

ANALIZA INTEGRISANOG NASTUPA SISTEMA SOCIJALNE ZAŠTITE I ZAPOŠLJAVANJA U OBLASTI RADNE AKTIVACIJE

Prof. dr Nevenka Žegarac i dr Vojin Golubović



*Analiza integrisanog nastupa
sistema socijalne zaštite i zapošljavanja
u oblasti radne aktivacije*

Autori

Prof. dr Nevenka Žegarac i dr Vojin Golubović

Izdavač

Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori

Lektura i korektura

Sanja Mijušković i Lida Vukmanović Tabaš

Dizajn i prelom publikacije

Bad Brain studio

Podgorica, 2022.

ANALIZA INTEGRISANOG NASTUPA SISTEMA SOCIJALNE ZAŠTITE I ZAPOŠLJAVANJA U OBLASTI RADNE AKTIVACIJE



 Austrian
Development
Cooperation



Ova analiza je realizovana uz podršku UNDP–ja kroz zajednički projekat UN Aktiviraj!, koji finansira Fond Ujedinjenih nacija za ciljeve održivog razvoja, kao i projekta Promocija inkluzivnih tržišta rada na Zapadnom Balkanu, koji finansira Austrijska razvojna agencija. Stavovi iznijeti u ovoj publikaciji su stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove UNDP, Fonda Ujedinjenih nacija za ciljeve održivog razvoja niti Austrijske razvojne agencije.

LISTA AKRONIMA

ANALIZA INTEGRISANOG NASTUPA
SISTEMA SOCIJALNE ZAŠTITE I
ZAPOŠLJAVANJA U OBLASTI RADNE AKTIVACIJE

AMTR

Aktivne mjere tržišta rada

APZ

Aktivna politika zapošljavanja

AMZ

Aktivne mjere zapošljavanja

APTR

Aktivna politika tržišta rada

ARS

Anketa o radnoj snazi

CG

Crna Gora

CSR

Centar za socijalni rad

EU

Evropska unija

FG

Fokus grupa

ISSS

Informacioni sistem socijalnog staranja

KI

Ključni ispitanici (engl. *Key informants*)

LZ

Lokalna zajednica

MO

Materijalno obezbjeđenje

MONSTAT

Uprava za statistiku Crne Gore

NM-MO

Nalaz i mišljenje – Materijalno obezbjeđenje

PA

Lični savjetnik/savjetnica
(engl. *Personal adviser*)

PAS

Psihoaktivne supstance

PJ

Područna jedinica

RE

Romi i Egipćani

UNDP

Program Ujedinjenih nacija za razvoj
(engl. *United Nations Development Program*)

W2W

Welfare to work (Od socijalne pomoći do posla) –
programi i aktivnosti koje omogućavaju aktivaciju
radno sposobnih korisnika MO

ZSDZ

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti

ZZZCG

Zavod za zapošljavanje Crne Gore

SADRŽAJ

// SAŽETAK.....	8
01. UVOD.....	10
1.1. Pristup analizi	10
1.2. Prikupljanje podataka	12
02. STRATEŠKI I PRAVNI OKVIR.....	14
2.1. Strateški okvir aktivnih mjera tržišta rada za osobe koje su teško zapošljive	14
2.2. Pravni okvir aktivnih mjera tržišta rada	18
2.3. Međuinstitucionalna regulativa i saradnja	22
03. AKTIVACIJA NEZAPOSLENIH U KOMPARATIVNOJ PERSPEKTIVI I NA ZAPADNOM BALKANU.....	24
3.1. Kratak pregled teorijskih i praktičnih pristupa aktivacionim politikama za tržište rada	24
3.2. Strategije aktivacije u državama članicama Evropske unije	25
3.3. Socijalne usluge kao dio aktivnih mjera zapošljavanja	27
3.4. Kumulacija socijalnih naknada i zarade/strategija za prelazak socijalne pomoći ka (relativnoj) ekonomskoj samodovoljnosti i socijalnoj uključenosti	29
3.5. Integrirani nastup službi zapošljavanja i socijalne zaštite	32
3.6. Prethodne analize o radnoj aktivaciji korisnika MO u Crnoj Gori	36
04. SOCIJALNA INKLUZIJA I RADNA AKTIVACIJA RADNO SPOSOBNIH KORISNIKA MO – AKTUELNO STANJE.....	40
4.1. Socijalna i dječja zaštita u Crnoj Gori i radna aktivacija korisnika MO	40
4.2. Resursi centara za socijalni rad za radno aktiviranje radno sposobnih korisnika MO	43
4.3. Način (metodologija) rada zaposlenih u CSR na aktivaciji korisnika MO	47
4.4. Resursi Zavoda za zapošljavanje za radno aktiviranje radno sposobnih korisnika MO	50
4.5. Rashodi za mjere APZ	52
4.6. Korisnici MO na evidenciji ZZZCG	53
4.7. Način (metodologija) rada zaposlenih ZZZCG na aktivaciji korisnika	55
05. PRIKAZ I ANALIZA PODATAKA PRIKUPLJENIH PUTEM INTERVJUA I FOKUS GRUPE.....	60
5.1. Podaci prikupljeni u fokus grupama	60
5.2. Podaci iz intervjua s ključnim informerima	66
06. ZAKLJUČAK I PREPORUKE.....	74



U studiji *Analiza integrisanog nastupa sistema socijalne zaštite i zapošljavanja u oblasti radne aktivacije* prikazani su osnovni nalazi istraživanja, sprovedenog kako bi se dobile pouzdane informacije o trenutnim potrebama i izazovima koji se odnose na kapacitete ova dva sektora za združeni rad na aktivaciji radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja (MO). Na temelju dobijenih rezultata predložene su odgovarajuće preporuke.

Istraživanje je sprovedeno na osnovu prethodno definisanog metodološkog okvira s planom aktivnosti, kako bi se na najbolji način odgovorilo postavljenom zadatku i dale što konkretnije preporuke. Izveštaj je zasnovan na desk istraživanju i empirijskom istraživanju. Izvršena je desk analiza relevantnih tekstova, što je podrazumijevalo analizu zakonodavnog, institucionalnog i strateškog okvira, nacionalnih akcionih planova, programa i izvještaja u kojima se direktno ili indirektno targetiraju korisnici MO u Crnoj Gori, analizu postojeće institucionalne saradnje na njihovoj radnoj aktivaciji, te analizu više programa koji su u prethodnih nekoliko godina sprovedeni u ovoj oblasti. Pošto je istraživački proces zahtijevao i analizu dostupnih podataka iz različitih baza, izvršeno je mapiranje, prikupljanje i analiza podataka kojima raspolažu relevantne institucije. Empirijsko istraživanje je sprovedeno putem polustrukturiranih intervju s ključnim ispitanicima i u fokus grupama sa stručnim radnicima iz centara za socijalni rad (CSR) i savjetnicima iz Zavoda za zapošljavanje Crne Gore (ZZZCG), kako bi se dobili uvidi iz neposredne prakse. Na taj način prikupljene su kvalitativne informacije potrebne za analizu funkcionisanja mehanizma saradnje institucija u procesu socijalne inkluzije radno sposobnih korisnika MO.

Na osnovu izvršene analize dati su osnovni zaključci i preporuke za dalji razvoj politika,

zakonskih rješenja, programa i praksi u ovoj oblasti. Studija ukazuje na evidentan problem u uključivanju najranjivijih grupa – među kojima se kao posebna kategorija izdvajaju radno sposobni korisnici MO – na tržište rada, pa time i u domenu njihove socijalne inkluzije. Taj problem je posljedica **nepostojanja specifičnih politika, zakonskih rješenja, mjera i programa, kao i nedostatka oprijedjenih sredstava, što su preduslovi suštinske operacionalizacije ovog inače prepoznatog strateškog usmjerenja.**

Studija identifikuje i **neusaglašenost zakonskih rješenja** iz oblasti socijalne i dječje zaštite i onih iz oblasti zapošljavanja po pitanju samog određenja kategorije korisnika MO i postupka njihove identifikacije kao specifične grupe, koja zahtijeva posebne politike, mjere i programe za uključivanje na tržište rada. Utvrđene su i različite neusaglašenosti između institucija koje su najznačajnije za cjelokupni proces (CSR i ZZZCG). Usljed nepostojanja jasne koordinacije i odgovornosti u procesu radne aktivacije korisnika MO, **saradnja između pomenutih institucija u toj oblasti ne može se ocijeniti kao efikasna.** Pored toga, identifikovan je **pretežno administrativan rad** od strane stručnih radnika, a u CSR su razvijene **samo osnovne stručne procedure, a ne i vođenje slučaja** kao metodologija rada u materijalnim davanjima. Obeshrabrenosti stručnih radnika doprinosi i **nedovoljno uvažavanje njihovih nalaza i mišljenja** u dokaznom postupku tokom ostvarivanja prava na MO. Prema njihovoj ocjeni, podaci iz procjene dobijene u procesu izrade stručnog nalaza i mišljenja nedovoljno se koriste, što podriva primjenu aktivacije korisnika MO u praksi.

Brojne prepreke na različitim nivoima s kojima se institucije suočavaju onemogućavaju njihovu efikasnost. Jedna od osnovnih prepreka odnosi se na **niske budžetske rashode**

za mjere aktivne politike zapošljavanja (APZ) – u periodu 2017–2021. godine, ti rashodi su iznosili 8,4% ukupnih rashoda ZZZCG. Takođe, ova sredstva su u manjoj mjeri **dostupna** korisnicima MO nego drugim nezaposlenima. Naime, iako korisnici MO čine 15% svih registrovanih na ZZZCG, njihovo učešće u ukupnom broju korisnika mjera APZ iznosilo je svega 7% u periodu 2017–2021. godine, dok je tokom pandemije kompletan rad na aktivaciji znatno smanjen, i po obuhvatu i po opredijeljenim sredstvima. **Nedostatak prilagođenih mjera** koje bi bile na raspolaganju korisnicima MO i nelogičnost određenih zakonskih rješenja ukazuju na nemogućnost da oni istinski budu aktivni tražioci posla. To se posebno odnosi na pojedine kategorije korisnika MO koje su identifikovane u toku samog istraživačkog procesa (porodilje, osobe koje se brinu o nemoćnim članovima domaćinstva, koje žive u udaljenim naseljima i sl.). Dodatne prepreke za zapošljavanje predstavljaju **nizak obrazovni status i niska motivisanost korisnika**, koja se može objasniti različitim faktorima (potreba za stabilnim primanjima i sigurnošću, složena zdravstvena stanja, kompleksne porodične i životne okolnosti itd.).

Osim navedenih prepreka, u studiji se identifikuju i one u sistemskom pristupu aktivaciji, pri čemu se ukazuje na nedostatke u evidentiranju i evaluaciji postojećih podataka, te na nedovoljno korišćenje mogućnosti Informacionog sistema socijalnog staranja (ISSS). Efikasna aktivacija je u velikoj mjeri limitirana **nepostojanjem integrisanog pristupa** korisnicima MO koji bi bio individualizovan i zasnivao se na identifikaciji različitih ranjivosti unutar ove kategorije, kao i preprekama na makronivou. I pored zajedničkih napora dvije ključne institucije, dosadašnje mjere su pokazale **izrazito nisku efikasnost.** Tako je, na primjer, 2018. godine, kad se najviše radilo na unapređenju saradnje između CSR i ZZZCG, izrađeno 4.319 planova aktivacije i predviđeno uključivanje 1.642 lica (38%) u aktivne mjere zapošljavanja (AMZ), da bi u konačnom u AMZ bila uključena 482 lica (oko 11%), a zaposleno ih je svega 217 (oko 5%).

Sve navedene okolnosti vremenom podri-

vaju samu ideju aktivacije radno sposobnih korisnika MO, demotivšu zaposlene u CSR i ZZZCG, a korisnike upućuju na neregulisane i nestabilne poslove na crnom tržištu, osnažujući njihovu zainteresovanost za 'čuvanje' MO – niskog i nedovoljnog, ali stabilnog prihoda, koji omogućava opstanak porodice.

Imajući u vidu sve identifikovane probleme, u studiji su date preporuke za unapređenje postojećeg stanja u cilju aktivacije radno sposobnih korisnika MO. Pored efikasnije **saradnje** između različitih sektora i aktera ovog procesa, radna aktivacija zahtijeva **individualizaciju u pristupu korisnicima MO, djelimičnu privatizaciju/marketizaciju usluga i decentralizaciju**, tj. promjenu postojećih normi i načina rada. Preporuke obuhvataju čitav niz mjera koje zahtijevaju sinhronizovano djelovanje na različitim nivoima sistema. One identifikuju potrebu za **diferenciranim pristupom radno sposobnim korisnicima MO i razvojem cjelovite politike socijalne integracije i smanjenja (reprodukcije) siromaštva koja je usmjerena na aktiviranje (ne nužno i zapošljavanje) korisnika socijalne pomoći.**

Predložene mjere zahtijevaju:

- intervencije na nivou zakona (u oblasti socijalne i dječje zaštite), podzakonskih akata i stručnih uputstava (u sektoru socijalne zaštite i zapošljavanja), što podrazumijeva i metodologiju preciznije profilacije radno sposobnih korisnika MO;
- opredjeljivanje namjenskih sredstava za obuku zaposlenih i za posebne programe civilnog društva koji bi bili sastavni dio politike W2W (*Od socijalne pomoći do zaposlenja / Welfare to work*);
- unapređenja na nivou pravilnika i protokola o saradnji CSR i ZZZCG;
- uređivanje liste podataka za evidenciju i evaluaciju aktivacije.

Konačno, nalazi istraživanja ukazuju na potrebu izgradnje i implementacije koherentnog sistema mjera za primjenu politike radne i socijalne aktivacije.

Ova studija je doprinos Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) unapređenju politika i usluga u oblasti radne aktivacije kroz analizu integrisanog rada sektora socijalne zaštite i zapošljavanja.

Različita istraživanja i strateška dokumenta prepoznala su brojne izazove u ovoj oblasti: preopterećenost osoblja, previše slučajeva/klijenata po stručnom radniku zaduženom za materijalna davanja / savjetniku za zapošljavanje, neusklađenost administrativnog i zakonskog okvira u sektorima zapošljavanja i socijalne zaštite itd. Pandemija kovida-19 dodatno je opteretila oba sektora i otežala realizaciju aktivnosti u integraciji i aktivaciji teško zapošljivih korisnika. Tokom prve godine pandemije, nezaposlenost je porasla (u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore (ZZZCG) registrovano je oko 10.000 novih nezaposlenih¹), a sektor socijalne zaštite je opterećen brojnim dodatnim mjerama, uslugama i novčanim naknadama, uvedenim kao odgovor na potrebu za izgradnjom dinamične populacione i socijalne politike, kao i na uticaj pandemije na najugroženije.

Ova studija je nastala s namjerom da pruži analizu i bolje razumijevanje trenutnih potreba i izazova u oblastima politika socijalne zaštite i zapošljavanja – od pravnih i administrativnih do onih koji se odnose na kapacitete ova dva sektora za integrisani rad na radnoj aktivaciji – te radi predlaganja odgovarajućih preporuka.

U tom cilju, mapirano je aktuelno stanje u oblasti, što obuhvata izazove i mogućnosti za podsticanje integrisanog nastupa dva sektora na aktivaciji radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja (u daljem tekstu MO) – W2W (*Welfare to work*), a potom su na osnovu analize formulisane konkretne preporuke za dalji rad.

1. Izvor: Zavod za zapošljavanje, Izvještaj o radu za 2020. godinu.

Formulisani su sljedeći zadaci:

- 1 **Mapiranje aktuelnog stanja** u oblasti, što obuhvata izazove i mogućnosti za podsticanje integrisanog nastupa dva sektora na aktivaciji radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja (u daljem tekstu MO) – W2W (*Welfare to work*) programi i aktivnosti
- 2 **Procjena potreba** u pogledu izgradnje kapaciteta stručnih radnika (na materijalnim davanjima) i savjetnika za zapošljavanje
- 3 **Formulisanje konkretnih preporuka** na osnovu analize

1.1. PRISTUP ANALIZI

Kako bi se mapiralo aktuelno stanje u oblasti, razvijen je metodološki okvir koji, s obzirom na specifični cilj i relativno slabu istraženost teme, iziskuje mješoviti nacrt istraživanja. Osnovno istraživačko pitanje bilo je:

Na koji način se može unaprijediti saradnja između sektora zapošljavanja i socijalne i dječje zaštite u CG u oblasti aktivacije radno sposobnih korisnika MO na makro, mezo i mikro nivou?

Formulisana su sljedeća posebna istraživačka pitanja:

- 1 Šta znamo o saradnji između sektora zapošljavanja i socijalne i dječje zaštite u CG u ovoj oblasti?
- 2 Šta još treba da saznamo?
- 3 Šta predložiti kratkoročno, srednjoročno i (eventualno) dugoročno?

Na osnovu istraživačkih pitanja organizovan je istraživački proces, koji se zasnivao na projektovanoj metodologiji prikupljanja, analize i tumačenja podataka, kako bi se izradile smjernice za dalji razvoj politika, zakonskih rješenja, programa i praksi u ovoj oblasti.

METODOLOŠKI OKVIR ANALIZE

Utvrđivanje postojećeg stanja u pogledu regulative i podataka relevantnih za unapređenje saradnje između ZZZCG i CSR na aktivaciji radno sposobnih korisnika MO.

1. Mapiranje i analiza postojeće regulative radi utvrđivanja mogućih tačaka neslaganja i preklapanja u propisima i institucionalnim mehanizmima
2. Posebni zakoni i podzakonski akti koji se odnose na oblasti i ranjive kategorije od značaja:
 - a) oblasti: socijalna i dječja zaštita, zapošljavanje, obrazovanje i stručna obuka vezana za programe u oblasti zapošljavanja
 - b) kategorije: kako zakonski i podzakonski akti regulišu kategoriju radno sposobnih korisnika MO
3. Relevantne strategije i akcioni planovi
4. Mehanizmi saradnje između sektora socijalne zaštite i sektora zapošljavanja i sektora socijalne zaštite i sektora obrazovanja
5. Planovi ZZZCG i CSR u vezi s aktivnim mjerama tržišta rada (AMTR)
6. Usvojeni protokol između ZZZCG i CSR 2017/2018. godine – način sprovođenja

Desk analiza naučnih i stručnih tekstova o predmetu istraživanja.

Mapiranje, prikupljanje i analiza podataka.

1. Zavod za zapošljavanje
 - a) podaci o AMTR (prema vrstama i korisnicima – udio korisnika MO, pol, godine života, obrazovanje; rashodi za AMTR – ukupni i oni koje koriste korisnici MO)
 - b) podaci o potrebama tržišta rada u sektorima od značaja za korisnike MO (prema profilu korisnika s obzirom na ranjivost i zapošljivost)
 - c) podaci o resursima ZZZCG za rad na individualnim planovima zapošljavanja (broj i dostupnost filijala, vrsta i dostupnost programa, dostupnost savjetnika, raspoloživa sredstva)
 - d) način (metodologija) rada zaposlenih na aktivaciji korisnika
2. MONSTAT – podaci iz ARS (zvanično i crno tržište rada, podaci o nezaposlenima i neaktivnima, klasifikovani prema razlozima nezaposlenosti i neaktivnosti – procjena kako ti faktori utiču na mogućnost aktiviranja korisnika MO)
3. Centri za socijalni rad – podaci o MO i podaci o radno sposobnim korisnicima MO (broj i procenat u odnosu na ukupan broj korisnika), razloženi prema:
 - a) godinama života
 - b) polu
 - c) naselju – urbano, ruralno, neformalno, ostalo
 - d) bračnom statusu

- e) statusu od značaja za ostvarivanje prava na MO – trudnice, roditelji maloljetnog djeteta, roditelji punoljetnog djeteta nesposobnog za rad, lice kojem je prestalo pravo na smještaj, svi članovi porodice nesposobni za rad, samohrani roditelji s porodičnom podrškom i bez nje
 - f) tzv. drugim ličnim i porodičnim okolnostima
 - g) posebnim problemima porodice u sredini u kojoj živi
 - h) posebnim okolnostima koje nepovoljno utiču na stambeno, materijalno i zdravstveno stanje
 - i) obrazovanju
 - j) dužini korišćenja naknade
 - k) visini naknade
 - l) povezanim pravima i upućivanju na druge službe/usluge u LZ
 - m) prethodnoj aktivaciji (nije uključen/uključena, prihvatio/prihvatila, odbio/odbila) i vrsti aktivacije (zaposlenje, osposobljavanje, prekvalifikacija, dokvalifikacija)
4. Podaci o resursima u CSR – broj zaposlenih na MO, broj zaposlenih uključenih u aktiviranje, obuke koje su zaposleni prošli o mjerama aktivacije u posljednjih pet godina
 5. Način (metodologija) rada zaposlenih na aktiviranju korisnika MO – inicijative integrisanog vođenja slučaja u okviru aktivacije korisnika MO

Utvrđivanje potencijalno relevantnih i primjenjivih regionalnih i evropskih iskustava.

1. Pregled potencijalno relevantnih iskustava na nivou EU i u državama Zapadnog Balkana
2. Identifikovanje programa i uslova za njihovu implementaciju
3. Identifikovanje aktera

Predlog odgovarajućih mjera za unapređenje saradnje sektora zapošljavanja i socijalne zaštite u oblasti aktivacije radno sposobnih korisnika MO u CG na makro, mezo i mikro nivou.

Provjera podesnosti predloženih mjera na radionici sa zaposlenima iz CSR i ZZZCG.

1.2. PRIKUPLJANJE PODATAKA

Podaci iz baze MONSTAT-a, ZZZCG i Ministarstva finansija i socijalnog staranja, koje je obezbijedilo informacije iz ISSS (Informacioni sistem socijalnog staranja), prikupljeni su u periodu od januara do aprila 2022. godine, uz prateće poteškoće. Te poteškoće su se u najvećoj mjeri odnosile na nedostupnost dovoljno specifičnih podataka potrebnih za analizu, ali i na kadrovske promjene u sistemu socijalne zaštite i zapošljavanja.

Pored kvantitativnih podataka, razvijena je i metodologija za prikupljanje kvalitativnih informacija, kako bi se ostvario cjelovit uvid u funkcionisanje mehanizma koji povezuje sistem socijalne zaštite, tačnije, centre za socijalni rad koji regulišu razuđen sistem materijalnih davanja, i sistem za zapošljavanje u dijelu koji se odnosi na aktivaciju radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja. Paralelno s procesom prikupljanja

kvalitativnih podataka, tokom marta 2022. godine organizovane su dvije fokus grupe (FG) preko Zum platforme.²

Prikupljanje podataka iz baze MONSTAT-a, Zavoda za zapošljavanje i Ministarstva finansija i socijalnog staranja odvijalo se u periodu od januara do marta 2022. godine, s tim što je čitav proces usporen usljed novogodišnjih praznika i raspuštanja Vlade početkom godine. Cilj fokus grupa, polustrukturiranih intervjua i serije povezanih otvorenih i fokusiranih pitanja bio je upoznavanje s iskustvima i stavovima učesnika prema načinu sprovođenja politike Vlade Crne Gore u oblasti aktivacije radno sposobnih korisnika MO. Karakteristike Vladine politike sagledavane su u pogledu:

- operativne saradnje CSR i ZZZCG;
- načina na koji je organizovana komunikacija i lokalnih specifičnosti u vezi sa saradnjom;
- prilika za zapošljavanje na tržištu rada;
- specifičnosti rada s korisnicima;
- načina na koji se koriste mjere aktivne politike zapošljavanja (APZ) kad je riječ o ovoj grupi korisnika;
- pogodnosti i prepreka u domenu institucionalnog okvira, zakonskog okvira i organizacije procesa rada s korisnicima, i
- kapaciteta i resursa dviju službi u ovoj oblasti.

Svi intervjui i fokus grupe snimljeni su i transkribovani radi dalje obrade. Radi očuvanja povjerljivosti, lični podaci učesnika/ca su anonimizovani i šifrirani u prikazu sadržaja intervjua i diskusija u fokus grupama.

2. Jedna FG je održana s predstavnicima CSR, a druga s predstavnicima Zavoda za zapošljavanje iz različitih lokalnih sredina u Crnoj Gori. Na prvoj FG (s predstavnicima CSR) bilo je sedam, a na drugoj, sa zaposlenima u ZZZCG, šest učesnika. U istom periodu organizovani su i intervjui s ključnim ispitanicima (KI) iz oba sistema, iz vladinog i nevladinog sektora – ukupno šest intervjua s devet KI.

Strateški i pravni okvir

02.

2.1. Strateški okvir aktivnih mera tržišta rada za osobe koje su teško zapošljive

U procesu pristupanja Evropskoj uniji, Crna Gora je usvojila opšta načela politike zapošljavanja i socijalne politike koja se odnose na podsticanje zapošljavanja, unapređivanje radnih i životnih uslova, obezbjeđivanje prikladne socijalne zaštite, dijalog poslodavaca i zaposlenih, te razvoj ljudskih resursa, a u cilju postizanja stabilnog i dugotrajno visokog nivoa zaposlenosti, sprečavanja socijalne isključenosti i njenih korozivnih posljedica. Evropska komisija na godišnjem nivou objavljuje ocjene napretka Crne Gore u procesu implementacije ovih načela. Te ocjene u kontinuitetu sadrže preporuke o potrebi razvijanja kvalitetnih aktivnih mjera tržišta rada (AMTR), naročito onih koje su usmjerene prema mladima i ženama, osobama s invaliditetom, manjinama i ranjivim grupama. Dodatno, ukazuje se na važnost daljih reformi sistema socijalne zaštite zasnovanih na dokazima, uz održavanje veze s aktivacijom, aktivnim mjerama tržišta rada i socijalnim uključivanjem, s naglaskom na smanjenju siromaštva.³ U izvještaju iz 2021. godine eksplicitno se naglašava značaj koordinacije između Zavoda za zapošljavanje i centara za socijalni rad, kao i potreba jačanja veza između ova dva sektora radi eliminisanja prepreka koje nepodsticajno djeluju na zapošljavanje.

Strateški okvir za politiku usmjerenu na radno aktiviranje teže zapošljivih lica i saradnju među glavnim akterima tog procesa čine

3. European Commission, Montenegro 2021 Report: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/montenegro-report-2021_en.

strategije, programi i planovi na nacionalnom i lokalnom nivou.

Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine⁴ odslkava viziju razvoja Crne Gore u skladu s ciljevima održivog razvoja. U vezi s politikom zapošljavanja, u okviru Strateškog cilja 2.5 (*Stimulisati zapošljivost i socijalnu inkluziju*) navode se mjere orijentisane na stvaranje pretpostavki za samoodrživ i ujednačen ekonomski razvoj, koji će smanjiti stopu ekonomski ugroženog stanovništva. Te mjere se odnose na:

- podsticaje za stvaranje stabilnog makroekonomskog ambijenta;
- promovisanje razvojno orijentisanih politika za produktivne aktivnosti, otvaranje radnih mjesta koja omogućavaju dostojanstven rad, preduzetništvo, kreativnost, inovativnost i formalizaciju rada;
- sprečavanje pojave novog siromaštva usljed promjena u privredi;
- strukturne reforme tržišta rada, u cilju povećanja fleksibilnosti i mobilnosti, eliminisanja fiktivne i neformalne zaposlenosti, eliminisanja zloupotreba u sistemu socijalne zaštite;
- osiguranje socijalne stabilnosti i smanjenje stope siromaštva, što se odnosi na: smanjenje stope nezaposlenosti mladih; razvijene mjere aktivne politike zapošljavanja i stručnog osposobljavanja; postepeno ukidanje prednosti socijalne pomoći u odnosu na formalizaciju radnog angažmana; redukovanje neformalne ekonomije i neformalnog rada i dr.

4. Vlada Crne Gore, Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine: <https://www.gov.me/dokumenta/67dc487e-097d-41d2-8fd5-7827a19a1f5a>

Nacionalna strategija zapošljavanja 2021–2025. – Odgovor tržišta na globalne izazove,⁵ koju je predložilo Ministarstvo ekonomskog razvoja, pruža potrebni strateški okvir za pitanje zapošljavanja u Crnoj Gori. Strategija je usvojena krajem decembra 2021. godine, zajedno s Akcionim planom za 2022. godinu.⁶

Strateški cilj politike zapošljavanja do 2025. godine definisan je kao *stabilan i održiv rast zaposlenosti, zasnovan na jednakim mogućnostima pristupa tržištu rada, dostojanstvenom radu, daljem razvoju znanja i vještina i većoj socijalnoj uključenosti*. Vizija ovog dokumenta jeste uspostavljeno inkluzivno i funkcionalno tržište rada. U skladu s tom vizijom, definisani su sljedeći operativni ciljevi:

- 1 Kreiranje znanja i kompetencija za tržište rada u digitalno doba;
- 2 Unapređenje položaja na tržištu rada kroz efikasnost usluga, mjere aktivne politike zapošljavanja, jačanje socijalne uključenosti i smanjenje siromaštva, i
- 3 Efikasno funkcionisanje tržišta rada, pri čemu se naglašava potreba da se omogućući fleksibilnost poslodavaca u smislu brzog prilagođavanja ekonomskim promjenama i promjenama na tržištu rada, kao i jačanje institucija tržišta rada.

Aktuelna strategija zapošljavanja razvijena je na osnovu Nacionalne strategije održivog razvoja i drugih krovnihih strateških dokumenata (Pravci razvoja Crne Gore 2018–2021, Program ekonomskih reformi za Crnu Goru 2021–2023). Međutim, pandemija kovi-19 dovela je do prekida i promjena u planiranim procesima, čije posljedice na tržište rada, a posebno u domenu socijalne (ne)ukl-

5. Ministarstvo ekonomskog razvoja, Predlog Nacionalne strategije zapošljavanja 2021–2025. – Odgovor tržišta rada na globalne izazove (iz oktobra 2021): <https://www.gov.me/dokumenta/cc228dd3-f17b-47ce-ac2d-3b230ebcf2a6>.

6. Vidjeti tekst o tome na portalu Vlade Crne Gore: <https://www.gov.me/clanak/usvojena-nacionalna-strategija-zaposljavanja-do-2025-sa-akcionim-planom-sa-2022-godinu>, objavljeno 29. 12. 2021.

jučenosti, još uvijek nije moguće u potpunosti sagledati. Razvoj politika u ovoj oblasti može se pratiti kroz doskoro važeća strateška dokumenta i aktivnosti, čiji je kratak prikaz dat u daljem tekstu.

Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za period 2018–2022. godine⁷ strateški je dokument čiji je cilj unapređenje kvaliteta života korisnika socijalne i dječje zaštite i njihova osnaženost za samostalan i produktivan život. Ova strategija je nastavak prethodne – **Strategije razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za period 2013–2017. godine** – u kojoj se postepeno uvođenje aktivacije korisnika MO pozicionira kao jedna od pretpostavki za postizanje veće efikasnosti materijalnih davanja. Navodi se i potencijal mjera aktivacije za razlikovanje korisnika koji su zaposleni u sivoj ekonomiji od onih koji ne ostvaruju nikakve prihode. Na kraju, ukazuje se na mogućnost da se korisnici MO angažuju u sferi usluga socijalne zaštite, s naglaskom na javnim radovima i drugim mjerama aktivacije.⁸

Posebni ciljevi ove strategije (2018–2022) su:

- 1 Unaprijeđen normativni okvir u socijalnoj i dječjoj zaštiti;
- 2 Unaprijeđen sistem kvaliteta u socijalnoj i dječjoj zaštiti, i
- 3 Unaprijeđene usluge socijalne i dječje zaštite i stvoreni preduslovi za nastavak deinstitutionalizacije.

Jedna od mjera (1.3) predloženih u okviru Posebnog cilja 1 odnosi se na unapređenje materijalnih davanja i mjera aktivacije za korisnike materijalnog obezbjeđenja. Ova mjera podrazumijeva praćenje broja korisnika MO kako bi se preispitao sistem materijalnih davanja i uspostavilo funkcionisanje individualnih planova aktivacije u cilju socijalne uključenosti radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja.

7. Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za period 2018–2022. godine: <https://www.zsdzcg.me>.

8. Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za period 2013–2017. godine, 2013, str. 16.

Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za period 2016–2020. godine strateški je dokument koji kao osnovni cilj postavlja stvaranje optimalnih uslova za rast zaposlenosti i unapređenje ljudskih resursa u Crnoj Gori. Određena su četiri prioriteta:

- 1 Povećanje zaposlenosti i smanjenje stope nezaposlenosti;
- 2 Efikasno tržište rada;
- 3 Unapređenje kvalifikacija i kompetencija koje su usklađene s potrebama tržišta rada, i
- 4 Promocija socijalne uključenosti i smanjenje siromaštva.

U Strategiji su, u okviru četvrtog prioriteta, određene mjere koje se odnose na teže zapošljiva lica (posebno na osobe s invaliditetom i RE populaciju) i na aktiviranje korisnika MO kroz ostvarivanje četiri navedena cilja. Akcionim planom za 2016. godinu definisane su mjere usmjerene na jačanje saradnje CSR i ZZZCG, jačanje kapaciteta CSR, izradu individualnih planova aktivacije i povećanje zaposlenosti osoba s invaliditetom i RE populacije.

U **Strategiji za mlade za period 2017–2021. godine** definisano je šest ključnih ishoda, tj. prioriteta koji se odnose na mlade. Prvi prioritet utvrđen je kao ostvarivanje ekonomske i socijalne sigurnosti mladih kroz olakšan pristup tržištu rada i zaposlenju. Radi postizanja ovog prioriteta predviđene su sljedeće mjere:

- otklanjanje barijera za pristup tržištu rada;
- podrška razvoju preduzetništva mladih;
- smanjenje neaktivnosti mladih, i
- uspostavljanje integrisanog i sveobuhvatnog sistema podrške mladima za tranziciju ka dostojanstvenom zaposlenju.

Mladi koji pripadaju ranjivim kategorijama – mladi s invaliditetom, Romi, lica raseljena iz bivše Jugoslavije i izbjeglice, mladi koji čekaju posao duže od tri godine, žene, mladi koji prijevremeno napuštaju sistem obrazovan-

ja – izdvojeni su kao grupa kojoj je potrebna podrška da bi imala ravnopravan položaj na tržištu rada.⁹

Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti za period 2021–2025. godine s Akcionim planom za period 2021–2022. godine dokument je koji kao opšti cilj ima ostvarivanje višeg nivoa rodne ravnopravnosti. U tu svrhu postavljena su tri operativna cilja, od kojih se jedan odnosi na osnaživanje žena, osoba drugačijih polnih i rodnih identiteta, marginalizovanih i osjetljivih osoba i grupa da učestvuju u ekonomskom životu Crne Gore. Radi postizanja tog cilja predviđen je niz mjera:

- osnaživanje žena da učestvuju u ekonomskom životu;
- zaštita žena od ekonomskog nasilja;
- veće učešće žena na tržištu rada uz podršku za uspostavljanje ravnoteže između porodičnog i profesionalnog života;
- ravnopravnija podjela neplaćenog rada itd.¹⁰

Strategija za zaštitu lica s invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017–2021. godine strateški je dokument kojim se definišu mjere i aktivnosti usmjerene na to da se ovim osobama obezbijedi potpuna zaštita od diskriminacije i uživanje jednakih prava u svim oblastima života, uključujući oblast rada i zapošljavanja. Osnovni ciljevi u oblasti zapošljavanja su:

- 1 Unapređenje zakonskog okvira u oblasti profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba s invaliditetom;
- 2 Planiranje i sprovođenje APZ za osobe s invaliditetom;
- 3 Podsticanje samozapošljavanja i razvoj programa za osnivanje preduzeća od

9. Strategija za mlade za period 2017–2021. godine: <http://www.strategijazamlade.me/>.

10. Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti za period 2021–2025. godine s Akcionim planom za period 2021–2022. godine: <https://www.gov.me/dokumenta/41e3ee6a-757a-4684-9763-9fee5e-933afd>.

strane osoba s invaliditetom;

- 4 Obuke lica koja se bave profesionalnom rehabilitacijom osoba s invaliditetom, i
- 5 Unapređenje evidencije nezaposlenih osoba s invaliditetom i razvoj socijalnog preduzetništva.

Strategija socijalne inkluzije Roma i Egipćana za period 2021–2025. godine kao strateški cilj postavlja „poboljšanje socio-ekonomskog i pravnog položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori, kroz izgradnju inkluzivnog i otvorenog društva zasnovanog na borbi i eliminisanju svih oblika diskriminacije, anticiganizma i siromaštva“. Među oblastima od značaja za socijalno uključivanje RE populacije, kao posebno važno prepoznato je zapošljavanje. Osnovni ciljevi u vezi sa zapošljavanjem su:

- 1 Povećanje udjela RE populacije u APTR;
- 2 Povećanje stepena obrazovanja RE populacije;
- 3 Direktne mjere koje su posebno kreirane za zapošljavanje RE populacije, i
- 4 Jačanje kapaciteta institucija sistema.

Program reforme zapošljavanja i socijalne politike Crne Gore za period 2015–2020. godine bavi se srednjoročnim i dugoročnim reformama u sferi zapošljavanja i socijalne politike i mjerama za rješavanje najvažnijih izazova u tim oblastima. Mjere i aktivnosti koje predstavljaju odgovor na pomenute izazove date su u posebnom poglavlju, u kome su definisani i konkretni ciljevi i način njihove realizacije. Cilj 3.3 poglavlja o socijalnoj inkluziji i socijalnoj zaštiti odnosi se na uključivanje socijalno ugroženih grupa na tržište rada. Postizanje tog cilja podrazumijeva uključivanje marginalizovanih grupa na tržište rada i aktiviranje radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja. Kako se navodi u dokumentu, pojedinac koji je sposoban za rad ima pravo i dužnost da učestvuje u aktivnostima koje mu omogućavaju da prevaziđe svoju nepovoljnu socijalnu situaciju ili u sprovođenju mjera za obezbjeđivanje socijalne uk-

ljučenosti. S tim u vezi, CSR i ZZZCG su dužni da međusobno sarađuju u sprovođenju mjera socijalne inkluzije radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja.

