

# SDG POLICY BRIEF



Siromaštvo i dječje  
siromaštvo u Crnoj Gori

Broj 3 | Maj 2024.



Nasmijana djevojčica iz izbjegličke porodice u prihvatnom centru u Podgorici.  
Foto: UNHCR Crna Gora / Miomir Laban



Romkinja hoda po blatnjavao stazi među barakama  
u romskom naselju Riversajd u Beranama.

Foto: UNHCR Crna Gora



## Predgovor

Usvajanjem Agende za održivi razvoj 2030 donosioci odluka u svijetu potvrdili su da je smanjenje siromaštva za sve ljude, u svim oblicima, svuda, najzahtjevniji izazov i *conditio sine qua non* za postizanje društvene kohezije i prosperiteta.

Crna Gora je doživjela brojne ekonomske šokove koji su otežali ekonomski i društveni razvoj. Budući da smo stigli do sredine puta ka ostvarenju ciljeva održivog razvoja, vrijeme je da se prisjetimo svog obećanja da ćemo izgraditi svijet u kojem će ekstremno siromaštvo biti iskorijenjeno i u kojem će biti uspostavljeni adekvatni i efikasni nacionalni sistemi socijalne zaštite za sve. Tokom ovih nastojanja treba dati garancije da će djeca biti stavljena ispred svih, naročito ona u najnepovoljnijem položaju, kao što su djeca koja žive u dohodovnom siromaštvu, djeca sa smetnjama u razvoju, romska i egipćanska djeca, djeca bez roditeljskog staranja, djeca koja žive u neizvjesnim situacijama, pogođena sukobima, nasiljem, iskorišćavanjem i zlostavljanjem.

Ovaj dokument u Crnoj Gori predstavlja jedan od doprinosa Ujedinjenih nacija objedinjavaju i analizi dokaza o siromaštvu i identifikovanju oblasti u kojima je potrebno uložiti dodatne napore da bi se postigli ciljevi održivog razvoja u Crnoj Gori. Kao i mnoge zemlje u regionu i u svijetu, Crna Gora se suočava i sa društvenim i sa ekonomskim izazovima. Ostvarivanje cilja održivog razvoja 1 važno je za čitavo crnogorsko društvo, a naročito za djecu, za koju, s jedne strane, postoji veća vjerovatnoća da će živjeti u siromaštvu nego odrasli, dok će, s druge strane, negativan uticaj višestrukih preklapajućih deprivacija na njih trajati cijeli život i štetno djelovati na njihovu budućnost. Kako bi se obezbijedilo da se ne poništi ono što smo do sada zajedno postigli, Crna Gora treba da definiše smanjenje višedimenzionalnog siromaštva kao nacionalni prioritet. Da bi se ovo postiglo, Crna Gora treba da ima strateški pristup mjerenju siromaštva, kreiranju

djelotvornih politika na osnovu podataka i adekvatnim javnim investicijama, kao i pouzdano praćenje, ocjenjivanje i izvještavanje. Sveobuhvatni podaci, prikupljeni tokom prethodnih godina, pokazuju da adekvatan, pristupačan i inkluzivan sistem socijalne zaštite značajno povećava sigurnost prihoda u domaćinstvima, što opet ima višestruke efekte na društvo, razbijajući ciklus siromaštva kroz pozitivan uticaj na druge oblasti dobrobiti (ishranu, zdravlje, obrazovanje, dječju zaštitu). Pored toga, potrebno je primijeniti konkretna rješenja otporna na šokove, naročito za siromaštvo djece, kako bi se izbjegla pogoršanja usljed ekonomskih, ekoloških i političkih šokova.

Snažna politička volja, koja utvrđuje jasan kurs ka eliminaciji siromaštva, uključujući mehanizme ranog upozoravanja, osnovni je uslov za ispunjenje vizije ciljeva održivog razvoja i našeg obećanja da nikog nećemo ostaviti za sobom i za svijetlu budućnost Crne Gore. Ujedinjene nacije su spremne da budu partner nacionalnim institucijama i da ih podrže u realizaciji ove vizije.

Huan Santander,  
 rezidentni predstavnik UNICEF-a u Crnoj Gori

## Uvod

Siromaštvo, u širem smislu, je situacija kada nijeste u mogućnosti da zadovoljite jednu ili sve svoje osnovne potrebe. Istorijski se definiše u odnosu na dohodak. Dohodovno siromaštvo mjeri se u odnosu na određenu liniju (ili definisani dohodak) koja je potrebna da bi se zadovoljile sve osnovne potrebe nekog lica. Države obično definišu sopstvenu liniju siromaštva, na osnovu domaćeg konteksta, ili koriste međunarodno definisane linije siromaštva, kao što su one koje je razvila Svjetska banka, koje omogućavaju uporedivost na globalnom nivou. Često kada dohodak nije moguće izračunati, potrošnja će se koristiti kao zamjenska vrijednost za procjenu materijalne situacije domaćinstva. Ovo je naročito korisno u zemljama sa značajnom neformalnom ekonomijom i u kojima se domaćinstva bave proizvodnjom hrane za sopstvenu potrošnju. Međutim, davanjem prioriteta globalno uporedivim podacima stavlja se naglasak na proračune siromaštva koji se zasnivaju na dohotku. Učestalost siromaštva nije jedini važan faktor. Podjednako je važan intenzitet siromaštva, udaljenost od linije siromaštva, jer omogućava procjenu životnog standarda siromašnih lica. Siromaštvo je obuhvaćeno ciljem održivog razvoja 1 i njegovo iskorjenjivanje je glavni cilj nekih međunarodnih organizacija, kao što je Svjetska banka.

Siromaštvo nije važno samo ekonomski. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava naveo je 2001. godine da je siromaštvo „ljudsko stanje koje karakteriše kontinuirana ili hronična deprivacija resursa, sposobnosti, izbora, sigurnosti i moći neophodnih za uživanje adekvatnog životnog standarda i

drugih građanskih, kulturnih, ekonomskih, političkih i socijalnih prava”.<sup>1</sup> Nedostatak prihoda može uticati na sposobnost lica da koristi zdravstvene i obrazovne usluge ili može ograničiti mogućnost lica da ostvari svoj puni potencijal. Manja je vjerovatnoća da oni koji žive u siromaštvu imaju zdravu ishranu, jednake mogućnosti za posao (slabija socijalna mobilnost) i kvalitetno stanovanje. Pored toga, siromaštvo se kroz brojne studije povezuje sa drugim izazovima i problemima kao što su kriminal, nasilje, zanemarivanje, zlostavljanje, iskorišćavanje i korupcija, te siromaštvo nesrazmjerno utiče na djecu. Siromaštvo je takođe duboko isprepletano sa globalnom egzistencijalnom prijetnjom klimatskih promjena, s obzirom na to da mnoga siromašna domaćinstva žive od poljoprivrede. Pored toga, često je veća vjerovatnoća da će žene biti siromašnije nego muškarci.<sup>2</sup> Ovi dodatni vidovi deprivacije su međusobno povezani i zbog toga mogu da pojačaju intenzitet siromaštva koji trpe domaćinstva. Međutim, načini na koje siromaštvo utiče na život pojedinca i različiti konteksti siromaštva će se razlikovati u različitim zemljama.

Najsiromašniji su najranjiviji na ekonomske šokove. U posljednjih nekoliko godina, najsiromašniji u svijetu najteže su pogođeni višestrukim ekonomskim šokovima koje je donio COVID-19, a zatim i posljedicama rata u Ukrajini. Pandemija COVID-19 poništila je napredak u pogledu siromaštva, a inflatorni pritisci, zbog rata u Ukrajini, ograničili su potencijalni oporavak. Gubici prihoda najranjivijih domaćinstava bili su dvostruko veći, relativno, u odnosu na najbogatije na

<sup>1</sup> E/C.12/2001/10, st. 8.

<sup>2</sup> Svjetska banka, 2018, Gender Differences in Poverty and Household Composition through the Lifecycle (Rodne razlike u siromaštvu i sastavu domaćinstava tokom životnog ciklusa)





svijetu, a globalna nejednakost se zbog pandemije povećala prvi put u periodu od više decenija. Najsiriomašniji su se takođe suočili sa velikim nazadovanjima u zdravstvu i obrazovanju koji će, ako se ne budu rješavali mjerama politike, imati trajne posljedice po njihov budući doživotni prihod. Oporavak je od tada bio neravnomjeran. Sve veće cijene hrane i energije – djelimično podstaknute ratom u Ukrajini i klimatskim šokovima i sukobima – otežale su brz oporavak.<sup>3</sup> Nedavna nazadovanja desila su se kada se brzina napretka ka smanjenju siromaštva već uspoređivala, u kombinaciji sa smanjenim globalnim ekonomskim rastom. Kao rezultat toga, svijet trenutno nije na putu da do 2030. godine ostvari svoje ciljeve u pogledu siromaštva predviđene ciljem održivog razvoja 1.

Nedavni inflatorni pritisci gurnuli su domaćinstva u relativno dohodovno siromaštvo. Prema kratkom pregledu istraživanja<sup>4</sup> koji je UNICEF Innocenti izdao u junu 2023. godine, inflatorni pritisci su doveli do toga da „dodatnih 3 miliona djece u 26 zemalja EU živi u uslovima koji su ekvivalentni relativnom dohodovnom siromaštvu“. Efekti inflacije u oblasti hrane proširili su se i na susjedne zemlje, uključujući i Crnu Goru. Kako se navodi u izvještaju, mjere koje su preduzele vlade, a koje su se uglavnom oslanjale na novčana davanja za domaćinstva, pokazale su se djelimično djelotvornim. Međutim, neka domaćinstva sa djecom ostala su bez grijanja i/ili adekvatne ishrane, što će ostaviti negativne posljedice na njihove dugoročne zdravstvene i obrazovne ishode. Izvještaj o ljudskom razvoju sadrži sveobuhvatniji pregled globalne učestalosti siromaštva.<sup>5</sup>

U ovom kratkom pregledu politike ispituju se različiti aspekti. Sadrži pregled različitih mjera siromaštva koje postoje u Crnoj Gori, različite aspekte tih mjera i šta one mogu, a šta ne mogu da pokažu, šta pokreće siromaštvo u Crnoj Gori, njegove posljedice i završava se preporukama. Kratki pregled politike izrađen je u saradnji sa kolegama iz rezidentnih i nerezidentnih agencija UN-a u Crnoj Gori.

