



Ministarstvo
finansija i
socijalnog staranja



STUDIJA MATERIJALNIH DAVANJA

za prioritetne izmjene Zakona
o socijalnoj i dječjoj zaštiti

Dragan Raketić i Aleksandra Višnjić

Studija materijalnih davanja za prioritetne izmjene Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti

Studija je pripremljena uz podršku Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori, za potrebe Ministarstva rada i socijalnog staranja (sadašnjeg Ministarstva finansija i socijalnog staranja) Crne Gore.

Djelovi ove publikacije mogu se nepromijenjeni reprodukovati bez odobrenja autora, uz obavezno navođenje izvora. Mišljenja iznesena u ovoj publikaciji stav su autora i ne predstavljaju nužno stavove UNDP.

Autori: Dragan Raketić i Aleksandra Višnjić
Lektura i korektura: Lida Vukmanović Tabaš
Dizajn i prelom: BAAS // Bošković and Associates d.o.o, Podgorica
Mjesto i godina izdanja: Podgorica, 2022.

Zahvaljujemo svima koji su dali doprinos izradi ove Studije, a posebno načelniku Goranu Miškoviću i njegovim kolegama iz Ministarstva rada i socijalnog staranja, kao i našim saradnicima iz softverske firme S&T.

Copyright © 2022
Izdavač: Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori
UN Eko zgrada, Stanka Dragojevića bb.
81 000 Podgorica
Crna Gora

ISBN 978-9940-614-42-3
COBISS.CG ID 21753604

Podgorica, april, 2022. godine

Sadržaj

1. Uvod	7
1.1. Predmet analize.....	8
2. Socijalna i dječja zaštita	9
2.1. Prava iz socijalne i dječje zaštite.....	9
2.2. Podjela materijalnih davanja u odnosu na osiguranje.....	10
2.2.1. Materijalna davanja koja se zasnivaju na penzijsko-invalidskom osiguranju.....	11
2.2.2. Materijalna davanja koja se ne zasnivaju na osiguranju.....	11
2.3. Podjela materijalnih davanja po osnovu provjere prihoda i imovine.....	12
2.3.1. MD davanja koja se ostvaruju po osnovu utvrđivanja prihoda i imovine.....	12
2.3.2. Kategorijska materijalna davanja.....	12
3. Materijalno obezbjeđenje	15
3.1. Radno sposobni i radno nesposobni korisnici materijalnog obezbjeđenja.....	16
4. Analiza radno nesposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja	18
4.1. Uslovi za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje.....	18
4.2. Radno nesposobni korisnici materijalnog obezbjeđenja.....	19
4.2.1. Radno nesposobni po osnovu godina života.....	20
4.2.2. Radno nesposobni po osnovu nalaza ocjene i mišljenja Komisije.....	24
4.3. Zaključci i preporuke.....	25
5. Analiza odbijenih zahtjeva za materijalno obezbjeđenje	27
5.1. Broj zahtjeva za materijalno obezbjeđenje i broj odbijenih zahtjeva.....	27
5.2. Uslovi koji nijesu zadovoljeni.....	27
5.3. Zaključna razmatranja, preporuke.....	28
6. Analiza socio-ekonomskog položaja lica s invaliditetom (korisnika lične invalidnine)	29
6.1. Prihodi porodica korisnika lične invalidnine.....	29
6.2. Imovinsko stanje porodica korisnika lične invalidnine.....	30
6.3. Zaključna razmatranja.....	31
7. Analiza višestrukih davanja	32
7.1. Višestruka davanja po osnovu ostvarivanja prava na materijalno obezbjeđenje.....	32
7.2. Višestruka davanja po osnovu ostvarivanja prava na ličnu invalidninu.....	34
7.3. Višestruka davanja ostvarena po osnovu dodatka za njegu i pomoć.....	37
7.4. Višestruka materijalna davanja po porodici.....	39
7.5. Zaključna razmatranja, preporuke.....	41
8. Aneks: Analiza trendova zahtjeva za jedokratnu novčanu pomoć kao indikator krize izazvane pandemijom	43
8.1. Poređenje broja zahtjeva za JNP u 2019. i 2020. godini.....	43
8.1.1. Analiza po centrima za socijalni rad i regijama.....	44
8.1.2. Analiza po godinama života, po polu i korišćenju materijalnog obezbjeđenja.....	45
8.1.3. Analiza po starosnoj dobi.....	45
8.1.4. Analiza po polu.....	45
8.1.5. Analiza po korišćenju materijalnog obezbjeđenja.....	45
8.1.6. Zaključna razmatranja.....	45
9. Zaključna razmatranja i preporuke	46

Lista skraćenica:

BDP	Bruto društveni proizvod
CSR	Centar (Centri) za socijalni rad
DD	Dječji dodatak
DNJP	Dodatak za njegu i pomoć
(I)ISSS	(Integrirani) Informacioni sistem socijalnog staranja (E-Socijalni karton)
JNP	Jednokratna novčana pomoć
MD	Materijalna davanja
MO	Materijalno obezbjeđenje
MFSS	Ministarstvo finansija i socijalnog staranja
MPRR	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja
MRSS	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
ND	Naknada za novorođeno dijete
NRD	Naknada po osnovu rođenja djeteta
NRS	Naknada roditelju ili staratelju korisnika prava na ličnu invalidninu
PU	Poreska uprava
SUB-EL	Subvencije računa za utrošenu električnu energiju
TI	Troškovi ishrane u predškolskim ustanovama
TS	Troškovi sahrane
UN	Ujedinjene nacije
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
ZZZCG	Zavod za zapošljavanje Crne Gore

1. Uvod

Cilj socijalne i dječje zaštite jeste da se obezbijedi zaštita porodice, pojedinaca, djece u riziku i lica u stanju socijalne potrebe, odnosno socijalne uključenosti. Zaštita siromašnih i osjetljivih domaćinstava od efekata krize, kao i zbrinjavanje potencijalno novih korisnika socijalno zaštitnih prava, zahtijeva bolji pristup. Posebno su u tom smislu neophodni ciljana usmjerenost i adekvatna socijalna davanja, kao i poboljšanje praćenja potreba za socijalnom pomoći da bi se zadovoljile potrebe novih siromašnih i ugroženih, čiji nepovoljan položaj može biti i isključivo privremenog karaktera.

Kvalitet socijalne i dječje zaštite određen je i institucionalnim kapacitetima primarnih pružalaca usluga – centara za socijalni rad (CSR). Zato Vlada u saradnji s UNDP-em (Program Ujedinjenih nacija za razvoj) pokreće projekat izrade Informacionog sistema socijalnog staranja (ISSS) – Socijalnog kartona. Nosilac projekta u ime Vlade Crne Gore je Ministarstvo rada i socijalnog staranja (MRSS) dok je za njegovu implementaciju zadužen UNDP. Počev od 1. januara 2015. godine informacioni sistem je u operativnom radu u svim centrima za socijalni rad, njihovim područnim jedinicama i resornom Ministarstvu.

Informacioni sistem socijalnog staranja – Socijalni karton je jedan od osnovnih stubova reforme sistema koji je značajno unaprijedio način rada centara za socijalni rad, jer je podržao sve poslovne procese i omogućio stvaranje jedinstvenog „socijalnog kartona“ građana uključenih u sistem socijalnog staranja i dječje zaštite. Daljim razvojem projekta Socijalni karton, odnosno realizacijom II faze, implementiran je Integrirani informacioni sistem socijalnog staranja (IISSS) koji je obuhvatio sva prava iz socijalne i dječje zaštite (osnovna materijalna davanja i usluge socijalne i dječje zaštite kao i boračko-invalidska prava) i koji je u funkciji u svim centrima za socijalni rad i svim ustanovama socijalne i dječje zaštite.

ISSS je unaprijedio kapacitete socijalne zaštite da planira, prati i upravlja socijalnom i dječjom zaštitom. Socijalni karton je instrument koji se koristi za ciljno usmjerenje, pružanje, praćenje i kontrolu pomoći porodicama i pojedincima, a istovremeno služi i interesu javnosti tako što je prvenstveno unaprijedio kvalitet rada sistema socijalne i dječje zaštite. Od Socijalnog kartona, u krajnjem, najviše koristi imaju oni kojima je pomoć najviše potrebna, korisnici prava iz socijalne i dječje zaštite. Korisnici se više ne izlažu teškoćama i troškovima u vezi s prikupljanjem dokumentacije neophodne da bi ostvarili pravo na pomoć. Umjesto njih, ISSS sam prikuplja dokaze automatskom razmjenom podataka s informacionim sistemima drugih institucija i to za sve članove porodice podnosioca zahtjeva. Na taj način sistem omogućava isključivanje onih korisnika koji ne ispunjavaju uslove za socijalnu pomoć (eliminiraju grešku uključenosti – lica, porodice koji su ostvarivali pravo na materijalno a nijesu ispunjavali zakonom propisane uslove) odnosno ne dozvoljava ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje ukoliko svi uslovi za isto nijesu ispunjeni. Uz navedeno putem revizija ISSS na mjesečnom nivou provjerava podatke (zaposlenje, nove prihode, je li neki korisnik preminuo i dr.) i stopira isplate, doprinosi ažurnosti korisnika prava i omogućava uštedu budžetskih sredstva za one kojima je socijalna pomoć najpotrebnija.

Uvođenjem Socijalnog kartona, između ostalog, omogućeno je i:

- poboljšano usmjerenje sredstava i smanjenje troškova za socijalna davanja (pravičnost i efikasnost)
- smanjenje troškova administriranja sistema
- sigurnost i dostupnost podataka iz sistema socijalnog staranja
- poboljšanje ukupnih usluga građanima, posebno ugroženim i ranjivim kategorijama stanovništva
- osiguranje podataka relevantnih za menadžment sistema socijalnog staranja i kreiranje politike socijalnog staranja.

Korišćenjem ISSS-a urađena je analiza i simulacija čiji je cilj definisanje prijedloga za izmjenu Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, radi korekcije takozvane greške isključenosti odnosno povećanja obuhvata materijalnim obezbjeđenjem lica i porodica koja su u stanju socijalne potrebe a koja zbog strogih zakonskih uslova ne mogu ostvariti to pravo (i druga vezana prava) shodno važećim zakonskim kriterijumima, kao i povećanja iznosa materijalnih davanja zasnovanih na provjeri prihoda i imovine (*engl. means-tested*).

Studija analizira grešku isključenosti kroz analizu odbijenih zahtjeva za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje (MO), radno nesposobnim korisnicima MO, višestrukim davanjima i socio-ekonomskim stanjem lica s invaliditetom odnosno korisnika prava na ličnu invalidninu.

1.1. Predmet analize

Predmet analize je izrada prijedloga prioriternih i finansijski održivih izmjena Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti. Analizu je pripremio UNDP na zahtjev Vlade Crne Gore, a ista je u potpunosti zasnovana na podacima i simulacijama generisanim kroz modul ISSS-a za poslovnu analitku (BI). Analiza u uvodnom poglavlju daje prikaz materijalnih davanja, a predmet analize su ove stavke:

Ko su građani u stanju socijalne (materijalne) potrebe koji zbog rigoroznih zakonskih uslova ne mogu ostvariti pravo na materijalno obezbjeđenje? Analiza daje uvid u tzv. grešku isključenosti građana iz sistema socijalne zaštite kroz analizu odbijenih zahtjeva građana za MO. Dakle, radi se o građanima koji su se smatrali da su u stanju socijalne potrebe obratili centru za MO, ali su odbijeni jer nijesu ispunjavali restriktivne kriterijume (imovina, prihodi) propisane Zakonom. Taj dio analize urađen je sa ciljem da se izmjenama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti kriterijumi popuste odnosno urede tako da ovo pravo šire obuhvati one kojima je ta pomoć najpotrebnija.

Takođe, po pitanju greške isključenosti prvi put je urađena i analiza materijalnog položaja **radno nesposobnih korisnika MO** s konkretnim preporukama za povećanje iznosa MO odnosno korekcije adekvatnosti ovog davanja, s iskazom dodatnih neophodnih budžetskih izdvajanja.

Prvi put studija daje i analizu **višestrukih davanja** odnosno analizu korisnika koji istovremeno ostvaruju prava po osnovu više materijalnih davanja, kao i analizu **materijalnog položaja korisnika prava na ličnu invalidninu**.

Na kraju, zbog aktuelne situacije data je i analiza trendova **jednokratne novčane pomoći** (JNP) kao indikatora uticaja krize na ekonomsko stanje građana. Taj segment analize daje pregled zahtjeva za JNP kako korisnika prava na materijalna davanja tako i lica koja to nijesu.

2. Socijalna i dječja zaštita

Cilj socijalne i dječje zaštite jeste unapređenje kvaliteta života i osnaživanje za samostalan i produktivan život pojedinca i porodice. Ona se ostvaruje u skladu sa strateškim dokumentima, kojima se utvrđuju dugoročni ciljevi i prioriteti razvoja socijalne i dječje zaštite. Strateška dokumenta čine mjere i programi koje je potrebno realizovati radi unapređenja socijalne i dječje zaštite, a njih utvrđuju Vlada Crne Gore i lokalne samouprave u obliku lokalnih akcionih planova. Mjere i programe mogu realizovati država, lokalne samouprave i sami pružaoci usluga.

Sredstva za finansiranje mjera i programa obezbjeđuju se iz budžeta države, lokalne samouprave i pružalaca usluga. Djelatnost socijalne i dječje zaštite obavljaju licencirane ustanove socijalne i dječje zaštite, koje mogu biti osnovane kao javne ili kao privatne. Sredstva za obavljanje djelatnosti i ostvarivanje prava iz socijalne i dječje zaštite obezbjeđuju se u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

2.1. Prava iz socijalne i dječje zaštite

Po Zakonu o socijalnoj i dječjoj zaštiti prava iz socijalne i dječje zaštite su:

- osnovna materijalna davanja
- usluge socijalne i dječje zaštite.

Osnovna materijalna davanja (MD) dijele se na materijalna davanja iz oblasti socijalne zaštite i materijalna davanja iz dječje zaštite.

Osnovna materijalna davanja u socijalnoj zaštiti jesu:

1. materijalno obezbjeđenje
2. lična invalidnina
3. dodatak za njegu i pomoć
4. zdravstvena zaštita
5. troškovi sahrane
6. jednokratna novčana pomoć
7. naknada roditelju ili staratelju korisnika prava na ličnu invalidninu,

dok su **osnovna materijalna davanja u dječjoj zaštiti**:

8. naknada za novorođeno dijete
9. dodatak za djecu
10. troškovi ishrane u predškolskim ustanovama
11. pomoć za vaspitanje i obrazovanje djece i mladih s posebnim obrazovnim potrebama
12. refundacija naknade zarade i naknada zarade za porodijsko, odnosno roditeljsko odsustvo
13. naknada po osnovu rođenja djeteta
14. refundacija naknade zarade i naknada zarade za rad s polovinom punog radnog vremena.

U Tabeli 1 dat je pregled isplaćenih sredstava za MD u 2019. godini, po materijalnim davanjima i prosječnom broju korisnika na mjesečnom nivou. Iz Tabele se vidi da je za osnovna materijalna davanja iz budžeta Crne Gore za 2019. godinu isplaćeno ukupno **58.187.945,82 eura**.

Tabela 1: Ukupna isplaćena sredstva za materijalna davanja u 2019. godini¹

UKUPNA ISPLAĆENA SREDSTVA ZA MATERIJALNA DAVANJA U 2019. GODINI SA PROSJEČNIM BROJEM KORISNIKA					
redni broj	Naziv materijalnog davanja	Broj porodica (nosilaca prava)	Broj članova porodica	Broj djece	Iznos
1	materijalno obezbjeđenje	8,827	29,619		10,352,602.07
2	lična invalidnina	2,599			5,735,248.55
3	Dodatak za njegu i pomoć	17,379			14,768,930.89
4	zdravstvena zaštita	774			
5	troškovi sahrane	596			208,361.48
6	jednokratna novčana pomoć				99,324.04
7	naknada roditelju III staratelju korisnika prava na ličnu invalidninu	2,157			5,478,893.24
8	naknada za novorođeno dijete	538			772,242.64
9	Dodatak za djecu	7,383		14,483	4,540,500.39
10	troškovi ishrane u predškolskim ustanovama	750			259,031.10
11	pomoć za vaspitanje i obrazovanje djece i mladih sa posebnim obrazovnim potrebama	299			357,208.60
12	refundacija naknade zarade i naknada zarade za porodijsko, odnosno roditeljsko odsustvo	1,929			12,427,453.71
13	naknada po osnovu rođenja djeteta	3,179			3,021,244.63
14	refundacija naknade zarade i naknada zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena	26			166,904.48
UKUPNO					58,187,945.82

2.2. Podjela materijalnih davanja u odnosu na osiguranje

Materijalna davanja u socijalnoj i dječjoj zaštiti mogu se podijeliti u zavisnosti od toga po kom se osnovu ostvaruju, na materijalna davanja zasnovana na osiguranju i materijalna davanja koja se ne zasnivaju na osiguranju. Dio koji se zasniva na osiguranju uključuje primanja koja se ostvaruju po osnovu penzijsko-invalidskog osiguranja.

¹ Zbog kategorijske specifičnosti, u pregledu nije prikazana naknada ženama po osnovu rođenja troje i više djece, koja je za referentni mjesec (decembar 2019) iznosila 731.593,15 eura (naknada i doprinosi) odnosno oko 8.779,117 eura godišnje, za 2.271 korisnicu, odnosno ukupno s navedenim davanjima: 66.967.062,8 eura.

2.2.1. Materijalna davanja koja se zasnivaju na penzijsko-invalidskom osiguranju

Materijalna davanja koja su zasnovana na penzijsko-invalidskom osiguranju jesu:

- refundacija naknade zarade i naknada zarade za porodijsko, odnosno roditeljsko odsustvo
- refundacija naknade zarade i naknada zarade za rad s polovinom punog radnog vremena.

Za materijalna davanja zasnovana na penzijsko-invalidskom osiguranju u 2019. godini isplaćeno je ukupno **12.594.358,19 eura**, što čini **21,64%** ukupnih sredstava isplaćenih za MD.