U skladu s Programom, potrebno je unaprijediti saradnju lokalnih filijala za zapošljavanje i CSR i ojačati njihove kapacitete kako bi se olakšao proces aktivnog uključivanja korisnika MO na tržište rada. Ovaj dokument prepoznaje potrebu da se i drugim socijalno ugroženim grupama, a ne samo radno sposobnim korisnicima MO, obezbijedi podrška usmjerena na povećanje zapošljivosti i zaposlenosti. Cilj je smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti ove populacije, čime im se omogućava da postanu aktivni i punopravni članovi društva. Aktivnosti u okviru ovog cilja obuhvataju projekte uključivanja u mjere aktivne politike zapošljavanja, profesionalnu rehabilitaciju, zapošljavanje osoba s invaliditetom, kao i kurseve opismenjavanja i obuke za zanimanja prihvatljiva na tržištu rada i zapošljavanje RE populacije. Posebno su definisane sljedeće mjere:

- unapređenje saradnje i razmjena podataka između CSR i ZZZCG;
- primjena individualnih planova za aktiviranje radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja, i
- unapređenje stručnih znanja i vještina stručnih radnika u CSR i ZZZCG koje se odnose na uključivanje teže zapošljivih lica na tržište rada.

U periodu 2011–2014. godine, većina opština u Crnoj Gori (15) usvojila je **lokalne planove za socijalno uključivanje**. Planovi su usvojeni na osnovu složene participativne metodologije i analiza koje su obezbijedile uvid u potrebe stanovništva za različitim socijalnim uslugama. U nekoliko opština usvojeni su i lokalni akcioni planovi za zapošljavanje, tj. lokalni akcioni planovi za mlade. Međutim, u primjeni ovih planova zapažene su izvjesne teškoće, koje se uglavnom mogu objasniti neadekvatno angažovanim finansijskim i ljudskim resursima, te nerazvijenim sistemom monitoringa i implementacije.

2.2. Pravni okvir aktivnih mjera tržišta rada

Zakonski okvir od značaja za aktivaciju radno sposobnih korisnika u Crnoj Gori u prvom redu čine Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti i Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti.

Aktivacija radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja uvedena je **Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti (ZSDZ)** iz 2013. godine,¹¹ kao krovnim zakonskim tekstom u oblasti socijalne zaštite. Ovim zakonom je propisano da pravo na MO može da ostvari ne samo pojedinac koji je nesposoban za rad, već i radno sposoban pojedinac, tj. njegova porodica, ukoliko je on/ona: „trudnica; samohrani roditelj; roditelj koji izdržava dijete, odnosno roditelj koji vrši produženo roditeljsko pravo; lice koje je završilo školovanje po obrazovnom programu s prilagođenim izvođenjem i dodatnom stručnom pomoći ili 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“ (čl. 21). Pravo na MO dodijeljeno roditeljima garantuje se i usvojiocima, staraocima i hraniteljima, dok je licima poslije navršene 18. godine života i djeci bez roditeljskog staranja to pravo vremenski ograničeno (čl. 21).

Materijalno obezbjeđenje, kao pravo pojedinca i porodice, jedina je socijalna prestacija u Crnoj Gori koja se zasniva na provjeri prihoda i imovine građana. Zahtjev za ostvarivanje prava na MO moguće je podnijeti po službenoj dužnosti, ali je mnogo češća situacija da se građani prijavljuju za MO (za sebe i za članove svoje porodice) tako što u lokalnom CSR popunjavaju zahtjev na posebnom formularu,

11. Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti, „Službeni list CG“, br. 27/2013, 1/2015, 42/2015 (čl. 5 nije u prečišćenom tekstu), 56/2016, 66/2016, 1/2017, 31/2017. (Odluka US CG, 42/2017 i 50/2017; Odluka i Rješenje US CG– 19/2017)

VISINA MATERIJALNOG OBEZBJEĐENJA¹²

Nominalni iznosi naknada propisuju se u skladu s odgovarajućim odlukama koje se donose na osnovu Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

Na osnovu Odluke o usklađivanju visine osnova za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje i visine materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite, propisano je da:

- pojedinac, kao i porodica s jednim članom, ostvaruju naknadu u iznosu od 63,80 EUR;
- porodica s dva člana – 82,01 EUR;
- porodica s tri člana – 98,44 EUR;
- porodica sa četiri člana – 116,21 EUR;
- porodica s pet i više članova – 129,84 EUR, kao i lice koje je bilo dijete bez roditeljskog staranja (čl. 1, st. 2).

nakon čega se pribavljaju potrebni dokumenti (uglavnom preko ISSS). Stručni radnik ili radnica zadužen/a za materijalna davanja prikuplja podatke o kojima se ne vodi službena evidencija kroz terenske posjete porodici, a potom analizira činjenično stanje i okolnosti života porodice. Kao posebno važne činjenice notiraju se: broj članova domaćinstva, stambeni uslovi, porodični odnosi, stanje djece i drugih zavisnih članova porodice, položaj porodice u zajednici, dostupnost resursa u zajednici i sl. Karakter i značaj prava na MO, predviđenog radi smanjenja siromaštva i ublažavanja njegovih posljedica, bitno oblikuje okolnost da po osnovu ovog prava korisnici mogu ostvariti prava na zdravstvenu zaštitu, besplatne udžbenike i pravo na odmor i rekreaciju za djecu, kao i niz drugih materijalnih davanja, a to su:

12. Vidi: „Službeni list CG“, br. 7/20 od 6. 2. 2020.

- ◆ dječji dodatak;
- ◆ subvencionisanje računa za utrošenu električnu energiju;
- ◆ troškovi ishrane u predškolskim ustanovama,
- ◆ jednokratna novčana pomoć, i
- ◆ troškovi sahrane.

Uz to, korisnici MO mogu ostvariti i druga prava u okviru lokalne samouprave, preduzeća, humanitarnih i nevladinih organizacija (npr. odmor i rekreacija djece, jednokratne pomoći u novcu i dobrima, podrška u rješavanju stambenih pitanja, povlastice u saobraćaju za učenike, subvencije za račune komunalnih preduzeća i dr).

Osim uslova zasnovanih na testiranju prihoda i imovine, za ostvarivanje prava na MO potrebno je da pojedinac, odnosno član porodice, ispunjava i druge uslove, koji su prvenstveno predviđeni za radno sposobne korisnike. Ti uslovi se odnose na njihov **radni status**, prava ostvarena po osnovu rada i obaveze po osnovu evidencije u ZZZCG. Radno sposoban pojedinac, odnosno član porodice, može ostvariti pravo na MO ukoliko:

- ◆ nije u radnom odnosu;
- ◆ nije odbio ponuđeno zaposlenje u mjestu prebivališta, niti stručno osposobljavanje, prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju u skladu sa zakonom, osim ukoliko je od odbijanja proteklo najmanje dvije godine;
- ◆ nije prekinuo radni odnos izjavom sopstvene volje ili svojom saglasnošću, niti je do prekida došlo njegovom krivicom, odnosno 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 prekinuo radni odnos sporazumnim raskidom uz isplatu otpremnine u iznosu većem od deset prosječnih mjesečnih zarada (u državi) s porezima i doprinosima, u skladu s posebnim zakonom, osim ako je od sporazumnog raskida radnog odnosa i isplate otpremnine proteklo na-

Nezaposleno lice ima pravo na: 3) jednokratnu novčanu pomoć i naknadu putnih i selidbenih troškova ako zasnuje radni odnos na neodređeno vrijeme van mjesta prebivališta, u skladu s aktom Ministarstva (čl. 9).

Ponuđenim zaposlenjem smatra se zaposlenje u okviru stečenog nivoa obrazovanja, kvalifikacije i radnog iskustva, odnosno zaposlenje iz utvrđenog individualnog plana zapošljavanja: 1) u mjestu prebivališta, odnosno boravka; 2) izvan mjesta prebivališta, odnosno boravka, udaljenog do 60 km od mjesta rada, pod uslovom da poslodavac snosi troškove putovanja sredstvima javnog prevoza ili organizuje prevoz na posao i s posla, ili 3) izvan mjesta prebivališta, odnosno boravka, bez obzira na udaljenost od mjesta rada, pod uslovom da je obezbijeđen odgovarajući smještaj, u skladu s aktom Ministarstva (čl.12).¹³

jmanje 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.

Ključne institucionalne uloge u aktivaciji radno sposobnih korisnika MO povjerene su Centru za socijalni rad i Zavodu za zapošljavanje Crne Gore, koji su „dužni da međusobno sarađuju u sprovođenju mjera socijalne uključenosti radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja“ (čl. 28). Zakonom je regulisano da se njihova saradnja odvija tako što nadležni CSR u propisanom roku obavještava nadležnu filijalu ZZZCG o ostvarenom pravu nezaposlenog radno sposobnog korisnika ili korisnice na MO, dok nadležna filijala ZZZCG,

13. Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, „Službeni list CG“, br. 24/2019.

Evidencija radno sposobnih korisnika MO u ZZCG

Posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti promijenjena je odredba po kojoj se okolnost da pojedinac ili član porodice nije na evidenciji nezaposlenih lica smatra izričito smetnjom za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje. Aktuelno zakonsko rješenje kao dovoljan uslov za ostvarivanje prava na MO navodi okolnost da pojedinac ili član porodice nije u radnom odnosu. Uprkos tome, Pravilnik o bližim uslovima za ostvarivanje osnovnih materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite i dalje sadrži odredbu koja prijavljivanje u ZZCG navodi kao preduslov za potpisivanje radne aktivacije, pa stručni radnici iz centara za socijalni rad upućuju radno sposobne korisnike da se evidentiraju u ZZCG.

Shodno Zakonu, CSR može donijeti rješenje o prestanku prava na materijalno obezbjeđenje samo u slučaju da lice, korisnik ili član porodice, u skladu sa članom 31a ZSDZ (Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti), ne izvršava aktivnosti i obaveze iz individualnog plana aktivacije, ili ukoliko je pojedinac, odnosno član porodice, odbio ponuđeno zaposlenje u mjestu prebivališta, ili pak stručno osposobljavanje, prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju u skladu sa Zakonom, osim ako je od odbijanja proteklo najmanje dvije godine (ZSDZ, čl. 22, st. 1, tač. 8).¹⁴

Ove izmjene ZSDZ, koje su donijete uporedo s usvajanjem novog Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, stvorile su dodatnu konfuziju kod radnika CSR u pogledu njihove uloge u aktivaciji radno sposobnih korisnika MO. Stručni radnici ne samo da nijesu sigurni po pitanju potrebe za upućivanjem korisnika na evidenciju ZZCG, nego ni po pitanju potrebe za ažuriranjem i revidiranjem jednom donijetih planova aktivacije.

takođe u propisanom roku, obavještava nadležni CSR o tome da se radno sposobni korisnik MO zaposlio, odbio ponuđeno zaposlenje ili stručno osposobljavanje, prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju (čl. 28).

Ključni instrument aktivacije je **individualni plan aktivacije**, koji je definisan kao „plan o aktivnom prevazilaženju nepovoljne socijalne situacije radno sposobnog korisnika materijalnog obezbjeđenja, koji sadrži aktivnosti i obaveze korisnika“ (čl. 19).

Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti¹⁵ jedan je od ključnih zakonskih teksto va u oblasti zapošljavanja. Njime su regulisane mjere aktivne politike zapošljavanja, koje obuhvataju: „obrazovanje i osposobljavanje odraslih; podsticaje za zapošljavanje; direktno otvaranje radnih mjesta, i podsticaje za preduzetništvo“ (čl. 38). Ovim zakonom je takođe predviđena mogućnost da ZZCG sprovodi „i druge mjere aktivne politike zapošljavanja u zavisnosti od potreba tržišta rada i u svrhu identifikacije ciljnih grupa“ (čl. 38). U Zakonu se ne navodi eksplicitno aktivacija radno sposobnih korisnika MO, niti individualni plan aktivacije.

Prva podzakonska akta od značaja za aktivaciju radno sposobnih korisnika MO u sektoru socijalne zaštite donijeta su 2013. godine, kada je usvojen i Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti, po osnovu koga su zatim donošeni pravilnici i kasnije zakonske izmjene.

Pravilnikom o bližim uslovima za ostvarivanje osnovnih materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite¹⁶ bliže su određeni uslovi za ostvarivanje prava na MO za radno sposobne korisnike (čl. 6–18), dok je **Pravilnikom o bližim uslovima i standardima za obavljanje stručnih poslova u socijalnoj i dječjoj zaštiti**¹⁷ propisano da osnovni i stručni poslovi u socijalnoj i dječjoj zaštiti obuhvataju, između

ostalog, aktivaciju (čl. 5). **Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada Centra za socijalni rad**¹⁸ predviđa da profesionalne obaveze stručnih radnika na materijalnim davanjima podrazumijevaju i motivisanje korisnika i njihovo uključivanje u mjere aktivacije, učestvovanje u otklanjanju prepreka za uključivanje u zajednicu i aktivaciju i obezbjeđivanje potrebne podrške (čl. 13, st. 4), a zatim i koncipiranje individualnog plana aktivacije zajedno s korisnikom, te praćenje sprovođenja plana, sagledavanje i evaluiranje njegovih ishoda (čl. 13, st. 5).

Pravilnikom o sadržini i obliku individualnog plana aktivacije i načinu sprovođenja mjera socijalne uključenosti radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja¹⁹ utvrđena je sadržina individualnog plana aktivacije i način sprovođenja mjera socijalne uključenosti radno sposobnih korisnika MO (čl. 1). Navedena su dva oblika individualnog plana aktivacije – uključivanje u mjere aktivne politike zapošljavanja i uključivanje u aktivnosti koje vode zaposlenju (čl. 4). Pravilnikom je, naime, propisano da je radno sposoban korisnik MO dužan da u toku trajanja individualnog plana: „aktivno traži zaposlenje; izvršava planirane aktivnosti utvrđene individualnim planom aktivacije, i obavještava CSR o svakoj promjeni koja utiče na planirane aktivnosti utvrđene individualnim planom aktivacije“ (čl. 5). Takođe je predviđeno da CSR i ZZCG, u cilju sprovođenja mjera socijalne uključenosti, razmjenjuju informacije o korisniku, te da mogu neposredno dogovarati i usklađivati planirane aktivnosti utvrđene individualnim planom aktivacije (čl. 6).²⁰

Za oblast aktivacije radno sposobnih korisnika MO od značaja je **Pravilnik o sadržaju i načinu utvrđivanja individualnog plana zapošljavanja**,²¹ koji propisuje sadržaj individualnog plana zapošljavanja, parametre za procjenu

stepena zapošljivosti nezaposlenog, te posljedice neispunjavanja obaveza iz plana, kao i **Pravilnik o postupku i metodologiji za finansiranje grant šema**,²² koji posebno reguliše problematiku profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba s invaliditetom.

Pravilnik o sadržaju, obrascima i načinu vođenja evidencija u oblasti zapošljavanja²³ propisuje sadržaj evidencije i podatke koje treba prikupiti o licima koja su prijavljena u ZZCG. **Pravilnikom o aktivnom traženju zaposlenja**²⁴ definisano je da se pod aktivnim traženjem zaposlenja podrazumijeva „informisanje o mogućnostima i uslovima zapošljavanja, savjetovanje radi povećanja zapošljivosti i zapošljavanja, profesionalna orijentacija, profilisanje nezaposlenih lica, utvrđivanje individualnog plana zapošljavanja i radno-socijalna integracija“ (čl. 3).

Ovaj dokument, na osnovu definisanih kriterijuma za profilisanje nezaposlenih lica, razlikuje neposredno i uslovno zapošljiva nezaposlena lica. Neposredno zapošljivo nezaposleno lice je ono za koje se smatra da se može zaposliti u roku od 12 mjeseci od dana prijave u ZZCG, dok je uslovno zapošljivo nezaposleno lice ono koje se, usljed određenih prepreka u vezi sa zapošljavanjem, ne može zaposliti u tom roku (čl. 10).

Radno-socijalna integracija podrazumijeva pružanje stručne pomoći posebno osjetljivim grupama nezaposlenih lica (čl. 13), koje se, međutim, u Pravilniku ne specifikuju. Ova integracija se sprovodi putem informativno-motivacionih radionica, seminara i drugih oblika grupnog rada usmjerenih ka radno-socijalnom uključivanju u zajednicu (čl. 13). Na kraju, u Pravilniku su definisani i opravdani razlozi za neraspoloživost za rad, koji uključuju bolest i bolničko liječenje, kao i bolest i njegu maloljetnog djeteta (čl. 16).

14. Zavod za socijalnu i dječju zaštitu, Analiza primjene Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti (2021): <https://www.zsdzcg.me/biblioteka>.

15. „Službeni list Crne Gore“, br. 24/19.

16. „Službeni list Crne Gore“, br. 40/2013, 68/2015, 20/2016 i 88/2017.

17. „Službeni list Crne Gore“, br. 56/13 od 6. 12. 2013, 14/14 od 22. 3. 2014, 73/19 od 27. 12. 2019.

18. „Službeni list Crne Gore“, br. 58/13 od 20. 12. 2013, 30/15 od 12. 6. 2015, 17/16 od 11. 3. 2016, 43/19 od 31. 7. 2019.

19. Objavljen u „Službenom listu Crne Gore“ 5. 10. 2018.

20. Ovim pravilnikom prestao je da važi Pravilnik o sadržini i obliku individualnog plana aktivacije i načinu sprovođenja mjera socijalne uključenosti radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja („Službeni list CG“, br. 58/13 i 15/16).

21. „Službeni list Crne Gore“, br. 61/2013.

22. „Službeni list Crne Gore“, br. 28/2014, 16/2016 i 21/2019.

23. „Službeni list Crne Gore“, br. 66/2019 od 6. 12. 2019. godine; Pravilnik je stupio na snagu 14. 12. 2019, a primjenjuje se od 1. 4. 2020.

24. „Službeni list Crne Gore“, br. 70/2019 od 23. 12. 2019. godine; Pravilnik je stupio na snagu 31. 12. 2019, a primjenjuje se od 1. 4. 2020.

2.3. Međuinstitucionalna regulativa i saradnja

Krajem 2015. godine (31. decembra), potpisan je ugovor pod nazivom **Saradnja između Zavoda za zapošljavanje CG i centara za socijalni rad**. Cilj je bio podizanje kapaciteta, tj. unapređenje znanja i vještina zaposlenih u ZZZCG i CSR za pružanje podrške teže zapošljivim licima, prvenstveno osobama s invaliditetom i pripadnicima RE populacije, da bi im se omogućio lakši pristup tržištu rada. Uslijedio je rad na analizi postojeće situacije u sektoru socijalne inkluzije u CG i sprovođenje obuka i radionica za zaposlene u ZZZCG i CSR u ovoj oblasti. Te aktivnosti su bile praćene pripremom i izradom detaljnog sporazuma između ZZZCG i CSR, kako bi se unaprijedili kvalitet i efikasnost pružanja usluga aktivacije, konkretno u izradi individualnog plana aktivacije za radno sposobne korisnike MO.

Nakon toga je potpisan **Sporazum između Zavoda za zapošljavanje Crne Gore i centara za socijalni rad o procesu socijalne aktivacije radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja**,²⁵ u kome je kao opšti cilj predviđeno „unapređenje položaja ranjivih grupa nezaposlenih osoba na temelju poboljšanja saradnje CSR i ZZZCG na području ponude integrisanih usluga iz oba sistema“.²⁶ Navedena su i tri zajednička operativna cilja ZZZCG i CSR:

- 1 Uspostaviti ujednačen pristup u odnosu na zajedničke korisnike;
- 2 Poboljšati protok informacija i znanja, i
- 3 Osigurati pružanje kvalitetnih i efikas-

25. Socijalna aktivacija je definisana kao nov pristup pomoći socijalno isključenim osobama, koji ih, kroz izradu individualnog plana aktivacije, usmjerava da prihvate programe podrške i na taj način povećaju pristup tržištu rada (Ministarstvo rada i socijalnog staranja, 2019, str. 135).

26. Sporazum između Zavoda za zapošljavanje Crne Gore i centara za socijalni rad o procesu socijalne aktivacije radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja, str. 1.

nih usluga na temelju individualnih potreba korisnika u svrhu njihovog zapošljavanja i socijalnog uključivanja.²⁷

Ovi zajednički ciljevi dalje su razrađeni kroz pojedinačne ciljeve. Sporazumom je predviđeno da se proces aktivacije odvija u četiri faze:

- pristup korisnicima i procjena njihovih potreba;
- motivacija;
- razvoj i sprovođenje individualnog plana aktivacije, i
- pregled uticaja procesa aktivacije.²⁸

Za svaku od ovih faza definisane su metode rada i aktivnosti koje je potrebno preduzeti, uključujući formiranje multidisciplinarnih timova, zajedničku procjenu potreba od strane CSR i ZZZCG, postupke praćenja i evaluacije,²⁹ kao i detaljan plan postupanja CSR i ZZZCG.³⁰ Predviđeno je da se saradnja odvija na nacionalnom nivou, na nivou službi i na nivou lokalne zajednice, pri čemu su obaveze oba aktera jasno definisane.³¹ Shodno Sporazumu, započeta je razmjena planova aktivacije između CSR i ZZZCG.³²

U toku 2020. godine, informacioni sistemi Zavoda za zapošljavanje Crne Gore i nadležnog ministarstva razvili su sisteme elektronske komunikacije za razmjenu podataka o korisnicima materijalnog obezbjeđenja. Uz podršku UNDP-ja, kroz projekat *Rješenja za inovativna tržišta rada*,³³ omogućena je gotovo automatska razmjena bazične evidencije o upućivanju između dvije službe.

27. Ibid, str. 1–2.

28. Ibid, str. 3.

29. Ibid, str. 3–5.

30. Ibid, str. 5–6.

31. Ibid, str. 6–7.

32. Izvještaj Ministarstva rada i socijalnog staranja o radu i stanju u upravnim oblastima za 2018. godinu, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, str. 135–136.

33. Ibid, str. 29.

IZVOD IZ PRAVILNIKA O AKTIVNOM TRAŽENJU ZAPOSLENJA

Profilisanje nezaposlenih lica (član 7)

Profilisanje nezaposlenih lica je svrstavanje nezaposlenih lica prema stepenu zapošljivosti, odnosno vrsti potrebnog tretmana. Profilisanje nezaposlenog lica vrši ovlašćeno lice u Zavodu, prilikom prvog savjetovanja, na osnovu karakteristika nezaposlenog lica i tržišta rada, kao kriterijuma za profilisanje. Prema stepenu zapošljivosti, odnosno vrsti potrebnog tretmana, nezaposlena lica se svrstavaju u neposredno i uslovno zapošljiva nezaposlena lica.

Kriterijumi za profilisanje nezaposlenih lica (član 8)

Profilisanje nezaposlenog lica se vrši na osnovu sljedećih karakteristika: stečene kvalifikacije nivoa obrazovanja, posebnih znanja i vještina, radnog iskustva, ličnih karakteristika, socijalnih i zdravstvenih prilika, vremena traženja zaposlenja, profesionalnih interesovanja, motivacije za aktivno traženje zaposlenja, i vještina upravljanja karijerom. Pored karakteristika iz stava 1 ovog člana, profilisanje nezaposlenog lica vrši se na osnovu podataka Zavoda o ponudi i tražnji na tržištu rada. Profilisanje nezaposlenog lica se usklađuje sa izmjenama kriterijuma iz st. 1 i 2 ovog člana.

34. Izvještaj o radu za 2017. godinu, Zavod za zapošljavanje, 2018, str. 44.

35. Izvještaj Ministarstva rada i socijalnog staranja o radu i stanju u upravnim oblastima za 2018. godinu, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, 2019, str. 135; Izvještaj o radu za 2018. godinu, Zavod za zapošljavanje, 2019, str. 42.

36. Izvještaj Ministarstva rada i socijalnog staranja o radu i stanju u upravnim oblastima za 2019. godinu, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, 2020, str. 205; Izvještaj o radu za 2019. godinu, Zavod za zapošljavanje, 2020, str. 45.

37. Izvještaj o radu za 2020. godinu, Zavod za zapošljavanje, 2021, str. 29.

AKTIVACIJA KORISNIKA MO U PRAKSI CSR I ZZZCG PRIJE PANDEMIJE KOVIDA-19

U toku 2017. godine, ZZZCG i CSR pripremili su 173 plana aktivacije radno sposobnih korisnika MO (Podgorica 131, Herceg Novi 36, Bar četiri, Pljevlja i Bijelo Polje po jedan). Od tog broja, 12 lica je zaposleno ili uključeno u neki program aktivne politike zapošljavanja.³⁴ U toku naredne, 2018. godine, CSR su dostavili ZZZCG ukupno 4.319 planova aktivacije. Ovim planovima je za 1.642 lica planirano uključivanje u mjere aktivne politike zapošljavanja, a uključeno je 482 lica. Mjera posredovanja u zapošljavanju, koja se odvijala u kontinuitetu, rezultirala je zapošljavanjem 217 lica.³⁵ U toku 2019. godine, na zahtjev CSR urađeno je 1.715 individualnih planova aktivacije. U mjere aktivne politike zapošljavanja uključena su 193 radno sposobna korisnika MO, i to:

- u obrazovanje i osposobljavanje odraslih 121 lice;
- u osposobljavanje za samostalan rad 15 lica,
- u javne radove i grantove 57 lica.³⁶

Tokom 2020. godine, ZZZCG je na zahtjev CSR učestvovao u izradi 1.164 individualna plana aktivacije. Usluga posredovanja u zapošljavanju rezultirala je zapošljavanjem 292 radno sposobna korisnika MO. U mjere aktivne politike zapošljavanja uključena su 33 radno sposobna korisnika MO. Bespovratna sredstva za samozapošljavanje dobila su 22 lica, u mjere profesionalne rehabilitacije uključeno je 45 lica, dok su u druge programe usmjerene na povećanje zapošljivosti uključena 34 lica.³⁷

Aktivacija nezaposlenih u komparativnoj perspektivi i na Zapadnom Balkanu

03.

3.1. Kratak pregled teorijskih i praktičnih pristupa aktivacionim politikama za tržište rada

Savremene države nastoje da podstaknu nezaposlene građane da postignu ekonomsku samodovoljnost kroz politike aktivacije na tržištu rada.³⁸ Istovremeno, politike aktivacije nerijetko naglašavaju pojedinačne obaveze u zamjenu za socijalne povlastice. Mnoge zemlje usvajaju, evaluiraju i konstantno reformišu politike i mjere aktivnog tržišta rada, a uobičajena pretpostavka tih procesa jeste određen nivo integracije službi za zapošljavanje i socijalnih službi koje se bave zaštitom siromašnih i materijalnim davanjima. Teži se tome da se što veći broj korisnika materijalne pomoći radno aktivira i dostigne nivo ekonomske nezavisnosti potreban za samostalno obezbjeđivanje dovoljnih prihoda za zadovoljenje potreba porodice, te da, u širem smislu, ostvari što je moguće veći stepen socijalne uključenosti.

38. Vidi npr.:

- Sainsbury, R. (2008). Administrative justice, discretion and the 'welfare to work' project. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 30(4), 323–338;
- Considine, M., Nguyen, P., & O'Sullivan, S. (2018). New public management and the rule of economic incentives: Australian welfare-to-work from job market signalling perspective. *Public Management Review*, 20(8), 1186–1204;
- Senghaas, M., Freier, C., & Kupka, P. (2018). Practices of activation in frontline interactions: Coercion, persuasion, and the role of trust in activation policies in Germany. *Social Policy and Administration*, 53, 1–14.

Najuspješnijim zemljama u pogledu aktivacije smatraju se Finska, Danska i Norveška. Države koje karakteriše dobar pristup aktivaciji oslanjaju se na tzv. proširenje opsega politika. Pod tim se podrazumijeva integrisanje aktivnosti na različitim nivoima (lokalnom, regionalnom, nacionalnom), između različitih sektora (sektora socijalne zaštite, zapošljavanja, obrazovanja, zdravstva i sl.) i između različitih aktera (aktera iz javnog, civilnog i privatnog sektora). U državama koje imaju ovako integrisane sisteme, najveća pažnja posvećuje se tome da sve politike od značaja za aktivaciju imaju zajednički cilj – razvoj.³⁹ U drugim zemljama, razvoj koncepta društvene aktivacije i njegova implementacija problematični su i nerijetko kontroverzni procesi, nedovoljno djelotvorni i praćeni mnogim neželjenim propratnim efektima.

Smatra se da nedovoljno efikasno dizajnirani sistemi materijalnih davanja pasiviziraju, demotiviraju i zarobljavaju ljude u siromaštvu. Ujedno, neadekvatne mjere aktivacije predstavljaju **zamku u koju je lako upasti**, jer doprinose siromaštvu – korisnike upućuju na privremene i povremene, slabo plaćene poslove, koji nemaju dobre izgleda da u perspektivi obezbijede stabilno zaposlenje, niti pružaju prilike za sticanje korisnog radnog iskustva, profesionalno usavršavanje i napredovanje.⁴⁰ **Zaposlenje treba da bude put**

39. Berther, T. & Bourgeois, C. (2014). Towards 'activation-friendly' integration? Assessing the progress of activation policies in six European countries. *International Journal of Social Welfare*, 23, 23–39.

40. Breakthrough Britain Ending the costs of social breakdown (2007). Volume 2: Economic Dependency and Worklessness. Policy recommendations. https://www.basw.co.uk/system/files/resources/basw_121307-2_0.pdf.

za izlazak iz siromaštva. Da bi se spriječilo da korisnici ostanu dugotrajno zarobljeni u krugu siromaštva, te da se ono i generacijski reprodukuje, potrebno je profilisati grupe korisnika, opredijeliti značajna sredstva i obezbijediti odgovarajuće programe.

Grupe koje su posebno teško zapošljive (samohrani roditelji, mladi, žene u društvima s nižim indeksom rodne ravnopravnosti, žrtve nasilja, osobe s invaliditetom i sl.) suočavaju se s brojnim barijerama za zapošljavanje, a jedan broj njih, posebno oni koji su korisnici naknada, nerijetko i s višegeneracijskim siromaštvom i nezaposlenošću. Stoga se smatra da se ne smije dozvoliti da život od socijalnih prestacija, bez zaposlenja ili radnog angažovanja, postane izbor, *stil života*, da materijalna davanja treba da se obezbjeđuju uslovno (uz učešće korisnika u mjerama aktivacije) i u ograničenom periodu, te da se pitanja prava i odgovornosti odnose kako na državu (koja treba da obezbijedi resurse za zapošljavanje i radnu aktivaciju), tako i na korisnike materijalnih davanja (od kojih se očekuje da angažuju sve svoje potencijale i aktivno traže i koriste raspoloživu pomoć i podršku).

3.2. Strategije aktivacije u državama članicama Evropske unije

Evropska unija nema jedinstven pristup u oblasti radne aktivacije – kao i u ostalim oblastima politika, pristupi zemalja članica umnogome se razlikuju. Neke države EU pretežno su usmjerene na radnu (uključivanje na tržište rada) ili na socijalnu aktivaciju (uključivanje u društvene tokove u zajednici), dok je kod nekih na djelu integrisan, u manjoj ili većoj mjeri, izbalansiran pristup. Programi koji su usmjereni na socijalno uključivanje podrazumijevaju sticanje socijalnih kompetencija i odgovarajućih radnih iskustava, što ne vodi nužno zaposlenju, niti to mora biti njihov primarni cilj (mada potencijalno unapređuju zapošljivost). To su:

- 1 volontiranje u klubovima i udruženjima i druge društveno korisne ili kulturne aktivnosti;
- 2 probni poslovi, kao prilika za uvježbavanje vještina i sticanje radnih i socijalnih kompetencija van otvorenog tržišta rada;
- 3 stalne obuke u okviru raznovrsnih kurseva za sticanje vještina (npr. informatički kursevi, izrada rukotvorina) i kursevi usmjereni na razvijanje personalnih i socijalnih vještina (razvoj motivacije, samoeфикаsnosti, pozitivnog stava prema sopstvenoj budućnosti, fleksibilnosti i prilagodljivosti);
- 4 podrška za upravljanje finansijama i dugovima, rehabilitacija bolesti zavisnosti, psihološka pomoć i sl.;
- 5 druge prilagođene (individualizovane) mjere, poput procjene kompetencija/vještina, obuke za samostalan život i sl.⁴¹

Kombinacija ovih mjera s aktivnim mjerama tržišta rada, u situacijama kada se usmjerava na teško zapošljive grupe i korisnike socijalne pomoći, obuhvata:

- 1 savjetovanje, praćenje i sklapanje ugovora o praksi na poslu ili zaposlenju;
- 2 programe kvalifikovanja ili obuka za sticanje zanimanja ili zvanja;
- 3 šeme podsticanja za zapošljavanje u javnom i privatnom sektoru;
- 4 subvencionisanje zarada;
- 5 socijalne usluge.⁴²

41. Bouget, D., Frazer, H., Marlier, E., Peña-Casas, R., Vanhercke, B. (2015). *Integrated support for the long-term unemployed in Europe – A study of national policies*. Brussels: European Commission.

42. Bouget, D., Frazer, H., Marlier, E., Peña-Casas, R., Vanhercke, B. (2015). *Integrated support for the long-term unemployed in Europe – A study of national policies*. Brussels: European Commission.

U **Belgiji i Holandiji** mjere socijalne aktivacije sastavni su dio politike integriranog pristupa aktivaciji. Socijalna aktivacija se spovodi na lokalnom nivou sa ciljem socijalne participacije. Obuvata volontiranje, probno zapošljavanje, kurseve obuke, jezika i upravljanja vremenom, sportske i kulturne aktivnosti. To zahtijeva saradnju socijalnih radnika, zdravstvenih ustanova, centara za obuku i drugih organizacija. U Holandiji se lokalnim zajednicama dodjeljuju novčana sredstva da razviju sopstvene programe i mjere socijalne aktivacije.

U **skandinavskim državama** mjere socijalne aktivacije povezuju se s mjerama podsticanja zaposlenja. Pomoć onima koji su najudaljeniji od tržišta obično podrazumijeva podršku u formiranju socijalnih mreža i odnosa. U Švedskoj se sprovodi program „Razvoj ljudskog kapitala”, posebna mjera aktivacije koja obuhvata obuke za sticanje vještina potrebnih za dugoročnu integraciju, kako na tržište rada tako i u širu društvenu zajednicu. To su obuke za učenje jezika i/ili obuke za sticanje specifičnih stručnih vještina, koje se često kombinuju s aktivnostima integracije na tržištu rada. Radionice na kojima se uči izrada rukotvorina i sl. uglavnom se organizuju za korisnike koji nisu spremni za rad i koji se nalaze izvan programa radne aktivacije.

U **Njemačkoj** se korisnicima socijalne pomoći nudi sve više mjera socijalne aktivacije koje nisu povezane s radom. To su, na primjer, pozorišne radionice, ples ili sport, aktivnosti na kojima korisnici mogu da steknu socijalne vještine, vještine staranja o sebi, vještine potrebne za svakodnevno funkcionisanje. Slično pristupu socijalne aktivacije, ove mjere podrazumijevaju i socijalno savjetovanje, kako bi se korisnicima socijalne pomoći pomoglo da riješe zdravstvene, finansijske, so-

cijalne ili porodične probleme, što može olakšati njihovo kasnije zapošljavanje.

Ministarstvo rada **Slovenije** je u avgustu 2017. godine pokrenulo program socijalne aktivacije, koji je usmjeren i na zapošljavanje i na socijalno uključivanje korisnika socijalne pomoći. Socijalna aktivacija se shvata kao integrisani pristup različitih usluga (zapošljavanja, socijalnih, zdravstvenih i obrazovnih), dizajniranih prema individualnim potrebama, a u svrhu obezbjeđivanja najpodesnijeg rješenja za ulazak ranjivih grupa na tržište rada. U ovoj zemlji neki nezaposleni korisnici socijalne pomoći ne podliježu obavezi aktivnog traženja posla. To se odnosi na osobe za koje se pretpostavlja da imaju probleme sa zloupotrebom različitih supstanci, probleme s mentalnim zdravljem ili neke izrazite socijalne poteškoće, zbog čega se smatraju privremeno nezapošljivima. Od obaveze aktivnog traženja posla oslobođeni su i korisnici koji su na medicinskom tretmanu (operacija, intenzivna terapija i sl.), kao i oni sa specifičnim porodičnim okolnostima (poput smrti člana porodice). Postoji dovoljna administrativna fleksibilnost i mogućnost diskrecionih ovlaštenja da bi se podrška individualizovala.