<sup>3</sup> <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>

<sup>4</sup> Kratak pregled istraživanja, jun 2023, UNICEF Innocenti – Globalna kancelarija za istraživanje i predviđanje, Children, and the Cost-of-living Crisis: How food and energy inflation has increased poverty in households with children in the European Union (Djeca i kriza troškova života: Kako je inflacija u oblasti hrane i energije povećala siromaštvo u domaćinstvima sa djecom u Evropskoj uniji)

<sup>5</sup> UNDP Izvještaj o ljudskom razvoju za 2023: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdp-document/2023mpireporten.pdf>



## Mjerenje siromaštva

U Crnoj Gori postoji nekoliko mjera siromaštva. Izgradnja potpunije slike stanja siromaštva u Crnoj Gori iziskuje razumijevanje šta predstavljaju različite mjere i koji su njihovi pozitivni i negativni aspekti. Postoje brojne mjere koje su razvile institucije kao što su Svjetska banka, Eurostat i agencije UN-a. Ove mjere koriste različite metodologije i tako pokazuju različite aspekte siromaštva ili ranjivosti.

Prva mjera koja se uobičajeno koristi je linija siromaštva Svjetske banke, kojom se procjenjuje udio ljudi ispod globalno utvrđene linije siromaštva, na osnovu dohotka. Crna Gora nema nacionalnu liniju siromaštva. Posljednja nacionalna linija siromaštva zabilježena je 2013. godine. Kada je riječ o Crnoj Gori Svjetska banka koristi liniju siromaštva zemlje sa srednjim dohotkom od 6,85 \$ dnevno (po paritetu kupovne moći (PKM) iz 2017. godine).<sup>6,7</sup> Svjetska banka ima tri linije dohodovnog siromaštva u zavisnosti od statusa zemlje u pogledu njenog dohotka po stanovniku. Ostale linije dohodovnog siromaštva prema dohotku su 2,15 \$ i 3,65 \$ (za obje PKM po stanovniku iz 2017. godine) za zemlje sa niskim dohotkom odnosno sa nižim srednjim dohotkom. Crna Gora bilježi od 2013. godine pad siromaštva prema ovoj mjeri, osim 2020. godine, kada je COVID-19 poništio određeni napredak postignut u smanjenju siromaštva i gurnuo neka domaćinstva nazad u siromaštvo. Od 2013. do 2023. godine siromaštvo se smanjilo sa 26,3 procenata na procijenjenih 16,7 procenata (v. Prilog A,

grafikon 1).<sup>8</sup> Međutim, stopa siromaštva je i dalje u Crnoj Gori značajno visoka za djecu mlađu od 18 godina prema međunarodnim linijama siromaštva Svjetske banke. Prema najnovijim podacima, saglasno Radnom dokumentu istraživanja politike „Globalni trendovi monetarnog siromaštva djece prema međunarodnim linijama siromaštva“, koji je Grupacija Svjetske banke objavila 2023. godine, procenat djece u monetarno siromašnim domaćinstvima u Crnoj Gori u 2022. godini na liniji od 6,85 \$ u PKM-u iz 2017. godine bio je 27,2%, na liniji od 3,65 \$ – 9,5% i na liniji od 2,15 \$ – 4,1%. Jedan od problema kod ove mjere je to što ona ne uključuje rodno raščlanjivanje, niti vrši raščlanjivanje na osnovu drugih faktora, kao što su lica sa invaliditetom. Kod ranjivih grupa, navedenih u prvoj UN Analizi stanja u zemlji za Crnu Goru, veća je vjerovatnoća da će živjeti u siromaštvu.<sup>9</sup>

Druga mjera je indikator rizika od siromaštva koji se izračunava na osnovu metodologije Eurostata. Mjera je usvojena kada je Crna Gora prestala da koristi svoju sopstvenu nacionalnu liniju siromaštva. Ova mjera ne mjeri koliko pojedinaca nije u stanju da zadovolji svoje osnovne potrebe. Za razliku od toga, to je mjera relativnog siromaštva, ili mjera ranjivosti, u odnosu na druga domaćinstva. Izračunava se kao procenat pojedinaca koji žive u domaćinstvu sa dohotkom manjim od 60 procenata srednje vrijednosti (medijane) ekvivalentnog raspoloživog dohotka domaćinstva.<sup>10</sup> Stopa rizika od siromaštva u Crnoj Gori je u opadajućem trendu od 2018.

6 PKM = stope konverzije valuta koje izjednačavaju kupovnu moć različitih valuta otklanjanjem razlika u nivoima cijena između različitih zemalja.

7 <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/world-development-indicators/series/SI.POV.UMIC>

8 Baza podataka Svjetske banke: Indikatori svjetskog razvoja

9 Opšta analiza stanja u zemlji iz 2021. <https://montenegro.un.org/en/124464-un-common-country-analysis-montenegro-2021>

10 [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty_rate)



godine, pala je sa 24,5 procenata na 20,3 procenta u 2021. godini (v. Prilog A, grafikon 2).<sup>11</sup>

Rizik od siromaštva dolazi i sa potkategorijama i raščlanjivanjem koji otkrivaju neke od nijansi ranjivosti u Crnoj Gori. Postoji rizik od siromaštva djece, koji pokazuje koliko je djece ranjivo kao dio veće kategorije rizika od siromaštva. Vrijednost koja se odnosi na dijete u riziku od siromaštva opada od 2018. godine, pala je sa 33,7 procenata na 28,4 procenata u 2022. godini (v. Prilog A, grafikon 3). Rizik od siromaštva je raščlanjen i između muškaraca i žena, po regionima i po sastavu domaćinstva. Što se tiče rodnog raščlanjivanja, vrijednost koja se odnosi na muškarce u riziku od siromaštva bila je veća od žena u riziku od siromaštva do 2020. i 2021. godine. Međutim, 2022. godine, prema posljednjoj Anketi o dohotku i uslovima života (SILC) za Crnu Goru, stopa rizika od siromaštva muškaraca bila je nešto niža (20,0 procenata) od stope žena (20,6 procenata). Često je mala razlika između dva pola u pogledu rizika od siromaštva; maksimalna razlika između polova bila je 2016. godine na 1,2 procentna poena (v. Prilog A, grafikon 4). Međutim, uprkos podacima o riziku od siromaštva, postoje dokazi u pogledu drugih rodni razlika, kao što su rodni jaz u zaradama<sup>12</sup> i podaci o aktivnosti i zaposlenosti žena koji zaostaju za ekvivalentnim podacima za muškarce. I siromaštvo i rizik od siromaštva istorijski su koncentrisani na sjeveru Crne Gore, a ne u centralnom ili primorskom regionu (v. Prilog A, grafikon 5). Sjever i dalje ima indikatore tržišta rada koji zaostaju za drugim regionima. Razlog za to je uglavnom što se u centralnom regionu nalazi Podgorica, glavni naseljeni centar, a u primorskom regionu je većina turističke privrede, što znači da je privredna aktivnost koncentrisana u ta dva

regiona. Slično tome, rizik od siromaštva je pretežno ruralna, a ne urbana pojava. Konačno, čini se da je rizik od siromaštva koncentrisan u određenim vrstama domaćinstava; prvenstveno domaćinstvima samohranih roditelja ili domaćinstvima sa troje ili više djece (v. Prilog A, grafikon 6).

Konačna vrsta mjere je indeks višedimenzionalnog siromaštva (MPI). Siromaštvo se obično shvata kao nedostatak finansijskih sredstava, kada se fokus stavlja isključivo na dohodak ili potrošnju, ono ne daje potpunu sliku životnog standarda pojedinca. Međutim, iako dohodovno siromaštvo možda ne pruža takvu potpunu sliku, ono prikazuje sposobnost domaćinstva da zadovolji ključne osnovne potrebe u pogledu hrane, skloništa, odjeće i drugih dobara koja se obično pribavljaju kupovinom na tržištu. Fokus na ove druge oblike deprivacije može poboljšati razumijevanje složene situacije od strane donosilaca odluka i izradu politike za njeno rješavanje.

Ovi indeksi višedimenzionalnog siromaštva imaju različite nivoe kompleksnosti. Čak i u slučajevima kada se utvrdi da je određeno domaćinstvo iznad linije siromaštva, to domaćinstvo može imati poteškoće da ostvari pristup osnovnim uslugama, uključujući školovanje, obrazovanje i staranje u ranom djetinjstvu, zdravstvenu zaštitu, adekvatne uslove stanovanja, internet vezu, vodu i sanitaciju, i električnu energiju. Premda, stepen važnosti i koliko ih određeno domaćinstvo vrednuje varira. Takva domaćinstva nijesu klasifikovana kao siromašna u smislu linije siromaštva, već se suočavaju sa drugim oblicima deprivacije. Deprivacije u više dimenzija blagostanja naročito negativno utiču

na djecu onemogućavajući im da ostvare svoj puni razvojni potencijal. Pored toga, nejednaka raspodjela dohotka domaćinstva može dodatno negativno uticati na djecu, koja trpe zbog izdvajanja sredstava za goruće prioritete domaćinstva, nauštrb njihovih potreba. Iako može da važi i obrnuto da se domaćinstva mogu klasifikovati kao siromašna u smislu linije siromaštva, ali da imaju pristup osnovnim uslugama, što može da komplikuje naše shvatanje dohodovnog siromaštva. Prema Grupaciji Svjetske banke, „upoređivanjem dimenzije dohodovnog siromaštva sa indikatorima iz drugih dimenzija, moguće je formirati sliku o tome koliko višedimenzionalno siromašnih nije obuhvaćeno dohodovnim siromaštvom, kao i koji indikatori deprivacije najviše utiču na blagostanje u različitim regionima. Zaista, skoro četiri od 10 (39 procenata) višedimenzionalno siromašnih lica nijesu obuhvaćena dohodovnim siromaštvom jer su deprivirana samo u nemonetarnim dimenzijama”.<sup>13</sup>

