

## 12. SOCIJALNA PRAVDA U CRNOJ GORI

*Uglješa Janković\**

**Sažetak:** Socijalna pravda, odnosno određeni njeni oblici, ostvaruje se isključivo u organizovanoj društvenoj zajednici, kroz djelovanje društvenih institucija koje sprovode socijalne programe usmjerene na suzbijanje ekonomskih i socijalnih nejednakosti i brinu o socijalnom minimumu za sve građane. U osnovi takvog pristupa nalazi se doktrina socijalne države (welfare state), prema kojoj je neophodno vršiti preraspodjelu nacionalnog dohotka u korist siromaštnih, te na taj način postići dva cilja: socijalnu pravdu i socijalni mir. Najširi mogući kontekst shvatanja socijalne pravde počiva na načelu „jednakih šansi”, za čije ostvarivanje je neophodno koristiti tri kriterijuma: prava, zasluge i potrebe. Naše stanovište o socijalnoj pravdi u Crnoj Gori bazira se na mišljenju da socijalna pravda kao vrijednost svoj puni smisao dobija kroz ostvarivanje njenog praktičnog nivoa, kroz aktivnosti socijalnih službi čiji je osnovni zadatak obezbjeđivanje socijalnog minimuma za sve građane. Načini na koje je moguće obezbijediti socijalni minimum za sve građane zavise od kreiranja i funkcionisanja sistema socijalne zaštite, iz kojeg bi građani u slučaju neophodnosti „vukli” određena prava. Naglašavamo da se socijalna pravda u ovom radu posmatra iz perspektive socijalne politike. Otuda i potreba da se u fokus postavi sistem socijalne zaštite, kao ključni mehanizam u obezbjeđivanju socijalnih potreba građana.

**Ključne riječi:** *socijalna politika, socijalna zaštita, socijalna prava, socijalna isključenost, siromaštvo, socijalna pomoć, socijalna sigurnost, socijalne službe, beskućništvo*

**Abstract:** Social justice, i. e. its certain forms, are fulfilled mainly in an organized political society, by the operation of social institutions that conduct social programs aimed at the reduction of economic and social inequality and provide the social minimum for citizens. In the basis of this approach lays the doctrine of the welfare state, that implies that redistribution of national income in favour of the poor is necessary in order to achieve two goals: social justice and social peace. The broadest possible context for the understanding of social justice is „equality of opportunity,” which is understandable by using three criteria: rights, merits and needs. Our position on the social justice in Montenegro is based on the opinion that social justice as a value is fully achieved through the realization of its practical level; through the activities of social services whose main responsibility is providing the social minimum for all citizens. The modalities in which this can be done are dependant on the creation and functioning of the system of social security. It is important to em-

---

\* Uglješa Janković, Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore, Podgorica

phasize that social justice in this paper is analyzed from the perspective of social policy. This led us to analyze the system of social protection as a key mechanism in providing for the social needs of citizens.

**Key words:** *social policy, social rights, social exclusion, poverty, social security, homelessness*

## 12. 1. UVODNE NAPOMENE

Ideja pravde prisutna je u istorijskom razvoju ljudske civilizacije kao vrijednosni princip na osnovu kojeg bi trebalo urediti stilove i pravila života čovjeka u društvu. Naravno, na shvatanje pravde kao vrijednosnog principa u značajnoj mjeri su uticali kulturno-istorijski razvoj društva i veliki broj determinanti (političke, ekonomske, demografske, geografske, itd.) koje su karakterisale konkretne društvene tvorevine u određenom vremenskom kontekstu. Kada je u pitanju shvatanje pravde, obično se pominju dva njena značenja. Prvo, koje se odnosi na restituciju ili konkretno kažnjavanje za učinjena djela, dok se drugo značenje odnosi na raspodjelu resursa odnosno šansi u društvu ili zajednici<sup>1</sup> (V. Puljiz, 2005: 8). Socijalna pravda više odgovara ovom drugom tumačenju, zato što se ona po nekom nepisanom pravilu ispoljava u pojedinačnoj svijesti i savjesti svakog subjekta člana zajednice, a direktno se tiče izražene potrebe za podsticanjem promjena kako bi se suzbile nepravde. Javna promocija ideje socijalne pravde je u direktnoj vezi sa nastankom države blagostanja<sup>2</sup>, koja svoj puni procvat doživljava sedamdestih godina dvadesetog vijeka. Shvatanja socijalne pravde vrlo često se vezuju za razmišljanja o idealnom društvu u kojem bi sve socijalne nejednakosti bile svedene na minimum i obično ih karakteriše idealizacija nekog društvenog stanja koje bi tek trebalo uspostaviti. Međutim, ono što je realno jeste da se preko socijalne pravde uspostave određeni uslovi kojima bi se prevazišle okolnosti kojima ljudi nijesu zadovoljni. Upravo zbog orijentacije socijalne pravde ka mijenjanju uslova života ljudi, u savremenom društvu aktuelna je vrlo oštra rasprava o samoj prirodi socijalne pravde i njenom uticaju na distinkciju između slobode i jednakosti. Sa time u vezi teoretičari neoliberalnog koncepta (Hajek, Nozik) smatraju da socijalna pravda ne bi trebalo ni da postoji, jer raspodjelu dobara treba obaviti na tržištu. Sve ono što pojedinci mogu steći i ostvariti prisutno je na tržištu i nijesu neophodni nikakvi dodatni mehanizmi preko ko-

<sup>1</sup> Ferdinand Tenis u svojoj doktorskoj raspravi (1881) iznosi svoje misli o razlikovanju tzv. zajednice i društva, koje kasnije detaljnije razrađuje u djelu „Gemeinschaft und Gesellschaft“ (1887). Prema Tenisovom mišljenju, zajednicu stvara organska volja, a društvo stvara izborna volja. Istorijski, prvo je nastala zajednica, ali se ona uvijek kasnije pretvara u društvo, iako u ovome uvijek ima elemenata zajednice (R. D. Lukić, 1987: 29–33).

<sup>2</sup> T. H. Maršal nastanak države blagostanja vidi kao rezultat progresivnog razvoja građanskih prava koji se dogodio pod uticajem industrijalizacije ljudskog društva. Koristeći istorijski pristup, on je evoluciju građanstva podjelio na tri faze. Nastanak građanskih prava u XVIII vijeku, političkih u XIX vijeku i socijalnih prava kao tekovine XX vijeka (E. Giddens: 2003: 338–339).

jih bi se uticalo na njihove životne šanse. Pristalice liberalnog pristupa više zagovaraju individualne slobode ispoljavanja socijalne pravde, dok socijaldemokratska orijentacija veći značaj pridaje društvenim jednakostima. Ne ulazeći detaljnije u opravdanost i neopravdanost stavova navedenih teorijskih koncepcija, želimo zauzeti vrlo čvrstu poziciju koja se odnosi na institucionalno podsticanje socijalne pravde u cilju njenog ostvarivanja na praktičnom nivou. Osim praktičnog nivoa, postoji vrijednosni nivo socijalne pravde koji se odnosi na određeno projektovano društveno stanje, u kojem svako treba da dobije po zaslugi i zakonu. Naravno, ukoliko su zakoni u tom projektovanom društvu postavljeni na principima jednakosti, poštovanju ljudskog dostojanstva, slobode i integriteta ličnosti. Praktični nivo ispoljavanja socijalne pravde isključivo je vezan za aktivnosti socijalnih službi koje su orijentisane na pružanje podsticaja najugroženijim kategorijama stanovništva. Upravo iz tog razloga kvalitet implementacije socijalne pravde u direktnoj je vezi sa diskursom koji zauzima vlast u nekom konkretnom društvu. Od količine sredstava koje vladajuće strukture opredjeljuju za razvoj i aktivnosti socijalnih službi, kao i ulaganja u ljudske resurse i stručni kadar, zavisi ostvarljivost praktičnog nivoa socijalne pravde. Smatramo da okrenutost socijalne pravde ka socijalnim problemima može biti samo pozitivan korak ka eliminisanju visokoizraženih socijalnih nejednakosti. Postizanje tog cilja nije izvodljivo bez sadejstva različitih elemenata društva: političkih, ekonomskih, socijalnih. A. Sen smatra da socijalnu pravdu treba valorizovati u okviru stvarnih mogućnosti koje stoje ljudima da odaberu određeni način života. Sen ne precizira načine pomoću kojih će se izjednačiti šanse ljudi, nego navodi pet temeljnih kriterijuma koji, kao pretpostavke, treba da ostvare: političke slobode, ekonomske olakšice, osnovne socijalne usluge, kao što je zdravstvena zaštita i obrazovanje, transparentnost u socijalnim odnosima, socijalna sigurnost (V. Puljiz, 2005: 8). Džon Rols u svom čuvenom djelu *Teorija pravde* (1971) navodi da se ekonomske i socijalne nejednakosti u društvu mogu opravdati jedino pod uslovom da je ostvareno prisustvo načela jednakih šansi i načela diferencijacije. Ova dva načela nužno treba podržavati i realizovati institucije čiji je osnovni cilj smanjenje socijalnih i prirodnih rizika na sudbinu ljudi (V. Puljiz, 2005: 9).

Dakle, apsolutna socijalna pravda ne postoji, već samo manja ili veća nepravda, a svako društvo koje nastoji da smanji socijalne nepravde prema onima koji su najviše pogođeni mora voditi računa da pri tome ne proizvede nove nepravde prema drugim društvenim grupama i da ne upotrebljava manje nepravedna sredstva (S. Pejanović, 2004: 34). Na kraju ovog dijela, želimo istaći da je realizacija ideje socijalne pravde u bliskoj vezi sa suzbijanjem društvenih problema poput siromaštva, zbrinjavanjem socijalno ugroženih kategorija stanovništva i borbom protiv socijalne isključenosti.

## 12. 2. SOCIJALNA PRAVDA U CRNOJ GORI

U većini zemalja bivšeg socijalističkog bloka priča ili pak javna diskusija o postojanju socijalnih problema nije imala posebnog prostora, zbog ideološke matrice na

kojoj se bazirala politika tog vremenskog perioda. Naime, socijalna politika<sup>3</sup> u socijalističkim zemljama nije priznavala, ili bolje rečeno nije pridavala značaja bilo kojem društvenom problemu. Polazilo se od utopističkih vjerovanja da su svi problemi koji imaju veze sa socijalnim nejednakostima, socijalnom isključenošću, različitim društvenim devijacijama, zapravo riješeni. Kao jedino moguće, prihvatilo se postojanje socijalnih problema koji svoj korijen imaju u patologiji pojedinca ili su pak zaostavština prethodnih društvenih sistema (kapitalizma). Potencirala se priča o prolaznosti socijalnih problema, koji će u budućem komunističkom društvu u potpunosti nestati. Takva vrsta ideologije insistira na sadašnjem odricanju u korist narednih generacija, kako bi se u budućnosti živjelo bolje i bogatije. Ideja socijalne pravde se razvijala u duhu egalitarizma, koji je podrazumijevao svojevrsnu jednakost u siromaštvu. Bijeg nekih iz siromaštva, dok mnogi drugi žive u njemu, smatrao se nepravедnim „uspjehom” napravljenim na štetu drugih (Z. Šućur, 2000: 133). Međutim, od vrijednosno proklamovanih ideala do praktičnog ponašanja razlika je bila ogromna i najčešće se ogledala u tome što je umjesto krajnjeg egalitarizma koji je funkcionisao na nivou ideala u praksi bio zastupljen klasični elitizam.

Socijalno-politička aktivnost u Crnoj Gori je u najvećoj mogućoj mjeri pratila praksu zastupljenju u bivšoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji. Dakle, odsustvo javnih debata o socijalnim problemima, njihovo svođenje na nivo i problem pojedinca i ne baš jasno razvijena aktivnost socijalnih službi. Paternalistički socijalna politika nije imala za cilj da pruži neku vrstu podsticaja ljudima da prevaziđu svoj težak položaj, već je isključivo doprinosila njihovoj pasivnosti. Najbolji pokazatelj za ovakve konstatacije jeste način na koji je bio uređen tadašnji sistem socijalne zaštite. Naime, u tom periodu egzistiranja u okviru Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Crna Gora je pripadala klubu za nerazvijene republike i pokrajine. Dakle, ako posmatramo stvari samo na osnovu ove činjenice, možemo reći da život u teškim uslovima i odsustvo bilo kakvog vida blagostanja ne predstavlja novinu za Crnu Goru, već upravo suprotno, za jedan broj njenih stanovnika i stil života. Sistem socijalne zaštite koji je vodio brigu o socijalnim potrebama stanovništva bazirao se na konceptu pune zaposlenosti. Zaposlenje je bilo garantovano svim

---

<sup>3</sup> T. H. Marsal: „Socijalna politika se odnosi na vladinu akciju koja davanjem naknada i usluga ima neposredan uticaj na blagostanje građana”.