U **Holandiji** je Zakonom o participaciji iz 2015. godine propisano pravo svih na jednakou participaciju u društvu, uključujući participaciju kroz zaposlenje na otvorenom tržištu. Poslodavci su podstaknuti da zaposle one koji su najudaljeniji od tržišta rada, između ostalog, propisivanjem kvota za njihovo zapošljavanje i dobijanjem finansijskih podsticaja za to. Dodatno, Zakon o socijalnoj podršci predviđa da lokalne zajednice procjenjuju, odlučuju i koordinišu socijalne usluge uključivanjem socijalnih radnika. Na sastancima pod nazivom „razgovori za kuhinjskim stolom“ praktičari iz oblasti socijalne zaštite,

korisnici i specijalizovani pružaoci usluga razgovaraju o potrebama korisnika, a u cilju unapređenja njihove ekonomske samodovoljnosti i socijalnog uključivanja. Ovaj pristup se zasniva na uvjerenju da će decentralizovana implementacija ovih programa unaprijediti pristup uslugama koje treba da obezbijede lokalne zajednice. Međutim, kako pomenuti zakoni nisu doveli do bolje integracije korisnika socijalne pomoći na tržištu rada, predlažu se njihove raznovrsne dopune. One se odnose na uvećanje budžeta za one koji su najudaljeniji od tržišta rada, djelotvorno uparivanje poslova i sistem ranog upozoravanja za ranjive grupe.⁴³

Programi **socijalnog mentorstva** za korisnike s višestrukim i kompleksnim problemima prvobitno su razvijeni u zemljama koje uspješno sprovode integrisan pristup socijalnoj i radnoj aktivaciji. Preporuka Savjeta ministara EU o integraciji dugotrajno nezaposlenih na tržište rada iz 2016. godine upućuje države članice na koncipiranje i implementiranje integrisanih planova, kao na dobar način podrške zapošljavanju ljudi s kompleksnim potrebama. Preporučuje se registracija tražilaca posla u nacionalnim službama za zapošljavanje, individualna procjena, mentorstvo (koje treba da bude obezbijeđeno najkasnije 18 mjeseci od početka nezaposlenosti) i sporazumi o integraciji na tržištu rada (koji treba da budu ključni instrument za reagovanje na specifične potrebe tražilaca posla integrisanjem relevantnih usluga koje pružaju različite organizacije).⁴⁴

U skladu s Preporukom, u **Španiji** je Regionalna vlada Madrida koncipirala program koji

43. Isto.

44. Bouget, D., Vanhercke, B. (2017). Tackling long-term unemployment in Europe through Council Recommendation? In: D. Bouget, D. Natali, B. Vanhercke (Eds.), *Social Policy in the European Union: state of play 2016*. Brussels: ETUI.

sprovode socijalna služba i služba za zapošljavanje, a koji podrazumijeva mentorski plan za period od najmanje 15 mjeseci. U tom periodu se korisnicima socijalne pomoći, u cilju unapređenja njihovih radnih i socijalnih vještina, obezbjeđuje plaćeno profesionalno iskustvo u trajanju od najmanje 12 mjeseci i obuka u trajanju 90–120 sati. Inicijalnu procjenu vještina korisnika vrše specijalizovani službenici iz socijalne službe. Ti službenici takođe pružaju tzv. usluge orijentisanja i podrške učesnicima programa i revidiraju plan aktivacije koji je sačinila služba za zapošljavanje.⁴⁵

U **Belgiji** se planovi aktivacije izrađuju nakon što se obezbijedi mentorstvo specijalizovanih trenera iz službe za zapošljavanje. Ovo mentorstvo podrazumijeva rad na profilisanju korisnika socijalne pomoći, njihovih vještina i poteškoća s kojima se mogu susresti prilikom pronalaženja posla.⁴⁶

Na **Malti** je fokus mentorstva na informisanju korisnika socijalne pomoći o pravima koja mogu da ostvare u kontekstu svoje situacije.⁴⁷

3.3. Socijalne usluge kao dio aktivnih mjera zapošljavanja

Danas je opšteprihvaćeno stanovište da uspješnost politike aktivacije umnogome zavisi od socijalnih usluga, koje su dopunske i komplementarne uslugama sektora zapošljavanja. Socijalne usluge se posmatraju kao preduslov za uključivanje grupa s kompleksnim i višedimenzionalnim problemima na tržište rada. Ti problemi obuhvataju neodgovarajuće kvali-

45. European Social Network (2019). *Tools for inclusive activation. Improving the social inclusion of people furthest from the labour market*. Brussels: European Social Network.

46. Bouget, D., Frazer, H., Marlier, E., Peña-Casas, R., Vanhercke, B. (2015). *Integrated support for the long-term unemployed in Europe – A study of national policies*. Brussels: European Commission.

47. Frazer, H., Marlier, E. (2016). *Minimum Income Schemes in Europe – A study of national policies 2015*. Brussels: European Commission.

fikacije, teškoće u usklađivanju porodičnih i profesionalnih obaveza, neadekvatne stambene uslove, probleme koji se odnose na mentalno zdravlje i psiho-socijalno funkcionisanje, zdravstvene probleme, dugove itd. Snažna negativna korelacija između korišćenja socijalnih usluga i dugotrajne nezaposlenosti⁴⁸, koja je utvrđena u državama članicama EU, ukazuje na to da su politike aktivacije koje inkorporiraju socijalne usluge djelotvorne u smanjivanju višestrukih deprivacija, koje onemogućuju ljudima da se (re)integrišu na tržište rada.⁴⁹

Takav pristup aktivaciji karakterističan je za **Švedsku**. Usluge za nezaposlene su u nadležnosti lokalnih službi za zapošljavanje, kojima rukovodi Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ). Od 2007. godine, svi dugotrajno nezaposleni imaju mogućnost učestvovanja u programu „Garancija za posao i razvoj“, koji se sastoji iz četiri faze: potrage za poslom, mentorstva, praktične obuke i zaposlenja na tzv. *vještačkim poslovima*. Socijalne usluge obuhvataju brigu o djeci, savjetovanje u vezi s otplatom dugova, obrazovanje odraslih, konsultovanje radi započinjanja vlastitog posla, podršku za zavisnike, pomoć za osobe s invaliditetom i pomoć u oblasti stanovanja. Ove usluge često pružaju privatne agencije ili organizacije civilnog društva. Osnovne odlike švedskog pristupa su: individualizacija, (ograničena) saradnja između organizacija na lokalnom i onih na nacionalnom nivou i ograničeno uključivanje privatnog sektora u usluge zapošljavanja; dualna aktivacija (s lokalnog i nacionalnog nivoa). Smatra se da je ovaj pristup uspješan u reintegriranju dugotrajno nezaposlenih na tržište rada.⁵⁰

Njemačka je primjer države u kojoj je izvršena reorganizacija redistributivnog sistema, tj.

sistema koji se zasniva na naknadama za nezaposlene i socijalnoj pomoći. Počev od perioda 2003–2005. godine, kada su sprovedene tzv. *Harc reforme*, akcenat je na aktivaciji korisnika i preorijentisanju dugotrajne podrške nezaposlenima, zasnovane na socijalnom osiguranju, u pravcu šeme koja podrazumijeva pomoć za minimalni dohodak. Tačku preokreta predstavljalo je kombinovanje centralno administrirane pomoći za nezaposlene s lokalno administriranim šemama socijalne pomoći. Integrisanje ove dvije šeme dovelo je do toga da svi zapošljivi primaoci minimalnog dohotka budu uključeni u individualno profilisanje, praksu i obuku, za koje je nadležna Federalna agencija za zapošljavanje. Dodatno, socijalne usluge, koje su tradicionalno bile u nadležnosti lokalnih zajednica, postale su pravo koje se nudi tražiocima posla. U pitanju su socijalne usluge poput stanovanja, brige o djeci, savjetovanja i usluga za migrante i osobe s invaliditetom. Pored ovog inkluzivnijeg pristupa sektora zapošljavanja prema zapošljivim primaocima socijalne pomoći, reorganizovana je i struktura upravljanja centralnim službama za zapošljavanje. Od 2005. godine osnovano je 410 centara za zapošljavanje na lokalnom nivou, koji funkcionišu kao *one stop shop* za podršku nezaposlenima, pronalaženje posla i koordinaciju socijalnih usluga. I socijalni partneri, tj. preduzeća, imaju važnu ulogu, naročito u oblasti obuke. Vodi se računa o podesnosti obuke i drugih usluga koje se pružaju korisnicima, njihovoj cijeni i standardima kvaliteta. Socijalne usluge pružaju uglavnom lokalne zajednice i neprofitne organizacije. Sistemska koordinacija naknada, prakse, obuke, a u ograničenoj mjeri i socijalnih usluga, odvija se u centrima za zapošljavanje. Oni su nadležni i za individualizaciju intervencija, koju sprovode kroz pristup vođenja slučaja i zaključivanje ugovora o uključivanju i profilisanja nezaposlenih. Integracija više nivoa nije u potpunosti realizovana, uprkos tome što centri za zapošljavanje počivaju na konceptu *one stop shop-a*. Smatra se da ovaj koncept, pored povoljnih, ima i nepovoljne ishode, a jedan od njih je tzv. *skidanje kajmaka i parkiranje*: pojedinci najbliži tržištu rada se uspješno aktiviraju, dok se drugi (poput migranata, niskokvalifikovanih i bolesnih) često ne aktiviraju i ostaju isključeni s tržišta rada u

dužem periodu.⁵¹

Države članice obično obavljaju potkategorizaciju unutar različitih grupa na koje su usmjerene AMTR. Postoje programi koje usmjeravaju prema mladima, prema starijim radnicima, niskokvalifikovanim korisnicima, dugotrajno nezaposlenima, migrantima, osobama s invaliditetom. Programi se dalje usredsređuju na specifične ranjive grupe (npr. mladi koji napuštaju alternativno staranje (domski ili hraniteljski smještaj), osobe koje se spremaju za život u zajednici nakon deinstitutionalizacije, liječenja i rehabilitacije, zatvorskog tretmana, žrtve nasilja u porodici i sl.).

Uslovi pod kojima tražioci posla moraju da prihvate ponudu za posao razlikuju se od države do države. U nekim državama oni su u obavezi da prihvate samo tzv. podesni posao, a u nekim bilo koji ponuđeni posao. Po pravilu, odbijanje posla se sankcioniše: u nekim državama suspenduje se socijalna pomoć, u nekim se smanjuje njen iznos. U većini država se korisnicima, ukoliko ne postoji mogućnost pronalaženja posla, nudi stručna ili radna obuka. Različite savjetodavne usluge su takođe u većoj ili manjoj mjeri dostupne korisnicima.

U nekim državama se osobe koje ni pored različitih podsticajnih mjera ne pronađu i ne zadrže zaposlenje obavezno uključuju u javne radove (npr. socijalne aktivnosti u zajednici, održavanje i uređenje javnog prostora i sl.). Taj pristup je u pojedinim državama dopunjen raznovrsnim aktivnostima unapređenja kapaciteta korisnika da pronađu posao, kako ne bi ostali zarobljeni u ovoj šemi.

Back-to-work naknade (npr. postepeno ukidanje naknade, poreskog oslobođanja i naknade za zapošljavanje) i oslobođanje zarade (neoporeziv dohodak) predstavljaju dopunu AMTR, kako bi se postiglo da zaposlenje, uključivanje na tržište rada i ekonomska samodovoljnost budu atraktivniji i dostupniji korisnicima.

51. Minas, R. (2014). One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? *International Journal of Social Work*, 23: S40–S53.

3.4. Kumulacija socijalnih naknada i zarade – strategija za prelazak sa socijalne pomoći ka (relativnoj) ekonomskoj samodovoljnosti i socijalnoj uključenosti

Informacije dostupne u bazi podataka MIS-SOC (*Mutual Information System on Social Protection*, ažurirano 1. januara 2022. godine)⁵² pokazuju da se države članice EU odlikuju različitim propisima, praksama, pristupima i strategijama podsticanja korisnika socijalne pomoći da se zaposle. Pristupi koji se primjenjuju regulisani su na različite načine, a odnose se na:

- produžetak socijalne pomoći (bezuslovan ili uslovan);
- postepeno smanjivanje socijalne pomoći u slučaju zaposlenja;
- obustavu socijalne pomoći.

Produžetak socijalne pomoći (bezuslovan ili uslovan) – kombinovanje socijalne pomoći sa zaradom

U najvećem broju država članica (Austrija, Belgija, Njemačka, Irska, Letonija, Portugalija, Švedska, Holandija, Estonija, Češka), korisnici socijalne pomoći mogu da ostvare pravo na socijalnu pomoć nakon što se zaposle. To je moguće ukoliko visina zarade nije viša od iznosa socijalne pomoći ili iznosa koji je predviđen kao osnov za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć. Prilikom obračuna iznosa socijalne pomoći ne uzima se u obzir čitav iznos zarade, već samo jedan njen dio. U Belgiji i Irskoj iznos zarade koji se ne uzima u obzir prilikom obračuna naknade utvrđen je fiksno (u rasponu 160–250 eura). U Letoniji

52. Dostupno na: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/>, pristupljeno 17. 7. 2022. godine.

se, u slučaju zaposlenja korisnika, iznos minimalne zarade ne uzima u obzir prilikom daljeg obračuna socijalne pomoći. I u ostalim državama članicama regulirano je da se određeni procenat zarade ne uzima u obzir prilikom obračuna visine socijalne pomoći (Austrija, Njemačka, Portugalija, Švedska, Holandija). Procenat zarade koji se ne uzima u obzir varira od države do države (raspon 10–50%), a varira i period tokom koga se smanjuje iznos zarade prilikom obračuna visine socijalne pomoći. Ove povoljnosti traju od tri mjeseca do tri godine (maksimalno).⁵³

Mogućnost dobijanja socijalne pomoći tokom određenog perioda nakon započinjanja zaposlenja postoji i u Grčkoj, Poljskoj i Španiji. U Grčkoj je predviđeno da, u slučaju privremenog, povremenog ili stalnog zaposlenja korisnika socijalne pomoći ili člana domaćinstva, tokom prvog mjeseca zaposlenja nema prestanka niti smanjenja iznosa socijalne pomoći. Ukoliko zaposlenje potraje duže od tri mjeseca, korisniku se naknada obustavlja, počev od prvog dana četvrtog mjeseca zaposlenja. Ukoliko je zarada manja od iznosa socijalne pomoći, korisnik može da ostvari pravo na socijalnu pomoć u visini ove razlike (čl. 2).⁵⁴

Države članice OECD-a izvan Evropske unije koriste dodatne strategije. Pristup kombinovanja socijalne pomoći sa zaradom ostvarenom po osnovu zaposlenja podrazumijeva **negativni porez na dohodak** (engl. *NIT – negative income tax*). Iznos socijalne pomoći smanjuje se sporije nego što se uvećavaju prihodi od zaposlenja, pa se tako ukupni prihodi pojedinca i/ili porodice uvećavaju. Kod marginalne stope negativnog poreza na dohodak od 40%, naknada za socijalnu pomoć smanjuje se za 40 centi kada se prihod siromašne osobe uveća za 1 euro. Stoga se ukupni prihod osobe uveća za 1,6 eura. Svrha ovako osmišljenog poreza jeste da olakša tranziciju ka zaposlenosti i doprinese smanjenju rizika ponovne ne-

53. Dostupno na: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/>, pristupljeno 17. 7. 2022. godine.

54. Determining the terms and conditions of implementation of the first phase of the Social Solidarity Income program (Decision number No. Δ23/ouk.30299/2377), Official Gazette of the Hellenic Republic, number 2089 of 7/7/2016.

zaposlenosti i siromaštva.⁵⁵

Djelotvornost ovog pristupa potvrđena je još krajem šezdesetih godina prošlog vijeka, u Sjedinjenim Američkim Državama. Ustanovljeno je da je postepeno smanjivanje naknada, koje je sporije od rasta zarada, imalo pozitivne rezultate kod nekih grupa korisnika socijalne pomoći: udatih žena (tzv. sekundarni zaposleni u porodici), samohranih majki, niskoobrazovanih pojedinaca i mladih. Nakon uvođenja negativnog poreza na dohodak, uslijedilo je uvođenje **poreskog kredita na zarađeni prihod** (engl. *EITC – earned income tax credit*) i **poreskog kredita za zaposlene porodice** (engl. *WFTC – working families tax credit*), kao različitih vrsta podsticaja za korisnike socijalne pomoći. Obje vrste podsticaja imale su pozitivne efekte na zapošljavanje samohranih majki, naročito onih s niskim obrazovanjem. Slično je bilo i u Kanadi, gdje je uveden program samodovoljnosti (engl. *SSP – Canadian Self Sufficiency Programme*), koji je rezultirao duplo većom stopom zaposlenosti grupe koja je učestvovala u njemu. Motivacija za uvođenje poreskih inicijativa u državama članicama OECD-a, koje su bez izuzetka visokodohodovne države s niskim stopama nezaposlenosti, bilo je uvjerenje da postoje dovoljni dokazi da korišćenje socijalne pomoći povećava incidencu i trajanje nezaposlenosti.⁵⁶

Postepeno smanjivanje socijalne pomoći u slučaju zaposlenja

U nekim državama članicama EU vrši se postepeno smanjivanje iznosa naknade nakon zaposlenja korisnika i prve zarade. Ovoj grupi država pripada Malta, gdje korisnici socijalne pomoći koji se zaposle (ili samozaposle) i ostanu zaposleni najmanje jednu godinu u periodu od tri godine, ostvaruju pravo na socijalnu

55. Bouget, D., Vanhercke, B. (2017). Tackling long-term unemployment in Europe through Council Recommendation? In: D. Bouget, D. Natali, B. Vanhercke (Eds.), *Social Policy in the European Union: state of play 2016*. Brussels: ETUI; Bouget, D., Frazer, H., Marlier, E., Peña-Casas, R., Vanhercke, R. (2015). *Integrated support for the long-term unemployed in Europe: A study of national policies*. Brussels: European Commission.

56. Immervoll, H., Jacobsen Kleven, H., Thustrup Kreiner, C., Sae, E. (2005). *Welfare Reform in European Countries: a Microsimulation Analysis*. Paris: OECD.

pomoć i nadalje, ali se ona postepeno smanjuje tokom čitavog perioda od tri godine. Tokom prve godine korisnik/korisnica socijalne pomoći dobija 65% naknade, tokom druge godine 45%, a tokom treće 25%.⁵⁷

Hrvatska je nedavno donijetim Zakonom o socijalnoj skrbi uvela zajamčenu minimalnu socijalnu pomoć. Njime je predviđena saradnja Hrvatskog zavoda za socijalnu skrb i službe za zapošljavanje u sprovođenju mjera socijalnog uključivanja (djelimično) radno sposobnih korisnika socijalne pomoći. Svim korisnicima prava na socijalnu pomoć (samcima ili članovima domaćinstva) u neprekidnom trajanju od najmanje šest mjeseci, kad se zaposle, iznos socijalne pomoći se u prva tri mjeseca rada umanjuje za 50%. Pravo na socijalnu pomoć prestaje nakon tri mjeseca rada ako prosječan prihod u tom periodu prelazi iznos socijalne pomoći. Ukoliko se korisnik/korisnica socijalne pomoći zaposli na javnim radovima, pravo na socijalnu pomoć se ne ukida niti se umanjuje.⁵⁸

Podsticajna rješenja za korisnike ima Estonija, posebno za one koji su tek počeli da koriste socijalnu pomoć. Ako se korisnik/korisnica nakon dva mjeseca korišćenja socijalne pomoći zaposli, tokom prva dva mjeseca zaposlenja nastavlja da prima socijalnu pomoć u nesmanjenom iznosu. Tokom četiri naredna mjeseca, 50% zarade se uzima u obzir prilikom obračuna socijalne pomoći. Ovo pravo je ograničeno, tj. može se koristiti jedan put tokom 24 mjeseca, po članu porodice.⁵⁹

Obustava socijalne pomoći

Najrestriktivnija rješenja u ovoj oblasti prisutna su u državama EU u kojima je ostvarivanje zarade osnov za obustavljanje socijalne pomoći. Pravo na socijalnu pomoć moguće je ostvarivati i tokom zaposlenja, ali pod uslovom da zarada nije viša od iznosa koji je predviđen kao osnov za ostvarivanje prava na so-

57. Dostupno na: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/>, pristupljeno 17. 7. 2022. godine.

58. Zakon o socijalnoj skrbi, NN 18/22, 46/22 – na snazi od 17. 2. 2022. godine.

59. Dostupno na: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/>, pristupljeno 17. 7. 2022. godine.

cijalnu pomoć ili od iznosa socijalne pomoći. U tim državama se ne primjenjuje pravilo o umanjenju izvjesnog procenta zarade prilikom obračuna socijalne pomoći. Ovoj grupi država pripadaju Bugarska, Kipar, Danska, Finska, Francuska, Litvanija. U njima se iznos socijalne pomoći umanjuje za iznos zarade po osnovu zaposlenja. U suprotnom, pravo na socijalnu pomoć se ukida.⁶⁰

Sve države članice EU imaju **mjere profilisanja, savjetovanja za zapošljavanje**, edukativne obuke i (pre)kvalifikacije. Brojne države članice EU, ali ne sve, imaju subvencionisano zaposlenje, programe javnih radova, kratkoročno plaćeno zaposlenje, obavljanje staža i volontiranje.

Sve države članice EU imaju **politike usmjerene prema nezaposlenima i tražiocima posla**, ali postoje znatne razlike u prisustvu, dizajnu i djelotvornosti programa koji su osmišljeni za one najudaljenije od tržišta rada (naročito za korisnike socijalne pomoći).

Neke države članice (Belgija, Njemačka, Austrija, Finska, Luksemburg, Poljska i Slovenija), kroz zasebne programe, usmjeravaju podešene mjere prema ovim korisnicima. Takav pristup zahtijeva određeni stepen **integracije službi za zapošljavanje i socijalnih službi** – koje mogu da pomognu sektoru zapošljavanja u identifikovanju mjera koje će doprinijeti da tržište rada bude inkluzivnije za ljude s kompleksnim potrebama – kao i razvijanje alternativnih programa. Razvijaju se i prilagođeni programi, koje sprovodi stručno i adekvatno obučeno osoblje, kako bi se na personalizovan način primijenile specifične alatke za podsticanje radne aktivacije (individualni plan aktivacije i/ili zapošljavanja, personalni savjetnici / voditelji slučaja, socijalno mentorstvo i sl.).

60. Dostupno na: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/>, pristupljeno 17. 7. 2022. godine.

3.5. Integrirani nastup službi zapošljavanja i socijalne zaštite

Podsticanje i praćenje motivisanosti korisnika socijalne pomoći, unapređenje njihovih kvalifikacija i rad na rješavanju njihovih obrazovnih, motivacionih, društvenih i drugih problema aktivnosti su koje zahtijevaju organizacionu promjenu i povezivanje različitih institucija. To stoga što su nadležnosti stručnih službi i radnika podijeljene, tj. pripadaju različitim politikama, organizacijama i profesijama, funkcioniraju na različitim administrativnim nivoima.⁶¹ Smatra se da se pristupi voditelja slučaja u socijalnim službama i savjetnika za zapošljavanje u službama za zapošljavanje zasnivaju na identičnim principima, te da je moguće razviti metodološki okvir za saradnju u radu s korisnicima koji se pojavljuju u obje službe (a često i prelaze iz jednog sistema u drugi ili se, kao kroz „rotirajuća vrata“, po pravilu ponovno pojavljuju kad jednom izađu iz sistema). To je posebno značajno za korisnike sa složenim i višestrukim teškoćama u zdravstvenom, materijalnom, fizičkom, emocionalnom i socijalnom funkcionisanju.

Profil korisnika materijalnih davanja razlikuje se od zemlje do zemlje i od sistema do sistema. Ipak, pouzdano je utvrđeno da su u različitim sistemima socijalne zaštite hronično zastupljeni oni korisnici koji imaju dugotrajne (nekad i transgeneracijske) teškoće na ličnom, porodičnom i socijalnom planu i koji su, usljed raznih spletova ličnih karakteristika i okolnosti, u svom društvenom okruženju izloženi socijalnoj marginalizaciji i diskriminaciji. Svakodnevni pritisci, uz neke okolnosti kao što su niske kvalifikacije, narušeno zdravlje, dugotrajno siromaštvo, samohrano roditeljstvo, izloženost nasilju, neregulisan pravni status (usljed pravne nevidljivosti, imigracionog statusa, teškoća u ostvarivanju prava iz invalidskog i penzionog osiguranja i sl.), zavisnost od psihoaktivnih supstanci, beskućništvo, dugovi i sl., ometaju nalaženje i zadržavanje posla, ali i obrazovanje i profesionalno osposobljavanje korisnika.

61. Minas, R. (2014). One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? *International Journal of Social Welfare*, 23, 40–53.

K-16 zone zapošljavanja u Velikoj Britaniji kao poseban pristup u radnoj aktivaciji navode grupe klijenata kojima je teže pomoći, nezavisno od nivoa vještina, iskustva i motivacije. Naglašava se da je važno omogućiti ličnom savjetniku/savjetnici diskreciono pravo da procijeni kojim je klijentima teže pomoći i kako da im se pomogne (kojim metodama i paketima usluga). Kao klijenti kojima je teško pomoći identifikovane su sljedeće kategorije:⁶²

1. lica suočena s višestrukim preprekama u zapošljavanju – bez osnovnih vještina, bez kvalifikacija, s ograničenim radnim iskustvom ili bez njega, s krivičnim dosijeom i sl;
2. osobe s bolestima zavisnosti (droga, alkohol) ili poremećajima mentalnog zdravlja;
3. osobe s visokim nivoom obrazovanja i stručnjaci za određene oblasti;
4. visokokvalifikovani i iskusni ljudi s krutim i isključivim stavom prema prihvatljivom zaposlenju;
5. visokomotivisani pojedinci s ozbiljnim ili dugoročnim preprekama – npr. hronični zdravstveni problemi, zahtjevne obaveze njege članova porodice, osobe koje ne poznaju jezik sredine u kojoj žive, nerazriješeni problemi sa zakonom u krivičnim postupcima i sl;
6. osobe s haotičnim ili nestabilnim načinom života – beskućnici, osobe na uslovnoj slobodi, korišćenje droga, kriminalne aktivnosti i sl., i
7. „teški“ klijenti bez objektivnih barijera, ali s konfrontacionim ličnim stilovima ponašanja ili negativnim stavom prema poslu.

62. Johnson, S. and Nunn, A., Bickerstaffe, T., Halliday, S., Kelsey, S. Stevens, A., Wymer, P. Fidler, Y., Clark, J. Green, S. Jinks, J. (2006). Phase 2 of the Multiple Provider Employment Zones Qualitative Study, DWP Research Report 399. Project Report. Department for Work and Pensions. <https://eprints.leeds-beckett.ac.uk/id/eprint/873/>.

U takvim situacijama se kao najdjelotvorniji pristup navodi **integrirano vođenje slučaja**, koje se kao inovativna praksa preporučuje, a u različitom stepenu i sprovodi, u zemljama Zapadnog Balkana. Ova praksa je vezana za aktivnosti zavoda za zapošljavanje i centara za socijalni rad, tj. združenog nastupa ovih službi prema (zajedničkim) najugroženijim korisnicima, uz korišćenje svih raspoloživih resursa – kako s tržišta rada, tako i iz sistema socijalne zaštite.⁶³ Smatra se da primjena integriranog sistema vođenja slučaja u oblasti radne aktivacije socijalno isključenih građana zahtijeva koherentan okvir politike, funkcionalna partnerstva i aranžmane na više nivoa. Pritom je od posebnog značaja da fokus bude na održivom socijalnom uključivanju korisnika koji su teško zapošljivi, što se postiže uz:

- ♦ obuhvatne, dobro dizajnirane i finansirane **programe koji se prilagođavaju relevantnim ciljnim grupama** (npr. mladi, samohrani roditelji, pripadnici manjinskih grupa, višestruko deprivirani i sl.);
- ♦ usredsređivanje na **razvoj ljudskog kapitala** (*engl. human capital development*), tj. na izgradnju vještina, sticanje obrazovanja, uključivanje korisnika socijalne pomoći u društvene tokove – a ne samo zaposlenje;⁶⁴
- ♦ značajan **nivo integracije procesa rada između dvije službe** (koji se proteže od fragmentisanih usluga različitih službi na prvom nivou, preko limitirane, ad hoc saradnje kao reakcije na određene situacije i potrebe, zajedničkog rada u multidisciplinarnim timovima, planirane i ustanovljene kooperacije službi, partnerstava, združenih službi po *one stop*

63. Scoppetta, A., Danaj, S and Reitzer, P. (2018). Comparative Report on Integrated Case Management for Employment and Social Welfare Users in the Western Balkans (Albania, Bosnia and Herzegovina, former Yugoslav Republic of Macedonia, Kosovo*, Montenegro and Serbia). European Centre for Social Welfare Policy and Research.

64. Hansen, H. C. (2021). Activating the person in the changing situation: A dynamic analytical approach to labour activation. *Journal of Comparative Social Work*, 16(1) <https://doi.org/10.31265/jcsw.v16.i1.373>.

shop principu, sve do integracije čitavog sistema na posljednjem, sedmom nivou – shodno ljestvici integracije⁶⁵;⁶⁶

- ♦ **stručno i posebno obučeno osoblje** (univerzitetska diploma, najčešće iz socijalnog rada, poznavanje modernih tehnologija, razvijene vještine vođenja intervjuja, rješavanja sukoba i metode savjetodavnog usmjeravanja zasnovane na osnaživanju korisnika, poznavanje sistema, usluga, kao i načina na koji funkcioniraju različite službe, servisi i programi u zajednici, vještine primjene i koordinacije raznovrsnih mjera i usluga);⁶⁷
- ♦ **specifične alatke koje podstiču radnu aktivaciju** (individualni plan aktivacije i/ili zapošljavanja, čemu prethodi stručna procjena stanja i potreba, snaga i slabosti, što podrazumijeva visoku individualizaciju rada i učešće korisnika; personalni savjetnici/ voditelji slučaja, socijalno mentorstvo i sl.), i
- ♦ **personalizaciju – prikladnu, etičku, fleksibilnu i visokoindividualizovanu primjenu metoda** motivacije, obavještavanja, pomoći, podrške, posredovanja i pregovaranja – kako bi se poboljšali izgledi korisnika za uključivanje na tržište rada, a time i za održivo i produktivno učešće u društvu.⁶⁸

65. Munday, B. (2007). Integrated Social Services in Europe, Council of Europe, [https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/Publication_Integrated%20social%20services%20in%20Europe%20E%20\(2\).pdf](https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/Publication_Integrated%20social%20services%20in%20Europe%20E%20(2).pdf).

66. Taylor, A. (2010). Good Practices in Providing Integrated Employment and Social Services in Central and Eastern Europe. Promotion of Youth Employment and Management of Migration UN Joint Programme in Serbia.

67. Poetzsch, J. (2006). *Case Management: The Magic Bullet for Labour Integration? An international Comparative Study*. International Social Security Association. Technical Report, https://www.actuaries.org/PBSS/Library/Files/SocSec_Unemployment/2-AC.pdf

68. Andreassen, T. A. (2019). Measures of accountability and delegated discretion in activation work: Lessons from the Norwegian labour and welfare service. *European Journal of Social Work*, 22(4), 664–675.

Slika 1: Ljestvica integracije socijalnih usluga⁶⁹

08.	Integracija vladinih ministarstava i politika	Implementacija na svim nivoima društva, od lokalnog do državnog
07.	Rad cijelog sistema	Funkcionisanje čitavog sistema, ne nužno u cijeloj državi
06.	Multisistemski – više usluga, jedna lokacija	Združene usluge i službe – sve na jednom mjestu – one stop shop
05.	Partnerstvo – strukturne promjene i zajedničko finansiranje	Savezništvo – službe su se reorganizovale „iznutra“, prilagodile partnerskom cilju i imaju jedinstven budžet
04.	Planirana kontinuirana kooperacija i koordinacija	Planirani i nadgledani mehanizmi kooperacije
03.	Multidisciplinarni timovi	Zajednički rad u multidisciplinarnim timovima
02.	Ad hoc ograničena reaktivna kooperacija	Ad hoc saradnja kao odgovor na krize ili druge pritiske
01.	Gotovo potpuna fragmentacija usluga	Svaka služba radi za sebe, sa sopstvenom definicijom problema i cilja, razmjena sporadična i nekonzistentna

U posljednje dvije decenije, gotovo u svim zemljama Evrope, kao i u Australiji, Kanadi i SAD, korisnici su dužni da aktivno sarađuju tokom procesa vođenja slučaja kako bi mogli da potražuju materijalna davanja koja su predviđena za situacije siromaštva i nezaposlenosti. Postoje varijeteti u obimu primjene kaznenih mjera i grupama na koje su pojedine mjere usmjerene.

Preduslovi za uspostavljanje efektivnog sistema vođenja slučaja u oblasti radne aktivacije teško zapošljivih lica, posebno korisnika materijalnih davanja za siromašne, odnose se na različite aspekte tog procesa:

- uključenost klijenata;
- izgradnju odnosa saradnje i povjerenja među pružaocima usluga;
- jasno definisane uloge i odgovornosti;
- zajedničke odgovornosti, jasna zadužen-

ja, mehanizme za zajedničko donošenje odluka i rješavanje sukoba;

- mehanizme i sredstva za prikupljanje podataka i dijeljenje informacija;
- strukturirane zajedničke konferencije slučajeva (za sve ili za propisane vrste slučajeva), i
- proaktivnu, dinamičnu i participativnu procjenu, planiranje, ponovni pregled i praćenje.

Kao glavne **barijere** se navode:

- različite perspektive i pristupi pružalaca usluga, razlike u „jeziku“ među sistemima (iste stvari nazivaju različitim imenima ili imaju različite definicije određenog problema ili situacije);
- pitanja zaduženja (šta je čiji teren), moći i kontrole;
- različita uvjerenja pružalaca usluga i ra-

69. Munday, B. (2007), str. 29.

zličiti nivo kulture učešća korisnika (manje ili više pasivan, odnosno aktivan položaj korisnika i korisnica) u različitim službama i sistemima;

- nepostojanje operativnog dogovora o politici i protokolima razmjene informacija;
- zabrinutost osoblja zbog obima i nivoa potrebnih promjena;
- preopterećenost osoblja, i
- postojeći sistemi dokumentovanja rada.

Raznovrsna istraživanja⁷⁰ koja su se bavila efektivnošću programa aktivacije u različitim zemljama ukazuju na značaj sljedećih faktora:

- **Jasno profilisanje korisnika programa iz ranjivih socijalnih grupa.** Ovaj proces je veoma važan za uključivanje korisnika u aktivne mjere zapošljavanja. Kriterijumi podobnosti (*eligibility*) uglavnom se utvrđuju uzimajući u obzir lične karakteristike korisnika (kao što su godine starosti), u kombinaciji s vrstom programa, pratećim beneficijama i trajanjem zahtjeva za te beneficije.
- **Vrijeme kao bitan faktor za uspjeh intervencija.** Zbog heterogenosti kategorije korisnika, *idealno vrijeme* svakako u značajnoj mjeri zavisi od konteksta. Voditelj/voditeljica slučaja ili drugi zaduženi radnik (lični savjetnik/savjetnica, savjetnik/savjetnica za zaposlenje i sl.) ima važnu ulogu u procjeni odgovarajućeg trenutka za obavljanje motivacionih i drugih intervjuja, pružanje informacija, upućivanje na konkretan program aktivacije, određivanje dinamike za monitoring, vremena koje je potrebno za praćenje nakon zaposlenja i sl., za svakog pojedinca. Nezavisno od toga da li je pružalac usluga iz javnog, privatnog ili nevladinog sektora, kvalitet, entuzijazam, motivacija i posvećenost osoblja koje pruža uslugu

70. Johnson, S. Nunn, A. Bickerstaffe, T. Halliday, S. Kelsey, S., Stevens, A. Wymer, P. Fidler, Y., Clark, J., Green, S and Jinks, J. (2006). Phase 2 of the Multiple Provider Employment Zones Qualitative Study, DWP Research Report 399. Project Report. Department for Work and Pensions, <https://eprints.leeds-beckett.ac.uk/id/eprint/873/1/rrep399.pdf>.

navode se kao ključni faktori efikasnosti.

- **Voditelji slučaja / savjetnici za zaposlenje kao osobe od presudnog značaja za uspjeh ili neuspjeh intervencija.** Od njih zavisi u kojoj će mjeri uspjeti da izgrade odnos s korisnikom, da kroz taj odnos podstaknu motivaciju za traženjem i prihvatanjem zaposlenja i da pruže odgovarajući tip podrške i ohrabrivanja. Neophodno je da korisnik ili korisnica zadrži doživljaj da može da utiče na svoju sudbinu i da ima određenu mogućnost izbora. Dokazi upućuju na to da veća fleksibilnost zaduženog radnika doprinosi boljem ispunjavanju uloga i zadovoljavanju specifičnih potreba pojedinačnih korisnika.
- **Motivacija i angažovanost korisnika.** Prema opšteprihvaćenom stanovištu, motivacija pojedinačnog korisnika ili korisnice ključni je faktor u efikasnosti bilo kog oblika pružanja usluga. Ako se korisnici osjećaju primoranima da učestvuju u radnoj aktivaciji i koriste usluge koje ne zadovoljavaju njihove potrebe, motivacija i angažovanje mogu vrlo brzo biti narušeni. Ipak, u svakoj grupi korisnika ima i onih za koje neke od primijenjenih intervencija, ili čak većina njih, neće biti uspješne, drugima riječima, postoje korisnici kojima ne znamo kako da pomognemo.
- **Rad s poslodavcima.** Neki programi i korisnici zahtijevaju aktivno angažovanje s poslodavcima. Uprkos tome, određene evaluacije sugerišu da zaposleni u oblasti radne aktivacije nerado sarađuju s poslodavcima, koji takođe nerijetko imaju rezerve prema izvjesnim programima ili korisnicima.
- **Specifičan lokalni kontekst i kontekst tržišta rada.** Neophodno je razmatrati kontekst u kome se planiraju i implementiraju aktivne mjere zapošljavanja za ranjive grupe korisnika, jer potreba za radnom snagom odgovarajuće strukture i ponuda posla mogu značajno varirati u određenoj lokalnoj sredini u specifičnom vremenskom okviru.

3.6. Prethodne analize o radnoj aktivaciji korisnika MO u Crnoj Gori

Jedna od prvih analiza koja se indirektno dotakla pitanja radne aktivacije korisnika MO bila je studija **Sistem socijalne zaštite u Crnoj Gori**,⁷¹ koja je uz podršku UNDP-ja pripremljena za potrebe Ministarstva finansija. Ova studija daje pregled prava, ali i ocjenu efikasnosti pojedinih socijalnih davanja, među kojima i MO, odnosno, ispituje u kojoj su mjeri materijalna davanja u funkciji zapošljavanja i koliko pružaju mogućnosti da korisnik/korisnica prevaziđe trenutno nepovoljnu situaciju.

U studiji se naglašava potreba razvoja baza podataka, prvenstveno one u sistemu socijalne i dječje zaštite, ali i u drugim sistemima, te umrežavanja baza podataka svih institucija. Za ocjenu uspješnosti materijalnog obezbjeđenja porodice kao socijalnog davanja korišćeno je nekoliko indikatora.⁷²

Studija potvrđuje relativno visoku grešku uključenosti⁷³ kod primalaca MO, a navodi se da isključenost najsiromašnijih može biti posljedica strogih zakonskih kriterijuma za dodjelu MO u dijelu vlasništva (naročito nad poljoprivrednim zemljištem/šumom). U tom smislu, umjesto eliminišućih „filtera“, predlaže se razmatranje uvođenja skale za vrednovanje upotrebne vrijednosti zemljišta, što

71. Kaluđerović, Radević, (2012). Sistem socijalne zaštite u Crnoj Gori.

72. Korišćeni su indikatori pokrivenosti, koja pokazuje procenat korisnika u najsiromašnijem kvintilu koji primaju MO, usmjerenosti, odnosno procenta benefita koje primaju korisnici u najsiromašnijem kvintilu, i adekvatnosti, odnosno izdašnosti socijalnog davanja, mjerene odnosom prosječnog iznosa benefita i prosječne potrošnje korisničke porodice u najsiromašnijem kvintilu.