UNDP periodično vrši istraživanje Globalnog indeksa višedimenzionalnog siromaštva<sup>14</sup> u saradnji sa Oksfordskom inicijativom za siromaštvo i ljudski razvoj. Indeks višedimenzionalnog siromaštva UNDP-a mjeri međusobno povezane deprivacije u pogledu zdravlja, obrazovanja i životnog standarda koje direktno utiču na život i blagostanje određenog lica.<sup>15</sup> Globalni indeks višedimenzionalnog siromaštva je indeks koji se zasniva na podacima iz različitih zemalja i koji mjeri deprivacije koje se preklapaju u više od 100 zemalja i 1.200 subnacionalnih regiona, pružajući važnu perspektivu o cilju održivog

razvoja 1, pri čemu uključuje i indikatore povezane sa drugim ciljevima održivog razvoja. Indeks koristi profil deprivacije za svako domaćinstvo i sva lica u tom domaćinstvu, koji prati deprivacije prema deset indikatora, od zdravlja, obrazovanja do životnog standarda. Najnoviji javno dostupni podaci istraživanja za procjenu indeksa višedimenzionalnog siromaštva Crne Gore odnose se na 2018. godinu. Prema tim podacima, 1,2% stanovništva Crne Gore (oko 8000 ljudi u 2021. godini) je višedimenzionalno siromašno, dok je dodatnih 2,9% klasifikovano je kao ranjivo na višedimenzionalno siromaštvo (18 hiljada ljudi u 2021. godini). Ovo se izračunava primjenom monetarnog siromaštva procijenjenog na osnovu procenta stanovništva koje živi ispod PKM iz 2017. godine od 2,15 USD dnevno. Crna Gora ima prosječan rezultat depriviranosti među onima koji žive u višedimenzionalnom siromaštvu i koji iznosi 39,6 procenata. Vrijednost indeksa višedimenzionalnog siromaštva, koja predstavlja udio stanovništva koje je višedimenzionalno siromašno korigovan za intenzitet deprivacije, iznosi 0,005. Poređenja radi, Srbija i Sjeverna Makedonija su imale vrijednosti indeksa višedimenzionalnog siromaštva od 0,000 odnosno 0,001.

U Crnoj Gori su razvijeni indeksi višedimenzionalnog siromaštva djece. UNICEF Crna Gora je pripremio analizu višedimenzionalnog siromaštva djece; „Višedimenzionalno siromaštvo djece u Crnoj Gori – Razumijevanje kompleksne stvarnosti djece koja žive u siromaštvu primjenom pristupa mješovitih metoda”.<sup>16</sup> Metodologija koja je korišćena za navedenu studiju zasniva

<sup>13</sup> Grupacija Svjetske banke, Poverty and Shared Prosperity 2022 – Correcting Course (Siromaštvo i zajednički prosperitet 2022. – Ispravljanje kursa), 2022. Međunarodna banka za obnovu i razvoj i Svjetska banka

<sup>14</sup> UNDP (Program Ujedinjenih nacija za razvoj), 2023, 2023 Global Multidimensional Poverty Index (MPI): Unstacking global poverty: Data for high impact action (Globalni indeks višedimenzionalnog siromaštva za 2023: Rastavljanje globalnog siromaštva: Podaci za mjere snažnog uticaja), Njujork.

<sup>15</sup> Globalni indeks višedimenzionalnog siromaštva UNDP-a 2023.

<sup>16</sup> Višedimenzionalno siromaštvo djece u Crnoj Gori, UNICEF, 2021.

<sup>11</sup> Monstat: Anketa o dohotku i uslovima života  
<sup>12</sup> MOR, 2023, Rodni jaz u zaradama u Crnoj Gori



se na analizi višestruke preklapajuće deprivacije (engl. skr. MODA) koju je razvila UNICEF-ova globalna kancelarija za istraživanje „Innocenti“. Ova metodologija proizilazi iz shvatanja da siromaštvo obuhvata druge oblasti blagostanja, što onemogućava pojedincima, naročito djeci, da ostvare svoj puni potencijal i žive produktivno. Siromaštvo djece se tradicionalno mjeri na osnovu dohotka domaćinstva, ali ovaj pristup ne vrši povezivanje sa drugim oblicima deprivacije. Višedimenzionalnim pristupom UNICEF-a uzimaju se u obzir i deprivacije u vezi sa zdravljem, ishranom, ranim razvojem djece i obrazovanjem, zanemarivanjem i disciplinom (dječja zaštita) i dječjim radom (kućni poslovi i drugi rad).

Djeca u Crnoj Gori suočavaju se sa višestrukim deprivacijama. Više od osamdeset procenata djece u Crnoj Gori suočava se sa deprivacijom u najmanje jednoj oblasti blagostanja. Kada je riječ o romskoj djeci ta brojka iznosi 96 procenata. Djeca koja žive u udaljenim i ruralnim sredinama su u lošijem položaju u odnosu na djecu koja žive u urbanim sredinama. Samo 20% djece uzrasta od 0 do 5 godina ne suočava se sa deprivacijom, dok skoro sva romska djeca, u ovoj starosnoj grupi, doživljavaju deprivaciju u dvije ili više dimenzija blagostanja. Značaj određenih faktora mijenja se sa godinama starosti. Za djecu mlađu od 23 mjeseca najčešća deprivacija je bila ishrana; nijesu isključivo dojena. Za starije starosne kategorije veći je faktor deprivacija koja se odnosi na zaštitu. Analizom je utvrđeno da je rizik od deprivacije kod djeteta u većini dimenzija povezan sa određenim osnovnim karakteristikama: obrazovanje majke, obrazovanje glave domaćinstva i, za neke dimenzije, pol glave domaćinstva. Dakle, obrazovanje roditelja je važno. Djeca koja žive u domaćinstvima u kojima majke

17 Rizik od siromaštva iz Ankete o dohotku i uslovima života ne predstavlja konačan dokaz njegove djelotvornosti zbog drugih faktora koji mogu uticati na prihode i rizik od siromaštva.

nemaju srednje obrazovanje depriviranija su u svim dimenzijama; naročito u pogledu vode i sanitacije (za faktor 6.5) i ranog razvoja djece (trostruka razlika). Siromaštvo utiče i na sposobnost adolescenta da završi obrazovanje i ostvari cjelishodno zaposlenje, što može stvoriti začarani krug siromaštva. Crna Gora je u junu 2021. godine uvela starosno ograničen, kvazi-univerzalni dječji dodatak kojim su obuhvaćena sva djeca uzrasta od 0 do 6 godina, umjesto dodatka koji je bio usmjeren na ranjivost za djecu sa smetnjama u razvoju i djecu iz domaćinstava sa niskim dohotkom, koji je postojao prethodno. Primjena je počela u novembru 2021. godine, a Anketa o dohotku i uslovima života za 2022. godinu pokazuje da je stopa rizika od siromaštva za djecu pala sa 30 procenata u 2020. godini na 28,4 procenta u 2021. godini, što je bilo niže u odnosu na prethodne dvije godine. Uvođenje kvazi-univerzalnog dječjeg dodatka pratilo je njegovo proširenje na svu djecu do 18 godina, primjena je počela 2022. godine, a sljedeća iteracija Ankete o dohotku i uslovima života trebalo bi da pruži neki indikator njegovog uticaja.<sup>17</sup> Druga najveća grupa (25,8%) u riziku od siromaštva su mladi od 18 do 24 godine starosti, koji su u procesu prelaska iz djetinjstva u odraslo doba. Posmatrano iz perspektive radne aktivacije, nezaposleni su bili u najvećem riziku od siromaštva (40,3%), a zatim ostala neaktivna lica (27,2%).

Podaci o životnom standardu su posljednjih godina protivrječni. Kontekst siromaštva u Crnoj Gori treba uporediti sa načinom na koji se životni standard mijenjao posljednjih godina da bi se bolje razumjeli izazovi sa kojima se domaćinstva suočavaju. Kada se uporede indeksirani podaci o nominalnim neto mjesečnim zaradama sa indeksiranim mjesečnim indeksom potrošačkih cijena, čini se da je prosječan građanin Crne Gore danas u boljem položaju nego prije pandemije COVID-19.<sup>18</sup> To je uglavnom rezultat privrednog oporavka od pandemije COVID-19 i povećanja minimalne zarade (i prebacivanja poreskog opterećenja) kao dijela minimalne zarade – programa poreske politike koji je uveden u januaru 2022. godine.<sup>19</sup> Iako se čini da se prema ovim podacima životni standard poboljšao, brzina smanjenja siromaštva to ne odražava. Ni neki podaci iz Ankete o dohotku i uslovima života ne potvrđuju takvu analizu. Podaci iz 2021. godine pokazuju da, prema percepciji, oko 85 procenata anketiranih domaćinstava navodi da nailaze na određeni nivo poteškoća u spajanju kraja s krajem. Međutim, treba napomenuti da se to zasniva na percepciji, a ne na statističkoj analizi, a iz godine u godinu određeni indikatori pokazuju volatilnost. Na primjer, indikator nemogućnosti grijanja doma bio je 13,2% u 2019. godini, prije nego što se povećao na 18% 2020. godine, da bi 2021. godine ponovo pao na 13,9%. Nije jasno šta je razlog za rast i pad stope onih koji tvrde da nijesu u mogućnosti, ali može se raditi o volatilnosti anketa o percepciji ili zavisiti od vremena, budući da blaže zime ne iziskuju isti nivo grijanja.

