

Ivan Mitrović*

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Srbija

Materijalno obezbjeđenje kao pravo u sistemu socijalne zaštite Crne Gore

Apstrakt

U radu koji slijedi prije svega nastojimo razumjeti istorijski kontekst nastanka, a nakon toga i razvoja materijalnog obezbjeđenja, kao prava u sistemu socijalne zaštite Crne Gore, odnosno način njegovog normativnog uspostavljanja u pravnom poretku Crne Gore u različitim periodima njenog razvoja. Kako bi ostvario svoj cilj, rad osvjetljava i značaj materijalnog obezbjeđenja kao prava u borbi sa siromaštvom u različitim periodima razvoja crnogorske države blagostanja. Iako je ovo pravo jedan od društvenih mehanizama u borbi protiv siromaštva i iako se tokom cijelog perioda svog trajanja u Crnoj Gori normativno prilagođavalo novonastalim društvenim okolnostima, ipak se postavlja pitanje, kolika je njegova djelotvornost u borbi sa siromaštvom njegovih korisnika u Crnoj Gori.

Ključne riječi:

materijalna pomoć, materijalno obezbjeđenje, siromaštvo, socijalistička Jugoslavija, tranzicija, informacijski sistem socijalnog staranja

UVOD

Kako se danas pod blagostanjem obično podrazumijeva zaštita minimalnog standarda života, odnosno, kako navodi Dokić, „da je u društvu osiguran

* ivan.mitro0@gmail.com

barem minimalan nivo dobrobiti građana”¹, posebnu pažnju efikasnosti svake države u obezbjeđivanju blagostanja, ili bolje kazati definiciju njenog blagostanja, najbolje opisuje aktivnost usmjerena ka onima kojima je neophodno obezbijediti minimalne uslove za život. Prvenstveno iz razloga što se kroz taj segment aktivnosti države, u različitim periodima njenog razvoja, možda i najbolje ogleda njena uspješnost u obezbjeđivanju blagostanja. No, i pored ovakvog shvatanja države blagostanja, ipak je spektar njenih aktivnosti, kada je u pitanju ovaj segment njenog djelovanja, veoma širok. Svakako, jedna od značajnijih, u većini država u svijetu, usmjerena je u pravcu obezbjeđivanja zagaranovanog minimalnog prihoda, koji se, kako kaže Matković (2017), „dodeljuju uz provjeru materijalnog stanja”.²

Zagaranovani minimalni prihod, ili u Crnoj Gori materijalno obezbjeđenje, kao novčani transfer namijenjen materijalno najugroženijoj populaciji zemlje, već više od 50 godina predstavlja mehanizam zaštite protiv siromaštva. U ne tako kratkom periodu svog postojanja, uloga i značaj ovog novčanog transfera u obezbjeđivanju socijalne sigurnosti građana u različitim režimima blagostanja postepeno se mijenjala, a u poslednjim godinama, odnosno u prvim decenijama novog milenijuma, promjena paradigme sve je naglašenija. To je prije svega bilo uslovljeno brojnim društvenim procesima u poslednjih sedamdeset godina, koji su na početku naglašeno intenzivirani nakon Drugog svjetskog rata, kao što je proces snažnog rasta ekonomije, industrijalizacija, globalizacija i brojni drugi, a nakon njih i brojni procesi društvenih i ekonomskih kriza, posebno naglašeni u poslednjih 20 godina.

Današnja uloga države u zaštiti siromašnih, od njene početne uloge u vremenu nastanka države blagostanja, gotovo je u potpunosti promijenjena. Uloga zagaranovanog minimalnog prihoda ili materijalnog obezbjeđenja u brojnim državama blagostanja sve je više u izazovu. Težište, sa novčanog transfera, kao mehanizma za zaštitu pojedinca i njegove porodice, sve se više pomjera ka snaženju podsticaja pojedinca za rad ili, kako navodi Taylor-Gooby 2013, „mobilizaciji ljudi na plaćeni rad”.³ Stoga je ovaj rad usmjeren na to da osvijetli ulogu i značaj materijalnog obezbjeđenja kao prava u sistemu socijalne zaštite Crne Gore.

U prvom dijelu rada objasnićemo ukratko nastanak i razvoj dijela socijalnih zakona, a zatim ćemo objasniti nastanak i razvoj materijalnog obezbjeđenja kao prava u sistemu socijalne zaštite Crne Gore, kao i okolnosti koje

¹ Marko Dokić, „Preobražaji teorije blagostanja”, *Prolegomena: Časopis za filozofiju*, Vol. 15, br. 2, 2016, str. 189–208.