73. Prema mišljenju autora studije, ova greška se prvenstveno događa usljed visokog nivoa tzv. rada na crno, činjenice da se ostavinski postupci ne pokreću po automatizmu nakon smrti roditelja, iako je to zakonski predviđeno, te velikog broja nelegalno sagrađenih objekata, za koje socijalni radnici nemaju mogućnosti da dokažu da su u vlasništvu korisnika MO.

bi svakako uticalo na povećanje troškova administracije programa. Takođe, predlaže se da se u pojedinim slučajevima omogući da se više u obzir uzima nalaz i mišljenje socijalnog radnika, a ne isključivo zakonske norme koje opredjeljuju postupak za ostvarivanje prava.

Ova studija ukazuje na posebnosti MO, odnosno na značaj koji to davanje ima u ukupnom sistemu socijalne zaštite budući da predstavlja osnov za ostvarivanje drugih prava, poput jednokratne pomoći, subvencija za struju, besplatne hrane za djecu u vrtićima, udžbenika, odmora i rekreacije djece, troškova sahrane i sl. Ova uvezanost drugih prestacija sa MO povećava njegovu atraktivnost za korisnike, koji se stoga teško odriču tog prava.

U studiji je dat ilustrativan primjer porođenja četvoročlane porodice s dvoje djece koja prima MO i porodice s dvoje djece u kojoj jedan roditelj radi i ostvaruje mjesečnu zaradu na nivou prosjeka u zemlji, a živi u iznajmljenom stanu, ne ispunjava uslov za MO i nema pravo na druga materijalna davanja. Zaključuje se da veza MO (kao preduslova) s velikim brojem drugih socijalnih davanja predstavlja podsticaj za pojedince da podnesu zahtjev i da se drže MO, a uz to uvodi korisnike u „zamku“ socijalne zaštite. Navodi se da bi određeno razdvajanje ovih prava povećalo ukupnu efikasnost jer bi se pojačali stimulansi za napuštanje sistema socijalne zaštite i stupanja u formalno zaposlenje.

Prema skorašnjoj analizi materijalnih davanja u sistemu socijalne i dječje zaštite,⁷⁴ MO je dobro dizajnirana socijalna prestacija, čemu u značajnoj mjeri doprinosi činjenica da ko-

74. Raketić, D. i Višnjić, A. (2022). Studija materijalnih davanja za prioritetne izmjene Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti. Podgorica: UNDP i Ministarstvo finansija i socijanog staranja. <https://www.undp.org/cnr/montenegro/publications/studija-materijalnih-davanja-za-prioritetne-izmjene-zakona-o-socijalnoj-i-djecjoj-zastiti>.

risnici (posebno porodice s djecom) uz ovo osnovno pravo dobijaju dodatnu podršku u vidu drugih prava koja se ostvaruju na osnovu MO. Iako je iznos MO nesumnjivo nizak, on se ne može izdvojeno posmatrati, nezavisno od ostalih, vezanih prava. Takođe, „paket“ koji MO obezbjeđuje nezaposlenim radno sposobnim korisnicima mora se sagledavati u kontekstu potrebe da se zaposleni građani s niskim prihodima ne dovedu u nepovoljan položaj u odnosu na korisnike MO.

Ova studija razmatra i pitanje neformalnog rada, tj. prihoda koje korisnici MO ostvaruju neregistrovanim radom, tzv. radom na crno. U zaključku analize se navodi da se „uz prosječan prihod po osnovu MO i vezanih prava u iznosu od 145,24 eura, a uz potencijalnu zaradu od neformalnog rada (...) ne isplati raditi za nisku platu“ (str. 38). Takav sklop zakonskih uslova i društvenih okolnosti smatra se demotivirajućim faktorom za radnu aktivaciju, koji korisnike MO zadržava u stanju siromaštva i socijalne isključenosti, a pritom ih, izgleda, uspješno „aktivira“ na neregulisanom (tzv. crnom) tržištu rada. Nije moguće pouzdano procijeniti da li će se ova percepcija promijeniti s najavljenom politikom značajnog povećanja osnovne minimalne zarade sa 250 na 450 EUR,⁷⁵ što je svakako potencijal za aktivniji nastup službi u aktivaciji radno sposobnih korisnika MO.

Pitanje radne aktivacije korisnika socijalnih davanja (među kojima dominiraju korisnici MO) značajno je pokrenuto kroz projekat **Aktiviraj!**.⁷⁶ U okviru projekta su sprovedene brojne aktivnosti, koje je realizovao UNDP u partnerstvu sa Zavodom za zapošljavanje i ministarstvima nadležnim za sektore socijalne zaštite i zapošljavanja, a koje su usmjerene na unapređenje usluga i programa za aktivaciju radno sposobnih korisnika socijalne zaštite.

75. Vlada Crne Gore (2020). *Evropa sad*. <https://wapi.gov.me/download-preview/c1dc492d-9c20-4ed4-9d59-6cde376f6ff0?version=1.0>.

76. Zajednički projekat UN *Aktiviraj! Integrisana socijalna zaštita i zapošljavanje sa ciljem ubrzavanja napretka za mlade ljude u Crnoj Gori* finansiran je od strane Zajedničkog fonda za održivi razvoj (Joint SDG Fund).

Sprovedeno je i **etnografsko istraživanje** među pružaocima usluga i mladim radno sposobnim korisnicima socijalne zaštite, kao i veliki broj **radionica sa zaposlenima u ZZZCG i CSR i mladim korisnicima socijalnih davanja**. Pri realizaciji ovih aktivnosti korišćena je metodologija „dizajna po mjeri korisnika“. Idenfikovani su problemi koji se odnose na oblast same aktivacije radno sposobnih korisnika MO i dati predlozi za unapređenje situacije. Rezultati ovih aktivnosti prikazani su u jedinstvenom izvještaju.⁷⁷ U njemu se navodi da **saradnja između ZZZCG i CSR nije na potrebnom i očekivanom nivou**, u najvećoj mjeri usljed preopterećenosti zaposlenih u obje službe tzv. administrativnim poslovima, ali i zbog različitih propisa koji su obavezujući za ove institucije. To se, prije svega, odnosi na **razlike između Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti i Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti**. Prepoznati problemi i opšta situacija na tržištu rada (mala ponuda radnih mjesta, rasprostranjen rad na crno i sl.), kao i ograničeni resursi (finansijski, ljudski, oskudnost mjera APZ i sl.), ograničavaju mogućnosti zaposlenih u ZZZCG i CSR da poboljšaju stanje u oblasti radne aktivacije korisnika socijalnih davanja.

Nemotivisanost i nezainteresovanost korisnika prepoznate su kao dodatni problem. Navedena istraživanja ukazuju na uvriježeno stanovište zaposlenih u oba sektora, prema kome se najveći procenat radno sposobnih korisnika MO svrstava u kategoriju „nemotivisanih“. Uz to, zaposleni u ZZZCG i CSR ističu da nemaju dovoljno vremena da se suštinski posvete korisnicima koji bi bili voljni da rade, ali im je za to potrebna dodatna savjetodavna ili stručna podrška. Oni problem vide i u „prevelikom izdvajanju vremena“ na korisnike koji ne žele da rade, a žele da koriste MO. Sve u svemu, korisnici MO se često doživljavaju kao „opstruktivni“ i/ili „teški“.

77. UNDP (2021). Izvještaj o projektu *Aktiviraj! Integrisana socijalna zaštita i zapošljavanje kako bi se ubrzao napredak za mlade u Crnoj Gori*. Aktivnost: Radna aktivacija – usluge po mjeri korisnika.

IDENTIFIKOVANE TEŠKOĆE U SARADNJI IZMEĐU CSR I ZZZCG U OKVIRU PROJEKTA AKTIVIRAJ!

- Neusaglašen proces rada usljed nekompatibilnih zakonskih rješenja
- Otežana komunikacija između dva sektora
- Ograničeni ljudski i finansijski resursi
- Neprilagođene i oskudne mjere APZ
- Nepovoljni uslovi na tržištu rada (mala potražnja, rasprostranjen tzv. rad na crno)
- Nemotivisanost korisnika MO za ponuđene aktivnosti uključivanja na tržište rada

Identifikovani su i brojni **izazovi** kad je riječ o **programima aktivacije** koje sprovodi ZZZCG. Naime, nema programa aktivne politike zapošljavanja (APZ) koji je **prilagođen korisnicama MO** (koji nijesu uniformna grupa). Dodatni prepoznati problemi odnose se na nedovoljne finansijske kapacitete institucija, nedostatak informativnih sadržaja prilagođenih ciljnoj grupi, nedovoljnu učestalost primjene postojećih mjera APZ (koje, napominjemo, obuhvataju svega mali procenat ukupnog broja zaposlenih) i nemogućnost njihove primjene tokom perioda pandemije. Kao izazov se, dakle, nameće finansiranje, kontinuitet mjera APZ i njihov veći obuhvat. Pored toga, prepoznat je i problem nedostatka ljudskih kapaciteta u institucijama. S jedne strane, to je posljedica **preopterećenosti savjetodavaca i stručnih radnika na materijalnim davanjima** usljed velikog broja slučajeva, što se reflektuje u njihovoj formalnoj, a ne suštinskoj posvećenosti korisnicima. S druge strane, očigledan je **nedostatak kontinuiranih seminara i stručnih obuka** zaposlenih u ZZZCG i CSR za rad s ovom kategorijom korisnika. Stoga se kao

ključni izazov izdvaja smanjenje opterećenja savjetodavaca i njihova veća posvećenost savjetovanju, motivaciji i podršci onima kojima bi ta pomoć istinski pomogla u aktivaciji i pronalaženju zaposlenja.

Identifikovani su brojni **izazovi koji se odnose na sistem i međuinstitucionalnu saradnju** – od nepodudarnosti propisa u sektoru socijalne zaštite i onih u sektoru zapošljavanja (gdje postoji izražena podijeljenost na „radnu“ i „socijalnu“ stranu), do stavljanja u istu ravan radno sposobnih korisnika i zapošljivih korisnika (što je posebno problematično kad je riječ o tretmanu određenih kategorija korisnika kao što su samohrane majke, osobe koje se staraju o bolesnom članu porodice, porodilje, osobe s nejasnim i višestrukim dijagnozama itd.). Kao problem se prepoznaje i slaba komunikacija na svim nivoima – kako vertikalna, između donosilaca odluka i „ljudi s terena“ prilikom kreiranja politika, tako i horizontalna, ona koja se odvija između zaposlenih u ZZZ i CSR u cilju suštinskog unapređenja položaja korisnika. Nedovoljan nivo kvaliteta ove komunikacije rezultira neefikasnošću individualnih planova za zapošljavanje i planova aktivacije, s kojima sami korisnici nijesu u potpunosti upoznati.

Takođe, kroz etnografsko istraživanje su kao posebno osjetljiva kategorija prepoznate žene, koje se suočavaju s brojnim izazovima i preprekama na putu radne aktivacije. Identifikovan je problem pasivnosti žena i njihove okrenutosti ka domaćinstvu i porodici kao primarnom zanimanju. Žene se često suočavaju s problemom neplaćenog rada i vrlo često vode brigu o starijim/bolesnim članovima domaćinstva. Evidentan je i problem samohranih majki s malom djecom, čija je mogućnost zaposlenja u znatnoj mjeri ograničena. One se stoga u potpunosti oslanjaju na socijalnu pomoć, koju u periodu dok su djeca mala vide kao jedini cilj. Iako traženje posla za njih nije opcija, budući da ih zakon ne prepoznaje kao posebnu kategoriju korisnika, one su, kao i svi ostali, u obavezi da budu dio programa radne aktivacije. Ilustracije radi, samohrana majka koja dobije ponudu za sezonski posao na primorju nije u mogućnosti

PROJEKAT POVEĆANJE KAPACITETA ZA UKLJUČIVANJE ŽENA U NEPOVOLJNOM POLOŽAJU NA TRŽISTE RADA KAO ODGOVOR NA KOVID-19

Međunarodna organizacija rada je na zahtjev resornog ministarstva razvila dizajn aktivne politike zapošljavanja za mlade žene, koji se pilotira kroz dva projekta u saradnji sa Zavodom za zapošljavanje Crne Gore. Pilotiranje kroz ranije pomenuti projekat *Aktiviraj! Integrisana socijalna zaštita i zapošljavanje u cilju ubrzavanja napretka za mlade ljude u Crnoj Gori*, sprovodi se u opštinama Podgorica, Nikšić, Bijelo Polje i Berane. Ova mjera usmjerena je na mlade žene starosti 25–34 godina koje imaju djecu predškolskog uzrasta do šest godina, a izgubile su posao u periodu od 15. marta 2020. godine zbog kovida-19.

Pilotiranje kroz projekat koji finansira Evropska komisija sprovodi se u svim primorskim opštinama. Ova mjera ima širi obuhvat jer je usmjerena na žene starosti 25–49 godina s djecom predškolskog uzrasta do šest godina, a koje su izgubile posao u periodu od 15. marta 2020. godine zbog kovida-19.

Oba projekta podrazumijevaju podršku za žene u vidu naknade za aktivaciju, naknade za brigu o djeci (po djetetu) i naknade za prevoz u maksimalnom trajanju od šest mjeseci. Aktivacija podrazumijeva obuku i rad kod poslodavca i to: tri mjeseca obuke i tri mjeseca zadržavanja ili šest mjeseci obuke i šest mjeseci zadržavanja u zavisnosti od kategorije kojoj žena pripada. Za obuke na radnom mjestu poslodavci dobijaju subvenciju u visini od 70% minimalne bruto zarade. Za ovu mjeru aktivacije postoji veliko interesovanje žena, ali ne i poslodavaca, koji su navikli da im ZZZCG daje subvencije u visini od 100% minimalne bruto zarade, što je različito od praksi EU.

da ga prihvati, što onda povlači posljedice u smislu prava i obaveza po osnovu evidencije u ZZZCG, kao i korišćenja prava po osnovu socijalne i dječje zaštite. Etnografsko istraživanje je pokazalo i to da se žene često suočavaju s odsustvom podrške partnera/supruga u procesu radne aktivacije, ali i podrške samog sistema.

Nalazi dobijeni na osnovu tzv. *reframing* radionica sa zaposlenima u ZZZCG, CSR i nadležnim ministarstvima definišu pravce rješavanja izazova koji se odnose na: 1) jačanje kapaciteta, unapređenje međuinstitucionalne saradnje i koordinacije i rad na izmjenama zakonske regulative koja uređuje ovu oblast, i 2) programe i mjere za jačanje zapošljivosti mladih korisnika socijalnih davanja (motivacija, programi osposobljavanja i obrazovanja, podrška u posredovanju u zapošljavanju ili preduzetništvu). Radionice ideacije i prototipa sa zaposlenima i s korisnicima izrodile su predloge koji se odnose na ulogu institucija sistema u ovom procesu, razvoj vještina korisnika kako bi postali konkurentniji na tržištu rada, ali i na unapređenje zajedničkog pristupa ZZZCG i CSR u cilju radne aktivacije korisnika.



Socijalna inkluzija i radna aktivacija radno sposobnih korisnika MO – aktuelno stanje

04.

4.1. Socijalna i dječja zaštita u Crnoj Gori i radna aktivacija korisnika MO

Crna Gora je tokom druge decenije XXI vijeka ostvarila značajan ekonomski rast, što je doprinijelo smanjenju siromaštva i ekonomske nejednakosti.⁷⁸ Ekonomska nejednakost, mjerena Gini koeficijentom, postepeno je opadala – od 38,5 u 2013, na 34,8 u 2018. godini.⁷⁹ S druge strane, djeca su ostala nesrazmjerno pogođena siromaštvom, što pokazuje novije istraživanje multidimenzionalnih pokazatelja dječjeg siromaštva u Crnoj Gori.⁸⁰ Prema ovom istraživanju, „relativna stopa siromaštva najviša je kod djece starosti 0–17 godina (32%) i djece koja žive na sjeveru (40%) ili u ruralnim područjima (36%)“ (str. 15).

Podaci ukazuju na to da socijalni transferi doprinose smanjenju stope rizika od siromaštva. Tako je 2018. godine stopa rizika od siromaštva prije socijalnih transfera bila 31,4%, a nakon socijalnih transfera 23,6%.⁸¹ Međutim, u

2019. godini je tek 4,73% stanovnika u riziku od siromaštva koristilo MO, kao osnovnu socijalnu prestaciju za smanjenje siromaštva.

Prema podacima Ministarstva rada i socijalnog staranja CG, u maju 2020. godine 8.558 porodica koristilo je pravo na materijalno obezbjeđenje. Broj porodica koje su ostvarile pravo po osnovu radne nesposobnosti iznosi 29% od ukupnog broja porodica, dok sposobni za rad čine 71% korisničkih porodica MO. Pritom je važno napomenuti da u jednoj porodici može biti više lica koja su sposobna za rad i onih koja nisu sposobna za rad, što je određeno uzrastom (djeca, stariji od 67 godina) i zdravstvenim stanjem (bolest koja privremeno ili dugoročno ometa sposobnost za rad, prisustvo dugoročnih fizičkih, mentalnih, intelektualnih ili senzornih oštećenja) i socijalnom situacijom (samohrani roditelj, trudnica i sl.).

Na osnovu podataka koji su traženi od Direkcije za informatiku i analitičko–statističke poslove, a koji datiraju iz 2017. godine, samo je djelimično moguće izvršiti uvid u određene karakteristike radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja u Crnoj Gori u posljednjih pet godina. Niz podataka od značaja za analizu nedostaje. Stoga ćemo za potrebe ove analize koristiti već pomenutu studiju UNDP–ja, koja sadrži podatke za period od maja 2017. do maja 2020. godine.⁸²

82. UNDP (2021). Studija materijalnih davanja za prioritetne izmjene Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, <https://www.undp.org/cnr/montenegro/publications/studija-materijalnih-davanja-za-prioritetne-izmjene-zakona-o-socijalnoj-i-djecjoj-zastiti>.

78. World Bank (2020). *World Development Indicators (Indikatori svjetskog razvoja)*. Washington D.C.: World Bank.

79. MONSTAT (2018). Anketna o dohotku i uslovima života (EU–SILC) 2018. godine, Saopštenje br 217: <https://www.monstat.org/userfiles/file/anketa%20o%20dohotku/SILC%20saopstenje%202019.pdf>.

80. Carraro, A., Gavrilović, M., Novković, M., Stanišić, S., Smolović, D., (2020). *Multidimenzionalno dječje siromaštvo u Crnoj Gori – Razumijevanje složene stvarnosti djece u siromaštvu primjenom mješovitih metoda*. UNICEF, Kancelarija za istraživanje – Innocenti i UNICEF Crna Gora.

81. MONSTAT (2018). *Istraživanje o prihodima i uslovima života*, Podgorica: MONSTAT.

Tabela 1. Obuhvat stanovništva Crne Gore materijalnim obezbjeđenjem

	2017.	2018.	2019.	2020.
Stopa rizika od siromaštva, u %	23,6%	23,8%	–	–
Korisnici MO				
Broj pojedinaca	24.586	31.066	29.470	–
Broj porodica	7.987	9.319	8.777	–
Obuhvat stanovništva MO	3,95%	4,99%	4,73%	–
Procjena broja stanovnika CG	622.373	622.227	622.028	621.306

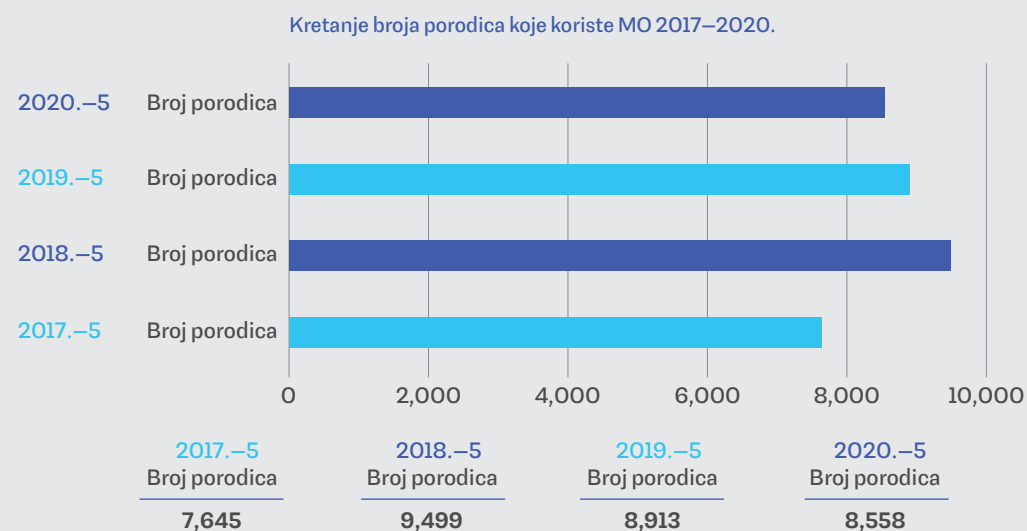
Izvor: MONSTAT, Statistički godišnjak, 2021. nesposobni

Broj korisnika MO i udio radno sposobnih korisnika MO

U periodu od 2017. do 2020. godine, broj korisnika materijalnog obezbjeđenja uglavnom se iz godine u godinu **uvećavao**. Do naglog skoka broja porodica koje ostvaruju pravo na MO došlo je u periodu od maja 2017. do maja 2018. godine, što je posljedica ukidanja naknada ženama koje su rodile troje i više djece. Međutim, nakon toga se broj porodica koje ostvaruju pravo na MO stabilizovao s ten-

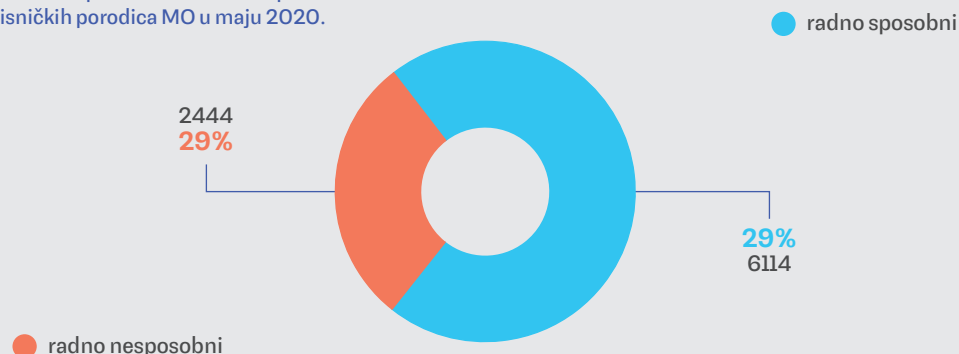
dencijom pada od 6,17% u periodu od maja 2018. do maja 2019. godine i od 3,98% u periodu od maja 2019. do maja 2020. godine. Smanjenje broja korisnika MO tokom 2020. godine može biti posljedica prepreka povezanih s ostvarivanjem prava na MO u kontekstu pandemije kovida–19, tako da je u maju te, posljednje posmatrane godine pravo na MO ostvarivalo 8.558 porodica (Grafikon 1).

Grafikon 1. Kretanje broja porodica koje koriste MO u periodu 2017–2020. godine



Grafikon 2. Udio radno sposobnih i radno nesposobnih korisničkih porodica MO u maju 2020. godine

Udio radno sposobnih i radno nesposobnih korisničkih porodica MO u maju 2020.



U strukturi porodica korisnika MO, u najvećoj su mjeri (nešto više od polovine porodica) i gotovo jednako zastupljene porodice s jednim članom (25,95% – 2.221) i one s pet i više članova (25,98% – 2.224). Slijede četvoročlane (19,23% – 1.646) i tročlane porodice (17,22% – 1.474), a najmanje je dvočlanih porodica (9,75% – 835). Ukupno, pravo na MO je u maju 2020. godine koristilo 29.944 pojedinaca iz 8.558 porodica.

Visok je udio onih koji su označeni kao radno sposobni korisnici MO (2/3 porodica). U porodicama radno sposobnih korisnika živi 26.850 članova (89,66%), dok porodice koje ostvaruju pravo po osnovu radne nesposobnosti broje 3.094 članova (10,33%). Međutim, na radno nesposobne korisnike se, shodno propisima, raspoređuje 20% opredijeljenih sredstava.

Brojni podaci koji mogu doprinijeti razumijevanju strukture radno sposobnih korisnika MO i koji su od značaja za njihovu radnu aktivaciju i razvoj prilagođenih pristupa nisu dobijeni iz ISSS-a. Za veliki broj korisnika nijesu evidentirani ili su nepoznati podaci o bračnom statusu, maloljetnoj i punoljetnoj djeci nesposobnoj za rad, obrazovanju, dužini korišćenja MO, te dosadašnjem učešću radno sposobnih korisnika MO u aktivaciji.

Pored tih podataka, veoma su značajni i podaci koji se, izgleda, ne mogu generisati iz ISSS-a ili je to teško izvodljivo, a koji se odnose na zapažanja i procjene socijalnih radnika na materijalnim davanjima o okolnostima i rizicima kojima je izložena porodica i/ili pojedini njeni članovi. Takvi podaci se bilježe u dokumentu pod nazivom **nalaz i mišljenje**, shodno Pravilniku o bližim uslovima za ostvarivanje osnovnih materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite.⁸³ Riječ je o sljedećim podacima:

- ♦ **druge lične i porodične okolnosti** – veliki broj djece u porodici, bolest podnosioca zahtjeva, bolest člana porodice, potreba za pojačanom njegom člana porodice, ozbiljna porodična kriza, smrt člana porodice, nasilje u porodici, rizik od zlostavljanja i zanemarivanja, zloupotreba psihoaktivnih supstanci, problem fizičkog i mentalnog zdravlja, gubici ili oštećenja imovine;
- ♦ **posebni problemi porodice u središtu** – stambena naobezbjedenost, život u neformalnom naselju, beskućništvo, nerazvijeni resursi LZ (lokalne zajednice),

83. Pravilnik o bližim uslovima za ostvarivanje osnovnih materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite, „Sl. list Crne Gore“, br. 40/ 2013: <https://www.csreg.me/index.php/propisi/pravilnic1/materijalna-davanja>.

nedostupni resursi LZ, socijalna izolacija, neadekvatna podrška šire porodice, učestale selidbe/migracije, i

- ♦ **posebne okolnosti koje nepovoljno utiču na stambeno, materijalno i zdravstveno stanje** – okolnosti koje su nastale iznenada ili trenutno i nijesu se mogle predvidjeti i prevazići, a nepovoljno utiču na životnu situaciju pojedinca i porodice i zadovoljavanje osnovnih potreba, postojanje opravdanih razloga za obezbjeđivanje neodložne podrške i odgovarajućeg oblika socijalne zaštite, pripadnost osjetljivim društvenim grupama, pri čemu su navedene: žrtve zanemarivanja, zlostavljanja, eksploatacije, nasilja u porodici ili oni koji su izloženi riziku od takvih vidova postupanja; žrtve trgovine ljudima; korisnici kojima je prestao smještaj u ustanovi, naročito mladi; djeca, mladi, odrasli i stari u sukobu sa zakonom; beskućnici; djeca i mladi koja se zateknu van mjesta prebivališta bez nadzora; trudnice i samohrani roditelji s djetetom bez porodične podrške; porodice s djetetom predškolskog uzrasta bez šire porodične podrške.

Navedeni podaci su od vitalnog značaja u sljedećim oblastima:

- ♦ analiza učinkovitosti programa MO;
- ♦ razvoj politika zasnovanih na dokazima;
- ♦ izrada nacionalnih i lokalnih programa za prevazilaženje siromaštva i socijalne isključenosti;
- ♦ profilisanje korisnika za aktivne mjere zapošljavanja;
- ♦ stvaranje prilagođenih programa aktivacije koji su rodno i uzrasno osjetljivi za posebne grupe korisnika i njihove mnogostrukke i isprepletene nepovoljne okolnosti i karakteristike, i
- ♦ individualizovan pristup korisnicima, koji je nužan preduslov u prevazilaženju socijalne isključenosti i izradu plana radne aktivacije.

4.2. Resursi centara za socijalni rad za radno aktiviranje radno sposobnih korisnika MO

Teritorija Crne Gore pokrivena je mrežom od 13 centara za socijalni rad. Pet centara pokrivaju po jednu opštinu (Danilovgrad, Cetinje, Herceg Novi, Bijelo Polje i Rožaje), dok su osam međuopštinski CSR s područnim jedinicama na teritoriji drugih opština. Četiri međuopštinska centra (sa sjedištem u Baru, Mojkovcu, Pljevljima i Plavu) imaju u svom sastavu po jednu područnu jedinicu (PJ), a preostala četiri (sa sjedištem u Podgorici, Nikšiću, Kotoru i Beranama) obuhvataju po dvije PJ, tako da ukupno ima 12 PJ.

Ova mreža CSR ustanovljena je tokom reforme sistema socijalne i dječje zaštite, čime je građanima omogućen bolji pristup pravima iz te oblasti. Centri i njihove podružnice pretežno su locirani u centralnim zonama gradskih naselja, blizu zgrade opštine i drugih službi. Pravilnikom o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centra za socijalni rad⁸⁴ propisani su uslovi za organizaciju CSR, područnih jedinica i kancelarija, profil stručnih radnika, pri čemu najmanje 50% od ukupnog broja stručnih radnika treba da čine socijalni radnici, broj stručnih radnika shodno broju stanovnika na teritoriji koju CSR pokriva, kao i broj radnika na administrativno-finansijskim i tehničkim poslovima.

Veliki broj CSR i njihovih PJ osnovan je na teritorijama opština s manjim brojem stanovnika, što je doprinijelo većoj pristupačnosti prava i usluga iz oblasti socijalne i dječje zaštite u tim sredinama. S druge strane, sada je više od 50% CSR koji imaju manje od 10 zaposlenih. Najveći broj CSR i PJ (28%) ima 21–25 zaposlenih. Slijede oni koji imaju 6–10 zaposlenih i oni sa 16–20 zaposlenih (po 24%). Isti je udio CSR

84. Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centra za socijalni rad: <https://www.csreg.me/index.php/propisi/pravilnic1/organizacija-i-nacin-rada-centara>

i PJ koji imaju do pet zaposlenih, 11–15 zaposlenih i više od 25 zaposlenih – po 8%.⁸⁵

U skladu s gorepomenutim Pravilnikom, u CSR se mogu obrazovati službe za: 1) djecu i mlade; 2) odrasla i stara lica; 3) materijalna davanja i pravne poslove, i 4) finansijsko-administrativne i tehničke poslove. Takođe, zavisno od broja i strukture zaposlenih, mogu se organizovati i druge službe. Uslovi za formiranje službi određeni su brojem i strukturom zaposlenih, pa u manjim CSR i svim PJ poslove tih službi obavljaju svi stručni radnici, u skladu s aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji centra. U CSR koji ima do 10 stručnih radnika poslovi se obavljaju u okviru jedne stručne službe. „U postojećoj mreži centara za socijalni rad, 7 od 13 centara, što čini više od polovine centara za socijalni rad (53,85%), imali su 10 ili manje zaposlenih stručnih radnika na dan 31. 12. 2018. godine (...), a tek 2 od 13 CSR ima ustanovljene sve predviđene službe.“⁸⁶

Službaza materijalna davanja i pravne poslove može se obrazovati kao posebna stručna služba ako ima najmanje dva stručna radnika na pravnim poslovima i jednog stručnog radnika na osnovnim stručnim poslovima socijalne i dječje zaštite. Prema Pravilniku, stručni radnik na pravnim poslovima obavlja poslove rukovodioca ove službe. Takođe je propisano da stručni radnik na materijalnim davanjima „(p) ribavlja podatke za ostvarivanje materijalnih davanja, procjenjuje stanje i potrebe korisnika, sačinjava *nalaz i mišljenje*, motiviše i uključuje korisnika u odgovarajuće vidove aktivacije, sačinjava individualni plan aktivacije i generalno mu pruža podršku prilikom uključivanju u zajednicu“.

Stručni postupak za stručne radnike na materijalnim davanjima nije detaljnije razvijen, sadržaj *nalaza i mišljenja* (kolokvijano „anamneza“) propisan je Pravilnikom o bližim uslovima za ostvarivanje osnovnih materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite, dok je proces rada operacionalizovan u ISSS-u.

85. Zavod za socijalnu i dječju zaštitu (2019). Izvještaj o organizacionoj i kadrovskoj strukturi centara za socijalni rad Crne Gore: https://t.ly/y_MM

86. Isto, str. 6–7.

U Analizi rada centara za socijalni rad u Crnoj Gori iz 2019. godine⁸⁷ zapaženo je da je Crna Gora uložila značajne napore i resurse za unapređenje rada centara za socijalni rad, te da je u njihovom funkcionisanju došlo do važnih stručno-metodoloških i organizacionih transformacija. Namjesto tzv. kategorijalno-teritorijalnog pristupa u organizaciji rada (koji je isključivao čitav niz potencijalnih korisnika), uveden je metod vođenja slučaja, koji je restrukturisao timski pristup radu (ukidanjem linearnih timova), a povećao ličnu i profesionalnu odgovornost stručnih radnika. Vođenje slučaja kao metod nije, međutim, razvijeno za stručne radnike (mahom socijalne radnike) koji su angažovani na materijalnim davanjima, prvenstveno usljed nedostatka kapaciteta u ljudstvu CSR (mali broj zaposlenih stručnih radnika) i nedefinisane politike aktivacije i socijalne inkluzije u vrijeme reforme (2010–2013).

IZVOD IZ ANALIZE RADA CENTARA ZA SOCIJALNI RAD U CRNOJ GORI⁸⁸

U periodu od 2011. do 2018. godine povećan je broj radnika za 53%, dodatno je razvijena mreža CSR kroz uvođenje novih centara, uloženi su i značajni resursi u unapređenje kompetencija stručnih radnika, a reforma zakonodavnog okvira je, kao osnovne principe zaštite, uvela individualizaciju rada, participaciju, zabranu diskriminacije i poštovanje ljudskih prava korisnika, uključujući pravo na život u zajednici i uključenost u život zajednice. To je dovelo do unapređenja kvaliteta rada s korisnicima, kako u smislu ažurnosti rada s korisnicima, tako i u smislu individualizacije rada.

87. Ideas (2019). Analiza rada centara za socijalni rad u Crnoj Gori. Podgorica: UNICEF, <https://www.unicef.org/montenegro/media/9551/file/MNE-media-MNEpublication506.pdf>

88. Isto, str 8.

Analiza je takođe ukazala na činjenicu da se građanima podrška najčešće pruža u situaciji visokog ili umjerenog rizika, kad je značajna šteta za korisnika već nastupila, te da raspoloživa sredstva podrške i pomoći, uz napore stručnih radnika, nijesu dovoljna da se prevaziđu posljedice i rizici višestruke depri-vacije i socijalne izolacije. Osnovni faktori koji su doveli do ovakvog stanja identifikovani su kao:

- izostanak proaktivne identifikacije i prevencije;
- nedostatak resursa u lokalnoj zajednici, fragmentisana podrška, slaba zainteresovanost drugih sistema u zajednici i preopterećenost stručnih radnika obimom posla i složenim stanjima i potrebama korisnika;
- nerazvijena organizaciona i stručna kultura participacije i osnaživanja korisnika, koja podstiče neravnotežu moći i međusobno nepovjerenje;
- nedostatak ljudskih i materijalnih resursa, nedovoljno kvalitetan menadžment raspoloživih ljudskih resursa i nedovoljno razvijene kompetencije stručnih radnika s obzirom na zahtjevnost posla;
- izazovi u organizaciji rada i realizaciji stručnog postupka (izostanak prijemne procjene, nepoštovanje rokova u procesu vođenja slučaja i sl.);
- izazovi u vezi s uvođenjem ISSS-a, što je unapredilo kvalitet rada s korisnicima, posebno u oblasti materijalnih davanja, ali voditelji slučaja smatraju da Informacioni sistem ne „prepoznaje“ dovoljno njihov rad, što, između ostalog, dovodi do kašnjenja unosa podataka u sistem;
- izazovi u primjeni modela supervizije – pitanja adekvatnosti, pristupačnosti i kvaliteta supervizije u CSR;
- nadzor nad radom CSR nije dovoljno definisan;
- organizacija rada i normiranje poslova zahtijevaju prilagođavanje aktuelnom

obimu i težini posla, u skladu s proklamovanim razvojnim ciljevima socijalne i dječje zaštite i društva u cjelini.

U ovoj analizi je utvrđeno i da je 49% stručnih radnika CSR angažovano na ostvarivanju prava na materijalna davanja (str. 12). Računica nije sasvim jasna, jer se navodi da su „stručni radnici na materijalnim davanjima najzastupljeniji u strukturi stručnih radnika, kao i da se oko 1/3 voditelja slučaja angažuje na ovim poslovima. Naime, čak 36,1% resursa centara direktno se troši na materijalna davanja, ne računajući finansijsko-administrativne i tehničke radnike, odnosno 61,5% stručnih radnika angažovano je na materijalnim davanjima“ (str. 58).

Stručni poslovi u vezi s materijalnim davanjima označeni su kao *administrativni posao*, pri čemu se predlaže da se stručna i pravna dokumentacija i evidencija revidira i značajno umanja, te da se najviše 25% stručnih radnika CSR angažuje na poslovima materijalnih davanja. Procijenjeno je da ti poslovi „odvlače“ stručne resurse i da se time obesnažuje vođenje slučaja.

Prema podacima Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu,⁸⁹ 31. 12. 2018. godine u CSR u Crnoj Gori bilo je zaposleno 430 radnika, od kojih je 40 (9,30%) finansirano iz projektnih sredstava, što je 15 radnika manje nego na kraju 2017. godine.⁹⁰

Dakle, prema posljednjim raspoloživim podacima, ukupan broj stručnih radnika (stručnih radnika na osnovnim stručnim poslovima, koji obuhvataju i poslove na aktivaciji radno sposobnih korisnika MO, i stručnih radnika na pravnim poslovima) je 230 (58,97%), dok je broj radnika na administrativno-finansijskim i tehničkim poslovima 129 (33,08%), što zajedno s kategorijom ‘ostali zaposleni’ (u kojoj se nalazi 31 radnik ili 7,95%) čini 160 radnika (41,03%).