R. Titmus: „Socijalna politika podrazumijeva socijalna davanja, ona je redistributivna i ima kako ekonomske tako i neekonomske ciljeve”.

D. Lakićević: „Socijalnu politiku možemo definisati kako svjesnu, slobodnu i praktičnu ljudsku djelatnost, koja se bavi životnim, radnim i društvenim uslovima ljudi i društvenih grupa”.

M. Milosavljević: „Socijalnom politikom se stvaraju humaniji ljudski odnosi, podstiče kvlalitet života, ljudskog zajedništva, stvaraju uslovi za bolji društveni razvoj i podstiču potencijali ljudi”.

V. Puljiz: „Socijalna politika je organizovana djelatnost države i drugih društvenih institucija kojoj je cilj prevladavanje socijalnih rizika, pomoć siromašnim i socijalno isključanim pojedincima i društvenim grupama, ujednačavanje životnih šansi te, uopšte, unapređivanje socijalne dobrobiti građana”.

radno sposobnim građanima, ali na štetu velike „prikrivene zaposlenosti”, što je naravno bilo u saglasnosti sa socijalističkom ideologijom koja je propagirala praksu da svako treba imati svoj posao, iako realno nije bilo dovoljno radnih mjesta za sve. Kao posljedica takve situacije, sistem socijalne zaštite je imao univerzalni karakter, što znači da je socijalna zaštita bila garantovana svim zaposlenim radnicima. Međutim, to je sa druge strane stvorilo veliku zavisnost sistema socijalne zaštite od stabilnosti ekonomske strukture društva. Kao apsolutni kreator i jedini glavni akter socijalne politike javljala se država, dok su svi ostali akteri (pojedinci, institucije, zadruge) imali marginalnu ulogu. Ovakav način implementacije ciljeva socijalne politike, orijentisan isključivo na podsticanje sveubuhvatnosti, negirao je individualnost pojedinca, pa se može zaključiti da je bio prije svega nametnut i prilično nepravedan. I pored toga, mogućnost opstanka ovog sistema je bila u njegovom širokom obuhvatu različitih kategorija stanovništva, zahvaljujući čemu je vrlo mali broj stanovnika živio na ivici egzistencije, tj. na rubu apsolutnog siromaštva. Tek onda kada je kao posljedica ekonomske krize osamdesetih godina XX vijeka ugrožen koncept pune zaposlenosti na vidjelo su izašle sve manjkavosti ovako organizovanog sistema socijalne zaštite. Međutim, treba naglasiti da u određenim periodima razvitka crnogorskog društva postoje i određeni momenti za koje se može reći da su ipak periodi određenog blagostanja u pogledu materijalnih mogućnosti i kapaciteta stanovništva. Pogotovo se to odnosi na period kraja osamdesetih godina dvadesetog vijeka, koji se često naziva „zlatnim periodom” jugoslovenske ekonomije.<sup>4</sup> Ipak, ovaj period se relativno brzo zaboravlja usljed situacija koje su mu prethodile, a pogotovo onih koje su uslijedile početkom devedestih godina, a čije reperkusije su još uvijek vidljive i nezamisljive. Posljednja dekada dvadesetog vijeka je period koji će ostati upamćen po značajnom socijalnom raslojavanju stanovništva, masovnom siromaštvu, enormnoj nezaposlenosti. Nestabilnost ekonomskog sistema reflektovala se na sve sfere života, a najviše na tešku socijalnu situaciju velikog broja građana. Takav ekonomski sistem nije više bio u stanju ne samo da akumulira i investira makar minimalna ekonomska sredstva već ni da vraća svoje nagomilane dugove, a politički sistem nije imao sposobnost da generira bilo kakve pozitivne ekonomske i političke promjene (M. Milosavljević, 2004: 43). Prema mišljenju D. Lakićevića (1997), društvena kriza tadašnjeg jugoslovenskog društva uzrokovana nefleksibilnošću ekonomskog, tehnološkog i političkog sistema da se prilagodi i mijenja dovela je do pogoršanja ukupne društvene situacije, a pogotovo u odnosu na razvijene zemlje tog vremenskog perioda.

Nekadašnja velika preduzeća (za crnogorske prilike), kičma crnogorske ekonomije, počela su preko noći da propadaju i idu pod stečaj. Samim tim se veliki dio radne snage, mimo svoje volje, našao van tržišta rada. Nezaposlenost i siromaštvo su

---

<sup>4</sup> Radi se o periodu vladavine bivšeg jugoslovenskog premijera Ante Markovića, koji je pokrenuo program veoma širokih ekonomskih reformi koje su donijele prilično visok životni standard stanovništvu. Premda su reforme bile kratkoročnog daha, jer su se veoma brzo odigrali događaji prevashodno političkog karaktera koji su na kraju izazvali i raspad zemlje, ovaj vremenski kontekst ostaje upamćen kao period tokom kojeg je životni standard u društvu bio izuzetno visok.

pojave koje veoma često idu jedna za drugom, praktično se prepliću, a zajedno predstavljaju vjerovatno najgore negacije ljudske prirode jer destruktivno utiču na čovjekovu egzistenciju i na njegovo stvaralaštvo. Na primjeru Crne Gore, bilo je očito da nezaposlenost stvara prilično dobre uslove za relativno trajno siromaštvo koje se na neki način prihvatilo kao prirodna nužnost. Veoma veliki broj ljudi je ostao bez bilo kakve alternative i mogućnosti da samoinicijativno nešto promijeni, već je gotovo svjesno prihvaćena realnost življenja na ivici egzistencije. Pasivnost prema sopstvenoj situaciji, kao i prema sveukupnim događajima u društvu koji su imali socijalnu dimenziju, odlika su života crnogorskog stanovništva devedesetih godina.

Za saniranje posljedica koje su proizvedene tokom tog vremenskog perioda neophodna je bila prije svega radikalna reforma društvenih podsistema, razvoj civilnog sektora i koncipiranje različitih programa pomoći dugoročnog karaktera. Realnost svakodnevnog života, naročito u uslovima velikih društvenih promjena, kriza, ratova, neminovno sa sobom nosi probleme koji se moraju rješavati u okviru državnih programa pomoći i podrške ugroženim kategorijama stanovništva. Pored materijalnih davanja, značajan dio pomoći je moguće ostvariti preko pružanja raznovrsnih usluga u saradnji sistema socijalne zaštite, državnih institucija i civilnog sektora (D. Vuković, 2004: 262).

Nakon 2000. godine kreće se u značajnije reformomske aktivnosti, kao što su: „Strategija za suzbijanje i redukciju siromaštva”, „Reforma sistema penzijskog i invalidskog osiguranja”, „Reforma sistema socijalne zaštite”, itd. Veoma važan momenat koji će opredijeliti pravce i ciljeve reformi društva jeste potpisivanje deklaracije „Milenijumski ciljevi razvoja”.<sup>5</sup> Radi se o određenom broju numeričkih i vremenski ograničenih zadataka, u okviru kojih su definisani elementi za koje se smatra da su ključne determinante ljudskog razvoja. Konkretno, radi se o promociji sljedećih ciljeva: iskorjenjivanje ekstremnog siromaštva i gladi, ostvarivanje osnovnog univerzalnog obrazovanja, ostvarivanje ravnopravnosti polova i osnaživanje položaja žena, smanjenje smrtnosti djece, poboljšanje zdravlja mladih, borba protiv HIV/AIDS, malarije i drugih bolesti, obezbjeđivanje ekološke stabilnosti, uspostavljanje globalnog partnerstva za razvoj (Izveštaj o Milenijumskim ciljevima razvoja, 2005: 3). Crna Gora, kao tadašnja članica Državne Zajednice Srbija i Crna Gora, potpisala je ovu inicijativu i samim tim se obavezala za postizanje određenih rezultata u tačno određenim rokovima. S obzirom na veoma široko postavljene ciljeve u deklaraciji, mi ćemo se za potrebe ovog rada fokusirati na ranije pomenuti praktični nivo ostvairvanja socijalne pravde, kroz aktivnosti socijalnih službi. Smatramo da je funkcionisanje sistema socijalne zaštite u Crnoj Gori od ključnog značaja za promovisanje crnogorskog društva, kao društva socijalne pravde.

---

<sup>5</sup> Na generalnom zasijedanju Ujedinjenih nacija 2000. godine (Milenijumski samit), iskazana je potreba za najhitnijim rješavanjem različitih oblika neravnopravnosti, koji ograničavaju i sputavaju ljudski razvoj u modernom društvu. Uvažavajući postojeću realnost, istovremeno je prepoznata i kolektivna odgovornost za očuvanje principa ljudskog dostojanstva, ravnopravnosti i jednakosti na globalnom nivou. U želji da se na što je moguće bolji način izbore sa problemima globalnog društva, zemlje članice Ujedinjenih nacija su definisale svoje *Razvojne ciljeve* do 2015. godine.

### 12. 3. SOCIJALNA ZAŠTITA

U osnovi sistema socijalne zaštite leži organizovana djelatnost društva i odgovarajućih institucija (javnih službi) na preduzimanju mjera za otklanjanje uzroka i ublažavanje posljedica takvog stanja i situacija u kojima postoji vjerovatnoća ili su se već ispoljile posebne teškoće u zadovoljenju osnovnih životnih potreba pojedinca, društvenih grupa i zajednice u cjelini (D. Vuković, 2005: 261). Prema tome, radi se o situacijama koje otežavaju adekvatno funkcionisanje pojedinca i zadovoljenje njegovih potreba, koje se ipak moraju prevazilaziti određenim vidovima organizovane djelatnosti državnih (socijalnih) službi. Postojanje socijalnih službi za pružanje pomoći građanima jeste jedna od osnovnih tekovina države blagostanja<sup>6</sup>, odnosno posljedica nastanka treće generacije ljudskih prava – socijalnih prava. Prema mišljenju hrvatskog autora Vladimira Puljiza, socijalna zaštita obuhvata: „Mjere koje preduzima država s ciljem zaštite od glavnih životnih rizika s kojima se suočavaju pojedinci i njihove porodice. Radi se o rizicima kao što su bolest, materinstvo, nesreća, smrt, starost, nezaposlenost, nesigurnost, itd. Socijalna zaštita obuhvata i usluge koje se sve više vrše afirmišu kao dimenzija moderne socijalne politike” (V. Puljiz, 2005: 11).

Socijalna i dječja zaštita Crne Gore se zasniva na principima: uvažavanja dostojanstva korisnika iz oblasti socijalne i dječje zaštite; lične odgovornosti i aktivnog učešća korisnika u kreiranju ciljeva i aktivnosti socijalne i dječje zaštite; pluralizma nosilaca, sadržaja, oblika, metoda i usluga u socijalnoj i dječjoj zaštiti; partnerstva i udruživanja različitih nosilaca djelatnosti i programa, posebno na lokalnom nivou (Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore, 2005: čl. 3). U skladu sa ovim principima, postoje kategorije stanovništva koje se posebno tretiraju, jer se procjenjuje da se mogu naći u posebnoj zoni uticaja socijalnih rizika, to su:

- 1) nesposobni za rad i materijalno neobezbijeđeni;
- 2) djeca bez roditeljskog staranja;
- 3) djeca sa tjelesnom, mentalnom i senzornom ometenošću;
- 4) zlostavljena i zanemarena djeca;
- 5) djeca sa poremećajem u ponašanju;
- 6) lica sa invaliditetom;
- 7) stara lica;
- 8) lica i porodice kojima je usljed posebnih okolnosti potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite.

(Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore, 2005: čl. 4)

Pregledom liste potencijalnih korisnika koji imaju prioritet prilikom pružanja socijalnih usluga, lako se može zaključiti da je osnovna karakteristika ovako postavljenog sistema socijalne zaštite u sveobuhvatnosti kojom se želi tretirati što veći broj fizičkih lica. Takav način rada je nasljeđe prethodnih vremena, o kojem je ranije bilo

---

<sup>6</sup> Ova ideja razvijala se sa evolucijom građanskog društva u Evropi. T. H. Maršal smatra da se razvoj građanske države odvijao u tri faze: prva faza XVIII vijek u kojem nastaju *građanska prava*, potom XIX vijek u kojem su stečena *politička prava* i na kraju XX vijek u kojem su izborna *socijalna prava* (E. Gidens, 2006: 339).

riječi. Ključna stavka na kojoj je neophodno insistirati u ovom vremenu jeste individualna sloboda pojedinca usljed koje se mogu javiti različiti oblici osujećenja potreba, koje je vrlo teško taksativno nabrajati u bilo kom zakonu, jer se ne mogu predvidjeti. Još teže od samog nabiranja jeste djelovanje u pravcu otklanjanja različitih socijalnih rizika, pogotovo ako sâm sistem ne predviđa posebne mjere za njihovo suzbijanje. U želji da što preciznije objasnimo prirodu problema koji se mogu javljati ili bolje rečeno koji se javljaju, ukratko ćemo obrazložiti situaciju posebne kategorije stanovništva za koju se koristi nimalo popularan naziv – beskućnici.

Prema teoriji, beskućništvo se najčešće objašnjava kao najdrastičniji vid socijalne ekskluzije.<sup>7</sup> U kolokvijalnom rječniku termin beskućnik najčešće se odnosi na lice koje u bukvalnom smislu nema krov nad glavom. Međutim, savremena socijalno-politička misao i praksa dosta drugačije prilazi ovom problemu, pa se za beskućnike najčešće kaže da se radi o ljudima koji nemaju adekvatne uslove stanovanja. Kao primjer možemo navesti zemlje Evropske unije u kojima je zabranjeno stanovanje po podrumima, jer se polazi od pretpostavke da je značajno mjerilo socijalne isključenosti pojedinca zapravo društveni standard nekog konkretnog društva čiji je član. Beskućnik je najčešće osoba koju je pogodila neka teška životna nevolja, ili više nevolja odjednom. Razlozi koji izazivaju životne nevolje mogu biti različiti, od dugotrajne nezaposlenosti, koja je opet posljedica niskog obrazovnog statusa, do problema u porodici i intimnim odnosima sa bliskim ljudima. Samo spavanje „pod vedrim nebom” povećava stepen viktimizacije kod ove kategorije stanovništva. Veliki broj beskućnika postaju žrtve kriminalnih aktivnosti, a usljed svoje apsolutne socijalne isključenosti, najčešće svoje slučajeve ne prijavljuju nadležnim organima. Način tretiranja ovog problema je više nego komplikovan, zbog toga što se ne rješava samo činom sklanjanja tih ljudi sa ulice. Treba razlikovati mjere kratkoročnog karaktera, usmjerene na trenutno „gašenje požara” i dugoročne mjere, kojima se problem u potpunosti rješava. Kod kratkoročnih mjera najznačajnija je infrastrukturna opremljenost društva za suočavanje sa ovim problemom. Neophodno je postojanje javnih kuhinja i prihvatilišta i određenih organizovanih vidova pomoći npr. raspodjela odjeće i vreća za spavanje, preko kojih bi beskućnici mogli da zadovolje one najelementarnije potrebe.

Ko su beskućnici u Crnoj Gori? Osim pojedinaca koji su ušli u teške životne situacije, koje je vrlo često nemoguće predvidjeti, veliki broj ljudi je došao u ovu vrstu problema, usljed ratnih dešavanja u susjedstvu, radi se o izbjeglim i interno raseljenim licima.<sup>8</sup> Premda postoje posebni programi pomoći koji predviđaju zbrinjavanje

---

<sup>7</sup> *Socijalna ekskluzija* se odnosi na načine na koje pojedinci mogu biti isključeni iz društvene zajednice. Možemo je posmatrati na osnovu ekonomskih, političkih i društvenih faktora (E. Gidens, 2006: 328). Socijalna isključenost „predstavlja proces tokom kojeg se izvjesne individue potiskuju na margine društva i sprečava se njihovo učestvovanje u potpunosti u društvu, zbog njihovog siromaštva, ili odsustva osnovne stručnosti, mogućnosti permanentnog učenja, ili kao rezultat diskriminacije”.

<sup>8</sup> Interno raseljena lica – radi se o licima koja su nakon rata na Kosovu naselila teritoriju Crne Gore i Srbije. Osamostaljivanjem Crne Gore, interno raseljena lica koja su svoje prebi-



nje izbjeglih i raseljenih lica, jedan broj njih (pripadnici RAE populacije), ostao je iz određenih razloga van dometa ovih aktivnosti.

Dakle, vjerovatno jedna od prvih stvari koju treba uraditi jeste što skorije osnivanje dnevnih ustanova za ovu kategoriju stanovništva, kako bi se makar za neko vrijeme ublažile posljedice beskućništva. Međutim, isključivo forsiranje dnevnih prihvatilišta i kuhinja kao načina pomoći beskućnicima, vrlo lako može da dovede do neracionalnog trošenja novca, a da se problem ipak ostavi na ulici. Postojanje kratkoročnih mjera na zadire u samu suštinu problema, tj. u rješavanja razloga koji su te ljude doveli u takvu situaciju. Neosporno je da postojanje skloništa za beskućnike pomaže u rješavanju ovog problema, ali sklanjanjem čovjeka sa ulice učinjen je tek prvi korak, nakon toga na scenu bi trebalo da stupe profesionalne usluge socijalnog, psihološkog i pedagoškog rada. Kristofer Dženks u svojoj knjizi *Beskućnici* zaključuje: „Bez obzira na razloge zbog kojih se ti ljudi nalaze na ulici, najvažnije što se može učiniti da se poboljša njihov život jeste da im se pruži mjesto za stanovanje, kao način za sticanje privatnosti i postizanje stabilnosti”. Specifičnost problema sa kojim se suočavaju beskućnici jeste u njegovoj psihološkoj dimenziji, jer u svjedočenju jedne osobe koja sebe smatra beskućnikom stoji: „Za većinu ljudi situacija je komplikovanija nego što se čini. Često je problem u njihovom nevjerovanju u sebe, u tome što sebe ne cijene dovoljno. Veliki broj ljudi na ulici ima loše mišljenje o sebi. Oni ne vjeruju da mogu bilo šta da poprave” (Bamforth, 1999, prema E. Gidens, 2003: 336).

Na osnovu svega do sada napisanog, možemo zaključiti da u Crnoj Gori ne postoji poseban zakonski tretman ove kategorije stanovništva, kao ni institucionalni kapacitet za rješavanje ovog vrlo aktuelnog pitanja. Nije situacija ni u susjednim zemljama nešto posebno drugačija. U Srbiji postoji jedno dnevno prihvatilište za odrasla lica i to u Beogradu. Nešto bolja situacija je u Hrvatskoj, gdje postoji pet skloništa za beskućnike i to u gradovima: Zagrebu, Splitu, Rijeci, Varaždinu i Osijeku. Slijedeći koncept koji smo postavili na početku, da socijalna pravda mora biti usmjerena na sve one kojima je pomoć neophodna, ali ne na štetu drugih, smatramo da je u Crnoj Gori neophodno pronaći prostora za aktivnost u pravcu suzbijanja ovog najdrastičnijeg oblika socijalne isključenosti. Ovim kratkim opisom samo jednog društvenog problema pokušali smo da ukažemo na prepreke koje stoje na putu ka afirmaciji Crne Gore kao države socijalne pravde. U nastavku ćemo više pažnje posvetiti karakteristikama sistema socijalne zaštite, socijalnoj pomoći i organizaciji socijalnih ustanova.

## 12. 4. PRAVA IZ OBLASTI SOCIJALNE ZAŠTITE

U skladu sa postojećim Zakonom socijalne i dječje zaštite Crne Gore proklamovana su i određena prava koja se po slovu zakona mogu ostvariti. Radi se o osnovnim pravima iz socijalne zaštite, kojima se predviđa:

---

valište našli na teritoriji Crne Gore steći će status izbjeglica. Pod izbjeglim licima se podrazumijevaju lica koja su izbjegla za vrijeme ili nakon ratnih sukoba na teritoriji bivše SFRJ i koja su status izbjeglice ostvarile u Crnoj Gori.

1. materijalno obezbjeđenje porodice;
2. lična invalidnina;
3. njega i pomoć drugog lica;
4. smještaj u ustanovu;
5. smještaj u drugu porodicu;
6. pomoć za vaspitanje i obrazovanje djece i mladih sa posebnim potrebama;
7. zdravstvena zaštita.

(Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore, 2005: čl. 12)

Radi se prije svega o pravima koja su od opšteg interesa i njihovo ostvarivanje jeste u nadležnosti države. Naravno, jedan dio obaveza u regulisanju socijalnih prava i obaveza preuzimaju i opštine, koje naravno mogu u skladu sa svojim materijalnim mogućnostima utvrditi i druge beneficije za svoje građane.

Prema dosadašnjem Zakonu o socijalnoj i dječijoj zaštiti, sistem se finansirao iz budžeta države i sredstava subjekata koji učestvuju u realizaciji programa i donacija. Međutim, reformom sistema koja je u toku teže se pronaći novi izvori finansiranja, koji bi poboljšali kvalitet i visinu socijalnih transfera. Iskustvo isključivog oslanjanja na državna sredstva do sada se pokazalo kao prilično neefikasno i destimulativno. Neefikasno iz razloga što obim i sadržina pomoći najčešće nijesu dovoljni da zadovolje previše ugrožene potrebe korisnika, a destimulativan iz razloga što se u dosadašnjoj praksi pokazalao da se na pruža adekvatan podsticaj pojedincu, niti stimuliše (preostale) stvaralačke potencijale čovjeka.

## 12. 5. MATERIJALNO OBEZBJEĐENJE (SOCIJALNA POMOĆ)

Socijalna pomoć je skup naknada i usluga koje treba da garantuju egzistencijalni minimum ljudima u potrebi (bez obzira na to kako ona bila definisana), a polazeći od provjere dohotka i/ili imovine (Eadly i saradnici, 1996, Duffy, 1998: prema V. Puljiz, 2005: 283).

Nekada je ključnu ulogu u pružanju socijalne pomoći igrala crkva i ona se odnosila na siromašne i socijalno slabe. U tom periodu socijalna pomoć imala je drugačiji i nimalo popularni naziv – „sirotinjska pomoć”. Moderni oblici pružanja socijalne pomoći imaju svoju genezu iz XIX vijeka, kada je došlo do procesa razvoja socijalnog osiguranja<sup>9</sup>, u okviru kojeg država preuzima glavnu ulogu u brizi o ugroženim stanovnicima. Naravno, tada se umjesto naziva „sirotinjska pomoć”, uvodi moderniji naziv, kako bi se prevazišli mogući oblici stigmatizacije osoba koje koriste tu vrstu usluge.

U crnogorskom zakonu se umjesto izraza socijalna pomoć koristi izraz materijalno obezbjeđenje i po svojoj namjeni bi trebalo da ostvaruje funkciju socijalne pomoći. Ovaj vid prava iz oblasti socijalne zaštite se najčešće naziva socijalna pomoć, koja ima dugu tradiciju u procesu pružanja pomoći ugroženim slojevima stanovniš-

---

<sup>9</sup> Socijalno osiguranje obuhvata prava na naknade i usluge koje se stiču po osnovu zaposlenosti, odnosno plaćanjem doprinosa od strane osiguranika ili poslodavca u fondove osiguranja određenih socijalnih rizika.

tva. Upravo, kao najbolji pokazatelj stanja u sistemu socijalne zaštite Crne Gore možemo uzeti visinu materijalnog davanja, kao prava koje je garatovano pomenutim zakonom i uslove pod kojima se ono ostvaruje. Socijalna pomoć je usko vezana za pojavu siromaštva, zbog toga se često smatra da se ona odnosi na kategorije stanovništva koje živi u zoni apsolutnog siromaštva. Ipak, karakteristike socijalne pomoći u Crnoj Gori upozoravaju da se ona uglavnom odnosi na najsiromašnije među siromašnim, te stoga još uvijek nije prevazišla etiku milosrđa. Želimo naglastiti da se socijalna pomoć ne mora uvijek odnositi na siromašne kategorije stanovništva. U modernim sistemima socijalne zaštite socijalnu pomoć primaju i oni koji imaju visoke troškove usljed određenih životnih okolnosti (osobe sa invaliditetom, bolesni, itd.).

