE je rođen na Kosovu, a potom se preselilo u Crnu Goru 1970-tih i 80-tih i još uvijek nema riješen pravni status. Tako je Istraživanje pokazalo da samo samo 75% populacije RAE ima crnogorsko državljanstvo, a da se 11.1% prijavilo za sticanje crnogorskog državljanstva. Novi crnogorski Zakon o državljanstvu sa pratećim propisima postavlja brojne prepreke za populaciju RAE za sticanje državljanstva, jer mnogi od njih ne posjeduju lična dokumenta, i slično.

Crnogorske vlasti su uključene u nekoliko međunarodnih inicijativa koje se bave rješavanjem položaja RAE. Država trenutno učestvuje u Dekadi uključivanja Roma za period 2005-2015. U cilju utvrđivanja Vladinih obaveza, donešeni su Nacionalni akcioni plan za realizaciju Dekade uključivanja Roma u Crnoj Gori<sup>107</sup> za period 2005-2015. i Nacionalna Strategija za poboljšanje položaja populacije RAE u Crnoj Gori za period 2008-2012. Kao neke od najhitnijih zadataka i ciljeva, Strategija naglašava važnost borbe protiv svih vidova diskriminacije i nejednakosti koje pogađaju RAE populaciju. Međutim, pravni okvir za rješavanje pitanja diskriminacije još uvijek nije završen i trebalo bi pripremiti i usvojiti sveobuhvatan antidiskriminatorski zakon. Ovo je važan aspekt jer veliki broj RAE smatra da ne postoji prave jednakosti, i u velikoj mjeri osjeća prisustvo etničkih tenzija u društvu (59%).<sup>108</sup>

106. RAE raseljena lica sa Kosova su predmet potpoglavlja 3.6.

107. „Dekada uključivanja Roma za 2005–2015. jeste politička odluka bez presedana, donešena od strane evropskih vlada da rade na poboljšanju društveno – ekonomskog položaja i društvenom uključivanju Roma. Dekada je međunarodna inicijativa koja okuplja vlade, međuvladine i nevladine organizacije, kao Romsko građansko društvo, u cilju ubrzanog progressa usmjerenog ka poboljšanju blagostanja Roma i revidiranja tog napretka na jedan transparentan i mjerljiv način. Dekada je usmjerena na prioritete oblasti obrazovanja, zapošljavanja, zdravstva i smještaja i obavezuje vlade da uzmu u obzir ostala suštinska pitanja siromaštva, diskriminacije, i jednakosti polova.“ – Zvaničan vebsajt Dekade uključivanja Roma, na: <http://romadecade.org/>.

108. UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.

*Neki mladići su tražili kopije izvoda uvjerenja o državljanstvu, ali im je rečeno da ih više nema u knjizi državljana. Mladići su pitali kako je to moguće, jer su ranije na isto mjesto dolazili po izvode, i rečeno im je da njihovo „stano državljanstvo“ više ne važi.*

---  
*Ja sam iz Makedonije, i već trideset godina živim u Crnoj Gori. Nekad sam imala sva prava, ali nakon osamostaljenja Crne Gore ne mogu više da glasam, nemam pravo na zdravstveno osiguranje, niti ću moći da se upišem u evidenciju nezaposlenih u Zavodu za zapošljavanje, neću imati nikakva prava.*

## 3.5.2. Siromaštvo i društvena isključenost

Zakonodavni i politički pomaci opisani u prethodnom poglavlju su zasigurno vrijedni hvale, mada je teško primijetiti da ima nekog vidljivog poboljšanja u životima većine pripadnika populacije RAE. Strategijama smanjenja siromaštva iz 2003. godine predviđa hitnu potrebu za sistematskim rješavanjem pitanja ekstremnog siromaštva među populacijom RAE. Pa ipak, rezultati Istraživanja za 2008. godinu pokazali su da je RAE kao grupa i dalje više izložena siromaštvu i isključenosti nego bilo koja druga socijalno ugrožena grupa koja je bila obuhvaćena ovim Istraživanjem. Stopa siromaštva populacije RAE je 36%, a 14% domaćinstava RAE su društveno isključena. RAE, takođe, osjećaju veliku tenziju između bogatih i siromašnih (i među samom RAE populacijom) u Crnoj Gori.

RAE su ocijenili zadovoljstvo životnim standardom sa 5,38 (na skali od 1 do 10), u poređenju sa nacionalnim prosjekom od 6,31. Njihova materijalna situacija je, takođe, percipirana kao prilično loša: čak 65% RAE domaćinstava suočava se sa poteškoćama ili velikim poteškoćama da bi pokrili mjesečne troškove, u poređenju sa 49% prosječnih građana Crne Gore koji se nalaze u istoj situaciji. Ocijenili su da bi njihovim domaćinstvima bilo potrebno 646€ mjesečno da bi pokrili sve potrebe, što predstavlja veoma skromnu procjenu za demografski brojne RAE porodice i čini gotovo polovinu procjene na nacionalnom nivou (1.112€). RAE domaćinstva, uglavnom, nijesu u mogućnosti da podrže sopstveni opstanak na drugi način, jer ne posjeduju obradivu zemlju (99%), ili stoku (100%).<sup>109</sup>

109. UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.

110. UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.

## 3.5.3. Pristup zapošljavanju

Postoji nekoliko ključnih razloga zbog kojih su RAE tako ekstremno izloženi siromaštvu i društvenoj isključenosti, što dodatno ograničava mogućnosti zapošljavanja za RAE. Razlozi su sljedeći:

- nepostojanje ili nizak stepen obrazovanja
- visoka stopa nezaposlenosti pogotovu među ženama RAE; i
- društvene predrasude.

Većina radno aktivne RAE populacije nekako još uvijek uspijeva da osigura egzistenciju na neformalnom tržištu, radeći u krajnje nehumanim uslovima. Oni su ti koji rade „nepoželjne, prljave“ slabo plaćene poslove i njihova se osnovna prava po osnovu rada često krše.

Nema zvaničnih podataka o pristupu RAE populacije zapošljavanju, mada rezultati Istraživanja pokazuju da je samo 20% njih zaposleno, naglašavajući težak pristup RAE mogućnostima zapošljavanja. Tri osnovna zanimanja su zanati (12%), popravke (37%) i zaposlenje u javnim komunalnim preduzećima tj. na prikupljanju komunalnog otpada (preko 50%). Prosječni prihod RAE na ovim zanimanjima iznosi 237€ mjesečno. Većina zaposlenih RAE su registrovani i rade puno radno vrijeme, i samo svaki peti zaposleni RAE ima ugovor o radu na neodređeno vrijeme.

Procenat RAE koji su angažovani u nekoj vrsti dohodovnih aktivnosti (uključujući zaposlenje) je 17%, pri čemu je, kako Istraživanje otkriva, prisutan jaz među polovima – 84% njih su muškarci i 16% žene. Za preostalih 83%, dugoročna nezaposlenost je akutna, hronična i prosječna dužina čekanja na posao je skoro pet godina. Polovina RAE koristi usluge Zavoda za zapošljavanje i to uglavnom savjetovanje i obuke. Za RAE, ne samo da je teško naći posao, nego i kad ga nađu ti poslovi su lošeg kvaliteta, te je stepen zadovoljstva poslom ocijenjen samo sa 3,5 (na skali od 1 do 10)<sup>110</sup>

*Zavod za zapošljavanje pruža RAE sve vrste stručnih usavršavanja. Ali sve se svodi na to, nema daljeg obrazovanja, nema prakse, usavršavanja, niti stvarnog zapošljavanja.*

---  
*Bio je objavljen oglas za dvije pozicije administratora. Jedan mladi Rom je želio da se prijavi, ali su ga u toj nadležnoj kancelariji pitali kako je i mogao pomisliti da se prijavi za taj posao i kakvo to obrazovanje on može da ima. Kada je rekao da ima završenu srednju školu, odgovor je bio: "Ti Cigo, i ti hoćeš da se prijaviš? Idi kući."*

Veliki problem u školi je što djeca nijesu dolazila na časove jer nijesu imala adekvatnu odjeću ili nijesu imali pare za sredstva za higijenu. Pričao sam sa roditeljima i rekli su mi: „kako da pošaljemo djecu u školu u papučama? Ne možemo ih poslati u papučama u zimsko doba.“

---  
Pošto su RAE ekonomski ugrožena grupa, veoma mali broj djece može ići u predškolsko. Većina ide direktno u prvi razred.

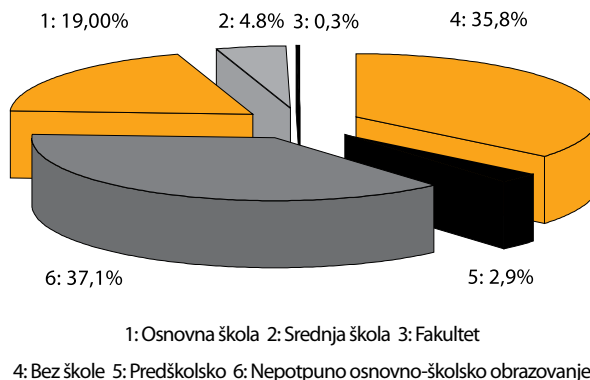
### 3.5.4. Pristup obrazovanju

Nizak stepen obrazovanja RAE često se navodi kao izgovor za visoku stopu nezaposlenosti među populacijom RAE. Sami RAE, obuhvaćeni Istraživanjem, izrazili su veliko nezadovoljstvo stepenom sopstvenog obrazovanja (2,9 na skali od 1 do 10), što je najniže ocjenjen aspekt njihovog života.<sup>111</sup> Svi nivoi obrazovnog sistema, od predškolskog do univerzitetskog, zvanično su dostupni za RAE, mada većini djece RAE potrebna je dalja, dodatna pomoć, na principima inkluzivnog obrazovanja, (Roma nastavnici, savjetnici u obrazovanju, obrazovanje roditelja RAE o značaju obrazovanja, i slično) za uključivanje u vaspitno-obrazovni sistem i ohrabrenje da pohađaju školu i da se u njoj i zadrže. Stopa napuštanja škole među djecom RAE je visoka.<sup>112</sup> Iako je Vlada Crne Gore prepoznala važnost pružanja podrške jednakom pristupu Romske djece obrazovanju pokretanjem 'Inicijative obrazovanja Roma' (IOR) i učešća u Dekadi Roma, svaka krupnija promjena u sistemu obrazovanja zahtijevala bi značajano vrijeme. Pored toga, stepen siromaštva populacije RAE ukazuje na činjenicu da često nijesu u mogućnosti da pokriju troškove koje iziskuje obrazovanje<sup>113</sup>.

Nepismenost je u velikoj mjeri prisutna u RAE zajednicama u Crnoj Gori: Istraživanje je pokazalo da je 72% populacije RAE nepismeno, pri čemu je i ovdje prisutan jaz između rodova (74% žena naspram 26%

muškaraca). Stepen obrazovanja je izuzetno nizak (kao što je prikazano na grafikonu 3.5.1.): 36% je bez škole (uz prisutan jaz među rodovima: 35% muškaraca i 65% žena). Samo 4% ima završenu srednju školu. Stopa napuštanja škole od 18% za djevojčice potvrđuje i da obrazovanje žena nema uporište u tradiciji ove etničke grupe. Istovremeno, obrazovanje se ne smatra doživotnim procesom, jer čak 99% RAE nije pohađalo nikakvu školu ili obuku u prethodnoj godini.

Grafikon 3.5.1: Obrazovni profili RAE populacije



Izvor: UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.

### 3.5.5. Pristup uslugama zdravstvene zaštite

Zdravstveno osiguranje je preduslov za pristup javnoj zdravstvenoj zaštiti. Gotovo svi pripadnici populacije RAE (98%) koji su učestvovali u Istraživanju bili su na neki način zdravstveno osigurani,<sup>114</sup> a većina RAE djece, takođe, je obuhvaćena sistemom redovnog vakcinisanja (90%).<sup>115</sup> Ovo je, očigledno, izuzetno pozitivan pomak, mada, potrebno je primijetiti da su troškovi specijalističkih pregleda,<sup>116</sup> u komercijalnim, privatnim zdravstvenim ustanovama, kao i neophodnih lijekova često previsoki za većinu osiromašenih RAE domaćinstava.

111. Stepenn zadovoljstva RAE se kreće od 2,9 stepenom obrazovanja do 5,8 porodičnim životom i zajedno sa raseljenim licima sa Kosova predstavlja najniži stepen zadovoljstva – UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.

112. Prema istraživanjima NVO-a, procjenjuje se da je do 60% RAE djece van sistema školstva. Stope ispisa, napuštanja škole za RAE djecu koji pohađaju školu su veoma visoke: samo 29% praćene RAE djece koja su se upisala u 5 razred, završilo je godinu. – Saopštenje za javnost FOSI ROM, „Djeca crnogorskih Roma još uvijek se suočavaju sa ozbiljnim preprekama u obrazovanju“, april 2008.

113. Obrazovanje jeste besplatno ali djeca RAE ne mogu sebi priuštiti pristojnu odjeću, obuću, organizovane ekskurzije, školske časopise, što je izuzetno jak faktor demotivizacije. Pored toga, potrebno je da roditelji RAE djece prođu edukaciju o značaju obrazovanja. Osnovnoškolsko obrazovanje je obavezno ali ne postoji mehanizam koji bi RAE roditelje primorao da upišu djecu u školu.

114. Preostalih 2% nemaju zdravstveno osiguranje zbog njihovog neriješenog pravnog statusa. – UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.

115. Nacionalna strategija za poboljšanje položaja Roma u Crnoj Gori za period 2008-2012.

116. Usljed dugih lista čekanja, i drugih razloga koji su uzrok nedostupnosti javnih zdravstvenih usluga, poput specijalističkih pregleda, RAE i drugi se okreću komercijalnim davaocima zdravstvenih usluga.

### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

Na primjer, bio je jedan slučaj jednog ginekologa koji je odbio da pregleda pet ili šest RAE žena. Jedan od tih slučajeva je imao tragičan kraj: žena se teško razboljela i umrla.

---  
Ako odem na specijalistički pregled u privatnu ordinaciju, moram da platim najmanje 100-150€ za pregled. Ukoliko želim da isti uradim u bolnici, moram čekati na red 3-4 mjeseca. Mogao bih umrijeti prije nego dođem na red!

RAE populacija je prilično zadovoljna svojim zdravljem – 5.4 (na skali od 1 do 10) jer većina vjeruje da je dobrog ili veoma dobrog zdravlja, dok samo svaki deseti ispitanik svoje zdravstveno stanje ocjenjuje lošom ili veoma lošom. Ovo je donekle iznenađujuće u svijetlu niskog očekivanog životnog vijeka ove populacije. Dok 13% populacije boluje od neke hronične bolesti, više od trećine ispitanika izjavilo je da su lišeni radne sposobnosti zbog neke vrste invaliditeta. To se obično odnosi na koronarne ili respiratorne bolesti, koje su u većini slučajeva rezultat loših životnih uslova.<sup>117</sup>

Usljed niskog stepena obrazovanja i teških životnih uslova i dr, žene RAE veoma rano stupaju u brak, i često se radi o ugovorenim brakovima; imaju brojne trudnoće, dešava se da se jedan broj njih još uvijek porađa kod kuće i da vodi brigu o starijim i članovima porodice sa invaliditetom. Žene RAE rijetko (75% ispitanica) posjećuju ginekologa, zbog čega je njihovo zdravlje ugroženo i može dodatno uticati na povećanje stope smrtnosti na porođaju.

### 3.5.6. Pristup uslugama socijalne zaštite

Populacija RAE ima ograničen pristup sistemu socijalne zaštite, usljed nepismenosti i jer nema crnogorsko državljanstvo. Ne postoje podaci o zastupljenosti RAE među korisnicima prava iz socijalne i dječje zaštite, mada se pretpostavlja da ima RAE lica koja ispunjavaju uslove za ostvarivanje ovih prava a koji ne primaju socijalnu pomoć niti koriste druge dostupne beneficije i usluge. Aktuelna politika prepoznaje ovaj problem i jedan od osnovnih ciljeva definisanih Nacionalnom strategijom za poboljšanje statusa romske populacije u Crnoj Gori je da se RAE populaciji

117. UNDP/ISSP Istraživanje društvene isključenosti, 2008.

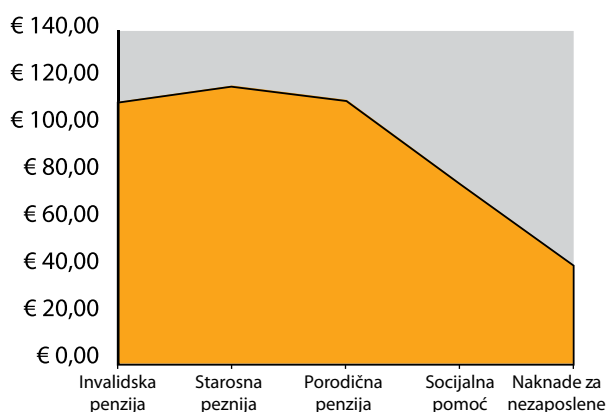
### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

Jedan od razloga zbog čega RAE često ne primaju socijalnu pomoć je taj što nemaju lična dokumenta i državljanstvo.

olakša pristup sistemu socijalne i dječje zaštite.

Iako su ekstremno siromašni, manje od jedne petine (18,4%) RAE porodica su korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice (MOP). Interesantno je primijetiti da samo nešto malo preko 1% RAE populacije prima starosnu penziju – evidentno je da je veoma mali broj RAE radi dovoljno dugo da bi ostvarili pravo na ovu penziju. Nijedana vrsta socijalne pomoći, penzije, koju primaju RAE, ne prelazi liniju siromaštva, kao što je to prikazano grafikonom 3.5.2.

Grafikon 3.5.2: RAE socijalna davanja, penzije nasuprot linije siromaštva (140-160€)

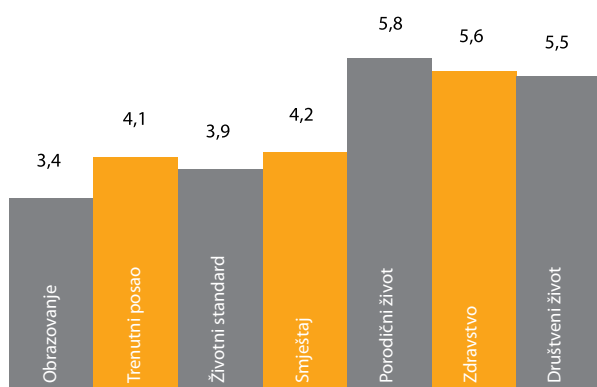


Izvor: UNDP/ISSP Istraživanje društvene isključenosti, 2008.g.

Imajući u vidu veliki raskorak između potreba i obezbijeđenih sredstava, nije iznenađujuće što RAE ispitanici smatraju da su usluge socijalne zaštite veoma lošeg kvaliteta 3,2 (na skali od 1 do 10). Uprkos svim nedaćama kojima su svakodnevno izloženi, RAE su zadovoljni životom tj. njihova prosječna ocjena zadovoljstva životom je 5,4 (na skali od 1 do 10), što ukazuje na snagu i otpornost koja preovlađuje unutar ovih zajednica. Na grafikonu (3.5.3.) dat je ukupan pregled zadovoljstva životom i životnim aspektima ove grupe.



Grafikon 3.5.3: Stepen zadovoljstva RAE populacije



Izvor: UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.g.

### 3.5.7. Pristup stambenom smještaju i prevozu

Uslovi stanovanja u kojima živi većina evropskih Roma su ispod svakog standarda, nedostaje im osnovna infrastruktura, naselja su često izolovana, getoizovana, a RAE su bez prava vlasništva nad nekretninom. Uslovi stanovanja u crnogorskim RAE zajednicama opterećeni su istim problemima. Zabrinjavajuće je da samo 38% RAE domaćinstava koja su učestvovala u Istraživanju žive u smještaju nad kojim imaju pravno vlasništvo. Više od polovine RAE živi u neformalnom smještaju bez odgovarajuće dokumentacije (51%) a preostalih 8% iznajmljuje smještaj<sup>118</sup>.

RAE u Crnoj Gori su pretežno nezadovoljni kvalitetom smještaja i nakon obrazovanja ocijenili su ga drugom po redu najnižom ocjenom: 3,3 (na skali od 1 do 10). Gotovo jedna četvrtina živi u pretrpanim neuslovnim barakama. Jedna trećina RAE domaćinstava nema uopšte pristup vodovodnoj infrastrukturi.<sup>119</sup> Štoviše, zbog nezaposlenosti kao i zbog loše plaćenih poslova, većina RAE ne može da dobije kredite od banaka u cilju poboljšanja uslova stanovanja.

#### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Što se tiče smještaja, široko je poznato da RAE populacija uglavnom nema dokaz o pravnom vlasništvu. Naše kuće ne zadovoljavaju minimum životnog standarda. Naše čitave porodice spavaju u jednoj sobi, nemamo kupatila, vode iz česme, a neki nemaju ni struju.*

Za razliku od percepcije prosječnih crnogorskih građana, većina RAE ispitanika se žali na različite probleme životnog okruženja : 81% kaže da nema pristup zelenim površinama i parkovima, 65% se žali na zagađenost vazduha, 63% uopšte nema pristup rekreativnim centrima na otvorenom i 47% se žali na buku.<sup>120</sup> Očigledno je da teški uslovi u kojima živi većina RAE populacije utiču na njihovo zdravlje, što nije slučaj sa prosječnim građaninom.

### 3.5.8. Društveno i političko učešće

Društveno i političko učešće RAE populacije ograničeno je kako njihovom materijalnom situacijom tako i društvenim predrasudama. RAE populacija nema predstavnika u Skupštini Crne Gore, i uglavnom ostaje izvan političkih aktivnosti: nijedan od ispitanika nije učestvovao ni na jednom političkom skupu i sl. u prethodnoj godini. Oni koji nemaju državljanstvo, takođe, ne mogu ostvariti pravo glasa niti pravo da budu birani. Međutim, postoji jedan broj prepoznatih RAE NVO-a i nedavno uspostavljeni Savjet Roma koje snažno zastupaju i rade na poboljšanju položaja RAE. Čini se, takođe, da RAE ima veoma nizak stepen povjerenja u ljude (3,3 na skali od 1 do 10, u poređenju sa 4,2 što predstavlja nacionalni prosjek).

Čak 99% ispitanika ne posjećuje kulturne događaje (u poređenju sa 79% građana Crne Gore), a 69% ima premalo vremena za hobije. Ipak, većina RAE je zadovoljna svojim društvenim i porodičnim životom, ocjenjujući ga sa 5,6, odnosno 5,8 a većina njih smatra da provodi dovoljno vremena u krugu porodice (61%). Ponovo se porodica javlja kao snažan kohezioni faktor i za ovu grupu.

#### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Aktivno učešće i uključivanje Roma u lokalne i državne institucije je suštinsko. Zato treba uvesti „romske asistente“. Na primjer, ako Romi žele da dođu do neke informacije oni bi radije pričali sa romskim asistentima jer u njih imaju više povjerenja. Njih mogu pitati za savjet kako da dobiju izvod iz matične knjige rođenih, ili kako da dobiju neophodna lična dokumenta. Ovo se pokazalo veoma uspješnim u praksi u drugim zemaljama. Uvođenje Roma u javne institucije je bilo od izuzetnog značaja.*

118. UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.

119. UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.

120. Kada je u pitanju nacionalni prosjek za različita pitanja, procentualno izražen broj osoba koje su imale mnogo ili veoma mnogo razloga da se žale su sljedeći: nedostatak zelenih površina 28%, zagađenje vazduha 25%, nedostatak centara za rekreaciju 28%, buka 18%.

### 3.5.9. Najvažniji podaci i preporuke

Prepreke socijalnom uključivanju i razvoju po mjeri čovjekasakojimasesrijećeRAEpopulacija su višestruke i uključuju slabo stečeno obrazovanje, visoke stope nepismenosti, visoke stope nezaposlenosti, snažne društvene predrasude i izražene tradicionalne stereotipe prema RAE, kao i neriješeni pravni status za mnoge RAE u državi. Žene RAE, živeći u tradicionalnim patrijarhalnim zajednicama, ne samo da se suočavaju sa teškoćama siromaštva i samom činjenicom što su pripadnice RAE, već su , i izložene rodnoj diskriminaciji.

Četrnaest odsto (14%) domaćinstava RAE je društveno isključeno. Prema procjenama RAE NVO-a oko 25% RAE nema definisan pravni status u državi usljed nedostatka ličnih dokumenata. Kao rezultat toga oni imaju ograničen ili nemaju pristup javnim uslugama jer samo 18,4% porodica RAE su korisnici socijalnih davanja. RAE imaju velike teškoće da obezbijede pristojan stambeni smještaj i samo 38% ima u vlasništvu stambeni objekat, dok 50% njih živi u bespravno sagrađenim objektima u predgrađima. Nezaposlenosti je izuzetno visoka jer je samo 20% RAE zaposleno. Pristup tržištu rada je posebno ograničen zbog niskog stepena obrazovanja – 40% nema formalno obrazovanje i većina RAE je nepismena.

### 3.5.10. Preporuke u pogledu politike

Politike i zakonodavstvo koje promovišu socijalno uključivanje RAE su tek nedavno donešene i njihovo sprovođenje je ograničeno kapacitetima državne administracije i budžetskim ograničenjima. Dalje, stvaran uticaj ovih mjera bi trebalo pratiti i ocijeniti na djelotvoran način.

Najveće prepreke socijalnom uključivanju sa kojima se RAE suočavaju su društvene prirode: potajne i duboko ukorijenjene negativne percepcije i neutemeljena uvjerenja koja stanovnici Crne Gore gaje prema RAE. Građani Crne Gore nijesu uvijek spremni da populaciju RAE tretiraju na način bez predrasuda i kao ravnopravne građane Crne Gore.

Naprijed navedene preporuke imaju za cilj otklanjanje barijera socijalnoj uključenosti i razvoju po mjeri čovjeka za pripradnike RAE:

- Uvesti perspektivu RAE pri prikupljanju statističkih podataka na nacionalnom nivou i kod njihove obrade na nivou oblasti/ tj. po sektorima kako bi se ocijenili efekti politika usmjerenih na RAE i ukupni uslovi koji ste tiču ove grupe.
- Primijeniti integrisane pristupe promovisanju socijalnog uključivanja za RAE, posebno na opštinskom nivou. Naročito bi lokalni biro i rada i centri za socijalni rad mogli da zaposle RAE koji su u potpunosti upoznati sa potrebama i kulturom RAE, kako bi pomogli pojedincima da razviju individualne planove zapošljavanja i pripreme se za traženje posla.
- Riješiti pitanje pravnog statusa RAE ili sprovesti privremena rješenja koja bi RAE omogućila pristup sistemu socijalne zaštite. Pošto pojedini pripadnici populacije RAE ne posjeduju lična dokumenta, njihov pravni status u Crnoj Gori ostaje neriješen, te stoga nemaju pristup sistemu socijalne zaštite, ostalim pravima, javnim uslugama, niti mogu biti vlasnici nepokretnosti i slično.
- Utvrditi i sprovesti ciljane intervencije protiv snažnih društvenih predrasuda i tradicionalnih stereotipa sa kojima se RAE suočavaju. Intervencije mogu biti usmjerene prema poslodavcima, zaposlenima u obrazovanju, državnim organima koji rade sa RAE, kao i na javnost uopšte. Aktivnosti u ovoj oblasti treba da obuhvate obuku u cilju promovisanja informisanosti i poštovanja ljudskih prava sa posebnim osvrtom na kulture, jezike i način življenja RAE. Takođe, treba da se razmotre programi afirmativne akcije čija je namjena angažovanje pripadnika RAE populacije da rade u državnim organima na svim nivoima kao jedan vid smanjenja predrasuda i stereotipa.
- Dalje integrirati učenike i studente RAE u formalno obrazovanje uz dodatnu podršku. Vlada bi trebalo da investira više u organizovanje obuka i angažovanje RAE nastavnika i obrazovnih asistenata. Vlada bi, takođe, mogla izraditi posebne obrazovne planove i udžbenike koji su usko usmjereni na poboljšanje akademskih dostignuća studenata RAE. Trebalo bi podržati stipendije i učiniti ih održivima, kao i sprovesti obuke za opismenjavanje odraslih i stručno usavršavanje.

## 3.6. Raseljena lica, interno raseljena lica, izbjeglice<sup>121</sup>

Desetine hiljada osoba, koje su bile primorane da napuste domove u susjednim državama, našle su sklonište u Crnoj Gori. Od 30. aprila 2009. godine, 16.259 ljudi sa Kosova i 8.023 iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine živi u Crnoj Gori.<sup>122</sup> Većina njih došla je u Crnu Goru u periodu nakon 1990. godine – jedna četvrtina izbjegličke populacije došla je u periodu od 1990-1995, prije potpisivanja Dejtonskog sporazuma, dok je većina (56%) došla za vrijeme konflikta na Kosovu (1999-2000).

U 2005. godini, Vlada Crne Gore donijela je Nacionalnu strategiju za rješavanja pitanja izbjeglica i „interno raseljenih lica“ u Crnoj Gori. Strategija, koja je istekla u martu 2008. g, uspostavlja programski okvir za ova pitanja i fokusira se na tri potencijalna trajna rješenja: repatrijacija, lokalna integracija i odlazak u treće zemlje. Međutim, nikada nije urađena evaluacija dostignuća i primjene ove Strategije.

### 3.6.1. Pravni i strateški okvir

Raseljena lica došla su u Crnu Goru iz različitih zemalja i u različitom trenutku, te stoga imaju različite osnove za sticanje pravnog statusa u ovoj državi. Dikusija u tekstu ispod odnosi se na dvije pravno različite grupe: raseljena lica iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske i raseljena lica sa Kosova.

#### *Raseljena lica iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske*

Licima koja su u Crnu Goru došla za vrijeme konflikta u ovim zemljama, Ministarstvo unutrašnjih poslova dodijelilo je status „raseljenih lica“. Ovaj status ne odgovara okolnostima njihovog dolaska u Crnu Goru i lišava ih brojnih međunarodno priznatih prava.