89. Zavod za socijalnu i dječju zaštitu (2019). Izvještaj o organizacionoj i kadrovskoj strukturi centara za socijalni rad Crne Gore, https://t.ly/y_MM

90. Ideas (2019). Analiza rada centara za socijalni rad u Crnoj Gori. Podgorica: UNICEF, str. 38.

Tabela 2. Struktura zaposlenih na poslovima javnih ovlaštenja u centrima za socijalni rad na dan 31. 12. 2018. godine

Zaposleni u CSR prema grupi poslova	Broj	%
Stručni radnici na osnovnim stručnim poslovima	175	44,87%
Stručni radnici na pravnim poslovima	55	14,10%
Radnici na administrativno-finansijskim i tehničkim poslovima	129	33,08%
Ostali zaposleni	31	7,95%
Ukupno	390	100,00%

Izvor: Zavod za socijalnu i dječju zaštitu, 2019, str. 12.

Takođe, u Izvještaju Zavoda za socijalnu dječju Zaštitu iz 2019. godine je navedeno da je „broj stručnih radnika koji po svojim kvalifikacijama ispunjavaju uslove propisane za obavljanje osnovnih stručnih poslova u socijalnoj i dječjoj zaštiti (...) 175, što čini 44,87% svih zaposlenih, dok je njihov udio u strukturi zaposlenih stručnih radnika 76,09%. Broj stručnih radnika na pravnim poslovima je 55, što predstavlja 14,10% od ukupno zaposlenih radnika, odnosno 23,91% od stručnih radnika“ (str. 13). Ova situacija se ocjenjuje kao nepovoljna, a uporediva je s nalazima izvještaja o strukturi zaposlenih koji je prethodio reformi CSR u Crnoj Gori, prema kojima su u centrima nedovoljno zastupljeni stručni, naročito socijalni radnici.⁹¹

Napokon, u pomenutom Izvještaju Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu navodi se da socijalni radnici čine skoro 1/2 zaposlenih stručnih radnika u CSR (45,65%), dok je pravnik nešto manje od 1/4 (23,91%). Među stručnim radnicima drugih profesija najbrojniji su psiholozi (12,61%), a potom sociolozi (8,70%), pedagozi (5,65%) i specijalni pedagozi (2,17%). Pravilnikom propisan standard od **najmanje 50% socijalnih radnika** u ukupnom broju stručnih radnika ispunjavaju Rožaje (58,33%) i Herceg Novi (50,00%) kao samostalni centri, te Podgorica (56,67%), Mojkovac (54,55%) i Kotor

(52,63%) kao međuopštinski centri. Najmanje socijalnih radnika imaju CSR Cetinje (25%) i Bijelo Polje (38,46%), a nedovoljno ih je i u međuopštinskim centrima za socijalni rad u Nikšiću (31,03%) i Beranama (33,33%).

Ukupan broj zaposlenih u centrima za socijalni rad u 2018. godini veći je za 34,48% od broja zaposlenih u 2011. godini, ali struktura zaposlenih ukazuje na sličan „odnos snaga“ između različitih kategorija zaposlenih, uprkos povećanju broja stručnih radnika (na osnovnim stručnim poslovima za 52,17%, a na pravnim poslovima za 44,74%). U Izvještaju se takođe navodi da „u prosjeku jedan stručni radnik pokriva 2.696 stanovnika Crne Gore, dok se raspon kreće od 887 u Plavu do 5.410 u Golubovcima“ (str. 24).⁹²

Kad je u pitanju **stručno usavršavanje stručnih radnika u socijalnoj i dječjoj zaštiti** Crne Gore, krovni zakon u ovoj oblasti određuje kao njihovo pravo i dužnost da u toku profesionalnog rada prate razvoj nauke i struke, te da se stručno usavršavaju radi održavanja i unapređivanja profesionalnih kompetencija i kvaliteta stručnog rada. Ustanovljen je sistem akreditacije obuka, a Zavod za socijalnu i dječju zaštitu organizovao je niz obuka za zaposlene, samostalno ili (češće) u saradnji s

92. Ova računica svakako nije vjerodostojna, jer PJ u Golubovcima, kao i svi drugi PJ, obavlja samo neke poslove CSR, a oslanja se na matični centar za cioniz poslova zaštite djece i odraslih, poslove koji se odnose na organe starateljstva i dr.

91. Žegarac, N. (2011). *Izvještaj o kapacitetima centara za socijalni rad u Crnoj Gori. Izazovi i mogućnosti reorganizacije, standardizacije i unapređenja stručne prakse.*

drugim akterima. Ipak, **utisak je da su obuke koje se odnose na stručne i druge radnike angažovane na materijalnim davanjima znatno manje zastupljene i raspoložive, uprkos procjeni o visokoj zainteresovanosti radnika i širokoj lepezi relevantnih tema** u ovoj oblasti (str. 30).

4.3. Način (metodologija) rada zaposlenih u CSR na aktivaciji korisnika

Shodno Zakonu o socijalnoj i dječjoj zaštiti, cilj ove djelatnosti jeste „unapređenje kvaliteta života i osnaživanje za samostalan i produktivan život pojedinca i porodice“ (čl. 4), pri čemu su zakonom definisane grupe koje su posebno zaštićene. Materijalno obezbjeđenje je osnovno materijalno davanje u oblasti socijalne zaštite, a pravo na MO može ostvariti pojedinac, odnosno porodica, ako pojedinci, odnosno članovi porodice, ispunjavaju uslove predviđene članom 21 pomenutog zakona (ranije navedeno u tekstu).

MO je pravo koje zavisi od ispunjenosti uslova, što se utvrđuje provjerom visine prihoda i imovine kako pojedinca, tako i članova porodice (engl. *means test*). Uslovi za ostvarivanje prava na MO striktno su popisani zakonom i operacionalizovani Pravilnikom o bližim uslovima za ostvarivanje osnovnih materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite,⁹³ čije su posljednje izmjene usvojene u maju 2020. godine.

Ti uslovi podrazumijevaju da pojedinac, odnosno porodica, nema prihode niti imovinu ili da raspolaže izrazito ograničenom imovinom i приходima, da nije u radnom odnosu i da se ne radi o izdržavanom licu. **Dokazni postupak** se odvija preko Informativnog sistema socijalnog staranja (ISSS) – tzv. Socijalnog kartona, koji je kao jedan od stubova reforme

93. Pravilnik o bližim uslovima za ostvarivanje osnovnih materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite Službeni list CG 20/ 2022, <https://www.csrg.me/index.php/propisi/pravilnici1/materijalna-davanja>

sistema uveden 2013. godine. Ovaj sistem je bitno unaprijedio način rada CSR, jer je podržao sve poslovne procese i bitno olakšao prikupljanje složene i obimne dokumentacije koja je potrebna u okviru dokaznog postupka za ostvarivanje prava na MO. ISSS ‘sam’ prikuplja i na mjesečnom nivou ažurira dokaze automatskom razmjenom podataka s informativnim sistemima drugih institucija, čime se znatno smanjuje vrijeme i troškovi korisnika, ali i sistema socijalnog staranja i države. Informativni sistem takođe omogućava automatsko isključivanje onih korisnika koji (više) ne ispunjavaju uslove za socijalnu pomoć. Takva situacija zahtijeva agilno reagovanje stručnih radnika CSR ukoliko se radi o višestruko ugroženim porodicama kojima je prestalo pravo, ali ne i potreba da ga koriste radi obezbjeđivanja egzistencijalnog minimuma.

Osim imovinskih i statusnih dokaza, dokazni postupak uključuje i **nalaz i mišljenje**, akt koji na formularu NM-MO sačinjava stručni radnik CSR. To je obično socijalni radnik, a na ovim poslovima je u Crnoj Gori angažovan i jedan broj sociologa. *Nalaz i mišljenje* se izrađuje na osnovu (po pravilu višestrukih) intervju s podnosiocem zahtjeva i članovima porodice, zapažanja socijalnog radnika tokom posjeta porodici i domaćinstvu, neposrednog uvida u okolnosti života i uslove za ostvarivanje prava i sl. Propisani formular NM-MO strukturirano prikuplja podatke, a posebno bilježi informacije, zapažanja i procjene socijalnog radnika o kojima se ne vodi službena evidencija. To su okolnosti koje zahtijevaju prepoznavanje i stručnu procjenu rizika i stanja ugroženosti, a odnose se na **druge lične i porodične okolnosti** (bolest u porodici, nasilje, zloupotrebe PAS, ozbiljnu porodičnu krizu, prisustvo djece ili odraslih nemoćnih lica u porodici i sl.), te na **posebne probleme porodice u sredini** (stambena neobezbijeđenost, socijalna izolacija, fizička udaljenost naselja, nedostatak mreže podrške i sl.). Porodične i životne okolnosti se kombinuju sa zakonom propisanim **statusom od značaja za ostvarivanje prava** (trudnica, samohrani roditelj, obaveza izdržavanja i sl.), na osnovu čega se potom donose zaključci o daljim potrebnim koracima, dodatnim uslugama ili vrstama pomoći.

Ovi, tzv. meki podaci zapravo govore o stvarnom životu porodica korisnika MO, a njihov osnovni smisao je **multidimenzionalno prepoznavanje stanja socijalne isključenosti i deprivacije i razvoj odgovarajućih stručnih intervencija** (preventivnih, razvojnih, zaštitnih, rehabilitacionih i sl.). Projektovano je i da se ovi podaci unose u ISSS, da zaduženi socijalni radnik u utvrđenim rokovima i shodno potrebama slučaja ima kontinuiranu komunikaciju i uvid u potrebe korisnika/porodice, te da preduzima odgovarajuće mjere i intervencije, upućuje i povezuje korisnika s izvorima pomoći, zastupa u ostvarivanju prava i sl.

U zaključnom dijelu *nalaza i mišljenja* zaduženi stručni radnik CSR:

- konstatuje broj članova domaćinstva koji su sposobni i onih koji su nesposobni za rad;
- konstatuje članove porodice koji su spremni da sarađuju u izradi individualnog plana aktivacije;
- konstatuje da li je utvrđena potreba za korišćenjem MO;
- konstatuje da li je potrebno oformiti komisiju CSR za dodatno utvrđivanje potrebe porodice za korišćenjem MO (u situacijama kad nije zadovoljen neki od formalnih uslova, a konstatovana je potreba za novčanom pomoći);
- utvrđuje da li porodica i njeni članovi imaju potrebu za drugim uslugama i mjerama CSR ili drugih službi (druga materijalna davanja, vođenje slučaja, upućivanje na druge službe/usluge).⁹⁴

Gotovo 2/3 korisničkih porodica MO ima radno sposobne članove, od kojih se, shodno

zakonu, očekuje da „učestvuju u aktivnostima koje omogućavaju prevazilaženje njegove nepovoljne socijalne situacije, odnosno u sprovođenju mjera kojima se obezbjeđuje njegova socijalna uključenost“ (ZSDZ, čl. 27). Navedeno očekivanje postavljeno je kao „pravo i dužnost“ korisnika, a istovremeno je propisano da je CSR dužan da u saradnji sa ZZZCG i radno sposobnim korisnikom ili korisnicom MO sačini **individualni plan aktivacije**. Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti i kasnijim pravilnicima i protokolima o saradnji utvrđen je način sprovođenja mjera socijalne uključenosti radno sposobnih korisnika MO, te elementi saradnje i način razmjene informacija između dvije institucije.

Time je postavljena baza za politiku uključivanja korisnika MO u ekonomske i druge aktivnosti u društvu. ZSDZ je prvobitno „vezao“ ostvarivanje politike W2W (*welfare-to-work*), ograničenim trajanjem MO (tokom najviše devet mjeseci) i dokazivanjem aktivnosti radno sposobnih korisnika prijavom na biro rada. Tako su radno sposobni korisnici bili evidentirani na tržištu rada kao tražioci zaposlenja i imali su obavezu redovnog kontakta sa savjetnikom/savjetnicom za zaposlenje. Ukoliko se zaposle, odbiju ponuđeno zaposlenje ili stručno osposobljavanje, prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju, ZZZCG obavještava CSR u roku od osam dana, što vodi ukidanju prava na MO.

S razvojem politika i propisa u oblasti aktivne politike zapošljavanja, ukinut je član 29 ZSDZ, koji je ograničavao trajanje MO, a ostalo je nejasno da li svi radno sposobni korisnici MO treba ili ne treba da budu prijavljeni na ZZZCG, koji, shodno zakonskim rješenjima, evidentira isključivo *aktivne tražioce zaposlenja*.

Tokom prikupljanja podataka za ovu analizu, ostalo je nejasno na koji način se prikupljaju i koriste podaci iz nalaza i mišljenja u ostvarivanju prava na MO, u kojoj mjeri se stručni radnici CSR bave pitanjima ublažavanja posljedica siromaštva i socijalne uključenosti korisnika, koliko često imaju kontakt s njima, kakav uvid imaju u stanje i potrebe djece i drugih zavisnih članova porodice i sl. Ovi podaci su takođe ključni i nezaobilazni za uključivanje

korisnika MO u radnu aktivaciju, jer se svaki iole **smislen, realističan i održiv plan aktivacije zasniva upravo na individualizovanoj procjeni** stanja i potreba, ličnih, porodičnih i sredinskih okolnosti, snaga i rizika korisnika MO. Međutim, Ministarstvo rada i socijalnog staranja je naglasilo da su navedeni podaci „nestrukturirani“, te da ih nije moguće dobiti iz ISSS.

Prema podacima iz intervju a i fokus grupa, praksa pokazuje da se nalaz i mišljenje socijalnog radnika **ne uvažava**, i to:

- ni u dokaznom postupku, kao uvid i saznanje o fiktivnoj ispunjenosti zakonskih uslova, što dovodi do zloupotrebe prava;
- niti u suprotnom slučaju, kao stručno mišljenje o ugrožavajućim okolnostima života porodice koja „ne ispunjava uslove“ za ostvarivanje prava na MO, pa time os-

taje ekstremno ranjiva i neophodna joj je pomoć, koja joj ostaje nedostupna;

- ni kao podloga za primjenu smislenih mjera radne aktivacije, koje zaista mogu da ostvare projektovane ciljeve – da pomognu prevazilaženju teške egzistencijalne situacije, uključivanju u društvene tokove, prikladnom radnom angažovanju ili zaposlenju koje doprinosi smanjenju reprodukcije siromaštva.

Shodno nalazima iz intervju a i fokus grupa, stručno mišljenje ovlašćenog stručnog radnika CSR ne uvažava se kao dokazno sredstvo, što su u više prilika potvrdili nadležno ministarstvo, inspekcija i sudovi. Ova situacija je, prije svega, rezultat stava Ustavnog suda u postupcima po tužbi da se nalaz i mišljenje stručnog radnika, ukoliko nema drugih materijalnih dokaza, ne uzima kao validan dokaz, iako je on zakonom propisan kao dokaz u postupku.

Neuvažavanje nalaza i mišljenja stručnih radnika CSR u postupku ostvarivanja prava na MO obesmišljava stručni postupak, dovodi u pitanje kredibilitet kompletnog sistema socijalne zaštite, olakšava praksu koja se označava kao *zloupotreba prava* (situacija u kojoj osobe svjesno izigravaju propise, posebno one koje se odnose na posjedovanje imovine), doprinosi nepovjerenju između stručnih radnika i korisnika, a **naročito pogubno djeluje na pojedince i porodice koji su pogođeni složenim životnim teškoćama, a koji ne uspijevaju da dobiju neophodnu pomoć.**

Ostalo je takođe nerazjašnjeno na koji način se izrađuje individualni plan aktivacije. Naime, Pravilnik propisuje da ovaj plan sadrži osnovne podatke o korisniku, oblike aktivacije, planirane aktivnosti i rokove izvršenja, saglasnost korisnika i dr. (čl. 3), te da su oblici individualnog plana aktivacije:

- 1 uključivanje u mjere aktivne politike

zapošljavanja, i

- 2 uključivanje u aktivnosti koje vode zaposlenju (čl. 4).

Uključivanje u mjere aktivne politike zapošljavanja organizuje se u saradnji sa ZZZCG i ono je detaljno opisano u ovoj analizi, dok uključivanje u aktivnosti koje vode zaposlenju ostaje nedovoljno definisano.

Uključivanje u aktivnosti koje vode zaposlenju, koje je propisano Pravilnikom o sadržni i obliku individualnog plana aktivacije i načinu sprovođenja mjera socijalne uključenosti radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja,⁹⁵ ostaje nedovoljno definisano, jer **nije jasno ko se, kada, pod kojim uslovima, na koji način i za koje vrijeme kao korisnik MO uključuje u te mjere, šta te mjere konkretno podrazumijevaju, ko ih sprovodi i sl.**

94. U slučaju potrebe za drugim uslugama i naknadama CSR, stručni radnik na materijalnim davanjima upućuje radno sposobnog korisnika na te usluge i naknade unutar sistema socijalne i dječje zaštite i van njega, po potrebi. Evidencija o tome, međutim, nije transparentna u CSR. Čini se da ta ustanova nije integrisana „iznutra“, pa ostaje otvoreno pitanje u kojim slučajevima se korisnici MO zaista uključuju u proceduru vođenja slučaja i u kojoj su mjeri prepoznati i adresirani njihovi problemi vezani za roditeljstvo, nasilje u porodici, socijalnu izolaciju i druge teškoće u socijalnom funkcionisanju.

95. „Službeni list Crne Gore“ od 5. 10. 2018. godine.

4.4. Resursi Zavoda za zapošljavanje za radno aktiviranje radno sposobnih korisnika MO

Zavod za zapošljavanje svoju djelatnost obavlja kroz rad Centralne službe i područnih jedinica, u okviru kojih djeluju biroi rada, za sve opštine u državi. U Crnoj Gori trenutno postoji osam područnih jedinica, koje obuhvataju 25 biroa rada (u 23 opštine i dvije gradske opštine). Biroi rada su smješteni u užem ili širem centru grada, ali fizička pristupačnost objekata – okruženje, signalizacija, prilaz osobama u invalidskim kolicima, kolicima za bebe, slijepim i slabovidnim osobama – nije u potpunosti obezbijeđena. Ukoliko određene prostorije nisu pristupačne, zaposleni izlaze u susret strankama i lično dolaze do njih.

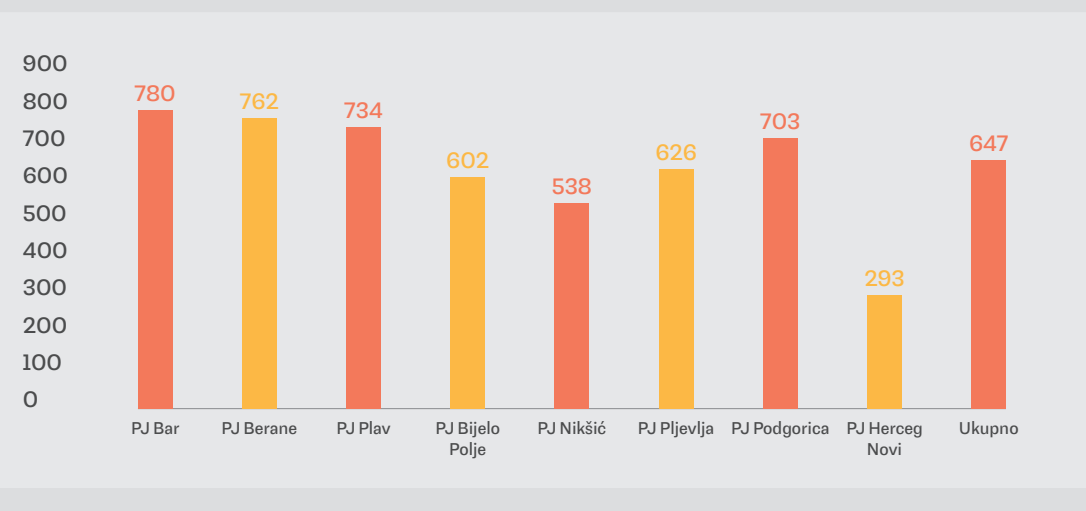
Kad je riječ o **vrstama i dostupnosti programa za rad s korisnicima MO**, uočava se da se tim korisnicima pružaju *isključivo standardizovane usluge koje su dostupne svim korisnicima i koje su definisane zakonom*. Naime, član 13 Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti definiše poslove i usluge u vezi sa zapošljavanjem, koje obuhvataju:

- 1 pripremu za zapošljavanje;
- 2 posredovanje pri zapošljavanju;
- 3 sprovođenje mjera APZ, i
- 4 druge aktivnosti usmjerene na povećanje zaposlenosti, odnosno smanjenje nezaposlenosti, u skladu s pomenutim zakonom i drugim propisima.

Uprkos tome što su usluge koje sprovodi Zavod zakonski definisane, kvalitet njihove realizacije je upitan, naročito ako se uzme u obzir obim posla, tj. opterećenost zaposlenih savjetodavaca velikim brojem slučajeva. Postojeći podaci upućuju na prilično limitirane resurse ZZCG za rad na individualnim planovima zapošljavanja, što nameće pitanje mogućnosti suštinske posvećenosti korisnicima MO.

Svaka područna jedinica (osim donekle PJ Herceg Novi) suočava se s problemom preopterećenosti savjetnika brojem korisnika. Ukupno, na nivou Crne Gore, prosječan broj nezaposlenih lica po savjetniku/savjetnici je 647, pri čemu je najveće opterećenje prisutno u Mojkovcu (1.169), Rožajama (1.113), Budvi (1.097), Golubovcima (999) i Pljevljima (984). **Ne postoje savjetnici koji se isključivo bave nezaposlenim licima koja su korisnici MO, što otežava radnu aktivaciju ove ciljne grupe.** U Tabeli 3 prikazan je broj savjetnika, broj nezaposlenih lica po opštinama i pros-

Grafikon 3. Prosječan broj nezaposlenih po savjetniku/savjetnici, po područnim jedinicama, mart 2022.



ječan broj nezaposlenih po savjetniku/savjetnici. Broj korisnika MO sadržan je u ukupnom broju nezaposlenih lica i govori o neravnom-

jernoj opterećenosti savjetnika u različitim opštinama (od 152 u Tivtu do 1.169 nezaposlenih po savjetniku u Mojkovcu).

Tabela 3. Pregled broja savjetnika, nezaposlenih lica i broja slučajeva po savjetniku/savjetnici

Biro rada	Broj savjetnika	Broj nezaposlenih lica po opštinama	Prosječan broj nezaposlenih po savjetniku/savjetnici
PJ Bar	7	5.458	780
BAR	3	2.480	827
BUDVA	1	1.097	1.097
ULCINJ	3	1.881	627
PJ BERANE	17	12.955	762
BERANE	8	5.252	657
ANDRIJEVICA	2	934	467
ROŽAJE	5	5.566	1.113
PETNJICA	2	1.203	602
PJ PLAV	4	2.934	734
PLAV	3	2.170	723
GUSINJE	1	764	764
PJ BIJELO POLJE	12	7.219	602
BIJELO POLJE	8	5.000	625
MOJKOVAC	1	1.169	1.169
KOLAŠIN	3	1.050	350
PJ NIKŠIĆ	12	6.460	538
NIKŠIĆ	8	6.045	756
ŠAVNIK	2	121	61
PLUŽINE	2	294	147
PJ PLJEVLJA	5	3.128	626
PLJEVLJA	3	2.952	984
ŽABLJAK	2	176	88
PJ PODGORICA	22	15.472	703
PODGORICA	15	10.344	690
DANILOVGRAD	2	1.325	663
CETINJE	2	1.572	786
GOLUBOVCI	1	999	999
TUZI	2	1.232	616
PJ HERCEG NOVI	7	2.050	293
HERCEG NOVI	2	923	462
KOTOR	3	455	152
TIVAT	2	672	336
Ukupno	86	55.676	647

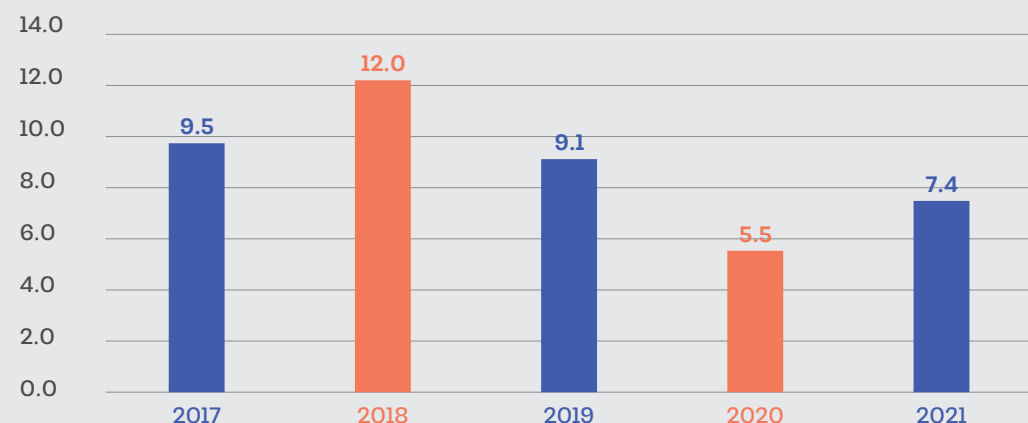
Izvor: ZZCG

4.5. Rashodi za mjere APZ

Rashodi za mjere APZ su tokom perioda 2017–2021. godine iznosili samo 8,4% ukupnih rashoda ZZZCG. Tokom 2018. godine taj procenat je bio 12%, dok je u 2020. godini iznosio svega 5,5% rashoda ove institucije. Navedeni podaci upućuju na veoma limitirane finansijske mogućnosti Zavoda za zapošljavanje i biroa rada uopšte, ali i na nemogućnost da se u godini pandemije ove službe značajnije posvete mjerama APZ.

U periodu 2017–2021, najveći rashodi za mjere APZ ostvareni su tokom 2018. godine (3,36 miliona EUR), a najveći dio tih rashoda odnosio se na mjeru Direktno otvaranje radnih mjesta. Na tu mjeru se tokom cijelog posmatranog perioda izdvajalo najviše sredstava, pri čemu je učešće rashoda za nju u ukupnim rashodima za mjere APZ variralo između 26,2% (2019. godine) i 50% (2017. godine).

Grafikon 4. Učešće rashoda za mjere APZ u ukupnim rashodima ZZZCG



Izvor: ZZZCG, mart 2022.

Tabela 4. Ukupni rashodi za mjere APZ u periodu 2017–2021. godine (u milionima EUR)

	2021.	2020.	2019.	2018.	2017.	2017–2021.
Obrazovanje i osposobljavanje odraslih	0,015	0,000	0,429	0,458	0,254	1,157
Osposobljavanje za samostalan rad	0,859	0,420	0,518	0,000	0,094	1,890
Osposobljavanje za rad kod poslodavca	0,916	0,269	0,264	0,000	0,125	1,574
Direktno otvaranje radnih mjesta	0,982	0,756	0,764	1,613	1,125	5,240
Podsticaji za zapošljavanje	0,075	0,000	0,000	0,000	0,000	0,075
Podsticaji za preduzetništvo	0,005	0,065	0,280	0,499	0,205	1,054
Druge mjere	0,019	0,639	0,667	0,785	0,415	2,525
Ukupno	2,871	2,149	2,922	3,355	2,218	13,515

Izvor: ZZZCG, mart 2022.

U periodu 2017–2021, najveći rashodi za mjere APZ ostvareni su tokom 2018. godine (3,36 miliona EUR), a najveći dio tih rashoda odnosio se na mjeru Direktno otvaranje radnih mjesta. Na tu mjeru se tokom cijelog posmatranog perioda izdvajalo najviše sredstava, pri čemu je učešće rashoda za nju u ukupnim rashodima za mjere APZ variralo između 26,2% (2019. godine) i 50% (2017. godine).

◆ Rast izdataka za mjere APZ u posma-

tranom periodu bilježi mjera *Osposobljavanje za samostalan rad*. Izdvajanja za ovu mjeru su tokom 2017. godine iznosila nešto preko 93.000 EUR, da bi tokom 2021. godine bila preko 858.000 EUR, što je gotovo duplo više nego 2020. godine.

◆ Značajno smanjenje izdataka tokom 2020. i 2021. godine zabilježile su mjere *Obrazovanje i osposobljavanje odraslih i Podsticaji za preduzetništvo*.

Obrazovanje i osposobljavanje odraslih je mjera u čije se sprovođenje registrovani korisnici MO najviše uključuju. Prema mišljenju različitih sagovornika, korisnici prihvataju ovu mjeru jer ona ne podrazumijeva zasnivanje radnog odnosa, koje bi značilo i prekid prava na MO (što druge mjere na određeni period podrazumijevaju, pa su korisnici nakon završetka radnog angažmana prinuđeni da ponovo prolaze kroz procedure apliciranja za sticanje prava na MO). Rashodi za ovu mjeru su tokom posmatranog perioda znatno smanjeni – sa skoro 430.000 EUR 2019. na svega 15.000 EUR 2021. godine. Tokom 2020. godine, aktivnosti ZZZCG na mjere APZ bile su gotovo prekinute i za ovu mjeru nijesu izdvajana sredstva.

4.6. Korisnici MO na evidenciji ZZZCG

Broj registrovanih korisnika MO na evidenciji ZZZCG na dan 28. 3. 2022. godine iznosio je 8.008, što čini 14,9% od ukupnog broja registrovanih lica na evidenciji Zavoda.

Među korisnicima MO koji su na evidenciji, 4.303 su žene, odnosno 53,7%. Dominiraju osobe između 30 i 50 godina starosti, koji čine skoro 70% ukupno registrovanih korisnika MO.

Tabela 5. Učešće korisnika MO u mjerama APZ

Godina	Broj uključenih u APZ	Žene	%	I–II	%	III–IV	%	VI–VII	%	Mladi	%
2021.	60	42	70,0	19	31,7	39	65,0	2	3,3	25	41,7
2020.	37	19	51,4	12	32,4	25	67,6	0	0,0	12	32,4
2019.	169	77	45,6	62	36,7	102	60,4	5	3,0	52	30,8
2018.	418	291	69,6	179	42,8	225	53,8	14	3,3	71	17,0
2017.	71	31	43,7	21	29,6	46	64,8	4	5,6	19	26,8
2017–2021.	755	460	60,9	293	38,8	437	57,9	25	3,3	179	23,7

Izvor: ZZZCG, mart 2022.

Napomena: U statistici vezanoj za MO posljednja godina je 2020, dok je u ovoj tabeli statistika korisnika MO vezana za mjere zavoda je I 2021. godina.

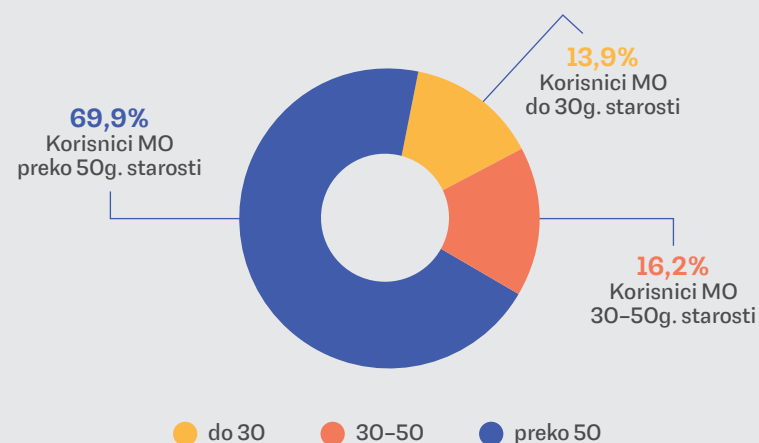
- Iako korisnici MO na evidenciji ZZZCG čine gotovo 15% svih registrovanih, tokom prethodnih godina je njihovo učešće u mjerama APZ bilo značajno ispod tog procenta.
- Udio korisnika MO u ukupnom broju korisnika mjera APZ tokom perioda 2017–2021. godine iznosio je svega 7%, pri čemu je 2020. godine njihovo učešće bilo najmanje – 2,6%.
- Najveće učešće korisnika MO u mjerama aktivne politike zapošljavanja koje orga-

nizuje ZZZCG zabilježeno je tokom 2018. godine (10,9%), što je vjerovatno vezano za projektne aktivnosti u ovoj oblasti.

- Učešće žena korisnica MO u ukupnom broju korisnika neke od mjera APZ nešto je veće nego u slučaju muškaraca, a tokom perioda 2017–2021. godine iznosilo je 7,3%.

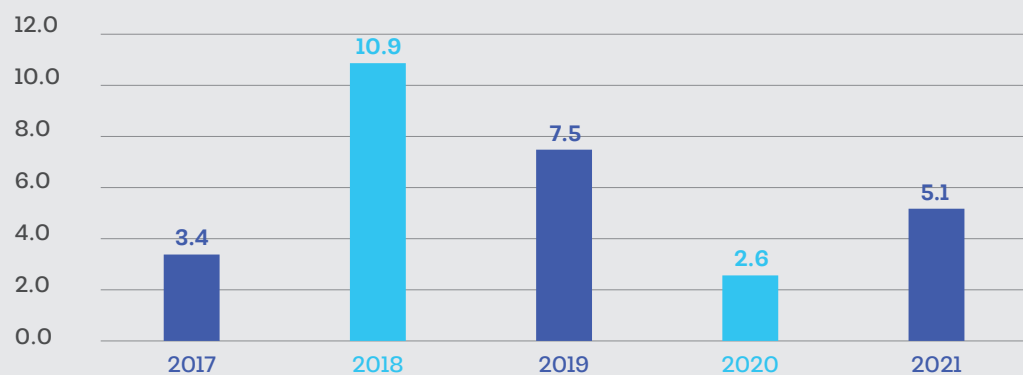
Relativno mala zastupljenost korisnika MO u mjerama APZ u odnosu na njihov udio u ukupnom broju nezaposlenih lica na evidenciji ZZZCG može se objasniti nedostatkom mjera

Grafikon 5. Korisnici MO na evidenciji ZZZCG, prema starosti



Izvor: ZZZCG, mart 2022.

Grafikon 6. Učešće korisnika MO u ukupnom broju korisnika mjera APZ



Izvor: ZZZCG, mart 2022.

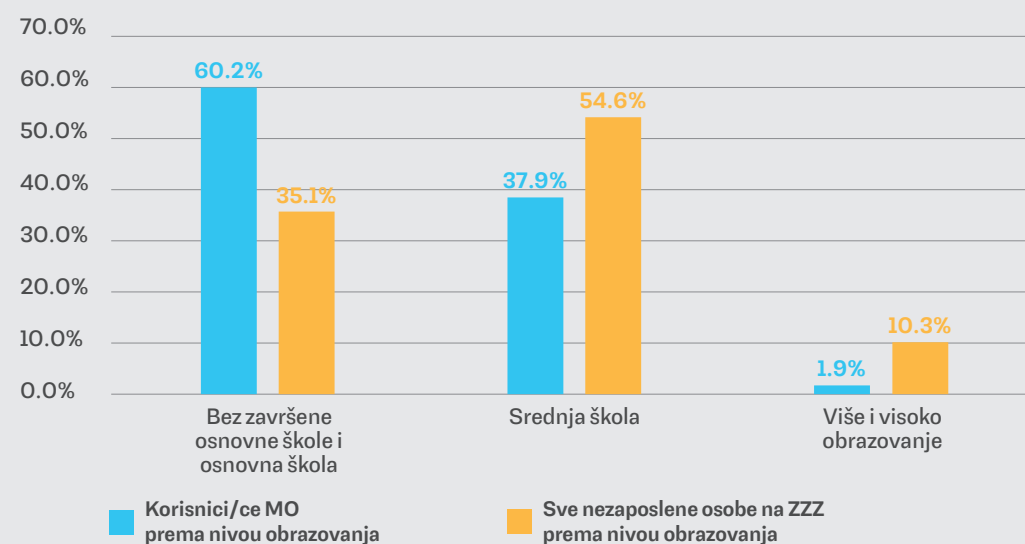
namijenjenih ovoj ciljnoj grupi. To, izgleda, prepoznaju i sami korisnici MO, koji, prema izjavama ispitanika u fokus grupama i intervjuima, nastoje da izbjegnju učešće u mjerama aktivacije koje smatraju neodgovarajućim.

Kad je riječ o obrazovnoj strukturi korisnika MO koji su na evidenciji ZZZCG, najveći dio njih ima niži nivo obrazovanja, što upućuje na pretpostavku da se uglavnom radi o teže zapošljivim licima. Od ukupnog broja korisnika MO na evidenciji ZZZCG, 4.817 ih je bez

završene osnovne škole ili samo sa završenom osnovnom školom (I–II stepen), što čini 60,2% ove populacije. S druge strane, svega 1,9% korisnika MO koji su na evidenciji ZZZCG imaju više ili visoko obrazovanje (VI–VIII stepen).

Ovakva struktura u velikoj mjeri odstupa od obrazovne strukture svih nezaposlenih osoba registrovanih na evidenciji ZZZCG, gdje dominantnu grupu čine oni sa završenim srednjim obrazovanjem (skoro 55% u 2021. godini).

Grafikon 7. Učešće korisnika MO i svih nezaposlenih na evidenciji ZZZCG prema nivou obrazovanja, 2021. godine



Izvor: ZZZCG, mart 2022.

4.7. Način (metodologija) rada zaposlenih ZZZCG na aktivaciji korisnika

Osnovna uloga Zavoda za zapošljavanje Crne Gore jeste posredovanje i usmjeravanje nezaposlenih prema tržištu rada. Prijava nezaposlenih lica na evidenciju **ZZZCG nije obaveza, već pravo** koje svako od nezaposlenih lica može da iskoristi. Osim prava koja im po Zakonu o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti pripadaju,

nezaposlena lica prijavom na evidenciju Zavoda preuzimaju i određene obaveze. Te **obaveze** se odnose na aktivno traženje zaposlenja, raspoloživost za rad, zaključivanje individualnog plana zapošljavanja i izvršavanje obaveza koje se njime utvrde, prihvatanje ponuđenog zaposlenja i učestvovanje u programima aktivne politike zapošljavanja.