Kriterijumi za određivanje socijalne pomoći čine jako bitan uslov za njenu punu afirmaciju kao bitnog faktora za ostvarivanje socijalne pravde. Najčešće se na univerzalnom nivou govori o tri uslova koji se moraju ispuniti za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć. Prvi koji se tiče provjere resursa, tj. provjere dohotka, iz razloga što u razvijenim državama blagostanja (socijaldemokratski model, prema mišljenju Esping-Andersena) postoji veliki broj slučajeva manipulacije i pogrešnog prikazivanja socijalnog statusa zarad sticanja socijalne pomoći, koja u tim zemljama ima vrlo visoke iznose. Drugi kriterijum se bazira na načelu subtidijarnosti, koje podrazumijeva da se pravo na socijalnu pomoć može ostvariti tek onda kada se iscrpu druge mogućnosti. Treći kriterijum je vezan za radnu motivaciju korisnika usluga, koja nužno treba biti provjerena. Ukoliko se radi o radno sposobnom licu, uvijek je neophodno insistirati na njegovom povratku u proces rada. Socijalna pomoć u ovom slučaju može poslužiti kao neki vid minimalne egzistencijalne sigurnosti privremenog karaktera, za period dok se lice nalazi van tržišta radne snage.

Prema Zakonu o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore, pravo na materijalno obezbjeđenje porodice može ostvariti porodica, odnosno član porodice, ako je:

- 1) nesposoban za rad;
- 2) sposoban za rad, pod uslovom da je:
  - trudnica;
  - samohrano lice;
  - roditelj koji izdržava maloljetno dijete, ili punoljetno dijete nesposobno za rad, kod koga je nesposobnost za rad nastala prije navršene 18. godine života;
  - lice koje je završilo školovanje po obrazovnom programu sa prilagođenim izvođenjem i dodatnom stručnom pomoći ili posebnom obrazovnom programu;
  - dijete bez roditeljskog staranja do zasnivanja radnog odnosa na neodređeno vrijeme ili na određeno vrijeme duže od šest mjeseci.

(Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore, 2005: čl. 13)

Dok je visina prosječnih prihoda iz socijalne zaštite:

- a) za jednočlanu porodicu 50 e;
- b) porodicu sa dva člana 60 e;
- c) porodicu sa tri člana 72 e;
- d) porodicu sa četiri člana 85 e;
- e) porodicu sa pet i više članova 95 e.

(Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore, 2005: čl. 14)

Prosječna plata u Crnoj Gori za 2010. godinu iznosila je 471 e<sup>10</sup>, bez poreza i doprinosa. Pregledom iznosa materijalnih davanja, i njihovim poređenjem sa prosječnim primanjima, nije teško uočiti da se radi o mizerno malim primanjima koja u odnosu na cijenu života u Crnoj Gori ipak ne predstavljaju nikakvu pomoć. Bez obzira na moguće postojanje drugih izvora prihoda kod prethodno navedenih lica koja mogu ostvariti pravo na materijalna davanja, nemoguće je participirati u bilo kom vidu društvene aktivnosti, a ne imati ozbiljnih osujećenja u tom pravcu. Situacija je još teža kod onih kategorija stanovništva koji nemaju prihode. Visina materijalnog obezbjeđenja za porodicu koja nema prihod iznosi mjesečno:

- 1) za jednočlanu porodicu 50 e;
- 2) za porodicu sa dva člana 60 e;
- 3) za porodicu sa tri člana 72 e;
- 4) za porodicu sa četiri 85 e;
- 5) za porodicu sa pet i više članova 95 e.

(Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore, 2005: čl. 20)

Kao što je ranije naglašeno, jedna od ključnih karakteristika materijalne (socijalne) pomoći jeste da ona ni u kom slučaju ne bi trebalo da ima karakter „milosrđa”, već upravo suprotno karakter podsticaja. Dosadašnja praksa pružanja materijalne pomoći iskazuje nekoliko ozbiljnih nedostataka. Kako bismo na pravi način pojasnili ozbiljnost situacije, pokušaćemo da objasnimo prirodu socijalne pomoći i navedemo neke od situacija kada i na koji način se ona može koristiti.

Dakle, prema svojoj prirodi, materijalna (socijalna) pomoć treba da ostvari dvije osnovne funkcije:

- f) izbjeći krajnje stanje materijalne oskudice;
- g) spriječiti marginalizaciju ili socijalnu isključenost

(V. Puljiz, 2005: 286).

Savršeno je jasno da materijalno obezbjeđenje (socijalna pomoć) u Crnoj Gori ne ostvaruje ni približno svoje dvije osnovne funkcije, a koliko je daleko uopšte približavanje nekim „normalnim” standardima vidjećemo kroz detaljniji opis socijalne pomoći.

Želimo napomenuti na činjenicu da materijalna pomoć ne mora biti samo u novčanom obliku već se manifestuje kroz neke druge vidove pomoći (u vidu konkretnih materijalnih dobara). Ovakav način pružanja pomoći nema neku posebnu praksu u Crnoj Gori, mada treba istaći da se i u većini evropskih zemalja više forsiraju novčana davanja.

Kod novčanih davanja najčešće se javlja problem u tome kako odrediti koji je to minimalni nivo koji bi mogao biti garantovan svima, a da opet može da spriječi ekstremnu oskudicu. Jedan od načina koji bi svakako trebalo primjenjivati jeste razlikovanje opšte socijalne pomoći i socijalne pomoći u specifičnim okolnostima. Opšta socijalna pomoć dodjeljivala bi se onima koje ne mogu pokriti svoje životne potrebe,

<sup>10</sup> Prosječna zarada (bruto) u januaru 2010. godine u Crnoj Gori iznosila je 702 eura, dok je prosječna zarada bez poreza i doprinosa (neto) u istom mjesecu iznosila 471 eur. U odnosu na decembar 2009. godine prosječne zarade bez poreza i doprinosa (neto) u januaru 2010. godine zabilježile su rast od 0,2% (Zavod za statistiku Crne Gore, 2010).

a polazilo bi se od definisanog egzistencijalnog minimuma. Dok bi se pomoć u specijalnim okolnostima odnosila na: bolesne, nesposobne, nezaposlene, buduće majke, ili majke sa zavisnom djecom, itd. (V. Puljiz: 2005: 286). Na ovaj način razdvojile bi se kategorije potencijalnih korisnika socijalne pomoći i obezbijedio koliko-toliko individualan pristup pojedinačnim situacijama ljudi.

Naravno, postoje i drugi načini za kategorijalno razdvajanje socijalne pomoći. Prema mišljenju Goug-a i saradnika, sve programe socijalne pomoći je moguće razvrstati u tri kategorije:

- a) opšta socijalna pomoć;
- b) kategorijalna socijalna pomoć;
- c) vezana socijalna pomoć.

(V. Puljiz, 2005: 287)

U ovoj podjeli kategorijalna socijalna pomoć odgovara pomoći u specifičnim okolnostima, a vezana pomoć se odnosi na različite tipove potreba. Naime, veliki dio materijalnih davanja korisnici troše na neke potrebe za koje je moguće crpsti prava i iz drugih izvora. Npr. u mnogim zemljama najznačajniji vid vezane pomoći je stambena naknada, jer stambeni troškovi čine najveći udio u porodicama sa nižim primanjima (V. Puljiz, 2005: 287).

Kako god mi razvrstavali oblike socijalne pomoći, moramo imati na umu da socijalna pomoć, ukoliko se uopšte dodjeljuje, mora imati sljedeće karakteristike:

- a) podsticanje prikrivenih potencijala korisnika;
- b) afirmacija radnih motiva korisnika;
- c) ne mora se isključivo dodjeljivati u novčanom iznosu;
- d) jasna veza sa drugim beneficijama koje se dodjeljuju korisnicima;
- e) privremena, tj. dok se u saradnji sa korisnikom ne pronađe drugo rješenje.

Ove karakteristike mogu predstavljati i neku vrstu uslova koje socijalne službe moraju ispuniti da bi se uopšte išlo u proces raspodjele ove vrste socijalnih prestacija. Međutim, kada su u pitanju savremeni trendovi, mora se uvažiti realnost i konstatovati da veliki broj zapadnih zemalja sve više vodi restriktivnu socijalnu politiku u pogledu ostvarivanja velikog broja socijalnih prava, a pogotovo se to tiče socijalne pomoći kao usluge koja predstavlja poprište različitih pristupa u praksi. Kao dokaz takvoj tvrdnji, želimo opisati nekoliko primjera tretmana socijalne pomoći u nekoliko razvijenih zemalja tržišne privrede. Naime, radi se o tipologiji socijalne pomoći koja je izvedena iz Esping-Andersenove analize država blagostanja. Premda su očigledne razlike u tretmanu prirode socijalne pomoći, čak i u grupama zemalja koje prema Esping-Andersenovom mišljenju čine isti model države blagostanja.

U Velikoj Britaniji usljed karakteristika socijalne politike koju Esping-Andersen svrstava u konzervativne modele država blagostanja, koristi se takozvana *institucionalna socijalna pomoć*, koja se dodjeljuje pojedincima koji svoje potrebe nijesu u mogućnosti zadovoljiti na tržištu, kao ni u okviru svoje porodice. Naime, takva socijalna pomoć je u nadležnosti posebnih administrativnih insitucija koje vrše provjeru stanja korisnika i potpuno je odvojena od usluga socijalnog rada. Pružanje novčane pomoći, prema zakonodavstvu V. Britanije, nije u nadležnosti poslova socijalnih radnika, već više administrativna aktivnost (V. Puljiz, Z. Šućur; 2005: 298). Ovakav

vid pomoći je uslovljen i tradicijom društva V. Britanije, gdje određene društvene grupe imaju vrlo precizno određeno mjesto u sistemu društvene stratifikacije (npr. aristokratija), bez obzira na materijalne mogućnosti.

Holandija i skandinavske zemlje (ne računajući Norvešku) koriste *rezidualni model* koji razvija univerzalni pristup u dodjeli socijalne pomoći, sa vrlo visokim naknadama. Za razliku od prakse u V. Britaniji, u ovim zemljama socijalna pomoć je isključivo vezana za posao socijalnih radnika i dodjeljuje se prema strogo preciziranim kriterijumima i to na osnovu principa individualnosti i građanskog statusa pojedinaca (V. Puljiz, Z. Šućur; 2005: 298).

*Model decentralizovane*, neki autori će reći još i *diskrecione* socijalne pomoći (V. Puljiz, Z. Šućur), koristi se u Norveškoj, Švajcarskoj i Austriji. U ovim zemljama relativno mali broj ljudi traži socijalnu pomoć, usljed problema stigmatizacije, intervencija socijalnih radnika i visoke zaposlenosti pripadnika muškog pola. Visina socijalne pomoći je natprosječna i ulazi u djelokrug poslova socijalnog rada (V. Puljiz, Z. Šućur; 2005: 298). Interesantan primjer socijalne pomoći koristi se u Švajcarskoj, radi se o konceptu „kontradoprinos” (counter-contribucion). Prema ovom konceptu, korisnik socijalne pomoći je dužan da svojom društvenom aktivnošću oduži državi dodijeljenu pomoć. Polazi se od pretpostavke da ovakav koncept jača socijalnu integraciju korisnika usluga, a kao nedostatak se navodi način na koji bi korisnik bio „natjeran” da se oduži državi (V. Puljiz, Z. Šućur; 2005: 300).

U Sjedinjem Američkim Državama koristi se *model državne javne pomoći*, koje pružaju širok skup naknada koje su hijerarhijski poređane na osnovu stepena stigmatizacije i prihvatljivosti (V. Puljiz, Z. Šućur; 2005: 298). Inače, insistira se na kako provjeri tako i podsticaju radnih motiva korisnika, procedura dodjele beneficija je prilično stroga, a visina iznosa manja nego u evropskim zemljama.

*Selektivni model socijalne države* primjenjuju Australija i Novi Zeland, i to kroz postojanje nekoliko nacionalnih programa u okviru kojih se tretiraju tačno određene kategorije stanovništva. Dodjela socijalne pomoći podrazumijeva prethodnu provjeru resursa (dohotka ili imovine), a iznosi su relativno izdašni (V. Puljiz, Z. Šućur; 2005: 298).

Japan koristi *model centralizovane diskrecione pomoći*, koji je neka vrsta mješavine britanskog i alpskog modela. Postoji nacionalno regulisan sistem socijalne pomoći, koji priznaje specifičnosti i razlike određenih lokanih područja s obzirom na troškove života (V. Puljiz, Z. Šućur; 2005: 298).

I na kraju *model rudimentarne socijalne pomoći* koji se primjenjuje u južnoevropskim zemljama i Turskoj, koji prevashodno štiti kategorije starih lica i radno nesposobnih. Provjera prihoda nije stroga, naknade su vrlo niske i postoji posebna diskreciona pomoć koju pružaju lokalne zajednice (V. Puljiz, Z. Šućur; 2005: 299).