18 Na osnovu podataka Monstat-a: Indeks potrošačkih cijena (CPI) – podaci i Centralne banke Crne Gore: Podaci iz oblasti realnog sektora

19 Evaluacija reforme minimalne zarade i poreza na dohodak fizičkih lica u Crnoj Gori iz 2022. godine, 2023, Međunarodna organizacija rada

20 UNDP (Program Ujedinjenih nacija za razvoj). 2024. Izvještaj o ljudskom razvoju za 2023-24: Breaking the gridlock: Reimagining cooperation in a polarized world (Probijanje blokade: Redefinisanje saradnje u polarizovanom svijetu). Njujork



# PREDNOSTI I NEDOSTACI RAZLIČITIH MJERA SIROMAŠTVA

## SVJETSKA BANKA

6,85\$ DNEVNO

(PKM iz 2017)<sup>21</sup>

## EUROSTAT U RIZIKU OD SIROMAŠTVA<sup>22</sup>

## MJERE/INDEKSI VIŠEDIMENZIONALNOG SIROMAŠTVA<sup>23 24</sup>

### ADVANTAGES

- Omogućava unakrsno poređenje sa drugim zemljama.
- Međunarodno priznata mjera siromaštva.

### DISADVANTAGES

- Nije linija siromaštva koja je specifična za određeni kontekst. Konteksti se razlikuju i mjera srednjeg dohotka neće odražavati nacionalnu liniju siromaštva.
- Ne prikazuje intenzitet ni distribuciju siromaštva – udaljenost određenih domaćinstava od linije siromaštva ili gdje domaćinstva spadaju u odnosu na liniju siromaštva (jer mnoga domaćinstva mogu biti neposredno iznad linije siromaštva i stoga ipak veoma ranjiva na siromaštvo).
- Domaćinstva neposredno iznad linije siromaštva su ipak ranjiva, ali nijesu obuhvaćena ovom vrstom mjere linije siromaštva.
- Koncentriše se samo na dohodak/potrošnju. Ne uspijeva da izvuče nijanse siromaštva kao što su nesigurnost hrane, pristup uslugama i postignuto obrazovanje.
- Nema raščlanjivanja po polu, licima sa invaliditetom ili drugim ranjivim grupama.

### ADVANTAGES

- Prikazuje relativno siromaštvo/položaj domaćinstva u odnosu na druga domaćinstva.
- Omogućava unakrsno poređenje sa zemljama EU.
- Mjera siromaštva koju priznaje EU.
- Redovno se prikuplja (na godišnjem nivou) i pruža raščlanjivanje po godinama starosti, polu i geografskom položaju.

### DISADVANTAGES

- Nije mjera siromaštva, već mjera ranjivosti ili položaja domaćinstva u odnosu na druga domaćinstva.
- Ne uzima u obzir troškove života ili minimalni dohodak potreban za zadovoljavanje osnovnih potreba.
- Ne uzima u obzir minimalni prag dohotka koji je potreban za preživljavanje.
- Ne procjenjuje nemonetarne aspekte siromaštva ili druge vrste deprivacije.

### ADVANTAGES

- Izvlači više aspekata siromaštva – koji su kompleksniji od samog dohotka/potrošnje.
- EU indikator rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti zasniva se na dohodovnom siromaštvu, teškoj materijalnoj i socijalnoj deprivaciji i veoma niskom intenzitetu rada. Višedimenzionalni pristup proširuje pogled na ranjivost, rizik od isključenosti i ekonomsku marginalizaciju.<sup>25</sup>

### DISADVANTAGES

- Nijesu svi indikatori jednaki. Višedimenzionalne mjere razmatraju više indikatora koji nijesu jednako važni i nije lako primijeniti jedinstvenu metodu njihovog mjerenja u različitim kontekstima.
- Često mjere višedimenzionalnog siromaštva ne pridaju značaj indikatorima dohodovnog siromaštva što ograničava njihovu korisnost.
- Ograničava unakrsnu uporedivost. I ne uspijevaju ni da izvuku određene nijanse siromaštva ako ne uključuju dohodovno siromaštvo.
- Varijable mogu biti subjektivne ili mogu da ne zavise od okolnosti, već od ponašanja. Ovo može dovesti do zabune u pogledu načina tumačenja rezultata.
- Endogenost indikatora znači da bi mogli da postoje određeni višedimenzionalni indikatori koji su takođe posljedica dohodovnog siromaštva, npr. kroz niže poreske prihode dostupne vladama što dovodi do nižeg obuhvata uslugama.

<sup>21</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.UMIC?locations=XT>

<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty_rate)

<sup>23</sup> <https://hdr.undp.org/content/2023-global-multidimensional-poverty-index-mpi#/indicies/MPI>

<sup>24</sup> Mjera višedimenzionalnog siromaštva (worldbank.org)

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion\\_\(AROPE\)#:~:text=At%20risk%20of%20poverty%20or%20social%20exclusion%2C%20abbreviated%20as%20AROPE,a%20very%20low%20work%20intensity](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(AROPE)#:~:text=At%20risk%20of%20poverty%20or%20social%20exclusion%2C%20abbreviated%20as%20AROPE,a%20very%20low%20work%20intensity)





Romska porodica ispred svog doma u naselju Riversajd u Beranama.

Foto: UN Crna Gora

## Kontekst u Crnoj Gori

Siromaštvo u Crnoj Gori može se posmatrati iz različitih uglova i iz različitih izvora, bilo da se radi o globalnim, regionalnim ili lokalnim faktorima. Konačno, do siromaštva dovode inherentne društvene i ekonomske ranjivosti Crne Gore, gdje je siromaštvo simptom strukturalnih problema. Crna Gora ima prosječne rezultate u mjerama siromaštva koje se mogu uporediti na međunarodnom nivou bez obzira na to što je Crna Gora najdalje odmakla u procesu pristupanja EU i što ima najveći BDP po stanovniku u podregionu Zapadnog Balkana koji čine države koje nisu članice EU, prema podacima MMF-a. Iako je njen BDP po stanovniku jednak crnogorskom, Srbija ima najnižu stopu siromaštva u regionu mjereno stopom siromaštva zemalja sa srednjim dohotkom Svjetske banke. Procijenjeno je da je 2023. godine iznosila 8 procenata. Crna Gora je bila na drugom najnižem mjestu u regionu sa stopom više nego dvostruko većom od stope Srbije od 16,4 procenata u 2023. godini.<sup>26</sup> Stanje je takvo uprkos tome što Crna Gora ima nižu nejednakost od Srbije koju predstavlja niži Gini koeficijent (mjera nejednakosti).<sup>27</sup> Prema podacima Eurostata, rizik od siromaštva u Crnoj Gori veći je nego u Srbiji, ali je manji (za oko 10 procentnih poena) od Sjeverne Makedonije i Albanije.<sup>28</sup>

Jedan od načina na koji se Crna Gora bori protiv siromaštva je kroz sistem socijalne zaštite. Međutim, njegova struktura znači da ne dobijaju svi podršku koja im je potrebna

da izađu iz siromaštva. U periodu od 2015. do 2020. godine, 32 procenta ukupnih državnih izdataka Crne Gore odnosilo se na napore da se smanji siromaštvo.<sup>29</sup> Više od 75 procenata ovih izdataka odnosilo se na programe penzija koje se isplaćuju na osnovu doprinosa, dok je prosječna penzija u 2020. godini iznosila 290 eura. U ovom periodu siromaštvo se, prema liniji siromaštva zemalja sa srednjim dohotkom Svjetske banke, smanjilo za samo 4,9 procentnih poena prije nego što je pandemija COVID-19 narušila većinu ostvarenih rezultata. Socijalna pomoć takođe nije uvijek usmjerena na najranjivije, što se ogleda u malom obuhvatu programima usmjerenim na siromaštvo; na osnovu podataka iz 2015. godine, samo 15,7 procenata najnižeg kvintila dohotka bili su korisnici programa socijalne pomoći.<sup>30</sup> Ukupna budžetska izdvajanja za socijalnu i dječju zaštitu od 2000. do 2015. godine bila su nominalno stabilna, uz zanemarljiva povećanja budžetskih izdvajanja. Jedan od glavnih faktora niskog obuhvata su greške isključenosti prilikom usmjeravanja. Međutim, analiza UNICEF-a i Svjetske banke iz 2022. godine istakla je ograničenja kapaciteta u centrima za socijalni rad (CSR). To je u velikoj mjeri posljedica malog broja voditelja slučajeva u CSR i administrativnog tereta obezbjeđivanja novčanih davanja koja bi se mogla dodatno smanjiti. CSR koriste nesrazmjerno više resursa na poslove vezane za novčana davanja nego na vođenje slučajeva, što slabi ulogu CSR kao organa za socijalnu i dječju zaštitu.

<sup>26</sup> Svjetska banka, Redovni ekonomski izvještaj za Zapadni Balkan jesen 2023. godine: Ka održivom rastu

<sup>27</sup> Eurostat, Gini koeficijent ekvivalentnog raspoloživog dohotka

<sup>28</sup> Eurostat: indikator rizika od siromaštva \*podaci ne postoje za Bosnu i Hercegovinu i Kosovo (bez obzira na to da li se radi o teritoriji, institucijama ili stanovništvu, u ovom tekstu treba ih shvatiti u potpunosti u skladu sa Rezolucijom 1244 Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija i bez prejudiciranja statusa Kosova.)

<sup>29</sup> Montenegro SDG Policy Brief Quarter 3 2023: SDG Financing (Kratki pregled politike COR Crna Gora, 3. kvartal 2023: Finansiranje COR)

<sup>30</sup> Systematic Country Diagnostic Update, 2021, Svjetska banka



Prema istraživanju koje je sproveo UNDP<sup>31</sup>, od 2015. godine bilo je nekoliko slučajeva uvođenja novih prava na novčane transfere ili socijalna davanja bez odgovarajuće prethodne analize i procjene uticaja. Na primjer, u 2016. godini, uvođenjem prava na naknadu roditelju ili staratelju korisnika prava na ličnu invalidninu (oko 1.500 korisnika) i naknade za majke s troje ili više djece (22.140 korisnica), budžetska izdvajanja za novčane transfere su udvostručena sa oko 65 miliona eura 2015. godine na 127 miliona eura 2016. godine, dok se broj korisnika dodatka za njegu i pomoć udvostručio od 2016. do 2018. godine. U periodu 2021–2022, prava na obeštećenje bivših korisnica naknada po osnovu rođenja troje ili više djece, kao i djelimična redovna usklađivanja za većinu novčanih transfera, ukupni izdaci za socijalna davanja značajno su se povećali, dok se broj korisnika povećao oko tri puta. U 2023. je u odnosu na 2022. godinu zabilježeno povećanje broja registrovanih korisnika dodatka za njegu i pomoć za 50 procenata. Sa oko 200.000 pojedinačnih isplata mjesečno, na sve socijalne novčane transfere je u 2023. godini potrošeno 230 miliona eura (v. Prilog A, grafikon 7).

