



JOINT SDG FUND
AKTIVIRAJ!



Ministarstvo rada
i socijalnog
staranja



Maastricht University



SUZBIJANJE SIROMAŠTVA U CRNOJ GORI POMOĆU ADEKVATNE SOCIJALNE I DJEČJE ZAŠTITE ZASNOVANE NA ČVRSTIM POKAZATELJIMA:

PREGLED ODRŽIVIH SCENARIJA REFORMI

Izradu ove publikacije naručilo je predstavništvo UNICEF-a u Crnoj Gori u okviru zajedničke inicijative UN „Aktiviraj! Integrisana socijalna zaštita i zapošljavanje u cilju ubrzavanja napretka za mlade ljude u Crnoj Gori“, koja je podržana kroz Zajednički fond za ostvarenje ciljeva održivog razvoja. Istraživanje je sproveo Univerzitet u Mastrohtu, uz blisku saradnju s Ministarstvom rada i socijalnog staranja Crne Gore, Upravom za statistiku Crne Gore (MONSTAT), UNICEF-om i UNDP-om. Sadržaj ovog izvještaja isključiva je odgovornost istraživača i ne predstavlja nužno zvanične stavove UNICEF-a, UNDP-a niti njihovih partnera.

Autori prepoznaju da su rezultati istraživanja ograničeni činjenicom da je ono zasnovano na bazi podataka iz Ankete o dohotku i uslovima života iz 2018. godine koja obuhvata podatke o minimalnoj zaradi znatno nižoj od one koja je uvedena 2021. godine. Ipak, model koristi nove poreske razrede i poreske stope, uz zadržku da su možda prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica (PDFL) potcijenjeni.

Objavljeni rezultati zasnovani su na sopstvenoj procjeni autora i mogu se unekoliko razlikovati od zvaničnih statističkih podataka iz EU-SILC ankete prikupljenih 2018. godine, a koji su objavljeni 2019. godine. Kada takve razlike postoje, na njih se ukazuje u samom dokumentu. Nakon iniciranja istraživanja, Crna Gora je 2021. godine usvojila niz reformi u oblasti socijalne zaštite, koje se u publikaciji uzimaju u obzir u mjeri mogućeg.

Ova publikacija zasnovana je na sveobuhvatnom izvještaju „Simulacija javnih politika pomoću scenarija redistributivne socijalne politike u Crnoj Gori“ koji uključuje detaljnu analizu i reference. Taj dokument je dostupan na zahtjev.

Skraćenice

Bruto domaći proizvod (BDP)
Dječji dodatak (DD)
Dječji fond Ujedinjenih nacija (UNICEF)
Dodatak za njegu i pomoć (DNjP)
Lična invalidnina (LI)
Materijalno obezbjeđenje (MO)
Porez na dohodak fizičkih lica (PDFL)
Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP)
Statistika prihoda i uslova života (EU-SILC)
U riziku od siromaštva (AROP)



SADRŽAJ

Predgovor	4
Socio-ekonomski trendovi i siromaštvo u Crnoj Gori: kontekst za scenarija reformne socijalne zaštite	5
Djeca i adolescenti: među najranjivijim kategorijama u Crnoj Gori	6
PRIJE REFORMI IZ 2021. GODINE	7
Prethodna davanja u sistemu socijalne zaštite: obuhvat i adekvatnost	7
Instrumenti socijalne zaštite u fokusu scenarija potencijalnih reformi	8
NAKON REFORMI IZ 2021. GODINE	9
Predložene i tekuće reforme: uticaj i finansiranje	9
Reformom MO uključiti one koji su kontinuirano isključeni	10
Reforma dječjeg dodatka s univerzalnim obuhvatom za izdizanje djece iz siromaštva	11
Alternativne opcije za uvođenje univerzalnog dječjeg dodatka	12
Kombinovana reforma MO i dječjeg dodatka	13
Održivo finansiranje univerzalnog dječjeg dodatka i MO, uz istovremeno smanjenje nejednakosti u smislu bogatstva	14
Rezime scenarija reforme socijalne i dječje zaštite s preporukama za javnu politiku	16

PREDGOVOR

Socijalna zaštita je pogodan način za ublažavanje siromaštva. Njome se može unaprijediti efektivnost drugih mjera za suzbijanje siromaštva i smanjenje nejednakosti u Crnoj Gori. Međutim, da bi se osigurao uspjeh socijalne zaštite u tom smislu, presudno je:

- odgovoriti na specifične potrebe djece i porodica koje žive u siromaštvu
- pažljivo razmotriti različita scenarija socijalne zaštite i naći odgovarajuću kombinaciju programa
- osigurati održivost sistema socijalne i dječje zaštite

Radi omogućavanja kreiranja politika zasnovanih na čvrstim pokazateljima i pružanja podrške Vladi Crne Gore pri razvoju sistema socijalne zaštite – koji je dobro osmišljen, pravilno usmjeren i troškovno efektivan – tim s Univerziteta u Matrihtu razradio je model za mikrosimulacije poreza i davanja, uz podršku predstavništva UNICEF-a i UNDP-a u Crnoj Gori. Takva ex-ante procjena rezultata koji se ostvaruju socijalnim davanjima smatra se presudnom kada se želi razumjeti

sposobnost socijalne zaštite da ostvaruje svoje ciljeve, pogotovo među ranjivim djelovima populacije.

Na osnovu podataka iz Ankete o dohotku i uslovima života (SILC), koji su prikupljeni od 4.280 domaćinstava, odnosno 12.810 pojedinaca, a koji su tretirani kao anonimni, kao i na osnovu razgovora s ključnim akterima, razrađen je niz različitih scenarija reformi sistema socijalne zaštite s potencijalom smanjenja stopa rizika od siromaštva u Crnoj Gori na nacionalnom nivou i među djecom. Model omogućava procjenu uticaja, troškova i troškovne efektivnosti po scenarijima reformi sistema poreza na dohodak fizičkih lica i socijalnih davanja. Simulirana scenarija razmatraju povećanje adekvatnosti dječjeg dodatka i materijalnog obezbjeđenja (MO), kao i stope i razrede poreza na dohodak fizičkih lica kako bi se osigurala finansijska održivost razmatranih scenarija.

U ovom dokumentu se sumira:

- pristup i suština scenarija socijalne zaštite, u kombinaciji sa
- razmatranim opcijama univerzalnog dječjeg dodatka i proširenja obuhvata MO, uz
- alternativni scenario reforme poreza i davanja s optimalnim omjerom troškova i efekata.

SOCIO-EKONOMSKI TRENDovi I SIROMAŠTVO U CRNOJ GORI:

KONTEKST ZA SCENARIJA REFORME SOCIJALNE ZAŠTITE

Crnogorska ekonomija doživjela je značajan rast u nedavnoj prošlosti. Prosječna godišnja stopa rasta iznosila je 4,2% tokom pet godina koje su prethodile krizi izazvanoj pandemijom 2020. godine. Međutim, tokom istog perioda razlika između opštih prihoda i rashoda bila je negativna, što ukazuje na ekonomske slabosti zemlje (visok trgovinski deficit, niska produktivnost, visok stepen neformalnosti, te značajni rizici koji se odnose na održivost javnog duga).

Tokom 2020. godine pogoršali su se ekonomski izgledi Crne Gore. Globalna kriza je snažno pogodila zemlju, s padom rasta od oko 15 procentnih poena. Učešće u radnoj snazi doživjelo je iznenađan pad od 5 procentnih poena, dok se nezaposlenost povećala na 19%, čime su novo neaktivni i nezaposleni i njihove porodice izloženi riziku od siromaštva i deprivacije. Svjetska banka je 2020. godine procijenila da je moguće da je više od 34.000 stanovnika Crne Gore zapalo u apsolutno siromaštvo¹ usljed pada ekonomske aktivnosti – kao posljedice pandemije.