U evidenciju Zavoda za zapošljavanje prijavljuju se isključivo lica koja aktivno traže posao. Prijavljivanje se obavlja lično, u područnim jedinicama, tj. biroima rada. Prijava nezaposlenih vrši se prema mjestu prebivališta, odnosno mjestu rada ili prestanka radnog

odnosa, ukoliko lice ima regulisano boravište u tom mjestu.

- *Prijava nezaposlenih lica* predstavlja početak sistematskog i stručno vođenog tretmana, čija je svrha priprema za zaposlenje, radni angažman ili neki drugi izlaz iz nezaposlenosti.
- Nakon prijave slijedi *informativni razgovor* u cilju upoznavanja nezaposlenog s njegovim pravima i obavezama, kao i aktualnim programima.
- Priprema za zapošljavanje nastavlja se *intervjuom kod savjetnika/savjetnice za posredovanje*, koji/a popunjava elektronski karton nezaposlenog lica, vrši profilisanje, upisuje sve informacije koje su od značaja za određivanje načina i metoda rada koje će se primijeniti u cilju njegovog zapošljavanja.
- Savjetnik/savjetnica potom pristupa izradi *individualnog plana zapošljavanja* i kroz realizaciju *prati i vodi proces* i aktivnosti za svako nezaposleno lice, koje i samo učestvuje u izradi tog plana, potpisuje ga i dobija kopiju.

Ovaj način rada projektovan je tako da se zasniva na objektivnim potrebama tržišta rada i individualnom pristupu u radu s nezaposlenim licem, usmjeravajući aktivnosti pripreme i posredovanja prema njegovim/njenim potrebama (interesi, namjere, očekivanja, mogućnosti i prepreke).

Svako nezaposleno lice koje se prijavi na evidenciju ZZZCG, uključujući i korisnike MO, dobija svog savjetnika ili savjetnicu za posredovanje u zapošljavanju, koji/a ga vodi i podržava kroz proces pripreme za zapošljavanje. Uloga savjetnika se, između ostalog, sastoji u prikupljanju i evidentiranju podataka na osnovu kojih pomaže nezaposlenom licu da pronađe izlaz iz nezaposlenosti. Savjetnici prikupljaju podatke u neposrednom kontaktu sa strankom, kroz strukturisani intervju. Na osnovu tih podataka vrši se profilisanje kako bi se identifikovala nezaposlena lica koja su izložena riziku na tržištu rada, odnosno kako bi se nezaposleno lice uputilo na određene usluge

i mjere u skladu sa svojim ličnim profilom i potrebama. Profilisanje, po pravilu, obavlja savjetnik/savjetnica za posredovanje, koji/a, prema potrebi, može uključiti i druge savjetnike u cilju prepoznavanja faktora koji utiču na zapošljivost određene osobe.

Prema stepenu zapošljivosti, nezaposleni se svrstavaju u **neposredno i uslovno zapošljive**. Neposredno zapošljive su osobe koje se usmjeravaju na usluge posredovanja i samoinicijativno traženje posla. Korisnici MO u najvećem broju pripadaju uslovno zapošljivim osobama, od kojih se takođe očekuje da aktivno traže posao, ali im je u tome, zbog određenih nedostataka ili ograničenja u vještinama, znanjima, traženim karakteristikama ili okolnostima života, potrebna dodatna podrška i pomoć radi sticanja znanja i vještina potrebnih za uključivanje na tržište rada, odnosno osposobljavanja za rad. Međutim, uslovno zapošljivim osobama dostupan je ograničen broj programa, koji uglavnom nijesu prilagođeni onima koji imaju višestruke prepreke za zapošljavanje, kao što su korisnici MO.

Nakon prikupljanja svih relevantnih informacija, savjetnik pristupa izradi *individualnog plana zapošljavanja*, kojim se određuje dalji tretman nezaposlene osobe, definišu aktivnosti i obaveze nezaposlenog lica i Zavoda i utvrđuju rokovi za njihovo sprovođenje. Individualni plan zapošljavanja sadrži pregled poslova i zanimanja koje nezaposleno lice može obavljati shodno sopstvenim stručnim, radnim i ličnim mogućnostima, kao i pregled aktivnosti koje treba da sprovodi u cilju zapošljavanja prema utvrđenim rokovima.

Plan zapošljavanja nije zamišljen kao jednokratni (fiksni, nepromjenjivi) dogovor, već treba da prati proces i da se, u skladu s novim saznanjima i promijenjenim okolnostima, dopunjava i mijenja.

Sva nezaposlena lica imaju obavezu javljanja jednom u 45 dana (lično) kod svog savjetnika/savjetnice, čija uloga, pored posredovanja, podrazumijeva i nadzor nad izvršavanjem obaveza preuzetih individualnim planom zapošljavanja. U zavisnosti od dogovorenih aktivnosti, javljanje može biti i češće, a može

uključivati i tretmane specijalizovanih savjetnika. Kontakt s nezaposlenim licem može se ostvariti i putem telefona u svrhu posredovanja u zapošljavanju ili konsultacija.

Pored savjetnika za posredovanje u zapošljavanju, nezaposlena lica mogu koristiti i usluge **specijalizovanih savjetnika**, koji su obučeni i zaduženi za pružanje specifičnih usluga. **Uslovno zapošljivi**, tj. osobe koje pripadaju ranjivim grupama, u posebnom su fokusu savjetnika i s njima se uvijek pokušava raditi više nego s ostalim nezaposlenim licima. Specijalizovani savjetnici imaju nešto drugačije definisane uloge od savjetnika za posredovanje, u zavisnosti od vrste usluge koju je potrebno pružiti nezaposlenom licu. Ukoliko se procijeni da je nezaposlenom licu potrebna usluga specijalizovanih savjetnika ili uključivanje u programe aktivne politike zapošljavanja, mogu se koristiti usluge savjetnika za profesionalnu orijentaciju, savjetnika za profesionalnu rehabilitaciju (za osobe s invaliditetom), savjetnika za mjere aktivne politike zapošljavanja, savjetnika za pravne poslove.

Pored navedenih usluga, nezaposlena lica se, u skladu sa svojim mogućnostima i potrebama tržišta rada, mogu uključiti u **mjere aktivne politike zapošljavanja**. U slučajevima kad savjetnik/savjetnica prepozna da nezaposleno lice posjeduje zanimanje koje nije traženo na tržištu rada, da ne poznaje u dovoljnoj mjeri nove tehnologije, da nema jasno profesionalno interesovanje, ima dileme u pogledu planiranja profesionalnog puta ili se ne snalazi u procesu traženja zaposlenja, predlaže uključivanje u mjere APZ. Da bi se odredila prava kombinacija usluga i mjera, neophodno je razmotriti individualne karakteristike svakog nezaposlenog lica ponaosob. Savjetnik/savjetnica za posredovanje, nakon temeljnog sagledavanja potreba, interesovanja, mogućnosti i ograničenja nezaposlenog lica, započinje

proces njegove pripreme za uključivanje u mjere.

Identifikacija potreba tržišta rada i problema s kojima se nezaposleno lice suočava treba da pomogne savjetniku za zapošljavanje da preporuči najbolju kombinaciju usluga i programa i omogući kreiranje odgovarajućeg paketa podrške. Veoma je važno dobro osmisлити proces pripreme osobe prije upućivanja na određeni program, kako bi se procijenila njena motivacija i spremnost da pohađa obuku, ali i utvrdilo da li je odabrana obuka adekvatna za tu osobu.

Priprema za zapošljavanje i posredovanje pri zapošljavanju podrazumijeva tzv. usluge za tržište rada. U svim biroima rada pružaju se standardizovane usluge klijentima koji se nalaze u evidenciji Zavoda, uključujući i korisnike MO. S obzirom na to da se biroi rada nalaze u svim gradovima, dostupni su svima u mjestu stanovanja.

- *Usluge pripreme i posredovanja* (za zapošljavanje) obuhvataju informisanje o mogućnostima i uslovima zapošljavanja, savjetovanje radi povećanja zapošljivosti i zapošljavanja, profesionalnu orijentaciju, profilisanje nezaposlenih lica, utvrđivanje individualnog plana zapošljavanja, radno-socijalnu integraciju i posredovanje pri zapošljavanju.
- *Usluge informisanja* mogu se pružati na više načina – kroz samoinformisanje (pregledom oglasne table, brošura, publikacija, internet sajta, medija, sajma zapošljavanja, informatora, plakata, letaka...), *individualno informisanje* (koje se vrši neposredno u birou rada, od strane zaposlenih u Zavodu, putem telefona, imejla) i *grupno informisanje* (koje se sprovodi neposredno, ali za veći broj korisnika).

Korisnicima MO se, kao i drugim tražiocima posla, kroz usluge informisanja o mogućnostima i uslovima zapošljavanja pružaju informacije o prijavljenim slobodnim radnim mjestima, uslugama za tržište rada, mjerama aktivne politike zapošljavanja i pravima i obavezama za vrijeme nezaposlenosti.

- **Savjetovanje radi povećanja zapošljivosti** i zapošljavanja podrazumijeva pružanje stručne pomoći nezaposlenom licu, kao i ostalim tražiocima zaposlenja, u izboru, traženju i prihvatanju zaposlenja, upoznavanje s metodama i tehnikama aktivnog traženja zaposlenja, te podršku u razvoju vještina upravljanja karijerom. Time se omogućava sticanje znanja i vještina potrebnih za povećanje zapošljivosti i unapređivanje profesionalnog razvoja pojedinca. Savjetovanje se sprovodi individualno i kroz informativno-motivacione radionice, seminare i druge oblike grupnog rada koji nezaposlenom licu mogu pomoći da stekne potrebna znanja, vještine i kompetencije i razvije sposobnost upravljanja sopstvenim profesionalnim razvojem.
- **Profesionalna orijentacija** podrazumijeva pružanje stručne pomoći nezaposlenom licu i ostalim tražiocima zaposlenja pri izboru zanimanja, promjeni zanimanja i donošenju odluka u vezi s karijernim razvojem. Ova vrsta usluge usmjerena je na usklađivanje individualnih potreba i mogućnosti nezaposlenog lica i ostalih tražilaca zaposlenja s potrebama i zahtjevima tržišta rada.
- **Profilisanje nezaposlenih lica** obuhvata aktivnosti koje se preduzimaju radi identifikovanja nezaposlenih lica koja su izložena riziku na tržištu rada i radi upućivanja nezaposlenih lica na određene usluge i mjere u skladu s njihovim ličnim profilom i potrebama. Profilisanje nezaposlenih vrši se na osnovu podataka o obrazovanju, radnom iskustvu, ličnim, socijalnim, zdravstvenim i profesionalnim karakteristikama, interesovanjima i motivisanosti za rad, drugih podataka o nezaposlenom licu, kao i podataka vezanih za mogućnost zapošljavanja.
- **Individualni plan zapošljavanja** je značajan za sva teško zapošljiva lica, posebno za korisnike MO, jer se u njemu definišu aktivnosti i obaveze nezaposlenog lica i Zavoda i utvrđuju rokovi za njihovo sprovođenje. Zavod, u saradnji s nezaposlenim licem, utvrđuje individual-

ni plan zapošljavanja nezaposlenog lica radi pripreme za zapošljavanje i aktivnog traženja zaposlenja, i to u roku od 45 dana od dana prijave nezaposlenog lica Zavodu. Individualni plan zapošljavanja sadrži pregled poslova i zanimanja koje nezaposleno lice može obavljati u skladu sa svojim stručnim, radnim i ličnim mogućnostima, kao i pregled svih aktivnosti koje će nezaposleno lice sprovesti u cilju zapošljavanja prema utvrđenim rokovima. Ovaj plan se po potrebi usklađuje s promjenama vezanim za nezaposleno lice i s promijenjenim okolnostima na tržištu rada.

- **Radno-socijalna integracija** podrazumijeva pružanje stručne pomoći posebno osjetljivim grupama nezaposlenih lica, izuzev osobama s invaliditetom, radi sticanja znanja i vještina potrebnih za uključivanje na tržište rada, tj. osposobljavanja za rad.
- **Posredovanje pri zapošljavanju** predstavlja skup aktivnosti koje se odnose na stručnu pomoć u povezivanju nezaposlenog lica, odnosno ostalih tražilaca zaposlenja, i poslodavca, a radi zasnivanja radnog odnosa. Stručna pomoć, prema iskazanim potrebama poslodavaca, podrazumijeva metode i tehnike koje uzimaju u obzir zahtjeve i uslove određenog posla, potrebna znanja, vještine, iskustvo i sposobnosti lica za koja se posreduje, kao i njihove lične zahtjeve i uslove. U postupku posredovanja pri zapošljavanju nezaposleno lice ima prednost nad ostalim tražiocima zaposlenja. Smatra se da ova usluga može da omogući da se na jednostavan i brz način povežu ponuda i tražnja na tržištu rada.

Sve aktivnosti koje treba preduzeti bilježe se u **individualnom planu zapošljavanja**, koji uključuje savjetnik/savjetnica za zapošljavanje i nezaposleno lice. Važno je da nezaposleno lice nakon završetka obuke dobije **podršku** u vidu posredovanja u pronalaženju posla, kako bi se omogućilo usklađivanje s novostečenim kompetencijama ili da bi se osoba uključila u neku drugu mjeru, na primjer, u subvencionisano zapošljavanje/samozapošljavanje.

Sporazum između Zavoda za zapošljavanje Crne Gore i centara za socijalni rad o procesu socijalne aktivacije radno sposobnih korisnika MO, koji treba da unaprijedi položaj ranjivih grupa nezaposlenih lica kroz ponudu integrisanih usluga iz sistema CSR i ZZZCG, dodatno uređuje rad s ovom ciljnom grupom. Njime se definišu različiti vidovi pomoći radno sposobnim korisnicima materijalnog obezbjeđenja koji su aktivni tražioci posla – kroz izradu *individualnog plana zapošljavanja*, od strane Zavoda i *individualnog plana aktivacije*, od strane centara za socijalni rad, pri čemu se korisnici MO usmjeravaju da prihvate programe podrške i na taj način povećaju sopstvenu zapošljivost i poboljšaju pristup tržištu rada.

S obzirom na to da se korisnici MO često suočavaju s brojnim preprekama, važna je **primjena integrisanog pristupa** pri pružanju podrške. Ona podrazumijeva kontinuiranu saradnju i koordinaciju podrške ZZZCG s drugim pružaocima usluga u okviru zajednice (npr. s lokalnom samoupravom, centrima za socijalni rad, pružaocima zdravstvenih usluga, civilnim društvom, preduzećima itd.), kako bi se omogućilo da nezaposlena lica dobiju svu neophodnu pomoć za uključivanje na tržište rada. Očigledno je da bavljenje isključivo pitanjem nezaposlenosti nije dovoljno, te da ostaje nedjelotvorno bez razmatranja ostalih važnih aspekata kao što su smještaj, usluge brige o djeci, prevoz, usluge dnevne brige za članove porodice s invaliditetom, za one koji su motivisani da učestvuju u programu.



Prikaz i analiza podataka prikupljenih putem intervjua i fokus grupa

05.

5.1. Podaci prikupljeni u fokus grupama

Dvije fokus grupe (jedna sa sedam radnika CSR-a i druga sa šest radnika ZZZCG) održane su putem Zoom platforme tokom marta 2022. Prilikom formiranja grupa, vođeno je računa da učesnici kao praktičari iz dvije službe/sistema s 'prve linije' u aktivaciji radno sposobnih korisnika MO budu iz teritorijalno raspoređenih, a po veličini i organizaciji rada različitih sredina. Pošli smo od pretpostavke da postoje razlike i u situaciji na tržištu rada u različitim regionima i opštinama Crne Gore, i u načinu na koji se sprovode aktivne mjere zapošljavanja i na koji se operacionalizuje saradnja između dvije službe. Stoga su uključeni ispitanici iz ove dvije službe iz opština Podgorica (i Plužine), Bijelo Polje, Rožaje, Ulcinj i Nikšić.

Pitanja za obje grupe zaposlenih praktičara bila su istovjetna, strukturisana u četiri tematske cjeline. Cilj fokus grupa koje su tako organizovane bio je da se, na osnovu njihovih specifičnih profesionalnih nadležnosti, perspektiva, iskustava i aktivnosti, stekne uvid u različite aspekte sprovođenja aktivacije i u ishode aktivacije u dva sistema. Tematske cjeline su obuhvatile:

- ◆ sprovođenje protokola o saradnji između ZZZCG i CSR,
- ◆ prepreke za aktiviranje korisnika,
- ◆ specifičnosti rada stručnih radnika i savjetodavaca s radno sposobnim korisnicima MO,

- ◆ sugestije za izmjene postojeće regulative i procedura, potrebne promjene u njihovim institucijama i za potrebne resurse.

Diskusija o problematiki **sprovođenja protokola o saradnji između ZZZCG i CSR** odnosila se na sticanje saznanja o tome u kojoj mjeri propisi i procedure odgovaraju specifičnim okolnostima u pojedinačnim lokalnim zajednicama kad je u pitanju aktivacija radno sposobnih korisnika MO, kao i na to kako se odvija i kakvog je kvaliteta saradnja između pojedinačnih CSR i lokalnih filijala ZZZCG.

- Stručni radnici iz CSR iz raznih djelova Crne Gore različito su ocijenili saradnju sa zaposlenima u područnim filijalama ZZZCG, ali dominira njihova pozitivna ocjena međuinstitucionalne saradnje. Ukazali su na to da uprkos povremenim greškama, među institucijama *dobro funkcioniše sistem obavještanja* o korisnicima upućenim na aktivaciju. Naglašavaju i da je saradnja među zaposlenima u dvjema službama dvosmjerna, tj. da se odvija kako zvaničnim kanalima službene komunikacije, tako i neposrednim kontaktima (uživo ili telefonski).
- Za razliku od stručnih radnika iz CSR, savjetnici iz ZZZCG dominantno su naznačili da saradnja nije pozitivna, umnogome jer nijesu zadržali pozitivne relacije sa stručnim radnicima iz CSR, koje su najprije uspostavili na zajedničkim radnim grupama, obukama i radionicama (vjerovatno i zato što su tokom pandemije kovid-19 aktivnosti bile obustavljene). Njihova početna pozitivna iskustva, koja su se temeljila na inicijalnim sastancima i razgovorima sa stručnim radnicima iz CSR, ubrzo su postala oprezna, kad

je, prema njihovim navodima, izostala očekivana saradnja sa strane CSR.

- Dio stručnih radnika iz CSR-a, kao i većina savjetnika iz ZZZCG, saradnju ne percipira kao efektivnu. Obje grupe smatraju da razlozi za to proističu iz prekomjerne opterećenosti zaposlenih u jednoj ili u obje institucije.

Međutim, i savjetnici kao i stručni radnici, smatraju da je ova saradnja važna, jer su korisnici 'zajednički':

Ja sam imala neke prijedloge da radimo kao tim, znači da radimo zajedno, jer su to u suštini iste stranke, koje pričaju različite priče nama i u CSR (...) Na kraju krajeva, mi smo državne institucije i treba da radimo u interesu nas samih i stranki. (CSR3)

Zaposleni u ZZZCG sistem socijalne zaštite ocjenjuju kao 'zatvoren', a stručne radnike kao „suviše zaštitnički“ orjentisane prema korisnicima. Iako je diskusijom sa savjetnicima dominirala negativna ocjena saradnje među dvjema institucijama, i ovdje je bilo onih koji su svoja iskustva saradnje ocijenili kao efektivne, navodeći slične primjere onima koje su naveli i stručni radnici CSR. Dodatno, i stručni radnici i savjetnici navode da se njihov rad zasniva na individualnom entuzijazmu, na profesionalnosti i zalaganju zaposlenih. Preovladali su iskazi učesnika iz oba sistema o preopterećenosti poslom, što u kombinaciji s izostankom očekivanih rezultata (u aktivaciji i zapošljavanju korisnika) i povezanim uvjerenjem da aktivacija ne postiže svoju svrhu, obeshrabruje angažovanje radnika u ovoj oblasti. To se usaglašeno navodi kao ključna prepreka za neefikasnost u institucionalizaciji mehanizama tješnje saradnje između CSR i ZZZCG. Konkretizovanje i implementacija dogovora i sporazuma tako se posmatra kao „prinuda“, „formalnost“ i „bez efekta“.

Kad su u pitanju **prepreke za aktiviranje korisnika**, i stručni radnici i savjetnici saglasno navode da su radno sposobni korisnici MO *izrazito nisko motivisani za aktivaciju*, iako se mogu uočiti razlike u njihovim stanovištima i iskustvima. Izuzetno, navedeni su skorašnji

korisnici MO (oni koji su kraće vrijeme koristili MO). Prema iskustvu savjetnika ZZZCG, ovi korisnici iskazuju potrebu i ambiciju da prestanu koristiti MO, i zainteresovani su za dobijanje granta ili kredita za započinjanje posla. Međutim, drugi savjetnici su naveli i to da razlog odsustva motivacije može biti i **neselektivno slanje svih radno sposobnih korisnika MO na aktivaciju**, kao i **nepostojanje programa aktivacije u njihovoj opštini, a naročito nedostatak radnih mjesta i loše ekonomske situacije u lokalnu**, s obzirom na to da su u nekim lokalnim sredinama i visokobrazovani nezaposleni.

Ovaj nalaz upućuje na potrebu da se uvede diferencirani pristup radno sposobnim korisnicima MO, u skladu s lokalnim prilikama za aktivaciju i za zapošljavanje i u skladu s karakteristikama korisnika.

Ja razumijem ljude, nemamo čime da ih motivišemo na nešto bolje. (CSR4)

Ispitanici su gotovo jednoglasni po pitanju razloga za odsustvo motivacije radno sposobnih korisnika MO za učešće u aktivnim mjerama koje povećavaju zapošljivost i za zapošljavanje. Osnovni razlog vidi se u *angažovanosti korisnika MO na sivom/crnim tržištu rada*.

Ja smatram da je to sistemski problem u našoj državi: ti ljudi su radno angažovani, ali na crno. Njima odgovara da se vode kao nezaposleni, kako bi radili na crno, a s druge strane, bili korisnici materijalnog obezbjeđenja. (CSR5)

Oni imaju toliko olakšica i subvencija za vrijeme primanja materijalnog obezbjeđenja, a da se razumijemo svi rade, jer niko ne može da živi samo od materijalnog. Ja pola stranaka viđam da rade npr. s garderobom, onlajn prodaje... automehaničarske i zanatske radnje koje nije su registrovane, frizerke, kozmetičarke. Onda koliko ima građevinskih radnika... (ZZZ7)

Svi oni rade dodatno i njima se više isplati nego nama što radimo. (ZZZ1)

Ja kad prođem kroz grad, u deset kafića, bar pet ljudi radi na crno. (ZZZ 4)

Kroz analizu provejava stav da su uslovi za ostvarivanje MO rigorozni a istovremeno se provlači teza da se radi o destimulativnom primanju koje utiče na to da se radno sposobni ne prijavljuju na tržište rada. U javnosti vlada stav da ima mnogo slobodnih radnih mjesta koja se ne mogu popuniti iz suprotno velikog broja nezaposlenih, što ukazuje na to da sami propisi ne daju stimulans radno sposobnim korisnicima MO da se legalno zaposle, na što utiču i primanja po osnovu MO, tako da njihova prosječna mjesečna primanja često iznose više od prosječne plate u CG. Izuzetak su porodice MO gdje su svi članovi nesposobni za rad te bi naknade za MO za te porodice trebalo povećati u odnosu na porodice gdje ima radno sposobnih članova.

Stručni radnici i savjetnici navode **strah kod korisnika da će izgubiti MO**, kao faktor koji takođe utiče na njihovu demotivisanost za aktivaciju:

Po mom mišljenju, jako je bitno pitanje motivisati i 'otvoriti ljude', u smislu da im se pruže neki novi vidici. Imam utisak i dobar mi je utisak zbog toga što se sve kolege slažu s tim i u praksi kod nas, u Birou, ljudi se plaše. Ljudi se plaše – što ću ja ako izgubim socijalno. (ZZZ 3)

Navedena stanovišta idu u prilog tome da je potrebno kreirati program za motivisanje korisnika MO i edukovati ih o mogućim alternativama za MO. Takođe, te alternative potrebno je ponuditi u zakonu i u praksi, te omogućiti očuvanje materijalne sigurnosti tokom tranzicije od MO do relativno stabilnog zaposlenja.

Gledišta stručnih radnika i savjetnika o tome kako riješiti manjak aspiracije i motiva za zapošljavanje podudaraju se bez obzira na zastupljenost takve situacije na teritoriji na kojoj oni rade. Oni vide rješenje u pojačanom inspekcijском nadzoru, kojim bi se sankcionisao rad na crno i obezbijedilo uključivanje neformalno zaposlenih (u ovom slučaju korisnika MO) u legalne tokove tržišta rada. I jedni i drugi konstatuju, međutim, da su inspekcije

nemoćne i/ili neefikasne. Savjetnici su ukazali i na to da, prema njihovom mišljenju, korisnici MO „zloupotrebjavaju“ i dodatne povlastice koje ostvaruju radno sposobni korisnici MO, prije svega jednokratnu pomoć koju mogu ostvariti i u opštini i kod CSR.

„Besplatni vrtići, knjige „za dž“, subvencije za sve. Interesantna je sljedeća rečenica: „Mi ne bježimo od posla ukoliko biste nas zaposlili za stalno.“ „Naravno, neka državna firma...“ (ZZZCG 7)

... Gdje bi mogli da vuku bolovanje. (ZZZCG 1)

... Pa bi opet radili dva posla. (ZZZCG 7)

... Mi ih odlično znamo. (ZZZCG 1)

Stručni radnici iz CSR ukazuju i na migracije stanovništva, naročito mladog, dok savjetnici ukazuju na to da mnogi korisnici imaju nekog člana porodice koji je migrirao i koji im šalje novac (koji se ne prijavljuje nadležnima). I jedni i drugi upućuju na *neregulisanu evidenciju u katastru*, zbog čega je nemoguće imati stvaran uvid u imovinsko stanje, kao i na to da je nemoguće utvrditi i faktičko vlasništvo nad pokretnom imovinom:

Svi primaju socijale, svi voze automobile na tuđe ime, svi imaju zemlju na tuđe ime. Time prvo treba da se pozabavi Uprava za inspekcijske poslove, za rad na crno, pa onda ostale institucije. (ZZZCG 4)

Navode i da korisnici saopštavaju da nisu u mogućnosti da se zaposle zbog *udaljenosti od kuće do posla* (i povezanih putnih troškova), kao i posljedične *nemogućnosti staranja o djeci*, te na veću isplativost bavljenja stočarstvom, tamo gdje je to moguće. Ispitanici kao najvažniju prepreku za aktivaciju i zapošljavanje tu prepoznaju *neisplativost legalnog zaposlenja za radno sposobne korisnike u opštini u kojoj žive*. Kao što nagovještavaju podaci dobijeni od CSR i MONSTAT-a, uglavnom *niski obrazovni status* radno sposobnih korisnika teško može obezbijediti prihode koji omogućuju preživljavanje i kakvu takvu stabilnost prihoda. Stoga su radno sposobni korisnici MO prinuđeni da kombinuju materijalno obezbjeđenje s prilikama za neformalno zaposlenje. Dodatni problem jeste *neusk-*

lađenost ponude i potražnje na tržištu rada: u opštinama u kojima postoji ponuda radnih mjesta nema odgovarajućih korisnika MO za ta radna mjesta.

Stručni radnici naglašavaju i **ograničenost sopstvenih kapaciteta** da podstaknu radno sposobne korisnike MO na aktivaciju. Zanimljivo je da se u prilog tome može navesti iskaz diskusije u fokus grupi sa savjetnicima:

Ja imam utisak da je to samo formalnost koju oni za svako lice moraju da urade, da stave to u predmet i da ih inspekcija ne gnjavi. To je kraj priče. I ti iz CSR nemaju volje da tu nešto uspije da se uradi već da se jednostavno završi predmet kako treba i to je to. (ZZZCG 4)

Specifičnosti rada stručnih radnika CSR i ZZZCG s radno sposobnim korisnicima MO u najvećoj mjeri diskutovane su s aspekta mogućnosti i prepreka za primjenu stručnog rada, prvenstveno u pogledu individualizacije i centriranosti ka korisniku, te procjene efektivnosti rada. Prema mišljenju stručnih radnika, *efektivnost rada je oslabljena*, iz dva razloga:

Ovaj nalaz ukazuje na opravdanost razmatranja kategorisanja/profilisanja radno sposobnih korisnika MO koji bi bili upućeni na radnu aktivaciju shodno programima ZZZCG, dok je potrebno razviti dodatne mjere za one radno sposobne korisnike koji privremeno ili dugoročno nisu pogodni za potpuno učešće na tržištu rada.

Istovremeno, stručni radnici u CSR smatraju da je u nadležnosti ZZZCG da pronađe opcije za zapošljavanje za radno sposobne korisnike:

Mi mislimo da njima Zavod za zapošljavanje treba da pomogne u pronalaženju posla, ne mi. Uglavnom to je naš administrativni posao, iskreno. Nema uopšte nekog značaja, u smislu našeg rada s njima. (CSR 3)

Čini mi se da su od samog starta radne aktivacije mukotrpan posao, a koliko imaju efekta vidjećemo. Nijesmo baš zadovoljni,

- *diverzifikovanost posla*, tj. uključenost stručnih radnika CSR u različite vrste profesionalnih aktivnosti koje zauzimaju veliki segment njihovog vremena, a koje nijesu povezane s aktivacijom radno sposobnih korisnika MO.

- *veliki broj radno sposobnih korisnika MO* koje je potrebno uputiti na aktivaciju, što je ključni razlog koji, prema njihovim iskazima, rad stručnih radnika čini 'administrativnim'.

Slično je mišljenje i savjetnika, koji navode da *nije opravdano upućivanje svih korisnika MO na evidenciju u ZZZCG*, jer se onda sprečava individualizovan rad s korisnicima:

Zakon je takav kakav je, mi ne možemo to da mijenjamo, i oni odbijaju posao. I mi onda imamo radno sposobne koji su članovi domaćinstva gdje je neko nosilac prava, koji nam takođe samo zatrpava evidenciju i ne možemo ništa s njim da radimo. I ne možemo možda pravim ljudima da se posvetimo u dovoljnoj mjeri upravo zbog tog velikog broja stranaka koje imamo i koje odbijaju posao. (ZZZCG 1)

vjerovatno zbog velikog obima posla. Trudimo se, ali ne snalazimo se baš. (CSR 5)

Iako su saglasni s tim da nadležnost CSR nije pronalaženje posla korisnicima, nego bavljenje njihovim porodičnim i individualnim aktivnostima, stručni radnici smatraju da to nije na odgovarajući način prepoznato u postojećoj regulativi:

Naš Nalaz i mišljenje nema težinu. Pravnik će uraditi u skladu sa zakonom, a to što smo mi zatekli na terenu (mislimo da ne treba, radi na crno i sve ostalo) nema sna-

gu. Imamo osjećaj da mi u ovom sistemu nemamo zaštitu i da nas doživljavaju kao mađioničare. (CSR 3)

Dodatno, stručni radnici CSR smatraju i da „automatska revizija“ slučajeva radno sposobnih korisnika MO nije svrsishodna, s obzirom na to da se ona radi rutinski, odnosno nespecifično. Razlog što je rad rutinski je, pre-

ma evidenciji stručnih radnika zaposlenih u CSR, što se korisnici izuzetno rijetko zapošljavaju na regularnom tržištu rada, odnosno njihova situacija se rijetko mijenja. Uz razuđene i efikasne mjere aktivacije, revizija je smislen način za evaluaciju učinka i prilagođavanje postojećem stanju. Pošto mjere aktivacije nijesu takve, revizija predstavlja još jednu administrativnu dužnost čija se svrha ne vidi.

Opisi aktivacije u jednoj riječi/rečenici u iskazima stručnih radnika CSR i savjetnika iz ZZZCG tokom diskusija u fokus grupama

Savjetnici iz ZZZ ukazuju na radnu aktivaciju korisnika MO kao na **besmislen, repetetivan i nesvrshodan posao**: „*oksimoron*“ (ZZZCG 7); „*sve u krug*“ (ZZZCG 2); „*presipanje iz šupljeg u prazno*“ (ZZZCG 4); „*beskonačni posao, od minus beskonačno, do plus beskonačno – sve dolazi u obzir*“ (ZZZCG 3); „*uzaludan posao*“ (ZZZCG 6); „*Sizifov posao*“ (ZZZCG 7).

Stručni radnici CSR radnu aktivaciju slično karakterišu, ukazujući na **nelogičnosti u sistemu, na svoju nejasnu ulogu, kao i na nemoć, i to i sopstvenu i nemoć korisnika, da smisleno rade na aktivaciji**: „*neusklađenost procedura i propisa*“ (CSR 2), „*preopterećenost*“ (CSR 3), „*demotivisanost korisnika*“ (CSR 5), „*upornost i motivacija kao posao socijalnog rada*“ (CSR 1), „*neprikladno mala uloga CSR, sve je na ZZZCG*“ (CSR 4), „*neuvažavanje našeg Nalaza i mišljenja*“ (CSR 6), te da „*aktivaciju možda treba ukunuti*“ (CSR 7).

Diskusija o preprekama za aktiviranje radno sposobnih korisnika koje bi trebalo ukloniti, umnogome se povezala s diskusijom o **izmjenama koje je potrebno sprovesti u procedurama i u regulativi**, s obzirom na to da se sugerišu izmjene kojima bi se otklonile određene prepreke. Tako stručni radnici, kao i savjetnici *ne smatraju da su mjere aktivacije pogodne i opravdane za sve radno sposobne korisnike*, te da bi zakonodavne promjene trebalo vršiti u pravcu korekcije uniformnog pristupa:

Mi smo u principu socijalna država i trebalo bi neke kategorije odvojiti, a ovamo opet biti oštrij prema nekim drugim kategorijama. Ono što sam prije rekla, znači ljudi koji su zdravi, koji su sposobni za rad i prosto kažu: „Ja neću da radim, meni se bolje isplati ovako da radim. Ja mogu da nađem posao na crno.“ A ovamo ostvaruje sve benefite koje mu država daje. (ZZZ 3)

I jedni i drugi ispitanici ukazuju na situacije u kojima su ove mjere na primjer, neprimjerene

za porodilje, za one koji imaju obavezu staranja o članu porodice, za one koji su previše udaljeni od mjesta zaposlenja da bi mogli pokriti troškove putovanja, za one koji su bolesni ili imaju neki invaliditet koji ih sprečava da se uključe u neku specifičnu mjeru itd. Naredni iskaz ilustruje jednu od sugestija za promjenu u tom pravcu:

Mi smo ranije imali mogućnost da porodilju oslobodimo godinu dana, jer smatramo da nezaposlena žena porodilja treba da je ravnopravna sa zaposlenom ženom porodiljom. Međutim, Zakonom o zapošljavanju to više nije omogućeno porodilji, nego mora biti na evidenciji da bi primala preko CSR nadoknadu po osnovu rođenja djeteta. Tu zakon nije izjednačio nezaposlenu i zaposlenu porodilju i to nije u redu. Znači, to bi jednostavno trebalo da se promijeni. Ili jedna samohrana majka ili majka koja ima dijete s posebnim potrebama. Ona ne može da bude ravnopravna s onom koja ima pomoć supruga ili onom koja ima zdravu djecu. I sa zdravom

djecom nekada je teško da se organizujete tako da sve funkcioniše kako treba, a ne gdje postoji bolest u porodici. (ZZZ 1)

Savjetnici ZZZCG nijesu saglasni po pitanju toga da je potrebno donijeti novi Zakon. Oni smatraju da su dovoljne određene izmjene u postojećim zakonima i podzakonskim aktima. Istovremeno, ukazuju na postojeći pristup kreiranja politike i zakona 'odozgo na dolje' i sugerišu potrebu da se oni koji rade s korisnicima uključe u koncipiranje regulative:

Ja bih predložila da prosto postoje komisije ili tijela ljudi koji će davati svoje prijedloge, a onda će tamo zakonodavac da ima sve na jednom mjestu i onda će vidjeti šta bi se od svega toga moglo iskoristiti. A ne prosto vama donesu zakon i mi moramo da ga primjenjujemo i mi vidimo, koji smo laici u tom dijelu, znači iako nijesam pravnik, vidim da to prosto ne može da funkcioniše. (ZZZCG 3)

Stručni radnici CSR navode da u svojim nalazima i mišljenjima navode sve relevantne okolnosti koje su od značaja za korisnika i za ostvarivanje prava, te koje jasno ukazuju na situacije gdje on/ona nije u mogućnosti da izvršava obaveze u pogledu aktivacije. To se,

Prema mišljenju ispitanika u obje fokus grupe, izmjenama regulative treba riješiti još jedan problem koji u praksi djeluje demotivirajuće na korisnike. Kao posljedica zapošljavanja nosioca prava na MO, ali i bilo kojeg člana njegove porodice, korisniku prestaje pravo na MO. To izvjesno utiče na kombinovanje ostvarivanja prava na MO i na neprijavlivanje zarade, tj. na rad na crno.

Međutim, u slučaju prekida zaposlenja, potreban je duži period prije nego što korisnik/korisnica ponovo može koristiti pravo na MO, usljed propisanih procedura koje je potrebno regulisati i preopterećenosti stručnih radnika.

Pored prijedloga da se jednim dijelom ojača sistem sankcija, kao 'motivacija' za zapošljavanje korisnika, stručni radnici su naveli i potrebu za podsticanjem uzrasno mlađih korisnika na aktivaciju i zapošljavanje.

Odgovarajući na pitanje: *što bi doprinijelo da rad s korisnicima bude efektivniji*, odgovori stručnih radnika i savjetnika mogli su se strukturirati u nekoliko oblasti:

međutim, ne uvažava od strane viših instanci (ministarstvo, inspekcija socijalne zaštite, sud), te da su i u samim CSR podijeljena mišljenja o ovakvim mjerama. Smatraju da je stoga potrebno izmijeniti pravilnike, kako bi CSR postupali jedinstveno i uniformno. Sugerisana izmjena je i izrada specifičnog instrumenta ili ustanovljavanje komisije za procjenu specifičnih situacija korisnika.