## 12. 6. PERSPEKTIVA SOCIJALNE POMOĆI (MATERIJALNOG OBEZBJEĐENJA)

Kada imamo u vidu situaciju sa materijalnim obezbjeđenjem u Crnoj Gori, veoma teško se može predvijeti pravac razvoja ovog prava iz sistema socijalne zaštite. S

obzirom na skromne iznose, za koje je sporno da li će u skorije vrijeme dostići nivo koji bi bio koliko-toliko odgovarajući za korisnike usluga, postavlja se pitanje njenog postojanja kao prava koje se nudi građanima.

S obzirom na aktuelne trendove u savremenoj socijalnoj politici, ukidanje prava na materijalno obezbjeđenje bi vjerovatno bio loš potez za trenutno socijalno-političku praksu u Crnoj Gori. Iz postojećeg stanja moguće je ići u nekoliko pravaca koji su sami za sebe prilično neizvjesni u pogledu rezultata koje je moguće postići, ali istovremeno i sam pokušaj pronalaženja nekih drugih puteva može biti prilično afirmativan u odnosu na postojeće stanje.

Dakle, moguće je povezivanje materijalnog obezbjeđenja sa nekim drugim pravima, pa da se tako vezana prava istovremeno ostvaruju. Pod pretpostavkom da najveći dio troškova korisnici usluga imaju u domaćinstvu, dodatna pomoć koja bi išla uz materijalno obezbjeđenje podmirivala bi troškove u domaćinstvu i pružala bi priličan podsticaj za korisnike. Takva vrsta dodatne pomoći ne mora se pružati u vidu novca, već u vidu materijalnih sredstava koja zadovoljavaju neke potrebe u domaćinstvu korisnika.

Druga mogućnost se odnosi na kopiranje švajcarskog primjera, tj. primjenu „kontradoprinos”, odnosno participaciju korisnika u nekim društvenim aktivnostima. Ako realno sagledavamo situaciju, moramo istaknuti da ovakav pristup zahtijeva povećanje postojećeg materijalnog obezbjeđenja, kako bi se od korisnika mogla tražiti kontraaktivnost. Ako imamo u vidu činjenicu da Crna Gora ima objektivne probleme kada je u pitanju zaposlenost, primjena ovog pristupa ne čini se toliko efektivnim u nekom skorijem periodu.

Treći pravac je vezan za potpunu decentralizaciju u pružanju socijalne pomoći, gdje bi se posao praktično prepustio lokalnim zajednicama. Ovaj pravac je možda i najrelatniji za crnogorske prilike, ali treba voditi računa da takvi potezi mogu proizvesti kontraefekte koji dovode do favorizovanja nekih lokalnih zajednica u odnosu na druge, a što je naravno u vezi sa njihovom trenutnom ekonomskom i socijalnom situacijom. Osim toga, proces prepuštanja socijalno-zaštitne funkcije lokalnim zajednicama treba izvesti postepeno jer je neophodno izvršiti određenu pripremu socijalnih službi za bitno drugačiji i zahtjevniji tip posla od dosadašnjeg.

Četvrti put, koji je možda najnerealniji, tiče se potpunog odvajanja socijalne pomoći (materijalnog obezbjeđenja) iz sistema socijalne zaštite i formiranja posebne administrativne agencije koja bi se bavila isključivo tom vrstom posla. Zadatak agencije bi bio razvoj specijalizovanih programa socijalne pomoći, kojima bi bile obuhvaćene konkretne kategorije stanovništva koje imaju egzistencijalne probleme. Ipak, ovakav pristup u Crnoj Gori može izazvati stigmatizaciju korisnika i zahtijeva dodatni posao i promjene u reorganizaciji cjelokupnog sistema, a pitanje postizanja pozitivnih rezultata je prilično neizvjesno.

Autor Zoran Šućur, posmatrajući situaciju u razvijenim zemljama tržišne prirede, navodi da se tendencije u reformi socijalne pomoći svode na dva prijedloga, tj. pravac „radikalne reforme” i pravac „parcijalne reforme”.

*Radikalna reforma* bazira se, prema mišljenju pomenutog autora, na ideji temeljnog dohotka ili građanske plate, za koju najviše interesa pokazuju manje političke

partije, partije zelenih i neke grupe eksperata, dok velike partije bilo lijeve ili desne orijentacije nemaju neku posebnu tendenciju za promociju ove ideje (V. Puljiz, Z. Šućur; 2005: 301).

Pod temeljnim dohotkom se ne podrazumijeva minimalni dohodak koji se dodjeljuje sa ciljem da se spriječi ekstremno siromaštvo, već se radi o bazičnoj platformi koju pojedinci mogu nadograđivati svojim zaradama.

Treba napomenuti da se i sami autori koji podržavaju ovu ideju spore oko toga da li treba forsirati *uslovni* ili *bezuslovni* temeljni dohodak, a posebno se naglašava razlika između: parcijalnog i univerzalnog temeljnog dohotka. Kada se misli na parcijalni, podrazumijeva se dohodak koji se odnosi na doređene kategorije stanovništva, dok se univerzalni dodjeljuje svakom pojedincu, a ne domaćinstvu, bez obzira na njegove prihode (V. Puljiz, Z. Šućur; 2005: 301).

T. Walter navodi sljedeće prednosti temeljnog dohotka:

- sprečava siromaštvo u začetku;
- eliminiše znake siromaštva i nezaposlenosti;
- podstiče aktivnost među slabije plaćenim radnicima;
- daje ženama i zavisnim članovima društva više autonomije;
- pruža pojedincima mogućnost da biraju između plaćenog i neplaćenog rada;
- stvara manje podijeljeno društvo.

(V. Puljiz, Z. Šućur; 2005: 303)

I pored očiglednih pozitivnih stvari, koncept temeljnog dohotka ima niz negativnih karakteristika, kao što su: nepostojanje saglasnosti oko toga šta je zapravo minimalni dohodak (da li je nosilac pojedinac ili domaćinstvo), tačan iznos temeljnog dohotka, rast izdataka, povećanje ionako visokih poreza, smanjenje radnih motiva, isključivanje grupa koje su slabije i ranjivije na tržištu rada (V. Puljiz, Z. Šućur; 2005: 303–304).

*Parcijalna reforma* je u stvari reforma već postojećeg minimalnog dohotka i ovu ideju prije svega podržavaju sindikati, nevladine organizacije, političke stranke socijalističke orijentacije (V. Puljiz, Z. Šućur; 2005: 306). Prema mišljenju Z. Šućura, parcijalna reforma treba do ostvari dva cilja: olakšati pristup tržištu zapošljavanja i uvesti novi program minimalnog dohotka. Osnovni razlog reforme naravno leži u činjenici da su postojeći iznosi minimalnog dohotka manjkavi i neadekvatni, iz razloga što vladajuće garniture često forsiraju politički minimalan od adekvatno minimalnog dohotka.

Koncept minimalnog dohotka podrazumijeva visinu dohotka koji država jamči svom građaninu koji nije sam u mogućnosti da dostigne taj nivo dohotka (Stropnik, 2001; prema V. Puljiz, Z. Šućur; 2005: 307).

Očigledna je namjera u ovom konceptu da se poveća standard siromašnih kategorija stanovništva, a opet, to vuče povećanje izdataka od strane države, povećanje poreza i neizvjesnost kako će se to zapravo odraziti na kompletan status siromašnih.

Autor Zoran Šućur (2005) naglašava da su šanse da se izvedu bilo radikalne bilo parcijalne reforme prilično minimalne ako se ima na umu sadašnja politička i ekonomska situacija, a i prisustvo prilične „hegemonije neoliberalizma”. Ipak, godine nakon toga pokazale su da neoliberalni pravac ima prilične nedostatke u svom



konceptu, da tržište nije svemoguće i da država kao ključni akter ipak biva posljednja adresa u periodima kako teških ličnih situacija tako i globalnih socijalnih i ekonomskih kriza.

## 12. 7. KORISNICI USLUGA U SISTEMU SOCIJALNE ZAŠTITE

U tabelama 1 i 2<sup>11</sup> možemo pogledati koliki je broj korisnika usluga u sistemu socijalne zaštite Crne Gore na lokalnom nivou, i koji vid prava se najčešće koristi u pojedinim crnogorskim opštinama za mjesec april i septembar 2008. godine. Radi jasnije predstave o podacima iz tabela naglašavamo da ključnu ulogu u procesu evidencije korisnika usluga socijalne zaštite u Crnoj Gori imaju centri za socijalni rad, koji su organizovani na međuopštinskom nivou kao javne ustanove. Organizacija centara za socijalni rad Crne Gore izgleda ovako:

- Javna ustanova Centar za socijalni rad za opštine Podgorica, Cetinje, Danilovgrad i Kolašin, sa sjedištem u Podgorici;
- Javna ustanova Centar za socijalni rad za opštine Nikšić, Plužine i Šavnik, sa sjedištem u Nikšiću;
- Javna ustanova Centar za socijalni rad sa za opštine Pljevlja i Žabljak, sa sjedištem u Pljevljima;
- Javna ustanova Centar za socijalni rad za opštine Bijelo Polje i Mojkovac, sa sjedištem u Bijelom Polju;
- Javna ustanova Centar za socijalni rad za opštine Berane i Andrijevisa, sa sjedištem u Beranama;
- Javna ustanova Centar za socijalni rad za opštine Bar i Ulcinj, sa sjedištem u Baru;
- Javna ustanova Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva, sa sjedištem u Kotoru;
- Javna ustanova Centar za socijalni rad za opštinu Rožaje sa sjedištem u Rožajama;
- Javna ustanova Centar za socijalni rad za opštinu Plav, sa sjedištem u Plavu;
- Javna ustanova Centar za socijalni rad za opštinu Herceg Novi, sa sjedištem u Herceg Novom.

(„Službeni list Republike Crne Gore”, broj 11/06: čl. 1)

Pregledom tabela broj 1 i 2 možemo lako zaključiti da najčešće korišćeno pravo iz sistema socijalne zaštite jeste pravo na materijalno obezbjeđenje. U broju porodica koje koriste ovo pravo prednjači Podgorica (3217), što je i logična situacija s obzirom na to da u glavnom gradu živi praktično 1/3 stanovništva Crne Gore. Nakon Podgorice, slijedi Nikšić (1406), kao drugi po redu grad u Crnoj Gori prema broju stanovnika, a potom gradovi sa sjevera Crne Gore: Rožaje (1377), Bijelo Polje (1322) i Berane (1292). Situacija u južnom dijelu Crne Gore je prilično drugačija u pogledu broja korisnika prava na materijalno obezbjeđenje. Naime, Bar kao najveća opština na ju-

<sup>11</sup> Ministarstvo rada i socijalnog staranja (2008), Pregled broja korisnika socijalno-zaštitnih prava, Podgorica

gu Crne Gore, ima i najveći broj porodica koje koriste materijalno obezbjeđenje. Međutim, ako situaciju u Baru uporedimo sa gradovima na sjeveru, lako ćemo primiti da Bar (363) ima skoro duplo manje porodica koje koriste materijalno obezbjeđenje, nego recimo opština Pljevlja (611), koja u sjevernom dijelu Crne Gore slovi za opštinu sa najmanjim brojem porodica koje koriste materijalno obezbjeđenje. Istovremeno, ako pogledamo opštine iz centralnog dijela Crne Gore, vidimo da Cetinje (394) ima više korisnika nego Bar, ali takođe manje od bilo koje opštine na sjeveru.

Ukoliko kao kriterijum uzmemo neko drugo pravo iz sistema socijalne zaštite, recimo ličnu invalidninu, lako dolazimo do sličnih situacija kao u prethodnom primjeru. Naime, prema broju korisnika opet prednjači Podgorica (267), a u ukupnom zbiru opštine na sjeveru imaju dominantno veći broj korisnika ovog prava u odnosu na opštine na jugu.

Isti slučaj je sa pravom na dječji dodatak. Prema broju nosilaca prava na prvom mjestu je Podgorica (2.778), nakon toga ide Nikšić (1.115), pa redom opštine sa sjevera Crne Gore: Berane (925), Rožaje (974), Bijelo Polje (915), Plav (362) i Pljevlja (458).

Nešto drugačija situacija je kod korišćenja prava na zdravstvenu zaštitu, u tom smislu što na prvom mjestu po broju korisnika više nije Podgorica (277), nego Nikšić (336), a onda opet na red dolazi niz opština sa sjevera Crne Gore: Bijelo Polje (207), Berane (143), Plav (133), Rožaje (131), Pljevlja (88).