Tabela 2: Sredstva isplaćena u 2019. godini za MD koja se zasnivaju na osiguranju

ISPLAĆENA SREDSTVA U 2019. GODINIZI MD KOJA SU ZASNOVANA NA OSIGURNJU					
broj	naziv materijalnog davanja	Broj porodica (nosilaca prava)	Broj članova porodica	Broj djece	Iznos
12	refundacija naknade zarade i naknada zarade za porodijsko, odnosno roditeljsko odsustvo	1,929			12,427,453.71
14	refundacija naknade zarade i naknada zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena	26			166,904.48
UKUPNO					12,594,358.19
ukupna isplaćena sredstva za MD u 2019. godini					58,187,945.82
procenat učešća MD zasnovanih na osiguranju u ukupnim sredstvima izdvojenim za MD					21.64%

2.2.2 Materijalna davanja koja se ne zasnivaju na osiguranju

Ostala materijalna davanja ne zasnivaju se na osiguranju. U Tabeli 3 dat je pregled materijalnih davanja koja se ne zasnivaju na osiguranju s novčanim iznosima isplaćenim u 2019. godini i prosječnim brojem korisnika na mjesečnom nivou. Zbog kategorijske specifičnosti i oročenosti prava u pregledu nijesmo prikazali naknadu za žene s troje i više djece (Zakon o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore – Sl. 31/17) za koju je u 2019. godini za 2.271 korisnicu izdvojeno oko devet miliona eura.

Tabela 3: Sredstva isplaćena u 2019. godini za MD koja se ne zasnivaju na osiguranju

ISPLAĆENA SREDSTVA U 2019. GODINI ZA MD KOJA NIJESU ZASNOVANA NA OSIGURANJU					
broj	naziv materijalnog davanja	Broj porodica (nosilaca prava)	Broj članova porodica	Broj djece	Iznos
1	materijalno obezbjeđenje	8,827	29,619		10,352,602.07
2	lična invalidnina	2,599			5,735,248.55
3	Dodatak za njegu i pomoć	17,379			14,768,930.89
4	zdravstvena zaštita	774			
5	troškovi sahrane	596			208,361.48
6	jednokratna novčana pomoć	100			99,324.04

7	naknada roditelju ili staratelju korisnika prava na ličnu invalidninu	2,157		5,478,893.24
8	naknada za novorođeno dijete	538		772,242.64
9	dodatak za djecu	7,383	14,483	4,540,500.39
10	troškovi ishrane u predškolskim ustanovama	750		259,031.10
11	pomoć za vaspitanje i obrazovanje djece i mladih sa posebnim obrazovnim potrebama	299		357,208.60
13	naknada po osnovu rođenja djeteta	3,179		3,021,244.63
UKUPNO				45,593,587.63
ukupna isplaćena sredstva za MD u 2019. godini				58,187,945.82
procenat učešća MD zasnovanih na osiguranju u ukupnim sredstvima izdvojenim za MD				78.36%

Iz Tabele se vidi da je za davanja koja nijesu zasnovana na osiguranju u 2019. godini isplaćeno ukupno **45.593.587,63 eura**, što predstavlja **78,36%** ukupnih novčanih sredstava isplaćenih za osnovna materijalna davanja.

2.3. Podjela materijalnih davanja po osnovu provjere prihoda i imovine

Davanja koja se ne zasnivaju na osiguranju mogu se podijeliti u dvije osnovne kategorije:

- **Davanja koja se zasnivaju na provjeri prihoda i imovine** (*engl. means-tested*)
- **Kategorijska davanja** (ostvaruju se po osnovu pripadanja određenoj kategoriji).

2.3.1. MD davanja koja se ostvaruju po osnovu utvrđivanja prihoda i imovine

Materijalno davanje koje se zasniva na utvrđivanju prihoda i imovine materijalnog stanja porodice ili pojedinca je: **materijalno obezbjeđenje**. Međutim, po osnovu ostvarivanja ovog prava korisnici mogu ostvariti neka druga materijalna davanja, a to su:

„... 4) zdravstvena zaštita;

Pravo na zdravstvenu zaštitu obezbjeđuje se korisniku: materijalnog obezbjeđenja...

5) troškovi sahrane;

Pravo na troškove sahrane u slučaju smrti korisnika: materijalnog obezbjeđenja...

6) jednokratna novčana pomoć;

Pojedinac, odnosno porodica koja se, zbog posebnih okolnosti koje utiču na stambeno, materijalno i zdravstveno stanje, nađe u stanju socijalne potrebe može ostvariti pravo na jednokratnu novčanu pomoć.

9) dodatak za djecu;

Pravo na dodatak za djecu može ostvariti dijete: 1) korisnik materijalnog obezbjeđenja...

10) troškovi ishrane u predškolskim ustanovama² i

11) besplatno ljetovanje/zimovanje za djecu (odmor i rekreacija djece)²;

² Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti („Službeni list Crne Gore”, br. 027/13 od 11. 6. 2013, 001/15 od 5. 1. 2015, 042/15 od 29. 7. 2015, 047/15 od 18. 8. 2015, 056/16 od 23. 8. 2016, 066/16 od 20. 10. 2016, 001/17 od 9. 1. 2017, 031/17 od 12. 5. 2017, 042/17 od 30. 6. 2017, 050/17 od 31. 7. 2017).

Ostvarivanjem prava na materijalno obezbjeđenje (MO), porodice odnosno pojedinci mogu ostvariti i druga navedena materijalna davanja koja nijesu direktno zasnovana na utvrđivanju prihoda i imovine.

Osim materijalnih davanja koja se ostvaruju po Zakonu o socijalnoj i dječijoj zaštiti, korisnici MO mogu ostvariti benefite i po programima Vlade Crne Gore kao što su:

- subvencije računa za utrošenu električnu energiju,
- dodjela besplatnih udžbenika za djecu čije porodice ostvaruju MO.

U Tabeli 4 dat je pregled isplaćenih sredstava u 2019. godini za MO i ostala materijalna davanja koja ostvaruju korisnici MO.

Tabela 4: Sredstva isplaćena u 2019. godini za MD koja se ne zasnivaju na provjeri prihoda i imovine

ISPLAĆENA SREDSTVA U 2019. GODINIZI MD PO OSNOVU PROVJERE PRIHODA I IMOVINE					
broj	naziv materijalnog davanja	broj porodica (nosilaca prava)	broj članova porodica	broj djece	Iznos
1	materijalno obezbjeđenje	8,827	29,619		10,352,602.07
5	troškovi sahrane za korisnike MO	12			51,436.90
6	jednokratna novčana pomoć	100			99,324.04
9	dodatak za djecu za korisnike MO	6,086		12,938	3,830,958.75
10	troškovi ishrane za djecu korisnike MO	735			253,850.48
UKUPNO					14,588,172.24

Iz Tabele se može zaključiti da je u 2019. godini po osnovu imovinsko-prihodovnog stanja za socijalnu i dječju zaštitu izdvojeno ukupno **14.588.172,24 eura**, što predstavlja svega **32,00%** sredstava izdvojenih za MD koja se ne zasnivaju na osiguranju (45.593.587,63 eura), odnosno **25,07%** sredstava izdvojenih za sva materijalna davanja.

2.3.2. Kategorijska materijalna davanja

Kategorijska materijalna davanja ostvaruju lica nezavisno od njihovih prihoda i imovine, već po pripadnosti određenoj grupi koja se posebno štiti, kao što su osobe s teškim invaliditetom, lica kojima je potrebna njega i pomoć da bi imala pristup zadovoljenju potreba, roditelji odnosno staratelji tih lica, roditelji odnosno staratelji novorođenčeta i nezaposleni roditelji djeteta do navršene jedne godine života. Naknada za žene s troje i više djece koja je takođe kategorijsko davanje nije predmet analize.

U Tabeli 5 dat je pregled sredstava isplaćenih u 2019. godini za kategorijska materijalna davanja s prosječnim brojem korisnika na mjesečnom nivou.

Tabela 5: Sredstva isplaćena u 2019. godini za kategorijska materijalna davanja

ISPLAĆENA SREDSTVA U 2019. GODINI ZA KATEGORIJSKA MATERIJALNA DAVANJA					
broj	naziv materijalnog davanja	Broj porodica (nosilaca prava)	broj članova porodica	broj djece	Iznos
2	lična invalidnina	2,599			5,735,248.55
3	dodatak za njegu i pomoć	17,379			14,768,930.89
4	zdravstvena zaštita	774			
5	troškovi sahrane	38			156,924.58
7	naknada roditelju ili staratelju korisnika prava na ličnu invalidninu	2,157			5,478,893.24
8	naknada za novorođeno dijete	538			772,242.64
9	dodatak za djecu	1,297		1,545	709,541.64
10	troškovi ishrane u predškolskim ustanovama	15			5,180.62
11	pomoć za vaspitanje i obrazovanje djece i mladih sa posebnim obrazovnim potrebama	299			357,208.60
13	naknada po osnovu rođenja djeteta	3,179			3,021,244.63
UKUPNO					31,005,415.39

U 2019. godini za kategorijska materijalna davanja isplaćeno je **31.005.415,39 eura**, što predstavlja **68,00%** sredstava izdvojenih za MD koja se ne zasnivaju na osiguranju (45.593.587,63 eura), odnosno **53,28%** sredstava izdvojenih za sva materijalna davanja.

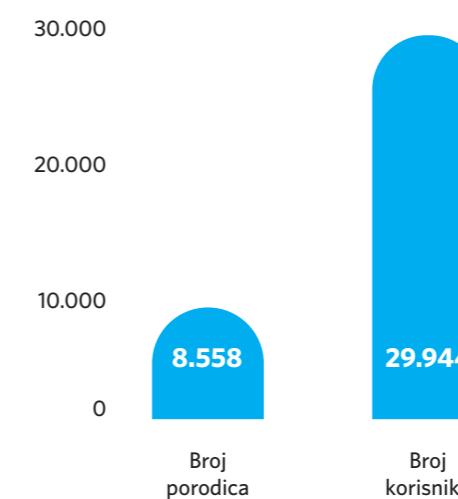
3. Materijalno obezbjeđenje

Materijalno obezbjeđenje je davanje koje se zasniva na provjeri prihoda i imovine. Pravo na materijalno obezbjeđenje može ostvariti pojedinac, odnosno porodica, ako je pojedinac, odnosno član porodice:

1. nesposoban za rad
2. sposoban za rad, pod uslovom da je: trudnica; samohrani roditelj; roditelj koji izdržava dijete, odnosno roditelj koji vrši produženo roditeljsko pravo u skladu sa zakonom; lice koje je završilo školovanje po obrazovnom programu s prilagođenim izvođenjem i dodatnom stručnom pomoći ili po posebnom obrazovnom programu; lice poslije navršene 18. godine života ako je na redovnom školovanju u srednjoj školi, do kraja roka propisanog za to školovanje; dijete bez roditeljskog staranja, odnosno lice koje je bilo dijete bez roditeljskog staranja, do zasnivanja radnog odnosa na vrijeme duže od šest mjeseci.

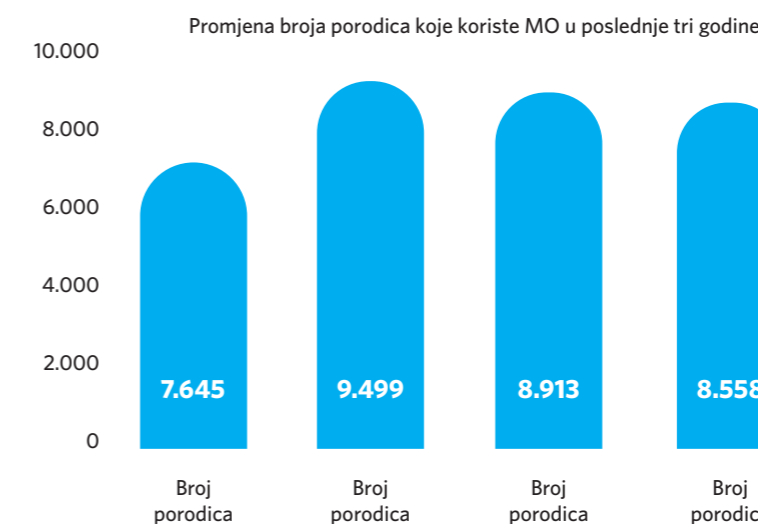
Grafik 1 prikazuje broj porodica koje su ostvarile pravo na MO u maju 2020. godine, kao i broj članova tih porodica.

Grafik 1: Broj porodica i broj članova tih porodica koje su ostvarile MO u maju 2020. godine



Na Grafiku 2 dato je kretanje broja porodica koje ostvaruju pravo na MO u posljednje tri godine.

Grafik 2: Pregled trenda broja porodica koje ostvaruju pravo na MO u posljednje tri godine



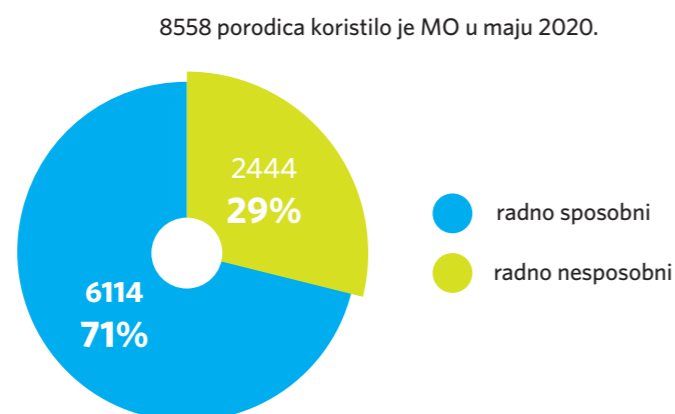
Iz Grafika se vidi da je do naglog skoka broja porodica koje ostvaruju pravo na MO došlo u periodu od maja 2017. do maja 2018. godine, što je posljedica ukidanja naknada ženama koje su rodile troje i više djece, ali se u narednom periodu broj porodica koje ostvaruju pravo stabilizovao s tendencijom pada od 6,17% u periodu od maja 2018. do 2019. i 3,98% u periodu od maja 2019. do maja 2020. godine. Sa stanovišta ukidanja naknade ženama, smanjenje broja korisnika MO može se objasniti zaposlenjem ili sticanjem prava na penziju žena kojima je ukinuta naknada, pa su porodice zbog ostvarenih prihoda izgubile pravo na MO. U strukturi MO porodica najviše ima porodica s jednim članom (2.221) i s pet i više članova (22.224), dok je dvočlanih 835, tročlanih 1.474 i četvoročlanih 1.646.

3.1. Radno sposobni i radno nesposobni korisnici materijalnog obezbjeđenja

U maju 2020. godine 8.558 porodica koristilo je pravo na materijalno obezbjeđenje. Pošto je MO davanje koje se odnosi na porodicu u maju 2020. godine, ovim davanjem obuhvaćeno je 29.994 lica, jer je to ukupan broj članova tih porodica.

Broj porodica koje su ostvarile pravo po osnovu radne nesposobnosti je 29% ukupnog broja porodica, dok sposobni za rad čine 71%. Najveći broj sposobnih za rad ostvarili su pravo po osnovu izdržavanja djeteta.

Grafik 3: Odnos broja radno nesposobnih i radno sposobnih korisnika MO



U porodicama radno sposobnih živi 26.850 članova, dok u porodicama koje ostvaruju pravo po osnovu radne nesposobnosti živi 3.094 člana. Pošto su porodice koje ostvaruju pravo po osnovu radne nesposobnosti s manjim brojem članova, a iznos MO zavisi od broja članova, to su sredstva isplaćena ovim porodicama svega 20% ukupnog isplaćenog iznosa.

Grafik 4: Odnos isplaćenih sredstava za radno nesposobne i radno sposobne korisnike MO



Analiza se fokusira na materijalno obezbjeđenje za radno nesposobne i treba da da odgovor o strukturi korisnika ovog prava, strukturi njihovih porodica kao i prijedloge za eventualno povećanje iznosa MO za radno nesposobne da bi se poboljšala adekvatnost iznosa ovog davanja. Takođe, analiza treba da odgovori na to koje su to izmjene odnosno relaksacije zakonskih uslova za ostvarivanje prava na MO, kako bi se povećao obuhvat zaštite materijalno ugroženih porodica, te samim tim smanjila greška isključenosti.

Da bi se došlo do tih odgovora urađena je analiza odbijenih zahtjeva građana za MO (u periodu od maja 2017. do maja 2020) i na osnovu iste izveden je zaključak o tome koji zakonski uslov za ostvarivanje prava na MO treba izmijeniti tako da bi veći broj građana u stanju socijalne potrebe mogao ostvariti pravo na MO. Potrebno je predvidjeti i koliki bi bio broj novih korisnika koji bi ostvarili pravo na MO nakon predloženih zakonskih izmjena i koliko bi predložene izmjene iziskivale dodatnih izdvajanja iz državnog budžeta.

4. Analiza radno nesposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja

4.1. Uslovi za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje

Da bi pojedinac, odnosno porodica ostvarili pravo na MO, tokom postupka, utvrđuju se prihodi i imovina pojedinca ili porodice.

Zakonom je propisano da pojedinac, odnosno porodica mogu ostvariti pravo na materijalno obezbjeđenje, ukoliko njihovi prosječni **prihodi iz prethodnog kvartala** ne prelaze visinu osnova za ostvarivanje MO koji iznosi za:

- pojedinca 63,50 eura
- porodicu s jednim članom 65,86 eura
- porodicu s dva člana 76,20 eura
- porodicu s tri člana 91,50 eura
- porodicu sa četiri člana 108,00 eura
- porodicu s pet i više članova 120,70 eura.

Zakonom su takođe propisani uslovi za **nepokretnu imovinu** koju može posjedovati pojedinac, odnosno porodica. Uslovi su da u vlasništvu nemaju:

- poslovni prostor;
- stan ili stambenu zgradu u obimu većem od: jednosobnog stana za pojedinca; dvosobnog stana za porodicu s dva ili tri člana; trosobnog stana za porodicu sa četiri ili više članova;
- zemljište u gradskom ili prigradskom građevinskom rejonu, poljoprivredno zemljište, odnosno privredne šume u površini većoj od: 20 ari za pojedinca; 20 ari za porodicu s jednim članom; 30 ari za porodicu s dva člana; 40 ari za porodicu s tri člana; 50 ari za porodicu sa četiri člana; 60 ari za porodicu s pet i više članova; ili nema u vlasništvu, odnosno ne koristi drugo zemljište površine veće od 2 ha.