Kombinacija relativno strogih isključujućih kriterijuma i provjere imovinskog stanja sa niskim pragom znači da ranjiva domaćinstva imaju poteškoća prilikom ostvarivanja pristupa materijalnim davanjima. Uvođenje univerzalnih davanja kao što je univerzalni dječji dodatak uklonilo je takve greške isključenosti kod dječjih dodataka. Siromašnija domaćinstva primaju isti iznos transfera kao i bogatija, što ograničava distributivna davanja. Domaćinstva sa djecom primaju socijalnu pomoć koja je za oko 50 procenata veća od socijalne pomoći koju primaju domaćinstva bez djece. Visinu dječjeg dodatka za različite kategorije djece treba

preispitati prema opravdanom nizu kriterijuma, a iznos dječjeg dodatka takođe treba redovno usklađivati sa povećanim primanjima i rastom cijena zbog inflatornih pritisaka.

Kontinuirana sveobuhvatna ranjivost privrede je još jedan od uzroka siromaštva. Ranjivost se manifestuje unutrašnjim i spoljnim disbalansima do kojih dovodi njeno oslanjanje na sektore niske vrijednosti za generisanje prihoda i zapošljavanja. Mala i otvorena ekonomija Crne Gore zavisi u velikoj mjeri od turizma, koji generiše oko 25 procenata BDP-a i između 10 i 14 procenata zaposlenosti. Međutim, podaci ukazuju na to da su prihodi domaćinstava ostvareni u sektoru turizma niži nego u drugim uslužnim sektorima i da je u tom sektoru manja sigurnost zaposlenja, pri čemu je veliki broj radnih mjesta sezonskog karaktera. Isto se može pratiti i kroz visoku sezonalnost podataka o zaposlenosti u crnogorskom primorskom regionu. Turizam je najvažniji sektor privrede i glavni izvor izvoza usluga, i predstavlja važan faktor u smanjenju velikog deficita tekućeg računa Crne Gore. Glavni unutrašnji disbalans su kontinuirani primarni fiskalni deficiti, koji su doveli do najvećeg odnosa duga prema BDP-u u regionu Zapadnog Balkana. Nasuprot tome, ekonomski rast je ključan za smanjenje siromaštva, ali mora biti inkluzivan i održiv. Ekonomski rast Crne Gore je u prosjeku iznosio oko 4 procenata u periodu od pet godina prije pandemije COVID-19. Svjetska banka procjenjuje da će Crna Gora morati da postigne značajno više nivoa realnog ekonomskog rasta ako želi da svoj životni standard približi životnom standardu u EU.

Crna Gora se oslanja na uvoz osnovnih roba. Dakle, inflaciju u Crnoj Gori pokreću globalni i regionalni faktori. Iako inflacija nije nužno pokretač siromaštva, može narušiti realni raspoloživi dohodak, komplikujući napore usmjerene ka smanjenju siromaštva. Indeks potrošačkih cijena je u prosjeku iznosio 13% u 2022. godini, a oko 8,7% u 2023. godini, što je ograničilo napredak u smanjenju siromaštva. Dodatni rizik je da bi mnoga domaćinstva mogla da budu neposredno iznad linije siromaštva, ali da imaju poteškoća da plate osnovne stvari, kao što su stanovanje, grijanje, električna energija i voda. Ova domaćinstva su izuzetno ranjiva na efekte rasta cijena koje bi ih mogle gurnuti u siromaštvo. Problem je i inflacija ako je veća, a penzije ili mjere socijalne pomoći nijesu indeksirane inflacijom. Ovo je naročito važno kada cijene hrane i roba rastu na globalnom ili regionalnom nivou, jer će siromašna i ranjiva lica morati da troše nesrazmjerno veći dio svog raspoloživog dohotka na gorivo i hranu. Drugi problem sa inflacijom je da se kod mjera siromaštva često pretpostavlja da prihodi svih rastu u skladu sa realnim ekonomskim rastom. Dokazi prikazani u prethodnom dijelu pokazuju da je povećanje nominalnih neto zarada premašilo inflaciju. Međutim, prihodi domaćinstava rastu različitim stopama u različitim kvartilima dohotka. A bez procjene elastičnosti smanjenja siromaštva, nije moguće procijeniti koliko svaki pojedini kvartil dohotka ima koristi od ekonomskog rasta.

*Crnogorska Vlada je svjesna brojnih izazova koje postavlja problem siromaštva u zemlji. Nakon učešća delegacije koju je predvodila Naida Nišić, ministarka rada i socijalnog staranja, na 62. zasjedanju Komisije za društveni razvoj (5-14. februara 2024. godine) u Njujorku, objavljeno je zvanično saopštenje da suzbijanje siromaštva u Crnoj Gori ostaje jedan od najvećih prioriteta, budući da je ovo „opredjeljenje usklađeno sa naporima međunarodne zajednice, koji su navedeni tokom Samita o ciljevima održivog razvoja, u cilju ubrzanja implementacije Agende 2030. Crna Gora, kao posvećena članica UN-a, aktivno radi na ostvarivanju globalnih ciljeva održivog razvoja“.<sup>32</sup>*

Neki faktori koji pokreću višedimenzionalne aspekte siromaštva su kulturnog ili društvenog karaktera. To su između ostalog faktori koji dovode do socijalne isključenosti. Kulturne prakse i društvene norme u različitim zemljama mogu da utiču na obrasce potrošnje i način na koji se domaćinstva nose sa različitim izazovima i deprivacijama, kao što je rodna neravnopravnost. Međutim, i prevladavajući stavovi mogu pogoršati situaciju i spriječiti domaćinstva da izađu iz siromaštva. Ograničavanje ekonomskog osnaživanja žena može ne samo da pogorša siromaštvo, već i zdravstvene i obrazovne ishode. Analiza koju je sprovela organizacija UN Women 2018. godine pokazala je da što više žena ima sopstveni vid prihoda, to je njihov relativni nivo siromaštva niži.<sup>33</sup> Međutim, analizom nije konačno utvrđena uzročna veza između rodne ravnopravnosti i siromaštva. Osim toga, istraživanje MOR-a pokazalo je da rodni jaz u zaradama u prosjeku iznosi 78,4 odsto od razlike u zaradama među muškarcima.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> RTCG - Radio Televizija Crne Gore - Nacionalni javni servis:: Društvo :: "Iskorjenjivanje siromaštva najveći izazov"

<sup>33</sup> UN Women, 2018, Discussion Paper: Gender Equality and Poverty are Intrinsically Linked (Dokument za diskusiju: Rodna ravnopravnost i siromaštvo su suštinski povezani)

<sup>34</sup> MOR, 2023, Rodni jaz u zaradama u Crnoj Gori

<sup>31</sup> <https://www.undp.org/montenegro/press-releases/social-workers-highly-satisfied-e-social-swis>



U UNICEF-ovoj MODA analizi je istaknuto da pol glave domaćinstva značajno utiče na vjerovatnoću da će djeca iz datog domaćinstva iskusiti višedimenzionalno siromaštvo i da je veća vjerovatnoća da će djeca uzrasta od 0 do 5 godina u domaćinstvima u kojima je žena glava domaćinstva trpjeti deprivacije u svim dimenzijama blagostanja, osim dječje zaštite. U pogledu karakteristika povezanih sa obrazovanjem koje mogu kod djece povećati rizik od višedimenzionalnog siromaštva, nivo obrazovanja majke identifikovan je kao jedan od faktora. Naime, djeca čije su majke završile samo osnovnu školu češće su deprivirani u svim dimenzijama blagostanja, a dodatni faktor rizika, posebno za romsku djecu, omladinu i lica sa invaliditetom, je da žive u sjevernom dijelu države.

Međutim, može da važi i obratno; da siromaštvo može dovesti do socijalne isključenosti, diskriminacije i stigme. Ovi faktori ograničavaju pristup siromašnih osnovnim uslugama, ograničavajući njihovu sposobnost da iskoriste prilike i vode nezavisan i aktivan život. Kombinacija ovih faktora hvata siromašna domaćinstva i njihovu djecu u zamku međugeneracijskog siromaštva, koji karakteriše njihovo oslanjanje na socijalnu pomoć, umjesto da razvijaju i jačaju svoje vještine da se obrazuju i pronađu zaposlenje, kao osnovne načine za prevazilaženje siromaštva. Siromašna domaćinstva koriste različite mehanizme za prevazilaženje takvih okolnosti, kao što su pomoć države, zaduživanje kod rođaka, uključivanje starije djece u dječji rad, kao i ograničavanje trošenja i potrošnje. Takvi pristupi rješavanju problema imaju negativan uticaj na količinu i kvalitet dostupne hrane, obezbjeđivanje adekvatne odjeće i drugih osnovnih potreština, što dovodi do loše ishrane i odijevanja, napuštanja

35 <https://www.undp.org/montenegro/publications/social-benefits-study-priority-amendments-law-social-and-child-protection>

škole i, shodno tome, lošijih rezultata u obrazovanju i zapošljavanju, što produžava i produbljuje njihove deprivacije. Prema studiji UNDP-a, 71% korisnika novčanih transfera je radno sposobno.<sup>35</sup> Ipak, ne postoje konkretne mjere prilagođene za aktiviranje ove grupe.