Pogoršanje ekonomskih izgleda Crne Gore 2020. godine

Ekonomski rast	▼	za 15 procentnih poena
Učešće u radnoj snazi	▼	za 5 procentnih poena
Stopa nezaposlenosti	▲	na 19%
Osobe koje upadaju u apsolutno siromaštvo (proc.)		> 34,000

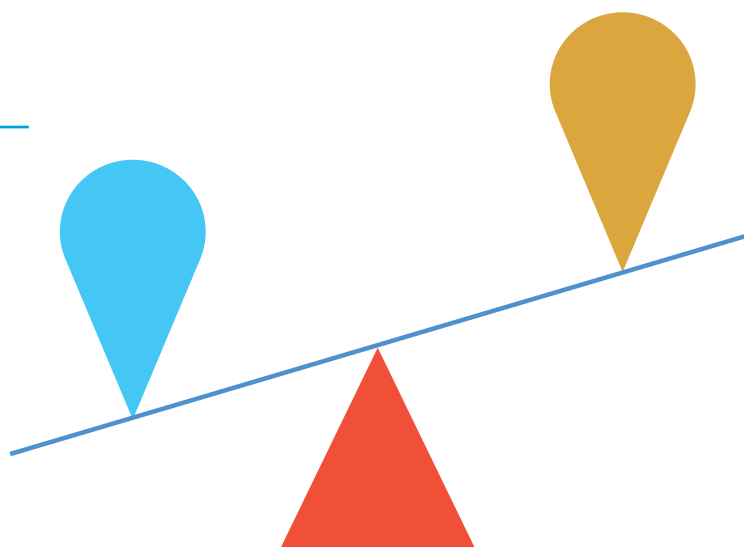
Prije pandemije, u Crnoj Gori je stopa rizika od siromaštva (AROP)² već bila među najvećima u regionu i veća od prosjeka u EU-28. Prema rezultatima simulacija, s nacionalnom linijom siromaštva od 188 eura mjesečno za jednočlano domaćinstvo, procenat onih koji su u riziku od siromaštva je 2018. godine iznosio 24,8%³. Kada se kombinuju svi socijalni transferi (ne uključujući penzije), oni doprinose smanjenju stope rizika od siromaštva za 5 procentnih poena. I nejednakost prihoda je među najvećima u regionu i među EU-28. Prihod 20% najbogatijih u zemlji su 6,7 puta veći od prihoda najsiromašnijih 20%.

Post-pandemijska nejednakost prihoda

Prihod 20% najbogatijih u zemlji je

6.7 puta veći od

prihoda najsiromašnijih 20% u zemlji.



¹ To je izračunato na osnovu linije siromaštva od 5,5 USD dnevno na osnovu pariteta kupovne moći iz 2011.

² Mjeri se na osnovu raspoloživog dohotka po ekvivalentu odrasle osobe koji je manji od 60% nacionalne medijane raspoloživog dohotka. Linija rizika od siromaštva (60% nacionalne medijane raspoloživog dohotka) 2019. godine iznosila je 188 eura za jednočlano domaćinstvo, odnosno 395,60 eura mjesečno za četvoročlano domaćinstvo s dvije odrasle osobe i dvoje djece mlađe od 14 godina.

³ Procjena se neznatno razlikuje od zvaničnih statističkih rezultata, objavljenih 2019. godine, po kojima je taj procenat iznosio 24,5%.

DJECA I ADOLESCENTI:

MEĐU NAJBRANJIVIJIM KATEGORIJAMA U CRNOJ GORI

Na osnovu SILC ankete, 2019. godine je jedna trećina djece u Crnoj Gori uzrasta od 0 do 18 godina bila u riziku od siromaštva, a ta stopa je među mladima (18–24) iznosila 30,5%. Te stope su značajno veće od nacionalnog prosjeka od 24,5%, što pokazuje da su djeca i mladi u povećanom riziku da žive u siromašnim domaćinstvima. Prema EU izvještaju o napretku Crne Gore za 2021, udio mladih ljudi koji nijesu dio obrazovnog sistema, zaposleni ili na obuci se povećao na 27%.

Osim toga, pothranjenost se više nego udvostručila u proteklih pet godina i trenutno pogađa 3,7% djece mlađe od 5 godina, dok je procenat mladih i adolescenata koji nisu zaposleni, nisu u obrazovanju ni na osposobljavanju porastao za otprilike 10 procentnih poena od 2019. do 2020. godine.

Djeca od 0 do 18 godina

Svako treće dijete u riziku od siromaštva

Stanje se
možda
dodatno
pogoršalo
tokom
pandemije.



PRETHODNA DAVANJA U SISTEMU SOCIJALNE ZAŠTITE:

OBUHVAT I ADEKVATNOST

Socijalni transferi doprinose smanjenju siromaštva i nejednakosti u Crnoj Gori, mada je efektivnost sistema socijalne zaštite ograničena usljed niskog obuhvata i male adekvatnosti.