Kao dodatni, snažan demotivirajući faktor i prepreku za aktivaciju, stručni radnici vide nisko obrazovanje radno sposobnih korisnika MO:

Ja sam kroz naš rad primijetio da su korisnici materijalnog obezbjeđenja uglavnom lica koja su niskog obrazovnog statusa (nepotpuna osnovna ili osnovna škola), vrlo rijetko srednja škola. Oni misle: „Ko će nas da primi, nemamo iskustva, nemam ni kurs“, oni odustaju i demotiviraju se u startu. (CSR 4)

Smatraju da bi izmjenama regulative trebalo omogućiti radno sposobnim korisnicima MO koji imaju niske kvalifikacije *da pohađaju kurseve prekvalifikacije, uporedo s ostvarivanjem prava na naknadu za troškove prevoza i drugih eventualnih troškova*.

- ◆ Omogućavanje dodatnog kvalitetnog usavršavanja ili razmjene iskustava u vezi s radom na aktivaciji.
- ◆ Povećanje broja zaposlenih stručnih radnika i smanjenje broja slučajeva za koje su zaduženi (normiranje broja slučajeva po voditelju slučaja).
- ◆ Rješenja koja bi revalorizovala ograničenu 'moć' i skrajnutu ulogu nalaza i mišljenja

stručnih radnika. Aktuelnim stanjem u oblasti i načinom na koji nadležni nadzorni organi, inspekcija i upravni sudovi tretiraju zakonom propisanu stručnu proceduru kod ostvarivanja prava na MO, stručni rad u oblasti materijalnih davanja se obesmišljava i banalizuje.

- ◆ Ograničena uloga CSR te nepovoljan položaj u odnosu na ZZZCG otežava unapređenje procesa.
- ◆ Napokon, neki stručni radnici CSR sumnjaju u potrebu za radnom aktivacijom korisnika MO na način na koji se ona sprovodi u skladu s postojećom regulativom.

Broj korisnika koji se zaposle, shodno iskustvu, izuzetno je mali, što u pitanje dovodi **opravdanost aktivacije u aktuelnoj postavci**. Ti korisnici bi se na osnovu svog iskustva i statusa „zaposlili i bez aktivacije“. Pitanje opravdanosti aktuelnog modela aktivacije radno sposobnih korisnika postavili su i savjetnici, pri čemu oni navode da je potrebno razvijati 'preduzetnički duh' kod radno sposobnih korisnika

Situacija na tržištu rada u Crnoj Gori, koja nije povoljna, predstavlja sistemski okvir problema. Pored diverzifikovanja mjera aktivacije, važno je podstaci motivisanost korisnika, uvođenjem specifičnih intenzivnih savjetovodavnih mjera, koje bi pružali stručni radnici u CSR, a na kojima bi bio naglasak u njihovom radu.

Uvažavanje nalaza i mišljenja stručnih radnika može imati efekta u redukcivanju percipiranih 'zloupotreba': iskustvo s terena pokazuje da neki korisnici ispunjavaju pro forme uslove za ostvarivanje prava, a da je situacija na terenu drugačija. Stručni radnici osjećaju da nijesu vrednovani jer se njihovi uvidi i procjene ne uvažavaju.

5.2. Podaci iz intervju s ključnim informerima

Intervjui s devet ključnih ispitanika (*key informants*)⁹⁶ sprovedeni su tokom marta i aprila

96. Ključni ispitanici se koriste kao validan izvor informacija u istraživanjima, jer usljed svog društvenog položaja u konkretnom okruženju imaju posebna, opsežna i detaljna znanja o drugim ljudima, procesima ili dešavanjima.

MO. Njihovo mišljenje je da oni koji su sposobni za rad ne treba da ostvaruju pravo na MO.

Budući da se stručni radnici i savjetnici slažu u tome da postoji zloupotreba sistema MO, može se zaključiti da smatraju potrebnim izmjene zakona u segmentima koji bi omogućili bolje praćenje stvarnog imovinskog stanja korisnika.

Ovi nalazi upućuju da je efektivnost aktivacije redukovana usljed:

- **uslova koje je potrebno ispuniti (neprilagođenost mjera aktivacije specifičnim situacijama korisnika),**
- **načina njene implementacije (nedovoljna kontrola),**
- **korišćenja prava (nedovoljno diverzifikovane mjere aktivacije i zapošljavanja),**
- **nerealno i restriktivno postavljene uslovi za eventualni 'izlazak iz sistema'.**

2022. godine. Intervjui su održani neposrednim susretom, a gdje to nije bilo moguće, korišćena je Zoom platforma. Prilikom selekcije ispitanika, vođeno je računa da učesnici dolaze s različitih nivoa sistema (kreiranje i donošenje politika i regulative, planiranje mjera i direktna implementacija politika i mjera na terenu). Stoga su intervjui sprovedeni s predstavnicima Ministarstva finansija i socijalnog staranja (iz Direktorata za socijalno staranje i dječju zaštitu i sektora za ISSS), predstavnicima

ma centralne službe ZZZCG (sa samostalnim savjetnicama i nadležnim savjetnicama iz Sektora za mjere aktivne politike zapošljavanja – Odsjek za pripremu programa aktivne politike zapošljavanja), kao i s onima koji su u direktnom kontaktu s korisnicima MO. Intervjui su sprovedeni i s ekspertkinjama koje su se bavile navedenom problematikom u nevladinom sektoru.

Osnovu za razgovor predstavljao je upitnik s polustrukturiranim pitanjima. Izabrani sagovornici rado su se odazvali na ispitivanje, a razgovori su trajali od 40 do 70 minuta. Cilj intervju bio je da identifikuje 'uska grla' u procesu radne aktivacije s različitih aspekata (sistemskih, legislativnih, administrativnih, resursnih i sl.). Posebno se nastojao sagledati:

- ◆ način i stepen primjene zakonskih rješenja, pravilnika i protokola,
- ◆ efikasnost i prilagođenost postojećih programa i mjera korisnicima MO,
- ◆ percepcija o preprekama, potrebama i mogućnostima da se radno sposobni korisnici MO u Crnoj Gori radno aktiviraju.

Nalazi intervju koji se odnose na **način i stepen primjene zakonskih rješenja, pravilnika i protokola** ukazuju na jasno artikulirano stanovište da su potrebne izmjene u tom pogledu. Ispitanici su gotovo jedinstveni u ocjeni da *postojeći pravni okvir ne doprinosi ambijentu za efikasnu aktivaciju korisnika MO*. Ukazano je na to da postoje kolizije između zakona koji se odnosi na oblast socijalne zaštite i legislative iz oblasti zapošljavanja, što se posebno odnosi na terminologiju koju ovi zakoni koriste i time dovode u zabunu one koji rade i korisnike. Nepostojanje zajedničkih termina u zakonima i zajedničkih ciljeva, u sudaru s kapacitetima oba sistema i pojavom siromaštva u državi, stvara dodatne probleme u radu samih institucija.

Nama se zna tačno definicija nezaposlenog lica, koliko je aktivno koliko je sposobno ili djelimično sposobno. Da li se uključuje u programe, da li aktivno traži posao. Međutim, mi dobijamo lica koja

su nam poslata iz CSR za socijalni rad koji radi tamo aktivacioni plan koji oni moraju da potpišu, moraju biti na evidenciji Zavoda, a nijesu zapošljivi u ovom trenutku. Mi imamo taj problem, ono što je njima radno aktivno lice nama nije zapošljivo lice i mi onda spuštamo naše kriterijume. (podv. od strane autora) Mi držimo na evidenciji neka lica koja nam nijesu trenutno zapošljiva, koja nam samo dodatno utroše kapacitete a ne možemo s njima ništa značajno da uradimo. (I–Z1)

Pored neusaglašenosti pravnih propisa, prema mišljenju većine ispitanika, jedan dio korisnika MO nastoji ispuniti formalno-pravne uslove za ostvarivanje prava na MO tako što svoju imovinu 'prepisuje' na drugu osobu prije vremena podnošenja zahtjeva za MO (najčešće se navodi automobil).

Činjenica da su korisnici na mnogo načina uspjeli da pronađu pravne praznine u važećim zakonima i da ostvare predmetno pravo, a ne nalaze se u situaciji socijalne i materijalne ugoženosti ukazuje na nedostatke zakonske regulative. (I–SZ1)

Iako se kroz informacioni sistem pravo na MO preispituje svaka tri mjeseca, ispitanici su ukazali na potrebu za izmjenama podzakonskih akata koje bi omogućile utvrđivanje i praćenje stvarne imovinske situacije korisnika i onih koji žele da ostvare pravo na MO. Pri tome ovakva situacija obično se doživljava kao 'zloupotreba', bez stvarnog preispitivanja da li je tim porodicama zaista neophodna ova novčana socijalna pomoć.

Primjena aktuelnih procedura i propisa značajno ograničava, čak anulira stručno mišljenje zaposlenih na materijalnim davanjima u CSR, što se smatra ozbiljnom sistemskom preprekom za smislenu aktivaciju radno sposobnih korisnika. Jedna od poteškoća za efektivnu primjenu ZSDZ jeste **nejasan status (i izgleda loš ugled) diskrecionog odlučivanja stručnih radnika kod ostvarivanja prava na MO**. Više intervjuisanih sagovornika prepoznalo je da se usljed striktnih uslova za ostvarivanje prava na MO dešavaju slučajevi da je nekim građanima

evidentno potrebna pomoć, ali zbog posjedovanja imovine koja nema realnu vrijednost ne mogu ostvariti pravo. U takvim slučajevima postoji zakonska mogućnost da se formira komisija CSR⁹⁷, koja u propisanim slučajevima može odobriti korišćenje prava. Međutim, ta se zakonska mogućnost faktički ne koristi, a kao argumenti se navode mogućnost greške, zloupotrebe, kritički orijentisana javnost i sl. Takođe, u više navrata se dogodilo da stručni radnici CSR utvrde neposrednim uvidom na terenu da porodica nije ili jeste materijalno ugrožena, a da njihove nalaze i mišljenja ne uvažava ministarstvo i sud, jer se kvalitet stručnog nalaza i mišljenja po pravilu osporava.

Neuvažavnje nalaza i mišljenja socijalnih radnika CSR kod ostvarivanja prava na MO nepovoljno se odražava i na njihov rad s korisnicima na radnoj aktivaciji i socijalnoj inkluziji. Uprkos tome što imaju neposredan uvid u konkretne okolnosti života porodice, sposobnosti i motivaciju korisnika za aktivaciju, stručni radnici imaju veoma malo prostora da daju i primijene svoj stručni nalaz o tome koje su mjere aktivacije i mjere za povećanje zaposlenosti pogodne za određenog korisnika, a koji korisnici u aktuelnom trenutku ne mogu učestvovati u raspoloživim mjerama i programima. To obesmišljava njihov rad i dodatno demotiviše i korisnike i stručne radnike, koji 'šalju' korisnike u ZZZCG, jer je tako propisano Zakonom i pravilnicima koji regulišu rad socijalne i dječje zaštite, a tamo ih označavaju kao 'nezapošljive'.

Značajno je da zažive odredbe člana 78 stav 2 ZSDZ i da se stvore drugi zakonski uslovi kako bi se nalaz i mišljenje stručnog radnika CSR koristio kao dokazno sredstvo u postupku za ostvarivanje i korišćenje prava na MO i drugih vezanih prava i obaveza, između ostalog i propisivanjem drugih neophodnih elemenata Nalaza i mišljenja (pravilnicima, stručnim uputstvima i sl.) koji bi ojačali snagu ovog elementa kao dokaznog sredstva.

Zakon propisuje da pravo na MO prestaje kad

97. Član 25 ZSDZ.

se korisnik zaposli, a s druge strane, evidentan je niz teškoća da se jednom ukinuto pravo ponovo ostvari u razumnom vremenskom roku koji neće ugroziti egzistenciju porodice. Prema izjavama ispitanika, do ponovnog ostvarivanja prava na MO prođe i tri mjeseca, što ozbiljno destimuliše korisnike da prihvataju povremene, privremene i sezonske poslove. Korisnici su zapravo stimulisani da 'čuvaju' jednom ostvareno pravo na MO – potrebno je zadovoljiti niz strogih uslova za korišćenje prava na naknadu, koja uprkos tome što je niska, sa sobom 'povlači' niz drugih povlastica. Gubljenjem MO korisnik gubi najznačajniju dobit od ove naknade, a to je kakva-takva sigurnost i izvjesnost prihoda za elementarno preživljavanje porodice. Ponovno pokretanje prava u prigodnom roku koji prati potrebe siromašne porodice je izgleda kompleksno za sistem socijalne zaštite.

Zakonska regulativa ne prepoznaje zamrzavanje prava na korišćenje materijalnog obezbjeđenja, te je stoga novac koji se izgubi u vremenu čekanja veći od novca koji se zaradi kroz zaposlenje. (I-Z3)

Bilo bi dobro da kad se vrate, odmah imaju mogućnost povratka na materijalno obezbjeđenje kao što kod nas po povratku iz radnog odnosa, ukoliko je prekinuto pravo na novčanu naknadu, automatski nastavljaju da primaju novčanu naknadu. Na taj način idu pravo na materijalno obezbjeđenje što njima neće biti stresno. (I-Z1)

Neophodno je razmotriti mjere za olakšan pristup i kraći vremenski period za ponovno korišćenje prava na MO nakon perioda (obično privremene) zaposlenosti.

Nužno je razmotriti i otvoriti mogućnosti za dalje korišćenje određenih prava koja su vezana za MO, ili za postepen prestanak prava nakon zaposlenja, da bi se obezbijedila egzistencijalna sigurnost porodice korisnika i omogućio oporavak od siromaštva.

Mišljenje intervjuisanih ispitanika o **efikasnosti i prilagođenosti postojećih programa**

i mjera korisnicima MO ukazala je na to da postojeće mjere i programi nijesu prilagođeni ovoj ciljnoj grupi. Zapravo, konkretne, prilagođene mjere i ne postoje. Ono što je na raspolaganju korisnicima MO u ZZZCG uglavnom su programi obuke i radnog osposobljavanja koje sprovodi Zavod za zapošljavanje za sva nezaposlena lica, a obuhvataju školovanje, obuku, obrazovanje i osposobljavanje odraslih. Ispitanici iz sektora zapošljavanja navode da se u toj instituciji korisnici MO po pravilu vode kao teže zapošljiva lica, odnosno lica prema kojima ulažu dodatne napore. Korisnici MO, u posebnim propisima, nijesu međutim, izdvojeni kao neka posebna kategorija.

Oni se kod nas tretiraju kao i sva ostala lica; znači nemamo određene programe sem ukoliko je to javnim pozivom istaknuto da su oni ciljna grupa. U proteklih, ja mislim 4–5 godina da nije uopšte bilo nekih programa baš namijenjenih korisnicima materijalog obezbjeđenja. Oni su tretirani kao i sva ostala lica na evidenciji. (I-Z4)

Razvoj prilagođenih programa i mjera za aktivaciju posebno teško zapošljivih grupa, gdje svakako spadaju i brojni korisnici MO, jeste mogući put za efikasnu primjenu politika u oblasti socijalne inkluzije i radne aktivacije.

Zavod za zapošljavanje takođe posreduje i radi na *motivaciji* prilikom zapošljavanja, bilo da je ono sezonsko ili dugoročno. Navodi intervjuisanih ukazuju na to da je *rad na motivaciji neuspješan*. Broj korisnika materijalnog obezbjeđenja na evidenciji ZZZCG čini skoro 15% svih registrovanih, njihovo učešće u mjerama aktivne politike zapošljavanja tokom prethodnih godina bilo je značajno ispod ovog procenta. Ovi podaci ukazuju na snažnu *demotivisanost korisnika MO da se uključe u postojeće mjere koje nudi ova institucija, a koje nijesu njima posebno prilagođene*, što uz realno niske perspektive dobijanja stabilnog zaposlenja za dostojanstvenu naknadu dodatno demotiviše i zaposlene u ZZZCG i korisnike MO.

Mi imamo problem uključivanja, zato što oni čim se uključe u neki od materijalno korisnih vidova zapošljavanja gube sva prava i sve privilegije koje materijalno obezbjeđenje nosi. U trenutnoj situaciji njima su privilegije mnogo značajnije nego sama plata koju će da dobiju kad budu radili, a naravno zahtijeva značajna ulaganja i da se djeca obezbijede kod kuće i da se sve problematične situacije koje imaju kod kuće prevaziđu, tako da je komfornije rješenje da se oni nikako ne uključuju u programe, da sjede kući, da koriste privilegije koje imaju. Tako da smo baš u problemu u samoj motivaciji korisnika. (I-Z2)

Ukazano je i na to da je jedan od osnovnih razloga za demotivisanost strah da korisnici prihvataju zaposlenja koja za njih uglavnom traju kratko, ali i zbog odnosa troškova i dobiti koje imaju prihvatanjem posla odnosno gubitkom statusa lica koje prima materijalno obezbjeđenje.

Oni uglavnom gledaju kako da izbjegnute da im se prekine materijalno obezbjeđenje i onda prihvataju samo takve poslove. Onda na neki način moraš i da ih pritiskaš i da ih uslovljavaš da će neko pravo izgubiti da bi se oni uključivali. (I-Z1)

Rješenje problema motivacije ispitanici iz ZZZCG vide u potrebi da se s korisnicima MO radi na „ličnosti“ i na jačanju njihovih kapaciteta. To ukazuje na stavove i konstrukte zaposlenih u sferi zapošljavanja, koji ne komuniciraju o sopstevnim vještinama i stavovima, niti o životnim okolnostima koji ometaju da teže zapošljivi korisnici MO budu konkurentniji. Nasuprot tome, navode da je „rad na ličnosti“ (korisnika MO) kao preduslov za eventualno kasnije *socijalno mentorstvo* kao uvod u sferu rada.

Kad bi se tu nešto olakšalo, kad bi se tu pogurali nekako da lakše ulaze u te programe aktivacije kasnije uz mentore... treba podrška i tim ljudima da bi prevazišli sve ovo. (I-Z4)

Inovativne metode za dizajn usluga po mjeri korisnika

Tokom 2021. i 2022. godine UNDP je testirao korišćenje inovativnih metoda dizajna usluga za aktivaciju po mjeri korisnika. Aktivnosti su realizovane koristeći se metodologijom dizajna po mjeri čovjeka (Human-centred Design), koja je pomogla da se prepoznaju i analiziraju iskustva, izazovi i prepreke što se tiče postojećih usluga i programa, a sve radi njihovog unapređenja i povećanja zapošljivosti i radne aktivacije nezaposlenih, s fokusom na korisnicima socijalne zaštite. Metodologija dizajna po mjeri korisnika zasniva se na analizi iskustava i potreba korisnika, mapiranje njihovog korisničkog iskustva i „putanje“ kroz sistem, te se kroz taj proces uočava u kojem dijelu postojeće usluge mogu da se unaprijede ili da se dizajniraju nove. Krajnji rezultat procesa su konkretna rješenja u vidu unaprijeđene usluge ili programa, kao i unapređenje radne aktivacije. Kroz ovu aktivnost, zaposleni iz CSR i ZZZCG, kao i korisnici/korisnice MO učestvovali su u procesu identifikacije problema i kreiranja rješenja. Izazovi koji su identifikovani kroz taj proces slični su onima koji su identifikovani u ovoj analizi.

Na osnovu uvida dobijenih u procesu, izrađen je prototip – pilot nove usluge koja se bazira na fokusiranom individualnom radu, tj. mentorstvu korisnika/korisnice, jer je zaključeno da nedostaju kapaciteti i uslovi za intenzivniji, fokusirani rad s korisnicima. Cilj mentorstva jeste da kontinuirano i intenzivno podrži korisnike da planiraju i realizuju aktivnosti koje će im pomoći u prevazilaženju prepreka za zapošljavanje, aktivaciji i u krajnjem rezultirati povećanom zapošljivošću. Uz mentorstvo, program je uključio obuke za meke vještine (samopouzdanje, motivacija, priprema za interakciju s poslodavcem), a na osnovu potreba i afiniteta korisnika/korisnice, organizovane su prakse, obuke za vještine i podrška u razvoju biznis ideja za one korisnike koji su izrazili interesovanje za pokretanjem biznisa.

Sami korisnici su pozitivno ocijenili program. Najviše su cijenili podršku mentora/mentorke, kako u dijelu ohrabivanja i podizanja samopouzdanja da se radno aktiviraju, tako i u dijelu njihove „istrainosti da istaknu kvalitete i sposobnosti“ učesnika, što je pored praktičnog dijela programa doprinijelo da steknu tražene vještine i entuzijazam za traženje posla. Isticali su podršku i posvećenost mentorki tokom cijelog procesa, koje su pored toga što su davale informacije o potencijalnim poslovima u skladu s interesovanjima, učesnike upoznavale i s korisnim alatima za traženje posla, izradu biografija, pripremu za intervju, umrežavanje itd. Osim samog mentorstva, ono što je u najvećoj mjeri navedeno kao razlika u odnosu na ostale programe jeste to što je program identifikovao potrebe učesnika i sproveo obuku po njihovoj mjeri i u skladu s oblastima u kojima žele da se radno angažuju. Neki izjave učesnika/učesnica ilustruju navedeno:

Mentorka je u svakom momentu bila dostupna za sva pitanja i nedoumice. Veoma je uticala na moje povjerenje u podršku institucija.

Da nije bilo nje ja bih i dalje sjedjela kući. Bila je uporna da završim kurs, ja sam odustajala ali ona nije to dozvolila. Zahvaljujući njoj imam sertifikat za računare.

Moguće je da sam prije ovog programa samu sebe sabotirala misleći kako je potraga za poslom već unaprijed osuđena na gubljenje vremena. Osim toga, ovim programom nastale su ideje o mojoj samostalnosti i pokretanju sopstvenog posla, što je prije bilo nezamislivo.

Na početku bio sam slabo motivisan. Ali uključio sam se u ovaj program sa željom da nešto promijenim po pitanju posla. Tada sam razmišljao šta ako ne uspijem. Sada razmišljam – ako mi jedno ne uspije, idem dalje, uspijeće druga ideja. Više sam motivisan.

Aktivnosti su sprovedene u partnerstvu s ministarstvima nadležnim za zapošljavanje i socijalni rad, ZZZCG, kao i NVO Help, koja je sprovedla pilot projekat.

Evidentno je odsustvo posebno dizajniranih mjera za specifične grupe ili 'profile' korisnika MO. Korisnici MO koji su uključeni u mjere aktivne politike zapošljavanja znatno se razlikuju po stepenu obrazovanja od drugih registrovanih na evidenciji ZZZCG. Među prijavljenim korisnicima MO je gotovo dvostruko veći procenat onih s najviše završenom osnovnom školom u odnosu na učešće osoba s istim obrazovnim nivoom u ukupnom broju registrovanih na ZZZCG. Shodno uslovima na tržištu rada i najčešće niskom stepenu obrazovanja i kvalifikacija korisnika MO, ono što se nudi jesu privremeni poslovi koji su manje plaćeni, pa samim tim *ne nude izlazak iz siromaštva*, već prvenstveno omogućavaju (neutvrđenu) uštedu javnim finansijama. U takvim uslovima, upitno je da li se nezaposlene osobe koje koriste MO podstiču na ekonomsku samodovoljnost, pošto im se ona kroz ponuđene mjere politike teško može obezbijediti. Sama činjenica da korisnici MO odustaju ili izbjegavaju postojeće programe koji nude zaposlenje, ukazuje na neefikasnost tih programa, na njihovu nedovoljnost, ali i nepostojanje politike koja bi omogućila što bezbolniju tranziciju za korisnike MO ka stabilnijem položaju na tržištu rada.

Sumarno, **rezultat aktuelnih politika i propisa** u oblasti socijalne zaštite i tržišta rada jeste da korisnici materijalnog obezbjeđenja ne koriste programe koji su im dostupni (ali ne i prilagođeni), osim u mjeri na koju su prinuđeni, kako ne bi izgubili pravo na naknadu koja im je nužna za opstanak.

Ključni ispitanici dali su i svoju **percepciju o preprekama, potrebama i mogućnostima da se radno sposobni korisnici MO u Crnoj Gori radno aktiviraju**. Saglasni su u tome da je potreba za radnom aktivacijom veoma izražena, te postoji opšte uverenje da

... radno sposobne osobe treba da zarađuju od svog rada, a ne da žive od državne pomoći. (I-NVO1)

... je radna aktivacija važna jer se na taj način korisnici uključuju u društvo, a smanjuje se broj korisnika socijalne pomoći. (I-SZ2)

Ispitanici posredno ukazuju i na *izrazito nisku integrisanost rada dvije institucije i nepostojanje sistema integrisanog vođenja slučaja*, uprkos u međuvremenu uspostavljenoj razmjeni podataka. Dvije institucije imaju različite definicije korisnika, različite ciljeve i metodologiju rada, a nije razvijena profilacija korisnika MO koja može olakšati uključivanje u aktivne mjere zapošljavanja i smislen zajednički rad. Svi uključeni (stručni radnici CSR, savjetnici iz ZZZCG i korisnici MO) zapravo ne prepoznaju postojeći sistem i mjere aktivacije kao smislene i djelotvorne, te su nisko motivisani da u njemu učestvuju. Stoga su izgleda razrađene mjere uslovljavanja i primoravanja uz stalnu prijetnju gubitka niskih, ali stabilnih prihoda korisnika ('štap'), dok podsticaj ('šargarepa') izgleda nije raspoloživ ili se pretpostavlja u dalekoj budućnosti (stabilno zaposlenje, izlazak iz siromaštva).

Zbog toga se ulazi u začarani krug u kojem Zavod za zapošljavanje ima 55.000 prijavljenih nezaposlenih lica, od kojih su 10.000 nekvalifikovana radna snaga, a da pritom ne može pronaći radnike za veće kompanije koje ne zahtijevaju radno iskustvo ili radne vještine. (I-Z3)

Ova uvjerenja, međutim, suočavaju se s nedostatkom *jasnih i komplementarnih* politika i neusklađenih propisa u sistemima socijalne zaštite i zapošljavanja, te je postojeći sistem mjera *nepodsticajan za aktivaciju, jer ne daje stvarne mogućnosti za unapređenje njihovih životnih okolnosti* (ili su one na 'dalekom štapu'). Tome doprinose i veoma ograničene mogućnosti institucija da *značajnije doprinesu unapređenju položaja radno sposobnih korisnika MO*, usljed nedostatka resursa (finansijskih, kadrovskih, programa i mjera, znanja i vještina i sl.) i suočavanja s nepovoljnom situacijom na tržištu rada. Izostanak prilagođenog pristupa korisnicima MO u mjerama aktivaci-

je ogleda se i u nedostatku stručnog kadra u ZZZCG, gdje je nedovoljan broj savjetnika za profesionalnu orijentaciju, što samo upotpunjuje sliku o neprilagođenom pristupu ovoj grupi. Nedovoljni ljudski kapaciteti institucija takođe limitiraju međuinstitucionalnu saradnju: komunikacija i saradnja između CSR i ZZZCG na aktivaciji postoji, ali nije dovoljna i:

Samo smo tu neku formu zadovoljili, ali nešto konkretno da se promijenilo ili da se poboljšao status korisnika materijalnog obezbjeđenja, apsolutno nije. (I-Z1)

Evidentna je potreba za sistematičnim i sistemskim pristupom problemu koji se zasniva na jasnim i realističnim politikama. U tom kontekstu ispitanici su naglasili potrebu za većom uključenošću drugih institucija, prije svega inspekcijskih službi, obrazovnih institucija i nevladinog sektora, koje bi mogle dati svoj doprinos u aktivaciji korisnika MO, koji zahtijevaju prilagođene pristupe, kojima treba da prethodi odgovarajuća profilacija:

Ako neko nema završenu osnovnu školu, ne može učestvovati niti u jednom od naših programa. Svi programi obrazovanja zahtijevaju makar minimum završenu osnovnu školu tako da to neko elementarno opismenjavanje, dovršavanje osnovne škole bi nam bila jedna veoma korisna stvar. Da bismo ih doveli do nivoa da imamo odakle da krenemo da nadograđujemo dalje naš rad s njima. (I-Z2)

Značajno je, u saradnji sa sektorom obrazovanja, pokrenuti i korisnicima MO učiniti dostupnim programe sticanja formalnih obrazovnih kvalifikacija (najmanje na nivou

osnovne škole), da bi se povećale prilike za prevazilaženje dugotrajne nezaposlenosti i za izlazak iz siromaštva.

Svi intrevjuisani ispitanici saglasni su u tome da je potreban *individualizovani pristup u radu s korisnicima MO*. U tom kontekstu slažu se da je neophodna profilacija grupa korisnika s različitih aspekata, ali su istovremeno svjesni da bi to zahtijevalo i *jasniju politiku u ovoj oblasti* i preciznije definisane mjere i programe, kao i nova sredstva za njihovu implementaciju.

Na bazi sprovedenih intervjua može se ocijeniti da uprkos određenom progresu, nivo primjene, odnosno racionalnosti i efikasnosti postojećih legislativnih rješenja, odredbi i protokola nije na zadovoljavajućem nivou kad je riječ o aktivaciji radno sposobnih korisnika MO. Evidentna je potreba za unapređenjem propisa i uvođenjem prilagođenih programa i mjera aktivacije za određene grupe radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja. Za to je neophodna profilacija tih korisnika, što sadašnji propisi i politike ne prepoznaju.

Ključni ispitanici naglašavaju problem prevelikog radnog opterećenja zaposlenih koji i u CSR i u ZZZCG rade direktno s korisnicima. Navodi se veliki obim 'administrativnih poslova', koji ostavlja malo prostora za rad na slučajevima.

Neophodno je povećati broj zaposlenih stručnjaka u institucijama, kao i ojačati kapacitete zaposlenih u znanju i vještinama za rad s posebno osjetljivim grupama teško zapošljivih korisnika.



Zaključak i preporuke

06.

Za uspješnu radnu aktivaciju i za društvenu inkluziju neophodno je dugoročno ulaganje u ljudske sposobnosti. Svaka promjena u uslugama treba da se zasniva na razumijevanju onoga što trenutno funkcionira, a što ne funkcionira i za koga – odnosno za koju ranjivu grupu. Prikazani podaci i dosadašnja analiza ukazuju na nekoliko ključnih okolnosti koje karakterišu politike i mjere aktivacije radno sposobnih korisnika MO u Crnoj Gori:

- Definisani strateški pravci razvoja Crne Gore ukazuju na socijalnu inkluziju i na uključivanje socijalno ugroženih grupa na tržište rada. Operacionalizacija tih pravaca u ciljevima i mjerama relevantnih posebnih i sektorskih strategija **ne prepoznaje specifičnu politiku, mjere i programe aktivacije korisnika socijalne pomoći** koje bi obezbijedile 'prelaz' korisnika MO na raznovrsne forme uključivanja u radne aktivnosti, a za jedan broj njih i puno i stabilno učešće na tržištu rada (W2W – welfare to work). **Ovaj zaključak upućuje na potrebne promjene na nivou politike zapošljavanja teško zapošljivih grupa i politike socijalne uključenosti.**
- Rješenja koja su data u Zakonu o socijalnoj i dječjoj zaštiti iz 2013. godine djelimično su prekrajana (ukinuto je vremenski ograničeno korišćenje MO za radno sposobne korisnike, narušena je odredba o obaveznoj evidenciji korisnika u ZZZCG), ali je ostao princip da radno sposobnom korisniku/korisnici faktički automatski prestaje pravo na MO ukoliko se zaposlio, odbio ponuđeno zaposlenje ili stručno osposobljavanje, prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju. **Razvoj politike u oblasti zapošljavanja nije, međutim, inkorporirao postojeća rješenja iz ZSDZ niti je prepoznao radno sposobne korisnike MO kao specifičnu grupu** kojoj je potreb-

na prilagođena podrška za uključivanje na tržište rada. **Ovaj zaključak implicira promjene na nivou Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti i Zakona o zapošljavanju.**

- Dvije institucije (CSR i ZZZCG) razvile su **različiti rječnik i imaju različite, neusklađene ciljeve**, uprkos automatizovanoj razmjeni bazičnih informacija. Razmjenjuju se sljedeće informacije: ko se upućuje na mjere aktivne politike zapošljavanja (osnovni identifikacioni podaci), da li se osoba zaposlila, odbila uključivanje u neku mjeru ili je uključena u neku konkretnu mjeru. **Razmjenjuje se minimalan broj vitalnih informacija koje izgleda ne obezbjeđuju saradnički nastup za smislen rad s korisnikom/korisnicom koji realno treba da obezbijedi njegovu/njenu aktivaciju. Zaključak zahtijeva rad na nivou institucija i organizacione kulture, u socijalnoj zaštiti i u zapošljavanju, što implicira promjene na nivou podzakonskih akata i zajedničke obuke zaposlenih u obje službe.**
- **Individualni plan aktivacije kao osnovna alatka za aktivno prevazilaženje nepovoljne situacije** korisnika i integrisani nastup CSR i ZZZCG nije zaživio, pošto se uprkos naporu brojnih aktera, pogotovu na nivou neposredne prakse, sprovodi na izrazito administrativan način, s niskom efektivnošću i uticajem. Zaposleni u obje institucije, a i sami korisnici, **ne smatraju ga korisnim i efikasnim, već svi zajedno nastoje minimalizovati moguće prijetnje od gubitka prava na MO ili od neispunjavanja proceduralnih zahtjeva. Ovaj zaključak zahtijeva rad na nivou institucija i organizacione kulture i u socijalnoj zaštiti i u zapošljavanju, što implicira promjene na nivou podzakonskih akata, izradu novih alatki i zajedničke obuke zaposlenih u obje službe.**

- **Predviđena su dva oblika** individualnog plana aktivacije: uključivanje u mjere aktivne politike zapošljavanja i uključivanje u aktivnosti koje vode zaposlenju (čl. 4 Pravilnika koji se bavi **ovim planom**). **Ostalo je nejasno** kako se u praksi CSR odvija „**uključivanje u aktivnosti koje vode zaposlenju**“, što podrazumijeva specifične i individualizovane mjere koje treba da omoguće smisleno i realistično aktiviranje korisnika ka prevazilaženju nepovoljne životne situacije, a ne tek prestanku korišćenja prava na MO. To su mjere koje treba **da doprinesu da korisnik/korisnica MO zaista postane „aktivan tražilac posla**“, i da kao takav/takva učestvuje u programima ZZZCG. Međutim, nije specifikovano propisima i procedurama **ko se, kad, pod kojim uslovima, kako i za koje vrijeme kao korisnik/korisnica MO uključuje u te mjere, što te mjere konkretno podrazumijevaju, ko ih sprovodi i sl.** Štaviše, nijesu razvijeni programi i mjere koji omogućavaju da se korisnik/korisnica uključi u smislene aktivnosti koje vode zaposlenju. **Ovaj zaključak zahtijeva rad na nivou institucija i organizacione kulture u socijalnoj zaštiti, što implicira promjene na nivou podzakonskih akata, izradu novih alatki za individualno planiranje i profilaciju korisnika u sistemu socijalne zaštite.**
- **Korisnicima MO koji su upućeni** od strane CSR „u mjere aktivne politike zapošljavanja“ pružaju se isključivo **standardizovane usluge** koje su dostupne svim korisnicima, tako da **specifični i prilagođeni programi koji obezbjeđuju prelazak sa socijalne pomoći na zaposlenje (W2W) ne postoje.** Takođe, **ne postoje savjetnici** koji se isključivo bave nezaposlenim licima – korisnicima MO, tako da nedostaje jasan uvid u specifičnosti i potrebe ove grupe. **Zaključak upućuje na promjene na nivou institucija u oblasti zapošljavanja, na razvoj prilagođenih programa i usluga za korisnike MO, te reorganizaciju posla u pogledu uvođenja specijalizovanih savjetnika za ovu grupu teško zapošljivih lica.**
- I CSR i ZZZCG raspolažu **nedovoljnim**

brojem zaposlenih, kojima su potrebna i specifična znanja i vještine, te programi za efikasnu radnu aktivaciju korisnika MO. Raspoloživi resursi u aktuelnim okolnostima ne mogu obezbijediti neophodan individualizovan **pristup. To zahtijeva prilagođenu obuku za zaposlene u CSR i ZZZCG, promjene u organizacionoj kulturi tako da se razvija individualizovan pristup korisnicima, uz strategije motivacije i podsticanja.**

- Rijetki resursi se izgleda usmjeravaju tamo gdje je to 'obećavajuće', što dovodi do fenomena **'skidanja kajmaka'** (engl. *creaming*), odnosno pojave da se **za dodatno angažovanje biraju korisnici za koje se pretpostavlja da najlakše mogu biti uspješni** (zaposleni i 'skinuti' s MO). Komplementarna strategija odabira rizika u situaciji velikog broja korisnika i rijetkih resursa, jeste **'parkiranje'** (engl. *parking*), tj. ostavljanje na čekanju 'teških' korisnika kao onih s kojima nije lako raditi iz različitih razloga. Na taj način se onima kojima su usluge najpotrebnije onemogućuje pristup uslugama. Izrazito je nizak broj korisnika MO koji je uspješno radno i socijalno integrisan nakon pokretanja ustanovljenog mehanizma saradnje i primjene svih raspoloživih mjera. Tako je, na primjer, 2018. godine, kad su brojne aktivnosti i projekti bili usmjereni na unapređenje saradnje između CSR i ZZZCG, izrađeno 4.319 planova aktivacije. Od toga je za 1.642 lica (38%) predviđeno uključivanje u AMZ; konačno je u AMZ bilo uključeno 482 lica (oko 11%), a zaposleno je svega 217 (oko 5%)⁹⁸. **Zaključak upućuje na promjene na nivou institucija i u oblasti zapošljavanja i u oblasti socijalne zaštite, s jasnim profilisanjem na koju se grupu korisnika usmjeravaju (prilagođene) mjere i programi.**
- **Rashodi za mjere APZ su niski.** U periodu 2017–2021. bili su svega 8,4% ukupnih rashoda ZZZCG, samo za 2018. godinu – 12%, dok su u 2020. godini (tokom pandemije kovid-19) bili svega 5,5% ukupnih

98. Zavod za zapošljavanje Crne Gore (2019). Izvještaj o radu za 2018. godinu, str 42.

rashoda. Najviše rashoda odvajalo se za mjeru *Direktno otvaranje radnih mjesta*, a mjera na koju su najčešće u proteklom periodu bili upućivani korisnici MO – *Obrazovanje i osposobljavanje odraslih*, bilježi tokom 2020. i 2021. godine značajan pad u opredijeljenim sredstvima. **Za mjere APZ u Crnoj Gori izdvaja se srazmjerno malo, a korisnici MO ih nesrazmjerno malo koriste.** Korisnici MO čine oko **15% svih registrovanih** u ZZZCG. Njihovo učešće u ukupnom broju korisnika mjera APZ u periodu 2017–2021. iznosio je svega **7%**, a tokom 2020. godine – samo **2,6%**. Niskom učešću korisnika MO u mjerama APZ vjerovatno doprinosi **neprilagođenost mjera ovoj korisničkoj grupi.** Radno sposobni korisnici MO upućeni na ZZZCG u nešto većem procentu su **žene (53,7%) između 30–50 godina (70%), uglavnom ispotprosječnog obrazovnog statusa**, bez posebnog radnog iskustva i **vještina koje olakšavaju zaposlenje**, i sa složenim porodičnim i ličnim okolnostima (briga o djeci i nemoćnim članovima porodice, višegeneracijsko siromaštvo, loši stambeni uslovi, kompleksne a nerijetko nedovoljno definisane zdravstvene tegobe, nerijetko nisko samopoštovanje, socijalna izolacija i marginalizacija i sl.). Mnogima od njih potrebne su **dodatne podsticajne mjere i programi za prevazilaženje složene životne situacije. To ukazuje na potrebu da se veća (i namjenska) sredstva opredjeljuju za W2W programe, za razvoj prilagođenih programa, na osnovu promjena u politikama i zakonskim rješenjima, što se dalje implementira na nivou institucija (u oba sektora) i u načinu rada.**

- **MO se ostvaruje na osnovu striktno propisanih uslova koji treba da obez-**

bijede da ovu novčanu pomoć koristi stanovništvo koje je u najvećoj mjeri pogođeno siromaštvom. Potrebno je znatno više vremena da se ostvari pravo (uprkos automatizacije poslovnih procesa i funkcionalnog interoperabilnog informacionog sistema – ISSS) nego da se ono ukine. Ovo zahtijeva specifične promjene na nivou zakona i podzakonskih akata, a i podešavanje sistema da „brže“ reaguje na promjene u statusu ponovnih aplikanta za MO.