Postoji mogućnost za rješavanje njihovog statusa pomoću jednog od sljedećih pravnih instrumenata:

- Na osnovu Zakona o azilu (2007), „raseljena lica“ bi potencijalno mogla biti priznata kao izbjeglice pod uslovom da ispunjavaju neophodne uslove predviđene Zakonom.
- Na osnovu Zakona o državljanstvu (2008), „raseljena lica“ bi mogla postati crnogorski državljani ukoliko ispunjavaju uslove predviđene Zakonom. Imajući u vidu važeće kriterijume za sticanje državljanstva, veoma mali broj raseljenih lica bi stekao to pravo zbog uslova koji zahtijevaju obezbjeđen smještaj i garantovan stalan izvor prihoda u iznosu koji im omogućava materijalnu i socijalnu sigurnost (prilično teško je za raseljena lica iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske da ispune ove uslove jer nemaju formalno pravo na rad u Crnoj Gori). Potrebno im je takođe „prebivalište u kontinuitetu“ u periodu od deset godina, što je zahtjev koji bi bilo veoma teško ispuniti za većinu njih usljed diskriminišućih kriterijuma podzakonskog akta kojim je dodatno utvrđeno da raseljena lica, kojima su identifikaciona dokumenta izdata u njihovoj državi porijekla, tim činom već prekidaju boravak u Crnoj Gori.<sup>123</sup>
- Na osnovu Zakona o strancima (2008), „raseljena lica“ bi mogla produžiti boravak u Crnoj Gori kao stranci. Međutim, da bi se kvalifikovali bilo za stalan ili privremeni boravak, u smislu ovog Zakona, raseljena lica iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske bi trebalo da posjeduju putnu ispravu izdatu u njihovoj državi porijekla, i da obezbijede dokaz o sredstvima za izdržavanje, smještaju i zdravstvenom osiguranju. Imajući u vidu okolnosti njihovog statusa, ove zahtjeve bi bilo teško ispuniti u velikom broju slučajeva. Pored toga, mogućnost za izdavanje odobrenja za nastanjenjem zahtijeva pet godina zakonitog i neprekidnog privremenog boravka u Crnoj Gori, pri čemu tek treba da se pravno definiše kako će se vrijeme provedeno u Crnoj Gori računati za raseljena lica.

*Prema UNHCR-u, specijalizovanoj agenciji UN za zaštitu izbjeglica i drugih prognanika, ova lica je trebalo priznati kao izbjeglice po njihovom dolasku u Crnu Goru i obezbijediti im puni pristup pravima predviđenim Konvencijom iz 1951. koja se odnosi na status izbjeglica.*

121. Naslov ovog potpoglavlja: RASELJENA LICA, INTERNO RASELJENA LICA I IZBJEGLICE koristi se kao krovna terminologija koja pokriva sve kategorije lica koji borave u Crnoj Gori, zbog posljedica oružanih konflikata u susjednim državama, bez predrasuda u odnosu na njihov trenutni ili budući pravni status. Termin „raseljena lica“ iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine i sa Kosova koristi se kroz Izvještaj.

122. Statistiku priredila Vlada Crne Gore, 30. april 2009. g.

123. Odluka o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom – „Službeni list Crne Gore“, broj 13/08

### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

Državljanstvo je za mene veoma krupno pitanje, pogotovu kad pomislim na novac koji moram da dam kako bih pribavio svu potrebnu dokumentaciju za prijavljivanje za sticanje državljanstva. Dokumentacija košta oko 200€, a test iz crnogorskog jezika koji je nedavno uveden košta oko 100€. Mislim da je to smiješno jer svi mi govorimo istim jezikom i savršeno se dobro razumijemo.

---

Ja sam iz Hrvatske i mada živim ovdje već 15 godina, moj status još uvijek nije riješen, nijesam državljanin ali plaćam poreze na nekretninu koju posjedujem ovdje, kao i ostale poreze.

---

Moj sin ne može da dobije crnogorsko državljanstvo. Njegov otac i djed su crnogorski državljani, a on nije rođen ovdje, pa mu je prijava odbijena. Samo mu je rečeno da ne ispunjava uslove, a da mu nijesu znali objasniti zbog čega je to tako.

Problemi se javljaju u pogledu mogućnosti ovih lica da obezbijede svu neophodnu dokumentaciju za postupak podnošenja zahtijeva za sticanje državljanstva, imajući u vidu da jedan broj dokumenata treba pribaviti iz njihovih matičnih država u koje većina njih ne može putovati, usljed nedostatka međunarodno priznatih putnih isprava ili nemogućnosti da pokriju prateće troškove. Pored toga, prijavljeni treba da dostave dokaz o smještaju, što zapravo znači dokaz o vlasništvu nad nekretninom u Crnoj Gori ili ugovor o zakupu. U stvarnosti, ova populacija ne može steći vlasništvo nad nekretninom dok god ne postanu državljani, a za njih i dobijanje formalnog ugovora o zakupu predstavlja problem jer veliki broj zakupodavaca nije voljan da uđe u formalne ugovorne odnose kako bi izbjegli plaćanje pratećih poreza. Štoviše, prijavljeni, takođe, treba da dostave dokaz o stabilnim prihodima, što se najčešće odnosi na zaposlenje, pri čemu novi Zakon o zapošljavanju i radu stranaca (2009) nameće veoma striktna ograničenja po pitanju zapošljavanja stranaca. Cjelokupna procedura podnošenja zahtijeva za sticanje državljanstva se, takođe, smatra skupom.

### Raseljena lica sa Kosova

Osobama koje su došle sa Kosova 1999. godine, dodijeljen je status „raseljenih lica“ a obično se nazivaju „interno raseljena lica“, s obzirom na to da su, u tom trenutku, i Kosovo i Crna Gora bili u sastavu Federalne Republike Jugoslavije. Ta situacija se promijenila kako sa osamostaljenjem Crne Gore u 2006, tako i sticanjem kosovske nezavisnosti u martu 2008 (Crna Gora je u oktobru iste godine priznala nezavisnost Kosova). Uprkos ovim dešavanjima, ova lica i dalje imaju status „raseljenih lica“, koji ih kao i raseljena lica iz Bosne i

Hercegovine i Hrvatske lišava njihovih osnovnih prava, kao što je pravo na rad. Vlada Crne Gore je zatražila od Zavoda za zbrinjavanje izbjeglica i Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave da izvrši ponovnu registraciju ovih lica tokom 2009, ali nije jasno da li će ova ponovna registracija biti povezana sa promjenom njihovog pravnog statusa.

Po mišljenju stručnjaka UNHCR-a, licima koja su došla sa Kosova usljed eskalacije oružanog konflikta ili opšte nestabilne situacije i masovnih kršenja ljudskih prava, trebalo bi dodijeliti status koji odgovara okolnostima njihovog dolaska u Crnu Goru. U to vrijeme Crna Gora je bila dio iste države kao i njihova država/pokrajina porijekla i plus činjenica da su boravili u Crnoj Gori jedan duži period. Nakon osamostaljivanja Crne Gore u 2006, UNHCR zastupa tri mogućnosti za rješavanje statusa raseljenih lica sa Kosova koja borave na crnogorskoj teritoriji: (1) državljanstvo (u skladu sa međunarodnim standardima koji se odnose na pitanje nacionalnosti nakon sukcesije države, (2) dugoročan boravak sa svim pravima državljana osim prava glasa, ili (3) prima facie status izbjeglica.

### 3.6.2. Siromaštvo i društvena isključenost

Prema nalazima Istraživanja, raseljena lica iz BiH-a, Hrvatske i Kosova više od tri puta su siromašnija od domicilnog stanovništva i siromašnija od ostatka društveno ugroženih grupa o koje su predmet ovog poglavlja sa izuzetkom RAE. Trideset četiri odsto (34%) živi ispod liije siromaštva, i 8% njihovih domaćinstava je društveno isključeno. U prosjeku, zadovoljstvo životom ocijenili su sa 5,3 (na skali od 1 do 10). Većina domaćinstava nalazi da je teško pokriti sopstvene mjesečne potrebe: 33% domaćinstava ima poteškoće u tom pogledu a 26% uspijeva spojiti kraj sa krajem sa ogromnim poteškoćama. Jedna trećina ove grupe smatra da njihova domaćinstvo živi gore od na većinu stanovništva, dok dodatnih 18% vjeruje da živi mnogo gore od ostalih. Raseljeni RAE sa Kosova imaju prosječan mjesečni prihod po domaćinstvu (prosječno domaćinstvo ima 6,6 članova) od 166€, što je mnogo niže u odnosu na druge dvije podgrupe – raseljena lica iz BiH i Hrvatske (307€) i ne-RAE sa Kosova (228€). Prosječan stepen zadovoljstva životom za sve tri podgrupe je 4,46 i ispod je nacionalnog prosjeka od 6,3.



U daljem tekstu posebno su predstavljene informacije za tri različite grupe: raseljena lica iz Hrvatske i BiH, ne-RAE raseljena lica sa Kosova i RAE raseljena lica sa Kosova.

#### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Ne mogu dobiti zaposlenje na neodređeno. Radim u neformalnom sektoru kao većina slabo plaćenih radnika.*

### Raseljena lica iz Hrvatske i BiH

Raseljena lica iz Hrvatske i BiH ocijenila su stepen zadovoljstva sopstvenim životom sa 6 (na skali od 1 do 10). Ova domaćinstva teško podmiruju mjesečne potrebe (39% sa teškoćom i 16,5 sa velikom teškoćom) ali jedna petina (19,3) nema finansijskih problema. Većina domaćinstava vjeruje da su u istom finansijskom položaju kao i ostala domaćinstva u Crnoj Gori (56%), dok 26,6% ocjenjuje da je njihova situacija gora u odnosu na ostala domaćinstva.

### Ne-RAE raseljena lica sa Kosova

Ne-RAE raseljena lica sa Kosova ocijenila su stepen zadovoljstva sopstvenim životom sa 5,5. Gotovo polovina je u mogućnosti da zadovolji mjesečne potrebe trenutnim prihodima (veoma lako 26% i 19,2%). Gotovo većina misli da je njihova trenutna finansijska situacija ista kao i kod ostalih (48,1%) ali 16,3% vjeruje da je gora.

### RAE raseljena lica sa Kosova

RAE raseljena lica sa Kosova su socijalno najugroženija grupa. Zadovoljstvo životom ocijenili su kao jako nisko - samo 1,9. Samo 10,2% ispitanika je izjavilo nema problem da sastavi kraj s krajem svakoga mjeseca i ocijenili svoj životni standard sa 1,2 (na skali od 1-10). Sve ove vrijednosti su mnogo niže u odnosu na ostale društveno ugrožene grupe obuhvaćene istraživanjem.

## 3.6.3. Pristup zapošljavanju

Raseljena lica koja traže zaposlenje nemaju pravo da se registruju u Zavodu za zapošljavanje kao lica koja traže posao i nemaju pravo da koriste usluge ove institucije<sup>124</sup>. Zakon o zapošljavanju i radu stranaca (2009) uslovno obezbjeđuje pristup zapošljavanju,

ali se taj pristup prije svega odnosi na one koji imaju pravni status stranca na temelju Zakona o strancima (2008). Zakonom se takođe garantuje puni pristup tržištu rada onima kojima je dodijeljen status izbjeglica ili subsidijarna zaštita, i onima koji ne ispunjavaju uslove za sticanje statusa izbjeglice, ali im je još uvijek potrebna međunarodna zaštita/ili im odlazak kući predstavlja ozbiljnu prijetnju, u skladu sa Zakonom o azilu. Raseljena lica nemaju pravo na formalno zaposlenje, što ih navodi da prihvataju neprijavljene poslove. Ona raseljena lica koja su bila zaposlena pa su dobila otkaz, takođe se suočavaju sa istim procedurama i situacijama. U skladu sa važećim propisima, raseljena lica nijesu u mogućnosti da započnu biznis, jer u praksi nijesu u mogućnosti da ispunje neophodne uslove.

Dok je samo 12% RAE raseljenih lica sa Kosova<sup>125</sup> zaposleno, 80% ne-RAE raseljenih lica sa Kosova i 63,3% raseljenih lica iz Hrvatske i BiH su zaposleni. RAE raseljena lica sa Kosova su veoma nezadovoljna poslom koji obavljaju - 2 (na skali od 1 do 10), što ponovo predstavlja najniži stepen zadovoljstva zaposlenjem u poređenju sa ostalim društveno ugroženim grupama - raseljena lica iz Hrvatske i BiH (4,6), ne-RAE sa Kosova (4,9) u poređenju sa nacionalnim prosjekom od 5,1.

## 3.6.4. Pristup obrazovanju

Raseljena lica imaju pristup obrazovanju. Stepem obrazovanja ovih grupa je različit i opravdava potrebu za ciljanom podrškom. S obzirom na to da RAE raseljena lica sa Kosova imaju daleko najniži stepen obrazovanja, Ministarstvo prosvjete i nauke preduzelo je dodatne mjere da bi pružilo podršku lakšem uključivanju učenika raseljenih RAE sa Kosova u obrazovni sistem.

124. Ipak, prema podacima ovog Istraživanja 16% je prijavilo da koristi usluge Zavoda za zapošljavanje. Pretpostavljamo da ova lica pripadaju onom malom procentu (5%) onih raseljenih lica koja su uspjela steći crnogorsko državljanstvo.

125. Samo jedan odsto RAE raseljenih lica sa Kosova prima penziju! A zaposleni su uglavnom zaposleni u javnim komunalnim preduzećima na sakupljanju komunalnog otpada. Čak 73,1% tvrdi da zarađuju za život sakupljajući otpad i prodajući sirovine sa smeća. - UNDP/ISSP Istraživanje o društvenoj isključenosti, 2008.g.

### Raseljena lica iz Hrvatske i BiH

Prema nalazima Istraživanja, stepen pismenosti kod raseljenih lica iz Hrvatske i BiH je veoma visok. Istraživanje pokazuje da je 97,3% ispitanika pismeno; značajan udio ima završenu srednju školu (37,3%), fakultet (16,9%) i završenu osnovnu školu ima (13,4%); dok je 4,1% ispitanika je bez obrazovanja. Oni su zadovoljni svojim obrazovanjem i ocjenjuju ga sa 6,2 (na skali od 1 do 10), i većina više ne pohađa dalje školovanje niti bilo kakvu vrstu obuke (79,1%).

### Ne-RAE raseljena lica sa Kosova

Stepen pismenosti kod ove grupe je takođe visok, sa manje od 2,8% nepismenih. Prema nalazima Istraživanja, 24,7% ispitanika ima završenu srednju školu i 20,4% završenu osnovnu školu, 4,3% je bez obrazovanja, dok 12,1% ima fakultetsko obrazovanje. Stepem zadovoljstva obrazovanjem je 6,65 (na skali od 1 do 10), što je na prilično visokom nivou, a gotovo da niko od njih ne pohađa bilo kakvu dodatnu obuku ili edukaciju.

### RAE raseljena lica sa Kosova

Istraživanje pokazuje da je 52% raseljenih RAE sa Kosova nepismeno i da je njihov stepen obrazovanja veoma nizak. Prema istraživanju, 51,1% ispitanika nema završenu osnovnu školu i 34% je uopšte bez škole. Ova grupa je jako nezadovoljna svojim obrazovanjem - 1,86 (na skali od 1 do 10), što je daleko najniži stepen, čak i u poređenju sa stepenom zadovoljstva obrazovanjem kod rezidentnih RAE (2,9). Gotovo da niko (96,9%) ne pohađa bilo kakvu vrstu obuke ili edukacije.

## 3.6.5. Prustup uslugama zdravstvene zaštite

Raseljena lica generalno imaju isti pristup uslugama zdravstvene zaštite kao i ostali crnogorski građani, sa izuzetkom pristupa tercijarnoj zdravstvenoj zaštiti (bolnička njega, rehabilitacija u specijalizovanim medicinskim ustanovama). Prema Istraživanju, 90% ispitanika ima zdravstveno osiguranje, koje uglavnom obezbjeđuje država (59%), osiguranje preko člana porodice (24%), preko poslodavca (9%), ili preko privatnog osiguravajućeg društva (3%). Međutim, još uvijek postoji oko 10% onih koji nemaju zdravstveno osiguranje, dok većina (69%) ga nema zbog nejasnog

pravnog statusa. Ovo je najveći procenat među svim društveno ugroženim grupama, nakon čega slijede RAE ispitanici (5,7%) koji nemaju osiguranje zbog neriješenog statusa državljanstva.

### Raseljena lica iz Hrvatske i BiH

Gotovo 42% raseljenih lica iz Hrvatske i BiH je dobrog zdravlja, dok se 10% žali na slabo zdravlje. Prema istraživanju, 17% pati od dugotrajnih stanja ili invaliditeta koji ograničava njihove svakodnevne aktivnosti a 62% pati od hroničnih bolesti. Većina je zadovoljna svojim zdravljem (6,1 (na skali od 1 - 10)) i većina traži medicinsku pomoć u javnim zdravstvenim ustanovama (95,3%). Kvalitet usluga zdravstvene zaštite ocijenjen je sa 5,6 (na skali od 1 do 10), što je bolje od nacionalnog prosjeka od 4,5.

### Ne-RAE raseljena lica sa Kosova

Značajan udio ne-RAE raseljenih lica sa Kosova je dobrog zdravlja (70%). Većina ne pati od dugotrajnih bolesti ili invaliditeta (84,2%), pa ipak 15,8% sa zdravstvenim tegobama smatra da ovi faktori ograničavaju njihov svakodnevni život, mogućnost zapošljavanja, i/ili postignuća na radu (40,3%). Poput prethodne grupe, gotovo svi se liječe u javnim zdravstvenim ustanovama (97,8%) i zadovoljni su uslugama zdravstvene zaštite (6,7 na skali od 1-10).

### RAE raseljena lica sa Kosova

Prema podacima Istraživanja, 94,3% ispitanika ima zdravstveno osiguranje, dok 5,7% nema, uglavnom zbog neriješenog statusa državljanina. Veliki broj ispitanika tvrdi (77,3%) da pati od hroničnih bolesti. Gotovo svi (98,9%) idu u javne zdravstvene ustanove, ali većina (69%) je prijavilo probleme kao što su velika udaljenost do ljekarske ordinacije, dugo čekanja i vezano za liste čekanja sa zakazanim pregledima (73,1%), gotovo svi (94,9%) se žale na visoke cijene posjeta ljekar. Uprkos svemu, oni ocjenjuju kvalitet zdravstvenih usluga sa 6,5, (na skali od 1-10), što je dosta više u odnosu na nacionalni prosjek na 4,5.

#### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Ovdje u kampu imamo velike i ozbiljne higijenske probleme. S obzirom da nemamo ni vode ni struje veoma je teško održavati čistoću, i izloženi smo infektivnim bolestima. Moja djeca se igraju u blatu i prašini i kad uđu u kuću sve to unesu unutra. Oni mogu vrlo lako da se razbole.*

### 3.6.6. Pristup uslugama socijalne zaštite

Raseljena lica nemaju pravo na socijalne naknade, davanja već samo na usluge socijalne pomoći (ne finansijske) koje pružaju Centri za socijalni rad. Istraživanje dodatno potvrđuje ovu činjenicu jer 99% tvrdi da ne primaju socijalnu pomoć.

Poput ostalih društveno ugroženih grupa, raseljena lica su prilično nezadovoljna uslugama socijalne zaštite. Raseljena lica iz Hrvatske i BiH ocijenili su kvalitet usluga socijalne zaštite sa 4,7 (na skali 1-10), ne RAE raseljena lica sa Kosova sa 5% i raseljena lica RAE sa Kosova sa 3,9%.

### 3.6.7. Pristup stambenom smještaju i prevozu

Pošto je veliki broj raseljenih lica morao naglo da napusti svoje kuće, stanove, ostavljajući za sobom skupocjenosti, oni često nemaju dovoljno sredstava za kupovinu nepokretne imovine u Crnoj Gori, te adekvatan stambeni smještaj ostaje jedna od najurgentnijih potreba dostine. Pored finansijskih problema, postojeći propisi ne dozvoljavaju raseljenim licima mogućnost posjedovanja nekretnine u Crnoj Gori, niti imaju pristup bankarskim kreditima kako bi poboljšali stambenu situaciju.

#### Raseljena lica iz Hrvatske i BiH

Prema Istraživanju, 49,1% domaćinstava iz Hrvatske i BiH žive u sopstvenom smještajnom objektu, 21,3% iznajmljuje smještaj, dok 12% živi u smještajnom objektu nad kojim nema pravno vlasništvo. Prosječno su zadovoljni kvalitetom stanovanja - 5,6 (na skali od 1 do 10), dok je javni prevoz slično ocijenjuju sa 5,8, što je veći postotak u odnosu na nacionalni prosjek (4,4).

#### Raseljena lica ne-RAE sa Kosova

Gotovo polovina (48%) raseljenih ne-RAE sa Kosova živi u sopstvenom smještajnom objektu, ali i veliki broj živi u kolektivnom smještaju sagrađenom uz podršku međunarodnih agencija i lokalnih vlasti. Samo 7,7% živi u iznajmljenim smještaju. I oni su prosječno zadovoljni smještajem (sa 5,1 na skali od 1 do 10), što unekoliko iznenađujuće jer je opšte poznato da

stambeni uslovi raseljenih lica nijesu toliko dobri. Javni prevoz je ocijenjen sa 5,7 i iznad je nacionalnog prosjeka od 4,4 ali su se ispitanici žalili da su im usluge prevoza skupe.

#### Iskazi ispitanika: učesnici u fokus grupama

*Ja sam izbjeglica sa Kosova i živim u izbjegličkom kampu. To je katastrofa. Ne postoje osnovni uslovi za život. Nema kupatila, nema vode, nema struje.*

---

*Ja sam izbjeglica sa Kosova i mi imamo probleme sa opštinom. Ja sam izgradio kuću na Kakarickoj gori 1999. I srušili su mi je. Nijesu imali nikakva dokumenta kojima bi dokazali da imaju pravo da to učine. S druge strane, ne mogu da prodam kuću na Kosovu.*

#### RAE raseljena lica sa Kosova

Većina (61,2%) živi u sopstvenim smještajnim objektima bez pravnog vlasništva. Dok, 11,1% živi u kolektivnom smještaju jedna petina (19,4%) tvrdi da posjeduje stambeni smještaj sa regulisanim pravnim vlasništvom. Oni koji iznajmljuju smještaj, plaćaju prosječnu mjesečnu kiriju u iznosu od 40€. Smještajni objekti su u većini slučajeva (60,8%) izuzetno lošeg kvaliteta, često bez tekuće vode, struje i samo 1% ima fiksni telefon. Prosječna veličina domaćinstva je 6,6 članova i prema podacima Istraživanja, ono u prosjeku žive u 29 m<sup>2</sup>.

Generalno gledano, oni su veoma nezadovoljni stambenim smještajem (1,6 na skali od 1 do 10) i žale se (67,7%) na nedostatak pristupa zelenim površinama. S druge strane, daleko više nego ostali građani Crne Gore (4,4), su zadovoljniji javnim prevozom ocjenjujući ga sa 7,2.

### 3.6.8. Društveno i političko učešće

Raseljena lica u Crnoj Gori uglavnom nijesu politički aktivni. Postoji jedan broj udruženja raseljenih lica ali većina njih ima dosta ograničen uticaj. Povremeno se pokreću javne ili druge kampanje koje podržavaju ovu grupu, ali još uvijek nema odgovora na ključna pitanja koja se tiču raseljenih lica. Indikativno je da raseljena lica smatraju da postoji velika tenzija između pristalica vladajućih i opozicionih partija (43%; nacionalni prosjek: 50,7%); da je velika tenzija među etničkim grupama (47% - nacionalni prosjek: 30%) kao i između bogatih i siromašnih (36% - nacionalni prosjek: 35,6%).

### Raseljena lica iz Hrvatske i BiH

Vrlo mali broj pojedinaca iz ove grupe učestvuje u bilo kakvim političkim aktivnostima (4,6%) i većina ne posjećuje kulturne događaje (75,2%) niti imaju mnogo povjerenja u ljude 4,5 (na skali od 1 do 10) ali se snažno oslanjaju na porodicu (82,6%). Oni osjećaju da postoji velika tenzija između pristalica vladajućih i opozicionih partija (49,5%); različitim etničkim grupama (38,5%); i između bogatih i siromašnih (40,4%). Raseljena lica iz Hrvatske i BiH nijesu zadovoljni sopstvenim društvenim životom (4,5).

### Ne-RAE raseljena lica sa Kosova

Teško da je bilo ko iz ove grupe politički aktivan (90,4%) ili da posjećuje kulturna dešavanja (79,8%). Niti imaju mogo povjerenja u ljude 4,6 (na skali od 1 do 10). Oni primjećuju da postoje velike tenzije između pristalica vladajućih i opozicionih partija u Crnoj Gori (28,2%) i između bogatih i siromašnih (26,2%). Ova grupa je, takođe, nezadovoljna sopstvenim društvenim životom (4,6), ali je zadovoljna porodičnim životom (7 na skali od 1 do 10).

### RAE raseljena lica sa Kosova

Nijedan intervjuisani pripadnik ove grupe nije nikad učestvovao u nekoj vrsti političkog, društvenog ili kulturnog događaja. Nijesu povjerenja u ljude (3,7) i većina smatra da postoje velike tenzije između bogatih i siromašnih (59,8%); između različitih etničkih grupa; i (57,7%) između pristalica vladajućih i opozicionih partija. Oni su veoma nezadovoljni sopstvenim društvenim životom (2,1) i kao i ostale grupe snažan oslonac imaju u porodici (7).

## 3.6.9. Najvažniji podaci i preporuke

U Crnoj Gori ima 24 282 raseljenih lica od kojih je 8 023 iz Hrvatske i BiH i 16 259 sa Kosova. Po ovom Istraživanju, ovo je druga grupa po siromaštvu (34% stopa siromaštva a 8% domaćinstava je isključeno). Osamdeset odsto (80%) populacije je neaktivno bilo zbog toga što su premladi ili prestari i jedan od deset živi u kolektivnom smještaju, tri četvrtine ima sopstveni dom, dok 16% živi u iznajmljenom smještaju.

Prepreke socijalnom uključivanju i razvoju po mjeri

čovjeka sa kojima se susrijeću raseljena lica su različiti ali svi povezani sa njihovim neriješenim pravnim statusom u Crnoj Gori. Nalaze se u jednom pravnom vakumu. Mogućnosti lokalnog uključivanja su ograničene. REA raseljenim licima koja ne posjeduju lična dokumenta prijeti veliki rizik od društvene isključenosti i osporava im se pristup javnim uslugama. Raseljena lica nemaju pristup uslugama Zavoda za zapošljavanje i veliki broj je stoga primoran da prihvata poslove „na crno“ koji su često manje povoljni i lošije plaćeni. Ali to nije sve. Oni nemaju pristup uslugama socijalne zaštite, bankarskim kreditima, i nijesu u mogućnosti da posjeduju nekretninu sa riješenim pitanjem pravnog vlasništva. S druge strane, izgledi povratka kući su još nepovoljniji – bezbjednosni razlozi na Kosovu, antagonizam prema povratnicima od strane većine stanovništva, slabe mogućnosti zapošljavanja, često neriješeno stambeno pitanje (uništena ili oduzeta imovina). Generalno gledano, povratak često nije poželjno rješenje za većinu njih, pogotovu nakon toliko mnogo godina života provedenih u Crnoj Gori.

## 3.6.10. Preporuke u pogledu politike

Da bi se na adekvatan način odgovorilo na ključne izazove, mogu se sugerisati sljedeće promjene u pogledu raseljenih lica:

- Otvoriti konkretne mogućnosti za lokalnu integraciju onih „raseljenih lica“ koja su odlučila da ostanu u Crnoj Gori i dati im odgovarajući pravni status;
- Primijeniti Član 75 Zakona o azilu u pogledu raseljenih lica iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine i razjasniti koji će pravni status biti dodijeljen onim licima koja ne ispune kriterijume revizije;
- Obezbijediti ljudske i finansijske resurse upravnim organima nadležnim za primjenu Zakona o azilu i usvojiti neophodne propise i radna uputstva potrebne za potpunu primjenu Zakona o azilu;
- Regulirati status „interno raseljenih lica“ sa Kosova koja borave na teritoriji Crne Gore putem: (1) državljanstva, (2) dugotrajnog boravka, sa svim građanskim pravima osim prava glasa, ili (3) statusom izbjeglica *prima facie*;
- Proširiti tumačenje člana 17 Zakona o zaposlenju i radu stranaca na „raseljena“ i „interno raseljena“ lica;



- Na državnom nivou utvrditi, za djecu RAE koja koja su rođena u Crnoj Gori (rođena od roditelja raseljenih lica), konkretne i vremenski ograničene procedure u cilju pojednostavljivanja procedure za registraciju djece koja po rođenju nijesu upisana u knjigu rođenih;
- Rješavanjem pravnog statusa raseljenih lica, poboljšati pristup zapošljavanju i uslugama socijalne zaštite;
- Omogućiti raseljenim licima pravni pristup stambenom vlasništvu, kao dugoročno rješenje za njihove potrebe rješavanja pitanja stambenog smještaja;
- Zauzeti proaktivan stav u promovisanju civilnog evidentiranja i dokumentovanja svih lica rođenih na teritoriji Crne Gore i obezbijediti aktivan, otvoren i transparentan pristup nadležnim organima po ovom pitanju;
- Ratifikovati Konvenciju Savjeta Evrope o izbjegavanju statusa lica bez državljanstva u vezi sa sukcesijom države i objaviti da se Crna Gora obavezuje da će ovu Konvenciju primjenivati retroaktivno u odnosu na svoje istupanje iz Državne zajednice sa Srbijom.

drugih bolesti, sve radi što je u njegovoj moći da se NE izliječi. Nijedan zavisnik nije prvi put uzeo drogu sa namjerom da postane zavisnik. Nadalje, nijedan roditelj zasigurno nije vaspitao svoje dijete da postane zavisnik. Jednostavno, trenutak nepažnje ili slabosti, čitav splet okolnosti dovoljni su da se osoba nađe u drogama. Istina je da se jako lako upada u zamku, a užasno teško izlazi. Očajnička potreba za drogom kod zavisnika vremenom dovodi do urušavanja moralnih kodeksa, te mnogi pribjegavaju nepoštenim i kriminalnim radnjama kako bi na trenutak zadovoljili tu svoju potrebu. Kao rezultat toga o njima se stvara slika kao o kriminalcima, što vodi njihovoj stigmatizaciji. Tako se sve teže usuđuju da traže pomoć, što im smanjuje šanse za izlječenje.