Ukupno posmatrano, 60% populacije živjelo je u domaćinstvima koja su dobijala najmanje jedno davanje iz domena socijalne zaštite. Više od 50% finansijskih socijalnih davanja (uključujući i doprinosna davanja, npr. starosne i porodične penzije) distribuirano je u dva najbogatija kvintila, dok je svega 16% populacije i 38% najsiromašnijeg kvintila obuhvaćeno nedoprinosnim davanjima. Iako je blizu 70% nedoprinosnih transfera koncentrisano u najsiromašnja dva kvintila, sistem nije uspio da u potpunosti pokrije najniži dio distribucije prihoda.

Obuhvat najsiromašnije 1/5 populacije nedoprinosnim davanjima prije reformi iz 2021. godine

Obuhvat davanjima

38%

Izloženost riziku od siromaštva

62%

Među četrnaest davanja i programa predviđenih glavnim aktom kojim se u Crnoj Gori reguliše nedoprinosna socijalna zaštita – Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti, dva su u fokusu scenarija socijalne zaštite predstavljenih u ovom dokumentu: materijalno obezbjeđenje i dječji dodatak.





INSTRUMENTI SOCIJALNE ZAŠTITE U FOKUSU SCENARIJA POTENCIJALNIH REFORMI

MATERIJALNO OBEZBJEĐENJE – NEADEKVATNO ZA ONE U STANJU NAJVEĆE POTREBE

Osnovno nedoprinosno davanje u Crnoj Gori – MO imalo je slab obuhvat – svega 9% populacije. Uprkos tome što je glavni program za ublažavanje siromaštva, stopu rizika od siromaštva smanjivao je za svega 1 procentni poen.

Važeća skala ekvivalencije za MO ne pravi razliku između djece i odraslih i dodjeljuje koeficijent s izraženim smanjenjem za svakog narednog člana domaćinstva. Trenutno, dvočlano domaćinstvo dobija 1,2 puta veće davanje u odnosu na jednočlano domaćinstvo, a porodice s pet i više članova imaju pravo na iznos MO koji je svega 1,9 puta veći u odnosu na jednočlano domaćinstvo.

Sistem socijalne zaštite prije reforme (MO)

Nizak obuhvat⁶ i adekvatnost⁷

Stopa rizika od siromaštva ▼ 1 procentni poen

Finansijska podrška ne zadovoljava u dovoljnoj mjeri potrebe dodatnih članova porodice.

DJEČJI DODATAK PRIJE REFORME – 84% DJECE NIJE OBUHVAĆENO DODATKOM

Usljed toga što je direktno vezan za ispunjenje kriterijuma za dobijanje MO, dječjim dodatkom, koji je predviđen da smanjuje siromaštvo kod djece, obuhvaćeno je svega 9,5% sve djece u Crnoj Gori 2018. godine (zaključno s uzrastom od 17 godina), dok ukupno posmatrano svako treće dijete živi u domaćinstvu koje je u riziku od siromaštva.

Greška isključenosti među djecom koja žive u takvim domaćinstvima iznosila je 84%, a brojna druga djeca koja žive tek nešto iznad linije rizika od siromaštva uopšte nisu bila obuhvaćena dječjim dodatkom.

Obuhvat dječjim dodatkom prije reforme (2018)

Obuhvat djece (zaključno sa 17 godina starosti) dječjim dodatkom **9.5%**

Djeca koja žive u domaćinstvima koja su u riziku od siromaštva **33.7%**

⁴ Podaci iz SILC ankete iz 2018. godine

⁵ Nesrazmjera povećanja finansijskih potreba u odnosu na materijalno davanje za svakog dodatnog člana porodice. Pomoću alternativne skale ekvivalencije svakoj vrsti domaćinstva među populacijom bi se dodjeljivala vrijednost srazmjerna potrebama, uz istovremeno uzimanje u obzir veličine domaćinstva i da li se radi o odraslim osobama ili djeci.