- **Relativno mali iznos MO uz 'vezane' novčane naknade i olakšice, ne može obezbijediti sredstva za opstanak (posebno višechlanih porodica i porodica s djecom), ali predstavlja jedini stabilni prihod za pojedince i porodice** u postojećim okolnostima (vezanim za ekonomski razvoj zemlje, prilike za zapošljavanje, niz nepovoljnih porodičnih i ličnih karakteristika). Taj prihod korisnici MO **nužno dopunjuju tzv. „radom na crno“ na nestabilnim, privremenim i povremenim, mahom slabije plaćenim poslovima.** S tim u skladu, korisnici MO se zapravo ponašaju **racionalno i u skladu s tržišnim uslovima u kojima su prepušteni sami sebi. Stoga je nepohodno revidirati pristup u politikama, zakonskim rješenjima i načinu rada oba sektora.**

Sumarno, politike koje regulišu oblast aktivacije radno sposobnih korisnika MO (W2W) samo su zametnute, a ne i razvijene. Zakoni koji regulišu oblast nerijetko se označavaju kao 'neusklađeni', a zapravo ne prepoznaju, harmonizovano u i dovoljnoj mjeri, posebnosti W2W programa (radna aktivacija).

Saradnja između CSR i ZZZCG odvija se „kako

Dominira **narativ** da su korisnici MO 'lijeni' (mada svi navode da oni rade 'na crno'), 'žive bolje nego da se zaposle legalno' (jer im se eventualno nudi privremno i nesigurno legalno zaposlenje koje im srednjoročno narušava stabilnost prihoda i opstanak porodice, bez izgleda da na srednji ili duži rok iole stabilizuju svoje okolnosti), 'neadekvatni' – nedovoljno obrazovani, sa složenim porodičnim situacijama, uključeni u brigu o ranjivim članovima porodice za koje nema usluga u zajednici, 'Romi'... (mada im se ne nude prigodni i prilagođeni programi).

je propisano“, ali **na sveopšte nezadovoljstvo** (zaposlenih, korisnika, političke, stručne i šire javnosti). Rukovođenje procesom radne aktivacije korisnika MO nije definisano; ko je odgovoran za koordinaciju između dvije institucije koja bi bila realistična i kontinuirana, te dovoljno fleksibilna da se aktivira u situacijama u kojima je to potrebno. Zaposleni u obje institucije se zbog neefikasnosti osjećaju **nemoćno i rezignirano.**

Pored navedenog, u CSR razvijene su **samo osnove stručne procedure a ne i vođenje slučaja** kao metodologija rada u materijalnim davanjima. Stručni radnici se ovdje označavaju kao 'voditelji predmeta', i izgleda u manjoj mjeri upućuju na obuku i na druge oblike stručnog usavršavanja, nije im dostupna supervizija, a njihov rad se nerijetko opisuje kao 'administrativan'. I dalje nije jasno **KAKO 'raditi aktivaciju'** – jer su razvijeni 'sve ili ništa' pristupi, ne postoje razvijene procedure i diversifikovane mjere ko se, kada, koliko i kako uključuje u aktivnosti koje povećavaju mogućnost uključivanja u legalne tokove rada. Ovakvu situaciju dodatno usložnjava veliki broj slučajeva za koje su stručni radnici odgovorni – preopterećenost brojem slučajeva i poslom dovodi do toga da se odluke donose na osnovu administrativnih podataka, bez uključivanja metoda stručnog rada, jer je snažno iskazana potreba za racionalizacijom, tj. uštedom vremena. Rizik predstavlja to što administrativni podaci omogućuju samo ograničen uvid, te mogu uticati na kvalitet nalaza i mišljenja, tj. odluke.

Nalaz i mišljenje stručnog radnika tokom ostvarivanja prava na MO je **obavezan, ali nepravedno zanemaren i nedovoljno uvaženo dio dokaznog postupka.** To dodatno demotivira stručne radnike CSR, obesmišljava njihov rad i derogira njihovu stručnu procjenu i mišljenje. **A stručno mišljenje je osnova za individualizaciju, orijentisanost prema korisniku, motivaciju i osnaživanje, koji su neophodan sastavni dio radne aktivacije u W2W programima.**

Dodatno, stručni radnici CSR nemaju razvijene specifične kompetencije za stručni

rad na aktivaciji. Razlog za to jeste, između ostalog, što su programi aktivacije inovacija – novina i nepoznanica u Crnoj Gori, a u komparativnoj perspektivi prepoznato je da su rješenja, programi i pristupi izuzetno diversifikovani – raznovrsni i kontekstualizovani. U brojnim zemljama, programi aktivacije su i dalje u fazi eksperimentisanja: iako postoje određene pouzdane naučene lekcije, niz stavki je nepoznat, i preispituje se (čak i bez razmatranja makro nivoa, tj. specifičnosti tržišta rada u pojedinačnim državama). To ukazuje na postojanje brojnih dobrih praksi u vezi s aktivacijom radno sposobnih korisnika socijalne pomoći u komparativnoj perspektivi, ali i na brojne nedoumice i neuspjehe. U tom kontekstu, potrebno je da koncept aktivacije bude prilagođen nacionalnom kontekstu Crne Gore, a stručni radnici obučeni za primjenu odgovarajućih specifičnih metoda za rad s radno sposobnim korisnicima MO.

I stručnim radnicima CSR i savjetnicima u ZZZCG očigledno je da brojnim korisnicima MO ne mogu ponuditi smislene i prilagođene mjere, te da **postoje korisnici koji očigledno za izvesno vrijeme ne mogu biti aktivni tražioci posla.** Tako npr. trudnice i porodilje korisnice MO nijesu pogodne za upućivanje na aktivaciju u predvidivom vremenskom okviru, te je potrebno relaksirati propise koji regulišu njihovu radnu aktivaciju. Takođe, osobe koje brinu o nemoćnim članovima domaćinstva, žive u udaljenim naseljima i sl., imaju ograničene mogućnosti da se smisljeno uključe u aktuelno raspoložive AMZ. U idealnom svijetu, porodici su dostupni vrtići i obdaništa za djecu, dnevni boravci i pomoć u kući za odrasle i stare, riješen je transport, i moguće je uskladiti radno vrijeme i porodični život. Ove stavke predstavljaju ozbiljnu prepreku velikom broju građana Crne Gore, koju (uz teškoće) prevazilaze pomoću ličnih i porodičnih resursa i mreže podrške koju su razvili u zajednici. Međutim, korisnici MO najčešće imaju dodatne kompleksne i višestruke lične i porodične okolnosti, nerazvijenu mrežu podrške i nepovoljan status u zajednici. Savremena stručna znanja i znanja iz istraživanja ukazuju na to da su potrebni dodatni napori i stručno vođeni programi za samodovoljno i

nesmetano funkcionisanje ovih porodica.

Dalje, **nizak obrazovni status je najveća prepreka za zapošljavanje radno sposobnih korisnika MO, i djeluje kao demotivirajući faktor čak i za uključivanje u aktivaciju.** Razlog tome je vjerovatno percepcija od strane korisnika da su izgledi za pronalaženje zaposlenja minimalni ili nepostojeći, bez obzira na njihovo učešće u aktivaciji.

Nalazi ukazuju na uključenost korisnika MO u plaćene radne aktivnosti, kao anegdotski vrlo zastupljen bihevioralni obrazac. Ove plaćene radne aktivnosti su u domenu sive ekonomije, tj. nijesu registrovane i predstavljaju **strategiju preživljavanja za korisnike, koja funkcioniše u kombinaciji s MO.** Zbog neizvjesnog trajanja takvog zaposlenja, koje je po pravilu **vremenski kratko**, korisnici nijesu u mogućnosti da se „odreknu” MO, koje im je jedino izvjesno u njihovim izrazito nestabilnim životnim okolnostima. Iako ne postoje precizni podaci, opravdano je pretpostaviti da su njihove stambene i zdravstvene okolnosti takođe kompleksne, te da ih sprečavaju da učestvuju u aktivaciji na način na koji je ona projektovana u Crnoj Gori. Stoga je motivisanost korisnika izuzetno niska. Čak i kratkotrajno zapošljavanje podrazumijeva izlazak iz sistema MO, u koji je zatim teško ponovo ući, uprkos tome što je zaposlenje prekinuto.

Ova analiza je pokazala da je iz postojećih evidencija **teško utvrditi niz podataka o procesu aktivacije**, što otežava i monitoring procesa i kreiranje politike zasnovane na dokazima (engl. *evidence-based policy*). Određeni podaci su već evidentirani u sistemu socijalne i dječje zaštite, ali ih nije moguće ekstrapolirati. Podaci iz ISSS se izgleda ne koriste tako da pokažu kompleksnost životnih situacija s kojima se suočavaju i u kojima žive korisnici MO (koliki su im eventualni prihodi, kakvi su im stambeni uslovi, brigu o djeci i radno nesposobnim članovima porodice itd.), niti je transparentan podatak o vremenskom periodu ostvarivanja prava na MO za pojedine grupe korisnika. Sektor zapošljavanja ne prikuplja dovoljno senzitivne podatke o procesu radne aktivacije korisnika MO i drugih posebno osjetljivih grupa. Raspoloživi podaci

ne ukazuju na potrebne detalje o sprovedenim mjerama aktivacije, što je važna prepreka za kreiranje efektivnijih mjera. Napokon, podaci dva sistema se osim u pojedinim segmentima ne ukrštaju, niti u pojedinačnim slučajevima, niti na nivou korisničkih grupa.

Prepreke na **makro nivou** ukazuju na sistemske okvire karakteristika tržišta rada i borbe protiv sive ekonomije i korupcije, te siromaštva i rizika od siromaštva u Crnoj Gori. Pokrivenost siromašnog stanovništva s MO je niska i održava se na tom nivou zbog striktno propisanih imovinskih uslova, što jedan dio porodica sprečava da koristi ovu naknadu iako im je neophodna. Tržište rada je segmentisano, s velikom razlikom između pristojno (dostojanstveno) plaćenih poslova u javnom sektoru i prekarnih poslova od kojih nije moguće obezbijediti egzistenciju. Stope zaposlenosti u CG su komparativno izuzetno niske, zbog čega su očekivanja od toga da se radno sposobni korisnici MO zaposle prilično ne-realistična, zbog njihovog nekonkurentnog stepena kvalifikacija i kompleksnih životnih okolnosti. To, međutim, uvećava potrebu radno sposobnih korisnika MO za aktivacijom.

Aktivaciju, kao normativni koncept usmjeren na olakšavanje pristupa tržištu rada, nije moguće sprovesti bez zadovoljavanja niza širih preduslova. Pored **saradnje** između različitih aktera i sektora, ona po pravilu zahtijeva **individualizaciju, djelimičnu privatizaciju / marketizaciju usluga i decentralizaciju**, tj. promjenu postojećih normi i načina rada. U komparativnoj perspektivi, aktivacija se odlikuje tzv. integrisanim pristupom, što podrazumijeva da se različiti izazovi sa kojima se suočavaju ranjivi pojedinci i porodice povezuju i adresiraju zajedno. Radno sposobni korisnici socijalne pomoći često su pogođeni različitim problemima koji zahtijevaju individualizovan odgovor, različit od uobičajenih rješenja, mjera i politika. Individualizacija tu znači i definisanje vulnerabilnosti na koju je potrebno staviti fokus i tome prilagoditi usluge.

Na osnovu raspoloživih podataka, moguće je zaključiti da su radno sposobni korisnici MO **višestruko vulnerabilni**, što ih onemogućava

da samostalno prevaziđu situaciju zavisnosti od naknada, ući u bespomoćnosti i vođenju životnih stilova povezanih s korišćenjem socijalne pomoći. S uvećanjem godina života povećava se broj korisnika MO, te je s povećanjem godina života prisutno udaljšavanje s tržišta rada, što se transformiše u dugotrajno odsustvo s tržišta rada. S tih pozicija teško je promijeniti životne okolnosti i angažovati se u aktivnostima koje obezbjeđuju prihode potrebne za opstanak porodice, a bez oslanjanja na MO. Međutim, pretpostavljena obaveza njegovanja djece (naročito u slučaju jednoroditeljskih porodica), ali i drugih članova porodice, čest je razlog za oslanjanje na MO. Ovo je jedan od objektivnih faktora koji ukazuju na potrebu za redizajnanjem prava na MO, u zavisnosti od okolnosti i životnih situacija korisnika.

Preporuke

Potrebno je razviti čitav niz mjera koje zahtijevaju sinhronizovano djelovanje na više nivoa sistema:

- 1 Uvesti u propise i praksu **diferenciran pristup** 'radno sposobnim korisnicima MO', **uz postepen razvoj cjelovite politike socijalne integracije i smanjenja (reprodukcije) siromaštva koja je usmjerena na aktiviranje (ne nužno i zapošljavanje) korisnika socijalne pomoći.** To, između ostalog, podrazumijeva:
 - a) Uspostavljanje procesa **profilisanja**, odabira i upućivanja korisnika u CSR s jasnim kriterijumima i posljedičnim kategorijama (npr. 1. može da se aktivira odmah; 2. može da se aktivira u srednjem roku; 3. može da se aktivira u dužem roku; 4. ne može da se aktivira u dužem roku iz određenih razloga ...), tako da se nadopunjuje sa sistemom zapošljavanja orijentisanim na aktivne tražioce posla. Prve dvije kategorije bi se na osnovu Individualnog plana aktivacije upućivale na AMZ u saradnji sa ZZZCG. Treća kategorija bi se upućivala na aktivnosti koje vode zapošljavanju a nijesu vezane za AMZ.

Ove aktivnosti treba pažljivo planirati, u skladu s očekivanim potrebama korisnika i preispitivati ih u redovnim intervalima, sa stanovišta efektivnosti primjene. To zapravo podrazumijeva „**mjere koje vode zaposlenju**“, koje nijesu definisane zakonom i podzakonskim aktima u socijalnoj i dječjoj zaštiti u Crnoj Gori, već su samo imenovane, bez dalje specifikacije. Ove mjere po pravilu obuvataju mjere i programe liječenja i rehabilitacije od bolesti zavisnosti, pomoć i podršku u rješavanju ličnih i porodičnih problema, uključivanje u djelatnosti u zajednici (u svrhu podsticanja društvene participacije), grupe za podršku, uključivanje u kurseve i programe čiji je cilj razvijanje personalnih i socijalnih vještina (posebno radi razvoja motivacije, samoeфикаsnosti, pozitivnog stava prema sopstvenoj budućnosti, fleksibilnosti i prilagodljivosti), volontiranje, učešće u javnim radovima i sl.

Posljednja kategorija (ovdje nazvana „ne može da se aktivira u dužem roku iz određenih razloga“) podrazumijeva da se korisnici 'pasiviziraju' na određeno vrijeme, uz preduzimanje drugih adekvatnih mjera koje će doprinijeti prevazilaženju nepovoljne situacije zbog koje su svrstani u ovu kategoriju. Svakako, sve kategorije treba da podliježu reviziji u predviđenim vremenskim rokovima. Posljednja kategorija prema ovom prijedlogu (tj. oni koji ne mogu da se aktiviraju u dužem roku) svakako bi se mogla odnositi i na trudnice i porodilje, ukoliko se posebnim propisom ne izuzmu iz aktivacije na određeni period koji je uporediv npr. s pravima koje **trudnice i porodilje ostvaruju iz radnog odnosa** i sl.

b) **Diverzifikovanje programa AMZ** za povećanje zapošljivosti radno sposobnih korisnika MO, u zavisnosti od njihovih ličnih i porodičnih karakteristika i okolnosti. To podrazumijeva raznovrsne programe obrazovanja odraslih (obavezno sticanje osnovnog obrazovanja, srednjoškolsko obrazovanje), obuku za osposobljavanje ili kurseve orijentisane prema sticanju vještina (npr. informatički kursevi). Većina mjera APZ dizajnirana je za one sa završenim srednjoškolskim ili osnovnoškolskim obrazovanjem, a značajan dio korisnika

Brojne zemlje **za određene profile nezaposlenih korisnika socijalne pomoći** uvode **specifične mjere**, posebno kad porodične okolnosti nameću obavezu oko njege djece ili nemoćnih članova porodice. Tako se u nizu zemalja predviđa niz olakšica za same (samohrane) roditelje, i njihovo postepeno uključivanje u radnu aktivaciju.

U Velikoj Britaniji se od samih roditelja očekuje da aktivno traže ili se pripremaju za zaposlenje (pohađaju obuke i sl.) 5 do 10 sati nedjeljno kada njihovo najmlađe dijete ima ispod pet godina, potom najmanje 20 sati kad najmlađe dete napuni pet godina, i da ima zaposlenje s punim radnim vremenom kad najmlađe dijete napuni 11 godina.⁹⁹

Kvalitetna, dostupna i priuštiva njega djece predškolskog uzrasta je neophodan, ali nekad ne dovoljan uslov za pun prelazak na rad samih roditelja male djece, već su neophodne i fleksibilne mogućnosti za rad i zaposlenje.¹⁰⁰

Ove mjere se nesrazmjerno odnose na žene, koje obično neproporcionalno više brinu o djeci i ranjivim članovima porodice. Na tržištu rada u Evropi inače veliki broj žena radi s nepunim radnim vremenom u Holandiji, Njemačkoj, Švedskoj i Velikoj Britaniji, na primjer, dok u drugim zemljama, kao što su Finska, Portugal i Francuska, žene rade puno radno vrijeme u većoj mjeri, što je uslovljeno, između ostalog, i stopama zaposlenosti opšte populacije i obrascima njihovog zapošljavanja. Majke male djece takođe rade manje sati od žena bez djece mlađe od 12 godina, ali i u tom pogledu postoje velike razlike između zemalja.¹⁰¹

U Njemačkoj se u mjere aktivacije po pravilu ne uključuju sami roditelji djece mlađe od tri godine¹⁰². Bazična šema socijalne pomoći (*Sozialgeld*), pored ostalog uključuje osobe koje s radno sposobnim korsinikom žive u domaćinstvu (*Bedarfsgemeinschaft*)¹⁰³.

Olakšice za same roditelje **ne smiju se pretvoriti u zamku za izbjegavanje formiranja dvoroditeljskih porodica**. Takođe, smatra se da sistem beneficija treba da **obezbijedi najbolje moguće ishode za djecu**, jer su poznate dogoročne i devastirajuće posljedice siromaštva u djetinjstvu.

sticanja praktičnog iskustva i razvoj programa koji omogućavaju tzv. *radno-socijalnu integraciju* ovih lica, kao pripadnika posebno osjetljivih grupa. U ovom pogledu značajni su razvoj programa za subvencionisana radna mjesta i podrška socijalnom preduzetništvu. Programi podrške socijalnom preduzetništvu mogu biti značajan faktor u aktiviranju žena u seoskim i drugim sredinama u kojima inače postoji manja ponuda radnih mjesta. Takođe, korisno je dodatno razraditi metodologiju izrade *individualnog plana zapošljavanja* za ova lica, tako da se podesni programi i poslovi iz korpusa AMZ povežu s kvalifikacijom i profesionalnim iskustvom, obrazovanjem, zdravstvenim stanjem, zaradom i udaljenošću korisnika.

- c) Pošto 71% korisnika MO spada pod 'radno sposobne', potrebno je ispitati mogućnost uvođenja prava na naknadu u sistemu socijalne zaštite koja bi bila **snažnije povezana sa zahtjevima za aktivaciju za neke kategorije** radno sposobnih korisnika, koje bi bile određene na osnovu njihovih specifičnih okolnosti, a koje se ne bi odnosile na sve radno sposobne korisnike (npr. za mlade, za porodice sa djecom, samohrane roditelje i sl.). Usluge i intervencije aktivacije u socijalnoj zaštiti treba da obezbijede **veću podršku korisnicima tokom prelaska na tržište rada**, uz razvijenu metodologiju motivisanja i uključivanja na prilagođene – podešene (eng. *tailored*) programe i usluge. U skladu s karakteristikama i okolnostima korisnika (iz specifične grupe, a shodno individualnoj situaciji), aktivacija u socijalnoj zaštiti treba da razmotri godine života, prethodno formalno i neformalno obrazovanje, pitanja rodno zasnovanog nasilja, zdravstveno stanje i druge okolnosti od značaja za aktivaciju, pretpostavljene obaveze njege prema mlađim/starijim članovima porodice, rodne uloge u porodici i okolnosti da brojne žene u Crnoj Gori izgleda imaju eksplicitnu ili implicitnu zabranu/nemogućnost da rade van

domaćinstva, (ne)sposobnosti za rad ostalih članova porodice itd. Ne može se izostaviti podrška porodici (uključujući i djecu i starije članove) oko stanovanja, zdravlja, obrazovanja, njege i slično, jer ovi faktori bitno utiču na učešće korisnika u aktivaciji. Korisnicima MO je pored naknada potrebno obezbijediti i snažniji set (paket) usluga, koje bi obuhvatile i finansijsko savjetovanje i savjetovanje u vezi s raspolaganjem novcem.

- d) Potrebno je razmotriti mjere **postepenog ograničavanja i ukidanja prava na MO** korisnicima koji su uključeni u AMZ i koji preuzmu neko plaćeno zaposlenje. Niz podataka prikupljenih tokom ove analize ukazuje na to da radno sposobni korisnici MO imaju snažnu motivaciju da zadrže ovo i druga povezana prava i beneficije, koja su uprkos niskom nominalnom iznosu **sigurna**, i pružaju kakvu-takvu mogućnost za egzistencijalni opstanak. Podjednako je važno da korisnici MO koji 'izgube' pravo usljed učešća u zapošljavanju mogu da ga u ubrzanom proceduri 'povrate'. Sve drugo je destimulirajuće i tjera korisnike da 'čuvaju MO' i na povremene i slabo plaćene poslove na crnom tržištu što ih drži u situaciji siromaštva. Potrebno je naći **optimalnu formulu za podršku MO porodici tokom prelaska na legalno tržište rada** i (djelimično) napuštanje beneficija, jer je naivno očekivati (što potvrđuju komparativna iskustva), da radno sposobnim osobama koje su koristile MO neće trebati nikakva organizovana pomoć i podrška kad se zaposle. **Porodicama je, pored ostalog, potrebno i vrijeme da se oporave od siromaštva.**
- e) Mjere za **suzbijanje neregulisanog rada na crnom tržištu** zahtijevaju snažnu politiku podsticaja poslodavcima da legalizuju svoje radne angažmane i **pojačan inspeksijski nadzor** uz primjenu prikladnih kaznenih mjera. Svakako, ne može se zanemariti da represivne mjere u ovom pogledu mogu nanijeti kratkoročnu ili dugoročnu štetu najugroženijim slojevima društva ukoliko

MO ne zadovoljava taj uslov. Generalno, programi ZZZCG nijesu dizajnirani tako da su prilagođeni višestruko depriviranim grupama, već ih sve kategorišu kao „uslovno zapošljive“ što dodatno

marginalizuje korisnike MO, te je značajno razviti odgovarajući set mjera koji je usmjeren na prevazilaženje prepreka s kojima se oni suočavaju. To, osim programa sticanja osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja podrazumijeva i snažniji naglasak na profesionalnu obuku i na stručno obrazovanje za radno sposobne korisnike MO, programe

99. Vidi npr. https://www.basw.co.uk/system/files/resources/basw_121307-2_0.pdf

100. Bradshaw, J., Kennedy, S., Kilkey, M., Hutton, S., Corden, A., Eardley, T., Holmes, H. & Neale, J. (1996). The employment of lone parents: a comparison of policy in 20 countries. The Family and Parenthood: Policy and Practice, Family Policy Studies Centre, London.

101. Lindqvist, A. (2017). Activation policies and changing family relations: How Active Labour Market Policies Shaped the Dual Earner Model, in A. Lindqvist Transforming Gender and Family Relations. Stockholm: Edvard Elgar Publishing, 1–28.

102. Kerschbaumer, L. & Boost, M. (2020). The German Employment Agency's measures for integrating the long-term unemployed with multiple constraints into the labour market: Some individual experiences. Social Policy & Administration, 55(4): 702–715.

103. Pojam Bedarfsgemeinschaft obuhvata: radno sposobna lica kojima je potrebna materijalna socijalna pomoć; partnera koji živi u domaćinstvu; roditelja maloljetnog zapošljivog djeteta i partnera ovog roditelja koji živi u domaćinstvu; ne stalno razdvojeni bračni drug kao partner zaposlenog lica kome je potrebna pomoć; lice koje živi sa zapošljivim licem kome je potrebna pomoć kao (vanbračni) partner; partner koji ne živi stalno odvojen od zaposlenog lica u potrebi za pomoći; maloljetna djeca koja pripadaju domaćinstvu navedenih lica u mjeri u kojoj nijesu u mogućnosti da pribave svoja sredstva za održavanje od sopstvenih prihoda ili imovine.

Nakon reforme Norveške administracije za rad i socijalnu zaštitu (NAV) 2006. godine, službe za zapošljavanje, socijalnu zaštitu i socijalno osiguranje su u potpunosti integrisane kao „jedna institucija za sve“ (engl. *one stop shop*), po principima **personalizacije usluga podešenih korisnicima**.

Korisnici uključeni u aktivaciju tokom određenih programa dobijaju naknadu (koja podliježe čak i oporezivanju), a **naknada tokom aktivacije je znatno 'velikodušnija' od socijalne pomoći**.

Ovo je omogućilo razvoj i primjenu prilagođenih – 'ukrojenih' programa (engl. *tailor-made*), i primjenu više mjera u jedno vrijeme, stabilan i predvidiv prihod učesnicima u programima, duže praćenje korisnika, i nakon zaposlenja i/ili završenog obrazovanja. Navedeni programi su u više prilika evaluirani kao veoma uspješni¹⁰⁴.

se ne obezbijede druge podržavajuće usluge i programi za aktivaciju i integraciju.

- f) Efektivan i smislen rad u socijalnoj zaštiti na aktivaciji radno sposobnih korisnika MO podrazumijeva kompetentna stručna lica, čija se procjena i stručno mišljenje uvažavaju. Stoga je neophodno **revalorizovati Nalaz i mišljenje** u ostvarivanju prava na MO i druga povezana prava. Zapravo, **diskrecija u profesionalnom odlučivanju** stručnjaka u komparativnoj perspektivi i shodno nalazima istraživanja smatra se jednim od ključnih djelova individualizovanog pristupa aktivaciji¹⁰⁵. Vitalno je da se procjena stručnog radnika uvažava kod ostvarivanja prava i upućivanja na mjere aktivacije. U suprotnom, stručna procjena se obesmišljava, otvara se prostor za zloupotrebu prava od strane manipulativnih korisnika, a zatvara mogućnost za prilagođene intervencije drugima. Svakako je značajno ugraditi mehanizme monitoringa i nadzora nad stručnim radom koji će obezbijediti zakonitost i stručnost postupanja.
- g) Potrebno je razmotriti mogućnost uvođenja **savjetnika 'specijalizovanih'**

za korisnike MO u ZZZCG, posebno u većim lokalnim zajednicama, kako bi se obezbijedili specifičan fokus i ekspertiza. To bi omogućilo bolje razumijevanje potreba ove posebne grupe teško zapošljivih osoba, lakšu komunikaciju sa stručnim radnicima CSR i bolji pregled efektivnih politika i mjera.

Posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti ukinuta je prethodno postojeća obaveza pojedinaca da budu registrovani kao nezaposleni u ZZZCG da bi mogli ostvariti pravo na MO. S obzirom na to da ova promjena smanjuje administrativnu kompleksnost u radu stručnih radnika i ubrzava procedure za ostvarivanje prava korisnika MO, ona se može procijeniti kao pozitivna. Stoga je predmetni Pravilnik potrebno uskladiti s ovom zakonskom promjenom, kako bi ona mogla u potpunosti da se implementira, u onom dijelu Pravilnika koji predviđa evidentiranje korisnika MO u ZZZCG, kao uslov za potpisivanje radne aktivacije.

- h) Potrebno je odstraniti neusaglašenost koja postoji između sistema socijalne zaštite i sistema zapošljavanja, a koja se odnosi na ukidanje prava na MO, u kontekstu mjesta prebivališta. Tako na primjer, ZZZCG „brišu“ s evidencije korisnika MO ukoliko ne prihvati posao van mjesta prebivališta, dok CSR ukida pravo na MO korisnicima koji ne prihvate posao u mjestu prebivališta.

104. Malmberg-Heimonen, I. and Tøge, A. G. (2016). Effects of individualised follow-up on activation programme participants' self-sufficiency: A cluster-randomised study. *International Journal of Social Welfare* 25: 27–35 DOI: 10.1111/ijsw.12179

105. Isto.

Ove mjere zahtijevaju *intervencije na nivou zakona* (u socijalnoj i dječjoj zaštiti) i *podzakonskih akata i stručnih uputstava* (u sektoru SZ i zapošljavanja). U procese kreiranja zakona i planiranja usluga potrebno je uključiti aktere s različitih nivoa i iz različitih sektora, kako bi se kroz participativan pristup obezbijedila efektivna i održiva rješenja. Izuzev razvijanja mehanizama koordinacije između institucija dva sistema (socijalne zaštite i zapošljavanja), potrebno je izvršiti i integraciju usluga unutar pojedinačnih sistema, tako da korisniku MO unutar sistema socijalne zaštite budu dostupni na jednom mjestu svi mehanizmi koji su mu potrebni (da pored prava na MO, može ostvariti pravo i na druge pripadajuće naknade, ali i na sve različite socijalne usluge koje mu mogu biti potrebne).

Pored donosioca odluka, naročito je važna perspektiva tzv. *frontline* stručnjaka, tj. onih koji rade s korisnicima MO, te onih koji sprovode mjere APZ u ZZZCG. U procese planiranja i dizajniranja mjera i programa neophodno je implementirati perspektivu korisnika, tj. ljude s iskustvom života u siromaštvu i korišćenja MO uključiti u proces osmišljavanja mjera koje su im namijenjene.

2 Značajno je adresovati pitanje **resursa CSR i ZZZCG** za primjenu aktivacije radno sposobnih korisnika MO.

- a) **Zaposlenima** u obje institucije nesumnjivo su potrebne **dodatne obuke** (zajedničke i odvojene), **za vještine profilisanja, procjene kompetencija / vještina, motivacije, savjetovanja, podrške, umrežavanja i zastupanja** korisnika MO koje je potrebno aktivirati (a ne nužno i zaposliti). U oba sektora su važne dodatne obuke da bi zaposleni izgradili samopouzdanje za rad s ovom osjetljivom grupom i bili u stanju da jasno definišu granice svojih profesionalnih odgovornosti.
- b) Preopterećenost zaposlenih može se adresovati i **s preciznijim definisanjem posla** (u vidu metodološkog uputstva, instrukcije ili sl.) u pogledu profilacije

korisnika za programe aktivacije. Ukoliko se prihvati prijedlog o uvođenju diferenciranog pristupa radno sposobnim korisnicima MO, onda je **potrebno dizajnirati instrumente profilisanja u socijalnoj zaštiti**, kako bi se kreirao instrument koji bi bio dovoljno objektivan i validan, a koji bi u isto vrijeme omogućio uzimanje u obzir svih okolnosti od značaja za diferenciran pristup. Standardizovanje profilisanja treba da ide u pravcu oslanjanja na prikupljene validne podatke o korisniku i podatke iz dosijea korisnika, uz sprovođenje intervjua. Dodatno, moguće je organizovati tripartitni sastanak (sastanak stručnog radnika, savjetnika i korisnika) na početku procesa aktivacije, kako bi se postigao sporazum po pitanju adekvatnosti primijenjene mjere.

- c) Značajan je **združeni nastup** CSR i ZZZCG na centralnom nivou (u vezi s opredjeljivanjem sredstava, uvođenjem olakšica za poslodavce i izradu programa za aktivaciju određenih vulnerabilnih grupa) i na lokalnom nivou (u vezi s lokalnim, specifičnim programom, animiranjem lokalnih poslodavaca i sl.). Združeni pristup potreban je i prilikom aktivnog praćenja korisnika. Praćenje se može odvijati kroz dva mehanizma: razmjenu informacija preko izvještaja ili neformalnih kontakata, tj. dijaloga i može imati ulogu koordinacije usluga. Koordinaciju je naročito potrebno razviti u situacijama u kojima nastaju posebni izazovi, poput nedolaska korisnika i/ili neprihvatanja propisane mjere, tj. odsustva saradnje od strane korisnika, niske motivacije, nasilničkog ponašanja itd. Moguće je predvidjeti tripartitne sastanke i u takvim okolnostima. Izvještaji mogu predstavljati dodatno opterećenje ukoliko su zaposleni već preopterećeni velikim brojem korisnika i ukoliko zahtijevaju previse vremena, ukoliko zaposleni ne vide da će oni unijeti promjenu, tj. poboljšati kvalitet usluge i sl.
- d) Neophodno je **snažno usmjeravanje**

sredstava kojima raspolaže ZZZCG na mjere APZ, a moguće je i **definisane minimalnog procenta** u kome se sredstva usmjeravaju na posebno ugrožene grupe. U prethodnom periodu za mjere APZ nije se dovoljno ulagalo, a uočljivo je da su one usmjeravane na one koji su lakše zapošljivi, shodno trenutnim potrebama poslodavaca (tzv. skidanje kajmaka). Sam sistem finansiranja AMZ treba da bude tako strukturiran **da se sredstva usmjeravaju shodno udaljenosti od tržišta rada**. Dakle, oni koji su najteže zapošljivi zahtijevaju više vremena i prilagođene programe.

- e) Snažnije uključivanje **organizacija civilnog društva** u aktivaciju može obezbijediti raznovrsne **nedostajuće programe** (npr. programi socijalnog mentorstva, osnaživanja određenih ranjivih grupa za samozapošljavanje, i međusobnu pomoć, zadrugarstvo i sl.) i **nedostajuće 'meke' (soft) usluge** – poput aktivnosti učenja s djecom korisnika MO i podsticanja društvene participacije radno sposobnih korisnika MO.


Ove mjere zahtijevaju namjenska sredstva za obuku zaposlenih i posebne programe civilnog društva, koji bi bili sastavni dio politike W2W.

- 3 Urediti sistem prikupljanja, ukrštanja i korišćenja podataka u oblasti zapošljavanja osjetljivih grupa, posebno kod W2W programa.

- a) Pošto za analizu nedostaje niz podataka od značaja, neophodnih za kreiranje politike zasnovane na dokazima, potrebno je **izraditi listu podataka koji će se kontinuirano evidentirati i u jednom i u drugom sistemu, te razmjenjivati**. Svrha evidentiranja ovih podataka je monitoring efektivnosti aktivacije, i to na nivou slučaja (korisnika MO u procesu aktivacije), institucionalne saradnje (CSR i ZZZCG), određenih mjera i programa i opšte politike aktivacije.
- b) Unaprijeđena evidencija i razmjena podataka je i osnov za uspostavljanje **bolje koordinacije** između dvije institucije, i definisanje toga ko je odgovoran za tu koordinaciju da bi se uspostavilo operativno upravljanje samom aktivacijom, tj. rukovođenje procesom.

Potrebno je na *nivou pravilnika i protokola o saradnji CSR i ZZZCG* urediti listu podataka za evidenciju i evaluaciju aktivacije.

Napokon, veoma je važno **izgraditi i implementirati koherentan sistem mjera** za primjenu politike radne i socijalne aktivacije. 'Biranje' jednog ili dva 'zgodna' rješenja iz komparativne prakse (tzv. 'branje trešanja' – engl. *cherry picking*) ne daje dobre rezultate, bespredmetno troši javne resurse i ostavlja građane u 'zamci' siromaštva, socijalne isključenosti i zavisnosti od socijalne pomoći.



*Analiza integrisanog
nastupa sistema socijalne
zaštite i zapošljavanja u
oblasti radne aktivacije*