Da bi se ostvarilo pravo na MO utvrđeni su i uslovi za posjedovanje **pokretne imovine**. U pokretnu imovinu spadaju vozila, mehanizacija i stočni fond. Uslovi su da pojedinac, odnosno član porodice nije vlasnik:

- teretnog vozila ili putničkog motornog vozila, osim putničkog motornog vozila koje služi za prevoz pojedinca ili člana porodice, korisnika prava na ličnu invalidninu, odnosno dodatka za njegu i pomoć;
- poljoprivredne ili građevinske mehanizacije (traktor, bager, buldožer, grejder, utovarivač, kombajn, valjak, viljuškar i slično);
- više od dva uslovna grla u ruralnom području, u skladu sa zakonom, a pod uslovnim grlom podrazumijeva se krava, odnosno bik, odnosno konj, odnosno dvije junice, odnosno deset ovaca, odnosno deset koza, odnosno pet svinja.

Osim uslova zasnovanih na testiranju prihoda i imovine za ostvarivanje prava na MO pojedinac, odnosno član porodice moraju da ispunjavaju i druge uslove koji su prije svega predviđeni za radno sposobne, a odnose se na njihov **radni status**, prava ostvarena po osnovu rada i obaveze koje proizilaze po osnovu evidencije u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore (ZZZCG). Uslovi su da pojedinac, odnosno član porodice sposoban za rad:

- nije u radnom odnosu;
- nije odbio ponuđeno zaposlenje u mjestu prebivališta, ili stručno osposobljavanje, prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju u skladu sa zakonom, osim ako je od odbijanja proteklo najmanje dvije godine;
- nije prestao radni odnos izjavom njegove volje, njegovom saglasnošću ili njegovom krivicom, zbog disciplinske ili krivične odgovornosti, osim ako je od prestanka radnog odnosa protekla najmanje jedna godina ili ako je po prestanku radnog odnosa nastupila nesposobnost za rad;
- nije prestao radni odnos sporazumnim raskidom s isplatom otpremnine u iznosu većem od deset prosječnih mjesečnih zarada s porezima i doprinosima u državi, u skladu s posebnim zakonom, osim ako je od sporazumnog raskida radnog odnosa i isplate otpremnine proteklo najmanje tri godine;
- nije ostvario pravo na otpremninu po osnovu prestanka radnog odnosa, u skladu s posebnim zakonom, osim ako je od ostvarivanja prava proteklo najmanje šest mjeseci.

Osim navedenih uslova postoje i dodatni uslovi koji se odnose na utvrđivanje prihoda i imovine kao npr. da se pojedinac ili član porodice nije odrekao prava na nasljeđivanje imovine, nije otuđio naslijeđenu imovinu, nije sklopio ugovor o doživotnom izdržavanju osim sa Centrom za socijalni rad.

4.2. Radno nesposobni korisnici materijalnog obezbjeđenja

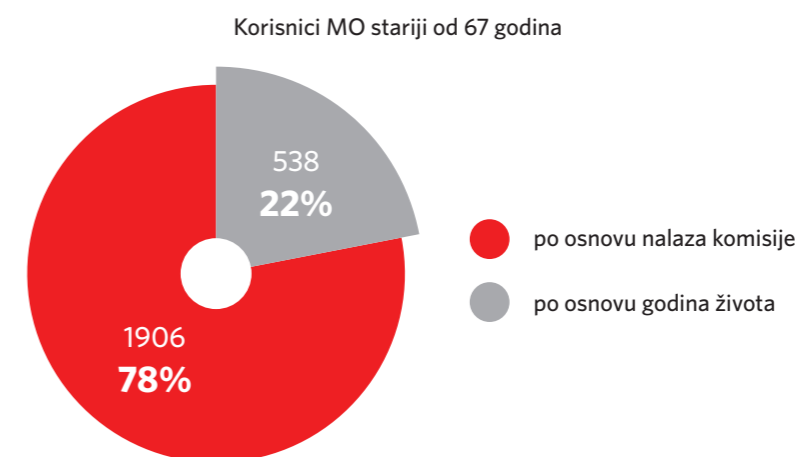
Po Zakonu o socijalnoj i dječjoj zaštiti osim djece, radno nesposobnim smatra se lice:

- kod koga je utvrđena nesposobnost za rad
- koje je navršilo 67 godina života.

Kad je u postupku za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, potrebno utvrđivanje nesposobnosti za rad, odnosno invalidnosti, centar za socijalni rad utvrđuje te činjenice na osnovu nalaza, ocjene i mišljenja socijalno-ljekarske komisije.

U maju 2020. godine, po osnovu radne nesposobnosti pravo su ostvarile 2.444 porodice, što predstavlja 29% ukupnog broja korisnika materijalnog obezbjeđenja. Analizirajući radno nesposobne korisnike MO došlo se do podatka da je njih 538 starijih od 67 godina, što znači da su radno nesposobni po osnovu godina života, dok je za preostalih 1.906 korisnika radna nesposobnost utvrđena na osnovu nalaza, ocjene i mišljenja socijalno-ljekarske komisije.

Grafik 5: Odnos broja radno nesposobnih po osnovu godina i nalaza Komisije



Radno nesposobni po osnovu godina života čine 22% ukupnog broja korisnika koji su ostvarili pravo po osnovu radne nesposobnosti.

4.2.1. Radno nesposobni po osnovu godina života

Radno nesposobni po osnovu godina života čine 22% ukupnog broja korisnika koji su ostvarili pravo po osnovu radne nesposobnosti, a svega 6,3% ukupnog broja korisnika materijalnog obezbjeđenja (8.558). To su korisnici koji nijesu ostvarili benefite po osnovu penzijsko-invalidskog osiguranja, jer u suprotnom ne bi mogli ostvariti materijalno obezbjeđenje.

Njihova struktura po polu data je u Tabeli 6.

Tabela 6: Struktura po polu radno nesposobnih korisnika MO starijih od 67 godina

Pol	Broj korisnika	Procenat
muški	126	23%
ženski	412	77%
UKUPNO	538	100%

Iz Tabele se vidi da čak 77% korisnika materijalnog obezbjeđenja po osnovu radne nesposobnosti zbog godina života, čine žene.

U Tabeli 7 dat je pregled korisnika po godinama života. Prikazan je procentualni broj korisnika u rasponima od po pet godina.

Tabela 7: Struktura korisnika po godinama života

Starost korisnika	Procenat
Korisnici između 67 i 72 godine	14%
Korisnici između 72 i 77 godina	26%
Korisnici između 77 i 82 godine	28%
Korisnici stariji od 82 godine	32%

Interesantno je da se s povećanjem godina života povećava i broj korisnika MO, tako da korisnici stariji od 82 godine čine 32% ukupnog broja radno nesposobnih po osnovu godina starosti. Najstariji radno nesposoban korisnik MO ima 102 godine.

Struktura porodica po broju članova prikazana je u Tabeli 8.

Tabela 8: Porodice po broju članova radno nesposobnih korisnika MO starijih od 67 godina

Struktura porodice	Broj porodica	Procenat od ukupnog broja
Porodica sa jednom članom	464	86.2%
Porodica sa 2 člana	57	10.6%
Porodica sa 3 člana	0	0.0%
Porodica sa 4 člana	5	0.9%
Porodica sa 5 i više članova	12	2.2%
UKUPNO	538	100.0%

Najveći broj radno nesposobnih korisnika MO starijih od 67 godina, njih čak 86,2% živi samo, odnosno u jednočlanoj porodici, dok 10,6% živi u dvočlanoj porodici.

Primarno pitanje kod radno nesposobnih korisnika MO starijih od 67 godina je čime su se bavili, odnosno što su radili prije nego što su napunili 67 godina života i samim tim postali radno nesposobni. Može se zaključiti da ove porodice nijesu ostvarile benefite po osnovu osiguranja. Kod jednočlanih porodica nije ostvaren benefit za slučaj starosti – pravo na starosnu penziju, jer u tom slučaju ne bi bio zadovoljen uslov za ostvarivanje prava na MO da prihod ne prelaze iznos od 65,86 eura. Kod dvočlanih porodica može se zaključiti da nijedan od supružnika nije ostvario benefit po osnovu osiguranja odnosno pravo na starosnu penziju, jer i u slučaju smrti jednog od supružnika odnosno člana porodice, drugi bi ostvario pravo na porodičnu penziju.

Po osnovu penzijsko-invalidskog osiguranja te korisnike mogli bismo podijeliti na dvije grupe: prvu grupu čine pojedinci ili supružnici koji uopšte nemaju staža osiguranja, dok drugu grupu čine pojedinci ili supružnici koji pojedinačno nemaju dovoljno penzijskog staža da bi stekli pravo na starosnu penziju, jer bez obzira na to što ispunjavaju uslov po godinama života, ne ispunjavaju uslov od minimum 15 godina penzijskog staža.

Korisnici MO koji su stariji od 67 godina i uopšte **nemaju penzijskog staža** u većini slučajeva su iz porodica koje su živjele u ruralnim djelovima zemlje i koje su se bavile poljoprivredom. Kod tih porodica nije postojala dovoljna svijest o značaju uplate doprinosa, najvjerovatnije zbog neobaviještenosti, nemara ili nedostatka novčanih sredstava. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (MPRR) već duže vrijeme podstiče poljoprivrednike da se registruju i prijave na osiguranje, jer registrovanim poljoprivrednicima MPRR plaća polovinu iznosa ukupnih doprinosa za osiguranje.

Za porodice kod kojih nijedan od supružnika uopšte nema staža osiguranja, a koje su živjele na selu, može se izvesti zaključak da su se one čitavog radnog vijeka bavile poljoprivredom. Da bi te porodice zadovoljile osnovne životne potrebe i došle do neophodnih novčanih sredstava, vjerovatno su prodavali proizvedene viškove i time na neki način učestvovala u privrednoj aktivnosti iako se može pretpostaviti da nijesu plaćali porez od prodaje proizvoda. Najveći broj tih porodica je nastavio, u smanjenom obimu, da se bavi poljoprivredom i poslije 67 godine života. Bez obzira na to što nemaju staža osiguranja, MPRR za ove poljoprivrednike obezbjeđuje novčane naknade koje se nazivaju staračke naknade (SN) i koje može ostvariti nosilac poljoprivrednog domaćinstva ako: je stariji od 65 godina (muškarac), odnosno 60 godina (žena); živi na selu i bavi se poljoprivredom i ne ostvaruje primanja po drugom osnovu, čiji je iznos u avgustu 2020. god. sa 64,41 eura povećan na 72,89 eura mjesečno.

Uslovi za ostvarivanje prava na MO i uslovi za ostvarivanje prava na SN u pojedinim djelovima se preklapaju (godine života, prihodi), dok se drugi dio uslova međusobno isključuju (zemljište, stočni fond). Da bi se ostvarilo pravo na MO, potrebno je zadovoljiti uslove da podnosilac zahtjeva ne posjeduje preko dva uslovna grla (npr. dvije krave) i da ne posjeduje poljoprivredno zemljište, odnosno privredne šume u površini većoj od: 20 ari za pojedinca; 20 ari za porodicu s jednim članom; 30 ari za porodicu s dva člana; 40 ari za porodicu s tri člana; 50 ari za porodicu sa četiri člana; 60 ari za porodicu s pet i više članova; ili nema u vlasništvu, odnosno ne koristi drugo zemljište u površini većoj od 2 ha. S druge strane, da bi ostvario pravo na SN, podnosilac zahtjeva mora da živi na selu i da se bavi poljoprivredom.

Porodica koja više ne može da se bavi poljoprivredom, zbog zdravstvenih ili drugih razloga, ne može ostvariti pravo na SN, a upitno je i ostvarivanje prava na MO.

Za potrebe ove analize ukršteni su podaci o korisnicima staračke naknade s podacima korisnika materijalnog obezbjeđenja starijih od 67 godina. U maju je staračke naknade koristilo **3.410** poljoprivrednika dok je MO po osnovu radne nesposobnosti zbog godina života isplaćeno za **538** porodica, od kojih je **11** koristilo i staračku naknadu kad je ona bila niža u odnosu na MO.

Postavlja se pitanje koliko bi domaćinstava, odnosno porodica koje koriste staračke naknade, ostvarilo materijalno obezbjeđenje ukoliko bi svi aplicirali za ostvarivanje ovog materijalnog davanja. Analizom treba da se dođe do zaključka koji uslovi eliminišu te porodice da ostvare pravo na MO, koliko bi analiziranih porodica ostvarilo MO ako bi se zakonskim izmjenama ukinuli određeni uslovi i koliko bi se, usljed ovih izmjena, povećala izdvajanja iz budžeta.

Na osnovu demografske strukture porodica koje su ostvarivale SN i MO dobijena je struktura porodica po broju članova. Od ukupnog broja porodica, 81,66% čine jednočlane porodice, 10% dvočlane, po 3,33% tročlane i četvoročlane, dok 1,67% čine porodice s pet ili više članova. Ovi podaci korišćeni su za proračun novčanih sredstava koja bi trebalo izdvojiti u slučaju da korisnici SN podnesu zahtjeve za MO.

Da bi se izvršila simulacija efekta apliciranja za MO svih korisnika koji imaju staračku naknadu a nijesu korisnici materijalnog obezbjeđenja, primijenjena je sljedeća metodologija:

1. Iz evidencije korisnika koji primaju staračku naknadu, a koja se u IISSS importuje na mjesečnom nivou, izdvojeni su svi korisnici koji ne primaju MO, tj. nijesu nosioci rješenja za MO, niti pripadaju porodicama koje koriste MO (ukupno 3.343 korisnika).
2. Iz te populacije od 3.343 korisnika metodom slučajnog uzorkovanja (random metoda) dobijen je ograničen uzorak od 33 korisnika (1%).
3. Za korisnike iz dobijenog uzorka urađena je simulacija procesa njihovog apliciranja za MO kroz informacijski sistem socijalnog staranja i na taj način su, automatskom razmjenom podataka s relevantnim institucijama, prikupljeni svi dokazi koji se odnose na prihode i imovinu tih korisnika.

Urađene su dvije simulacije:

1. s prikupljenim dokazima o prihodima i pokretnoj i nepokretnoj imovini
2. s dokazima o prihodima i imovini, izuzimajući dokaz o nepokretnoj imovini.

Kod simulacije I. za testirane korisnike dobijeno je da bi njih **912 ili 27%** ostvarilo pravo na MO.

Ukupan broj domaćinstava sa staračkom naknadom koja ne primaju MO	3343
Broj testnih rješenja za MO	33
Broj pozitivnih testnih rješenja za MO	9
Procenat pozitivnih testnih rješenja za MO	27%
Ukupan broj domaćinstava sa staračkom naknadom koja bi dobila pozitivno rešenje za MO	912
Iznos staračke naknade za 05/2020 (€)	64.41

U Tabeli 9 su rezultati simulacije s analizom iznosa novčanih sredstava u slučaju da svi korisnici staračkih naknada podnesu zahtjeve za materijalno obezbjeđenje.

Tabela 9: Simulacija ostvarivanja prava na MO korisnika SN

Broj članova porodice	Uzorak	%	Broj porodica	Iznos osnovice MO za 05/2020	Ukupan iznos MO	Ukupan Iznos staračkih naknada	Iznos za isplatu
1	49	81.67%	745	68.30	50,869.84	47,972.57	2,897.27
2	6	10.00%	91	82.01	7,479.31	5,874.19	1,605.12
3	2	3.33%	30	98.44	2,992.58	1,958.06	1,034.51
4	2	3.33%	30	116.21	3,532.78	1,958.06	1,574.72
5	1	1.67%	15	129.84	1,973.57	979.03	994.54
UKUPNO	60	100 0%	912		66,848 08	58,741.92	8,106.16

Iznos osnovice za MO zavisi od broja članova porodice i kreće se od 68,30 € za jednočlanu porodicu do 129,84 € za porodicu s pet i više članova, a staračke naknade se tretiraju kao prihod porodice, pa se za MO odobrava iznos koji predstavlja razliku između iznosa osnovice i iznosa SN. Tako bi se za MO u slučaju da svi korisnici SN apliciraju za MO, a po projektovanoj strukturi porodica, moralo isplatiti dodatnih 8.106,16 eura.

Analizom dokaza, odnosno uslova koji eliminišu korisnike SN da ostvare pravo na MO, zaključeno je da u **54% slučajeva porodica ne može ostvariti MO, jer ne zadovoljava zakonski uslov koji se tiče nepokretne imovine, odnosno zemljišta:** *da ne posjeduje poljoprivredno zemljište, odnosno privredne šume u površini većoj od 20 ari za pojedinca; 20 ari za porodicu s jednim članom; 30 ari za porodicu s dva člana; 40 ari za porodicu s tri člana; 50 ari za porodicu sa četiri člana; 60 ari za porodicu s pet i više članova; ili nema u vlasništvu, odnosno ne koristi drugo zemljište u površini većoj od 2 ha.* Iz tog razloga urađena je simulacija II. s izuzetom dokazom o zemljištu, odnosno dobijeni su rezultati uz pretpostavku da posjedovanje zemljišta nije uslov za ostvarivanje MO. U tom slučaju **2.228** ili **67%** korisnika staračke naknade, ostvarilo bi pravo i na materijalno obezbjeđenje.

Tabela 10. Simulacija II – SN

Ukupan broj domaćinstava sa staračkom naknadom koja ne primaju MO	3343
Brojtestnih rješenja za MO	33
Broj pozitivnih testnih rješenja za MO	22
Procenat pozitivnih testnih rješenja za MO	67%
Ukupan broj domaćinstava sa staračkom naknadom koja bi dobila pozitivno rešenje za MO	2,229
Iznos staračke naknade za 05/2020 (€)	64.41

U Tabeli 10 dati su rezultati simulacije s analizom iznosa novčanih sredstava u slučaju da svi korisnici staračkih naknada podnesu zahtjeve za materijalno obezbjeđenje, a da posjedovanje zemljišta nije uslov za ostvarivanje prava.

Tabela 10: Simulacija ostvarivanja prava na MO korisnika SN sa isključenim uslovom o posjedovanju zemljišta

Broj članova porodice	Uzorak	%	Broj porodica	Iznos osnovice MO za 05/2020	Ukupan iznos MO	Ukupan Iznos staračkih naknada	Iznos za isplatu
1	49	81.67%	1820	68.30	124,329.91	117,248.74	7,081.16
2	6	10.00%	223	82.01	18,280.03	14,356.99	3,923.04
3	2	3.33%	74	98.44	7,314.09	4,785.66	2,528.43
4	2	3.33%	74	116.21	8,634.40	4,785.66	3,848.74
5	1	1.67%	37	129.84	4,823.56	2,392.83	2,430.72
UKUPNO	60	100%	2229		163,381.99	143,569.89	19,812.10

Može se zaključiti da je za radno nesposobne po osnovu godina života, koji nemaju staža osiguranja i koji su živjeli na selu baveći se poljoprivredom, glavna smetnja za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje posjedovanje nepokretne imovine, odnosno zemljišta. Posjedovanje zemljišta je upravo i bio razlog što su za svoju djelatnost izabrali poljoprivredu, ali s navršениh 67 godina i radnom nesposobnošću, to zemljište im predstavlja smetnju za ostvarivanja prava na MO.