⁶ Procenat populacije koji dobija davanje

⁷ Davanje kao procenat ukupnih prihoda domaćinstva

PREDLOŽENE I TEKUĆE REFORME:

UTICAJ I FINANSIRANJE

Crna Gora je očito na putu reformisanja materijalnih davanja u pravcu proširenja obuhvata kako bi se povećao efekat smanjenja siromaštva. Iako proširenje obuhvata može da ima i druge prednosti, u smislu snaženja sistema i optimizacije usluga, u ovom dokumentu se fokusiramo isključivo na efekat u smislu smanjenja rizika od siromaštva i kako se može obezbijediti finansiranje za ta dodatna izdvajanja.



REFORMOM MO UKLJUČITI ONE KOJI SU KONTINUIRANO ISKLJUČENI

Povećanje adekvatnosti davanja uz istovremeno proširenje obuhvata putem povećanja praga za ostvarenje prava na MO pokazuje maksimalni uticaj. Povećanje iznosa davanja bez istovremenog uvođenja novih korisnika manje je opravdano u odnosu na one koji kontinuirano bivaju isključeni. Ako bi se MO reformisalo tako da se uvedu korisnici s prihodima koji su za 10% veći (u odnosu na postojeće korisnike), te ako bi se tim dodatnim korisnicima omogućilo da primaju 50% važećeg iznosa tog davanja, obuhvaćena populacija bi se gotovo udvostručila.

Do najvećeg proširenja obuhvata došlo bi u najsiromašnijem kvintilu. Važećom skalom ekvivalencije za MO primjenjuje se striktni koeficijent od 0,2 po svakom dodatnom članu domaćinstva. U simulaciji se dodjeljuje koeficijent od 0,5 za svakog dodatnog odraslog člana domaćinstva i od 0,3 za svako dijete u domaćinstvu.



Očekivani efekti scenarija za MO

Scenarij	Staro MO	Reformisano MO
Obuhvat: domaćinstva s djecom	13,1%	20%
Obuhvat: kompletna populacija	9,2%	16,2%
Obuhvat: korisnička domaćinstva	14.260	28.739
Ukupno smanjenje rizika od siromaštva	▼ 1 procentni poen	▼ 1,5 procentni poen



REFORMA DJEČJEG DODATKA S UNIVERZALNIM OBUHVATOM ZA IZDIZANJE DJECE IZ SIROMAŠTVA

Od juna 2021. godine, dječji dodatak se obezbjeđuje za svu djecu uzrasta od 0 do 6 godina i za djecu koja žive u ranjivim porodicama – korisnicima lične invalidnine, dodatka za njegu i pomoć i MO, kao i djeci bez roditeljskog staranja. Time je broj djece korisnika ovog davanja porastao sa 14.903 na 48.000.

U decembru 2021. godine usvojena je nova izmjena i dopuna zakona: dalje proširenje obuhvata dječjim dodatkom na svu djecu mlađu od 18 godina, počev od posljednjeg kvartala 2022. godine.

Dječji dodatak, ako bi obuhvatio svu djecu <18, može značajno da smanji stope djece u riziku od siromaštva i ukupnog rizika od siromaštva, uz veću troškovnu efikasnost.

Iako je urađena simulacija više scenarija, u ovom dokumentu su predstavljeni samo usvojeni scenariji reformi, po kojima se dječji dodatak proširuje na svu djecu uzrasta <7, odnosno <18, s istom visinom davanja od 30 eura po djetetu.

Po svim scenarijima dolazi do značajnog povećanja obuhvatom dječjim dodatkom, dok djeca koja su već korisnici dječjeg dodatka nastavljaju da ga primaju.

Očekivani efekti različitih scenarija dječjeg dodatka

Scenario	Stari DD	Djeca <7	Djeca <18
Obuhvat: domaćinstva s djecom	8,3%	55,7%	100%
Obuhvat: kompletna populacija	4,9%	31,4%	56,3%
Obuhvat: broj djece	14.903	53.768	146.959
Ukupno smanjenje rizika od siromaštva	▼ 0,2 procentna poena	▼ 1,4 procentna poena	▼ 3,8 procentna poena s
Smanjenje rizika od siromaštva kod djece	▼ 0,3 procentna poena	▼ 2,5 procentna poena	▼ 6,7 procentna poena

Proširenje dječjeg dodatka kojim bi se obuhvatila sva djeca takođe podrazumijeva i veći procenat populacije koji indirektno ima koristi od ovog davanja. **Trenutno više od polovine ukupne populacije (56%) živi u domaćinstvima s djetetom mlađim od 18 godina, pa će time osjetiti tu pogodnost. Stope obuhvata bi se posebno povećale među najsiromašnijim domaćinstvima, budući da 68% među najsiromašnijih 20% žive u domaćinstvu s najmanje jednim djetetom do 18 godina starosti.**