*Zavisniku je potreban novac da nabavi drogu, i da bi došao do novca za drogu upada u nezaobilazna laganja i prevare. Vremenom je sve manje ljudi spremnih da trpe zavisnikovo ponašanje. Napuštaju ga prijatelji, rodbina, pa, nerijetko i najuža porodica. Izlišno je govoriti o zaposlenju rehabilitovanih. Odnos zdravstvenih i socijalnih ustanova prema zavisniku često je opterećen nipodaštavanjem i smatraju ih „izgubljenim slučajevima“. Podjednako je jasan je i odnos zajednice prema ovim licima – uvredljivo i s omalovažavanjem ih nazivaju „drogašima“. Stigmatizovani su roditelji i porodice zavisnika i na njih se gleda s prezirom i to se smatra njihovim neuspjehom - „Sin mu se drogira“.*

*Sve dok se, nedaj Bože, nekom ne desi u kući. E, tad' se sve mijenja.*

## 3.7. Ostale društveno ugrožene grupe<sup>126</sup>

Usljed nedostatka dostupnih zvaničnih baza podataka, kao i usljed vremenskih i finansijskih ograničenja, ovaj Izvještaj nije uspio da obuhvati više društveno ugroženih grupa kroz prizmu kvantitavnog istraživanja. Na narednih nekoliko strana, pokušali smo da pružimo neke interesantne i važne informacije u pogledu sljedećih grupa: zavisnici od psihoaktivnih supstanci, mladi i samohrane majke.

### Zavisnici od psihoaktivnih supstanci

Narkomanija je bolest. Ipak, narkomanija je jedina bolest, gdje bolesnik, za razliku od onih koji pate od

### Koliko ima zavisnika?

Prema zvaničnim podacima iz 2007. procjenjuje se da ima između 2.500 i 3.000 zavisnika u Crnoj Gori. Međutim, ovom statistikom obuhvaćeni su samo oni zavisnici koji su tražili pomoć u javnim zdravstvenim ustanovama. Veliki je broj ostalih, uključujući one koji su tražili pomoć u privatnim ordinacijama<sup>127</sup>, NVO, inostranstvu ili koji su pokušali sa raznim blokatorima da zaustave svoju želju za drogom, a koji nijesu obuhvaćeni statistikom.

Da bi se dobila realnija brojka, praksa je da se zvaničan broj „registrovanih“ zavisnika, množi sa tzv. „tamnom brojkom“ – 5 ili negdje i sa 7. Iako je evidentno da se ova praksa temelji na nagađanjima, vjerovatno je

126. Tekst je nastao na osnovu materiala i razgovora sa g. Jovanom Bulajićem, NVO Preporod iz Nikšića

127. Prema podacima NVO „Preporod“, ne postoji nijedna registrovana privatna zdravstvena ustanova koja se bavi liječenjem zavisnika ali je opšte poznato da ih ima priličan broj. Samo nekoliko NVO-a se bavi primarnom prevencijom.



brojka dobijena na ovaj način realnija od one koja se koristi da označi zvaničan broj „registrovanih“ zavisnika. Ako se uzmu podaci iz 2007.g. u Crnoj Gori trenutno ima nekih 12500 zavisnika<sup>128</sup>.

Uzmemo li u obzir činjenicu da većina zavisnika potiče najčešće iz četvoročlane porodice, a da narkomanija nije bolest pojedinca, već čitave porodice, pa samim tim i društva, sa sigurnošću možemo tvrditi da je problemom narkomanije pogođeno najmanje 50.000 građana, neuključujući rehabilitovane zavisnike.

Osobe koje su raskrstile sa problemom zavisnosti nikako ne treba nazivati bivšim zavisnicima. Jer, ako je narkomanija bolest, zbog čega nekoga ko se izliječio od ovčijih boginja, ne zovemo bivši ovčeboginjaš? Oni koji su imali snage da pobijede ovu tešku bolest sigurno ne žive od nečeg što je iza njih, već idu naprijed, ne želeći da ih podsjećaju na njihovu bolnu prošlost. Imamo jako visoke kriterijume i da bi za nekoga rekli da je rehabilitovan - neophodno je da taj neko minimum tri godine ne dolazi u dodir sa drogama, sa napomenom da je velik dio tog perioda proveo na tretmanu u nekoj renomiranoj ustanovi. Nažalost, sve ovo često nije dovoljno da ih društvo prihvati.

### **NVO Preporod, Nikšić**

*U početku, prioritet nam je bio da se zavisnici motivišu da prihvate dugotrajno liječenje kao nužno. Upućivali smo ljude u komune, a pomoć je pružao neko ko je i sam imao iskustva sa drogama. Uprkos kritikama i osudama kojima smo bili izloženi u početku, uspjeli smo da zavisnike ubijedimo da počnu prihvatati savjete i liječenje. Neki od njih danas su i sami aktivni u Preporodu, i svjedoče drugima da postoji izlaz iz svijeta droge.*

### **Kako smo uspjeli?**

*U neposrednoj komunikaciji sa zavisnikom, bez obzira da li je kontakt ostvaren u našoj kancelariji, na ulici, u zatvoru, bolnici, ili na bilo kom drugom mjestu. Razbijamo predrasude o komunama i pomažemo zavisnicima da istraju u procesu rehabilitacije. Nepokolebljivi smo kada su u pitanju pravila koja zavisnici moraju poštovati i striktno ih se držimo (npr. nema cigareta, zavisnik mora prihvatiti pratnju odgovorne osobe i sl.). Stoga, zavisnici tačno znaju šta da očekuju kad jednom uđu u program rehabilitacije i nema izgovora za odustajanje. Zavisnika kroz program liječenja vode odgovorni ljudi, koji su i sami iskusili takav život i koji se saosjećaju sa zavisnikom i brinu o njemu tokom cijelog programa.*

*Preporod je prepoznatljiv po svojim rezultatima. Mladi ljudi, koji nemaju problema sa drogama, rado prisustvuju našim tribinama. Stoga smo intezivirali aktivnosti primarne prevencije narkomanije. Spektar naših usluga se širi tako da trenutno radimo i na resocijalizaciji izliječenih zavisnika (stvaranje uslova za besplatno doškolovanje, kurseve stranih jezika i informatičkog opismenjavanja, posredovanje u zaposlenju). Takođe imamo i savjetovalište za roditelje i porodice, gdje ih savjetujemo kako da se ophode prema rehabilitantu. Jedna njihova pogrešna riječ može biti fatalna.*

128. Akcionim planom za 2008-2009, Nacionalnog strateškog odgovora na droge 2008-2012.g. predviđena je izrada Registra zavisnika od PAS

*Živim sa četvoro djece u jednoj staroj, propaloj baraci od 24m<sup>2</sup>, koja prokišnjava. Moj petogodišnji sin je trenutno na hemoterapiji u Beogradu, a ja ne nemam za voznu kartu da bih bila sa njim. Sam je samcit tamo. Dvoje najmlađih blizanca su u invalidskim kolicima a drugo dijete mi ima celiakiju. Njen osnovni paket specijalne hrane za mjesec dana, koji se naručuje iz Beograda, košta €461. Zamislite! Kako sve to da platim kad od socijalnog primamo samo 145€ mjesečno, a bivši muž plaća alimentaciju samo jednom u četiri-šest mjeseci ili kad idemo na liječenje u Beograd.*

*Moj prvi komšija je mentalno bolestan i smješten je u mentalnu bolnicu, ali ustvari živi u baraci do naše i svako malo dolazi kod nas mašući nožem i prijeteci da će mi zaklati djecu. Djeca su potpuno prestravljena. Onda zovem policiju, policija dođe, odvede ga, ali se on već sutradan vrati.*

*Nedavno sam saznala da je Centar za socijalni rad nudio garsonjeru za socijalne slučajeve. Tek da sam znala. Mada vjerovatno da ima onih kojima je ona mnogo potrebija nego mojoj bolesnoj djeci. Možda drugi put. Kad bi samo imali pristojnu sobu za život.*

*Poludjela bih da nijesam imala podršku NVO – Udruženje roditelja djece sa posebnim potrebama.*

*Ja sam optimista.*

---

*Nije me sramota da pričam o svojoj situaciji. Teško mi je da izdržavam trinaestogodišnju ćerku. Odličan je đak i osvojila je prvu nagradu za klavir. Ona raste i treba joj voće, meso i odjeća. Ja primam 60€ od socijalnog. Šta je mogu da kupim za te pare? Mogu da joj kupim nekoliko kila voća i nešto hrane za nekoliko dana. Da nemam pomoć svojih roditelja, sestre, brata, ne znam šta bih radila. Država i Vada treba da organizuju programe za nas. Takav je slučaj u EU.*

---

*Udovica sam, radim i nema toga što ne bih uradila za svoju djecu. Radila bih sve poslove samo da djeci obezbijedim uslove za život.*

*Ja sam samohrana majka i imam petogodišnju ćerku, a moji roditelji, porodica ne žele ni da čuju za mene i stide me se. Svi moji prijatelji, rođaci i komšije su me napustili. Prave se da me ne vide kad me sretnu na ulici. Živim u jednosobnoj baraci koja prokišnjava i strah me je da ćerku ostavim i na tren samu, jer u komšiluku žive neki nasilnici. Nemam kome da je ostavim i nemoguće mi je da nađem posao.*

## Samohrani roditelji

Prema Zakonu o socijalnoj i dječjoj zaštiti samohrani roditelj se definiše kao roditelj koji je razveden ili je drugi roditelj umro, ili je nepoznat, a izdržava maloljetno dijete, odnosno punoljetno dijete kod koga je nesposobnost za rad nastala prije navršene 18 godine života, do zasnivanja bračne ili vanbračne zajednice. Prema podacima popisa stanovništva iz 2003.g. bilo je 21.272 samohranih majki i 5.302 samohranih očeva u Crnoj Gori, a uz trend porasta broja razvedenih brakova, ova brojka je sigurno povećana. Za razliku od mnogih evropskih država, Crna Gora ne obezbjeđuje posebna socijalna davanja samohranim/ jednoroditeljskim porodicama, odnosno one nijesu identifikovane kao posebna društveno ugrožena kategorija porodičnom i socijalnom politikama, niti je ova kategorija predmet strategija socijalne uključenosti. Ne postoje dostupni kvantitativni podaci za ovu grupu, a ovim Istraživanjem je urađeno samo kvalitativno istraživanje iz koga izdvajamo par ilustrativnih priča, izjava samohranih majki (u okviru ispod).

Istraživanje otkriva da su samohrani roditelji i njihova djeca načešće lišeni u pogledu životnog standarda, jer je u njihovom slučaju porodični prihod manji od prihoda u porodicama sa oba roditelja. Kao rezultat toga djeca iz jednoroditeljskih porodica odrastaju suočavajući se sa lošijim kvalitetom života i manjim brojem mogućnosti. Ove porodice su često izložene ne samo predrasudama, već i diskriminaciji, naročito u pogledu zapošljavanja, i to posebno u manjim, tradicionalnijim sredinama. Stoga, neudate ili razvedene majke, ali i udovice su često napuštene od strane prijatelja, rođaka i susjeda, a u nekim slučajevima, i od najuže porodice. Pored toga što sami nose teret samohranog roditeljstva, oni moraju da pokušaju da ponovo uspostave ili izgrade novu socijalnu mrežu i sklope nova prijateljstva.

U Crnoj Gori ima preko 3000 NVO, ali nijedna ne zastupa samohrane roditelje.

Prema podacima lokalne NVO SOS iz Nikšića, istraživanje o samohranim roditeljima sprovedeno je posljednji put prije 21 godinu, dok je Crna Gora još bila dio Jugoslavije. Prema lokalnom istraživanju ove NVO, 75% samohranih majki u Nikšiću ima dvoje ili više djece, i većina (73%) nema sopstveni smještaj. Mjesečni prihodi u preko 65% slučajeva se kreću od 100-200€. Za polovinu ovih samohranih majki socijalna pomoć je jedini izvor prihoda. Šezdeset šest odsto (66%) samohranih majki je na evidenciji Zavoda za zapošljavanje a 40% njih je nezaposleno više od deset godina.

Sama činjenica što su jedini staratelj svojoj djeci ugožava njihove šanse za zaposlenjem. Obično zarađuju za život prihvatajući neregistrovane, privremene, nesigurne i loše plaćene poslove. Biti samohrani roditelj je ogromna odgovornost i praćeno je stalnom brigom da li će dobro odgojiti djecu i kakva će biti njihova budućnost. Društvo zbog predrasuda i nedostatka razumijevanja ne samo da osuđuje samohrane majke, već i njihovu djecu koja su nerjetko izložena istim predrasudama i stigmatizaciji.

Izvor: SOS Nikšić

## Mladi

Nacionalni akcioni plan za mlade (2006) u mlade ubraja osobe između 16 i 29 godina starosti. Prema Monstatovom Godišnjaku iz 2005.g, u Crnoj Gori je registrovano 143.338 osoba u starosnoj grupi „mladih“ (16-29). Iako mladi predstavljaju potencijal države i čine više od jedne petine (23,2%) od ukupnog Crnogorskog stanovništva, za ovu grupu tek treba da se sprovede sveobuhvatno kvantitativno istraživanje.<sup>129</sup>

Premda su mladi heterogena grupa, glavni problemi mladih su zajednički. Generalno, čini se da mladi ljudi imaju solidan kvalitet života u periodu dok su još dio obrazovnog sistema (srednja škola, fakultet). Međutim, onog trenutka kad završe formalno obrazovanje, uđu na tržište rada i počnu da traže posao, većina počinje da se suočava sa životnom zbiljom odrasle osobe: dugotrajna potraga za poslom, neprivlačni poslovi, pitanja na polju porodičnih planova (u slučaju žena), i loša iskustva na poslu. Svi navedeni činiooci, koji su često praćeni slabo plaćenim poslovima i nemogućnošću da se iznajmi ili kupi sopstveni stambeni prostor, vode do fenomena „produžene mladosti“, pošto veliki broj mladih ljudi u Crnoj Gori nema drugu alternativu

nego da nastavi da živi sa roditeljima kojima često budu na teretu. Što su duže nezaposleni veći je rizik da postanu još više zavisni od drugog i depresivni, demotivisani, neaktivni, da krenu putem alkohola i droge – i samim tim izloženi društvenoj isključenosti. Odlazu zasnivanje porodice ili zasnivaju porodicu ali ostaju da žive kod roditelja doma, na taj način doprinoseći stvaranju višegeneracijskih osiromašenih domaćinstava.

### Nova era politika EU za mlade – Komisija usvojila novu strategiju za mlade

Evropska komisija je usvojila novu strategiju EU za mlade za predstojeću deceniju. Nova strategija, pod nazivom „Mladi - ulaganje i osnaživanje“, uvažava činjenicu da su 1) mladi jedna od naugroženijih grupa u društvu, posebno u kontekstu sadašnje ekonomske i finansijske krize i 2) mladi dragocjen resurs u današnjem društvu koje sve više stari.

Nova strategija je međusektorska, sa kratkoročnim i dugoročnim aktivnostima koje obuhvatalju ključne programsko-političke oblasti koje utiču na mlade ljude Evrope, naročito u oblasti obrazovanja, zapošljavanja, kreativnosti i preduzetništva, socijalne uključenosti, zdravlja i sporta, građanskog učešća i volontiranja. Nova strategija stavlja naglasak na značaju rada mladih i definiše pojačane mjere za bolju primjenu politika za mlade na nivou EU. Strategija „Mladi - ulaganje i osnaživanje“, koja je nastavak obnovljene socijalne agende koju je objavila Evropska komisija 2008.g, ima sljedeće ciljeve:

- Otvaranje više mogućnosti za mlade u oblasti obrazovanja i zapošljavanja,
- Poboljšanje pristupa punom učešću svih mladih ljudi u društvu, i
- Jačanje uzajamne solidarnosti između mladih i društva.

Donošenje nove strategije od strane Komisije uslijedilo je nakon opsežnih konsultacija sprovedenih u 2008.g, koje su uključivale nacionalne vlasti, Evropski omladinski forum, organizacije mladih i druge zainteresovane strane. Mladi su kontaktirani putem interneta a sada će biti pozvani da pošalju komentare na prijedloge Komisije u novoj fazi stalnog dijaloga između EU i mladih.

Vebsajt EC 'YOUTH' [http://ec.europa.eu/youth/news/news1458\\_en.htm](http://ec.europa.eu/youth/news/news1458_en.htm)

Prilog NVO ADP ZID Izvještaju

129. Laken pokazatelji izračunati za potrebe ovog Izvještaja pokazuju da je „Rizik od siromaštva najveći za djecu, stara lica i žene, da 25% mladih, zajedno sa 24,9% žena i 27,3% starih lica imaju srednju vrijednost prihoda po ekvivalentu odrasle osobe nižu od 60% srednje vrijednosti na nacionalnom nivou.



*Poglavlje 4:*

# Regionalne razlike

Razlike u demografskim i ekonomskim faktorima, raspodjeli prirodnih resursa, osnovnih sredstava, institucija, razvoju po mjeri čovjeka, istorije svakog regiona i aktivnostima iz prethodnih godina u pravcu socijalnog uključivanja nijesu ravnomjerno prisutne u zemlji. Kao posljedica toga, nivoi HDI razlikuju se od regiona do regiona, pri čemu centralni region ima najveći nivo dok je sjeverni u najlošijoj situaciji. Nagli i brzi razvoj građevine, turizma, sektora maloprodaje, telekomunikacija i bankarskog sektora 2006. i 2007. godine uglavnom je bio je od koristi za centralni i južni region zemlje. Međutim, ta ekspanzija nije unaprijedila mogućnosti za razvoj po mjeri čovjeka za pojedince iz sjevernog regiona gdje su ovi sektori nedovoljno razvijeni.

### Tri regiona Crne Gore: pregled

*Sjeverni region Crne Gore je uglavnom ruralna oblast i čini 53% teritorije Crne Gore, pri čemu u njemu živi 31,5% ukupnog broja stanovnika u zemlji. Učešće ovog regiona u crnogorskom BDP je manji od 18%. BDP po glavi stanovnika znatno je niži u sjevernom regionu nego u ostalim regionima u zemlji.*

*Centralni region, uključujući i Podgoricu, je u najvećoj mjeri urbanizovan i industrijalizovan. Zauzima 35,5% teritorije Crne Gore i u njemu živi 45,1% ukupnog broja stanovnika u zemlji. Učešće regiona u ukupnom BDP je 55,5%. Učešće Podgorice u ukupnom crnogorskom BDP je 42,7%, dok je učešće preostalog dijela centralnog regiona svega 12,8%.*

*Južni region je u najvećoj mjeri urbanizovan, sa razvijenom turističkom industrijom. Zauzima 11,5% teritorije Crne Gore i u njemu živi 23,4% ukupnog broja stanovnika Crne Gore. Učešće južnog regiona u BDP Crne Gore je 26,5%.*

*Izvor: podaci korišćeni u ovom poglavlju zasnivaju se na Strategiji regionalnog razvoja Crne Gore.*

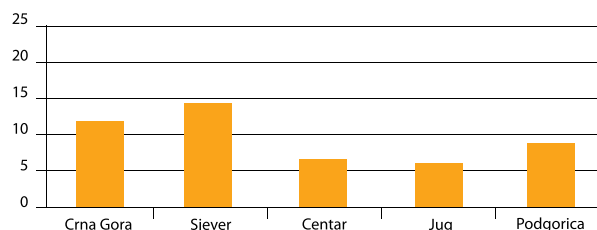
U ovom poglavlju data je dubinska analiza regionalnih razlika u pogledu razvoja po mjeri čovjeka i socijalnog uključivanja. Analiza pokazuje da postoji značajna korelacija između HDI, siromaštva, ekonomskih aktivnosti, pokazatelja nezaposlenosti i indeksa društvene isključenosti tako da se, bez obzira koji se mjerni instrument izabere, domaćinstva i pojedinci u sjevernom regionu suočavaju sa najvećim izazovima kada su u pitanju razvoj po mjeri čovjeka i socijalno uključivanje. Poglavlje završava sa nizom preporuka kako se mogućnosti razvoja po mjeri čovjeka i

socijalno uključivanje mogu promovisati u sjevernom regionu.

## Regionalne razlike u pogledu siromaštva i nezaposlenosti

Mada je BDP Crne Gore 2006. godine porastao za impresivnih 8,6%, a 2007. godine za 10,3%, nivoi siromaštva ostali su stabilni, pri čemu 10,8% stanovništva živi ispod linije siromaštva (162,00 € na mjesečnom nivou u 2008.). Ovi izborni brojevi, međutim, ne pokazuju značajne regionalne razlike. Sjeverni region je najsiromašniji u Crnoj Gori i u njemu 19,2% stanovnika živi ispod linije siromaštva. U centralnom regionu 6,7% stanovnika živi ispod linije siromaštva, u južnom regionu 5,5%, a u Podgorici 8,5% stanovnika živi ispod linije siromaštva (vidi grafikon 4.1).

Grafikon 4.1: Stopa siromaštva po regionima u Crnoj Gori, %



Siromaštvo se može posmatrati i iz drugog ugla, kroz analizu dijela prihoda koji domaćinstva troše na hranu. Što su ljudi siromašniji to veći dio svojih ukupnih prihoda troše na hranu. Stoga je dio prihoda koji se izdvaja za hranu dobar indirektni pokazatelj stepena siromaštva. Dio rashoda koji domaćinstva izdvajaju za hranu smanjen je sa 60% iz 2002. godine na 41% 2008.<sup>130</sup> godine, što je pozitivan znak smanjenja siromaštva u cijeloj zemlji. Analiza po regionima potvrđuje da je sjeverni region najsiromašniji u Crnoj Gori i da u njemu domaćinstva u prosjeku izdvajaju 46% svojih prihoda za hranu. Rashodi za hranu čine 40,5% ukupnih rashoda domaćinstava u centralnom regionu, samo 30,7% u južnom i 40,7% u Podgorici (vidi tabelu 4.1).

130. ISSP, Istraživanje o prihodima i rashodima domaćinstava, 2002. i Istraživanje UNDP/ISSP o društvenoj isključenosti 2008.

Tabela 4.1: Struktura rashoda po domaćinstvima

Region	Rashodi za hranu	Ostali rashodi
Crna Gora	41	59
Sjever	46,1	53,9
Centar	40,5	59,5
Jug	33,7	66,3
Podgorica	40,7	59,3

Pošto nezaposlenost predstavlja jedan od najznačajnijih uzroka siromaštva i društvene isključenosti, važno je analizirati regionalne razlike u aktivnostima i stopi nezaposlenosti. Posebno je bitno ispitati regionalne razlike u stopama dugotrajne nezaposlenosti, jer je dugotrajna nezaposlenost često povezana sa manjkom samopoštovanja, nepismenošću, prevaziđenim kompetencijama, invaliditetom ili slabim zdravljem. Ako među regionima postoje značajne razlike u stopama dugotrajne nezaposlenosti, može se ukazati potreba za dodatnim i namjenskim Vladinim intervencijama usmjerenim prema nerazvijenim regionima, u vidu podrške u oblastima kao što su: dječji dodaci, prevoz, obezbjeđivanje povoljnih stambenih uslova i širenje otvorenih i fleksibilnih mogućnosti sticanja znanja u skladu sa potrebama i interesima dugotrajno nezaposlenih.

Iako je stopa nezaposlenosti značajno smanjena u posljednjih nekoliko godina zahvaljujući novootvorenim radnim mjestima i velikom broju malih i srednjih preduzeća, ona je i dalje prilično visoka i prema podacima Zavoda za zapošljavanje iznosi oko 10,6%. Kao što je to bio slučaj i sa pokazateljima siromaštva o kojima je više riječi bilo ranije, regionalne razlike u pogledu stopa nezaposlenosti značajne su, a sjeverni region je u lošijem položaju u odnosu na centralni i južni region. Stopa nezaposlenosti<sup>131</sup>, ili broj nezaposlenih lica koja žele i traže zaposlenje izražen kao procenat ukupne radne snage, znatno

Tabela 4.2: Aktivnost i nezaposlenost, po regionima u %

Region	Stopa aktivnosti (15-64)	Stopa nezaposlenosti (15-64)	Stepen dugotrajne nezaposlenosti (15-64)
Sjever	39,02%	17,81%	70,70%
Centar	53,20%	10,97%	58,10%
Centar (bez Podgorice)	50,98%	10,38%	63,00%
Podgorica	54,68%	11,33%	55,30%
Jug	53,28%	2,20%	40,00%
Crna Gora	48,44%	10,25%	62,90%

131. Stope aktivnosti, ili procenat ljudi u radnoj dobi koji su stvarno zaposleni, poklapaju se sa stopama nezaposlenosti. U sjevernom regionu stopa aktivnosti je niska, pri čemu je svega 39% odraslih u radnoj dobi stvarno zaposleno, dok su stope aktivnosti za ostale regione oko 53%. Stepem dugotrajne nezaposlenosti, ili udjela nezaposlenih koji nemaju zaposlenje duži vremenski period, veoma je visok u sjevernom regionu (70,7% nezaposlenih).

je veća u sjevernom regionu (17,81%) nego u ostalim regionima (vidi tabelu 4.2). Niz faktora koji doprinose visokoj stopi nezaposlenosti u sjevernom regionu obuhvataju i značajno povećanje broja starih lica koja žive tamo, što je rezultat migracije mladih u druge regione ili države u potrazi za boljim mogućnostima u pogledu obrazovanja i zaposlenja.

## Regionalne razlike u pogledu vrijednosti indeksa razvoja po mjeri čovjeka (HDI)

Indeks razvoja po mjeri čovjeka (HDI) čine tri pokazatelja: dugovječnost, koja se mjeri prosječnim životnim vijekom, stečeno obrazovanje, koje se mjeri kombinacijom stope pismenosti odraslih (dvije trećine važnosti) i kombinovani koeficijent upisa u osnovno, srednje i visoko obrazovanje (jedna trećina važnosti), i životni standard, mjereno sa BDP po glavi stanovnika (PKM u US\$). Kao standardan način mjerenja razvoja po mjeri čovjeka, HDI se računa za regione i opštine da bi se procijenila odstupanja u HDI i identifikovali regioni i opštine u kojima je neophodno preduzeti aktivnosti na unapređenju razvoja po mjeri čovjeka.

Andrijevića ima najniži HDI status u Crnoj Gori (vidi tabelu 4.3). Trinaest opština: Berane, Bijelo Polje, Cetinje, Danilovgrad, Kolašin, Kotor, Mojkovac, Plav, Rožaje, Šavnik, Tivat, Ulcinj, Žabljak imaju vrijednosti HDI između 0,750 i 0,800. Opštine kao što su Bar,



Budva, Herceg Novi, Nikšić, Pljevlja, Plužine i Podgorica imaju najvišu stopu razvoja po mjeri čovjeka (HDI veći od 0,800).

Opština Bar ima dobro razvijenu turističku i dr. industriju i stoga najviši HDI status u Crnoj Gori (0,864 u 2007.). godini. Budva takođe ima razvijenu turističku industriju i prihodovala je od građevinskog buma i ima vrijednost HDI 0,854. Visoka vrijednost HDI Podgorice (0,863) mogao bi se pripisati prisutnoj koncentraciji proizvodnje i opštem prosperitetu, koji je karakterističan za glavne gradove širom svijeta. Takođe, u Podgorici je otvoreno i nekoliko univerziteta. Dok je hidrocentrala u Plužinama razlog visoke vrijednosti HDI za ovu opštinu.

najviši HDI status u Crnoj Gori (0,863) (vidi tabelu 4.4), dok sjeverni region ima najniži (0,789). Vrijednost HDI u južnom regionu 2007. godine bio je 0,828, dok je ovaj indeks 2000. godine iznosio 0,775. HDI centralnog regiona 2007. godine bio je 0,807, dok je 2000. iznosio svega 0,758. Longitudinalna analiza pokazuje da se jaz između vrijednosti HDI sjevernog regiona i prosječne vrijednosti HDI za Crnu Goru neprestano sužava od 2000. godine. HDI za sjeverni region povećao se za 0,075 od 2000. godine, dok se vrijednost HDI na nivou Crne Gore povećala svega 0,053.

Snažna i dugogodišnja tradicija jednakosti kada su u pitanju zdravstvena zaštita i obrazovanje objašnjava

Tabela 4.3: Vrijednosti HDI u Crnoj Gori: po opštinama

Godina	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
<b>Crna Gora</b>	<b>0.775</b>	<b>0.771</b>	<b>0.775</b>	<b>0.797</b>	<b>0.804</b>	<b>0.805</b>	<b>0.816</b>	<b>0.828</b>
Andrijevica	0.701	0.672	0.674	0.725	0.729	0.727	0.736	0.749
Bar	0.808	0.763	0.765	0.830	0.837	0.840	0.850	0.864
Berane	0.740	0.675	0.677	0.764	0.774	0.772	0.785	0.795
Bijelo Polje	0.704	0.653	0.655	0.727	0.734	0.735	0.746	0.756
Budva	0.817	0.721	0.723	0.834	0.841	0.838	0.846	0.854
Cetinje	0.728	0.670	0.671	0.747	0.754	0.755	0.765	0.775
Danilovgrad	0.726	0.664	0.666	0.738	0.745	0.742	0.753	0.763
Herceg Novi	0.760	0.704	0.705	0.775	0.781	0.784	0.794	0.803
Kolašin	0.736	0.683	0.685	0.756	0.762	0.759	0.769	0.778
Kotor	0.751	0.678	0.680	0.770	0.775	0.777	0.787	0.799
Mojkovac	0.747	0.709	0.711	0.766	0.773	0.773	0.783	0.794
Nikšić	0.768	0.708	0.710	0.789	0.796	0.798	0.810	0.821
Plav	0.726	0.671	0.673	0.740	0.747	0.748	0.758	0.765
Pljevlja	0.774	0.742	0.744	0.795	0.802	0.803	0.810	0.818
Plužine	0.814	0.809	0.810	0.832	0.839	0.838	0.847	0.858
Podgorica	0.802	0.730	0.732	0.826	0.833	0.835	0.848	0.863
Rožaje	0.710	0.644	0.646	0.739	0.747	0.749	0.759	0.769
Šavnik	0.718	0.684	0.686	0.742	0.750	0.749	0.760	0.770
Tivat	0.745	0.672	0.674	0.758	0.766	0.766	0.783	0.794
Ulcinj	0.743	0.700	0.702	0.773	0.782	0.780	0.790	0.798
Žabljak	0.731	0.679	0.681	0.757	0.764	0.766	0.777	0.786

HDI se u nekim opštinama iz sjevernog regiona sa relativno niskim vrijednostima HDI nije značajnije povećavao od 2000. godine. Razlog bi mogao biti usporen ekonomski razvoj tih opština. Iako one imaju potencijala za razvoj turizma, prerade drveta, itd., ove grane privrede tek treba da se razviju u punom potencijalu.