Drugu grupu radno nesposobnih po osnovu godina života čine **pojedinci** ili **supružnici koji pojedinačno nemaju dovoljno penzijskog staža** da bi stekli pravo na starosnu penziju, jer bez obzira na to što ispunjavaju uslov po godinama života, ne ispunjavaju uslov od minimum 15 godina penzijskog staža. Ova kategorija pojavljuje se kao posljedica tranzicionih procesa 90-ih godina, kad je došlo do masovnog gubitka posla zbog zatvaranja velikog broja preduzeća. Mnogi zaposleni koji su ostali bez posla nastavili su da rade u dijelu sive ekonomije ili kao samostalni preduzetnici, ali nijesu nastavili s redovnom uplatom doprinosa, pa iako su napunili 67 godina, nemaju 15 godina penzijskog staža. U narednim godinama je za očekivati povećanje broja radno nesposobnih koji pripadaju ovoj kategoriji, a kao primjer mogu se navesti zaposleni koji su u periodu od 1990. do 1995. godine ostali bez posla, a tada su imali između 25 i 35 godina života i od 5 do 10 godina penzijskog staža. Oni danas imaju između 55 i 65 godina života, a ukoliko su radili bez uplaćivanja obaveznih doprinosa, tj. na crno, neće moći ostvariti starosnu penziju zbog nedovoljnog broja godina staža osiguranja.

Bez obzira na ostvaren uslov vezan za godine života, za ostvarivanje prava na starosnu penziju neophodno je minimum 15 godina penzijskog staža. Može se desiti paradoksalna situacija da radno nesposobni supružnici imaju zajedno npr. 25 godina staža osiguranja a nijedan od njih pojedinačno ne ispunjava uslov za starosnu penziju, dok supružnici kod kojih samo jedan ima 15 godina staža osiguranja ostvaruju najnižu penziju. Pošto kod Fonda PIO navedena kategorija ne može ostvariti benefite po osnovu osiguranja, potrebno je predvidjeti optimalan način zaštite analizom uslova za ostvarivanje prava na MO.

4.2.2. Radno nesposobni po osnovu nalaza ocjene i mišljenja Komisije

Radno nesposobni korisnici materijalnog obezbjeđenja mlađi od 67 godina, ostvarili su pravo utvrđivanjem radne nesposobnosti na osnovu nalaza ocjene i mišljenja socijalno-ljekarske komisije.

Radno nesposobni korisnici po osnovu utvrđivanja radne nesposobnosti 78% ukupnog broja korisnika koji su ostvarili pravo po osnovu radne nesposobnosti, a 22% ukupnog broja korisnika materijalnog obezbjeđenja (8.558).

Njihova struktura po polu data je u Tabeli 11.

Tabela 11: Struktura po polu radno nesposobnih korisnika MO po osnovu nalaza Komisije

Pol	Broj korisnika	Procenat
Muški	912	48%
Ženski	994	52%
UKUPNO	1906	100%

U Tabeli 12 dat je pregled korisnika po godinama života. Prikazan je procentualni broj korisnika u određenim rasponima godina.

Tabela 12: Struktura korisnika po godinama života

Starost korisnika	Procenat
Korisnici mlađi od 25 godina	0.45%
Korisnici između 25 i 40 godina	12%
Korisnici između 40 i 50 godina	23%
Korisnici između 50 i 60 godina	38%
Korisnici stariji od 60 godina	26%

Najzastupljeniji su korisnici starosne dobi od 50 do 60 godina, a postoje i radno nesposobni koji su mlađi od 25 godina (0,45%). U najvećem broju slučajeva, socijalno-ljekarska komisija utvrđuje radnu nesposobnost u ograničenom trajanju.

4.3. Zaključci i preporuke

Radno nesposobni čine 29% ukupnog broja korisnika MO, od kojih su njih 538 stara lica (67+) radno nesposobna po osnovu godina starosti. Sami (86,2%) ili s drugim radno nesposobnim licem (10,6%) uglavnom supružnikom živi 97% ovih lica. Čak preko 60% njih starije je od 77 godina, a 77% (412) su žene. Radi se o licima koja nijesu uspela ostvariti pravo po osnovu penzijsko-invalidskog osiguranja. U nedostatku instituta socijalne penzije oni ostvaruju pravo na MO u iznosu od svega 68,30 eura (samci), odnosno 76,2 eura za dva radno nesposobna člana mjesečno. Izlišno je konstatovati da od ovog iznosa nije moguće živjeti i da se radi o jednoj od socijalno najugroženijih grupa u zemlji. Stoga je neophodno prioritarno zakonskim rješenjem povećati iznos MO za ova lica. Nesporno je da je iznos naknada mali, ali socijala nije zarada da se od nje može živjeti a činjenica je da i onima koji ostvaruju zaradu na nije dovoljna za egzistenciju. Naknade treba povećati, ali treba voditi računa o korelaciji s minimalnom zaradom i najnižim penzijama. Osnov za povećanje bilo bi povećanje najnižih penzija i minimalne cijene rada. U suprotnom bi pojedini penzioneri i zaposleni bili korisnici MO. U uporednom zakonodavstvu (R. Hrvatska) decidno je navedeno da naknade iz socijalne i dječje zaštite ne mogu biti veće od naknada ostvarenih od rada i po osnovu rada.

U sličnoj situaciji su i lica koja su kod Ministarstva poljoprivrede ostvarila pravo na staračke naknade (SN), a koja isto tako nijesu ostvarila prava po osnovu penzijsko-invalidske zaštite i nemaju nikakvih prihoda. Simulacija je pokazala da ukoliko bi se prijavila za MO ova lica isto to ne bi ostvarila zbog posjedovanja zemljišta a koje im je uslov za SN. U tom smislu, u perspektivi se može razmotriti objedinjavanje ove dvije kategorije pod MO izmjenama zakonskih rješenja, tako da kriterijum u vezi s posjedovanjem zemljišta bude revidiran.

Što se iznosa povećanja MO tiče, da lica koja su ostvarila pravo na minimalnu starosnu penziju koju su ostvarila na osnovu rada i uplate doprinosa, ne bi bila dovedena u nepovoljan položaj, prijedlog je da se iznos MO za ova lica poveća do iznosa koji bi bio 20%-30% niži od iznosa minimalne penzije (145 eura). Tako bi iznos MO za pojedinca bio 101,5 (30%) odnosno 116 (20%) eura za pojedinca ili za dva člana porodice 117,43 (30%) odnosno 134 (20% niži) eura.

✓ Radno nesposobni samci (67+):

$101,5 - 68,3 \text{ eura} = 33,2$; Za 464 korisnika x povećanje u iznosu od 33,2 = 15.404 mjesečno x 12 mjeseci = 184,858 eura godišnje.

✓ Radno nesposobni s dva člana (67+):

$117,3 - 76,2 = 41,1 \times 57 = 2.343 \text{ eura} \times 12 \text{ mjeseci} = 28.112 \text{ eura godišnje.}$

- **A + B ukupno 212.970 eura godišnje.**

Ukoliko bi se iznos MO povećao za 20% i za ostale radno nesposobne, iznos MO za jednog člana iznosio bi 79 eura, a za dva člana 91,44 eura mjesečno.

✓ Ostali radno nesposobni (nalaz Komisije) 1.906 korisnika x 20% povećanje potrebno je izdvojiti dodatnih 26.000 eura mjesečno, odnosno iznos od 312.000 na godišnjem nivou

- A + B + C ukupno: 524.970 eura godišnje.

✓ Ukoliko bi se iznos MO povećao i za ostale korisnike MO odnosno radno sposobne tj. za još oko 5.500 porodica u iznosu od 10% došli bismo do slične kalkulacije – ako je za MO radno sposobne isplata za maj 2020. god. iznosila 665.845, povećanje od 10% (66.584 eura mjesečno) bilo bi potrebno dodatno izdvojiti 799.014 eura na godišnjem nivou.

- **MO - A + B + C + D = 1.323.984 eura godišnje**

✓ Ukoliko se usvoji aktuelni prijedlog amandmana o uvećanju DD za postojeće korisnike (14.000 djece x 20 eura) bilo bi potrebno izdvojiti dodatnih 3.360.000 eura godišnje.

$MO + DD (A + B + C + D + E) = 4.673.984 \text{ eura godišnje}$

Pri tome teško će se izbjeći dovođenje u nepovoljniji položaj starijih od 67 godina koji žive u gradskim sredinama i nemaju imovinu, pošto aktuelnim zakonskim rješenjem ispada da lica koja žive u ruralnoj sredini ostvaruju pravo i pored imovine i stočnog fonda.

5. Analiza odbijenih zahtjeva za materijalno obezbjeđenje

5.1. Broj zahtjeva za materijalno obezbjeđenje i broj odbijenih zahtjeva

Kompletan postupak za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, od predaje zahtjeva pa sve do donošenja rješenja, sprovodi se posredstvom informacionog sistema. Kao što je već objašnjeno, potrebni dokazi za ostvarivanje prava prikupljaju se automatskom razmjenom podataka s institucijama nadležnim za registre podataka koji su od značaja za ostvarivanje prava na MO. Pravnici analiziraju prikupljene dokaze i validiraju ih kroz Sistem, tako da se u slučajevima odbijenih zahtjeva mogu vidjeti uslovi koji predstavljaju smetnju za ostvarivanje prava na MO.

Ovakva analiza se radi prvi put, jer precizniju analizu nije bilo moguće uraditi prije uvođenja IISSS. Analizom su obuhvaćeni odbijeni zahtjevi u periodu od tri godine (jun 2017 – maj 2020) a posmatrani su sljedeći uslovi:

- posjedovanje nepokretne imovine u obimu većem od propisane
- posjedovanje stočnog fonda
- posjedovanje vozila
- evidencija na ZZZCG
- odbijanje zaposlenja ili mjera za sprovođenje aktivne politike zapošljavanja
- razlog prestanka zaposlenja
- isplaćena otpremnina
- ostvareni prihod (podatak iz Poreske uprave)
- prihod po osnovu prava ostvarenih preko Fonda PIO
- naknada za nezaposlene (ZZZCG).

U posmatranom periodu po osnovu neispunjavanja navedenih uslova od ukupno 1480 zahtjeva doneseno je ukupno 373 odbijajućih rješenja, što znači da 25,20% podnosilaca zahtjeva nije ostvarilo pravo na MO.

5.2. Uslovi koji nijesu zadovoljeni

Za odbijajuća rješenja analizirani su prikupljeni dokazi i na osnovu njih uslovi koji nijesu ispunjeni. Procentualno učešće uslova koji nijesu ispunjeni u ukupnom broju dokaza koji ne zadovoljavaju, prikazano je u Tabeli 13.

Tabela 13: Tip dokaza koji ne zadovoljava uslov za MO – procentualno učešće

Tip dokaza	Procenat negativnih rješenja
Nepokretnosti	25.00%
Stočni fond	1.35%
Vozilo	7.43%
Evidencija ZZZCG	18.24%
Odbijanje zaposlenja ili APZ	7.43%
Razlog prestanka zaposlenja	6.08%
Otpremnina	3.38%
Dohodak PU	5.41%
Fond PIO	18.92%
Nak. za nezaposlene	6.76%
UKUPNO:	100%

U ukupnom broju dokaza koji ne zadovoljavaju najviše je onih koji se odnose na posjedovanje nepokretnosti u obimu većem od propisanog, 25%. Slijede dokazi koji se odnose na ostvareni prihod kod Fonda PIO od strane podnosioca ili nekog od članova porodice, 18,92%, a učešće dokaza po osnovu statusa nezaposlenosti je 18,24%.

5.3. Zaključna razmatranja, preporuke

Evidentno je da su uvođenjem ISSS-a (1. 1. 2015. god.) mnogi građani izgubili pravo na MO po osnovu vlasništva motornog vozila i stočnog fonda. Međutim, prenosom vlasništva nad ovom pokretnom imovinom, mnogi su u narednom periodu uspjeli ponovo ostvariti pravo na MO, pa se opravdano može postaviti pitanje svrsishodnosti ovih uslova. Ipak, preporuka je da se ti kriterijumi zadrže pošto se prikupljanje dokaza o imovini radi automatizovano i za centre ne predstavlja dodatno opterećenje. Svjedočenja socijalnih radnika ukazuju na to da se to isto često dešava i s nepokretnostima uz dodatnu problematiku nesprovođenja ostavinskih postupaka. Ta svjedočenja ukazuju i na problem prihvatanja nalaza i mišljenja stručnih radnika centra kao dokaza u sudskim postupcima. Naime, u praksi se dešava da kad stručni radnik centra izlaskom na teren ustanovi da porodica živi pristojno te iako „papirološki“ nema ni prihoda ni imovine, centar im prekine ili ne odobri pravo na MO na osnovu Nalaza i mišljenja. U slučaju sudskog postupka po žalbi građana kojemu su odbili ili prekinuli pravo na MO, po izjavama stručnih radnika, takvi predmeti na sudu se često rješavaju u korist stranke odnosno problem je što sud nalaz i mišljenje stručnog radnika centra ne priznaje kao dokaz u postupku. Stoga je nalazu i mišljenju stručnog radnika neophodno dati status dokaza u sudskom postupku ili da se istom utvrdi status vještaka.

Iz ISSS-a je generisan i podatak da 7,43% građana koji su pokušali ostvariti pravo na MO u tome nije uspjelo zbog evidencije o tome da su odbili ponuđeno zaposlenje ili neki vid aktivne politike zapošljavanja, pa bi bilo uputno analizirati razloge odbijanja. Iz dobijenih podataka može se zaključiti da je potrebno smanjiti/redefinisati kriterijume u djelu posjedovanja zemljišta i poljoprivrednih šuma koji su najčešća smetnja pri ostvarivanju prava na MO iako se najčešće radi o neobrađivom zemljištu odnosno zemljištu koje se ne može valorizovati kroz upotrebu ili putem prodaje, s izuzetkom ribnjaka i pašnjaka kod kojih postoji veća mogućnost valorizacije. Uprava za nekretnine nema vrijednosnu kategorizaciju zemljišta koju bismo mogli iskoristiti za dodatno preciziranje kategorizacije zemljišta odnosno kriterijuma za MO, pa je za zakonsku izmjenu po ovom pitanju preduslov da Uprava za nekretnine uradi vrijednosnu kategorizaciju zemljišta.

Nažalost, evidentno je da centri za socijalni rad uglavnom ne pribjegavaju da porodicama u stanju neupitne socijalne potrebe odobre MO putem diskrecionog prava, koje je upravo radi ovakvih situacija kao korektivni faktor predviđeno Zakonom, a zbog toga što će možda biti pod lupom u smislu odgovornosti za zloupotrebe. Zakonom je data ta mogućnost za samohrane roditelje i porodice gdje su svi članovi porodice nesposobni (član 25 Zakona). Stoga je potrebno otkloniti tu barijeru koju je prije svega nametnulo javno mnjenje, odnosno podstaći centre da u većem obimu primjenjuju tu zakonsku mogućnost.

6. Analiza socio-ekonomskog položaja lica s invaliditetom (korisnika lične invalidnine)

Analiza socio-ekonomskog položaja lica s invaliditetom urađena je tako što su analizirani korisnici prava na ličnu invalidninu, u decembru 2019. godine. Za korisnike prava na ličnu invalidninu, u informacionom sistemu, postoje podaci o njihovim porodicama, odnosno članovima porodica. Pošto se pravo na ličnu invalidninu ostvaruje isključivo po osnovu nalaza ocjene i mišljenja socijalno-ljekarske komisije, nezavisno od socio-ekonomskog stanja korisnika tj. njihovog prihodovno-imovinskog stanja, odnosno njihove porodice, cilj analize jeste da utvrdi u kakvim socijalnim i ekonomskim uslovima žive korisnici LI.

Ukupan broj korisnika LI u decembru 2019. godine bio je 2673. **Od svih korisnika prava na LI njih 51 ili 1,9% žive u porodicama koje ostvaruju pravo na MO**, što znači da te porodice žive u nepovoljnim materijalnim uslovima. Kad se ukupan broj korisnika LI umanji za one koji ostvaruju MO, dobija se broj od 2622 korisnika za koje je urađena analiza.

Da bi se dobili podaci o imovini i prihodima lica s invaliditetom, bilo je potrebno simulirati njihove zahtjeve za MO, jer se samo kod tog tipa zahtjeva, automatskom razmjenom podataka s relevantnim institucijama, formiraju podaci o imovini i prihodima korisnika i članova njihovih porodica.

Da bi se pratili socio-ekonomski pokazatelji u zavisnosti od godina života, korisnici prava na LI podijeljeni su u tri starosne grupe:

- do 18 godina, 736 korisnika
- od 18 do 40 godina, 965 korisnika
- preko 40 godina: 921 korisnik.

U okviru starosnih grupa, slučajnim uzorkovanjem dobijen je uzorak od 1,5% populacije i to: do 18 godina - 11 korisnika; od 18 do 40 godina - 14 korisnika i preko 40 godina - 14 korisnika.

Za navedeni skup korisnika izvršena je simulacija podnošenja zahtjeva za MO i tako su prikupljeni dokazi, razvrstani u sljedeće kategorije:

- ukupan prihod porodice
- izvod iz Uprave za nekretnine o (ne)posjedovanju nepokretne imovine
- posjedovanje motornog vozila, dokaz iz registra motornih vozila
- posjedovanje stočnog fonda, dokaz iz registra Veterinarske uprave.

6.1. Prihodi porodica korisnika lične invalidnine

Prilikom analize prihoda u obračun su uzeti svi prihodi evidentirani u Poreskoj upravi Crne Gore (PU), prihodi po osnovu penzijsko-invalidskog osiguranja ostvareni u Fondu PIO, prihodi po osnovu nezaposlenosti, ostvareni kod ZZZCG, prihodi po osnovu starićkih naknada ostvarenih kod Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja i prihodi po osnovu naknade roditelju ili staratelju lica korisnika LI.