*Prema riječima Katarine Čarapić, socijalne radnice iz NVO „Roditelji“: „Odrastanje u siromaštvu nije samo pitanje nedostatka finansija, već i trajni emocionalni teret koji se nosi kroz život. Zaokupljeni nemaštinom i izazovima koje postavlja oskudica, siromašeni se suočavaju i sa promjenom svijesti. Takva promjena ostavlja dugoročne posljedice na cijeli porodični sistem, a posebno na djecu, ograničavajući njihovu sposobnost da napreduju i da budu ravnopravni sa svojim vršnjacima. Siromaštvo, u većini slučajeva, osim nemogućnosti da se zadovolje osnovne fizičke potrebe djece, podrazumijeva i socijalnu izolovanost, neravnopravnost u ostvarivanju mogućnosti obrazovanja, nemogućnost ostvarivanja sopstvenog potencijala, a to su sva ona prava koja su zagantovana i treba da budu ispunjena za svu djecu.“*

Siromaštvo, njegovi pokretači i posljedice su međusobno povezani; začarani krug(ovi) siromaštva. Siromaštvo ima posljedice, ali te posljedice mogu onda da pogoršaju siromaštvo. Ovo se može posmatrati na makro nivou i na nivou domaćinstva. Na primjer, na makro nivou, ako zemlja ima viši nivo siromaštva, njeni poreski prihodi će vjerovatno biti niži i stoga će biti manje dostupnih finansijskih sredstava za ključne izdatke kao što je obrazovanje, što će opet pogoršati siromaštvo. Na nivou domaćinstva važi isto, manji prihodi ili prihodi koji se troše

isključivo na svakodnevno preživljavanje znače da domaćinstvo ne može da kupi imovinu ili da plati usluge koje bi ga mogle izvući iz siromaštva. Ovi začarani krugovi pokazuju endogeni odnos između pokretača, siromaštva i njegovih posljedica.

Siromaštvo može djelovati kao kočnica za ostvarivanje drugih ciljeva održivog razvoja. Poznato je da povećanje nejednakosti i siromaštva djeluje kao kočnica za ekonomski rast, što bi moglo da ugrozi ostvarivanje drugih ciljeva održivog razvoja. Ciljevi održivog razvoja su međusobno povezani, što podrazumijeva da se cilj održivog razvoja 1 – „Okončanje siromaštva svuda i u svim oblicima“, koji poziva da se ulože napor u smanjenju broja ljudi koji žive u siromaštvu, pruže usluge i podršku onima kojima je to potrebno i obezbijede njihovu otpornost u kriznim vremenima, ne može postići bez poboljšanja zdravstvenih i obrazovnih ciljeva, ublažavanja efekata klimatskih promjena, smanjenja nejednakosti na različitim nivoima, itd. Podaci Svjetske banke iz 2018. godine pokazali su da nejednakost i siromaštvo negativno utiču na tranzicioni rast i dugoročni nivo BDP-a po stanovniku u zemljama sa srednjim dohotkom.<sup>36</sup> Pored toga, i kao što je prethodno prikazano, poznato je da siromaštvo i nejednakost štetno utiču na društvenu koheziju i političku polarizaciju i da mogu dovesti do veće rodne neravnopravnosti.

36 Svjetska banka, 2018, Inequality and Economic Growth; The Role of Initial Income (Nejednakost i ekonomski rast; Uloga početnog prihoda)

37 Koehler. G., 2012, Effects of social protection on social inclusion, social cohesion, and nation building (Efekti socijalne zaštite na socijalno uključivanje, socijalnu koheziju i izgradnju nacije)

Dokazi iz Latinske Amerike iz 2012. godine su istakli da bi sve veća nejednakost i dublje siromaštvo mogli štetno da utiču na društvenu koheziju i da dovedu do društvene fragmentacije, sve veće političke polarizacije i drugih društvenih pitanja kao što je rodna neravnopravnost.<sup>37</sup>

*Stoga, po riječima Ide Kolinović, v.d. sekretarke Sekretarijata za socijalni rad Glavnog grada Podgorice – “Zadatak svake države socijalne pravde nije samo da olakša egzistenciju i ublaži situaciju siromašnima, već da im kroz obrazovanje i mogućnosti zaposlenja pomogne da se izvuku iz siromaštva i da na taj način prekinu međugeneracijski ciklus siromaštva i zavisnosti od sistema socijalnog staranja.”*

## Razmatranja

Ne postoji savršena mjera siromaštva; svaka mjera siromaštva ima svoje prednosti i nedostatke kao što je prikazano u tabeli 1. Različite mjere ponekad ili prikazuju više ranjivost, a ne siromaštvo, ili ne obuhvataju u potpunosti sve one koje treba klasifikovati kao siromašne. Dakle, različite mjere utiču na način na koji razumijemo siromaštvo u Crnoj Gori i mogu i ne mogu da prikažu određene nijanse. Dok podaci kao što je mjera siromaštva za zemlje sa srednjim dohotkom Svjetske banke ne mogu da prikažu različite nivoe deprivacije sa kojima se domaćinstva suočavaju, mjere višedimenzionalnog siromaštva često se oslanjaju na indikatore koji ponekad ne mogu da kvantifikuju siromaštvo. Ovi kompromisi znače da je triangulacija (ukrštanje) različitih mjera siromaštva važna, ali i njihovo poređenje sa drugim važnim indikatorima kao što je nejednakost, s obzirom na to da siromaštvo može biti nisko, ali nejednakost visoka.

Višedimenzionalna i međusobno povezana priroda tipova siromaštva iziskuje višestruki odgovor. Mjerenja dohotka nude ograničen pogled na uslove života djece iz više razloga, od kojih su dva najvažnija da finansijska sredstva sama ne mogu zadovoljiti sve potrebe djece, kao što su pristup obrazovanju, zdravlje, bezbjednost, jer njihovo obezbjeđivanje zavisi od dostupnosti usluga i jer „brojna dobra i usluge koji su im potrebni da bi napredovali ne mogu se izraziti novčanim ekvivalentima“. Drugi razlog ističe da djeca nemaju jednaku moć da donose odluke u domaćinstvu, što može objasniti određene nejednakosti u raspodjeli dostupnih dobara i usluga, kao što su osnovni proizvodi, rad, obrazovanje, itd. u okviru domaćinstva. Svi ovi faktori idu u prilog pristupa da se dobrobit djece mora posmatrati u širem smislu koji prevazilazi monetarna razmatranja. Takvim pristupom mogu se identifikovati marginalizovane grupe i različite deprivacije koje ometaju njihov razvoj, što bi kreatorima politike pružilo informacije potrebne da koncipiraju mjere protiv siromaštva i spriječe međugeneracijski aspekt siromaštva. Međutim, može se primijeniti i drugačiji ugao gledanja odnosno može se posmatrati kako životne okolnosti roditelja mogu imati veliki uticaj na siromaštvo djece. Stoga bi alternativno sredstvo za razvoj politike moglo da bude obezbjeđivanje pristojnih poslova i razvoj usluga brige o djeci kako bi roditelji mogli da rade dok djeca pohađaju predškolske ustanove.

Razumijevanje šta pokreće različite aspekte siromaštva je važno kako bismo obezbijedili da liječimo uzroke, a ne simptome siromaštva. U prethodnom dijelu istaknuti su neki od pokretača siromaštva u Crnoj Gori. Samo siromaštvo je simptom određenih disbalansa u ekonomiji, socio-ekonomskom statusu i socijalnoj isključenosti, što znači da domaćinstva ne mogu da ostvare svoj puni potencijal. Do 2023. godine privreda nije stvarala dodatna radna mjesta veće vrijednosti, dok su se 2023. godine pojavila radna mjesta veće vrijednosti zbog preseljenja i rasta IKT-a u Crnoj Gori. Isticanje sektora visoke vrijednosti kao što je IKT moglo bi da stvori stabilnije, bolje plaćene poslove, što bi zauzvrat pomoglo da se ljudi izvuku iz siromaštva. Iako rast u ovom sektoru nudi nove mogućnosti, privreda nastavlja da otvara radna mjesta u sektoru ugostiteljstva u kojem su poslovi uglavnom sa nižim prihodima. Pored toga što privreda ne stvara radna mjesta veće vrijednosti, socio-ekonomski status određenog lica je tijesno povezan sa njegovim obrazovnim postignućima<sup>38</sup> a samim tim i njegovim potencijalnim zaposlenjem. Ovo pitanje dodatno pogoršava činjenica da u Crnoj Gori postoji neusklađenost obrazovanja koje dobijaju mladi crnogorski građani i vještina koje su im potrebne na savremenom tržištu rada. Slično tome, socijalna isključenost, uglavnom u obliku neujednačenog pružanja usluga, onemogućava domaćinstvima koja su u nepovoljnom položaju da se izvuku iz deprivacije. Šira ekonomska diverzifikacija može smanjiti ranjivost Crne Gore na ekonomske šokove.

S jedne strane, čini se da se siromaštvo smanjuje, ali s druge strane prihodi su pod pritiskom većom inflacijom posljednjih godina, čime se ugrožavaju napori za smanjenju siromaštva. To znači da će iako će se činiti da podaci o siromaštvu povezani sa prihodima, kao što je rizik od siromaštva, pokazuju da se ranjivost ili siromaštvo smanjuje, veća inflacija znači da materijalno stanje tih domaćinstava neće biti toliko dobro kao što podaci pokazuju. Podaci iz studije MOR-a o uticaju Programa minimalne zarade – poreske politike pokazali su da je uticaj tog programa obuhvatio 44 procenta lica koja primaju zaradu.<sup>39</sup> Iako se prosječan dohodak povećao, neće svi imati iste koristi. Oni koji nijesu formalno zaposleni možda nijesu imali isto proporcionalno povećanje svojih prihoda, što znači da su ranjiviji na uticaj inflacije. Osim toga, inflaciju pokreću različiti faktori. Prosječna inflacija u 2023. godini bila je 8,7 procenata, ali je inflacija cijena hrane u prosjeku iznosila 11,1 procenata. Više stope inflacije za osnovnu robu kao što su hrana i gorivo, nesrazmjerno utiču na domaćinstva u nepovoljnijem položaju jer na tu robu troše veći dio svojih prihoda.

<sup>38</sup> Rezultati PISA testiranja u Crnoj Gori 2022. godine, OECD

<sup>39</sup> Evaluacija reforme minimalne zarade i poreza na dohodak fizičkih lica u Crnoj Gori iz 2022. godine, 2023, Međunarodna organizacija rada



## Preporuke

Na osnovu ovih razmatranja, mogu se preduzeti određene mjere za ubrzanje smanjenja siromaštva i rješavanje nekih aspekata deprivacije u Crnoj Gori. Prethodna analiza je istakla neke od simptoma, uzroka i pristupa koje treba preduzeti u rješavanju siromaštva. U daljem tekstu navedene su određene preporuke u kojima je navedeno na koji način različiti akteri mogu da podrže napore na smanjenju siromaštva.