Regionalna analiza HDI pokazuje da Podgorica ima

beznačajne regionalne rezlike u prosječnom životnom vijeku, kao i relativno visoku opštu pismenost i stope upisa u škole i druge obrazovne institucije u cijeloj Crnoj Gori. Razlika između indeksa prosječnog životnog vijeka u sjevernoj regiji, u kojoj je ovaj indeks najveći u Crnoj Gori, i Podgorice, sa najnižim indeksom prosječnog životnog vijeka, je 0,026. Razlika između indeksa obrazovanja 0,966 u Podgorici (najveći) i sjevernog regiona (najniži), iznosi 0,077. Najveća



Tabela 4.4: Vrijednosti HDI u Crnoj Gori, po regionima

Godina	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
<b>Crna Gora</b>	<b>0.775</b>	<b>0.771</b>	<b>0.775</b>	<b>0.797</b>	<b>0.804</b>	<b>0.805</b>	<b>0.816</b>	<b>0.828</b>
Sjever	0.714	0.735	0.739	0.760	0.769	0.769	0.780	0.789
Centar	0.758	0.753	0.756	0.774	0.731	0.784	0.795	0.807
Jug	0.775	0.774	0.778	0.798	0.806	0.807	0.817	0.828
Podgorica	0.802	0.800	0.803	0.825	0.833	0.835	0.848	0.863

razlika prisutna je između regionalnih indeksa BDP. Indeks BDP za Podgoricu iznosi 0,843, a indeks BDP za sjeverni region je 0,674, pa je maksimalno regionalno odstupanje u indeksima BDP 0,169.

Analiza komponenti regionalnih HDI pokazuje da su nivoi obrazovanja i prihoda po glavi stanovnika faktori koji određuju nizak HDI za sjeverni region (vidi tabelu 4.5). Visoki prihodi po glavi stanovnika omogućavaju kvalitetnu ishranu, očuvanje zdravlja i sticanje obrazovanja i jačaju kapacitet države da naplati poreze neophodne za podršku dobrim socijalnim programima. Da bi se pomoglo narodu sjevernog regiona potrebni su posebne mjere ekonomskog razvoja, naponi u pogledu poboljšanja prihoda i pravilno usmjerena podrška kada su u pitanju mogućnosti obrazovanja.

## Regionalne razlike u pogledu društvene isključenosti

Premda se u Poglavlju 2 nudi detaljna analiza regionalnih razlika po pitanju društvene isključenosti u Crnoj Gori i daje poređenje regionalnih indeksa izračunatih i za domaćinstva i za pojedince, interesantno je ispitati da li posmatranje iz ugla socijalnog uključivanja potvrđuje naše zaključke da je sjeverni region u zaostatku kada su u pitanju mogućnosti razvoja po mjeri čovjeka.

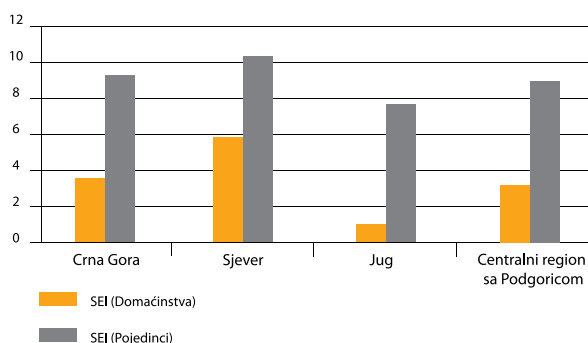
Tabela 4.5: Komponente HDI po regionima u Crnoj Gori (2007.)

Region	Indeks prosječnog životnog vijeka	Indeks obrazovanja	Indeks BDP-a
Sjeverni region	0.805	0.889	0.674
Centralni region (bez Podgorice)	0.795	0.911	0.714
Južni region	0.791	0.904	0.789
Podgorica	0.779	0.966	0.843
Crna Gora	0.795	0.920	0.768

Prilikom računanja Indeksa društvene isključenosti (SEI) za domaćinstva, ona se smatraju socijalno ugroženim/isključenim ako su njihovi prihodi niski (u siromaštvu), ako imaju probleme da plate račune za struju i vodu i dr. komunalije, stambeni kredit ili neke druge obaveze i ako njihov pristup uslugama zdravstvene zaštite nije odgovarajući. Pojedinci se smatraju socijalno ugroženim/društveno isključenim ako su nezaposleni ili su zaposleni ali im se ne uplaćuju doprinosi, ako imaju manje od 8 godina obrazovanja i više ne pohađaju školu i ako nemaju odgovarajući pristup uslugama zdravstvene zaštite.

Broj društveno isključenih domaćinstava i pojedinaca u sjevernom regionu značajno je veći u odnosu na druge regione u zemlji. Ukupno je 5,9% domaćinstava i 10,2% pojedinaca društveno isključeno u sjevernom regionu, u poređenju sa 1% domaćinstava i 7,8% pojedinaca u južnom regionu. U centralnom regionu društveno je isključeno 3,2% domaćinstava i 9,2% pojedinaca (vidi grafikon 4.2).

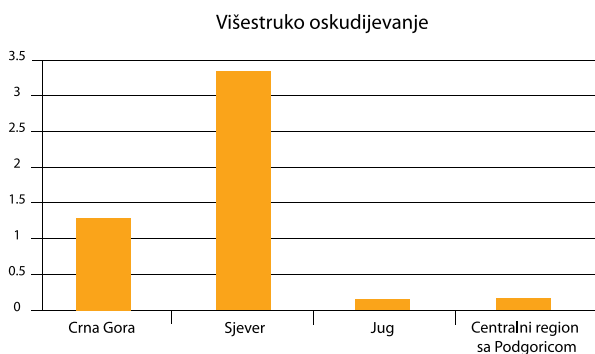
Grafikon 4.2: Društvena isključenost domaćinstava i pojedinaca u Crnoj Gori (po regionima)



Detaljnija analiza komponenti SEI pokazuje da domaćinstva u sjevernom regionu imaju veoma niske prihode i da se suočavaju sa izazovima kada je u pitanju pristup uslugama zdravstvene zaštite. Najveća prepreka socijalnom uključivanju u južnom regionu su niski prihodi, dok se u centralnom regionu porodice suočavaju sa većim teškoćama da plate račune za struju i vodu i dr. komunalije, kredit ili neku drugi obavezu.

Broj pojedinaca izloženih višestrukum oskudijevanju, ili onih isključenih pojedinaca koji su nezaposleni ili su zaposleni ali im se ne uplaćuju doprinosi, sa manje od 8 godina osnovnog obrazovanja, a više ne pohađaju školu i pri tom nemaju odgovarajući pristup uslugama zdravstvene zaštite, veoma je velik u sjevernom regionu. Oko 3,3% pojedinaca izloženih višestrukum oskudijevanju žive u sjevernom regionu (vidi grafikom 4.3 niže).

Grafikon 4.3: Lica izložena višestrukum oskudijevanju u Crnoj Gori (po regionima)



## Zaključci i preporuke

Koncentracija siromaštva i društvene isključenosti u sjevernom regionu jedan je od najtežih problema koji treba riješiti i neophodna su poboljšanja u pristupu tržištu rada, obrazovanja, stambenoj politici, kao i socijalnim uslugama da bi se situacija unaprijedila. Vlada Crne Gore je već otpočela sa sprovođenjem niza mjera u cilju poboljšanja ekonomske situacije i podsticanja preduzetničkih aktivnosti u sjevernom regionu. Uvedene su poreske stimulacije, uključujući oslobađanje od poreza na dobit na period od tri godine za novoosnovana preduzeća koja se bave

proizvodnjom u manje razvijenim opštinama.

Značajne razlike između sjevernog regiona i ostatka zemlje moraju se smanjiti da bi se spriječilo širenje jaza u pogledu prihoda; tržište rada mora se ojačati i ostale mogućnosti za razvoj po mjeri čovjeka proširiti. Stoga, Vlada treba da nastavi sa pružanjem podrške sjevernom regionu kroz unapređenje njegove socijalne infrastrukture i promociju malih i srednjih preduzeća putem subvencija/kredita namijenjenih opštinama sa visokom stopom nezaposlenosti. Nerazvijenim opštinama, u cilju rješavanja društvene isključenosti sa kojom se suočavaju njihovi građani, treba obezbijediti socijalne programe kao što su egalizacioni socijalni transferi<sup>132</sup> i druge vidove podrške. Transferi će pomoći u smanjenju međuregionalnih razlika i unapređenju regionalnog razvoja putem jačanja i širenja regionalne socijalne infrastrukture i regionalnog razvoja. Transferi bi mogli biti veoma konkretni i namijenjena određenim zonama u kojima prepreke socijalnom uključivanju predstavljaju najveći izazov. Pošto je turizam nerazvijen u sjevernom regionu, Vlada može da uvede posebne stimulativne mjere u cilju unapređenja razvoja ovog sektora u sjevernom regionu.

Imajući u vidu da je broj starih lica koja žive u sjevernom regionu velik, postoji potreba da se poboljša pristup uslugama zdravstvene zaštite kako pacijenti ne bi morali da prelaze velike razdaljine da bi došli do ljekara. Vlada takođe treba da razmotri mogućnost angažovanja medicinskog osoblja da redovno posjećuje staračka domaćinstva koja su udaljena od zdravstvenih ustanova.

Prilikom sprovođenja ovih politika i programa podrške, Vlada treba da organizuje opsežne međuopštinske konsultacije u koje treba uključiti NVO i društveno isključene pojedince lično, kao i u samoj implementaciji. NVO mogu odigrati važnu ulogu u borbi protiv siromaštva i društvene isključenosti. One bi mogle unaprijediti raspravu o politikama socijalnog uključivanja koje priprema država i procesu definisanja tih politika obezbijediti doprinos ljudi koji su iskusili društvenu isključenost. Takva vrsta angažovanja bi ne samo izvršila pritisak na javni sektor da bolje obavlja svoj posao na polju eliminisanja društvene isključenosti već bi takođe mogla pomoći u prepoznavanju prioritarnih oblasti u kojima treba intervenisati.

Pošto se prepreke socijalnom uključivanju i potrebe socijalno ugroženih grupa razlikuju širom Crne Gore, a različiti regioni i opštine imaju različite potrebe,

132. S obzirom da različite opštine imaju različite stepene naplate prihoda koji zavise od nivoa ekonomskog razvoja u njima, one nijesu u mogućnosti da pružaju približno jednake javne usluge i sprovode programe podrške socijalnom uključivanju. Egalizaciona davanja iz državnog budžeta pokrila bi razlike u potrebama za potrošnjom i mogućnostima opština da naplate prihode i omogućila bi siromašnim opštinama da primjene programe i usluge iz socijalnog uključivanja slične onima u ostatku zemlje.

pružanje socijalnih usluga treba decentralizovati. Decentralizacija znači prenošenje poslova, nadležnosti, resursa i ovlaštenja u pogledu donošenja odluka na opštine. Decentralizacija može da poboljša raspodjelu resursa i pružanje socijalnih usluga međusobnim približavanjem onih koji donose odluke i kreiraju politike i građana. Može dovesti do većeg stepena odgovornosti, efikasnosti i standardizacije pri čemu bi lokalni službenici utvrđivali i sprovodili jedinstvena rješenja za probleme karakteristične na lokalnom nivou.

Decentralizacija omogućava da se poruka društveno isključenih i socijalno ugroženih grupa i pojedinaca saopšti onima koji donose odluke na lokalnom i nacionalnom nivou. Njome se može poboljšati učešće građana i odgovornost lokalne uprave i podstaći inovacije u radu organa lokalnih samouprava jer ne moraju da slijede jednoobrazne i rigidne procedure koje utvrđuju centralne vlasti. Lokalne samouprave mogu da se oslone na znanje, stručnost i iskustvo lokalnih ljudi i da izrade i sprovedu pravilnije usmjerene, ekonomičnije i djelotvornije socijalne programe i usluge. Uspješna decentralizacija je moguća ako je lokalnoj upravi dozvoljeno da utvrđuju sopstvene prioritete u pogledu rashoda i ako je obezbijeđena lokalna fiskalna autonomija. Lokalnim donosiocima odluka ona daje nezavisnost i čini ih obazrivim prema lokalnim rashodima i prioritetima.

Kao što postojeći dokazi ukazuju, decentralizacija ne dovodi automatski do poboljšanih uslova za društveno isključene i socijalno ugrožene grupe i pojedince. Rezultati napora usmjerenih ka decentralizaciji u zemljama u razvoju polovičnog su uspjeha, što se dijelom može pripisati ograničenim ovlaštenjima datim lokalnim samoupravama, neusklađenim nadležnostima između centralnih, regionalnih i opštinskih vlasti i pružalaca usluga i ograničenim ili nepostojećim kapacitetima uprava na lokalnom nivou. Da bi se sprovela djelotvorna decentralizacija socijalnih usluga Vlada treba da:

- **jasno podijeli obaveze i nadležnosti centralnih vlasti i lokalnih uprava u oblasti pružanja socijalnih usluga.** Pojedine usluge i programi koji se finansiraju iz državnog budžeta bolje može da pruža i sprovodi centralna vlast, dok bi neke druge usluge mogle biti efikasnije i djelotvornije obezbijeđene na regionalnom i lokalnom nivou. Najdjelotvorniji pristup je da se ovlaštenja u pogledu pružanja usluga decentralizuju na najniži mogući nivo vlasti. Precizna podjela nadležnosti može se dopuniti određivanjem koje će prihode naplaćivati koji nivo vlasti i kako će se rashodi podijeliti. Ukoliko se nadležnosti ne bi na odgovarajući način precizno podijelile, ostalo bi

nejasno što lokalna uprava namjerava i što treba da obezbijedi, a to može rezultirati malim brojem i niskim kvalitetom pruženih usluga ili njihovom nedostupnošću.

- **utvrdi djelotvorni sistem lokalne odgovornosti jačanjem lokalne demokratije.** Kako se uloga centralne vlasti u djelokrugu odgovornosti značajno smanjuje, potrebno je izgraditi novi decentralizovani model koji će se oslanjati na novu vrstu odgovornosti i izvještavanja. Taj model treba da promoviše organizovan i sistematičan dijalog među zainteresovanim stranama, uključujući opštinske vlasti, OCD, lokalne grupe i privatni sektor sa ciljem da se, na način koji podrazumijeva učešće svih, utvrde lokalni prioritete i uzajamna očekivanja od decentralizovanog upravljanja.
- **sprovede fiskalnu decentralizaciju i uspostavi transparentne računovodstvene sisteme.** Fiskalnom decentralizacijom se utvrđuje kako i na koji način su prihodi i rashodi organizovani između različitih nivoa vlasti. Prenosjenje većih nadležnosti na lokalne uprave iz oblasti pružanja socijalnih usluga treba podržati obezbjeđivanjem odgovarajućih ovlaštenja za lokalne uprave po pitanju prihoda i rashoda. Lokalne uprave treba da imaju dovoljna ovlaštenja u pogledu oporezivanja i naplate prihoda kako bi obezbijedile da su budžetski prihodi dovoljni da pokriju budžetske rashode. Da bi ova nova institucionalna organizacija zaživjela, lokalni javni službenici moraju posjedovati neophodne vještine iz oblasti planiranja i izrade budžeta i računovodstva. U početnim etapama decentralizacije, centralna vlast može da definiše i uvede zaštitne mjere kako bi obezbijedila da se ciljevi fiskalne decentralizacije ostvaruju a lokalni kapaciteti razvijaju. Nepostojanje kompetentnog upravljanja javnim rashodima može dovesti do toga da lokalne vlasti nagomilaju dugove i rezultirati njihovom nesposobnošću da djelotvorno pružaju najvažnije javne usluge.
- **jača kapacitete lokalnih samouprava.** Pored neophodne infrastrukture kao što su kompjuteri, decentralizovanoj lokalnoj samoupravi neophodni su drugačiji, na odgovarajući način obučeni službenici koji će posjedovati vještine neophodne da se postupa nezavisno, odgovorno i efikasno prema lokalnim potrebama. Podršku i smjernice treba obezbijediti u oblastima kao što su odlučivanje, planiranje, mobilizacija resursa i rukovođenje, upravljanje kadrovima, komunikacija i koordinacija i pristup odlučivanju koji uključuje druge.



Kao prvi korak u primjeni djelotvornog decentralizovanog modela pružanja socijalnih usluga Vlada može da razmotri mogućnost uvođenja Fonda za socijalne inovacije (FSI). Model FSI pokazao se kao jedan od najefikasnijih mehanizama reforme sistema socijalne zaštite u Jugoistočnoj Evropi. FSI će obezbijediti značajnu podršku za jačanje kapaciteta lokalnih aktera, organizaciju obuke na temu izrade prijedloga, sprovođenja, koordinacije, praćenja, evaluacije, utvrđivanja standarda za socijalne usluge i drugih značajnih aktivnosti. Sprovođenje FIS biće od direktne koristi socijalno najugroženijim, društveno isključenim grupama, smanjiće siromaštvo i društvenu isključenost i pritom koristiti najbolja iskustva iz EU i regiona.

Konkretnije, Fond za socijalne inovacije će pružiti podršku lokalnim akterima u izradi i sprovođenju inicijativa kojima se uvode nove socijalne usluge i projekti „iz socijale na posao“ (welfare to work - W2W) putem stručnog i profesionalnog savjetovanja. Lokalni akteri mogu zatim podnijeti ove prijedloge projekata FSI putem „otvorenog poziva za dostavljanje prijedloga“. FSI će finansirati projekte iz zajednica na temelju transparentnih kriterijuma za ocjenjivanje, odobravanje, praćenje i evaluaciju. Zaposleni u FSI će zajedno sa lokalnim akterima obavljati zastupanje i sa lokalnim vlastima, preduzećima, donatorima i Vladom zaključivati sporazume koji podrazumijevaju podjelu troškova. FSI će takođe podržati uključivanje zainteresovanih strana i korisnika putem njihovog aktivnog i angažovanog učešća u planiranju projekata, izradi i sprovođenju. FSI će podržati organizaciju redovnih sastanaka na nivou zajednice u cilju zajedničkog planiranja, razmjene najnovijih informacija, iskustava i koordinacije projekata tako da lokalni akteri uče jedni od drugih, međusobno se podržavaju i razmjenjuju najbolja iskustva iz ove oblasti.

FSI će pružiti podršku sprovođenju zakonskih propisa i ključnih nacionalnih strategija, poput Strategije za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti, Strategije razvoja sistema socijalne i dječje zaštite, Strategije razvoja socijalne zaštite starih lica i Strategije za integraciju osoba sa invaliditetom. Uvođenje FSI će unaprijediti reformu sistema socijalne zaštite kroz:

- uvođenje inovativnih, kvalitetnih i prema korisniku orijentisanih socijalnih usluga uz korišćenje najboljih iskustava EU i regiona iz oblasti socijalnih usluga, uključujući i projekte „iz socijale na posao“ (W2W), kojima se lica zavisna od socijalne zaštite uvode u svijet rada i druge mogućnosti stvaranja prihoda (npr., socijalna preduzeća i/ili slična rješenja socijalne ekonomije);
- decentralizaciju sistema socijalne zaštite, čime se promovise raznovrsnost pružalaca socijalnih usluga uključujući OCD, lokalne vlasti, preduzeća i Centre za socijalni rad putem razvoja kapaciteta svih anagažovanih pružalaca usluga i pružanja socijalnih usluga kroz partnerske odnose;
- deinstitucionalizaciju - korisnike ustanova za rezidentalni, kolektivni boravak (npr, domova za stare, ustanova za mentalno zdravlje, itd) treba postepeno izmjestiti iz insitucija i zbrinuti ih pomoću usluga koje se pružaju na nivou zajednice.



*Poglavlje 5:*

Najvažniji podaci i preporuke

## Najvažniji podaci

Društvena isključenost je postala vidljiv fenomen u Crnoj Gori. Zemlja je u posljednjih nekoliko godina ostvarila impresivan rast, koji je uslijedio nakon naglog i brzog razvoja građevinarstva, turizma, sektora maloprodaje, telekomunikacija i bankarskog sektora. Ovaj rast stvorio je određene mogućnosti za razvoj po mjeri čovjeka za siromašne i društveno isključene, ali to sve nije donijelo poboljšanja u pogledu društvene isključenosti i smanjenja siromaštva.

Vlada Crne Gore je istakla svoju posvećenost obezbjeđivanju odgovarajućih zdravstvenih, obrazovnih, stambenih i drugih socijalnih usluga svojim građanima i prihvatila značaj procesa socijalnog uključivanja EU usvajanjem niza strategija koje se bave društvenom isključenošću. Vlada je 2007. godine sa EU potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i podnijela aplikaciju za status kandidata u decembru 2008.

Ovaj Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka temelji se na otvorenoj i intezivnoj javnoj raspravi o obimu, složenosti i dinamici društvene isključenosti u Crnoj Gori. Izvještaj je izrađen u cilju podrške Vladi i drugim zainteresovanim stranama u promovisanju socijalnog uključivanja u Crnoj Gori, obezbjeđivanjem detaljne analize društvene isključenosti. Uz podršku UNDP, Institut za strateške studije i prognoze (ISSP) sproveo je istraživanje kako bi pripremio kvantitativnu procjenu razvoja po mjeri čovjeka, društvene isključenosti i siromaštva. ISSP je, po prvi put u Crnoj Gori, pokušao da izračuna odabrane Laken pokazatelje, SEI, obavio istraživanje o kvalitetu života i sproveo detaljnu analizu višestrukog oskudijevanja određenih socijalno ugroženih grupa, koristeći pritom istraživačke instrumente, fokus grupe i ekspertne intervju. Izvještaj prikazuje izazove sa kojima se suočavaju socijalno ugrožene grupe i prenosi njihove sopstvene priče i mišljenja kako bi se ovi izazovi mogli prevazići. Najvažniji podaci Izvještaja su sljedeći:

- **indeks razvoja po mjeri čovjeka (HDI) porastao je u Crnoj Gori od 2004. godine.** HDI obuhvata takve ključne komponente kao što su prosječni životni vijek, pismenost odraslih, upis u osnovno, srednje i visoko obrazovanje i BDP po glavi stanovnika. Izračunat lokalno, HDI u Crnoj Gori je 2007. godine iznosio 0,828, u odnosu na 0,804 iz

2004. i značajno je veći od 0,789 iz 1991. godine. Poboljšanja HDI se u najvećoj mjeri pripisuju rastu BDP po glavi stanovnika kao i većoj stopi upisa u škole i na fakultete. Kancelarija UNDP za izvještaje o razvoju po mjeri čovjeka po prvi put je izračunala HDI za Crnu Goru za 2006<sup>133</sup> godinu kada je iznosio 0,822. Crna Gora se nalazi na 64. mjestu od 179 zemalja i pripada grupi zemalja sa **visokim nivoom razvoja po mjeri čovjeka** (HDI veći od 0,8) od 2004. godine.

- **stopa rasta broja stanovnika Crne Gore opada i stanovništvo stari.** U odnosu na poslednji popis iz 2003. godine, broj stanovnika se povećao svega za 0,76% i procjenjuje se da Crna Gora ima 624.240 stanovnika. Stopa rasta opala je sa 9,5 na hiljadu stanovnika 1991. godine na samo 2,5 na hiljadu 2006. godine. Udio starih lica u strukturi ukupnog broja stanovnika značajno će se povećati, na 18,4% u 2031. godini.
- za socijalna davanja je 2007. godine opredijeljeno 28% ukupnih rashoda budžeta, 18% za obrazovanje i 22% za zdravstvenu zaštitu. Posmatrano kao cjelina, ove stavke su učestvovala sa **skoro 70% u ukupnim budžetskim rashodima** (vidi tabelu 2.3.1).
- **prosječna stopa siromaštva samo je malo smanjena od 2003. godine.** Mada je BDP Crne Gore 2006. godine porastao za impresivnih 8,6%, a 2007. godine za 10,3%, nivoi siromaštva ostali su stabilni, pri čemu je u 2008. godini 10,8% stanovništva živjelo ispod linije siromaštva (162,00 € na mjesečnom nivou). Stopa siromaštva 2003. godine je iznosila 12,2%. Za približno 28% stanovništva je 2008. godine utvrđeno da je ekonomski ugroženo i da živi ispod 150% praga siromaštva. Prosječni manjak između rashoda siromašnih i linije siromaštva ili „jaza siromaštva“ sada iznosi 25% linije siromaštva.
- **siromaštvo je koncentrisano u određenim geografskim područjima.** Siromaštvo je relativno veliko na sjeveru zemlje, gdje visoka nezaposlenost, prilično visoka stopa nepismenosti, naročito među starijim licima i ženama, i niski prihodi doprinose visokim stopama siromaštva. Više od polovine siromašnih (62%) živi na sjeveru. Stopa siromaštva za sjeverni region je 19,2%, za južni 5,5% i 6,7% za centralni.
- **neke grupe stanovnika siromašnije su od drugih.** RAE su socijalno najugroženija populacija

133. [http://hdrstats.undp.org/2008/countries/country\\_fact\\_sheets/cty\\_fs\\_MNE.html](http://hdrstats.undp.org/2008/countries/country_fact_sheets/cty_fs_MNE.html)

sa stopom siromaštva od 36%, a za njima slijede raseljena lica sa 34% i korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite sa 30%, penzioneri sa 15,7%, dugotrajno nezaposleni sa 12,3% i osobe sa invaliditetom sa 11,9%.

- **Crna Gora ima veoma veliku i sve izraženiju nejednakost.** Nejednakost mjerena decile količnikom, koji predstavlja odnos prosječne potrošnje najbogatijih 10% stanovnika podijeljene sa prosječnom potrošnjom 10% najsiromašnijih, povećala se sa 6,0 iz 2004. godine na 9,8 u 2008. godini. Nejednakost u potrošnji mjerena Gini koeficijentom porasla je na 0,35, u odnosu na 0,29 koliko je iznosila 2004. godine.
- **Po prvi put za Crnu Goru, njene regione i socijalno ugrožene grupe na nivou domaćinstva i pojedinca izrađen je i izračunat SEI.** Domaćinstva se smatraju socijalno ugroženim/isključenim ako su njihovi prihodi niski (u siromaštvu), ako imaju probleme da plate račune za struju i vodu, ratu za kredit ili neku drugu obavezu i ako njihov pristup uslugama zdravstvene zaštite nije odgovarajući. Pojedinci se smatraju socijalno ugroženim/društveno isključenim ako su nezaposleni ili su zaposleni ali im se ne uplaćuju doprinosi, ako imaju manje od 8 godina obrazovanja i više ne pohađaju školu i ako nemaju odgovarajući pristup uslugama zdravstvene zaštite.
- **Društvena isključenost koncentrisana je među određenim socijalno ugroženim grupama stanovništva.** Za socijalno ugrožene grupe obuhvaćene ovim istraživanjem SEI iznosi: korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite - 11,9% domaćinstava društveno je isključeno; dugotrajno nezaposleni - 10% domaćinstava društveno je isključeno; penzioneri - 8,9% domaćinstava društveno je isključeno; osobe sa invaliditetom - 5% domaćinstava društveno je isključeno; populacija RAE - 14,1% domaćinstava društveno je isključeno; i raseljena lica - 8,3% domaćinstava društveno je isključeno, u odnosu na SEI na nacionalnom nivou koji iznosi 3,5%.
  - **Korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite - 11,9% domaćinstava je društveno isključeno.** Većinu korisnika prava iz socijalne i dječje zaštite čine mlađe osobe (43%), dok stara lica čine svega 14%. Stopa zaposlenosti u ovoj grupi veoma je mala i iznosi 6,5%. Svaki deseti korisnik nema nikakvo obrazovanje. Približno jedna trećina korisnika vjeruje da ih udaljenost od doktorske ordinacije, bolnice ili doma zdravlja i dugo čekanje da bi zakazali (38%) sprečava da budu hitno pregledani ukoliko je to potrebno. Sopstveni smještaj ima njih 67% (dokaz vlasništva).
  - **Dugotrajno nezaposleni - 10% domaćinstava je društveno isključeno.** Zaposlenje se u prosjeku traži 38 mjeseci, dok jedna trećina dugotrajno nezaposlenih lica posao traži još duže. 82% dugotrajno nezaposlenih lica trenutno ne pohađa nikakvu obuku ili školu. Pripadnici ove grupe dijele izuzetno nepovoljno mišljenje o kvalitetu socijalnih usluga i vjeruju da je njihovim porodicama potrebno najmanje 1.177 € mjesečno da pokriju svoje potrebe.
  - **Penzioneri - 8,9% domaćinstava je društveno isključeno.** U Crnoj Gori je 2007. godine bilo 100.000 penzionisanih lica, sa prosječnom penzijom od 181,40€. 17% penzionisanih lica angažovano je u nekoj plaćenju aktivnosti kako bi uvećali svoje raspoložive prihode. Četvrtina vjeruje da je njihovo zdravstveno stanje slabo ili veoma slabo, ali tri četvrtine ne zapaža bilo kakve drastične promjene u svom trenutnom zdravstvenom stanju u odnosu na prošlu godinu. Veliki broj penzionisanih i starih lica u Crnoj Gori su vlasnici domova u kojima žive, čak 84% njih.
  - **Osobe sa invaliditetom - 5% domaćinstava je društveno isključeno.** U ovom trenutku osobe sa invaliditetom u Crnoj Gori su samo pasivni primaoci pomoći države, pošto je „žig sramote“ koji društvo dodjeljuje osobama sa invaliditetom još uvijek snažan. Broj osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori se procenjuje na 7-10% ukupnog broja stanovnika. Ova grupa je kvalitet zdravstvene zaštite ocijenile kao veoma nizak. 91% porodica čiji član je osoba sa invaliditetom imaju sopstveni smještaj.
  - **Populacija RAE - 14,1% domaćinstava je društveno isključeno.** NVO procjenjuju da nekih 25% populacije RAE nema riješen pravni status i da nemaju lična dokumenta, pa, stoga, nemaju pristup javnim uslugama: svega 18,4% porodica RAE prima MOP ili dječiji dodatak ili neku drugu socijalnu pomoć. Sopstvenu kuću posjeduje 38% RAE, dok 50% živi u bespravno sagrađenim objektima uglavnom u gradskim predgrađima. Svega oko 20% populacije RAE je zaposleno, 36% nema obrazovanje i ovu grupu karakteriše visoka stopa nepismenosti (72%).
  - **Raseljena lica - 8,3% domaćinstava je društveno isključeno.** U Crnoj Gori ima 24.282 raseljenih lica od čega je 8.023 iz



Hrvatske i BiH a ostatak (16.259) sa Kosova. Ključni problem za raseljena lica je njihov neadekvatno utvrđen pravni status, zbog čega nemaju pravo na pristup socijalnim uslugama, zapošljavanju, zaduživanju kod banaka, vlasništvu nad nekretninama, itd. Oko 12% raseljenih lica živi u kolektivnom smještaju.