U analizi nijesu uzimani u obzir prihodi koji se po Zakonu o socijalnoj i dječjoj zaštiti ne smatraju prihodima: *lična invalidnina; dodatak za njegu i pomoć; dodatak za djecu; naknada za novorođeno dijete, odnosno naknada po osnovu rođenja djeteta za lice koje se nalazi na evidenciji Zavoda za zapošljavanje i redovnog*

studenta ostvarena u skladu s ovim zakonom; primanja po osnovu nagrade; otpremnina pri odlasku u penziju; jednokratna novčana pomoć itd. Pošto su ovi prihodi većinom ostvareni po osnovu materijalnih davanja, oni će biti dio posebne analize koja se odnosi na višestruka materijalna davanja (Poglavlje 7).

Urađenom simulacijom došlo se do podatka da je **prosječan prihod porodice korisnika LI – 595 eura**. Te porodice u prosjeku imaju 3,28 članova. U Tabeli 14 dat je pregled broja korisnika, broja članova porodice i prihoda rrvrstanim po starosnim grupama.

Tabela 14: Prihod porodica korisnika LI po starosnim grupama

starosna grupa	broj korisnika	procentualno učešće	prosječan broj članova porodice	prosječan prihod
korisnici LI mlađi od 18 godina	736	28%	3.90	481
korisnici LI od 18 do 40 godina	965	37%	3.57	602
korisnici U stariji od 40 godina	921	35%	2.50	677
UKUPNO	2622	100%	3.28	595

Najveći broj korisnika, 37%, pripada starosnoj grupi od 18 do 40 godina života. Interesantno je da prihod raste s godinama starosti, tako da porodice korisnika koji su stariji od 40 godina, ostvaruju najveći prosječan prihod u iznosu od 677 eura. S druge strane, broj članova porodica opada s povećanjem godina starosti i kreće se od 3,9 za korisnike mlađe od 18 godina, do 2,5 za korisnike starije od 40 godina.

6.2. Imovinsko stanje porodica korisnika lične invalidnine

Za analizu imovinskog stanja porodica korisnika lične invalidnine, korišćeni su podaci o posjedu iz registra Uprave za nekretnine Crne Gore, podaci iz registra motornih vozila Ministarstva unutrašnjih poslova i podaci o posjedovanju stočnog fonda iz registra Veterinarske uprave. U Tabeli 15 prikazani su rezultati analize o posjedovanju nepokretne i pokretne imovine porodica korisnika prava na ličnu invalidninu. Nepokretnu imovinu, po podacima Uprave za nekretnine, posjeduje 64% porodica korisnika LI. Podaci obuhvataju stanove, kuće, zemljište, šume, a pošto se radi o zvaničnim podacima, odnosno uknjiženim nekretninama, za očekivati je da je faktički posjed nepokretnosti veći, prije svega zbog nelegalno izgrađenih objekata kao i zbog nezavršenih ostavinskih postupaka.

Tabela 15: Posjedovanje nepokretne i pokretne imovine porodica korisnika LI

starosna grupa	nepokretna imovina: kuća, stan, zemljište	pokretna imovina: vozilo	pokretna imovina: stočni fond
korisnici LI mlađi od 18 godina	55%	64%	9%
korisnici LI od 18 do 40 godina	71%	50%	21%
korisnici LI stariji od 40 godina	64%	36%	0%
svi korisnici	64%	49%	10%

Motorno vozilo posjeduje 49% porodica korisnika LI, s tim da je procenat veći za porodice mlađih korisnika, 64% za korisnike mlađe od 18 godina, dok 49% porodica korisnika LI starijih od 40 godina posjeduje motorno vozilo.

Stočni fond posjeduje 10% porodica korisnika LI invalidnine, na osnovu čega se može zaključiti da svaka deseta porodica korisnika LI živi na selu i bavi se poljoprivredom. Taj procenat za korisnike LI koji su u starosnoj dobi između 18 i 40 godina iznosi 21%.

6.3. Zaključna razmatranja

Od svih korisnika prava na ličnu invalidninu, njih svega 51 ili 1,9% žive u porodicama koje ostvaruju pravo na MO, što je inicijalni indikator da ove porodice nijesu u stanju socijalne potrebe kao što su porodice MO. Analiza je utvrdila da prosječna porodica LI ima 3,23 člana i prosječni mjesečni prihod od 595 eura. Na taj iznos može se dodati prihod po osnovu materijalnih davanja koje ove porodice ostvaruju – prosječno izdvajanje za korisnika lične invalidnine koje na mjesečnom nivou iznosi 403 eura. Taj iznos, zavisno od broja prava (do 6) koje korisnici LI mogu ostvariti na osnovu LI, kreće se u rasponu od 189,19 do 560,30 eura odnosno ukupno s prosječnim mjesečnim prihodom (595 eura) radi se o prihodu u iznosu raspona od 784,19 do 1.155,3 eura, što značajno prelazi iznos minimalne (222 eura) odnosno prosječne zarade (530 eura).

7. Analiza višestrukih davanja

Integrirani informacijski sustav socijalnog staranja – Socijalni karton omogućio je stvaranje baze podataka relevantnih za menadžment sistema socijalnog staranja i kreiranje politike socijalnog staranja. Prilikom osmišljavanja informacijskog sistema, jedan od osnovnih principa bio je da se za svakog korisnika formira njegov matični broj da bi se mogli pratiti svi postupci u vezi s tim korisnikom, bilo da se radi o materijalnim davanjima ili uslugama. Takođe, za svakog korisnika uneseni su podaci o njegovoj porodici po principu da svaki korisnik može pripadati samo jednoj porodici. Formiranje porodice bitno je da bi se pratila ukupna porodična situacija, odnosno potrebe porodice za materijalnim davanjima ili uslugama socijalne i dječje zaštite. Kad je informacijski sustav pušten u rad, preko njega su se ostvarivala prava samo na četiri osnovna materijalna davanja, ali veoma brzo uključena su i ostala materijalna davanja, a realizacijom II faze uključene su i usluge iz socijalne i dječje zaštite. Tako danas, zahvaljujući informacijskom sustavu, imamo formiranu sveobuhvatnu bazu podataka u sustavu socijalne i dječje zaštite.

Prije uvođenja informacijskog sistema često su se nametala pitanja o ukupnim sredstvima koja se izdvajaju za pojedinca ili za porodicu, a na takva pitanja nije se mogao dobiti precizan odgovor jer su postupci za ostvarivanje prava vođeni odvojeno, tj. nijesu bili vezani za matični broj korisnika pa se nije moglo zaključiti da su različiti postupci vezani za istog korisnika. Porodice nijesu bile formirane, pa se postupci pokrenuti za različite korisnike nijesu mogli grupisati po porodici ako korisnici pripadaju istoj porodici.

Zahvaljujući podacima iz informacijskog sistema, sada je moguće grupisati sva MD koja je ostvarila neka porodica ili član te porodice. Davanje kao što je materijalno obezbjeđenje, odnosi se na porodicu, ali njeni članovi mogu ostvariti i davanja koja su lična tj. koja se odnose na pojedinca. Analiza višestrukih davanja prvi put se radi korišćenjem podataka iz informacijskog sistema i ona treba da da odgovore na to koliko je porodica koje koriste jedno, dva, tri ili više MD, koja su to MD, koliki je ukupan iznos tih davanja na mjesečnom nivou, koliko je učešće porodica s višestrukim davanjima u ukupnom broju porodica itd.

Koncept analize jeste da se višestruka davanja analiziraju po osnovu ostvarivanja prava na osnovno MD, tj. koja se još davanja ostvaruju i koji su to iznosi po osnovu toga što su porodica odnosno član te porodice ostvarili pravo na materijalno obezbjeđenje, na ličnu invalidninu (LI) ili na dodatak za njegu i pomoć (DNJP). Takođe, uradiće se i analiza višestrukih davanja po porodicama koja će obuhvatiti sva MD, nezavisno od toga da li se radi o davanjima po osnovu provjere prihoda i imovine ili o kategorijskim davanjima.

7.1. Višestruka davanja po osnovu ostvarivanja prava na materijalno obezbjeđenje

Kao što je već opisano materijalno obezbjeđenje je jedino davanje koje se zasniva na provjeri prihoda i imovine građana. Međutim, po osnovu ostvarivanja ovog prava korisnici mogu ostvariti neka druga materijalna davanja, a to su:

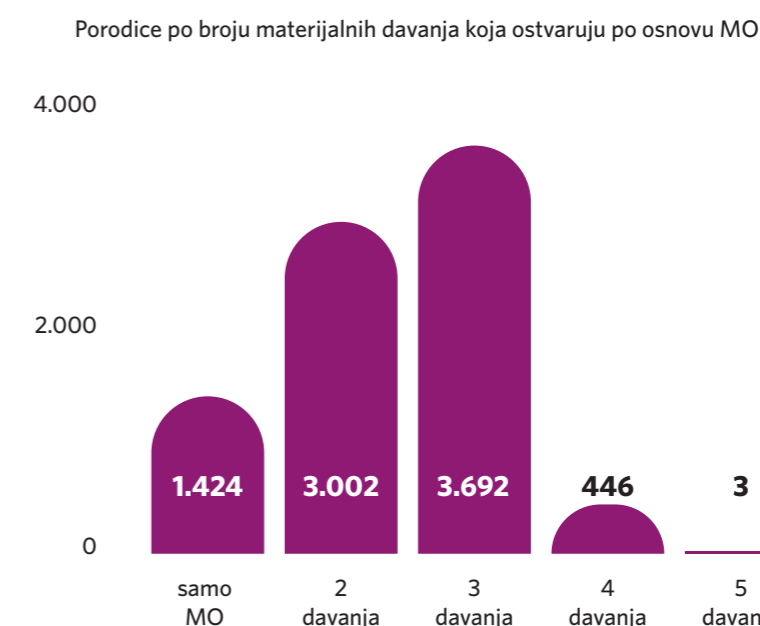
- Dječji dodatak (DD)
- Subvencije računa za utrošenu električnu energiju (SUB-EL)
- Troškovi ishrane u predškolskim ustanovama (TI)
- Jednokratna novčana pomoć (JNP)
- Troškovi sahrane (TS)

Uz navedena davanja, kao što je u uvodu naznačeno, korisnici MO mogu ostvariti i prava na zdravstvenu zaštitu, besplatne udžbenike i pravo na odmor i rekreaciju za djecu.

Za analizu su korišćeni podaci iz obračuna za decembar 2019. godine. Podaci za decembar 2019. godine su reprezentativniji od podataka za maj 2020. godine zbog toga što u maju 2020. godine, zbog pandemije, nijesu radile predškolske ustanove pa za ovaj mjesec ne postoje iznosi za troškove ishrane u predškolskim JU.

U decembru 2019. godine **8,567** porodica ostvarilo je MO, a u tim porodicama živi ukupno 28.779 članova. Od tih porodica samo **1.424 (17%)** ostvaruju jedno davanje (MO) dok **7.143 (83%)** porodica osim MO ostvaruju i neko drugo materijalno davanje.

Grafik 6: Porodice po broju materijalnih davanja koja ostvaruju po osnovu MO



U Tabeli 16 dat je pregled broja porodica koje su ostvarile MO u decembru 2019. godine, koje su po osnovu MO ostvarile neko drugo materijalno davanje kao i iznosi sredstava isplaćenih po osnovu MO i materijalnih davanja osvarenih po osnovu MO.

Tabela 16: Pregled materijalnih davanja ostvarenih po osnovu materijalnog obezbjeđenja

naziv davanja	broj porodica	iznos
MO	8,567	829,773.69
DD	5,899	309,198.29
SUB-EL	5,154	81,155.35
TI	650	20,526.61
JNP	30	2,587.79
TS	3	1,012.71
ukupna sredstva po osnovu MO		1,244,254.44
sredstva po osnovu izvedenih prava		414,480.75

Ukupni isplaćeni iznos za MO i davanja ostvarena po osnovu MO u decembru je **1.244.254,44** eura, što je za **50%** veći iznos od iznosa koji je isplaćen za MO (**829.773,69**). Najzastupljenije izvedeno pravo po osnovu ostvarivanja MO je **dječji dodatak koji ostvaruje 69%** porodica, dok **subvencije računa za utrošenu električnu energiju koristi 60%** porodica. **Troškove ishrane u predškolskim ustanovama iskoristilo je 7,6%** porodica, dok je jednokratna novčana pomoć dodijeljena za 30 porodica. U decembru 2019. godine, tri porodice su iskoristile pravo na troškove sahrane.

U Tabeli 17 prikazan je pregled broja porodica po broju davanja koje ostvaruju s ukupnim iznosom isplaćenih sredstava. U Tabeli je dat i prosječan iznos novčanih sredstava po porodici i prosječan broj članova porodice. Najveći je broj porodica koje ostvaruju tri materijalna davanja (**43%**) i one u prosjeku ostvaruju po **177,81** eura, a u njima živi u prosjeku po **4,27** članova.

Tabela 17: Pregled materijalnih davanja ostvarenih po osnovu materijalnog obezbjeđenja

broj davanja	broj porodica	ukupan iznos	prosječan iznos po porodici	prosječan broj članova porodica
samo MO	1,424	104,541.29	73.41	1.38
2 davanja	3,002	384,190.39	127.98	3.03
3 davanja	3,692	656,487.64	177.81	4.27
4 davanja	446	98,281.83	220.36	4.33
5 davanja	3	753.29	251.10	4.00
UKUPNO	8,567	1,244,254.44	145.24	3.36

Najveći ostvareni iznos za MO i ostala materijalna davanja po osnovu MO, u decembru 2019. godine iznosio je 341,06 eura. Ostvarila ga je šestočlana porodica koja osim MO ostvaruje DD, SUB-EL i TI.

Na osnovu urađene analize može se zaključiti da materijalno ugrožene porodice osim MO koje ostvaruju po osnovu provjere prihoda i imovine, ostvaruju i druga materijalna davanja koja su namijenjena poboljšanju njihove materijalne situacije. Za ostala davanja izdvajaju se sredstva u visini od oko 50% sredstava utrošenih za MO kao osnovno materijalno davanje. Čak 83% porodica ostvaruje dva ili više davanja. Kao drugo davanje najčešće je zastupljen dječji dodatak, a poslije toga subvencije računa za utrošenu električnu energiju.

Ovdje je potrebno naglasiti da korisnici MO, DNJP i LI mogu ostvariti i druga prava od strane lokalne samouprave, preduzeća, Crvenog krsta i NVO (rješavanje stambenih pitanja, odmor i rekreacija djece, jednokratne pomoći u novcu i robi, povlastice u saobraćaju za učenike, subvencije za račune pojedinih komunalnih predizeća i dr.).

7.2. Višestruka davanja po osnovu ostvarivanja prava na ličnu invalidninu

Pravo na ličnu invalidninu ima lice s teškim invaliditetom. Ovo materijalno davanje spada u kategorijska davanja, jer se ono ostvaruje po osnovu nalaza, ocjene i mišljenja socijalno-ljekarske komisije i ne zavisi od prihoda i imovine korisnika. Po osnovu ostvarivanja prava na ličnu invalidninu, korisnik može ostvariti pravo na:

- Dječji dodatak (DD)
- Subvencije računa za utrošenu električnu energiju (SUB-EL)

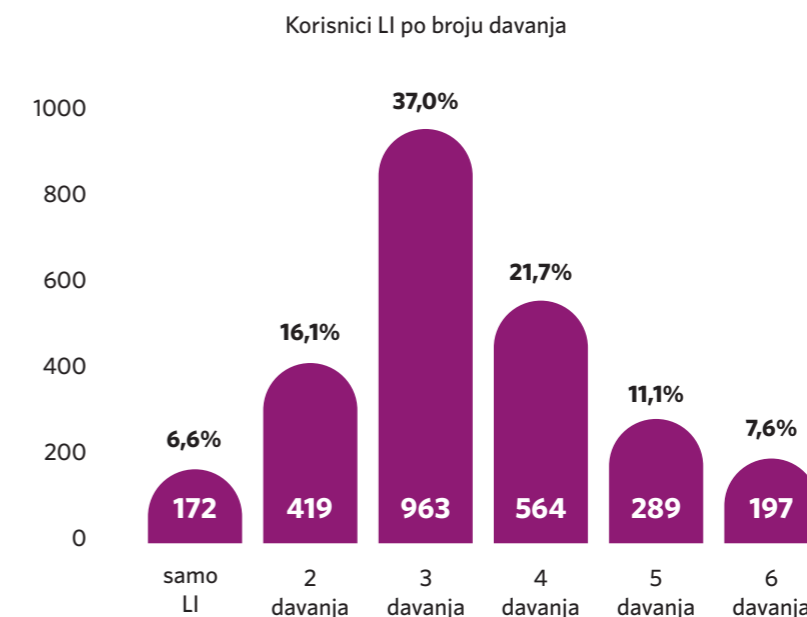
- Pomoć u vaspitanju i obrazovanju – troškove prevoza (PVO-TP)
- Povlastice na putovanje lica s invaliditetom (PPLI)
- Jednokratnu novčanu pomoć (JNP)
- Troškove sahrane (TS).

Lična invalidnina je, za razliku od MO, namijenjena zaštiti pojedinca i ne odnosi se na porodicu, ali po osnovu ostvarivanja prava na LI, jedan od roditelja, odnosno staratelj korisnika prava na ličnu invalidninu ima pravo na naknadu, za svakog korisnika pojedinačno. Zbog toga je u analizu višestrukih davanja po osnovu LI, uključeno i materijalno davanje:

- Naknada roditelju ili staratelju korisnika prava na ličnu invalidninu (NRS).

U decembru 2019. godine **2.604** lica ostvarila su pravo na ličnu invalidninu. Od tih lica, njih **172 (6,6%)** ostvaruje samo LI dok **2.432 (93,4%)** korisnika LI ostvaruje još neko davanje po osnovu ostvarenog prava na LI. U prava koja se ostvaruju po osnovu LI, uključena je i naknada roditelju ili staratelju korisnika LI. Najviše su zastupljeni korisnici koji ostvaruju **tri davanja, 37,0%**, a poslije njih korisnici koji ostvaruju četiri **davanja, 21,7%**. Grafik 7 prikazuje korisnike lične invalidnine po broju ostvarenih davanja.