Kada Crna Gora počne s distribucijom univerzalnog dječjeg dodatka za svu djecu <18, očekuje se da će uticaj biti trostruk. Stopa rizika od siromaštva može da se smanji na 21,2%. Osim toga, s univerzalnim dječjim dodatkom stopa rizika od siromaštva kod djece može da se smanji na 24,9%, čime bi se 10.180 djece izdiglo iz zone rizika od siromaštva.

Očekivani trostruki uticaj univerzalnog davanja

- UNIVERZALNI DJEČJI DODATAK <18 ► STOPA RIZIKA OD SIROMAŠTVA SMANJUJE SE NA **21.2%**
- STOPA DJECE U RIZIKU OD SIROMAŠTVA SMANJUJE SE NA **24.9%**
- **10.180** DJECE IZDIŽE SE IZ ZONE RIZIKA OD SIROMAŠTVA

ALTERNATIVNE OPCIJE ZA UVOĐENJE UNIVERZALNOG DJEČJEG DODATKA

Simulacijama se Vladi predstavljaju različite opcije uvođenja promjena – od neposrednog ka postepenijem širenju.

Različite opcije podrazumijevaju uspostavljanje ravnoteža između:

- neposrednog proširenja obuhvata i neposrednog efekta na smanjenje siromaštva, uključujući i sposobnost adekvatnog odgovora na produženo trajanje krize, i
- postepenijeg proširenja s efektom smanjenja siromaštva koji će se vremenom osjetiti u vidu manjih troškova po budžet u odnosu na BDP.

Razmotrene alternativne opcije uvođenja

Opcija	Neposredno	Postepeno
Povećanje uzrasta djece koja ostvaruju pravo	3 godine svake kalendarske godine	1 godina svake kalendarske godine
Obuhvat djece	100% do 2025. godine	77% do 2030. godine 100% do 2033. godine
Trošak kao % BDP-a za tekuću godinu	1% BDP-a 2025. godine (nakon toga počinje da opada i dostiže 0,56% BDP-a 2035. god.)	0,62% BDP-a 2033. (nakon toga opada)

Iako će neposredni trošak proširenja obuhvata dječjeg dodatka na svu djecu u Crnoj Gori do uzrasta od 18 godina 2022. godine biti značajan (40 miliona više u odnosu na izdavanje za dječji dodatak prije reforme), usljed projektovanih

demografskih promjena i ekonomskog rasta, očekuje se da će se trošak univerzalnog dječjeg dodatka smanjiti na 0,56% BDP-a 2035. godine (te narednih godina nastaviti da se smanjuje).

KOMBINOVANA REFORMA MO I DJEČJEG DODATKA

Ipak, najbolji rezultati mogu se ostvariti kombinovanjem reformi dva davanja: dječji dodatak <18 i reforma MO mogu da izdignu 31.800 građana Crne Gore iz zone rizika od siromaštva, čime bi se stopa AROP smanjila za jednu petinu. Nadalje, kombinovanim reformama gotovo da bi mogao da se prepolovi jaz između prihoda siromašnih osoba i linije rizika od siromaštva⁸, čime bi se taj jaz smanjio sa 2,8% BDP-a na 1,6% BDP-a⁹.