- **Broj društveno isključenih domaćinstava i pojedinaca u sjevernom regionu značajno je veći u odnosu na druge regione u zemlji.** Ukupno 5,9% domaćinstava i 10,2% pojedinaca društveno je isključeno u sjevernom regionu, dok je u južnom regionu društveno isključeno svega 1% domaćinstava i 7,8% pojedinaca. U centralnom regionu društveno je isključeno 3,2% domaćinstava i 9,2% pojedinaca.
- **Po prvi put u Crnoj Gori izračunati su Laken pokazatelji.** Laken pokazatelji koriste se za praćenje uspješnosti u ispunjavanju opštih ciljeva iz Agende socijalne politike EU, čiji je cilj smanjenje siromaštva i društvene isključenosti u državama članicama. Izračunate su četiri grupe pokazatelja: pokazatelji premašivanja, pokazatelji uključenosti, penzijski pokazatelji i zdravstveni pokazatelji. Analiza je utvrdila da se djeca i mladi, stara lica i žene: 25% mladih, 24,9% žena i 27,3% starih lica imaju srednju vrijednost prihoda po ekvivalentu odrasle osobe nižu od 60% srednje vrijednosti na nacionalnom nivou. Nejednakost u prihodima je velika u Crnoj Gori jer su prihodi najbogatijih 20% stanovnika Crne Gore 18,84 puta veći od prihoda najsiromašnijih 20% stanovnika Crne Gore. 15,5% muškaraca i 9,2% žena starosti od 18 do 24 godine ima samo niže srednje obrazovanje i u ovom trenutku ne pohađaju neku školu ili obuku.
- **Istraživanje o kvalitetu života dalo je puno interesantnih informacija o tome kako javnost gleda na društvenu isključenost.** Istraživanje pokazuje da su Crnogorci relativno zadovoljni svojim životima (ocjena 6,3, na skali od 1 do 10, pri čemu je 1 nezadovoljni a 10 veoma zadovoljni) ali su manje zadovoljni od evropljana (EU27) - 7; zadovoljni obrazovanjem (5,7), zadovoljni postojećim zaposlenjem (5,1), nijesu posebno zadovoljni svojim trenutnim životnim standardom (4,9), zadovoljni su smještajem (6,1), relativno dosta zadovoljni svojim porodičnim životom (7,3), zdravljem (6,9) i društvenim životom (6,5). Značajan procenat domaćinstava (26,9%) sa teškoćom sastavi kraj sa krajem tokom mjeseca,

a 21,5% domaćinstava sa velikom teškoćom. Na skali od 1 do 10, pri čemu 1 označava vrlo loš kvalitet a 10 veoma visok kvalitet, ispitanici su ocijenili usluge zdravstvene zaštite sa 4,48, škole sa 5,8, univerzitete sa 6,2, javni prevoz sa 4,4, socijalne usluge sa 3,6, državni sistem penzijskog osiguranja sa 3,7 i sportske objekte sa 6,2. Iznenađujuće visok procenat ispitanika (90,6%) ne smatra da ih vlasti dovoljno uključuje u odlučivanje. Značajan procenat (35,6%) ispitanika vjeruje da postoji dosta tenzija između bogatih i siromašnih, dok 19,6% ispitanika nalazi da postoji dosta tenzija između uprava preduzeća i radnika, a 30,4% osjeća da postoji velika tenzija između različitih etničkih grupa. Podaci iz ovog istraživanja takođe su urađeni i za socijalno ugrožene grupe.

- **Prepreke koje vode do društvenog isključenja su višestruke i višedimenzionalne i zahtijevaju pomoć i intervencije tržišta rada, obrazovanja i sistema socijalne zaštite.** Ovaj Izvještaj nudi detaljnu kvantitativnu i kvalitativnu analizu šest socijalno ugroženih grupa na način što ispituje kategorije poput pravnog okvira, siromaštva i isključivanja, pristupa zaposlenju, obrazovanja, zdravstvene zaštite, socijalnih usluga, stanovanja i prevoza, kao i njihovo društveno i političko učešće. U svakom poglavlju identifikuju se prepreke socijalnom uključivanju karakteristične za određenu socijalno ugroženu grupu i daju preporuke u pogledu politike kako djelotvorno prevazići te prepreke.

## Preporuke

Politike koje za cilj imaju unaprjeđenje socijalne uključenosti treba da uklone prepreke koje stoje na putu jednakosti i da promovisu učešće društveno isključenih u građanskim, društvenim, ekonomskim i političkim sferama. Vlada je napravila pozitivan napredak u uvođenju socijalnog uključivanja u glavne tokove svojih politika. Preporuke koje slijede u glavnim crtama pomoći će u dodatnom promovisanju socijalnog uključivanja. Ove preporuke posebno su bitne danas kada postojeća svjetska ekonomska recesija, koju prate porast nezaposlenosti i smanjene mogućnosti nalaženja zaposlenja, može izložiti još veći broj ljudi riziku od društvene isključenosti i pogoršati stanje onih koji su već pogođeni. Vlada se suočava sa izazovom da nastavi sa izdvajanjem dovoljnih finansijskih resursa da održi dobre usluge u vrijeme usporavanja privrednog rasta.



Pošto su prepreke i izazovi sa kojima se socijalno ugrožene grupe suočavaju višestruki i višedimenzionalni, pristupi u borbi protiv društvene isključenosti treba da budu raznoliki i vođeni sve većim učešćem lokalnih samouprava, civilnog društva i privatnog sektora u sprovođenju programa i pružanju usluga kojima se unapređuje socijalno uključivanje. Preporuke razrađene niže temelje se na pretpostavci da se centralna vlast sama ne može suočiti sa izazovima društvene isključenosti. Rješavanje tih izazova treba da obuhvati saradnju između velikog broja različitih ministarstava, službi, uključivanje korisnika prava, kao i višesektorski pristup.<sup>134</sup> Lokalne samouprave, NVO, privatni sektor i socijalno ugrožene grupe treba aktivno uključiti u političko i administrativno odlučivanje i sprovođenje programa i pružanje usluga. Naše preporuke sadrže tri grupe preporuka: strateške i međusektorske, za pojedinačne sektore i za strategije koje utiču na pojedinačne socijalno ugrožene grupe.

### *Preporuke u pogledu strateške i međusektorske politike:*

Ovaj izvještaj prepoznaje da je Vlada Crne Gore prihvatila značaj procesa socijalnog uključivanja EU i usvojila niz strateških politika koje se bave društvenom isključenosti. U neka od najvažnijih dokumenata spadaju: Strategija za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti, Nacionalna strategija za trajno rješenje pitanja izbjeglica i interno raseljenih lica 2005 – 2008, Nacionalni akcioni plan za „Dekadu uključenja Roma 2005.-2015.“, Nacionalna strategija za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori 2008 - 2012, Strategija razvoja socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori 2008 – 2012, Strategija za integraciju osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori, Strategija razvoja socijalne zaštite za starija lica u Crnoj Gori 2008-2012, Strategija inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori (2008), itd. Da bi se obezbijedila podrška pažljivo koordinisanom i djelotvornom sprovođenju ovih strategija preporučujemo niz reformi državne uprave na centralnom nivou:

- **izradu jasno definisanih prioriteta na nivou cijele Vlade kojima se promoviše socijalno uključivanje.** Iako je Vlada izradila niz strategija i dokumenata kojima se promoviše socijalna uključenost neke od ovih strategija se preambiciozne i sadrže previše aktivnosti i ciljeva.

Vlada treba da utvrdi godišnji proces za utvrđivanje prioriteta na nivou cijele Vlade koji će usmjeravati nadležna ministarstva u prepoznavanju prioriteta i planiranju rezultata politike tokom promovisanja socijalnog uključivanja. Centralni nivo Vlade koji će biti odgovoran za utvrđivanje prioriteta i praćenje napretka koji zemlja ostvaruje u njihovom postizanju će zahtijevati značajan doprinos nadležnih ministarstava. Nadležna ministarstva će prepoznati najhitnije probleme koji zahtijevaju velike inicijative za njihovo rješavanje sa značajnim finansijskim i/ili političkim implikacijama koje često mogu zahtijevati međuministarsku saradnju. Uključivanje nadležnih ministarstava u aktivnost utvrđivanja prioriteta podstaknuće ta nadležna ministarstva da poboljšaju svoje interne analitičke kapacitete, pošto će se od njih tražiti da dostave pouzdane i sveobuhvatne informacije u pogledu razvoja i problema u njihovim pojedinačnim stručnim oblastima. Kada se utvrde prioriteta na nivou cijele Vlade, nadležna ministarstva će moći da pripreme sopstvene godišnje planove za izradu određene politike i zakonske regulative. Proces utvrđivanja prioriteta će podstaći snažnu integraciju politika u pogledu ekonomije, zapošljavanja, obrazovanja i socijalne zaštite u cilju promovisanja socijalnog uključivanja.

- **osnivanje međuministarske komisije koja bi izvještavala Vladu a koja bi bila nadležna za koordinisanje i integrisanje u glavne tokove politika koje tretiraju siromaštvo i socijalno uključivanje.**<sup>135</sup> Kao odgovor na višedimenzionalnost društvene isključenosti, ova komisija bi mogla odigrati odlučujuću ulogu u promovisanju koherentnosti različitih politika, koordinacije i razmjene informacija jer različiti državni organi obično dijele odgovornost za različite intervencije i podrške, kao što su isplate socijalnih davanja, sprovođenje programa obuke i razvoja vještina i pomoć reintegraciji u tržište rada. Pošto su ljudi izloženi višedimenzionalnim rizicima od društvene isključenosti, neophodno je pripremiti složene i višedimenzionalne politike i pristupe i ova komisija bi mogla da ima glavnu ulogu u njihovoj izradi i sprovođenju. Konkretnije, vladina međuministarska komisija će obuhvatiti najznačajnija ministarstva, lokalne samouprave, NVO i stručnjake. Komisija će

134. Miriam Stewart, Linda Reutter, Edward Makwarimba, Gerry Veenstra, Rhonda Love and Dennis Raphael, "Left out: perspectives on social exclusion and inclusion across income groups", *Health Sociology Review* 17.1 (June 2008).

135. Na potrebu za sveobuhvatnim pristupom društvenoj isključenosti koi će kombinovati politiku tržišta rada, stalnu obuku, socijalnu zaštitu i druge relevantne oblasti ukazala je Evropska komisija. Vidi, "Employment and Social Inclusion: More Overarching Approach to Labour Markets is Needed", *European Social Policy* (March 16, 2007).

integrirati socijalno uključivanje u upravljanje i procedure svih socijalnih usluga i programa. To tijelo će biti odgovorno da se ciljevi u pogledu socijalnog uključivanja uzmu u obzir prilikom izrade novih politika, kao i da podrži povezanost politika pripremljenih na centralnom nivou sa lokalnim nivoom. Komisija bi takođe mogla da pruži savjetodavne usluge i da nadgleda procjenu efekata određenih politika tokom njihovog sprovođenja.

- **zahtijevanje od nadležnih ministarstava da usklade svoje politike i programe sa strateškim prioritetima Vlade u oblasti socijalnog uključivanja i da javno izvještavaju o napretku koji su postigla.** Od ministarstava treba zatražiti da objasne kako njihove politike podržavaju ključne obaveze Vlade u oblasti socijalnog uključivanja. Od njih se takođe može zatražiti da utvrde polazne osnove, željene rezultate i standarde za svoje politike i programe kojima se promovise socijalno uključivanje i da o napretku koji ostvare izvještavaju zainteresovane strane i javnost u cjelini. Mehanizam praćenja ne bi samo obezbijedio unapređenje socijalnog uključivanja već bi takođe pomogao u prepoznavanju ograničenja politike u cilju postizanja optimalnih rezultata u zdravstvu, obrazovanju i drugim oblastima od suštinske važnosti za razvoj po mjeri čovjeka i socijalno uključivanje.
- **uvođenje zahtjeva da sve politike i programi kojima se promovise socijalno uključivanje treba da dobiju određena budžetska sredstva u cilju podrške njihovom sprovođenju.** Postoji obilje dokaza da resursi utrošeni na socijalno uključivanje značajno doprinose smanjenju rizika od siromaštva i društvene isključenosti. Odgovarajuće i dugoročno finansiranje politika i mjera kojima se pruža podrška socijalnom uključivanju od suštinske je važnosti za sprovođenje politike. Izuzetno je važno obezbijediti da sve Vladine strategije kojima se unepređuje socijalno uključivanje pruže konkretne informacije o finansijskim sredstvima koja su izdvojena za njihovo sprovođenje. Strategije treba da sadrže konkretne i mjerljive željene rezultate i pokazatelje ostvarenog uspjeha, kao i konkretne budžete. Ovi budžeti treba da uzmu u obzir prioritete Vlade u oblasti socijalnog uključivanja i stanje u javnim finansijama. Proces deinstytucionalizacije podrazumijeva uštede u budžetu za socijalna zaštitu. Ta sredstva treba preusmjeriti na socijalne usluge koje će se uvesti na lokalnom nivou.
- **uvođenje zahtjeva da svi Vladini programi**

**i politike kojima se pruža podrška socijalno ugroženim grupama treba da sadrže konkretne i mjerljive željene rezultate.** Kao što ovaj Izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka pokazuje, kvantitativna i kvalitativna analiza mogla bi objasniti odlučujuće faktore društvene isključenosti za izradu politika i programa zasnovanim na činjenicama. Vlada treba istrajno i sistematično da utvrđuje skup mjerljivih željenih rezultata koji proizilaze iz njenih prioriteta i ciljeva u pogledu socijalnog uključivanja i da unaprijedi statistiku iz oblasti socijalne zaštite. Pošto su pokazatelji mehanizam od suštinske važnosti kod Otvorene metode koordinacije, od Crne Gore će se očekivati da iskoristi pokazatelje koji su zajednički dogovoreni na nivou EU i da ih integriše u svoj Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju.

Poglavlje 3 otkriva da javnost često nije upoznata sa socijalnim uključivanjem i potrebama društveno isključenih grupa. Da bi se prevazišlo ovo ograničenje, preporučujemo:

- **podršku aktivnostima na upoznavanju javnosti o socijalnom uključivanju putem angažovanja medija, NVO i svih zainteresovanih strana.** Da bi upoznali javnost, mediji se mogu podstaći da izvještavaju o izazovima sa kojima se suočavaju društveno isključena lica i da im omoguće da sa drugima podijele sopstvena iskustva i gledišta. Ove aktivnosti bi mogle biti usmjerene prema određenim socijalno ugroženim grupama u cilju prevazilaženja negativnih stavova javnosti. Mediji, takođe, mogu da odigraju korisnu ulogu u pogledu informisanja društveno isključenih grupa i pojedinaca o njihovim pravima i programima i uslugama kojima mogu da pristupe i od kojih mogu imati koristi. Još jedan pristup bio bi da se podstakne institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda - Ombudsman da pripremi poseban izvještaj o društvenoj isključenosti kao i da procijeni efekte određenih vladinih politika i programa na socijalno uključivanje. Iako njegova ovlaštenja karakteriše neobavezujuća dimenzija njegovih odluka, izvještaj Ombudsmana može da ispita određene postojeće politike i programe i ponudi preporuke Vladi kako da unaprijedi socijalno uključivanje, kao i da omogući upoznavanje javnosti sa značajem socijalnog uključivanja.

Analiza data u Poglavlju 3 o potrebama toliko međusobno različitih socijalno ugroženih grupa, kao što su dugotrajno nezaposleni, korisnici prava iz

socijalne i dječje zaštite i mnoge druge, potvrdila je da su potrebe društveno isključenih pojedinaca toliko različite da ako se ne bi usvojio pristup koji je usmjeren na pojedinca one ne bi mogle biti zadovoljene. Da bi se prevazišlo ovo ograničenje, preporučujemo:

- **prilikom pružanja podrške društveno isključenim, istaći značaj izrade programa koji se bave pojedincima i ukloniti prepreke između programa i usluga namijenjenih socijalnom uključivanju.** Centralnu i lokalne vlasti treba podstaći da se preorjentišu ka izradi programa za nivo pojedinca, u cilju boljeg odgovora lokalnim i pojedinačnim potrebama. Integrisani pristup na nivou pojedinca će zaista uspjeti ako se izrada programa obavlja i na nacionalnom i na lokalnom nivou, umjesto niza socijalnih programa, pri čemu se svaki bavi nekim određenim problemom. Kada se uklone prepreke između različitih programa, kao što su obuka, socijalna pomoć i pomoć za nezaposlene i razlike u pogledu uslova za sticanje prava se smanje, korisnici će moći da pristupe nizu usluga koje stoje na raspolaganju. Na lokalnom nivou, funkcije nalaženja zaposlenja i plaćanja socijalnih davanja bi se mogle kombinovati kroz službe po principu „sve na jednom mjestu“.

Pošto se potrebe socijalno ugroženih grupa razlikuju širom Crne Gore, a različiti regioni i opštine imaju različite potrebe i prioritete pružanje socijalnih usluga treba decentralizovati. Da bi se u oblasti socijalnog uključivanja osnažilo odlučivanje na lokalnom nivou, preporučujemo:

- **spровоđenje decentralizacije i prenošenje dodatnih poslova, obaveza, resursa i nadležnosti za odlučivanje u oblasti socijalnog uključivanja na opštine.** Decentralizacija može da poboljša raspodjelu resursa i pružanje socijalnih usluga međusobnim približavanjem stanovnika i onih koji donose odluke i kreiraju politike. Takođe, može dovesti do većeg stepena odgovornosti, efikasnosti i standardizacije pri čemu bi lokalni službenici utvrđivali i sprovodili jedinstvena rješenja za probleme karakteristične na lokalnom nivou. Decentralizacija omogućava da se poruka društveno isključenih i socijalno ugroženih grupa i pojedinaca saopšti onima koji donose odluke na lokalnom i nacionalnom nivou. Njome se može poboljšati učešće građana i odgovornost lokalne uprave i ujedno se mogu podstaći da budu inovativne. Lokalne samouprave mogu da se oslone na znanje, stručnost i iskustvo lokalnih ljudi i da izrade i sprovedu pravilnije usmjerene,

ekonomičnije i djelotvornije socijalne programe i usluge. Uspješna decentralizacija je moguća ako su lokalne samouprave nezavisne u utvrđivanju sopstvenih prioriteta u pogledu rashoda i ako je obezbijedena fiskalna autonomija. Lokalnim donosiocima odluka ona daje nezavisnost i čini ih obazrivim prema lokalnim rashodima i prioritetima. Međutim, pošto je Crna Gora mala zemlja, a postojanje određenih stručnih znanja ograničeno, pojedine funkcije i stručne poslove treba zadržati na centralnom nivou.

Kao što postojeći dokazi ukazuju, decentralizacija ne dovodi automatski do poboljšanih uslova za društveno isključene i socijalno ugrožene grupe i pojedince. Rezultati napora usmjerenih ka decentralizaciji u zemljama u razvoju polovičnog su uspjeha, što se dijelom može pripisati ograničenim ovlašćenjima datim lokalnim upravama, neusklađenim nadležnostima između centralnih, regionalnih i opštinskih vlasti i pružalaca usluga i ograničenim ili nepostojećim kapacitetima uprava na lokalnom nivou. Da bi se sprovedla djelotvorna decentralizacija socijalnih usluga Vlada treba da:

- **jasno podijeli obaveze i nadležnosti centralnih vlasti i lokalnih uprava u oblasti pružanja socijalnih usluga.** Pojedine usluge i programi, koji se finansiraju iz državnog budžeta, bolje se mogu pružati i sprovoditi sa centralnog nivoa, dok bi neke druge usluge mogle biti efikasnije i djelotvornije obezbijedene na lokalnom nivou. Najdjelotvorniji pristup je da se ovlašćenja u pogledu pružanja usluga decentralizuju na najniži mogući nivo vlasti. Precizna podjela nadležnosti može se dopuniti utvrđivanjem kako će se rashodi dijeliti. Ukoliko se ove nadležnosti ne bi na odgovarajući način precizno podijelile, ostalo bi nejasno što lokalna uprava namjerava i što treba da obezbijedi, a to može rezultirati malim brojem i niskim kvalitetom pruženih usluga ili njihovom nedostupnošću.
- **utvrdi djelotvorni sistem lokalne odgovornosti jačanjem lokalne demokratije.** Potrebno je izgraditi novi decentralizovani model koji će se oslanjati na novu vrstu odgovornosti i izvještavanja. Taj model treba da promoviše organizovan i sistematičan dijalog među zainteresovanim stranama, uključujući opštinske vlasti, OCD, lokalne grupe i privatni sektor sa ciljem da se na način koji podrazumijeva učešće svih utvrde lokalni prioriteti i usvoje lokalni akcioni planovi. Vlada treba da nastavi sa raspodjelom socijalnih davanja, obezbijedi standard usluga koje se pružaju širom zemlje i



pristup osnovnim uslugama, kao i da osigura da su službe za socijalnu pomoć dobro opremljene i da zapošljavaju stručne kadrove.

- **sprovede dodatnu fiskalnu decentralizaciju i uspostavi transparentne računovodstvene sisteme.** Fiskalnom decentralizacijom se utvrđuje kako i na koji način su prihodi i rashodi organizovani između različitih nivoa vlasti. Prenosjenje većih nadležnosti iz oblasti pružanja socijalnih usluga na lokalne uprave treba podržati obezbjeđivanjem odgovarajućih ovlašćenja za lokalne uprave po pitanju prihoda i rashoda. Lokalne uprave treba da imaju dovoljna ovlašćenja u pogledu oporezivanja i naplate prihoda kako bi obezbijedile da su budžetski prihodi dovoljni da pokriju budžetske rashode. U početni etapama decentralizacije, centralna vlast može da definiše i uvede zaštitne mjere kako bi obezbijedila da se ciljevi fiskalne decentralizacije ostvaruju a lokalni kapaciteti razvijaju. Nepostojanje kompetentnog upravljanja javnim rashodima može dovesti do toga da lokalne vlasti nagomilaju dugove i rezultirati njihovom nesposobnošću da djelotvorno pružaju najvažnije javne usluge.
- **jača kapacitete lokalnih uprava.** Pored neophodne infrastrukture, decentralizovanoj javnoj upravi neophodni su drugačiji, na odgovarajući način obučeni službenici koji će posjedovati vještine neophodne da se postupa nezavisno, odgovorno i efikasno prema lokalnim potrebama. Podršku i smjernice treba obezbijediti u oblastima kao što su odlučivanje, planiranje, mobilizacija resursa i rukovođenje, upravljanje kadrovima, komunikacija i koordinacija i pristup odlučivanju koji uključuje druge. Lokalni organi i službe moraju biti ojačani dodatnom obukom kadrova, nabavkom tehnologije koja će riješiti probleme pokrivenosti i koordinacije između službi socijalne zaštite i biroa za zapošljavanje. Vlada, također, može da izradi standarde i protokole i propiše kompetencije u cilju promovisanja profesionalizma kadrova zaposlenih u lokalnim organima i službama.

Poglavlje 4 otkriva da je broj društveno isključenih domaćinstava i pojedinaca u sjevernom regionu znatno veći u odnosu na ostale regione. Da bi se ovaj jaz premostio preporučujemo:

- **razmatranje uvođenja egalizacionih socijalnih transfera i drugih vidova podrške nerazvije-**

**nim opštinama u cilju rješavanja društvene isključenosti njihovih stanovnika.** Oblasti koje su najviše pogođene problemima siromaštva i društvene isključenosti su takođe one oblasti u kojima su prihodi od poreza niski zato što su oporezivi prihodi domaćinstava skromni a ekonomske aktivnosti su na relativno niskom nivou. Egalizacioni socijalni transferi će pomoći u smanjenju međuregionalnih razlika i unapređenju regionalnog razvoja putem jačanja i širenja socijalne infrastrukture i regionalnog razvoja. Transferi bi mogli biti veoma konkretni i namijenjeni određenim zonama u kojima prepreke socijalnom uključivanju predstavljaju najveći izazov.

U Poglavlju 3 ukazano je da društveno i političko učešće socijalno ugroženih grupa ostaje na niskom nivou. Da bi se ove grupe osnažile preporučujemo:

- **uvođenje zahtjeva za centralnu vlast, ali i za lokalne vlasti, da organizuju javne konsultacije i razgovaraju sa NVO koje zastupaju socijalno ugrožene grupe o svim prijedlozima politika/ programa koji mogu uticati na te grupe.** Rizike od društvene isključenosti treba ublažavati širenjem okvira u kojem se vode razgovori o politici i podsticanjem većeg angažovanja organizacija civilnog društva.<sup>136</sup> Time će se povećati vjerovatnoća da politike i programi budu prilagođeni potrebama socijalno ugroženih grupa i izvodljivi, kao i da budu i djelotvorno sprovedeni na terenu. Centralna i lokalne vlasti mogu izvući korist od iskustva običnih ljudi u cilju poboljšanja politika i jačanja lokalnih kapaciteta u pružanju usluga.

NVO mogu odigrati važnu ulogu u borbi protiv siromaštva i društvene isključenosti. One bi mogle uaprijediti raspravu o politikama socijalnog uključivanja koje priprema država i obezbijediti doprinos ljudi koji su iskusili društvenu isključenost procesu utvrđivanja politike. Takva vrsta angažovanja bi, ne samo izvršila pritisak na javni sektor da bolje obavlja svoj posao na polju eliminisanja društvene isključenosti, već bi, također, mogla pomoći u prepoznavanju prioritetnih oblasti u kojima treba intervenirati.

Posebno je važno uključiti NVO kao i društveno isključene pojedince i grupe u izradu budžeta, planiranje i razvoj lokalne samouprave. Iako mnoge NVO u početku možda neće posjedovati kapacitete, uključivanje NVO može pomoći u informisanju lokalne uprave da prepozna prioritetne oblasti u kojima treba intervenirati. NVO bi mogle razviti vještine analiziranja, provjeravanja i praćenja odluka o javnim rashodima i investicijama. NVO bi, također, mogle biti uključene u praćenje kvaliteta javnih dobara i

136. UN, *People Matter: Civic Engagement in Public Governance*, World Public Sector Report 2008.

obezbjedivanja usluga i njihovih efekata, ali NVO treba i same da postanu pružaoci usluga koji će biti angažovani po ugovoru.

- **jačanje kapaciteta NVO za sprovođenje programa i u promovisanju socijalnog uključivanja.** NVO mogu odigrati značajnu ulogu u borbi protiv problema kao što su nezaposlenost i siromaštvo, posebno ako državni organi i službe nemaju dovoljno kapaciteta da održavaju efikasne mehanizme zaštite u cijeloj zajednici. Pošto su i korisnici prava i zaposleni u državnim službama prepoznali da potražnja za uslugama centara za socijalno staranje i biroa za zapošljavanje kojima se upravlja sa centralnog nivoa premašuju njihove kapacitete, Vlada i lokalne uprave bi mogle više da angažuju NVO. NVO imaju veliki broj prednosti. One su lokalne i sposobne da socijalno uključivanje promovišu unutar konteksta lokalnih. NVO su fleksibilne u svom djelovanju i mogu brzo da odgovore na lokalne potrebe. Pored toga, NVO mogu da dobiju donacije od donatora, preduzeća i fizičkih lica i da se oslone na volontere u sprovođenju svojih programa i pružanju usluga. Narочito vrijedi istaći da Vlada može kreirati projekte iz oblasti socijalnog uključivanja koje bi zajedno sprovedili, kroz partnerstvo, njene službe na lokalnom nivou i NVO.

Kao što su otkrila poglavlja 2 i 3, raspoloživi podaci, programi i davanja ne uzimaju uvijek u razmatranje aspekt rodne pripadnosti. Da bi se prevazišlo ovo ograničenje preporučujemo:

- **uvodenje aspekta rodne pripadnosti u politike i programe koji se bave društvenom isključenošću.** Muškarci i žene mogu se suočiti sa različitim preprekama za socijalno uključivanje. Zbog toga treba sakupiti dodatne statističke podatke i razvrstati ih po pripadnosti određenom polu. To bi omogućilo praćenje politika i mjera čiji je cilj eliminisanje isključenosti kako bi se obezbijedilo da žene od njih mogu imati koristi jednako kao i muškarci. Kada statistički podaci organizovani po rodovima budu dostupni, aspekt rodne pripadnosti bi se mogao usvojiti i integrisati u izradu i sprovođenju politika i programa koji se bave socijalnim uključivanjem.

Ove sveobuhvatne i višedimenzionalne međusektorske preporuke u pogledu politike mogu pomoći u uspostavljanju sveobuhvatnog institucionalnog i strateškog okvira u cilju uklanjanja prepreka za socijalno uključivanje.

## Konkretne preporuke u cilju pružanja podrške socijalno ugroženim grupama:

Da bi se otklonile prepreke socijalnom uključivanju u određenim sektorima (npr, zapošljavanje, prevoz i socijalna zaštita), utvrdili smo skup preporuka u pogledu politike za pojedinačne sektore. Njihov je cilj da se garantuje jednak pristup kvalitetnim uslugama (npr. zdravstvene zaštite, obrazovanja, socijalne pomoći) i obezbijedi pružanje kvalitetnih usluga koje su odgovarajuće, kojima se može pristupiti i koje svi građani mogu priuštiti.

### *Korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite*

Izdavanja za socijalna davanja u Crnoj Gori su relativno visoka jer je 2007. godine 173,37 miliona eura od ukupno 616,96 miliona € ukupnih rashoda potrošeno na socijalno osiguranje i socijalna davanja. Međutim, da bi se dugoročno otklonile prepreke socijalnom uključivanju, Vlada može donijeti odluku da opredijeli procenat BDP za sistem socijalne zaštite kako bi obezbijedila da ekonomski rast donosi korist svima.