Grafik 7: Korisnici lične invalidnine po broju ostvarenih davanja



U Tabeli 18 dat je pregled broja korisnika koji su ostvarili LI u decembru 2019. godine, broja korisnika koji su po osnovu LI ostvarili neko drugo materijalno davanje kao i iznosi sredstava isplaćenih po osnovu LI i materijalnih davanja ostvarenih po osnovu LI.

Tabela 18: Pregled materijalnih davanja ostvarenih po osnovu lične invalidnine

naziv davanja	broj korisnika	iznos
LI	2604	486,184.95
NRS	2133	442,747.43
SUB-EL	2064	28,941.15
PPLI	868	34,442.67
DD	754	32,701.23
PVO-TP	353	21,523.41
JNP	3	190.00
ukupna sredstva po osnovu LI		1,046,730.84
sredstva po osnovu izvedenih prava		560,545.89

Ukupna isplaćena sredstva za LI i davanja ostvarena po osnovu LI u decembru 2019. godine iznose **1.046.730,84** eura, što je za **115%** veći iznos od iznosa isplaćenog za LI (**486.184,95**). Najzastupljenije izvedeno pravo po osnovu ostvarivanja LI je **naknada roditelju ili staratelju korisnika prava na ličnu invalidninu (NRS) koju ostvaruje 82%** roditelja ili staratelja. Za ovu naknadu izdvajaju se sredstva približnog iznosa kao i za LI. Pravo na **subvencije računa za utrošenu električnu energiju iskoristilo je 79%** korisnika lične invalidnine.

Kad se ukupna izdvojena sredstva za davanja po osnovu lične invalidnine podijele s brojem korisnika, dobije se **prosječno izdvajanje za korisnika lične invalidnine koje na mjesečnom nivou iznosi 403 eura**.

U Tabeli 19 prikazan je pregled broja korisnika po broju davanja koje ostvaruju s ukupnim iznosom isplaćenih sredstava. Takođe je dat i prosječan iznos novčanih sredstava po korisniku, a u ta novčana sredstva uračunata je i naknada roditelju, odnosno staratelju. Za korisnike koji su ostvarili šest različitih davanja prosječan iznos na mjesečnom nivou je **560 eura**.

Tabela 19: Pregled materijalnih davanja ostvarenih po osnovu lične invalidnine

broj davanja	broj korisnika	ukupan iznos	prosječan iznos po korisniku
samo LI	172	32,539.95	189.19
2 davanja	419	125,733.11	300.08
3 davanja	963	382,402.70	397.10
4 davanja	564	253,310.14	449.13
5 davanja	289	144,104.99	498.63
6 davanja	197	110,388.63	560.35
UKUPNO	2,604	1,048,479.52	402.64

7.3. Višestruka davanja ostvarena po osnovu dodatka za njegu i pomoć

Pravo na dodatak za njegu i pomoć ima lice kome je zbog tjelesnih, mentalnih, intelektualnih ili senzornih oštećenja ili promjena u zdravstvenom stanju neophodna njega i pomoć da bi imalo obezbijeđen pristup zadovoljavanju potreba. Uslov za ostvarivanja prava na DNJP jeste da lice nije ostvarilo pravo na ličnu invalidninu. Po osnovu ostvarivanja prava na Dodatak za njegu i pomoć, korisnik može ostvariti pravo na:

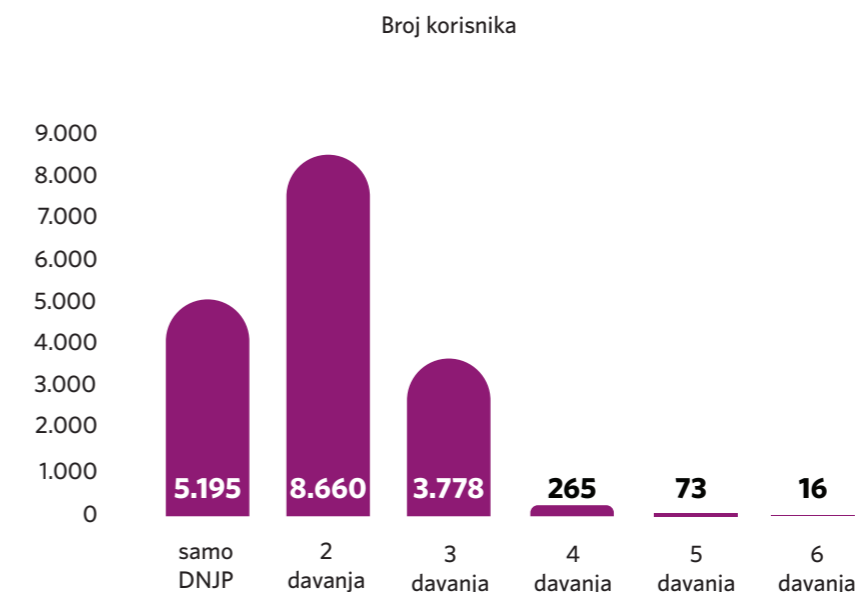
- Dječji dodatak (DD)
- Subvencije računa za utrošenu električnu energiju (SUB-EL)
- Pomoć u vaspitanju i obrazovanju – troškove prevoza (PVO-TP)
- Povlastice na putovanje lica s invaliditetom (PPLI)
- Jednokratnu novčanu pomoć (JNP).

Dodatak za njegu i pomoć je, kao i lična invalidnina, namijenjen zaštiti pojedinca i ne odnosi se na porodicu, ali po osnovu ostvarivanja prava na DNJP, jedan od roditelja, odnosno staratelj dvoje ili više korisnika DNJP ima pravo na naknadu, za svakog korisnika pojedinačno. Takođe, jedan od roditelja, odnosno staratelj koji ima najmanje jednog korisnika prava na ličnu invalidninu i jednog ili više korisnika prava na dodatak za njegu i pomoć, ima pravo na naknadu, za svakog korisnika pojedinačno. Zbog toga je u analizu višestrukih davanja po osnovu DNJP, uključeno i materijalno davanje:

- Naknada roditelju ili staratelju korisnika prava na ličnu invalidninu (NRS).

U decembru 2019. godine **17.987** lica ostvarilo je pravo na dodatak za njegu i pomoć. Od tih lica, njih **5.195 (29%)** ostvaruje samo DNJP, dok **12.792 (71%)** korisnika DNJP ostvaruje još neko davanje po osnovu ostvarenog prava na DNJP. Najviše su zastupljeni korisnici koji ostvaruju **dva davanja, 48%**, dok **tri davanja ostvaruje 21%** korisnika. Grafik 8 prikazuje korisnike dodatka za njegu i pomoć po broju ostvarenih davanja.

Grafik 8: Korisnici dodatka za njegu i pomoć po broju ostvarenih davanja



U Tabeli 20 dat je pregled broja korisnika koji su ostvarili DNJP u decembru 2019. godine, broja korisnika koji su po osnovu DNJP ostvarili neko drugo materijalno davanje kao i iznosi sredstava isplaćenih po osnovu DNJP i materijalnih davanja osvarenih po osnovu DNJP.

Ukupno isplaćena sredstva za DNJP i davanja ostvarena po osnovu DNJP u decembru 2019. godine iznose **1.700.106,46** eura, što je za **32%** veći iznos od iznosa isplaćenog za DNJP (**1.282.713,25**). Najzastupljenije izvedeno pravo po osnovu ostvarivanja DNJP je pravo na **subvencije računa za utrošenu električnu energiju koje je iskoristilo 66%** korisnika dodatka za njegu i pomoć, a slijedi **pravo na povlastice na putovanja lica s invaliditetom koje je iskoristilo 25%** korisnika.

Tabela 20: Pregled materijalnih davanja ostvarenih po osnovu dodatka za njegu i pomoć

naziv davanja	broj korisnika	iznos
DNJP	17987	1,282,713.25
SUB-EL	11814	148,816.54
PPLI	4481	171,975.45
DD	713	30,642.09
NRS	196	57,409.92
PVO-TP	157	7,419.21
JNP	16	1,130.00
ukupna sredstva po osnovu DNJP		1,700,106.46
sredstva po osnovu izvedenih prava		417,393.21

Kad se ukupna izdvojena sredstva za davanja po osnovu dodatka za njegu i pomoć podijele s brojem korisnika, dobije se **prosječno izdvajanje za korisnika dodatka za njegu i pomoć koje na mjesečnom nivou iznosi 94,52 eura**.

Indikativno je da pravo na povlastice na putovanja koristi samo četvrtina korisnika DNJP (25% - 4481 lica), a da se za ovo pravo izdvajaju značajna sredstva - 171.975,45 eura, što po korisniku u prosjeku iznosi 38,38 eura. Taj iznos je 57% iznosa dodatka za njegu i pomoć (67,50).

Prethodne tri analize urađene su posebno za tri davanja: materijalno obezbjeđenje, ličnu invalidninu i dodatak za njegu i pomoć, tako što su se analizirala ta davanja i po osnovu njih ostvarena materijalna davanja. Analizirani su broj korisnika i ukupna izdvojena sredstva po osnovu ostvarivanja prava na MO koje je zasnovano na provjeri prihoda i imovine i dva kategorijska davanja, LI i DNJP. Cilj analize je bio da se dođe do preciznih podataka kolika se sredstva izdvajaju za materijalna davanja ostvarena po osnovu ostvarivanja prava na osnovno davanje. Tako se za MO osim izdvajanja za to davanje izdvaja još oko 50% tih sredstava za ostala davanja po osnovu MO, za LI još 115% za davanja osvarena po osnovu LI i za DNJP još 32% sredstava za prava ostvarena po osnovu DNJP.

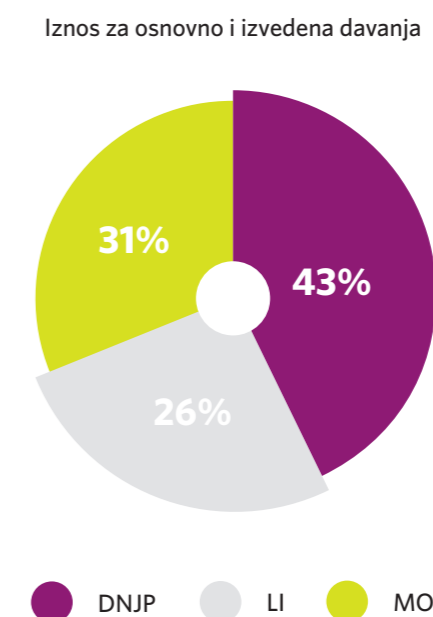
U Tabeli 21 dat je pregled novčanih sredstava izdvojenih za tri osnovna materijalna davanja i po osnovu njih ostvarenih davanja. Ukupan iznos u decembru 2019. godine je **3.991.091,74 eura**.

Tabela 21: Pregled novčanih sredstava izdvojenih za osnovna i izvedena materijalna davanja s brojem korisnika i prosječnim iznosom po korisniku

naziv davanja	iznos za osnovno davanje	iznos za osnovno i izvedena davanja	broj porodica/korisnika	prosječan iznos po korisniku (€)
MO	829,773.69	1,244,254.44	8,567	145.24
LI	486,184.95	1,046,730.84	2,604	401.97
DNJP	1,282,713.25	1,700,106.46	17,987	94.52
UKUPNO	2,598,671.89	3,991,091.74		

Grafik 9 prikazuje procentualno učešće materijalnih davanja u ukupnom iznosu. Najveće učešće ima DNJP 43%, slijedi MO sa 31% i na kraju LI 26%.

Grafik 9: Procentualno učešće materijalnih davanja u ukupnom iznosu uplaćenih sredstava



7.4. Višestruka materijalna davanja po porodici

Jedino materijalno davanje koje se odnosi na porodicu je materijalno obezbjeđenje i to je jedino davanje za koje se provjeravaju prihodi i imovina. Višestruka davanja koja se ostvaruju po osnovu MO analizirana su u poglavlju 5.1, a višestruka davanja po osnovu kategorijskih davanja, lične invalidnine i dodatka za njegu i pomoć u poglavljima 5.2. i 5.3.

U porodicama koje ostvaruju MO, kojima se pruža zaštita zbog nepovoljnih porodičnih okolnosti, mogu da žive i lica kojima se pruža zaštita zbog ličnih okolnosti, kako bi im se obezbijedio pristup zadovoljavanju potreba.

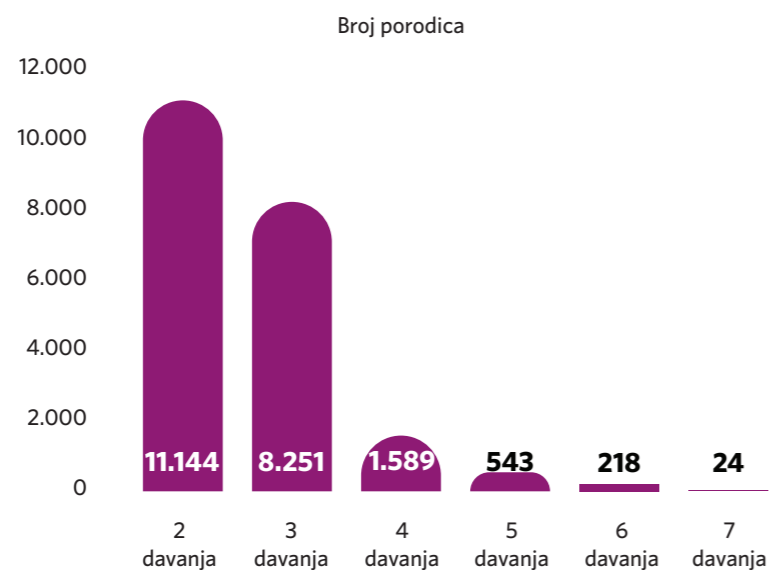
Naručilac analize želi da dođe i do podataka o višestrukim davanjima koje ostvaruju porodice bez obzira na to da li se radi o nepovoljnoj materijalnoj situaciji porodice ili o zdravstvenom stanju njenih članova, koje se utvrđuje po osnovu nalaza, ocjene i mišljenja socijalno-ljekarske komisije.

Osim materijalnih davanja koja su analizirana u prethodnim poglavljima, u ovu analizu uključena su i materijalna davanja koja se ostvaruju po osnovu statusa (novorođenče, nezaposleni roditelj djeteta do godinu dana):

- naknada za novorođeno dijete (ND)
- *Jedan od roditelja, usvojlac, staralac ili hranitelj može ostvariti pravo na jednokratnu naknadu za novorođeno dijete.*
- naknada po osnovu rođenja djeteta (NRD)
- *Jedan od roditelja koji je na evidenciji Zavoda za zapošljavanje i student može ostvariti pravo na mjesečnu naknadu po osnovu rođenja djeteta, do navršene jedne godine života djeteta.*

Od ukupnog broja porodica (26.737) koje ostvaruju neko materijalno davanje, čak **81% porodica (21.769) ostvaruje najmanje dva materijalna davanja**. Na Grafiku 10 prikazan je broj porodica koje ostvaruju više davanja. Dva davanja ostvaruje 51% porodica od ukupnog broja porodica koje ostvaruju više davanja, tri davanja 38%, dok četiri davanja ostvaruje 7% porodica. Šest davanja ostvaruje 1% porodica, a postoje i 24 (0,1%) porodice koje su ostvarile sedam davanja.

Grafik 10: Broj porodica po broju davanja



U Tabeli 22 prikazan je broj porodica po broju ostvarenih davanja, s ukupnim novčanim sredstvima (osnovno + izvedena prava) opredijeljenim tim porodicama, a takođe je dat i prosječan iznos po porodici.

Tabela 22: Porodice s višestrukim davanjima po broju davanja, ukupnim iznosima i prosječnim iznosom po porodici

broj davanja	broj porodica	ukupan iznos	prosječan iznos po porodici (€)
2 davanja	11,144	1,161,595	104
3 davanja	8,251	1,483,223	180
4 davanja	1,589	498,141	313
5 davanja	543	230,367	424
6 davanja	218	120,054	551
7 davanja	24	15,669	653
UKUPNO	21,769	3,509,049	

Najviše davanja, 6 i 7, ostvaruju porodice čiji član koristi neko od kategorijskih davanja, ličnu invalidninu ili dodatak za njegu i pomoć, a te porodice ostvaruju i najveće iznose. Najveće iznose koji su i preko 1000 eura ostvaruju porodice u kojima živi više lica koja su ostvarila neko od kategorijskih davanja, a jedan od njihovih roditelja ostvaruje „naknadu roditelju ili staratelju lica korisnika prava na ličnu invalidninu“.

Slijedi primjer (iz IISSS-a) petočlane porodice u kojoj oba djeteta koriste ličnu invalidninu, U porodici osim roditelja i dvoje djece živi i majka jednog od roditelja koja ostvaruje pravo na dodatak za njegu i pomoć.

DD	DNJP	LI	SUB-EL	PPLI	PVO-TP	NRS	UKUPNO
73.79	67.50	368.10	18.00	130.92	109.20	398.68	1,166.19

Kod porodica koje ostvaruju više davanja najzastupljenije su subvencije računa za utrošenu električnu energiju koje ostvaruje 18.180 porodica od 21.769 porodica koje imaju višestruka davanja, što je očekivano s obzirom na to da se subvencije ostvaruju i po osnovu materijalnog obezbjeđenja i po osnovu kategorijskih davanja. Zastupljenost osnovnih materijalnih davanja odgovara broju korisnika koji ostvaruju pravo, a od izvedenih davanja najzastupljeniji je dječji dodatak, a zatim pravo na povlastice na putovanja lica s invaliditetom. U Tabeli 23 prikazan je broj porodica po ostvarenim davanjima u decembru 2019. godine.