Sinergijski efekat kombinovanja reformi dječjeg dodatka i MO

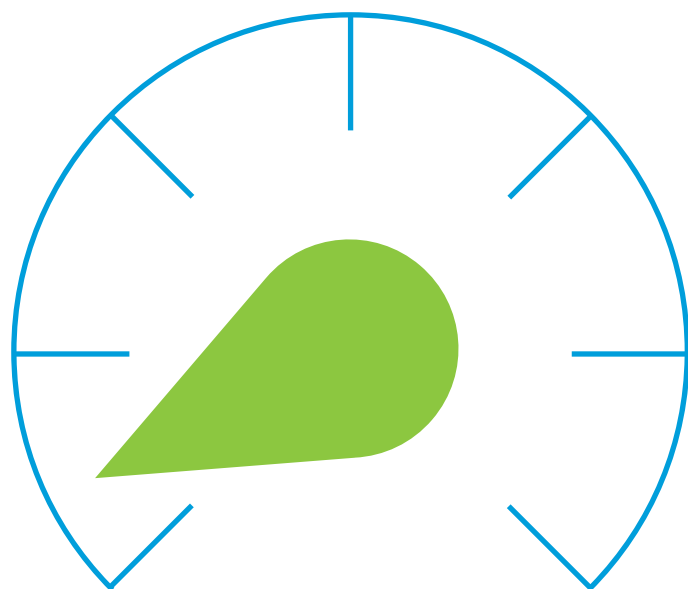
REFORMA DD <18 I MO



STOPA RIZIKA OD SIROMAŠTVA SMANJENA ZA **5,3% procentna poena**



31.800 CRNOGORSKIH GRAĐANA IZDIGNUTO IZ ZONE RIZIKA OD SIROMAŠTVA



⁸ Individualni jazovi siromaštva predstavljaju mjeru „dubine“ ili „intenziteta“ siromaštva, mjereno kao razlika između prihoda siromašne osobe i linije siromaštva.

Zbirni jaz siromaštva predstavlja zbir svih tih razlika u jednoj zemlji. Taj iznos obično se stavlja u odnos sa BDP-om kako bi se procijenila njegova veličina u odnosu na nacionalnu ekonomiju.

⁹ Ako nije drugačije naznačeno, BDP se odnosi na BDP iz 2018. godine (kalendarske godine SILC ankete).

ODRŽIVO FINANSIRANJE UNIVERZALNOG DJEČJEG DODATKA I MO, UZ ISTOVREMENO SMANJENJE NEJEDNAKOSTI U SMISLU BOGATSTVA

S obzirom na to da se dodatni efekat smanjenja siromaštva ne bi mogao ostvariti bez dodatnih troškova, istraživači su razmotrili kako bi se mogao reformisati sistem poreza na dohodak fizičkih lica da bi se obezbijedila potrebna dodatna sredstva. Različite razmotrene hipotetičke opcije pokazale su da bi prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica s progresivnim stopama (do maksimum 130 miliona eura godišnje) bili više nego dovoljni za omogućavanje reformi proširenja dječjeg dodatka i MO koje su razmotrene u ovom dokumentu.

Ukupno posmatrano, ako bi se usvojile obje reforme (MO i DD <18), državi bi bilo potrebno dodatnih 57,8 miliona eura (1,24% BDP-a¹⁰). Trošak za ova dva davanja iznosio bi 2,15% BDP-a.

Na osnovu modela, predstavljeni su rezultati simulacija:

- prethodnog sistema poreza na dohodak fizičkih lica,
- reforme iz 2021. godine (pod nazivom „Evropa sad“), i
- alternativne šeme poreza na dohodak prilagođene distribuciji prihoda u Crnoj Gori.

Do 2021. godine sistem poreza na dohodak fizičkih lica u Crnoj Gori sastojao se od jednostavne šeme s jedinstvenom poreskom stopom od 9%. Takav porez je inherentno regresivan, budući da su domaćinstva s nižim prihodima morala da opredjeljuju srazmjerno veći procenat svog budžeta u tu svrhu. Crna Gora je 2021. godine usvojila novi sistem poreza na dohodak fizičkih lica s ciljem smanjenja poreskog klina u sistemu zarada i povećanja neto zarada zaposlenih.

Alternativnim scenarijem predlaže se najodrživija šema mjere na kako uticajem na poreske prihode, tako i na nejednakost u smislu bogatstva. Treba napomenuti da se platni razredi zasni- vaju na minimalnoj i prosječnoj bruto zaradi iz 2018. godine, prije skorašnjeg povećanja minimalne zarade:

- prvi razred se odnosio na neoporezivi dio zarade do nivoa od minimalne bruto zarade iz 2018. godine
- drugi razred uključio je prihod do iznosa prosječne bruto zara- de iz 2018. godine, na koji se primjenila poreska stopa od 15%
- treći razred uključio je prihode iznad iznosa prosječne bruto zarade iz 2018. godine, na koji se primjenila poreska stopa od 22%.