Na kraju kao primjer možemo uzeti pravo na tuđu njegu i pomoć, koje se najviše koristi među građanima Podgorice (267), nakon toga dolazi Bijelo Polje (157), Nikšić (117), Pljevlja (90), a onda bitno drugačije nego u ranijim primjerima slijedi jedna opština sa juga tj. Herceg Novi (89), Rožaje (83) i Bar (81). Pojavljivanje nešto većeg broja korisnika iz gradova sa juga u ovom primjeru korišćenje prava može se tumačiti činjenicom da su bolest ili invalidnost posljedica specifičnih životnih situacija i nijesu nužno vezane za nedostatak materijalnih sredstava.

## 12. 8. USTANOVE SOCIJALNE ZAŠTITE

Prema Zakonu o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore ustanove socijalne i dječje zaštite su:

- 1) ustanove za smještaj djece i mladih;
- 2) ustanove za smještaj odraslih – invalidnih i starih lica;
- 3) ustanove za odmor i rekreaciju djece;
- 4) centri za socijalni rad;
- 5) centri za savjetodavne, istraživačke i stručne poslove u oblasti socijalne i dječje zaštite.

(Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore, 2005: čl. 69)

Od ustanova za smještaj djece i mladih na teritoriji Crne Gore, postoje sljedeće institucije: Dječji dom „Mladost” – Bijela, Zavod za školovanje i rehabilitaciju lica sa poremećajima sluha i govora – Kotor, Specijalni zavod za djecu i omladinu – Podgorica, Zavod za školovanje i profesionalnu rehabilitaciju invalidne djece i omladine – Podgorica, Zavod za vaspitanje i obrazovanje djece i omladine – Podgorica, Centar „1. jun” – Podgorica, Dnevni centar „TISA” – Bijelo Polje. Broj institucija za ovu ka-

tegoriju stanovništva, možemo slobodno reći, je dovoljan za Crnu Goru. Ipak, ono što možemo akcentovati kao problematičan detalj, jeste da je najveći broj institucija ovog tipa stacioniran u Podgorici, a da su potrebe drugih regiona prilično zanemarene. Dakle, osim doma u Bijeloj i dnevnog centra u Bijelom Polju, ne postoji nijedna druga institucija u nekim drugim crnogorskim gradovima koja bi podmirivala potrebe djece i omladine.

Situacija kod invalidnih i starih lica je prilično lošija u odnosu na djecu i omladinu, s obzirom na to da na teritoriji Crne Gore postoje: Dom za penzionere i druga stara lica „Grabovac” – Risan i Zavod za školovanje i rehabilitaciju lica sa poremećajima sluha i govora – Kotor.

Od ustanova za odmor i rekreaciju djece postoji samo Ustanova za odmor i rekreaciju djece „Lovćen – Bečići” – Cetinje. Kada imamo u vidu brojku od 168 osnovnih škola, koje egzistiraju na teritoriji Crne Gore, postojanje samo jedne ustanove ovog tipa je više nego neodgovarajuće potrebama na nacionalnom nivou.

Iz ovog pregleda jasno je da ustanove socijalne zaštite u velikom broju slučajeva bivaju nedostupne za određene kategorije stanovništva. Najčešći razlozi za to su: nedovoljan broj ustanova, neadekvatna regionalna zastupljenost, finansijska ograničenja države i mali kapaciteti postojećih ustanova. Kada pogledamo kriterijume koji po zakonu utvrđuju mreže ustanova socijalne zaštite, jasno je da postojeće stanje ne odgovara proklamovanom. To su:

- 1) broj stanovnika na određenom području;
- 2) broj korisnika na određenom području;
- 3) razvojne specifičnosti područja;
- 4) obezbjeđenje jednakih uslova za sve korisnike;
- 5) finansijske mogućnosti države.

(Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore, 2005: čl. 66)

Prema tome, evidentno je da praktično niti jedan od navedenih kriterijuma nije ispunjen, osim posljednjeg koji se tiče finansijskih mogućnosti države, što je naravno i presudno prilikom formiranja mreže ustanova socijalne zaštite. Posebno je to vidljivo na primjeru centara za socijalni rad, koje smo namjerno ostavili za kraj ovog dijela rada.

Centri za socijalni rad su u Crnoj Gori tretiraju se kao javne ustanove i organizovani su na međuopštinskom nivou<sup>12</sup>. U teoriji, među ustanovama socijalne zaštite centri za socijalni rad bi trebalo da imaju odgovornu, složenu i značajnu ulogu, i upravo iz tog razloga oni predstavljaju bazičnu stručno-institucionalnu nit socijalne zaštite (A. Čekerevac, 2000: 49).

Djelovanje centara za socijalni rad realizuje se ostvarivanjem njihovih osnovnih funkcija. To su:

- a) neposredno ostvarivanje socijalne zaštite građana i njihovih porodica;
- b) ostvarivanje funkcije organa starateljstva;
- c) praćenje i proučavanje socijalnih potreba i problema;

<sup>12</sup> Pogledati stranu broj 18 u ovom radu.

- d) preventivna djelatnost;
- e) planiranje i programiranje socijalne zaštite;
- f) koordiniranje aktivnosti na sprovođenju socijalnog rada i socijalne zaštite u opštini;
- g) savjetovalište za porodicu.

(A. Čekerevac, 2000: 49)

Pregledom osnovnih funkcija centara za socijalni rad, možemo postaviti pitanje koje se tiče mogućnosti funkcionisanja ovih ustanova na području Crne Gore. U pregledu rasporeda centara za socijalni rad vidjeli smo da neki pokrivaju potrebe više opština, a da su neki centri fokusirani na samo jednu opštinu (i njenu okolinu). Logično je postaviti pitanje: Koliko zaista takav raspored odgovara potrebama stanovništva na lokalnom nivou?

Na primjer, imamo situaciju u kojoj postoji Centar za socijalni rad koji podmiruje potrebe opštine Plav. Sa druge strane, Centar za socijalni rad Budva pokriva područja opština Budva, Tivat i Kotor. Ukoliko posmatramo isključivo sa aspekta materijalnog stanja stanovništva u ovim opštinama, ovakav raspored bi bio možda i logičan, s obzirom na to da Plav spada u red najsiromašnijih opština u Crnoj Gori. Međutim, centri za socijalni rad se ne bave samo materijalnim problemima stanovništva već je njihova djelatnost (što se vidi iz navedenih funkcija) mnogo šira. Osim materijalnih problema, različite društvene devijacije su u priličnom domenu bavljenja centara za socijalni rad, takođe se to odnosi na kategorije stanovništva koje su pogodne za različite socijalne rizike (starija populacija, mladi, djeca, osobe sa invaliditetom, itd.), a da ne pominjemo njihovu preventivnu djelatnost. Dakle, smatramo da raspored centara za socijalni rad možda ne odgovara realnim potrebama crnogorskih opština i da bi za lakše ostvarivanje njihovih funkcija ipak bilo bolje da su organizovani na opštinskom nivou. Ovaj predlog želimo da potkrijepimo još jednim primjermom, koji je na neki način klasičan odnos teorije i prakse.

U dosadašnjoj praksi centara za socijalni rad dominiraju dva pristupa u radu, to su: teritorijalni i kategorijalni pristup<sup>13</sup>. Pomenuti pristupi u naučnim krugovima i praksi socijalnog rada imaju svoje pristalice, ali najčešće funkcionisanje (primjena jednog od dva pristupa) centara za socijalni rad zavisi od njihovih konkretnih kapaciteta. Takođe, u praksi se može sve češće sresti i takozvani kombinovani model koji je u stvari neka vrsta sinteze dva opšta pristupa.

Centri za socijalni rad u Crnoj Gori prilikom svoje unutrašnje organizacije i planiranja aktivnosti moraju strogo povesti računa o određenim jako bitnim determinantama njihovog rada. Naime, prije nego odaberu pristupe iz teorije prema kojima će funkcionisati, suočavaju se sa problemima koji u velikoj mjeri otežavaju rad u praksi. U prvom redu mislimo na finansijsku situaciju, neadekvatne prostorne kapacitete i

<sup>13</sup> Kategorijalni pristup podrazumijeva rad na rješavanju pojedinih vrsta socijalnih problema koji omogućavaju specijalizaciju socijalnih i drugih stručnih saradnika. Teritorijalni pristup odnosi se na rješavanje socijalnih problema prema teritorijalnoj podjeli (polivalentni rad), kada socijalni radnik, psiholog ili pedagog na jednom mikropodručju radi na rješavanju svih vrsta socijalnih problema (A. Čekerevac, 2000: 45).

nedovoljne kadrovske potencijale. Kada postoje takvi preduslovi, teorijska priča o primjenama određenih pristupa u radu na terenu nema posebnog prostora, jer se praksa svodi na djelatnost realnog mogućeg. Ipak, i u takvim uslovima ne može se reći da ne postoje nikakvi rezultati i da nema kvalitetnog profesionalnog socijalnog rada u crnogorskim centrima za socijalni rad. Uprkos opštem mišljenju da je uloga konkretno socijalnog radnika prevashodno administrativne prirode i da se najviše bazira na prostom evidentiranju korisnika usluga, ističemo da su određeni pomaci vidljivi. Zastupljen je timski rad, u zavisnosti od obrazovnog profila zaposlenih, u sve tri varijante: monodisciplinarni, multidisciplinarni i kombinovani. Postoji kakva-takva detekcija potencijalnih korisnika usluga<sup>14</sup>, bilo da je riječ o individualnim naporima zaposlenih, ili konkretnijoj organizovanoj aktivnosti koju podstiče država. O tome svjedoče i podaci iz navedenih tabela o korisnicima usluga socijalne zaštite koji se vode sa priličnom preciznošću za svaki mjesec u kalendarskoj godini. Zastupljenost stručnog kadra bi u dogledno vrijeme trebalo da se popravi, s obzirom na to da postoje visokoobrazovne institucije u Crnoj Gori koje školuju kadar iz oblasti humanističkih profesija.<sup>15</sup>

Jasno je da u centrima za socijalni rad postoje ograničenja u koordinaciji, organizaciji, planiranju aktivnosti i realizaciji planova. Lako ta ograničenja možemo podijeliti na ona koja su interne i ona koja su eksterne prirode, ali bi se prije moglo tvrditi da faktori eksterne prirode ipak u najvećoj mjeri proizvode one koji se javljaju unutar centara za socijalni rad. Nerijetko se događa da potencijalni korisnici usluga izbjegavaju usluge centra, zato što nemaju pozitivno iskustvo sa „prvim dolaskom”. Nesredene prostorije, nepostojanje trijažera, prisutan strah od nepoznatog okruženja, samo su neki od razloga koji mogu natjerati potencijalnog korisnika da njegov prvi dolazak u centar bude ujedno i posljednji.

Koji su indikatori uspješnosti rada u centrima za socijalni rad? U prvom redu se to odnosi na ostvarivanje osnovnih funkcija centra, prisutvo kvalitetnog kadra, zatim na koordinaciju sa bliskim institucijama u lokalnoj zajednici, saradnju sa višim državnim instancama. Takođe, mora biti prisutna jasna vizija (kratkoročnih, srednjoročnih, dugoročnih planova) razvoja rada centra. Ukoliko su navedeni indikatori rada zastupljeni, onda se otvara prostor za: povećanje povjerenja u rad centra, participaciju zainteresovanih subjekata, napredniju preventivnu djelatnost, kvalitetniji obuhvat korisnika usluga.

Buduće funkcionisanje centara za socijalni rad u Crnoj Gori direktno zavisi od ishoda reforme sistema socijalne zaštite. Nemoguće je planirati bilo kakvu reformu u tom segmentu, a ne izvršiti analizu potreba centara za socijalni rad kao institucionalnog oslonca jednog sistema socijalne zaštite. Naredni djelovi rada su upravo posvećeni ciljevima i pravcima reformi u sistemu socijalne zaštite.

<sup>14</sup> Korisnici usluga socijalnog rada dopijevaju u kontak sa socijalnim službama na tri načina: samoinicijativno, na nagovor bliskih ljudi, ili pod prinudom određenog državnog organa.

<sup>15</sup> U sklopu Filozofskog fakulteta u Nikšiću postoje studijski programi (na svim nivoima studija) iz oblasti psihologije i pedagogije. Fakultet političkih nauka iz Podgorice od 2003. godine zajedno sa ostalim studijskim programima razvija Studijski program Socijalna politika i socijalni rad.