Tabela 23: Zastupljenost materijalnih davanja u porodicama s višestrukim davanjima

naziv davanja	skraćenica za naziv davanja	broj porodica
subvencije računa za utrošenu el. energiju	SUB-EL	18,180
dodatak za njegu i pomoć	DNJP	13,117
materijalno obezbjeđenje	MO	7,530
dječji dodatak	DD	7,026
pravo na povlastice na putovanja lica sa ivaliditetom	PPLI	5,307
lična invalidnina	LI	2,445
naknada roditelju ili staratelju korisnika prava na LI	NRS	2,191
troškovi ishrane u predškolskim ustanovama	TI	650
naknada po osnovu rođenja djeteta	NRD	529
pomoć u vaspitanju i obrazovanju-troškovi prevoza	PVO-TP	513
jednokratna novčana pomoć	JNP	39
naknada za novorođeno dijete	ND	36
troškovi sahrane	TS	12

7.5. Zaključna razmatranja, preporuke

Od ukupnog broja porodica (26.737) koje ostvaruju neko materijalno davanje, čak **81% porodica (21.769) ostvaruje najmanje dva materijalna davanja**. Od porodica korisnika MO samo 1.424 (17%) ostvaruju jedno davanje (MO) dok čak 7.143 (83%) porodica osim MO ostvaruju i neko drugo materijalno davanje. Tako je ukupni referentni mjesečni iznos za MO i davanja ostvarena po osnovu MO 1.244.254,44 eura, odnosno za 50% je veći od iznosa isplaćen za MO (829.773,69). Najveći udio ide na pravo na DD (69%), a najveći isnos isplaćen po osnovu MO i vezanih prava iznosi 341,06 eura za porodicu u stanju socijalne potrebe, što je značajno niže od iznosa prava koja se mogu vezati za LI (560,30 eura), a koja nužno nije u stanju socijalne potrebe.

Prosječna MO porodica ima 3,36 članova, a prosječan iznos po porodici (MO + vezana davanja) mjesečno iznosi svega 145,24 eura, odnosno prosječno 43,22 eura po članu MO porodice. U poređenju s ovim iznosom, prosječno izdvajanje za korisnika lične invalidnine (pojedinaac) iznosi 403 eura, odnosno 560 eura, a za korisnike LI koji su ostvarili šest različitih davanja, dok prosječno izdvajanje za korisnika dodatka za njegu i pomoć (DNJP) iznosi 94,52 eura, po osnovu višestrukih davanja. Mjesečno za MO izdvaja se oko 1.225.000 eura za oko 28.500 članova porodica, nešto niži iznos od oko 1.050.000 izdvaja se za oko 10 puta manji broj lica odnosno 2.604 korisnika LI, dok se iznos od oko 1.700.000 mjesečno izdvaja za 17.978 korisnika DNJP. Indikativno je da pravo na povlastice na putovanja koristi samo četvrtina korisnika DNJP (25%) a da se za ovo pravo izdvajaju značajna sredstva (171.975,45 eura), što po korisniku u prosjeku iznosi 38,38 eura. Taj iznos je čak 57% iznosa dodatka za njegu i pomoć (67,50 eura). Iako je Ministarstvo u više navrata posljednjih godina mijenjalo pravilnike koji se odnose na ovo pravo, nema čvrstih dokaza da je moguće u potpunosti prevenirati eventualne zloupotrebe ovog prava, pa se u tom smislu može jedino preporučiti pojačan inspekcijski nadzor nad javnim prevoznici i autobuskim stanicama.

Najviše davanja (6 i 7) ostvaruju porodice koje imaju člana koji koristi neko od kategorijskih davanja, ličnu invalidninu ili dodatak za njegu i pomoć, a te porodice ostvaruju i najveće iznose. Najveće iznose koji su i preko 1.000 eura ostvaruju porodice u kojima živi više lica koja su ostvarila neko od kategorijskih davanja, a jedan od njihovih roditelja ostvaruje „naknadu roditelju ili staratelju lica korisnika prava na ličnu invalidninu“.

Sve u svemu može se zaključiti da je MO dobro dizajnirano MD, pošto osim osnovnog prava pogotovo porodice s djecom uz MO dobijaju dodatni „paket“ pomoći u vidu drugih prava koja se ostvaruju na osnovu MO. Iako je iznos MO nizak, isti se ne smije izdvojeno posmatrati nego uvijek uz ostala prava koja MO „veže“. Takođe, paket koji MO obezbjeđuje kad su u pitanju radno sposobni korisnici, mora se uvijek posmatrati u kontekstu da se zaposleni građani s niskim prihodima ne smiju dovesti u nepovoljan položaj u odnosu na korisnike MO. Naravno, u razmatranje se mora uzeti u obzir pitanje neformalnog rada odnosno prihodovanje korisnika MO neregistrovanim radom, tzv. radom na crno.

Ovakav scenario koji podrazumjeva prosječan prihod po osnovu MO i vezanih prava u iznosu od 145,24, a uz potencijalnu zaradu od neformalnog rada dovodi do zaključka **da se ne isplati raditi za nisku platu**. Ovo je demotivirajući faktor i značajan dio razloga zašto je službama CZSR i ZZZCG jako teško radno aktivirati radno sposobnih korisnika MO, pored svih napora koji se preduzimaju. Vjerovatno je najgori scenario da radno sposobni ljudi u punoj životnoj snazi s maloljetnom djecom žive u siromaštvu i u zavisnosti od MD, koja je nažalost nekad višegeneracijska. Shodno Porodičnom zakonu imperativnom zakonskom normom roditelji su obavezni da izdržavaju svoju maloljetnu djecu, i nije dobro da isti ne privređuju ni na koji način pa bio to čak i rad na crno.

U tom smislu, preporuka je da se kroz najavljeni program subvencionisanja novih radnih mjesta, nadležni inspekcijski organi više ciljano usmjere na suzbijanje rada na crno, u smislu legalizacije neformalnih radnih mjesta korisnika MO. Transferom sa socijale na posao (W2W welfare2work), omogućili bi smanjenje budžetskih izdvajanja za socijalnu zaštitu i istovremeno bi se povećali budžetski prihodi od uplaćenih poreza i doprinosa.

8. Aneks: Analiza trendova zahtjeva za jednokratnu novčanu pomoć kao indikator krize izazvane pandemijom

Poređenjem podataka iz ISSS-a o broju i strukturi zahtjeva za jednokratnu novčanu pomoć (JNP) koje su građani podnijeli centrima za socijalni rad (CSR), u periodu mart – decembar 2020. god. indikativno smo analizirali eventualno pogoršanje ekonomske situacije materijalno najugroženijeg stanovništva, izazvanog pojavom pandemije.

Pregledom koji slijedi analizirani su podnosioci zahtjeva za JNP koji su korisnici materijalnog obezbjeđenja (MO), odnosno oni koji su siromašni i kao takvi su već u sistemu socijalne zaštite u poređenju s licima čije porodice ne koriste MO odnosno s potencijalno novim siromašnim. Analiza podnosilaca zahtjeva za JNP data je po opštinskoj odnosno regionalnoj pripadnosti, po polu i starosnoj strukturi.

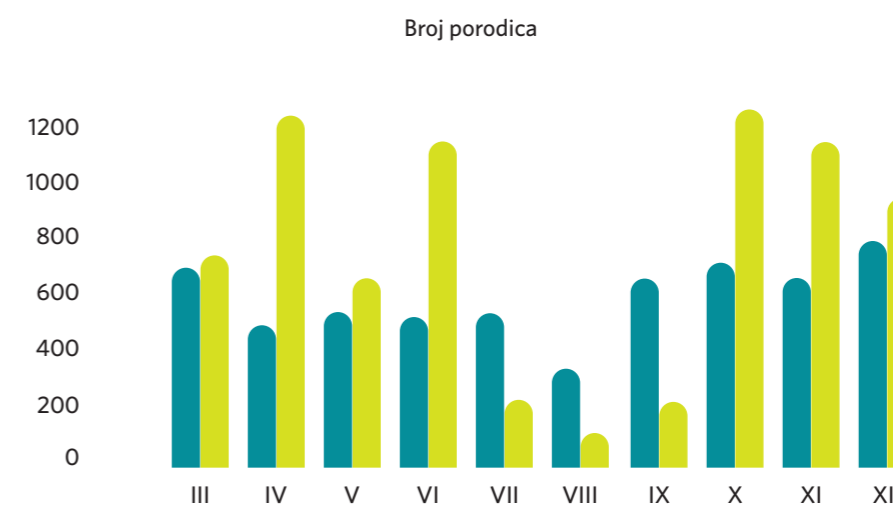
8.1. Poređenje broja zahtjeva za JNP u 2019. i 2020. godini

U uporednom periodu od 10 mjeseci 2019. godine (mart – decembar), centrima je predato ukupno **5.832** zahtjeva, dok je za isti period 2020. godine u centrima primljeno **7.498** zahtjeva, što znači da se broj zahtjeva uvećao za **29%**.

Ovdje se mora naglasiti da je zbog održavanja parlamentarnih izbora u periodu od gotovo tri mjeseca, shodno propisima koji se tiču izbornog zakonodavstva a koji za određeni vremenski period zabranjuju dodjeljivanje JNP, broj zahtjeva imao značajan pad pošto su građani bili informisani da u tom periodu ne mogu ostvariti JNP. Ako se kod poređenja broja zahtjeva izuzmu VII, VIII i IX mjesec, u kojima se nijesu mogle ostvariti jednokratne novčane pomoći, tada je broj zahtjeva za JNP u 2019. godini **4.325**, dok je za isti period 2020. godine **6.925**. To znači da se u periodu od sedam mjeseci u kojima je bilo moguće ostvariti JNP, broj zahtjeva povećao za čak **60%**, a zbog navedenih razloga, taj podatak je relevantniji od podatka koji se odnosi na svih 10 mjeseci.

Grafik 1 prikazuje broj zahtjeva za JNP koji su podneseni u centrima za socijalni rad u periodu od marta do decembra 2019. godine i u istom periodu 2020. godine.

Grafik 11: Uporedni broj zahtjeva za JNP za 10 mjeseci u 2019. i 2020. godini



8.1.1. Analiza po centrima za socijalni rad i regijama

U Tabeli 1 prikazan je broj zahtjeva po centrima za socijalni rad i po njihovim područnim jedinicama odnosno opštinama, za period mart – decembar 2020. godine.

Tabela 1: Broj zahtjeva po centrima/područnim jedinicama

naziv Centra/PJ	broj zahtjeva
CSR Bar	760
CSR Berane	1541
CSR Bijelo Polje	483
CSR Cetinje	384
CSR Danilovgrad	380
CSR Herceg Novi	261
CSR Kotor	299
CSR Mojkovac	208
CSR Nikšić	2803
CSR Plav	488
CSR Pljevlja	333
CSR Podgorica	4378
CSR Rožaje	1268
PJ Andrijevica	120
PJ Budva	140
PJ Golubovci	228
PJ Gusinje	241
PJ Kolašin	218
PJ Petnjica	283
PJ Plužine	38
PJ Tivat	150
PJ Tuzi	114
PJ Ulcinj	226
PJ Šavnik	42
PJ Žabljak	89

Prikaz broja zahtjeva po regijama dat je u Tabeli 2. Broj zahtjeva po regijama dat je u procentualnom odnosu u odnosu na ukupan broj zahtjeva. Može se primijetiti da je u posljednja tri mjeseca 2020. godine zabilježen rast broja zahtjeva za JNP u srednjoj regiji dok se u južnoj i sjevernoj bilježi pad u odnosu na ukupan broj zahtjeva.

Tabela 2: Procentualni broj zahtjeva po regijama u odnosu na ukupan broj zahtjeva

Zahtjevi za jednokratnu novčanu pomoć										
CG/regija	2020-3	2020-4	2020-5	2020-6	2020-7	2020-8	2020-9	2020-10	2020-11	2020-12
CG ukupno zahtjeva za JNP	723	1199	645	1111	231	118	224	1220	1109	918
srednja regija (br.zahtjeva%)	56.43%	58.30%	56.59%	36.45%	47.62%	18.64%	54.46%	52.54%	61.05%	64.27%
sjeverna regija (br.zahtjeva%)	33.06%	30.53%	32.71%	34.92%	40.69%	77.97%	41.96%	30.08%	27.95%	26.36%
južna regija (br.zahtjeva%)	10.51%	11.18%	10.70%	28.62%	11.69%	3.39%	3.57%	17.38%	11.00%	9.37%

8.1.2. Analiza po godinama života, po polu i po korišćenju materijalnog obezbjeđenja

U Tabeli 3 prikazan je procentualni broj zahtjeva po rasponu godina podnosioca, po polu podnosioca i po korišćenju materijalnog obezbjeđenja, za period mart – decembar 2020. godine.

Tabela 3: Procentualni broj zahtjeva po regijama u odnosu na ukupan broj zahtjeva

Zahtjevi za jednokratnu novčanu pomoć										
Naziv ustanove	2020-3	2020-4	2020-5	2020-6	2020-7	2020-8	2020-9	2020-10	2020-11	2020-12
CG ukupno zahtjeva za JNP	723	1199	645	1111	231	118	224	1220	1109	918
do 25 godina	7.19%	4.67%	4.19%	7.02%	7.79%	6.78%	8.04%	5.90%	7.57%	7.41%
od 26 do 40 godina	23.65%	30.61%	23.26%	25.38%	25.54%	21.19%	23.66%	40.90%	34.45%	30.39%
od 41 do 67 godina	60.17%	56.38%	61.09%	56.62%	58.87%	59.32%	58.93%	48.77%	50.05%	54.79%
preko 67 godina	8.99%	8.34%	11.47%	10.98%	7.79%	12.71%	9.38%	4.43%	7.94%	7.41%
podnosilac zaht. je muškog pola	41.08%	43.12%	42.17%	39.33%	40.26%	51.69%	37.05%	33.77%	34.27%	35.40%
podnosilac zaht. je ženskog pola	58.92%	56.88%	57.83%	60.67%	59.74%	48.31%	62.95%	66.23%	65.73%	64.60%
podnosilac zaht. je korisnik MO	27.39%	23.52%	30.23%	32.49%	38.96%	29.66%	33.93%	25.41%	22.81%	21.90%
podnosilac zaht. nije korisnik MO	72.61%	76.48%	69.77%	67.51%	61.04%	70.34%	66.07%	74.59%	77.19%	78.10%

8.1.3. Analiza po starosnoj dobi

Iz Tabele se može zaključiti da je na početku pandemije, u aprilu 2020. godine, porastao broj podnosioca zahtjeva starosne dobi od 26 do 40 godina života, odnosno radno sposobnog stanovništva. Isto se desilo i u oktobru 2020. godine u kojem ova kategorija čini čak 40,90% ukupnog broja zahtjeva. U naredna dva mjeseca bilježi se pad učešća zahtjeva korisnika iz ove kategorije u ukupnom broju zahtjeva.

8.1.4. Analiza po polu

Analizirajući pol podnosioca zahtjeva, može se zaključiti da je gotovo u čitavom predmetnom periodu veći broj podnosioca zahtjeva ženskog pola. Najveća razlika bilježi se u oktobru 2020., kad su osobe ženskog pola podnijele čak dvije trećine zahtjeva, odnosno 66,23% u odnosu na ukupan broj zahtjeva.

8.1.5. Analiza po korišćenju materijalnog obezbjeđenja

Većina podnosioca zahtjeva nijesu korisnici prava na MO. Njihovo učešće je od 67,51% u junu do 78,10% u decembru 2020. godine. Posljednja tri mjeseca bilježi se rast podnosioca zahtjeva koji nijesu korisnici materijalnog obezbjeđenja.

8.1.6. Zaključna razmatranja

Iz navedenog možemo konstatovati, ako se kao indikator uticaja aktuelne pandemije na materijalnu situaciju građana uzme obraćanje građana za JNP, da je kriza evidentna. Tako je broj zahtjeva za JNP porastao za čak 60% u odnosu na uporedni period. Podatak koji još više zabrinjava jeste da ovaj vid pomoći najviše traže lica koja nijesu u sistemu socijalne zaštite (67,51%) odnosno „novosiromašni“, ali i činjenica da većina tih lica u radno sposobnoj strosnoj dobi (od 26 do 40 godina) pa je indikativno da se radi o licima koja su ostala bez izvora prihoda po osnovu zarada. U posljednjim mjesecima bilježi se trend rasta zahtjeva u centralnoj regiji. Takođe, u dvostruko većem broju podnosioci zahtjeva za pomoć su žene, što može indikovati gubitak radnih mjesta u uslužnim djelatnostima gdje su žene dominantno zaposlene.

9. Zaključna razmatranja i preporuke

Dobar nacionalni sistem socijalne zaštite, pogotovo za manje zemlje, jeste sistem u kome se svim materijalnim davanjima upravlja jednoobrazno i centralizovano odnosno pod ingerencijom jednog resora, u našem slučaju socijalnog staranja u okviru MFSS. Generalno, naš sistem jeste takav, s izuzetkom par socijalnih davanja koja se ostvaruju kod drugih resora: staračke (poljoprivredne) naknade (Ministarstvo poljoprivrede), davanje za lica s invaliditetom (ZZZCG), subvencije za električnu energiju koja se dijelom plaćaju iz budžeta Ministarstva ekonomije, a ostvaruju kod MFSS i davanja koja se ostvaruju kod lokalnih samouprava. Stoga bi prva preporuka mogla biti da se u perspektivi razmotri svrsishodnost da se sva davanja sa centralnog nivoa podvedu pod resor MFSS.

Dobar sistem podrazumijeva i manji broj dobro osmišljenih materijalnih davanja (MD). U sistemu socijalne zaštite imamo čak 18 vrsta materijalnih davanja, od kojih je samo materijalno obezbjeđenje (i djelimično dodatak za djecu) usmjereno na siromašne, dok su ostala prava kategorijska (LI, DNJP itd.) i njih ostvaruju i građani dobrog imovinskog statusa, što često kod laičke javnosti stvara percepciju da „socijalu“ primaju i bogati, građani dobrog imovinskog statusa.

Krucijalni problem sistema socijalne zaštite je što se za davanja za materijalno ugrožene (siromašne) izdvaja svega ¼ (25% - 14,5 miliona godišnje od ukupno 58 miliona) ukupnih sredstava opredijeljenih za materijalna davanja. Ako se uzimu u obzir naknade za žene s troje i više djece i socijalne usluge, ovaj udio je još značajno manji. Uvođenjem kvazi univerzalnog dječjeg dodatka za djecu do 6 odnosno do 18 godina, davanja za materijalno ugrožene činila bi svega oko 10% odnosno oko 6% ukupnih izdvajanja za materijalna davanja. **Ovo neupitno upućuje na zaključak da je potrebno povećati udio izdvajanja za materijalno ugrožene odnosno siromašne građane.**

Ovdje se pokreće ključno pitanje: što je osnovni cilj, **svrha socijalne zaštite**, odnosno koga ona štiti? Osnovna svrha socijalne zaštite jeste da štiti one socijalno ugrožene građane tamo gdje su drugi sistemi zakazali³, odnosno da nije jedina obaveza socijalne zaštite da poboljšava položaj porodica, odnosno djece već je to prije svega obaveza svih drugih oblasti (zapošljavanje, obrazovanje, stambeno zbrinjavanje itd.). Socijalna zaštita ne treba i ne može riješiti sve probleme pošto to nije njen „mandat“, nego je to upravo „mandat“ drugih resora.