Kao što pokazuje Poglavlje 3, sistem socijalne zaštite potrebno je reorganizovati sa naglaskom na uspostavljanje novih lako razumljivih i jasnih kriterijuma za sticanje prava za korisnike kako bi se obuhvatio veći broj društveno isključenih i sistem učinio transparentnijim. Kao što potvrđuju podaci i dokazi izneseni u Poglavljima 2 i 3, trajanje socijalne pomoći i njen iznos možda neće uvijek biti odgovarajući za promovisanje socijalnog uključivanja. Takođe, utvrđeno je da socijalni programi i usluge nisu dovoljno fleksibilni da obuhvate i lokalne potrebe i sredstva opredijeljena iz lokalnih budžeta nisu dovoljna za socijalne usluge na lokalnom nivou. Naše preporuke o tome kako bi se postojeće politike sistema socijalne zaštite mogle unaprijediti da promovišu socijalno uključivanje korisnika tog sistema su sljedeće:

- **revidirati i pojednostaviti administrativne procedure i dopuniti kriterijume za sticanje prava u oblasti socijalnih davanja.** Potreba da se zakonski propisi unaprijede, komplikovan sistem socijalne zaštite i neadekvatni resursi da se zbrinu oni koji imaju pravo na tu zaštitu su neki od problema sa kojima se suočavaju korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite. Da bi se sistem socijalne zaštite učinio djelotvornijim i efikasnijim, a troškovi smanjili neophodno je pojednostaviti administrativne procedure za dobijanje socijalnih davanja i utvrditi nove kriterijume za sticanje prava na njih. Politike u oblasti davanja za socijalnu zaštitu treba da budu jednostavne, zasnovane na činjenicama i potpomognute kvalitetnom administrativnom tehnologijom.
- **za dugotrajno nezaposlene uvesti dodatne stimulacije da nađu posao.** Prilikom pružanja podrške dugotrajno nezaposlenima može se pokazati neophodnim sprovođenje revizije postojećeg sistema socijalnih davanja kako bi se obezbijedilo da svako zaposlenje, makar i kratkotrajno, donosi veće prihode od samih socijalnih davanja. Vlada može da osmisli niz stimulacija kojima se obezbjeđuje nastavak primanja socijalnih davanja u nekom obliku i posle prihvatanja zaposlenja.
- **unaprijediti sistem socijalnih davanja na način da ih dobiju najugroženiji.** Vlada treba da unaprijedi usmjeravanje socijalnih davanja prema najugroženijima i ponovo izvrši procjenu visine tih davanja koja su veoma niska u odnosu na prosječna primanja. Možda je neophodno poboljšati sisteme vođenja evidencije na način da se grupe koje su najviše ugrožene mogu lakše identifikovati i sredstva prema njima usmjeriti. Vlada može da razmotri mogućnost manjeg trošenja pomoći na relativno dobrostojeće porodice i njeno bolje usmjeravanje porodicama kojima je potrebna. Posebno je važno povećati pomoć u приходima za sve one koji nijesu sposobni da zarađuju prihod iz drugih izvora.

Materijalno obezbjeđenje porodice i dječiji dodatak imaju značajnu ulogu u borbi protiv siromaštva, ali postoji potreba za unapređenjem porodičnih davanja koje se oslanja na provjeru da li pojedinac ili porodica ispunjavaju uslove<sup>137</sup> kako bi ta davanja bila povezana sa konkretnim

potrebama. Poboljšanje sistema podrške porodicama može pomoći u sprečavanju siromaštva djece i omogućiti djelotvorne rane intervencije. Raspodjela jednokratne pomoći mogla bi se poboljšati i bolje iskoordinisati sa programima jednokratne pomoći koju obezbjeđuju lokalne samouprave.

- **uvesti pristup upravljanja predmetima.** Centralna i lokalne vlasti treba da pokušaju da ojačaju administraciju sistema i da centre za socijalni rad što više približe korisnicima kako bi obezbijedili da su lica obuhvaćena sistemom zaštite i prije nego što postanu društveno isključena. Blizinom službi za socijalnu pomoć promovise se individualizovani pristup upravljanju predmetima i obuhvataju rane i prikladno definisane intervencije koje su se pokazale djelotvornim u uklanjanju društvene isključenosti. Česti kontakti između korisnika socijalnih davanja i organa nadležnih za raspodjelu davanja može za rezultat imati izradu i sprovođenje „pojedinačnih akcionih planova“ koji će uzeti u obzir pojedinačne karakteristike kao što su godine, vještine, posebne potrebe i zapošljivost.
- **decentralizovati sistem socijalne zaštite i opštinama obezbijediti veće nadležnosti i prava.** Ukoliko se adekvatno sprovodi, decentralizacija sistema socijalne zaštite može da proširi opseg mogućnosti koje se nude ljudima, omogući donošenje transparentnih odluka, da programe i usluge približi ljudima i time da suštinski doprinos socijalnom uključivanju. Opštine mogu da se oslone na znanje, stručnost i iskustvo lokalnih ljudi i da izrade i sprovedu bolje usmjerene, ekonomičnije i efikasnije programe i usluge u saradnji sa NVO i privatnim preduzećima. Trenutno neke opštine pružaju socijalnu podršku kao što je rješavanje stambenog pitanja za starija lica, bolesne i osobe sa invaliditetom. Ovi segmenti socijalne zaštite od suštinskog su značaja za socijalno uključivanje, ali nijesu dovoljno razvijeni i pokrivaju mali broj korisnika pošto opštine često nijesu u mogućnosti da naplate dovoljno prihoda da bi finansirale ove programe. Decentralizacija bi mogla da omogući opštinama da odvajaju veća sredstva za oblasti od lokalnog prioriteta, kao što su otvaranje centara za dnevnu njegu za osobe sa invaliditetom, organizacija kućne njege i hraniteljskih porodica.

137. Eng. *means-tested family benefits* - davanja bazirana na provjeri da li pojedinac ili porodica imaju pravo da se kvalifikuju za primanje pomoći od strane države. Obično se razmatraju elementi kao što su prihodi pojedinca ili porodice i ušteđevina. Na primjer, iznos dječjeg dodatka zavisi od prihoda porodice. Ukoliko porodica ima niske prihode, dobija veću pomoć.

Vlada može da sprovede neka iskustva vezana za Fond za socijalne inovacije, koji se pokazao kao jedan od najefikasnijih mehanizama reforme sistema socijalne zaštite u Jugoistočnoj Evropi. FSI bi mogao obezbijediti značajnu podršku lokalnim akterima putem jačanja kapaciteta, koordinacije, izrade prijedloga projekata, sprovođenja, pripreme i podjele smjernica, pružanja socijalnih usluga, praćenja, evaluacije, utvrđivanja standarda za socijalne usluge i drugih relevantnih aktivnosti. FSI će biti od direktne koristi socijalno najugroženijim, društveno isključenim grupama, smanjiće siromaštvo i društvenu isključenost i pritom koristiti najbolja iskustva iz oblasti socijalnog uključivanja i promovisati djelotvornu decentralizaciju pružanja socijalnih usluga.

Konkretnije, FSI će pružiti podršku lokalnim akterima u izradi i sprovođenju inicijativa kojima se uvode nove socijalne usluge i projekti „iz socijale na posao“ (welfare to work - W2W) putem stručnog i profesionalnog savjetovanja. Lokalni akteri će uz pomoć FSI izraditi prijedloge projekata i podnijeti ih FSI putem „otvorenog poziva za dostavljanje prijedloga“. FSI će finansirati projekte iz zajednica na temelju transparentnih kriterijuma za ocjenjivanje, odobravanje, praćenje i evaluaciju. FSI će takođe podržati uključivanje zainteresovanih strana i korisnika putem njihovog aktivnog i angažovanog učešća u planiranju projekata, izradi i sprovođenju. FSI će podržati organizaciju redovnih sastanaka na nivou zajednice u cilju zajedničkog planiranja, razmjene najnovijih informacija, iskustava i koordinacije projekata tako da lokalni akteri uče jedni od drugih, međusobno se podržavaju i razmjenjuju najbolja iskustva iz ove oblasti.

Sprovođenjem FSI pospješilo bi se i sprovođenje Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, ali i ključnih nacionalnih strategija iz oblasti socijalne zaštite, poput Strategije za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti, Strategije razvoja sistema socijalne i dječje zaštite, Strategije razvoja socijalne zaštite starih lica i Strategije za integraciju osoba sa invaliditetom. Uvođenje FSI će unaprijediti reformu sistema socijalne zaštite kroz:

- uvođenje inovativnih, kvalitetnih i prema korisniku orijentisanih socijalnih usluga uz korišćenje najboljih iskustava EU iz oblasti socijalnih usluga, uključujući i projekte „iz

socijale na posao“ (W2W), kojima se lica zavisna od socijalne pomoći zapošljavaju i privređuju (npr., socijalna preduzeća slična rješenja socijalne ekonomije);

- uvođenje većeg broja pružalaca socijalnih usluga uključujući OCD, lokalne vlasti, preduzeća i Centre za socijalni rad i jačanje njihovih kapaciteta kroz razvoj partnerstava između različitih angažovanih pružalaca usluga;
- decentralizaciju sistema socijalne zaštite i uspostavljanje sistema socijalne zaštite na lokalnim nivoima zasnovanim na partnerstvu; i
- deinstiucionalizacija i unapređenje socijalnih usluga u socijalnim ustanovama za kolektivni boravak (npr., domovima za stare, rezidentalnim ustanovama za mentalno zdravlje, itd).

### Nezaposleni i dugotrajno nezaposleni

Pristup zapošljavanju odlučujući je faktor socijalnog uključivanja. Osobi koja nema plaćeno zaposlenje onemogućeno je primanje stabilnog prihoda kojim bi zadovoljila fizičke i psihološke potrebe, što vodi do društvene isključenosti.<sup>138</sup> Nezaposlenost izlaže pojedince i porodice riziku od siromaštva i zaduživanja, narušavanja zdravlja i smrtnosti, neadekvatnih uslova stanovanja i sticanju slabog obrazovanja, gubitka motivacije i samopoštovanja, prekida društvenih odnosa i gubitka slobode. Nezaposlenost među mladima povezana je sa posebno visokim rizicima, što među potencijalnim mladim radnicima vodi do gubitka samopoštovanja.

Zaposlenje ne obezbjeđuje samo prihode, već isto tako pomaže u integrisanju ljudi u društvene strukture i omogućava im pristup dodatnim obrazovnim, kulturnim i slobodnim aktivnostima. Integracija pojedinaca u tržište rada može za te pojedince obezbijediti socijalno uključivanje i razvoj po mjeri čovjeka i omogućiti im da postanu dugotrajno samostalni.

U Poglavlju 3 navedeni su ključni izazovi za socijalno uključivanje sa kojima se suočavaju nezaposleni. Tu spadaju potreba za širim opsegom aktivnih programa tržišta rada, posebno sa značajnim obuhvatanjem dugotrajne nezaposlenosti; mjere za eliminisanje diskriminacije u zapošljavanju i povećanje mogućnosti u pogledu obuke i obrazovanja za nezaposlene. Naše preporuke o tome kako se baviti ovim i drugim izazovima identifikovanim u Poglavlju 3 i unaprijediti postojeće politike iz oblasti rada su sljedeće:

138. Miriam Stewart, Linda Reutter, Edward Makwarimba, Gerry Veenstra, Rhonda Love and Dennis Raphael, "Left out: perspectives on social exclusion and inclusion across income groups.(Report)" in *Health Sociology Review* 17.1 (June 2008).



- **usvojiti i sprovesti radno zakonodavstvo koje obrađuje problem sistemske diskriminacije pri zapošljavanju.** Kako se mnogi pripadnici socijalno ugroženih grupa, kao što su RAE i raseljena lica, osjećaju diskriminirano na tržištu rada, postoji potreba da se postojeće radno zakonodavstvo dopuni konkretnim odredbama o sistemske diskriminaciji pri zapošljavanju. U svim relevantnim fokus grupama, žene vjeruju da su dodatno izložene diskriminaciji (propitivanju o bračnom stanju, o planovima za porodicu/trudnoću, o „stvarima u pogledu izgleda“, itd.). Uvođenje antidiskriminatornog radnog zakonodavstva će ukloniti prepreke na koje nailaze ove grupe pri zaposlenju i povećati stope njihovog napredovanja i zadržavanja, kada jednom nađu posao. Zakonski okvir bi mogao da obuhvati odredbu u kojoj se eksplicitno navodi da niko ne može biti uskraćen za mogućnost ili prednosti zaposlenja zbog razloga koji nijesu povezani sa njihovom sposobnošću da obavljaju svoje zadatke. Poslodavci treba da obezbijede da njihovi sistemi, politike i postupci budu u skladu sa ovim zahtjevom, a Inspekcija rada treba da pokuša da ispita da li tako zaista i rade. U prvom koraku, ove odredbe treba primjeniti na pravna lica čiji je vlasnik i koje finansira država. Ovakve opšte zakonske odredbe kojima se promovira jednake mogućnosti treba pojačati navođenjem socijalno ugroženih grupa izloženih velikom riziku od društvene isključenosti.
- **otvoriti službe po principu „sve na jednom mjestu“ za korisnike prava iz socijalne i dječje zaštite i nezaposlene.** Ove službe treba da budu u mogućnosti da pružaju individualizovanu podršku onima koji mogu uz minimalnu podršku odmah da traže posao, ali i onima koji moraju da prevaziđu složenije prepreke, kao što su sticanje neophodnih vještina, da riješe zdravstvene probleme i nađu ustanove koje se brinu o djeci. Zaposleni u ovim službama mogu da odigraju ključnu ulogu u promovisanju doživotnog obrazovanja i unapređenju vještina nezaposlenih i bolje usklađenosti ponude i potražnje radne snage na tržištu rada. Od zaposlenih u ovim službama se može zahtijevati i mogu se obučiti da za svakog pojedinačnog klijenta prepoznaju glavne prepreke za nalaženje zaposlenja, da predlože konkretne korake i pomoć u cilju njihovog prevazilaženja i utvrde obaveze pojedinca. Možda će biti neophodno zahtijevati od svakog pojedinca koji prima novčanu pomoć i koji je sposoban za rad da traži posao.
- **prepoznati i uklanjati prepreke koje vode do dugotrajne nezaposlenosti.** Službe po principu „sve na jednom mjestu“ mogle bi svoje napore usmjeriti ka dugotrajnoj nezaposlenosti koja je najznačajniji faktor rizika od društvene isključenosti. Kada neka osoba izgubi posao i ostane nezaposlena duži vremenski period, ona/on može da izgubi vještine i samopoštovanje koji su neophodni za povratak na tržište rada, osim ako joj se ne pruži odgovarajuća i pravovremena podrška. Pored toga, dugotrajno nezaposleni mogu se suočiti sa nizom drugih prepreka, kao što su nepismenost, zastarjele kompetencije, invaliditet ili slabo zdravlje. Dugotrajno nezaposleni mogu da izgube svoje vještine, da sve manje budu u kontaktu sa drugima putem društvenih veza, kao i da nose „žig sramote“ koji dodatno obeshrabruje poslodavce jer dugotrajno nezaposlene mogu smatrati nedovoljno produktivnim ili previše rizičnim za angažovanje.
- **usvojiti niz dopunskih mjera u cilju uklanjanja prepreka za zapošljavanje.** Prepreke sa kojima se nezaposleni suočavaju mogle bi se prevazići putem:
  - individualizovanog i aktivnog pristupa u pružanju podrške nezaposlenima, a posebno dugotrajno nezaposlenima kojim bi se razmatrale i prevazilazile prepreke u pristupanju tržištu rada karakteristične za svako lice pojedinačno;
  - utvrđivanja kvota za zapošljavanje lica sa umanjenom sposobnošću za rad;
  - davanjem subvencija poslodavcima koji angažuju pripadnike socijalno ugroženih grupa, kao što su dugotrajno nezaposleni;
  - obezbjeđivanjem bespovratnih sredstava za pokretanje malih preduzeća u cilju pomoći nezaposlenima da započnu sopstveni posao (ovaj pristup treba da prati mehanizam striktnog praćenja kako bi se na minimum svele mogućnosti prevare);
  - finansiranjem programa koji su namijenjeni ciljnim grupama (mladima, dugotrajno nezaposlenima, starijim radnicima, tehnološkim viškovima) a čiji je cilj poboljšanje njihove zapošljivosti. Primjeri ovakvih programa obuhvataju obezbjeđivanje pomoći za posebne vrste zaposlenja za osobe sa invaliditetom, uvođenje namjenske obuke za dugotrajno nezaposlene, nezaposlene žene, osobe sa invaliditetom, RAE, ljude koji napuštaju institucije;
  - uvođenjem sveobuhvatnih programa za stručnu obuku usmjerenim ka razvoju vještina koje su potrebne na tržištu rada i koji



posebno mogu biti namijenjeni onima koji su ostali bez posla kao posljedica prestrukturiranja i nekvalifikovanim nezaposlenim mladim licima;

- promovisanja programa obuke na radnom mjestu;
- sprovođenjem inicijativa koje se odnose na javne radove u regionima u kojima je značajan dio stanovništva izložen riziku od društvene isključenosti.

- **usvojiti niz mjera u cilju svođenja broja neregistrovanih radnika i obima neformalne ekonomije na minimum.** Neformalna ekonomija često se povezuje sa eksplatišućim uslovima rada i slabom zaštitom na radu, nesigurnošću zaposlenja i nepostojanjem penzijskog osiguranja. Svi ovi faktori dovode zaposlene u neformalnoj ekonomiji u rizik od društvene isključenosti. Kapacitete Inspekcije rada treba unaprijediti u cilju njihove efikasnije borbe protiv zapošljavanja radnika „na crno“.
- **nastaviti sa sprovođenjem Vladine „Strategije razvoja malih i srednjih preduzeća 2007-2010“.** Strategija će promovisati i obezbijediti administrativnu i finansijsku podršku dugotrajno nezaposlenima u pogledu njihovog uključivanja u preduzetničke aktivnosti i prakse karakteristične za mala preduzeća.

### *Penzioneri sa minimalnim prihodima*

Sistem penzijskog osiguranja treba da omogući penzionerima da sačuvaju životni standard koji je u najvećoj mjeri istovjetan onom koji ima većina stanovništva. Iako se odgovarajući nivoi penzijskih prihoda obezbjeđuju kroz obavezno učešće u penzijsko osiguranje zaposlenog, ti nivoi možda dugoročno neće biti dovoljni pa treba sačuvati održivost penzijskog sistema. Pored toga, Zakonom o dobrovoljnim penzijskim fondovima predviđeno je da pojedinci mogu novac uštedjeti ulaganjem u investicioni fond što će im obezbijediti dodatni prihod u starosti. Učešće u dobrovoljnim penzijskim fondovima od koristi je relativno dobrostojećim pojedincima, ali može biti problematično za domaćinstva sa niskim prihodima. Pensioneri sa minimalnom penzijom uglavnom žive u domaćinstvima i izdržavaju ih članovi domaćinstva koji bolje zarađuju. Ovi penzioneri treba da prime dodatan prihod u vidu jednokratne ili ponovljene pomoći iz drugih socijalnih programa nakon provjere da li kandidat ispunjava uslove. U cilju podrške penzionerima sa minimalnim prihodima

preporučujemo:

- **očuvanje odgovarajuće podrške putem penzijskih primanja za starija lica.** Pošto stanovništvo stari, Vlada treba da izradi dugoročnu strategiju čiji bi cilj bio povećanje apsolutnih nivoa penzija, a posebno minimalnih, socijalnih penzija, kako bi spriječila društvenu isključenost starijih lica. Takođe, potrebno je hitno raditi na izazovima povezanim sa značajnim porastom broja zahtjeva za smještaj starih lica u institucije i izraditi skup alternativnih opcija za smještaj starijih lica kao što su smještaj u zajednici uz ličnu podršku, dnevni centri za njegu, itd.

### *Osobe sa invaliditetom*

Crna Gora je potpisala Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom u septembru 2007. godine, ali ona još uvijek nije ratifikovana. Konvencija od država zahtijeva uvođenje izmjena u njihovom zakonodavstvu u cilju poboljšanja i promovisanja socijalnog uključivanja i obezbjeđivanja pristupa osobama sa invaliditetom obrazovanju, zapošljavanju, informacijama, i sistemima socijalne i zdravstvene zaštite. Konvencija obavezuje države da ponovo razmotre osnovne pretpostavke na kojima su se istorijski njihove politike i prakse zasnivale. Umjesto da osobe sa invaliditetom ponovo vraću da žive u institucijama, da se odvojeno obrazuju, da imaju posebnu vrstu zaposlenja i finansijsku pomoć, Konvencija preusmjerava pažnju socijalnih i drugih politika prema društvenim i drugim preprekama koje sprečavaju osobe sa invaliditetom da se u potpunosti i djelotvorno uključe i učestvuju u svim aspektima života društva. Poglavlje 3 otkriva da ne postoje standardi u pogledu mogućnosti pristupa i da javnost i donosioci odluka uglavnom nijesu svjesni potreba osoba sa invaliditetom, da nekim javnim zgradama, objektima i sredstvima javnog prevoza osobe sa invaliditetom i dalje ne mogu pristupiti, da NVO koje zastupaju osobe sa invaliditetom treba dodatno da ojačaju svoje kapacitete zastupanja, a sistem rehabilitacije na nivou zajednica nije razvijen. Da bi se prevazišli ovi i drugi izazovi, preporučujemo da se:

- **nastavi sprovođenje Strategije za integraciju osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori.** Iako je Ministarstvo rada i socijalnog staranja izradilo Strategiju za integraciju osoba sa invaliditetom koja obuhvata širok opseg intervencija čiji je cilj promovisanje socijalnog uključivanja osoba sa invaliditetom, ovaj izvještaj je utvrdio da se osobama sa invaliditetom još uvijek nudi veoma ograničen spektar programa, usluga i pomoći. Osobe sa invaliditetom ne mogu u potpunosti

učestvovati u obrazovanju niti u zapošljavanju. Intervencije i strategije nabrojane u Strategiji moraju biti sprovedene i treba proširiti opseg programa, usluga i pomoći koje centralna i lokalne vlasti pružaju osobama sa invaliditetom.

- **nastavi sprovođenje Strategije inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori.** Od suštinske je važnosti obezbijediti da nijedno dijete sa posebnim potrebama ne ostane van sistema obrazovanja. U suprotnom, ova djeca ne bi samo bila uskraćena za obrazovanje već i za mogućnosti za dalji razvoj i socijalno uključivanje. Ukoliko nijesu u mogućnosti da pristupe obrazovanju, šanse za njihov pristup stručnoj obuci, zapošljavanju, stvaranju prihoda i poslovnom razvoju u budućnosti dramatično su umanjene. Inkluzivno obrazovanje, koje podrazumijeva pristup obrazovanju u redovnim školama u lokalnoj zajednici, predstavlja najbolju priliku za većinu djece i mladih sa invaliditetom da pristupe obrazovanju i unapređuje njihovo socijalno uključivanje. Strategijom se definišu skupovi ciljeva za: predškolsko (povećati broj djece sa invaliditetom i ugrožene djece u predškolskom obrazovanju, mogućnosti pristupanja, razmjena informacija između organa zaduženih za zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i socijalnu zaštitu); osnovno (unaprijediti kapacitete škola i mogućnost pristupanja, povećati broj djece, razviti pružanje pomoći i volonterizam, mehanizmi otkrivanja); srednje obrazovanje (jačanje kapaciteta zaposlenih, mogućnosti pristupanja, volonterizam); specijalizovane institucije (deinstitutionalizacija i transformacija u centre za pomoć, individualni obrazovni planovi, itd.) i za centre za dnevnu njegu prepoznate kao platforma za obrazovne i druge programe.
- **obezbijedi odgovarajuća socijalna zaštita i prošire podrška i usluge koje su usmjerene na invaliditet.** Iako je popisom 2011. godine predviđena evidencija osoba sa invaliditetom, u cilju poboljšanja podrške i razvoja usluga koje se pružaju tim osobama, neophodno je formirati i razviti detaljnu bazu podataka/registar o osobama sa invaliditetom i njihovim porodicama, po opštinama, grupama invaliditeta i raspoloživoj socijalnoj podršci. Važno je obezbijediti odgovarajući sistem socijalne zaštite koji će osobama sa invaliditetom garantovati dostojanstven životni standard i mogućnost samostalnog življenja. Podrška i usluge koje su usmjerene na invaliditet mogu da obuhvate centre za dnevnu njegu, rješavanje stambenog pitanja, podršku u vidu lične pomoći, tehnička

pomagala i uređaje, specijalnu opremu, pomoć u sticanju životnih vještina, adaptaciju domova i prevoz kojim mogu pristupiti. Neophodno je uspostaviti usluge na nivou zajednice kako bi osobe sa invaliditetom mogle da žive u sopstvenim domovima a ne zatvorene u institucijama. Dodatna plaćanja namijenjena za nadoknadu dodatnih troškova invalidnosti takođe bi mogla biti povećana.

- **uvede skup mjera kojima se promoviše uključivanje osoba sa invaliditetom u formalno tržište rada.** Kao što pokazuje ovaj Izvještaj, mnoge osobe sa invaliditetom mogu i žele da rade, pa je pogrešna svaka politika zasnovana na pretpostavci da one ne mogu da rade. Pomaganje ljudima da se zaposle u velioj mjeri unapređuje njihovo socijalno uključivanje. Osobe sa invaliditetom treba u skladu sa svojim potrebama da imaju potpun i jednak pristup pomoći pri zapošljavanju koje finansira država. Poslodavcima treba ponuditi subvencije u cilju podsticanja zapošljavanja osoba sa ograničenim radnim sposobnostima. Mada specijalizovane radionice nijesu optimalno rješenje, one će vjerovatno i dalje imati važnu ulogu. Treba povećati napore usmjerene na poboljšanja vještina i zapošljivosti osoba sa invaliditetom. Programe, kao što su oni kojima se obezbjeđuju subvencije za peduzeća koja zapošljavaju osobe sa invaliditetom, treba dodatno podržati, ali treba isto tako razmotriti i izradu posebnih planova kojima se nudi široka podrška na radnom mjestu u vidu pojedinačnih instruktora za obavljanje posla.
- **poboljša pristup stambenim objektima, sredstvima prevoza i javnim uslugama.** Postoji potreba da se unaprijedi mogućnost pristupa u oblastima kao što su prevoz, stanovanje i javne usluge. Politike je potrebno izraditi u skladu sa potrebama osoba sa invaliditetom kako bi im se omogućio pristup robama i uslugama, a infrastrukturu i javni prevoz treba prilagoditi da zadovoljava njihove potrebe.

## RAE

Prepreke za socijalno uključivanje sa kojima se suočavaju RAE su značajne i obuhvataju visoke stope siromaštva, nezaposlenost, ograničen pristup obrazovanju, stručnoj obuci, itd. Vlada Crne Gore pokazala je svoju posvećenost promovisanju socijalnog uključivanja RAE izradom Strategije unapređenja položaja populacije Roma, Aškalija i Egipćana u Crnoj Gori 2008. - 2012. i Nacionalnog akcionog plana za „Dekadu uključenja Roma 2005. - 2015.“ Među svojim najhitnijim zadacima, Strategija ističe cilj smanjenja svih oblika diskriminacije i nejednakosti kojima je populacija RAE dugo izložena. U Poglavlju 3 identifikuju se konkretne prepreke za socijalno uključivanje sa kojima se RAE suočavaju, a koje obuhvataju neriješen pravni status u zemlji za značajan procenat pripadnika RAE, visoke stope siromaštva, slabo stečeno obrazovanje, visoke stope nepismenosti, visoke stope nezaposlenosti, slabe uslove stanovanja i snažne društvene predrasude i tradicionalni stereotipe prema RAE. Žene koje pripadaju RAE populaciji suočavaju se sa dodatnom diskriminacijom, jer su pored toga što pripadaju RAE istovremeno i žene u veoma patrijahalnoj zajednici. Iako su brojne naše preporuke date u drugim djelovima Izvještaja usmjerene ka uklanjanju prepreka za socijalno uključivanje sa kojima se suočavaju RAE, preporuke date niže posebno su prilagođene okolnostima karakterističnim za ovu grupu socijalno ugroženih:

- **primjeniti integrisani pristup promovisanju socijalnog uključivanja RAE, posebno na opštinskom nivou.** RAE imaju veće stope siromaštva i nezaposlenosti, mnogo niže nivoe obrazovanja i žive u veoma siromašnim uslovima za stanovanje u poređenju sa ostatkom stanovništva. Kao što Izvještaj otkriva, izazovi za socijalno uključivanje sa kojima se suočavaju RAE su višedimenzionalni i obuhvataju nedostatak mogućnosti za zaposlenje, slabo stečeno obrazovanje, minimalne vještine i ograničen pristup uslugama. Kako su sve ove prepreke međusobno povezane i međusobno se dopunjuju, treba ih prevazilaziti putem djelotvornih integrisanih pristupa koji predstavljaju kombinaciju intervencija usmjerenih prema različitim preprekama. Naročito bi biro i rada i centri za socijalni rad mogli da zaposle RAE kako bi „olakšali“ pristup pripadnika RAE populacije ovim službama, pomogli da se izrade individualni planovi zapošljavanja, itd.
- **riješiti pitanje pravnog statusa ili primijeniti privremena rješenja koja bi RAE omogućila**

**pristup sistemu socijalne zaštite.** Pošto pojedini pripadnici populacije RAE ne posjeduju lična dokumenta, njihov pravni status u Crnoj Gori ostaje neodređen, pa stoga nemaju pristup sistemu socijalne zaštite ili drugim javnim uslugama, ne mogu biti vlasnici nepokretnosti, itd. To je prepoznato kao značajna prepreka socijalnom uključivanju kojoj treba pristupiti kao prioritarnoj.

- **utvrditi i sprovesti namjenske intervencije protiv snažnih društvenih predrasuda i tradicionalnih stereotipa prema RAE.** Intervencije mogu biti usmjerene prema poslodavcima, obrazovnim radnicima i zaposlenima u državnim organima koji rade sa RAE, ali i prema javnosti u cjelini. Aktivnosti u ovoj oblasti treba da obuhvate obuku u cilju promovisanja informisanosti i poštovanja ljudskih prava sa posebnim osvrtom na kulture, jezike i način življenja RAE. Takođe bi trebalo razmotriti afirmativne akcione programe čija je namjena angažovanje pripadnika RAE populacije da rade u državnim organima na svim nivoima u cilju smanjenja predrasuda i stereotipa.
- **integrisati učenike i studente pripadnike RAE populacije u formalno obrazovanje uz dodatnu podršku.** Vlada treba da uloži dodatne napore da obuči i angažuje nastavnike i obrazovne radnike pripadnike RAE populacije u okviru koncepta inkluzivnog obrazovanja. Takođe, mogli bi se izraditi posebni obrazovni planovi, nastavna sredstva, i uvesti dodatni časovi i mentorski rad čija bi svrha bila poboljšanje akademskih postignuća učenika i studenata RAE. Treba podržati inicijative u pogledu stipendija i učiniti ih održivim, kao i opismenjavanje odraslih i stručnu obuku. Takođe je veoma bitno raditi sa roditeljima i porodicama RAE na prevazilaženju jezičkih barijera.