## 12. 9. REFORMA SISTEMA SOCIJALNE ZAŠTITE CRNE GORE

Reforma sistema socijalne zaštite se nameće kao neka vrsta neminovnosti usljed širokih društvenih, a pogotovo ekonomskih promjena u prvoj dekadi XXI vijeka. Radi se o tome da se promjene u socijalnom sektoru forsiraju usljed želje da se smanje troškovi države sa jedne strane, a sa druge poveća uloga porodice, tržišta i civilnog društva. U tom kontekstu kreatori reforme socijalne zaštite u Crnoj Gori propagiraju sljedeće principe: poštovanje i nedjeljivost ljudskih prava, najbolji interes korisnika, dostupnost usluga korisnicima u najmanje restriktivnom okruženju, participacija korisnika, odgovornost korisnika, samostalnost korisnika, mogućnost izbora usluga i pružalaca usluga, blagovremenost i kontinuitet (Strategija razvoja sistema socijalne i dječije zaštite Crne Gore, 2008: 14).

Na osnovu navedenih principa definisani su i strateški pravci razvoja, to su: definisanje razvojne politike socijalne i dječije zaštite povezane sa drugim sistemima i djelatnostima u društvu i harmonizovane sa međunarodnim propisima i standardima, usmjerene na prevenciju socijalnih problema; decentralizacija sistema socijalne i dječije zaštite; učesće građana i korisnika u odlučivanju o sredstvima i načinima zadovoljavanja potreba; efikasnija materijalna davanja u socijalnoj i dječijoj zaštiti; obezbjeđivanje kvalitetnih usluga u socijalnoj i dječijoj zaštiti (Strategija razvoja sistema socijalne i dječije zaštite Crne Gore, 2008: 15).

Brojni problemi koji su prisutni u sistemu socijalne zaštite jasno upućuju na to da su određene promjene, koje bi poboljšale efikasnost, prilično nužne. Ključni razlozi reforme su u vezi sa činjenicom da je sistem socijalne i dječije zaštite centralizovan, birokratizovan, neelastičan, paternalistički nastrojen i neusaglašen sa međunarodnim standardima. Kada se tome doda i neujednačen nivo znanja stručnog kadra, nedostatak specijalizovanog znanja, nedovoljna razvijenost mreža i usluga sistema, nerazvijenost usluga koje pruža nevladin sektor, onda možemo zaključiti da je aktuelna situacija u sistemu socijalne i dječije zaštite prilično alarmantna te da je korjenita reforma jedino i prijeko potrebno rješenje.

Potrebno je razvijati načine uključivanja svih socijalnih aktera u zaštitu ljudskih prava svakog pojedinca, a naročito kroz:

- uključivanje svih socijalnih aktera u kreiranje socijalne politike (javne institucije, privrednike, civilni sektor, medije);
- unapređenje kreiranja i sprovođenja socijalne politike na lokalnom nivou uz formiranje mješovitih grupa;
- unapređenje mehanizama komunikacije i koordinacije različitih socijalnih aktera u planiranju i sprovođenju socijalne politike na nivou lokalnih zajednica.

Iz stavki koje se navode u Strategiji razvoja sistema socijalne i dječije zaštite Crne Gore, možemo zaključiti da su ključni momenti reforme povećanje nivoa transparentnosti u radu sistema socijalne zaštite i decentralizacija samog sistema.

Prema našem mišljenju, transparentnost u radu prije svega znači povećanje informisanosti građana, i to ne samo o uslugama iz sistema socijalne zaštite već generalno o socijalnoj situaciji u Crnoj Gori. Naime, prva tzv. nacionalna istraživanja siromaštva u Crnoj Gori su rađena u okviru pripremanja strategija za suzbijanje siromaš-

tva (tek 2002. godine). Priroda socijalnih problema nije u potpunosti poznata građanima Crne Gore koji su u velikoj mjeri okupirani svojim ličnim situacijama. Informisanje o radu sistema socijalne zaštite može lako da doprinese intenzivnijem interesovanju, kako javnog mnjenja tako i samih građana u želji da se poveća participacija svih subjekata društva. Posebno dobra stvar koja se može postići kvalitetnijem informisanjem je u vezi sa edukacijom stanovništva o socijalnim pravima. Veoma često se ova grupa prava posmatra kao neka vrsta dopune građanskim i političkim pravima, a najčešće asocijacije za njihovo ostvarivanje odnose se na marginalne društvene grupe, što je apsolutno netačno. Iz tih razloga treba povećati količinu informacija kod građana o prirodi socijalnih prava, a jedan od načina da se to uradi jeste organizacija centara za socijalni rad kao *first-stop shop* institucija.<sup>16</sup> U cilju povećanja transparentnosti u radu socijalnih službi, vrlo korisna stvar koju bi u perspektivi trebalo uraditi jeste svakako definisanje državne politike prema siromašnim slojevima stanovništva. Nekada se kao linija, odnosno granica siromaštva uzimalo 2/3 potrošačke korpe, pa su domaćinstva koja ostvaruju prihode ispod tog nivoa tretirana kao materijalno ugrožena. Jasan odabir koncepta od strane države, u odnosu na koji bi bila određena linija siromaštva, svakako bi olakšalo aktivnosti socijalnih službi. Posebno bi to bilo značajno za usklađivanje materijalnog obezbjeđenja sa troškovima života, ukoliko postoji tendencija da se to pravo unaprijedi i učini stimulativnijim za stanovništvo.<sup>17</sup>

Decentralizacija sistema socijalne zaštite<sup>18</sup> imala bi za cilj da se poveća uloga lokalnih zajednica (opština) u Crnoj Gori, te da se na taj način prevaziđe paternalistički karakter socijalne zaštite. Ideja sama po sebi ima niz svojih pozitivnih strana, u prvom redu mislimo na afirmaciju potreba lokalnih zajednica i njihovih građana. U tom slučaju stvorila bi se jasnija slika i o socijalno isključenim kategorijama stanovništva. Dosadašnji metod rada, u kojem primat ima centralizovani sistem odlučivanja, pokazao se kao neefikasan i neprimjeren sadašnjem vremenskom kontekstu.

Osim toga, procesom decentralizacije se otvara prostor za aktivniju ulogu civilnog sektora, čija uloga u savremenoj koncepciji socijalne politike biva sve značajnija. Upravo iz tog razloga će se intenzivirati saradnja centara za socijalni rad sa neprofitnim organizacijama i otvoriti mogućnosti za nove ideje i pristupe u realizaciji socijalnih programa. Međutim, neki autori iz oblasti socijalnog rada pomalo ospo-

---

<sup>16</sup> Prema ovoj ideji reorganizovani centri bi bili mjesta u kojima potencijalni korisnici usluga mogu dobiti informacije o svojim pravima i različitim dionicama koje nude pomoć i podršku. Takođe, centri za socijalni rad bi bili mjesta na kojima se prikupljaju i pružaju informacije i o vidovima pomoći koje pružaju organizacije civilnog društva, lokalna zajednica i drugi akteri socijalne politike (V. Puljiz, G. Bežovan, Z. Šućur, S. Zrnišćak, 2008: 266).

<sup>17</sup> Dodatno vidjeti: V. Puljiz, G. Bežovan, Z. Šućur, S. Zrnišćak, *Socijalna politika Hrvatske*, Zagreb, 2008.

<sup>18</sup> Prema mišljenju hrvatskih autora (V. Puljiz, G. Bežovan, Z. Šućur, S. Zrnišćak) proces decentralizacije uključuje finansijsku decentralizaciju (lokalna samouprava dobija veća ovlašćenja u prikupljanju sredstava, a država interveniše kada se to bude tražilo sa lokalnog nivoa) i decentralizaciju odlučivanja (izbor upravnika, učestvovanje u upravljanju, osnivačka prava i sl.) (V. Puljiz, G. Bežovan, Z. Šućur, S. Zrnišćak, 2008: 268).

ravaju ulogu nevladinih organizacija u rješavanju socijalnih problema i aktivnostima koja se tiču prakse socijalnog rada.<sup>19</sup> Ipak, mora se reći da organizacije civilnog društva mogu značajno rasteretiti državu, pogotovo kroz mogućnosti dodjele koncesija za obavljanje djelatnosti u okviru socijalne zaštite, koje su i predviđene Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore. Na taj način organizacije civilnog društva imaju mogućnost da izgrade određeni ugled kod građana i kod vlasti u lokalnim zajednicama i naravno da pokušaju pružiti kvalitetnije usluge nego što to čine organi pod pokroviteljstvom države. Otvorile bi se mogućnosti za implementaciju programa kratkoročnog i srednjoročnog karaktera sa tačno određenom namjenom za neke lokalne zajednice i specifične situacije koje vladaju u njima.

Kod decentralizacije je nužno voditi računa da princip socijalne pravde ne bude doveden u pitanje. Naime, nije nemoguće da se javi regionalna nejednakost u pogledu uvođenja kriterijuma za ostvarivanje socijalnih prava, što bi za Crnu Goru (u kojoj su regionalne nejednakosti prilično prisutne) bilo jako loše. Kod odabira kriterijuma veoma bitnu ulogu igra finansijska situacija u lokalnim samoupravama, pa nije isključeno da se dogodi da siromašnije lokalne zajednice nemaju mogućnosti da pomognu svojim najsiromašnijim stanovnicima. Da bi se spriječile takve situacije, neophodno je da država uspostavi minimalne standarde i kroz posebne programe dodatno stimuliše siromašne lokalne zajednice.

Posebna stavka reforme socijalne zaštite odnosi se na finansijsku održivost cjelokupnog sistema. Ideja reforme jeste tzv. „zdravo finansiranje”, čiji cilj jeste istovremeno rasterećenje države i poboljšanje kvaliteta usluga. Smatra se da će proces decentralizacije dovesti do smanjenja sredstava koja bi se izdvajala za socijalnu sferu. Međutim, realno je očekivati da troškovi ne budu smanjeni, već da se kanališu sa države na lokalnu samoupravu. U crnogorskim prilikama, nije za očekivati da lokalna samouprava finansijski podnese dodatna opterećenja za socijalnu zaštitu, iz prostog razloga što veliki broj opština trenutno nema tehničkih i finansijskih kapaciteta za tu vrstu napora. Tako da se kao jedino preostalo rješenje nameću drugi akteri socijalne politike koji se mogu pojaviti na lokalnom nivou, a tu mislimo na nevladine humanitarne organizacije (civilno društvo), o čijoj ulozi je prethodno bilo riječi.

Veoma bitan segment reforme, izuzetno značajan za socijalnu inkluziju, jeste proces *deinstitutionalizacije*. Ovaj proces se odnosi na posebne kategorije stanovništva kod kojih se nužno mora podsticati socijalna kohezija.<sup>20</sup> Dakle, misli se na inkluziju kojom bi se korisnici usluga (koji imaju posebne potrebe) jednostavno uključili

<sup>19</sup> Milan Petričković ističe niz nedoumica u funkcionisanju socijalno-humanitarnih organizacija na polju socijalnog rada, a to su: pitanje odnosa kvantiteta i kvaliteta njihove organizacije i funkcionisanja, pitanje izvora finansiranja i kontrole raspoloživih sredstava, pitanje odnosa prema državi i profesionalnom socijalnom radu, itd. (M. Petričković, 2006: 281).

<sup>20</sup> Socijalna kohezija podrazumijeva povezivanje i integraciju skupina unutar društva kao cjeline. Socijalna kohezija se takođe odnosi na sposobnost društva da osigura određeni nivo blagostanja svojim članovima, da smanji socijalne razlike i izbjegne polarizacije. Kohezivno društvo pretpostavlja solidarnu zajednicu koju čine slobodne individue koje demokratskim metodama ostvaruju svoje zajedničke ciljeve (V. Puljiz, 2005: 10).



u svoju socijalnu sredinu. Smatra se da takav pristup u velikoj mjeri pomaže njihovim situacijama i sprečava stigmatizaciju i socijalnu isključenost. Neki autori (Teodorović, Bratković) smatraju da je diskriminacija socijalno isključenih osoba društveno uslovljena, iz tog razloga u samoj zajednici potrebno je stvoriti uslove za rehabilitaciju i integraciju. Osim službi socijalne zaštite, veoma bitnu ulogu u procesu deinstitutionalizacije moraju odigrati i zdravstvene ustanove, obrazovne institucije kao i sami članovi porodice i građani lokalne zajednice.