Kratkoročno, cilj bi trebalo da bude da se obezbijedi da su uspostavljeni zaštitni mehanizmi za podršku onima koji su pogođeni različitim aspektima siromaštva. Sve mjere treba da uzmu u obzir različite višedimenzionalne deprivacije sa kojima se suočavaju domaćinstva i da se bave osnovnim uzrocima siromaštva, a ne simptomima siromaštva. Ovi napori treba da se koncentrišu na poboljšanje pružanja usluga, ali i na poboljšanje pristupa i usmjeravanja socijalne pomoći za građane Crne Gore pogođene siromaštvom. U okviru toga trebalo bi ispitati koje su vrste socijalnih usluga potrebne na nivou zajednice.

Dugoročno, cilj bi trebalo da bude generisanje većih prihoda i otvaranje radnih mjesta. Ključno za rješavanje siromaštva biće povećanje prihoda (pri čemu se ne smije povećati nejednakost) i otvaranje radnih mjesta u sektorima veće vrijednosti. Postoje različite mjere koje se mogu preduzeti da bi se podržalo otvaranje novih radnih mjesta. Detaljnije preporuke su sljedeće:

**Preporuka 1** – Vlada Crne Gore treba da usvoji sistemski i struktuiran pristup smanjenju siromaštva kojim bi se utvrdile mjere i aktivnosti zasnovane na dokazima za smanjenje siromaštva i smanjenje uticaja siromaštva na živote siromašnih crnogorskih građana.

**Potporeporuka 1.1** – U smislu strateškog pristupa, preporučuje se da se pored monetarnih uzmu u obzir i višedimenzionalna mjerenja siromaštva i da se uvede praksa njihovog redovnog ocjenjivanja i praćenja. Reforma podrške dohotku kao krajnje mjere bila bi pravičan i ekonomičan način za borbu protiv siromaštva u Crnoj Gori. Visoke stope siromaštva, uključujući i siromaštvo djece i žena, ne mogu se rješavati trenutnom krutom podrškom dohotku kao krajnjoj mjeri, materijalnom podrškom, jer trenutni isključujući kriterijumi koje treba ispuniti za dobijanje podrške ograničavaju mogućnost proširenja te podrške. Crna Gora bi eventualno mogla da donese novu Strategiju za smanjenje siromaštva kako bi jasno definisala ovaj pristup.

**Potporeporuka 1.2** – Nastaviti sa izgradnjom baze dokaza za jačanje ovog pristupa sprovođenjem redovnih istraživanja koje će unaprijediti kreiranje politike i usmjeravanje podrške.

**Potporeporuka 1.3** – Proces izrade predstojećeg Predloga zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti trebalo bi da bude zasnovan na podacima, uključujući i podatke raščlanjene po polu i invaliditetu, kako bi se obezbijedila ciljana socijalna zaštita putem rješenja zasnovanih na podacima.<sup>40</sup>

**Preporuka 2** – Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da intenzivira i ubrza proces reforme sistema socijalne i dječje zaštite kroz pripremu i donošenje Strategije razvoja sistema socijalne i dječje zaštite i novog Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti. Zaštita, sa fokusom na pružanje djelotvornijeg odgovora na potrebe siromašnih lica kroz poboljšano pružanje materijalne pomoći i kvalitetnije usluge socijalne i dječje zaštite onima kojima je potrebna (pristup „cash plus“, tj. kombinovanje novčanih transfera sa drugim programima i/ili aktivnostima na način da imaju komplementarne efekte).

**Potporeporuka 2.1** – Strateškim okvirom socijalne i dječje zaštite treba utvrditi manje stroge kriterijume za dodjelu materijalne pomoći najsiromašnijim licima kako bi pružanje podrške porodici bilo sveobuhvatnije, a kako bi se izbjegle trenutne greške isključenosti.

**Potporeporuka 2.2** – Davanja, kao što je kvazi-univerzalni dječji dodatak, treba redovno usklađivati sa povećanjem dohotka i promjenama cijena, u cilju pružanja adekvatne i cjelishodne finansijske pomoći, kao i povećanja naknada koje se isplaćuju na osnovu provjere imovinskog stanja onima koji su najranjiviji na siromaštvo.

**Potporeporuka 2.3** – Uvesti diverzifikovane mjere za aktiviranje korisnika novčanih transfera koji ispunjavaju uslove, u tijesnoj saradnji sa sektorom socijalne zaštite i zapošljavanja.

**Preporuka 3** – Intenzivirati napore u pravcu konceptualizacije i implementacije EU garancije za djecu i EU garancije za mlade kako bi se osnovne usluge, kao što su obrazovanje i zdravstvene usluge, stanovanje i ishrana, pružile najranjivijoj djeci i mladima kao npr. djeci sa smetnjama, djeci bez roditeljskog staranja i djeci koja žive u neizvjesnim situacijama, romskoj i egipćanskoj djeci, djeci koja žive u siromaštvu, udaljenim i ruralnim područjima, kao i razmotriti rodne aspekte siromaštva u Crnoj Gori.

**Preporuka 4** – Ojačati rast privatnog sektora (van turističke privrede). Turistička privreda predstavlja okosnicu crnogorske ekonomije već skoro 20 do 30 godina. Potrebno je da se počne sa otvaranjem radnih mjesta, bilo kroz investicije, jačanje politike konkurencije, reformu privatizacije/državnih preduzeća, poreske mjere ili regulatorne izmjene, koje će stimulisati rast privatnog sektora i preduzetničke mogućnosti.

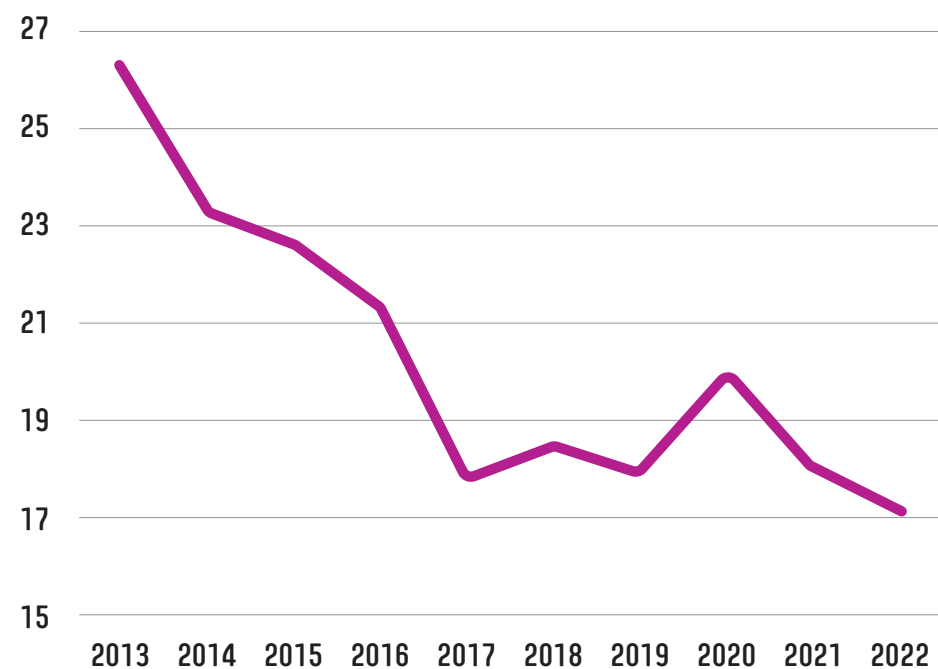
40 Integrisani informacioni sistem socijalnog staranja (IISSS)/e-Socijala: <https://www.undp.org/montenegro/projects/e-social>



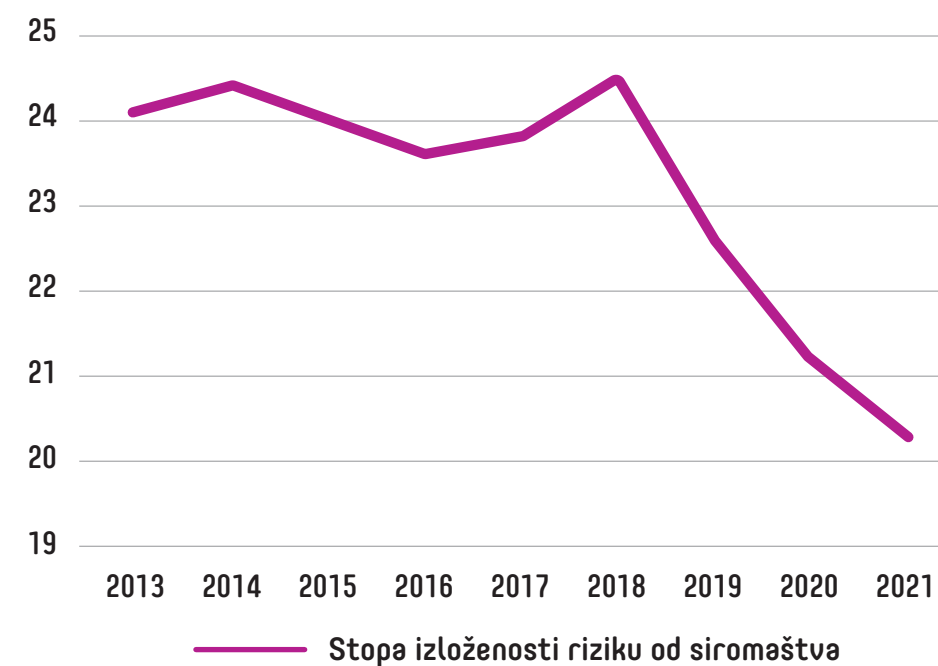
## Prilog A:

### Grafikoni vremenskog niza mjera siromaštva

Grafikon 1: Linija siromaštva Svjetske banke za zemlje srednjeg dohotka<sup>41</sup>