## Raseljena lica

Vlada je usvojila Nacionalnu strategiju za trajno rješenje pitanja izbeglica i interno raseljenih lica u Crnoj Gori 2005. godine. Period koji obuhvata Strategija istekao je 2008. godine ali formalna evaluacija još uvijek nije sprovedena. U Poglavlju 3 navode se konkretne prepreke za socijalno uključivanje sa kojima se suočavaju raseljena lica, uključujući njihov neriješen pravni status u zemlji, ograničene mogućnosti lokalne integracije, visoke stope nezaposlenosti i ograničene uslove smještaja, naročito za socijalno ugrožene. Preporuke kako bi se postojeći starteški okvir mogao

unaprijediti su sljedeće:

- **riješiti pravni status raseljenih lica ili sprovesti privremena rješenja koja bi svim raseljenim licima omogućila pristup sitemu socijalne zaštite.** Status raseljenih lica ostaje neodređen, posebno od nezavisnosti Crne Gore 2006. godine. Pored toga, neka raseljena lica iz zajednice RAE ne posjeduju lična dokumenta i sučavaju se sa teškoćama u prustupu javnim uslugama i sistemu socijalne zaštite. To je značajna prepreka za socijalno uključivanje koju treba rješavati kao prioritet. Na primjer, kao privremena mjera, raseljenim licima bez dokumenata bi se mogle izdati posebne lične karte ili dozvole za privremeni boravak za izbjeglice.
- **pažnju posvetiti aktivnostima koje omogućavaju stvaranje prihoda i poboljšanje zapošljivosti raseljenih lica.** Pošto je siromaštvo kod raseljenih lica znatno izraženije nego kod prosječnih građana Crne Gore, mora se obezbijediti precizno usmjerena podrške u cilju unapređenja zapošljivosti ovih grupa. U moguće radnje koje treba preduzeti spadaju namjenske mogućnosti za obuku, omogućavanje pristupa kreditima za otvaranje sopstvenih preduzeća i javni radovi u najmanje razvijenim zajednicama. Zakonske prepreke za zapošljavanje i otvaranje preduzeća treba ukloniti.
- **obezbijediti podršku da se djeci raseljenih lica RAE sa Kosova<sup>139</sup> omogući pristup vrtićima.** Troškovi boravka djece u državnim vrtićima pristupačni su za većinu, ali za raseljena lica RAE koja su siromašna i imaju veliki broj djece to je ozbiljna prepreka. Upis raseljene djece RAE treba da je besplatan pošto je pohađanje vrtića prepoznato kao ključni faktor za povećanje njihovih izgleda za integraciju u sistem obrazovanja. Stoga, kapacitete vrtića u opštinama u kojima žive raseljena lica RAE treba proširiti kako bi mogli da prime više djece.
- **poboljšati smještaj za raseljena lica, naročito stara lica i osobe sa invaliditetom.** Iako su međunarodna zajednica i neke opštine zajedno obezbijedile neke oblike kolektivnog stambenog smještaja za određen broj raseljenih lica, to je sigurno jedno od najvažnijih pitanja povezanih sa društvenom isključenošću, ne samo zbog toga što predstavlja osnovnu potrebu, već i zbog toga što postojanje kvalitetnog smještaja omogućava

pristup zaposlenju, socijalnoj i zdravstvenoj zaštiti. Problemi sa smještajem sa kojim se suočavaju raseljena lica potiču od nedovoljno odgovarajuće ponude i slabog kvaliteta objekata za stanovanje. Potrebno je sprovesti dodatne investicije u izgradnju povoljnih malih stanova za izdavanje raseljenim licima u cilju njihovog socijalnog uključivanja.

## Ostale preporuke za pojedinačne sektore kojima se promoviše uključivanje socijalno ugroženih grupa

### Obrazovanje

Pristup obrazovanju i obuci je osnovno pravo i mehanizam kojim se sprječava društvena isključenost. Kao što pokazuje Poglavlje 3, slabo obrazovanje jedan je od najznačajnijih činilaca nezaposlenosti koji može direktno dovesti do društvene isključenosti. Obrazovni sistem u Crnoj Gori, sa obavezanim osnovnim obrazovanjem, je relativno dobro razvijen i kvalitetan. Pored ključnih reformi koje obuhvataju izmjenu obrazovnih programa, reviziju standarda i ispitnih mehanizama i promjenu akcenta sa činjeničnog znanja na rješavanje problemskih zadataka i decentralizaciju, reforme sektora obrazovanja treba planirati da obuhvate opšti cilj socijalnog uključivanja. Izvještaj otkriva da mogućnosti za učenje i obrazovanje ne promovišu dovoljno doživotno obrazovanje kao i da odrasli nailaze na probleme u nalaženju i učešću u odgovarajućim programima obuke. Pošto 15,5% muškaraca i 9,2% žena starosti od 18 do 24 godine ima samo niže srednje obrazovanje i trenutno ne pohađa školu ili neku obuku, treba se posvetiti pitanju mladih koji napuštaju školu. Naše preporuke o tome kako bi se ovim i drugim izazovima moglo prići i kako bi postojeća obrazovna politika mogla biti unaprijeđena da promoviše socijalno uključivanje su sljedeće:

139. Neka socijalno ugrožena lica sa Kosova primaju materijalno obezbjeđenije porodice i dječiji dodatak iz Srbije, ali nema podataka o tome koliko njih.

- **promovisati doživotno učenje za sve.** Ekonomska tranzicija na prvo mjesto stavlja značaj vještina i kvalifikacija kao sradstava da se izbjegne nezaposlenost, jer lica sa niskim kvalifikacijama imaju pristup samo slabim i opasnim poslovima. U modernim ekonomijama, utemeljenim na znanju, obrazovanje se doživljava kao doživotni proces koji obuhvata sve formalne i informalne mogućnosti za učenje. Ono obuhvata djelotvorno sticanje znanja u jaslicama, kroz predškolsko obrazovanje, do višeg obrazovanja, stručne obuke i obrazovanja odraslih. Vlada je usvojila Strategiju obrazovanja odraslih 2005 - 2015, ali treba dodatno da promoviše ideju doživotnog učenja i da posebnu pažnju posveti unapređenju sticanja obrazovanja kod ljudi sa niskim akademskim kvalifikacijama i to poboljšanjem sistema obrazovanja odraslih i obrazovanja u kontinuitetu, kao i da obezbijedi da programi i obuke koje se nude odgovaraju potrebama tržišne ekonomije i zahtjevima za novim kompetencijama, uključujući i potrebe za kompjuterskim vještinama. Vještine korišćenja informacionih i komunikacionih tehnologija (ICT) od suštinske su važnosti u savremenom životu i na tržištu rada.
- **obezbijediti namjensku podršku za društveno isključene ili izložene riziku od društvene isključenosti.** Iako uvođenje školarine za usluge obrazovanja može u obrazovanje uvesti konkurentnost i poboljšati kvalitet, njome se može ograničiti pristup kvalitetnom obrazovanju i obuci za djecu i odrasle iz siromašnih domaćinstava, što za rezultat može imati njihovo slabo obrazovanje i slabe mogućnosti na tržištu rada i na kraju većim rizikom od društvene isključenosti. Školarine sprečavaju mlade ljude iz siromašnijih sredina da nastave sa obrazovanjem i poslije obaveznog nivoa. Da bi se prevazišla ova prepreka Vlada treba da nastavi sa investicijama u obrazovni sistem kao i sa njegovim unapređenjem kako bi podstakla razvoj mogućnosti za mlade i pomogla odraslima da se prilagode promjenljivoj potražnji koja karakteriše ekonomiju znanja. Dodatni programi kojima se obezbjeđuje namjenska podrška za one kojima je najviše potrebna, kao što su stipendije, subvencije za ishranu u menzi ili besplatne ručkove ili dodatak za izdržavanje mogli bi takođe biti sprovedeni.
- **uticati na faktore koji dovode do napuštanja škole.** U moguće intervencije kojima se utiče na izazove ranog napuštanja škole i slabog obrazovanja spadaju: bolje pojedinačno praćenje i podrška

za one koji se suočavaju sa rizikom napuštanja škole; prilagođeni programi posvećeni ciljnim, socijalno ugroženim grupama kao što su RAE, porodice koje primaju socijalnu pomoć i djeca nekvalifikovanih roditelja (npr, dodatni pripremni časovi za djecu Rome); obezbjeđivanje subvencija za obuku mlađima od 18 godina koji se suočavaju sa rizikom od društvene isključenosti; izrada mehanizama za identifikovanje djece koja su van sistema obrazovanja.

- **promovisati inkluzivno obrazovanje za sve, uključujući učenike sa invaliditetom.** Da bi se učenicima sa invaliditetom obezbijedili jednaki uslovi za učenje, čak i u slučajevima teške invalidnosti, treba ih obrazovati u redovnim školama umjesto u izdvojenim institucijama, pod uslovom da se tim školama obezbijede dodatni resursi za dodatne potrebe te djece. Inkluzivno obrazovanje treba da obezbijedi pristup i jednako učešće učenika sa posebnim potrebama u inkluzivnim obrazovnim programima. Na primjer, treba zahtijevati da se upis učenika u specijalne škole može preporučiti samo ukoliko upis u redovna odjeljenja sa odgovarajućim smještajem i pomoćnim sredstvima ne zadovoljava obrazovne potrebe učenika. Mogu se sprovesti i dodatne mjere, kao što su usavršavanje nastavnika, poboljšanje fizičke pristupačnosti škola i pružanje mogućnosti roditeljima i zajednicama da se aktivnije uključe. Normativna akata treba uskladiti sa odgovarajućim nacionalnim i međunarodnim dokumentima; kapacitete nastavnika treba unaprijediti; uvesti koordinaciju između institucija kroz povezivanje redovnih i posebnih obrazovnih programa; uspostaviti mrežu stručne podrške; obezbijediti kvalitetan rad sistema obrazovanja i njegovu redovnu evaluaciju; afirmisati pozitivne stavove u pogledu inkluzivnog obrazovanja.

### Zdravstvena zaštita

Kao što pokazuje Poglavlje 3, ako društveno isključeni imaju zdravstveno osiguranje, time se smanjuje njihova društvena isključenost. Skoro svi stanovnici Crne Gore pokriveni su zdravstvenim osiguranjem pa na taj način imaju pravo na javnu zdravstvenu zaštitu u smislu jednakog pristupa raspoloživoj zaštiti i ujednačenom kvalitetu zaštite za sve. Kvalitetan pravni okvir za zdravstvenu zaštitu i raspoloživost zdravstvene zaštite nijesu, međutim, sami po sebi dovoljni za pružanje dobre zdravstvene zaštite za društveno isključene. Prosječni životni vijek u Crnoj Gori opao je sa 75,2 godine iz 1991. na 72,7 u 2007,



dok je smrtnost odojčadi ostala relativno visoka prema standardima EU. Iako na ovakve rezultate u pogledu zdravlja snažno utiču društveni i ekonomski faktori kao što su povećanje nejednakosti u prihodima i teškoće tokom devedesetih, visoke stope nezaposlenosti i stres, sistem zdravstvene zaštite mora se unaprijediti kako bi mogao da se nosi sa ovim izazovima i podrži socijalno uključivanje. Naše preporuke o tome kako bi postojeća politika zdravstvene zaštite mogla biti poboljšana u cilju promovisanja socijalnog uključivanja date su niže:

- **usvojiti niz promjena postojeće politike kako bi se smanjile nejednakosti u pristupu uslugama zdravstvene zaštite.** Mora se nastaviti sa finansiranjem sistema zdravstvene zaštite koji treba da sačuva svoju efikasnost i u prevenciji i liječenju. Posebno je bitno nastaviti sa finansiranjem preventivnih mjera i dijagnostičkih procedura kojima se smanjuje broj hitnih slučajeva i dugih boravaka u bolnici. Pristup uslugama zdravstvene zaštite za neke socijalno ugrožene grupe, čak i ako imaju zdravstveno osiguranje, može biti problematičan jer pojedina liječenja i usluge su dostupne ali se mogu pružiti sa značajnim kašnjenjima koja bi mogla ugroziti njihovo zdravlje. Da bi se smanjile nejednakosti u pristupu uslugama zdravstvene zaštite, Vlada treba da izradi i sprovede višedimenzionalni pristup sprečavanju društvene isključenosti, ako se budu sprovodile reforme zdravstvene zaštite poput decentralizacije, ukidanja monopola u pružanju usluga i prenošenje pružanja usluga na lokalni nivo. Ukoliko sistem zdravstvene zaštite previše naglaska stavlja na izbor i efikasnost na štetu jednakosti i solidarnosti, rizik od veće društvene isključenosti će se povećati, posebno za neke socijalno ugrožene grupe.
- **prevazići konkretne prepreke pristupu uslugama zdravstvene zaštite.** Organi nadležni za zdravstvenu zaštitu treba da se posvete prevazilaženju prepreka sa kojima se suočavaju društveno isključeni, kao što su: čekanja, teret troškova za nesubvencionisano liječenje ljekovima koji je previsok za društveno isključene, kao i geografske teškoće u dobijanju pristupa uslugama zdravstvene zaštite, medicinskom liječenju ili operaciji. Između društvenog statusa i zdravlja postoji jaka veza kada faktori kao što su biti osoba sa invaliditetom, sa niskim prihodima koja živi u relativno nerazvijenom području doprinose slabom zdravlju. Stoga politike kojima se uklanjaju prepreke za zdravstvenu zaštitu sa kojima se suočavaju društveno isključeni treba uskladiti sa politikama socijalne zaštite, zapošljavanja i obrazovanja.

## *Pristup uslugama prevoza*

- **Nastaviti sa subvencionisanjem uslug prevoza društveno isključenima.** Usluge javnog prevoza od suštinske su važnosti za obezbjeđivanje mobilnosti ljudi i njihovog pristupa i zapošljavanju i ključnim uslugama. Kao što Izveštaj otkriva, postojanje subvencija za društveno isključene ili one koji su suočeni sa rizikom od društvene isključenosti ima izuzetno pozitivnu funkciju jer pomaže nezaposlenima u traženju posla, socijalno ugroženim grupama omogućava pristup osnovnim uslugama i omogućava njihovo učešće u društvenom i kulturnom životu. Vlasti i na centralnom i na lokalnom nivou treba da nastave sa subvencionisanjem troškova prevoza društveno isključenima i sprovedu aktivnosti koje će javni prevoz učiniti pristupačnim na način da ga mogu koristiti i za lica sa invaliditetom.

Dodaci

# Dodatak I

## Metodološka objašnjenja

### Plan uzorkovanja – OSNOVNI UZORAK

**Osnovna grupa** - lica starija od 15 godina (stalno naseljena lica, raseljena lica sa Kosova i strani državljani koji rade ili borave u zemlji godinu ili duže).

**Vrsta uzorka** – Dvoetapni stratifikovani uzorak domaćinstava. Jedinice prve etape bile su primarne jedinice uzorkovanja (popisne jedinice), a jedinice druge etape bila su domaćinstva.

**Stratifikacija** – popisne jedinice, kao primarne jedinice uzorkovanja stratifikovane su prema:

- vrsti naselja: (gradsko, drugo)
- teritorije: Podgorica, sjeverni region (obuhvata opštine: Andrijevića, Berane, Rožaje, Bijelo Polje, Pljevlja, Plav, Žabljak, Kolašin, Mojkovac, Šavnik i Plužine), centralni region (obuhvata opštine: Nikšić, Danilovgrad i Cetinje) i južni region (obuhvata opštine: Bar, Ulcinj, Budva, Tivat, Kotor i Herceg Novi).

**Okvir za odabir uzorka** – u prvoj etapi, okvir za odabir uzorka bio je spisak popisnih jedinica sa 20 i više domaćinstava, a u drugoj etapi spisak domaćinstava

za izabranu popisnu jedinicu. Tabela 2 daje pregled osnovnih jedinica nakon izostavljanja jedinica sa manje od 10 domaćinstava.

**Veličina uzorka** – 240 popisnih jedinica obuhvaćeno je uzorkom. Iz svake popisne jedinice izabrano je 10 domaćinstava i pet od njih je ispitano od 10 izabranih. Da bi se dobio reprezentativan uzorak istraživanje je bilo neophodno sprovesti na 1200 domaćinstava.

**Raspoređivanje uzorka** – raspoređivanje uzorka vršilo se prema teritoriji i vrsti naselja, proporcionalno prema broju domaćinstava.

**Odabir uzorka** – Primarne jedinice uzorkovanja (jedinice popisa) odabrane su proporcionalno prema broju domaćinstava, a jedinice druge etape (domaćinstva) birane se po principu slučajnog uzorka sa jednakim šansama.

**Sistem provjere uzorka** – samoponderisani uzorak:

$h$  – Indeks stratuma  $i=1$  do 4

$i$  – Indeks jedinice popisa  $i=1$  do  $n_h$

$j$  – Indeks domaćinstava  $i=1$  do  $m_{hi}$

$M$  - Broj domaćinstava u ukupnom broju stanovnika – ukupno za Crnu Goru

$M_h$  - Broj domaćinstava u ukupnom broju stanovnika za  $h$  stratum

$n_h$  - Broj jedinica popisa u uzorku za  $h$  stratum

$M_{hi}$  - Broj domaćinstava u uzorku za  $h$  stratum i za  $i$  jedinicu popisa

Opšta formula glasi:

$$\hat{Y} = \sum_{h=1}^4 \sum_{i=1}^{n_h} \sum_{j=1}^{m_{hi}} \frac{1}{n_h} \cdot \frac{M_h}{m_{hi}} y_{hij}$$

U slučaju kada je realizovano 100% uzorka, upotrijebljena je sljedeća formula:

$$\hat{Y} = \frac{187724}{1200} \sum_{h=1}^4 \sum_{i=1}^{n_h} \sum_{j=1}^{m_{hi}} y_{hij}, \text{ za testiranje domaćinstava, i:}$$

$$\hat{Y} = \frac{\text{BROJ TESTIRANIH LICA OD BROJA STANOVNIKA CRNE GORE}}{\text{BROJ ISPITANIH LICA OD BROJA STANOVNIKA}} \sum_{h=1}^4 \sum_{i=1}^{n_h} \sum_{j=1}^{m_{hi}} y_{hi} \text{ za testirana lica.}$$



Tabela 1: Raspoređivanje uzorka

	Broj jedinica popisa			Broj domaćinstava		
	Ukupno	Gradske	Ostale	Ukupno	Gradska	Ostala
CRNA GORA	240	150	90	1,200	750	450
PODGORICA	64	54	10	320	270	50
CENTRALNI REGION	41	30	11	205	150	55
SJEVERNI REGION	61	37	24	370	145	225
JUŽNI REGION	74	29	45	305	185	120

Tabela 2: primarna jedinica za uzorkovanje

	Broj jedinica popisa		
	Ukupno	Ukupno	Ukupno
CRNA GORA	187,724	117,394	70,330
PODGORICA	50,167	42,395	7,772
CENTRALNI REGION	31,825	23,178	8,647
SJEVERNI REGION	57,510	22,706	34,804
JUŽNI REGION	48,222	29,115	19,107

## Način odabira primarnih jedinica uzorkovanja (odabir jedinica popisa)

U prvoj etapi, vršio se sistematičan odabir uzorka popisnih jedinica u svakom stratumu (teritorija X vrsta naselja), sa mogućnošću da je proporcionalan veličini sa spiska popisnih jedinica. Jedinica mjerenja veličine popisne jedinice je broj domaćinstava. Okvir odabira popisnih jedinica je sortiran prema rednom broju popisa u opštini za svaki stratum. Primjenom sistematičnog uzorkovanja, ovo sortiranje popisnih jedinica obezbijedilo je visok nivo geografske stratifikacije i osiguralo djelotvornu raspodjelu uzorka. U okviru svakog startuma, odabir popisnih jedinica obavljen je na sljedeći način:

- mjere veličine (broj domaćinstava) kumulirane su kroz sortirani spisak popisnih jedinica u stratumima. Konačna kumulativna mjera veličine ( $M_h$ ) je ukupan broj domaćinstava u stratumima iz okvira.
- da bi se dobio interval za odabir uzorka u stratumu  $h$  ( $I_h$ ),  $M_h$  podijeljen je sa ukupnim brojem popisnih jedinica koje se odabrane u stratumu  $h$  ( $n_h$ ) a date su u tabeli 1:  $I_h = M_h/n_h$ .
- odabrati proizvoljno neki broj ( $R_h$ ) između 1 i  $I_h$ . Na ovaj način identifikovana je prva popisna jedinica za biranje, na osnovu njene kumulativne mjere veličine. Zatim su interval i redni broj pomnoženi i dodati ovoj inicijalnoj vrijednosti kako bi se identifikovale druge popisne jedinice u uzorku. Uzorak popisnih jedinica u stratumu  $h$  identifikovan je na osnovu sljedećih brojeva biranja:

$$S_{hi} = R_h + [I_h \times (i - 1)], \text{ zaokružen,}$$

gdje je  $i=1,2,\dots,n_h$

$i$ - odabrana popisna jedinica je ona čija kumulativna mjera veličine je najbliža  $S_{hi}$ , ali ne i manja od  $S_{hi}$ .

Za odabir popisnih jedinica iz uzorka može se koristiti Excel soferver ukoliko se slijedi posljednji korak, u skladu sa raspodjelom uzorka PK u tabeli 1.

## Način odabira jedinica uzorkovanja u drugoj etapi (odabir domaćinstava)

Sistematičan uzorak od 10 domaćinstava može se odabrati za svaku popisnu jedinicu na sljedeći način:

- za sva domaćinstva u svakoj popisnoj jedinici dodijeljen je serijski broj od 1 do  $M'_{hi}$  (ukupan broj domaćinstava u popisnoj jedinici).
- da bi se dobio interval ( $I_{hi}$ ) za odabir uzorka u popisnoj jedinici,  $M'_{hi}$  treba podijeliti na 10 i zadržati na dvije decimale.

Odabrati proizvoljan broj ( $R_{hi}$ ) sa dvije decimale između 0,01 i  $I_{hi}$ . Na ovaj način izabrani je prvo domaćinstvo. Ostatak domaćinstava odabran je množenjem intervala i rednog broja i dodavanjem rezultata do  $R_{hi}$ . Sljedeći brojevi identifikuju domaćinstva u popisnoj jedinici:

$$S_{hij} = R_{hi} + [I_{hi} \times (j - 1)], \text{ zaokružen}$$

gdje je  $j = 1, 2, 3, \dots, 14$

j- odabrano domaćinstvo je ono koje ima serijski broj koji je jednak  $S_{hij}$ .

## Plan uzorkovanja – dodatni uzorci za socijalno ugrožene grupe

Plan uzorkovanja za dodatne uzorke kod socijalno ugroženih grupa sličan je kao i kod glavnog uzorka. Naime, kao osnova odabira uzorka korišćeni su administrativni registri ispitanih grupa, i to sljedeći:

- korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite (preciznije: korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice) – baza podataka o korisnicima Ministarstva zdravlja, rada i socijalnog staranja;
- penzioneri sa minimalnom penzijom – baza podataka o penzionerima sa minimalnom penzijom Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja (Fond PIO);
- populacija RAE – uzorak izabran uz podršku organizacije Roma NVO „Romski krug“;
- osobe sa invaliditetom – baza podataka korisnika lične invalidnine i drugih davanja povezanih sa invaliditetom koja se obezbjeđuju preko Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja i Centra za socijalni rad;
- dugoročno nezaposleni – evidencija nezaposlenih lica Zavoda za zapošljavanje Crne Gore;
- raseljena lica – baza podataka o raseljenim licima UNHCR i Zavoda za zbrinjavanje izbjeglica.

## Korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite

*Osnovna grupa* za odabir uzorka bili su svi korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite tj. domaćinstvima korisnici Materijalnog obezbjeđenja porodice (MOP).

*Vrsta uzorka* – dvoetafni stratifikovani uzorak domaćinstava. Jedinice za prvu etapu bile su opštine, a jedinice druge etape bila su domaćinstva.

*Stratifikacija* – primarne jedinice uzorkovanja stratifikovane su prema:

- vrsti naselja (gradsko, drugo)
- teritoriji

*Okvir za odabir uzorka* – za prvu etapu, okvir za odabir uzorka bio je spisak opština sa brojem korisnika MOPa, a za drugu etapu spisak domaćinstava za odabrane opštine.

*Veličina uzorka* – uzorkom je obuhvaćeno 20 opština,

a iz svake opštine odabrani broj domaćinstava odgovarao je udjelu korisnika MOPa u toj opštini (od ukupnog broja korisnika). Za istraživanje je odabrano ukupno 100 domaćinstava.

*Raspoređivanje uzorka* – raspoređivanje uzorka obavljeno je prema teritoriji, proporcionalno broju korisnika.

*Odabir uzorka* – primarne jedinice uzorkovanja (opštine) odabrane su proporcionalno broju domaćinstava, a jedinice druge etape (domaćinstva) odabrane su po principu slučajnog uzorka sa jednakim šansama.

## Osobe sa invaliditetom

*Osnovna grupa* za odabir uzorka bile su sve porodice čiji članovi primaju ličnu invalidninu i drugu pomoć povezanu sa invalidnošću, kao npr: pomoć porodicama čiji su članovi stekli invaliditet kao borci rata, lična invalidnina za borce rata.

*Vrsta uzorka* – dvoetafni stratifikovani uzorak domaćinstava. Jedinice prve etape bile su opštine, a jedinice druge etape bila su domaćinstva.

*Stratifikacija* – primarne jedinice uzorkovanja su stratifikovane prema:

- vrsti naselja (gradsko, drugo)
- teritoriji

*Okvir za odabir uzorka* – za prvu etapu, okvir za odabir uzorka bio je spisak opština sa brojem primalaca pomoći povezanih sa invalidnošću, a za drugu etapu spisak domaćinstava za odabrane opštine.

*Veličina uzorka* – Uzorkom je obuhvaćena 21 opština i iz svake opštine odabrani broj domaćinstava - u 100 odabranih domaćinstava.

*Raspoređivanje uzorka* – raspoređivanje uzorka izvršeno je prema teritoriji, proporcionalno broju korisnika.

*Odabir uzorka* – primarne jedinice uzorkovanja (opštine) odabrane su proporcionalno broju domaćinstava, a jedinice druge etape (domaćinstva) odabrane su po principu slučajnog uzorka sa jednakim šansama.

## Raspoređivanje posebnih uzoraka za socijalno ugrožene grupe

	MOP	Osobe sa invaliditetom	Raseljena lica	Penzioneri	Dugotrajno nezaposleni	RAE	Ukupno
1.Podgorica	26	21	37	26	25	65	200
2.Cetinje	3	5	0	2	5		15
3.Danilovgrad	2	3		2	5		12
4.Kolašin	2	2		1			5
1.Nikšić	14	11	7	14	15	35	96
1.Bar	3	6	14	7	10		40
2.Ulcinj	2	4	2	3	5		16
1.Kotor	1	1		3			5
2.Tivat	2	1	5	1			9
3.Budva	0	1	2	1			4
1.H.Novi	2	7	10	3	10		32
1.Berane	10	5	12	7	7		41
2.Andrijeвица	1	1	2	0			4
1.Plav	4	3	3	2			12
1.Rožaje	10	6	2	4			22
1.B.Polje	10	12	2	12	10		46
2.Mojkovac	2	3		1			6
1.Pljevlja	6	8	2	11	8		35
	100	100	100	100	100	100	600

## Dugoročno nezaposleni

**Osnovna grupa** – za odabir uzorka je uzeta iz evidencije nezaposlenih lica Zavoda za zapošljavanje.

**Vrsta uzorka** – dvoetačni stratifikovani uzorak domaćinstava. Jedinice prve etape bile su opštine, dok su jedinice druge etape bila domaćinstva.

**Stratifikacija** – primarne jedinice uzorkovanja stratifikovane su prema:

- vrsti naselja (gradsko, drugo)
- teritoriji

**Okvir za odabir uzorka** – za prvu etapu, okvir za odabir

uzorka bile su opštine, a za drugu etapu spisak nezaposlenih lica koja čekaju na posao više od godinu dana u odabranim opštinama.

**Veličina uzorka** – uzorkom je obuhvaćeno 10 opština i iz svake opštine odabrani broj domaćinstava, sa ukupno 100 odabranih domaćinstava.

**Raspoređivanje uzorka** – raspoređivanje uzorka izvršeno je prema teritoriji, proporcionalno prema broju korisnika.

**Odabir uzorka** – primarne jedinice uzorkovanja (opštine) odabrane se proporcionalno broju domaćinstava, a jedinice druge etape (domaćinstva) odabrane su po principu slučajnog uzorka sa jednakim šansama.

## Raseljena lica

*Osnovna grupa* za odabir uzorka bila je evidencija raseljenih lica iz baze podataka popisa raseljenih lica iz 2003. godine.

*Vrsta uzorka* – dvoetafni stratifikovani uzorak domaćinstava. Jedinice prve etape bile su opštine, a jedinice druge etape domaćinstva.

*Stratifikacija* – primarne jedinice uzorkovanja stratifikovane su prema:

- vrsti naselja (gradsko, drugo)
- teritoriji

*Okvir za odabir uzorka* – za prvu etapu, okvir za odabir uzorka bile su opštine, a za drugu etapu spisak domaćinstva sa raseljenim licima za odabrane opštine.

*Veličina uzorka* – uzorkom je obuhvaćeno 13 opština i iz svake opštine odabrani broj domaćinstava, sa ukupno 100 odabranih domaćinstava.

*Raspoređivanje uzorka* – raspoređivanje uzorka izvršeno je prema teritoriji, proporcionalno broju raseljenih lica.

*Odabir uzorka* – primarne jedinice uzorkovanja (opštine) odabrane su proporcionalno broju domaćinstava, a jedinice druge etape (domaćinstva) odabrane su po principu slučajnog uzorka sa jednakim šansama.

Napomena: na osnovu zahtjeva Zavoda za zbrinjavanje izbjeglica i UNHCR, u julu 2008. godine sprovedeno je dodatno istraživanje koje je obuhvatilo 221 domaćinstvo sa raseljenim licima kako bi se dobili odgovarajući reprezentativni odvojeni podaci (bez podataka o stopi siromaštva i SEI) za sljedeće podgrupe: 1. raseljena lica iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine; 2. raseljena lica koja ne pripadaju zajednici RAE sa Kosova; i 3. raseljena lica RAE sa Kosova. Ovo dodatno istraživanje sprovedeno je po istoj metodologiji koja je opisana ovdje. Istraživanje je ukupno obuhvatilo 319 domaćinstava (1.357 pojedinaca) sa raseljenim licima.

## RAE

*Osnovna grupa* za odabir ovog uzorka bio je registar populacije koalicine NVO „Romski krug“.

*Vrsta uzorka* – dvoetafni stratifikovani uzorak domaćinstava. Jedinice prve etape bile su opštine, a

jedinice druge domaćinstva.

*Stratifikacija* – primarne jedinice uzorkovanja bile su stratifikovane prema:

- vrsti naselja (gradsko, drugo)
- teritoriji

*Okvir za odabir uzorka* – za prvu etapu, okvir za odabir uzorka bile su opštine Nikšić i Podgorica, a za drugu etapu spisak domaćinstava RAE za odabrane opštine.

*Veličina uzorka* – uzorkom je obuhvaćeno 2 opštine i iz svake opštine odabrani broj domaćinstava, sa ukupno 100 odabranih domaćinstava.