Stoga, umjesto univerzalnosti davanja, potrebno je povećati obuhvat socijalno ugroženih građana materijalnim obezbjeđenjem kroz izmjene kriterijuma za MO, na osnovu **analize greške isključenosti** (oni koju su u stanju socijalne potrebe, ali ne mogu da ostvare pravo na MO zbog rigidnih kriterijuma), odnosno omogućiti veći obuhvat materijalno ugroženih građana MO. Od izuzetne važnosti je istaći da bi na ovaj način porodice s djecom koje žive u siromaštvu ili u neposrednom riziku od siromaštva dobile „paket“ pomoći u obliku MO i davanja koje MO „veže“. Ovaj vid investicije u suzbijanju siromaštva mnogo je svrsishodniji u poređenju s dječjim dodatkom pošto iznos dodatka za djecu od 30 eura ne može porodicu izbaviti iz siromaštva, niti omogućiti zadovoljavanje razvojnih potreba djece. Zadovoljenje ovih potreba su prije svega obaveza roditelja a potom predškolskog i školskog sistema i usluga u zajednici za pomoć i podršku djeci.

Što se tiče prijedloga za povećanje iznosa MO, neupitno je da je trenutni iznos MO nizak i da on jedva može obezbijediti najelementarnije potrebe. **S druge strane, zabrinjavajuće je da je čak 71% porodi-**

³ Porodični zakon (čl. 7): Pravo je svakog lica da slobodno odlučuje o rađanju svoje djece, a kao roditelja da stvara mogućnosti i obezbjeđuje uslove za njihov zdrav psihofizički razvoj u porodici i društvu. Država mjerama socijalne, zdravstvene i pravne zaštite, sistemom vaspitanja, obrazovanja i informisanja, politikom zapošljavanja, stambenom i poreskom politikom, kao i razvijanjem svih drugih djelatnosti u korist porodice i njenih članova obezbjeđuje uslove za slobodno i odgovorno roditeljstvo.

ca (sa 26.850 članova) korisnika materijalnog obezbjeđenja radno sposobno (porodice s djecom) u poređenju s 29% porodica (sa 3.094 člana) koje ostvaruju pravo po osnovu radne nesposobnosti.

Kako iznos MO nije dovoljan za osnovne potrebe, ovdje se mora otvoriti i pitanje neregistrovanog rada, tzv. rada na crno radno sposobnijih korisnika MO. Stoga se kod razmatranja povećanja iznosa MO za radno sposobne mora voditi računa da prosječan prihod po osnovu MO i vezanih prava uz pretpostavku prihoda od neregistrovanog rada, **može dovesti do zaključka da se ne isplati raditi za nisku platu, nego da je bolje raditi na crno i primati „socijalu“.** Uz navedno, kroz izmjene Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti imperativ je vratiti pređašnje rješenje da je uslov za ostvarivanje prava na MO da je radno sposobno lice na evidenciji ZZZCG. Aktuelno zakonsko rješenje prouzrokovalo je nepotrebnu problematiku u primjeni i dodatno bespotrebno opteretilo centre. Takođe, ovdje je neophodno uskladiti i kontradiktorna zakonska rješenja (u skladu s izmjenama Zakona o zapošljavanju iz 2019), u smislu definicije aktivnih tražilaca posla pošto je upitno jesu li svi radno sposobni korisnici MO zaista aktivni tražioci posla.

U tom smislu, preporuka je da se kroz najavljeni program subvencionisanja novih radnih mjesta, nadležni inspekcijski organi više ciljano usmjere na suzbijanje rada na crno, u smislu legalizacije neformalnih radnih mjesta korisnika MO. Transferom sa socijale na posao (W2W – welfare2work), omogućili bi smanjenje budžetskih izdvajanja za socijalnu zastitu i povećanje broja zaposlenih.

Da bi se postigao veći obuhvat MO, potrebno je smanjiti propisane kriterijume za MO i to prvenstveno kvadraturu u dijelu posjedovanja zemljišta i poljoprivrednih šuma koji su, kako je studija pokazala, najčešća smetnja pri ostvarivanju prava na MO (25% – greška isključenosti). Najčešće se radi o neobradivom zemljištu odnosno zemljištu koje se ne može valorizovati kroz bavljenje poljoprivredom ili putem prodaje, te tako suštinski ne utiče na prihod porodice.

U nedostatku instituta socijalne penzije u Crnoj Gori, stara (67+) radno nesposobna lica koja nemaju drugih prihoda niti imovine pravo na MO ostvaruju u iznosu od svega 68,30 eura. Od te kategorije samci čine čak 86%, a domaćinstva s dva radno nesposobna člana, koja primaju 76,2 eura mjesečno, čine 11% domaćinstava, odnosno jednočlana i dvočlana domaćinstva čine ukupno **čak 97% starih i radno nesposobnih korisnika MO.** Shodno nalazima ove studije koja se prvi put bavi ovim pitanjem, neupitno je i prioritarno potrebno povećati iznos materijalnog obezbjeđenja za sva radno nesposobna lica, a prvenstveno za lica preko 67 godina starosti koja su najugroženija. Izlišno je konstatovati da od navedenih iznosa nije moguće živjeti i da se radi o jednoj od socijalno najugroženijih grupa. Stoga je prioritet zakonskim rješenjem povećati iznos MO za ova lica u predloženom iznosu. Studija je analizirala i starija lica koja ostvaruju pravo na staračku naknadu (SN) u iznosu od 102 eura mjesečno koja se ostvaruje kod Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja. Simulacija je pokazala da ova lica ne mogu ostvariti MO zbog posjedovanja zemljišta (uslov za SN), pa je nemoguće „spojiti ova dva prava“. Može se zaključiti da su krosinici SN, pošto primaju iznos od 102 eura i posjeduju imovinu, u povoljnijem položaju u odnosu na stara, radno nesposobna lica koja ostvaruju MO (68 eura), a nemaju imovinu i prihode.

Kako lica koja su ostvarila pravo na minimalnu starosnu penziju ne bi bila dovedena u nepovoljan položaj, prijedlog je da se iznos MO za ova lica poveća do iznosa koji bi bio od 20% do 30% niži od iznosa minimalne penzije (145 eura), pri tom uzimajući u obzir obavezu izdržavanja od strane bračnog druga, djece i drugih lica, shodno Porodičnom zakonu. Tako bi iznos MO za pojedinca bio 101,5 (30% niže od minimalne penzije) odnosno 116 (20%) eura za pojedinca ili za dva člana porodice 117,43 (30%) odnosno 134 (20% niži) eura.

- ✓ Radno nesposobni samci (67+):

101,5 - 68,3 eura = 33,2. Za 464 korisnika x povećanje u iznosu od 33,2 = 15.404 mjesečno x 12 mjeseci = 184,858 eura godišnje.

- ✓ Radno nesposobni sa dva člana (67+):

117,3 - 76,2 = 41,1 x 57 = 2.343 eura x 12 mjeseci = 28,112 eura godišnje.

- **A + B ukupno 212.970 eura godišnje.**

Ukoliko bi se povećao iznos MO i za ostale radno nesposobne (mlađi od 67 godina) za 20%, iznos MO za jednog člana iznosio bi 79 eura a za dva člana 91,44 eura mjesečno.

- ✓ Za ostalih radno nesposobnih (nalaz Komisije) 1.906 korisnika x 20% povećanje potrebno je izdvojiti dodatnih 26.000 eura mjesečno, tj. iznos od 312.000 na godišnjem nivou

- **A + B + C ukupno: 524.970 eura godišnje.**

Ukoliko bi se iznos MO povećao i za ostale korisnike MO – radno sposobne (za još oko 5.500 porodica) u iznosu od 10%, na osnovu kalkulacije isplate za maj 2020. koja je iznosila 665.845, uz povećanje od 10% (66.584 eura mjesečno), bilo bi potrebno dodatno izdvojiti 799.014 eura na godišnjem nivou.

- **MO – A + B + C + D = 1.323.984 eura godišnje**

- ✓ Ukoliko se usvoji i prijedlog o uvećanju DD za postojeće korisnike (14.000 djece x -20 eura), bilo bi potrebno izdvojiti dodatnih 3.360.000 eura godišnje.

MO + DD (A + B + C + D + E) = **4.673.984 eura godišnje**

Što se tiče kategorijskih davanja, reformom sistema utvrđivanja invaliditeta⁴ stvorile se uslovi za reviziju korisnika prava po osnovu invaliditeta kojih okvirno ima 55.000 u svim resorima (socijalna zaštita, zapošljavanje, PIO, boračko-invalidska zaštita, obrazovanje). Reformom se stvara se i preduslov za razmatranje uvođenja inkluzivnog dodatka za lica s invaliditetom. Uvođenjem inkluzivnog dodatka moglo bi se ukinuti čak osam vrsta prava i tako optimizovati broj davanja, što bi istovremeno uz izmještanje poslova vještačenja iz centra značajno rasteretilo centre. U poređenju s MO gdje se za materijalno ugrožene građane izdvaja 1.225.000 eura mjesečno za oko 28.500 članova porodica, za sve LI (bez vezanih prava) izdvaja se 1.050.000 za 2.604 korisnika, što čini skoro 10 puta veći iznos u korist LI. Međutim, troškovi života lica s invaliditetom značajno su veći od troškova života lica bez invaliditeta, pa je kao preduslov za razmatranje uvođenja inkluzivnog dodatka ili povećanja iznosa postojećih prava (LI, DNJP itd.), neophodno uraditi kvalitetnu analizu troškova života lica s invaliditetom. Ilustracije radi, neka inicijalna razmatranja u vezi s iznosom inkluzivnog dodatka mogu ići u pravcu tri kategorije (zavisno od potrebnog stepena podrške), pa bi tako npr. lica drugog stepena podrške mogla da primaju 150 eura, lica s trećim stepenom – 300 eura i 700 eura lica četvrtog stepena podrške (lica kojima je potrebna 24-satna briga i njega), a ukoliko se kao okvir uzme sadašnji nivo ukupnih izdvajanja za kategorijska davanja, koja čine 69% izdataka za MD. Naravno, podrazumijeva se da se ovdje moraju uzeti u obzir i socijalne i druge usluge i njihov finansijski iskaz. Inkluzivni dodatak čini se kao dobro rješenje između ostalog i zbog toga što sada imamo nepravednu situaciju da npr. korisnici LI koji su zaposleni, odnosno oni kojima nije potrebna podrška većeg obima ostvaruju pravo na LI (u istom iznosu) kao i lica kojima je pomoć trećih lica potrebna 24 sata. Uvođenje stepena podrške a shodno tome i bolje targetiranje s materijalnim

4 <https://www.me.undp.org/content/montenegro/sr/home/projects/reforma-sistema-utvrivanja-invaliditeta.html>

davanjima i uslugama, čini se pravednijim rješenjem za lica s invaliditetom i njihove porodice, a istovremeno i načinom da se spriječe eventualne zloupotrebe. Izmještanjem poslova utvrđivanja invaliditeta iz centara i smanjenjem broja davanja sa sedam na jedno, **centri bi se značajno rasteretili**, a stručni radnici bi konačno više vremena mogli posvetiti socijalnom radu s korisnicima.

Studija je pokazala da je indikativno da pravo na povlastice za putovanja koristi četvrtina korisnika DNJP (25%), a da se za to pravo izdvajaju značajna sredstva u iznosu od 171.975,45 eura mjesečno, što po korisniku u prosjeku iznosi 38,38 eura. Taj iznos je čak 57% iznosa DNJP (67,50 eura), pa se u međuvremenu može razmotriti ukidanje tog prava na uštrb povećanja iznosa DNJP, a u okviru trenutnog budžetskog izdvajanja za to pravo.

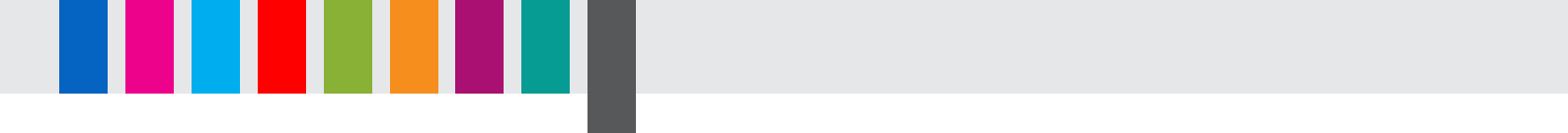
Što se tiče ekonomsko socijalnog položaja korisnika LI, nalazi studije mogu se sumirati na sličan način. **Svega 1,9% (51 korisnik) korisnika LI žive u porodicama koje ostvaruju pravo na MO**, što je inicijalni indikator da ove porodice nijesu u stanju socijalne potrebe na način kao što su to porodice MO. Prosječna LI porodica ima 3,23 člana i prosječni mjesečni prihod od 595 eura. Na taj iznos može se dodati prihod po osnovu materijalnih davanja koji prosječno za korisnika lične invalidnine na mjesečnom nivou iznosi 403 eura. Zavisno od broja prava (do 6) koje korisnici LI mogu ostvariti, ovaj iznos kreće se u rasponu od 189,19 do 560,30 eura odnosno ukupno s prosječnim mjesečnim prihodom (595 eura) radi se o prihodu u rasponu od 784,19 do 1.155,3 eura, što značajno prelazi iznos minimalne (222 eura) odnosno prosječne zarade (530 eura).

Čak 83% porodica na osnovu MO ostvaruje i neko drugo materijalno davanje. To je najčešće dodatak za djecu (69% porodica) i subvencije računa za utrošenu električnu energiju (60% porodica). Tako je ukupno za MO i davanja ostvarena po osnovu MO (decembar 2019) isplaćeno 1.244.254,44 eura, što je za oko 40% veći iznos od iznosa koji je isplaćen samo za MO (829.773,69).

Prosječna MO porodica ima 3,36 članova, a prosječan iznos po porodici (MO + vezana davanja) mjesečno iznosi svega 145,24 eura, odnosno prosječno **43,22 eura po članu MO porodice**. U poređenju s tim iznosom, prosječno izdvajanje **za korisnika LI iznosi 403 eura, odnosno 560 eura** za korisnike LI koji su ostvarili šest različitih davanja (197), dok izdvajanje za korisnika **DNJP iznosi 94,52 eura. Dok se za ova tri i vezana prava mjesečno za MO izdvaja oko 1.225.000 eura za oko 28.500 članova porodica, nešto niži iznos od oko 1.050.000 izdvaja se za 2.604 korisnika LI i iznos od 1.700.000 za 17.978 korisnika DNJP.**

Najviše davanja (6 i 7), ostvaruju porodice koje imaju člana koji koristi neko od kategorijskih davanja, ličnu invalidninu ili dodatak za njegu i pomoć, a te porodice ostvaruju i najveće iznose. Najveće iznose koji idu i preko 1.000 eura ostvaruju porodice u kojima živi više lica koja su ostvarila neko od kategorijskih davanja, a jedan od njihovih roditelja ostvaruje naknadu roditelju ili staratelju lica korisnika prava na ličnu invalidninu.

Ukupno isplaćena sredstva za davanja ostvarena po osnovu LI za decembar 2019. godine iznose 1.046.730,84 eura, što je za 115% veći iznos od iznosa koji je isplaćen za LI (486.184,95). Najzastupljenije izvedeno pravo je naknada roditelju ili staratelju korisnika prava na ličnu invalidninu (NRS) koju ostvaruje 82% roditelja ili staratelja. Za ovu naknadu izdvajaju se sredstva približnog iznosa kao i za osnovno pravo – LI. Kod ovog prava upitno je da li se svi korisnici zaista brinu o korisnicima LI, pa je potrebno razmotriti izmjene zakonskog rješenja tako da se osigura da se oni zaista i brinu o tom licu (i u kojoj mjeri), a u cilju izbjegavanja eventualnih zloupotreba.



Analiza višestrukih davanja pokazala je da se za MO izdvaja još oko 50% iznosa tih (MO) sredstava za ostala davanja po osnovu MO, za LI još **115%** za davanja osvarena po osnovu LI i za DNJP još 32% sredstava za prava ostvarena po osnovu DNJP.

Radi daljeg rasterećenja sistema socijalne zaštite, potrebno je izmjestiti/isključiti tri davanja po osnovu rada, a to su: 1. refundacija naknade zarade za vrijeme porodiljskog odsustva; 2. refundacija naknade zarade za vrijeme roditeljskog odsustva i 3. refundacija naknade zarade za polovinu radnog vremena. To nijesu davanja nego refundacije koje se zasnivaju na socijalnom osiguranju po osnovu zaposlenja, pa samim tim ne pripadaju sistemu socijalne zaštite. Uporedna rješenja iz regiona to potvrđuju, pa se tako ova prava ostvaruju kod Fonda za zdravstveno osiguranje, odnosno kod Nacionalne agencije za zapošljavanje. Izmještanjem ovih prava iz sistema socijalne zaštite centri za socijalni rad bi se dodatno rasteretili.

Da je socijalna zaštita prva adresa za građane koji se usljed socijalnih rizika (gubitak posla, smrt, bolest ili invaliditet) nađu u stanju socijalne potrebe, da se zaključiti analizom trenda rasta zahtjeva za jednokratnu novčanu pomoć (JNP), datim u Aneksu studije. Broj zahtjeva za JNP porastao je za čak 60% u odnosu na uporedni period u prethodnoj godini. Podatak koji još više zabrinjava jeste da ovaj vid pomoći najviše traže lica koja nijesu u sistemu socijalne zaštite (67,51%) odnosno „novosiromašni“, ali i činjenica da je nažalost, većina tih lica u radno sposobnoj starosnoj dobi od 26 do 40 godina. Stoga se može zaključiti da su efekti aktuelne krize izazvane pandemijom evidentni, pa je za očekivati dalji nastavak ovog trenda, a što takođe treba računati pri projekcijama budžetskih izdvajanja za socijalnu zaštitu.

Imajući u vidu da se MO dodjeljuje za porodice i pojedince bez prihoda i imovine ili do propisanih cenzusa i da visina naknada ne može zadovoljiti njihove osnovne potrebe, takođe se može razmotriti da se Zakonom utvrdi obaveza isplate jednokratne novčane pomoći za sve te porodice u odnosu na broj članova ili u visini MO koji primaju, polugodišnje ili jednom godišnje.



Ministarstvo
finansija i
socijalnog staranja