Scenarija poreske reforme: Uticaj na prihode

Scenarija	Poreski razredi			Poreska stopa	Dodatni prihod od PDFL ¹¹	Procenat uk. BDP-a od PDFL ¹²
	Razred	Od	Do			
Stari	1	0,0	...	9%		
„Evropa sad“	1	0,0	700 EUR	0%	▲ 10,2 mil. EUR	3,6%
	2	701 EUR	1.000 EUR	9%		
	3	1.001 EUR	...	15%		
Alternativa	1	0.0	288 EUR	0%	▲ 63,4 mil. EUR	4,75%
	2	289 EUR	766 EUR	15%		
	3	767 EUR	...	22%		

¹⁰ BDP iz 2018. godine, kalendarske godine za koju je rađena SILC anketa.

¹¹ Dodatna sredstva koja se naplate po osnovu poreza na dohodak u odnosu na stari i reformisani sistem poreza na dohodak fizičkih lica.

¹² Ukupan BDP iz poreza na dohodak fizičkih lica u okviru reformisane šeme.



Uvođenjem alternativnih razreda i viših poreskih stopa koje se primjenjuju na viši nivo prihoda, Vlada bi mogla da uloži dodatne poreske prihode u socijalna davanja, čime bi se stvorio više redistributivan sistem poreza i davanja. Kako se prihodi od poreza na dohodak mogu povećati za 63,4 miliona eura (da dostignu 4,75% BDP-a), s tim novim fiskalnim prostorom Crna Gora bi bila u mogućnosti da finansira reformu MO i DD <18 te da osigura njihovu dugoročnu održivost.

Reformom sistema poreza na dohodak fizičkih lica, kako je predložena u alternativnom scenariju, ujedno bi došlo i do smanjenja prihodovne nejednakosti. Iako se očekuje da bi dva scenarija poreske reforme imala sličan uticaj na donja dva kvintila (najsiriromašniji) po distribuciji prihoda, očekuje se da se u okviru alternativnog scenarija naplati više prihoda od najbogatijih – iz četvrtog i (pogotovo) petog kvintila.

REZIME SCENARIJA REFORME SOCIJALNE I DJEČJE ZAŠTITE S PREPORUKAMA ZA JAVNU POLITIKU

- **Svaki četvrti** stanovnik Crne Gore zapada u rizik od siromaštva, a **svako treće** dijete već živi u riziku od siromaštva.
- Proširenje univerzalnog dječjeg dodatka da se obuhvate **sva djeca <18** značajno može da smanji siromaštvo djece i siromaštvo uopšte.
- Reforma kojom se **kombinuje** dječji dodatak i MO potencijalno može da umanjuje siromaštvo za 5,3 procentna poena i izdigne 31.800 stanovnika Crne Gore iz zone rizika od siromaštva.
- Vjerovatno je da bi se te reforme mogle u **potpunosti finansirati** iz novog sistema poreza na dohodak fizičkih lica, čime bi se odnosni prihodi povećali za 63,4 miliona eura (da se dostigne nivo od ukupno 4,75% BDP-a).
- Alternativnom šemom poreza na dohodak fizičkih lica potencijalno bi se mogla osigurati dugoročna **održivost** reformi socijalne zaštite, uz istovremeno **smanjenje** prihodovne **nejednakosti**.

Preporuke za definisanje javne politike

- Nastaviti s reformama sistema poreza na dohodak fizičkih lica u pravcu veće progresivnosti radi naplate dodatnih prihoda od onih s visokim primanjima.
- Ulagati dodatne poreske prihode u socijalna davanja, stvarajući sistem poreza i davanja koji učesnicima sistema daje srazmjerne pogodnosti.
- Povećati visinu osnovnog davanja i proširiti bazu korisnika MO.
- Uvesti novu metodologiju usredsređenu na adekvatnost MO koja će bolje odgovarati potrebama i veličini domaćinstva.
- Nastaviti proširenje dječjeg dodatka da bi se obuhvatila sva djeca <18, kako bi se značajno smanjilo siromaštvo djece i ukupno siromaštvo, s većom troškovnom efikasnošću.
- Usvojiti nacionalno definisanu apsolutnu liniju siromaštva.



Ministarstvo rada
i socijalnog
staranja



www.jointsdggfund.org
[@JointSDGFund](https://twitter.com/JointSDGFund)

304 East 45th St • FF-1146
New York • NY 10017