*Raspoređivanje uzorka* – raspoređivanje uzorka izvršeno je prema teritoriji, proporcionalno broju domaćinstava.

*Odabir uzorka* – primarne jedinice uzorkovanja (opštine) odabrane su proporcionalno broju domaćinstava, a jedinice druge etape (domaćinstva) odabrane su po principu slučajnog uzorka sa jednakim šansama.

## Penzioneri

*Osnovna grupa* za odabir uzorka bio je registar penzionera iz Fonda PIO.

*Vrsta uzorka* – dvoetafni stratifikovani uzorak domaćinstava. Jedinice prve etape su opštine, dok su jedinice druge etape pojedinci koji primaju minimalnu starosnu ili invalidsku penziju (71,6€ mjesečno).

*Stratifikacija* – primarne jedinice uzorkovanja stratifikovane su prema:

- vrsti naselja: (gradsko, drugo)
- teritoriji

*Okvir za odabir uzorka* – za prvu etapu, okvir za odabir uzorka bile su opštine, a za drugu etapu spisak penzionera sa minimalnom starosnom ili invalidskom penzijom za odabrane opštine.

*Veličina uzorka* – uzorkom je obuhvaćeno 20 opština i iz svake opštine odabrani broj domaćinstava sa ukupno 100 odabranih domaćinstava.

*Raspoređivanje uzorka* – raspoređivanje uzorka izvršeno je prema teritoriji, proporcionalno broju penzionera.

*Odabir uzorka* – primarne jedinice uzorkovanja (opštine) odabrane su proporcionalno broju domaćinstava, a jedinice druge etape (domaćinstva) odabrane su po principu slučajnog uzorka sa jednakim šansama.

# Dodatak II

## Statistički dodatak

	1991.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
<b>INDEKS RAZVOJA PO MJERI ČOVJEKA (HDI)</b>										
Prosječni životni vijek (u godinama)	75.210	73.400	73.400	73.400	73.000	73.100	73.150	72.650	72.700	72.700
muškarci	72.000	70.700	70.700	70.700	70.000	70.100	71.000	70.400	70.600	70.600
žene	78.400	76.100	76.100	76.100	76.000	76.100	75.300	74.900	74.800	74.800
Stopa pismenosti odraslih (%)	94.900	94.900	94.900	94.900	94.900	97.700	97.700	97.700	97.700	97.700
Kombinovani koeficijent ukupnog upisa u osnovno, srednje i visoko obrazovanje (%)	70.150	75.810	75.280	72.610	73.400	75.190	73.760	75.220	77.280	80.730
BDP po glavi stanovnika (PKM u US\$)	5347.3	3107.0	4475.1	4398.5	4858.3	6120.4	7100.7	7396.1	8645.0	9934.6
<b>Indeks prosječnog životnog vijeka</b>	<b>0.837</b>	<b>0.807</b>	<b>0.807</b>	<b>0.807</b>	<b>0.800</b>	<b>0.802</b>	<b>0.803</b>	<b>0.794</b>	<b>0.795</b>	<b>0.795</b>
Indeks pismenosti odraslih	0.949	0.949	0.949	0.949	0.949	0.977	0.977	0.977	0.977	0.977
Indeks ukupnog upisa u škole i na univerzitete	0.702	0.758	0.753	0.726	0.734	0.752	0.737	0.752	0.773	0.807
<b>Indeks obrazovanja</b>	<b>0.867</b>	<b>0.885</b>	<b>0.884</b>	<b>0.875</b>	<b>0.877</b>	<b>0.902</b>	0.897	0.902	0.909	0.920
<b>Indeks BDP</b>	<b>0.664</b>	<b>0.574</b>	<b>0.634</b>	<b>0.632</b>	<b>0.648</b>	<b>0.687</b>	<b>0.711</b>	<b>0.718</b>	<b>0.744</b>	<b>0.768</b>
<b>Vrijednost indeksa razvoja po mjeri čovjeka</b>	<b>0.789</b>	<b>0.755</b>	<b>0.775</b>	<b>0.771</b>	<b>0.775</b>	<b>0.797</b>	<b>0.804</b>	<b>0.805</b>	<b>0.816</b>	<b>0.828</b>
(1) Izvor: Monstat: Statistički godišnjak 1991, 1999-2007.; Godišnjak Saveznog zavoda za statistiku 2000.; Model sistema penzijskog osiguranja u Crnoj Gori										
<b>GENDER-RELATED DEVELOPMENT INDEX - (GDI)</b>										
<b>Indeks razvoja po mjeri rodova (GDI)</b>	<b>0.775</b>	<b>0.740</b>	<b>0.761</b>	<b>0.758</b>	<b>0.763</b>	<b>0.774</b>	<b>0.800</b>	<b>0.802</b>	<b>0.812</b>	<b>0.824</b>
<b>Jednako raspoređen indeks prosječnog životnog vijeka</b>	<b>0.810</b>	<b>0.781</b>	<b>0.781</b>	<b>0.781</b>	<b>0.774</b>	<b>0.776</b>	<b>0.802</b>	<b>0.794</b>	<b>0.794</b>	<b>0.794</b>
Indeks prosječnog životnog vijeka - žene	0.848	0.810	0.810	0.810	0.808	0.810	0.797	0.790	0.788	0.788

<i>Indeks prosječnog životnog vijeka - muškarci</i>	0.775	0.753	0.753	0.753	0.742	0.743	0.808	0.798	0.801	0.801
Udio ženskog stanovništva	0.503	0.502	0.502	0.502	0.502	0.508	0.508	0.508	0.508	0.508
Udio muškog stanovništva	0.497	0.498	0.498	0.498	0.498	0.492	0.492	0.492	0.492	0.492
Prosječni životni vijek	75.210	73.400	73.400	73.400	73.000	73.100	73.150	72.650	72.700	72.700
muškarci	72.000	70.700	70.700	70.700	70.000	70.100	71.000	70.400	70.600	70.600
žene	78.400	76.100	76.100	76.100	76.000	76.100	75.300	74.900	74.800	74.800
<b>Jednako raspoređen indeks obrazovanja</b>	<b>0.860</b>	<b>0.876</b>	<b>0.877</b>	<b>0.869</b>	<b>0.875</b>	<b>0.870</b>	<b>0.897</b>	<b>0.902</b>	<b>0.908</b>	<b>0.920</b>
<i>Indeks obrazovanja žena</i>	0.836	0.845	0.842	0.851	0.855	0.854	0.894	0.899	0.905	0.914
<i>Indeks obrazovanja muškaraca</i>	0.887	0.909	0.916	0.889	0.896	0.886	0.900	0.905	0.912	0.927
<i>Stopa pismenosti odraslih - žene</i>	0.903	0.903	0.903	0.903	0.903	0.903	0.961	0.961	0.961	0.961
<i>Stopa pismenosti odraslih - muškarci</i>	0.979	0.979	0.979	0.979	0.979	0.979	0.992	0.992	0.992	0.992
Stopa pismenosti odraslih (%) - 10 i više godina	94.900	94.900	94.900	94.900	94.900	97.700	97.700	97.700	97.700	97.700
Stopa pismenosti odraslih (%) - žene	90.261	90.261	90.261	90.261	90.261	90.261	96.140	96.140	96.140	96.140
Stopa pismenosti odraslih (%) - muškarci	97.934	97.934	97.934	97.934	97.934	97.934	99.240	99.240	99.240	99.240
<i>Koeficijent ukupnog upisa u osnovno, srednje i visoko obrazovanje - žene</i>	0.702	0.731	0.721	0.747	0.760	0.757	0.760	0.775	0.794	0.819
<i>Koeficijent ukupnog upisa u osnovno, srednje i visoko obrazovanje - muškarci</i>	0.702	0.769	0.789	0.707	0.729	0.700	0.716	0.730	0.752	0.796
Ukupni upis - Kombinovani koeficijent ukupnog upisa u osnovno, srednje i visoko obrazovanje (%)	70.150	75.810	75.280	72.610	73.400	75.190	73.760	75.220	77.280	80.730
Koeficijent ukupnog upisa - žene*	70.200	73.100	72.100	74.700	76.020	75.740	76.030	77.490	79.440	81.870
Koeficijent ukupnog upisa - muškarci*	70.200	76.900	78.900	70.700	72.910	70.040	71.630	73.020	75.250	79.650
<b>Jednako raspoređen indeks prihoda</b>	<b>0.655</b>	<b>0.564</b>	<b>0.626</b>	<b>0.623</b>	<b>0.639</b>	<b>0.678</b>	<b>0.702</b>	<b>0.709</b>	<b>0.735</b>	<b>0.759</b>
<i>Indeks BDP - žene</i>	0.615	0.525	0.585	0.583	0.599	0.638	0.663	0.669	0.695	0.719
<i>Indeks BDP - muškarci</i>	0.702	0.611	0.672	0.669	0.686	0.724	0.749	0.756	0.782	0.805
BDP po glavi stanovnika (PKM u US\$)	5347.3	3107.0	4475.1	4398.5	4858.3	6120.4	7100.7	7396.1	8645.0	9934.6

BDP po glavi stanovnika (PKM u US\$) - žene	3987.7	2317.0	3337.3	3280.1	3623.0	4564.2	5295.2	5515.5	6446.9	7408.5
BDP po glavi stanovnika (PKM u US\$) - muškarci	6701.7	3894.0	5608.7	5512.7	6088.9	7670.6	8899.3	9269.5	10834.8	12451.0
* Na osnovu koeficijenta GERf/GER, GERm/GER iz 1999.										
Izvor: Monstat: Statistički godišnjak 1991, 1999.-2007.										
<b>INDEKS IZJEDNAČAVANJA RODOVA (GEM)</b>										
<b>Indeks izjednačavanja rodova (GEM)</b>	<b>0.331</b>	<b>0.317</b>	<b>0.352</b>	<b>0.351</b>	<b>0.417</b>	<b>0.427</b>	<b>0.441</b>	<b>0.444</b>	<b>0.459</b>	<b>0.478</b>
<b>Indeksirani EDEP za zastupljenost u Skupštini</b>	<b>0.193</b>	<b>0.193</b>	<b>0.193</b>	<b>0.193</b>	<b>0.380</b>	<b>0.380</b>	<b>0.390</b>	<b>0.390</b>	<b>0.390</b>	<b>0.390</b>
Jednako raspoređen procenat ekvivalentnosti (EDEP) za zastupljenost u Skupštini	9.640	9.550	9.550	9.550	18.830	18.890	19.490	19.490	19.490	19.490
Broj žena poslanika u Skupštini (% od ukupnog broja)	5.100	5.100	5.100	5.100	10.670	10.670	10.670	10.670	11.100	11.100
Broj poslanika muškaraca u Skupštini (% od ukupnog broja)	94.900	94.900	94.900	94.900	89.330	89.330	89.330	89.330	88.900	88.900
<b>Jednako raspoređen procenat ekvivalentnosti (EDEP) za ekonomsko učešće</b>	<b>0.736</b>	<b>0.736</b>	<b>0.817</b>	<b>0.817</b>	<b>0.817</b>	<b>0.817</b>	<b>0.817</b>	<b>0.817</b>	<b>0.817</b>	<b>0.817</b>
Indeksirani EDEP za zakonodavce, više zvaničnike i rukovodioce	0.504	0.504	0.665	0.665	0.665	0.665	0.665	0.665	0.665	0.665
Jednako raspoređen procenat ekvivalentnosti (EDEP) za zakonodavce, više zvaničnike i rukovodioce	25.210	25.220	33.270	33.270	33.270	33.270	33.270	33.270	33.270	33.270
Žene zakonodavci, viši zvaničnici i rukovodioci (% od ukupnog broja)	14.860	14.860	21.160	21.160	21.160	21.160	21.160	21.160	21.160	21.160
Muškarci zakonodavci, viši zvaničnici i rukovodioci (% od ukupnog broja)	85.140	85.140	78.840	78.840	78.840	78.840	78.840	78.840	78.840	78.840
Indeksirani EDEP za profesionalne i stručne radnike	0.969	0.969	0.969	0.969	0.969	0.969	0.969	0.969	0.969	0.969
Jednako raspoređen procenat ekvivalentnosti (EDEP) za profesionalne i stručne radnike	48.436	48.430	48.430	48.430	48.430	48.430	48.430	48.430	48.430	48.430
Žene profesionalni i stručni radnici (% od ukupnog broja)	58.970	58.970	58.970	58.970	58.970	58.970	58.970	58.970	58.970	58.970
Muškarci profesionalni i stručni radnici (% od ukupnog broja)	41.030	41.030	41.030	41.030	41.030	41.030	41.030	41.030	41.030	41.030
<b>Jednako raspoređen procenat ekvivalentnosti (EDEP) za prihode</b>	<b>0.064</b>	<b>0.021</b>	<b>0.045</b>	<b>0.043</b>	<b>0.053</b>	<b>0.085</b>	<b>0.115</b>	<b>0.125</b>	<b>0.171</b>	<b>0.227</b>
Indeks prihoda - žene	0.097	0.056	0.081	0.080	0.088	0.112	0.130	0.136	0.159	0.183
Indeks prihoda - muškarci	0.165	0.095	0.138	0.136	0.150	0.190	0.221	0.230	0.269	0.310
BDP po glavi stanovnika za žene (PKM u US\$)	3987.7	2317.0	3337.3	3280.1	3623.0	4564.2	5295.2	5515.5	6446.9	7408.5

BDP po glavi stanovnika za muškarce (PKM u US\$)	6701.7	3894.0	5608.7	5512.7	6088.9	7670.6	8899.3	9269.5	10834.8	12451.0	
Izvor: Monstat: Statistički godišnjak 1991, 1999-2007, proračuni ISSP											
<b>TRENDOVI U LJUDSKOM RAZVOJU I PRIHODI PO GLAVI STANOVNIKA</b>											
BDP po glavi stanovnika (1994. u US\$) - uključujući i neformalnu ekonomiju	3,541.2	2,526.5	2,882.9	2,839.4	2,852.9	2,884.6	2,997.90	3,110.20	3,372.60		
<b>TRENDOVI U LJUDSKOM RAZVOJU I EKONOMSKI RAST</b>											
BDP po glavi stanovnika (1994. u US\$) - uključujući neformalnu ekonomiju	3,541.2	2,526.5	2,882.9	2,839.4	2,852.9	2,884.6	2,997.90	3,110.20	3,372.60		
Najniža vrijednost u periodu 1991.-2003.	1,706.86 in 1993										
Najveća vrijednost u periodu 1991.-2003.	3,541.1 in 1991										
BDP po glavi stanovnika (trenutna vrijednost u US\$)			1,545.37	1,818.13	2,103.79	2,682.84					
Prosječna godišnja stopa promjene (%)				-0.2	0.8	1.5					
<b>NAPREDAK U ŽIVLJENJU</b>											
Prosječni životni vijek (godine)	75.210	73.400	73.400	73.400	73.000	73.100	73.150	72.650	72.700	72.700	
Stopa smrtnosti odojčadi (na 1.000 živo rođene djece)	11.1	13.4	11.2	14.6	10.8		7.8	9.5	11		
Stopa smrtnosti djece mlađe od pet godina (na 1.000 živo rođene djece)	11.14	14.50	12.50	15.73	11.41						
Ljudi za koje se ne očekuje da dožive 60 godina starosti (%)											
Stopa smrtnosti majki (na 100.000 živo rođene djece)	31.23			23.53							
Izvor: Savezni zavod za statistiku, Projekat reforme penzijskog sistema, proračuni ISSP											



## Dodatak III

# Pokazatelji kvaliteta života i Laken pokazatelji

## Pokazatelji kvaliteta života

Prosjeak (u rasponu od 1 do 10)	Crna Gora	Sjever	Centar	Jug
Zadovoljstvo životom	<b>6.31</b>	6.21	6.53	7.59
Zadovoljstvo obrazovanjem	<b>5.7</b>	5.3	6.2	6.8
Zadovoljstvo trenutnim zaposlenjem	<b>5.1</b>	4.8	4.9	6.3
Zadovoljstvo životnim standardom	<b>4.9</b>	5.1	4.9	6.3
Zadovoljstvo uslovima stanovanja	<b>6.1</b>	6.3	6.5	7.3
Zadovoljstvo porodičnim životom	<b>7.3</b>	7.6	7.6	8.2
Zadovoljstvo zdravljem	<b>6.9</b>	7.1	7.1	7.9
Zadovoljstvo društvenim životom	<b>6.5</b>	6.3	6.8	7.2
Nivo povjerenja u ljude	<b>4.2</b>	4.3	4.1	4.2
Zadovoljstvo uslugama zdravstvene zaštite	<b>4.48</b>	4.59	4.47	3.71
Zadovoljstvo školama	<b>5.84</b>	5.91	6.02	5.19
Zadovoljstvo univerzitetima	<b>6.22</b>	6.10	6.60	5.81
Zadovoljstvo javnim prevozom	<b>4.43</b>	4.53	4.56	3.38
Zadovoljstvo uslugama socijalne zaštite	<b>3.61</b>	3.83	3.69	3.04
Zadovoljstvo državnim penzijskim sistemom	<b>3.68</b>	4.16	3.86	2.64
Zadovoljstvo sportskim objektima	<b>6.23</b>	6.29	6.49	5.34

*Napomena: Podatak na nacionalnom nivou je ponderisan, pa stoga u suštini ne predstavlja običan prosjek na osnovu regiona.*

## Laken pokazatelji

Pokazatelj	Definicija	Raščlanjivanja podataka	Raščlanjivanja podataka
Stopa izloženosti riziku od siromaštva + ilustrativna vrijednost praga	Vrijednost praga	162,00€	
Stopa izloženosti riziku od siromaštva + ilustrativna vrijednost praga	<p>Udio lica starosti 0 i više godina sa ekvivalentnim raspoloživim prihodom manjim od 60% srednje vrijednosti ekvivalentnog raspoloživog prihoda na nacionalnom nivou* .</p> <p><i>Izvor: Istraživanje o društvenoj isključenosti</i></p> <p>*Srednja vrijednost ekvivalentnog raspoloživog prihoda definiše se kao ukupni raspoloživi prihodi domaćinstva koji se dijele „ekvivalentom veličinom“, kako bi se u obzir uzela veličina i sastav domaćinstva, a dodjeljuje se svakom članu domaćinstva (uključujući djecu). Ekvivalentnost se dobija na osnovu modifikovane skale OECD.</p>	Ukupno	24,3
		0-17	25,0
		18-64	23,8
		65+	27,3
		Muškarci	23,4
		Žene	24,9
Relativna srednja vrijednost jaza u riziku od siromaštva	<p>Razlika između srednje vrijednosti ekvivalentnog prihoda lica starosti 0 i više godina ispod praga izloženosti riziku od siromaštva i samog praga, prikazana kao procenat praga izloženosti riziku od siromaštva.</p> <p><i>Izvor: Istraživanje o društvenoj isključenosti</i></p>	48.3	
S80/S20	<p>Količnik ukupnih prihoda 20% stanovnika zemlje sa najvećim prihodima (gornji kvintal) sa onima koje prima 20% stanovnika zemlje sa najnižim prihodima (donji kvintal). Prihodi se moraju uzeti kao ekvivalentni raspoloživi prihodi.</p> <p><i>Izvor: Istraživanje o društvenoj isključenosti</i></p>	18.84	
NAT: zdrav prosječan životni vijek	<p>Broj godina koji se očekuje da će osoba na rođenju, sa 45 godina i sa 65 godina još uvijek proživjeti u zdravlju (takođe poznat pod nazivom prosječan životni vijek bez invaliditeta).</p> <p>Treba ga tumačiti zajedno sa prosječnim životnim vijekom.</p>	Podaci nijesu dostupni	

Mladi koji rano napuštaju školu	<p>Udio lica starosti od 18 do 24 godine koja imaju samo niže srednje obrazovanje (njihov najveći nivo stečenog obrazovanja ili obuke je 0, 1 ili 2 prema Međunarodnom standardu za klasifikaciju obrazovanja iz 1997. godine – ISCED 97) i nisu dobila obrazovanje ili obuku tokom četiri sedmice koje prethode istraživanju.</p> <p><i>Izvor: Istraživanje o društvenoj isključenosti</i></p>	Žene	15,5	
		Muškarci	9,2	
Ljudi koji žive u domaćinstvima bez zaposlenih lica	<p>Broj ljudi koji žive u domaćinstvima bez zaposlenih lica, izražen kao udio svih ljudi u istoj starosnoj grupi. Ovaj pokazatelj treba analizirati u kontekstu pokazatelja broj 8: domaćinstva bez zaposlenih lica prema glavnim tipovima domaćinstava.</p> <p><i>Izvor: Istraživanje o društvenoj isključenosti</i></p>	Ukupno	26,4	
		0-17	28,1	
		18-59	23,4	
		Muškarci (18+)	27,6	
		Žene (18+)	28,7	
NAT: Projektovani ukupna opšta potrošnja	<p>Projekcija povezana sa godinama starosti u pogledu ukupne opšte potrošnje (npr. penzija, zdravstvena zaštita, dugotrajna njega, obrazovanje i davanje za nezaposlenost), trenutni nivo (% BDP) i projektovane promjene u udjelu BDP (u procentnim poenima) (2010-20-30-40-50)</p>	Podaci nijesu dostupni	Podaci nijesu dostupni	
Srednja vrijednost relativnog prihoda starih lica	<p>Srednja vrijednost ekvivalentnog prihoda ljudi starosti 65 i više godina kao proporcija prihoda ljudi starosti od 0 do 64 godine</p> <p><i>Izvor: Istraživanje o društvenoj isključenosti</i></p>	84,11		
Zbirni koeficijent zamjene	<p>Srednja vrijednost pojedinačnih penzija lica starosti 65-74 godina u odnosu na pojedinačne zarade lica starosti 50-59 godina, isključujući druga socijalna davanja</p> <p><i>Izvor: Istraživanje o društvenoj isključenosti</i></p>	Muškarci	32,86	
		Žene	30,97	
Nezadovoljene potrebe za zaštitom	<p>Ukupni broj prijavljenih slučajeva nezadovoljene potrebe za zaštitom, svedeni na tri razloga: (a) finansijske prepreke (b) vrijeme čekanja (c) prevelika udaljenost. Posebno % stanovništva koji smatra da njihove potrebe za uslugama zdravstvene zaštite nijesu zadovoljene zbog toga što: (a) nijesu ih mogli platiti / zaštita je bila previše skupa (b) nalaze se na listi čekanja (c) službe za zaštitu su predaleko da bi se do njih putovalo ili nemaju sredstvo prevoza (d) ostali razlozi.</p> <p>Zatim predstaviti zbirnu proporciju prva tri razloga za nezadovoljene potrebe – za koje se smatra da su čvršće povezani sa sistemima socijalne zaštite. Ovo ne sprečava države članice da upotrijebe sve raspoložive informacije o nezadovoljenim potrebama kao dodatne informacije. Slično je i za stomatološku zaštitu.</p> <p><i>Izvor: Istraživanje o društvenoj isključenosti</i></p>	Muškarci	7,4	
		Žene	7,5	
		17-44	6,1	
		45-64	8,9	
		65-74	15,7	
		75+	10,8	
		1	11,0	
		2	7,0	
		3	7,5	
		4	5,6	
5	6,3			
Stopa izloženosti riziku od siromaštva vezana za određeni momenat u vremenu (2004.)	<p>Udio lica starosti 0 i više godina sa ekvivalentnim raspoloživim prihodom manjim od praga izloženosti riziku od siromaštva izračunat 2004. godine (Prva EU-SILC referentna godina prihoda za svih 25 država članica EU), dopunjen za inflaciju koja se javljala tokom godina.</p>	Podaci nijesu dostupni	Podaci nijesu dostupni	
Stopa zaposlenosti starijih radnika	<p>Zaposlena lica koja spadaju u starosne grupe 55 - 59 godina i 60 – 64 godine kao dio ukupnog broja stanovnika u istoj starosnoj grupi.</p> <p><i>Izvor: Istraživanje o društvenoj isključenosti</i></p>	55-59	Ukupno	39,3
			Muškarci	56,9
		60-64	Žene	20,4
			Ukupno	19,4
			Muškarci	30,2
			Žene	11,8
Rizik od siromaštva za zaposlene	<p>Pojedinci koji si klasifikovani kao zaposleni (pri čemu se pravi razlika između „zaposlenja za platu plus samozapošljavanje“ i samo „zaposlenja za platu“) i koji su izloženi riziku od siromaštva.</p> <p>Ovaj pokazatelj treba analizirati prema ličnim karakteristikama i karakteristikama posla i domaćinstva. Takođe ga treba analizirati u poređenju sa rizikom od siromaštva sa kojim se suočavaju nezaposleni i neaktivni.</p> <p><i>Izvor: Istraživanje o društvenoj isključenosti</i></p>	Zaposleni	19,0	
		Nezaposleni	35,2	
		Neaktivni	26,1	

Stopa aktivnosti	Udio zaposlenih i nezaposlenih lica u ukupnom broju radno sposobnih stanovnika starosti 15-64 godine <i>Izvor: Istraživanje o društvenoj isključenosti</i>	15-24	27,4
		25-54	62,3
		55-59	41,3
		60-64	19,4
		Ukupno	49,6
		Muškarci	50,0
	Žene	37,8	
NAT: Regionalne razlike – koeficijent varijacije stopa zaposlenosti	Standardna devijacija regionalnih stopa zaposlenosti podijeljena sa ponderisanim nacionalnim prosjekom (starosna grupa 15-64 godine). (NUTS II)	25.56	

*Izvor: Istraživanje o društvenoj isključenosti*

# Skraćenice

<b>OCD</b>	Organizacija civilnog društva
<b>EK</b>	Evropska komisija
<b>EU</b>	Evropska unija
<b>EUR</b>	Euro
<b>SDI</b>	Strane direktne investicije
<b>GDI</b>	Indeks razvoja po mjeri rodova
<b>BDP</b>	Bruto domaći proizvod
<b>GEM</b>	Indeks izjednačavanja rodova
<b>KJR</b>	Kancelarija za jednakost rodova
<b>HDI</b>	Indeks razvoja po mjeri čovjeka
<b>HIV/AIDS</b>	Virus humane imunodeficijencije/Sindrom stečene imunodeficijencije
<b>IDPs</b>	Interno raseljena lica
<b>JIMs</b>	Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju
<b>MDGs</b>	Milenijumski razvojni ciljevi
<b>MZRSS</b>	Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja
<b>NAP</b>	Nacionalni akcioni plan
<b>NVO</b>	Nevladina organizacija/e
<b>NHDR</b>	Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka
<b>OMC</b>	Otvoreni metod koordinacije
<b>OSCE</b>	Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju
<b>OSI</b>	Institut za otvoreno društvo
<b>SSSSI</b>	Strategija za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti
<b>PKM</b>	Paritet kupovne moći
<b>OSI</b>	Osobe sa invaliditetom
<b>RAE</b>	Romi, Aškalije i Egipćani
<b>SEI</b>	Indeks društvene isključenosti
<b>MSP</b>	Mala i srednja preduzeća
<b>UN</b>	Ujedinjene Nacije
<b>UNCT</b>	Tim Ujedinjenih Nacija u Crnoj Gori
<b>UNHCR</b>	Visoki komesarijat UN-a za izbjeglice
<b>UNDP</b>	Program za razvoj Ujedinjenih Nacija
<b>USD</b>	Američki dolar
<b>PDV</b>	Porez na dodatu vrijednost
<b>W2W</b>	Programi „iz socijale na posao“
<b>SZO</b>	Svjetska zdravstvena organizacija
<b>FSI</b>	Fond za socijalne inovacije



# Literatura

- Brodkin E., "Bureaucracy redux: management reformism and the welfare state", *Journal of Public Administration Research and Theory* 17.1 (Jan 2007).
- Burchardt T., J. Le Grand and D Piachaud, "Degrees of Exclusion: Developing a Dynamic, Multidimensional Measure" in Hills et al, *Understanding Social Exclusion*, 2002.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a Commission Recommendation on the Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market*, 2008.
- Department for International Development, United Kingdom, *Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion*, 2005.
- European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Report on Social Inclusion 2005, An analysis of the National Action Plans on Social Inclusion (2004-2006) submitted by the 10 new Member States*, 2005.
- European Social Policy, *Social Policy: Commission Unveils Renewed Social Agenda (European Commission)*, July 15, 2008.
- European Social Policy, *Employment and Social Inclusion: More Overarching Approach to Labour Markets is Needed*, March 16, 2007.
- European Union, Directorate General for Employment and Social Affairs, *Joint Report on Social Inclusion.*, 2004.
- French Presidency of the Council of the European Union 2008, *Results of the informal meeting of ministers responsible for combating poverty and social exclusion*, Marseilles, Thursday 16 October 2008.
- Kieselbach T., "Long-term unemployment among young people: the risk of social exclusion," *American Journal of Community Psychology* 32.1-2 (Sept 2003).
- Mitchell A. "Social Exclusion: An ILO Perspective (Review)", *Relations Industrielles/Industrial Relations* 55.2 (Spring 2000)
- Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja Crne Gore, *Strategija suzbijanja siromaštva i socijalne isključenosti*, 2007
- Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja Crne Gore, *Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori, 2008 – 2012*, 2007.
- Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja Crne Gore, *Strategija za integraciju osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori, 2007*.
- Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja Crne Gore, *Strategija razvoja socijalne zaštite starih lica u Crnoj Gori, 2008-2012*, 2007
- Nacionalna strategija za trajno rješenje pitanja izbjeglica i interno raseljenih lica 2005 – 2008 u Crnoj Gori*
- Nacionalni akcioni plan za „Dekadu uključenja Roma 2005.-2015.“ u Crnoj Gori*
- Vlada Republike Crne Gore: Strategija regionalnog razvoja Crne Gore, 2005.*
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation*, New York and Geneva 2006.
- Richmond A., "Social Exclusion: Belonging and Not Belonging in the World System", *Refuge* 21.1 (Nov 2002).
- Stewart M., L. Reutter, E. Makwarimba, G. Veenstra, R. Love and D. Raphael, "Left out: perspectives on social exclusion and inclusion across income groups", *Health Sociology Review* 17.1 (June 2008);
- Strategija unapređenja položaja populacije Roma, Aškalija i Egipćana u Crnoj Gori.*
- UN, *People Matter: Civic Engagement in Public Governance*, World Public Sector Report 2008.
- UNDP, *Human Rights in UNDP, Practice Note*, April 2005. UNDP, Human Development Report 2000, *Human Rights and Human Development*.
- UNDP Hrvatska, *Izvjешće o društvenom razvoju Hrvatska 2006, Neumreženi: Lica socijalne isključenosti u Hrvatskoj*, 2006.