Grafikon 2: Rizik od siromaštva<sup>42</sup>

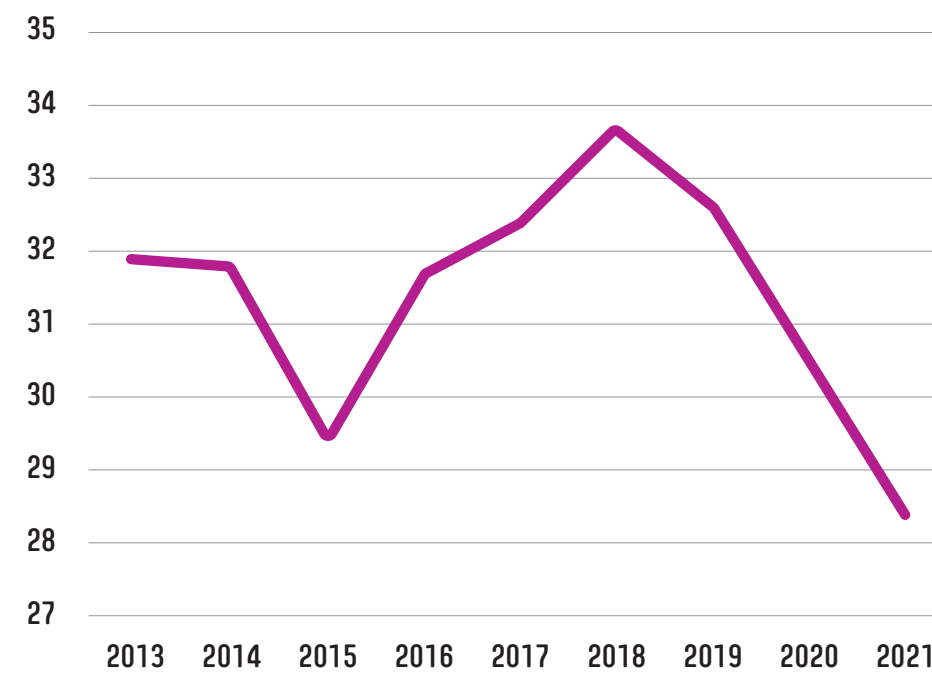


Grafikon 3: Djeca u riziku od siromaštva<sup>43</sup>

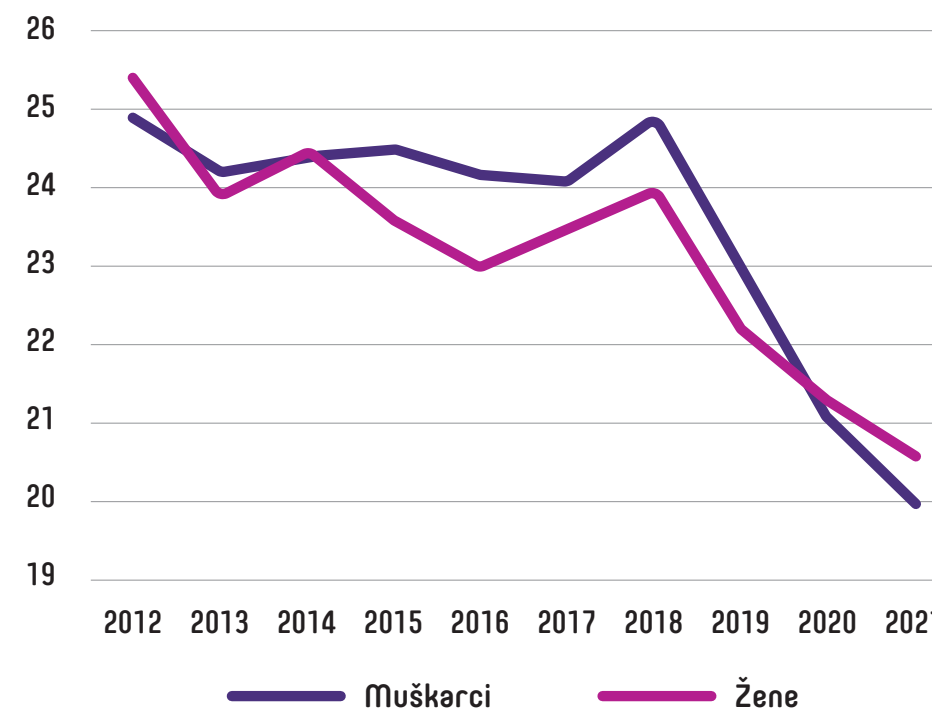
41 Svjetska banka, Redovni ekonomski izvještaj za Zapadni Balkan jesen 2023. godine: Ka održivom rastu

42 Monstat: Anketa o dohotku i uslovima života 2023.

43 Ibid



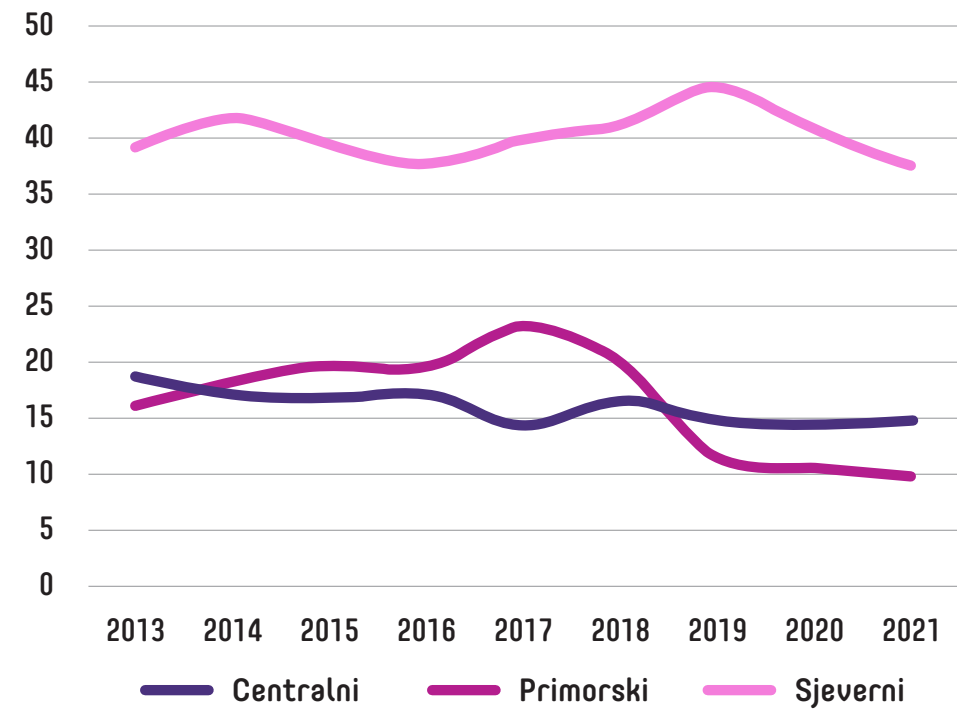
Grafikon 4: Lica u riziku od siromaštva po polu<sup>44</sup>



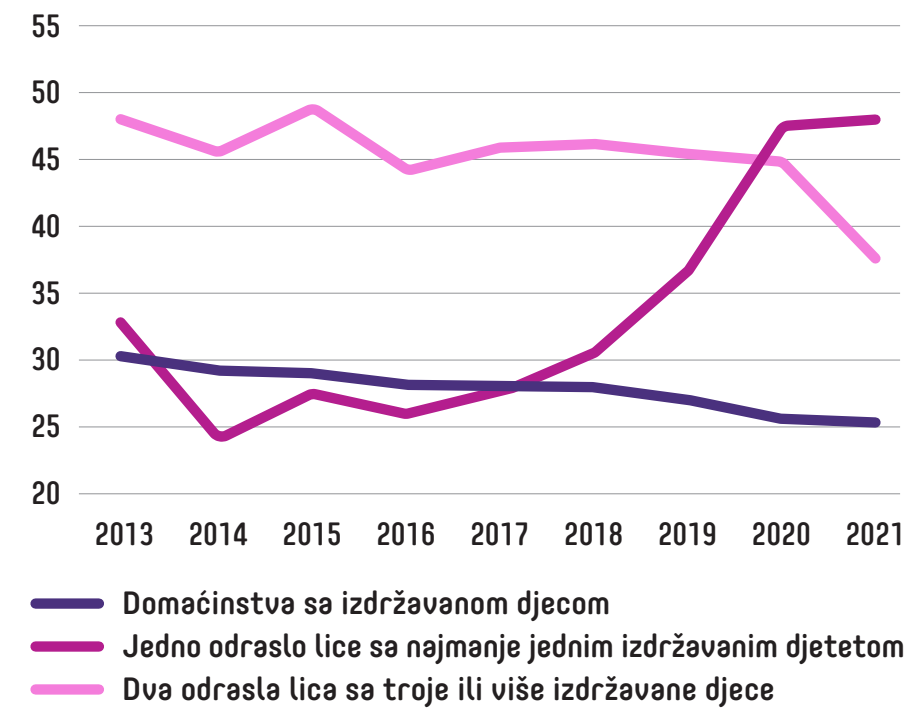
44 Ibid



Grafikon 5: Lica u riziku od siromaštva po regionima<sup>45</sup>



Grafikon 6: Lica u riziku od siromaštva po sastavu domaćinstva<sup>46</sup>



<sup>45</sup> Ibid  
<sup>46</sup> Ibid

Grafikon 7: Pregled izdataka za socijalnu zaštitu<sup>47</sup>

### Pregled gotovinskih transfera od uvođenja Informacioni Sistem Socijalnog Staranja

Sistem svakog mjeseca procesuirá više od 200.000 pojedinačnih plaćanja, u ukupnom iznosu od preko 200 miliona eura godišnje



<sup>47</sup> UNDP (Program Ujedinjenih nacija za razvoj). 2023. Istraživanje o zadovoljstvu IISSS-om. Podgorica





Romski dječaci se igraju u izbjegličkom kampu  
Konik u Podgorici, 2011. godine.

Foto: UN Montenegro