U Zapadnoj Evropi deinstitutionalizacija podrazumijeva ukidanje glomaznih institucija i umjesto njih osnivanje i formiranje različitih oblika smještaja, rehabilitacije ili zapošljavanja na lokalnom nivou. U Crnoj Gori ne postoji veliki broj glomaznih institucija, ali je jasan problem nedostatka manjih službi na lokalnom nivou, koje bi se bavile potrebama socijalno isključenih kategorija stanovništva. S obzirom na veličinu zemlje i evidentna finansijska ograničenja, za Crnu Goru bi idealan bio razvoj manjih institucija koje bi bile raspoređene po regionalnom principu. Naravno, neophodno bi bilo voditi računa o realnim potrebama pojedinih regiona, tako da bi se uz kvalitetnu analizu situacije mogao pokrenuti projekat osnivanja alternativa institucionalnom smještaju. Međutim, sam proces deinstitutionalizacije nosi sa sobom i određene poteškoće koje se tiču pojedinaca koji su obuhvaćeni glomaznim institucionalnim smještajem. Najveći broj njih prihvata institucije u kojima su smješteni tokom godina boravka, kao prirodnu socijalnu sredinu. U praksi, često može da se dogodi da pokušaj rješavanja određenih socijalnih situacija, umjesto očekivanih pozitivnih proizvoda određene negativne posljedice, kao na primjeru V. Britanije.<sup>21</sup>

## 12. 10. ZAKLJUČAK

Potpisivanjem deklaracije o *Milenijumskim ciljevima razvoja* (2000), država Crna Gora se obavezala da u narednom vremenskom periodu crnogorsko društvo usmjerava u pravcu punog ostvarivanja ideje o socijalno pravednoj državi, u okviru koje će siromaštvo, socijalna isključenost, nezaposlenost, različiti oblici diskriminacije pojedinaca i društvenih grupa, degradacija životne sredine, prisustvo raznih bolesti, nizak obrazovni status građana, biti suzbijeni kao negativne društvene pojave koje onemogućavaju razvoj čovjeka i adekvatno zadovoljenje njegovih potreba. Naravno, cjelokupna aktivnost u realizaciji ovih ciljeva mora biti usklađena sa

---

<sup>21</sup> Krajem šezdesetih godina XX vijeka u Velikoj Britaniji, usljed promjena u sistemu zdravstvene zaštite, iz tih ustanova su otpušteni korisnici usluga, a između ostalih i ljudi sa hroničnim duševnim poremećajima. Proces deinstitutionalizacije je bio motivisan željom Vlade da smanji troškove, a prisutan je bio i stav stručnjaka da dugotrajna hospitalizacija takvim bolesnicima više šteti nego što koristi. Prema njihovom mišljenju, svako ko je bio sposoban da živi van bolnice, trebalo je to i da učini. Rezultati su bili poražavajući, iz razloga što su neke bolnice otpuštale ljude koji nijesu imali gdje da odu i koji godinama nijesu živjeli u spoljašnjem svijetu. Često takvim bolesnicima nije pružana nikakva materijalna podrška nakon otpuštanja iz bolnice. Nakon te „reformne”, četvrtinu beskućnika u V. Britaniji činili su ljudi otpušteni iz bolnica u pomenutom periodu (E. Gidens, 2003: 334).

prethodno postavljenom tezom koja podrazumijeva jednaku raspodjelu resursa, odnosno šansi. Jasno je da se radi o široko postavljenim ciljevima za čije ostvarivanje je neophodan ogromnan napor i ulaganje od strane države, ozbiljno i profesionalno angažovanje nadležnih državnih institucija, kao i participacija svih zainteresovanih subjekata (građani, mjesne zajednica, opštine, civilni sektor). Očigledno je da su proklamovani ciljevi u potpunosti saglasni sa konceptom *održivog razvoja*, koji se odnosi na ostvarivanje ciljeva iz tzv. „magičnog trougla”, to su: ekološka ravnoteža, ekonomska sigurnost i socijalna pravednost. Takva ideja u svojoj suštini sadrži mišljenje da „svaka generacija mora riješiti svoje zadatke i ne smije ih ostavljati budućim generacijama” (G. Šreder, 2004.)

Prema našem mišljenju, za ostvarivanje treće dimenzije održivog razvoja (socijalne pravednosti) neophodno je uticati na praktični nivo ostvarivanja socijalne pravde u Crnoj Gori, tj. na aktivnosti socijalnih službi. S obzirom na to da su socijalne službe dio jednog šireg sistema čija je osnovna briga staranje o socijalnim potrebama stanovništva, kao logičan se nameće zaključak da je za promovisanje socijalne pravde neophodno stvaranje pravednog, efikasnog i stimulativnog sistema socijalne zaštite. Adekvatna zaštićenost građana od uticaja različitih životnih i socijalnih rizika (bolest, materijalna neobezbijeđenost, starost, invaliditet, odsustvo roditeljskog staranja, itd.) jeste ključna obaveza od čijeg ispunjenja zavisi promocija Crne Gore kao države socijalne pravde.

Pravac razvoja socijalne zaštite treba da ide u smjeru rasterećenja države kao jedinog aktera socijalne politike i pružanja veće autonomije opštinama i lokalnim zajednicama. Jako bitnu ulogu u procesu preuzimanja socijalnih ovlašćenja od države može da odigra civilni sektor, potovo u dijelu koji se tiče prepoznavanja potencijalno ugroženih društvenih grupa. Dakle, fokus treba da bude radikalno pomjeren sa tačke rješavanja već postojećih socijalnih problema na tačku preventivnog djelovanja u cilju njihovog suzbijanja na samom početku. Princip sveobuhvatnosti na kojem se bazirala socijalna zaštita je u velikoj mjeri prevaziđen, iz prostog razloga što se pokazao kao nepravedan i nametnut, umjesto podsticanja aktivnosti kod ugroženih društvenih grupa, više je stimulirao njihovu pasivnost i uvjerenje da se težak položaj ne može prevazići. Prema tome, „novi model socijalne politike” mora biti zasnovan na: „novoj ulozi države, zdravom finansiranju, proširenju suverenosti pojedinca, konkurenciji i pomoći siromašnima” (D. Vuković, 2005: 303). Međutim, da bi se uopšte došlo do takve situacije, potrebno je raščistiti sa onim društvenim problemima koji predstavljaju neku vrstu nasljeđa iz prošlosti i dovršiti započetu aktivnost na institucionalnoj izgradnji sistema. Veliko ohrabrenje u realizaciji ovih ideja daje postojanje strategija za suzbijanje siromaštva, zbrinjavanja izbjeglih i interno raseljenih lica, zapošljavanja teže zapošljivih kategorija stanovništva, socijalne inkluzije RAE populacije itd. Dakle, period od 2000. godine do 2010. godine je ipak iskorišćen za formulisanje određenih ciljeva i rad na njihovom praktičnom ostvarivanju.

Reformom sistema socijalne zaštite (2008–2012) pokušavaju se prevazići pomenuti nedostaci. Od uspjeha reformi direktno zavisi i ostvarivanje principa socijalne pravde u Crnoj Gori. Jedan pravac reformi je usmjeren na promjenu zakonske regulative, a paralelno sa njim bi trebalo da se odvija proces decentralizacije i deinstituci-

onalizacije, a sve u svrhu kreiranja socijalno-zaštitne funkcije lokalne zajednice. Pri čemu se mora imati u vidu da takvi procesi mogu proizvesti kontraefekte koji dovedu do favorizovanja nekih lokalnih zajednica u odnosu na druge, a što je naravno u vezi sa njihovom trenutnom ekonomskom i socijalnom situacijom. U okviru zakonske regulative neophodno je ugraditi mehanizme pomoći koji bi bili karakteristika aktivne socijalne politike. Prema našem mišljenju, posebno modifikovana mjera u okviru zakonom predviđenih socijalnih prava bi trebalo da bude pravo na socijalnu pomoć. Ostvarivanje tog prava za sve korisnike usluga bi nastupalo tek onda kada se iscrpu ostale mogućnosti u sistemu. Bez obzira na vid pomoći, neophodno je insistirati na njenom stimulativnom karakteru, a kada su u pitanju novčana davanja, njihov iznos nikako ne smije biti ispod granice ljudskog dostojanstva. Sa druge strane, proces prepuštanja socijalno-zaštitne funkcije na lokalne zajednice treba izvesti postepeno, jer je neophodno izvršiti određenu pripremu službi u lokalnim zajednicama za bitno drugačiji i zahtjevniji tip posla od dosadašnjeg. Ono što je savršeno jasno jeste da su dva pomenuta pravca reformi međusobno zavisni u tom smislu što stvaranje kvalitetne zakonske regulative u ovoj oblasti ne znači ništa ukoliko ne postoji njena praktična implementacija i široka dostupnost propisanih socijalnih prava. Naravno, uspjeh reforme zavisi od širih društvenih procesa koji mogu ili da ubrzaju ili da uspore njenu implementaciju. U prvom redu se to odnosi na demokratizaciju institucija, zaokruživanje procesa stvaranja građanskog društva, efikasnu administraciju (državnu i lokalnu), i posebno bitno, razvijene mehanizme kontrole.

Bitan segment u funkcionisanju sistema socijalne zaštite jeste svakako rad, koordinacija i organizovanost socijalnih službi (centri za socijalni rad, ustanove za smještaj korisnika, ustanove za dnevni boravak, zavod za socijalnu zaštitu, itd.). Razvijenost institucionalnih kapaciteta sistema nije na zavidnom nivou. Konkretno, mislimo na funkcionisanje centara za socijalni rad i neadekvatan broj ustanova za zbrinjavanje posebno ranjivih kategorija stanovništva: djece, lica sa invaliditetom, beskućnika i starih osoba. Postojeći kapaciteti ne zadovoljavaju potrebe postojećeg stanovništva, što znači da ne odgovaraju realnom stanju stvari. Takođe, vrlo je problematično pružanje vaninstitucionalnih usluga koje bi po pravilu trebalo da stimulišu opstanak korisnika usluga u porodičnom okruženju. Promjena situacije na ovom planu, osim naravno od neosporne želje državnih organa, u velikoj mjeri zavisi od mogućnosti finansiranja sistema i raspoloženja zaposlenih da se izvrši određena preraspodjela posla i reorganizacija unutar socijalnih službi. Tu prije svega podrazumijevamo uvođenje određenih novina u radu, stvaranje prostora za angažovanje mlađeg i ambicioznijeg stručnog kadra, kao i podsticanje eksterne i interne koordinacije između različitih sektora. Iako su reformom strategije socijalne zaštite definisane obaveze svih ključnih aktera, ipak moramo primijetiti da postoje nejednake mogućnosti u pogledu izvršavanja zadatih obaveza. Opšti utisak je da će najviše zastoja biti upravo u ovoj institucionalnoj sferi, koja predstavlja kičmu sistema socijalne zaštite.

## LITERATURA

- [1] Bežovan, Gojko; Zrniščak, Siniša: *Mogućnosti decentralizacije socijalne politike i uloga lokalnih vlasti*, Revija za socijalnu politiku, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb 2001.
- [2] Čekerevac, Ana: *Metode i tehnike socijalnog rada – Praktikum*, Fakultet političkih nauka, Beograd 2000.
- [3] Gidens, Entoni: *Sociologija*, Ekonomski fakultet, Beograd 2006.
- [4] Lakićević, Mira: *Socijalni razvoj i planiranje*, Čigoja štampa, Beograd 2001.
- [5] Ministarstvo rada i socijalnog staranja: *Pregled broja korisnika socijalno-zaštitnih prava*, Podgorica 2008.
- [6] Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja: *Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori*, Podgorica 2008.
- [7] Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja: *Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore*, Službeni glasnik Crne Gore, Podgorica 2005.
- [8] Pejanović, Snežana: *Socijalna politika*, Defektološki fakultet, Univerzitet, Beograd, CIDD, Beograd 2004.
- [9] Petričković, Milan: *Teorija socijalnog rada*, Socijalna misao, Beograd 2006.
- [10] Puljiz, Vlado; Bežovan, Gojko; Šućur, Zoran; Zrniščak, Siniša: *Socijalna politika*, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb 2005.
- [11] Puljiz, Vlado; Bežovan, Gojko; Šućur, Zoran; Zrniščak, Siniša: *Socijalna politika Hrvatske*, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb 2008.
- [12] „Službeni list Republike Crne Gore”, broj 11/06: čl. 1.
- [13] Vuković, Drenka: *Sistemi socijalne sigurnosti i socijalna prava*, Čigoja štampa, Beograd 2005.
- [14] Vuković, Drenka: *Sistemi socijalne sigurnosti Crne Gore – Rider*, Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore, Podgorica 2008.
- [15] Zavod za statistiku Crne Gore, *Monstat*, Podgorica 2010.