² Gordana Matković, *Država blagostanja u zemljama Zapadnog Balkana*, Centar za socijalnu politiku, Beograd, 2017, str. 16.

³ Peter Taylor-Gooby, *The Double Crisis of the Welfare State and What We Can do About It*, Palgrave Macmillan, London, 2013, p. 8.

su presudno uticale na njegovo uvođenje i razvoj nakon Drugog svjetskog rata, pa sve do kraja osamdesetih godina prošlog vijeka i raspada socijalističke Jugoslavije. U drugom dijelu približićemo nove prakse u socijalnoj zaštiti u implementaciji ovog prava u Crnoj Gori nakon devedesetih i dvijehiljaditih godina u cilju sagledavanja njegove uloge u ovovremenoj Crnoj Gori. U ovom dijelu takođe ćemo pokušati da ukratko, djelimično osvjetlimo ulogu ovog novčanog transfera u zaštiti siromašnih građana Crne Gore, odnosno zaštitu korisnika ovog prava.

NASTANAK I RAZVOJ PRVIH SOCIJALNIH ZAKONA

Razvoj socijalne zaštite na prostorima Kraljevine Jugoslavije, nakon Prvog svjetskog rata, odvijao se u skladu sa društveno-političkim prilikama tog perioda. Kako ekonomska situacija u svakom vremenu i svakom društvu određuje mjeru njegovog djelovanja ka svojim članovima i način toga djelovanja, tako, sa druge strane, ekonomska situacija svakog člana društva pojedinačno zahtijeva manju ili veću mjeru djelovanja prema njemu kao članu društva. Period nakon Prvog svjetskog rata, u kojem su u prvom planu u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, kada je u pitanju potreba intervencije države, izbila „radnička pitanja”, u stvari je period u kojem se prvo ukazala potreba, a zatim i desila intervencija države i njeno uplitanje u sferu socijalne zaštite.⁴

Odmah nakon stvaranja države, Vidovdanskim ustavom 1921. godine, a po ugledu na njemački Vajmarski ustav iz 1919, uređena su pojedina prava radnika i građana, a između 1921. i 1923. godine ona su i bliže regulisana posebnim zakonima.⁵ Iz tog perioda, kao najvažniji, mogao bi se izdvojiti Zakon o osiguranju radnika iz 1922. godine, kojim je bilo regulisano osiguranje radnika od glavnih socijalnih rizika, kao što su bolest, nesreća na poslu, starost i neka druga radnička prava, ali nije bilo propisano osiguranje za slučaj nezaposlenosti.⁶ No, bez obzira na činjenicu da ovim zakonom nije bilo propisano osiguranje za slučaj nezaposlenosti, ni osiguranje od drugih oblika socijalnih rizika nije zaživjelo u praksi, jer se sam Zakon praktično počeo primjenjivati tek neposredno prije Drugog svjetskog rata. Tako da se može zaključiti da u periodu između dva rata na prostorima tadašnje države i nije postojala značajnija zaštita u vidu državnog intervencionizma radi sprečavanja različitih socijalnih rizika. Do ekspanzije, u smislu državnog intervencionizma, dolazi tek

⁴ Drenka Vuković, *Socijalno obezbjeđenje*, Centar za socijalni rad Kraljevo, Beograd, 1994, str. 200.

⁵ *Isto*, str. 206.

⁶ Vlado Puljiz et al., *Socijalna politika Hrvatske*, Pravni fakultet, Zagreb, 2008, str. 14.

nakon Drugog svjetskog rata, čijim završetkom dolazi i do raspada dotadašnje države i formiranja nove, u kojoj Crna Gora dobija svoj novi pravni status.

MATERIJALNO OBEZBJEĐENJE U POSLIJERATNOJ SOCIJALNOJ ZAŠTITI CRNE GORE

Drugi svjetski rat izazvao je brojne posledice. Život je izgubio veliki broj ljudi. Uništena je industrija, u potpunosti zaustavljena poljoprivredna proizvodnja, a veliki broj stanovništva ostao je i bez krova nad glavom. Kao posledica toga, u novoj državi ogroman broj ljudi našao se u egzistencijalnom beznađu. Usled takvih okolnosti nova socijalistička vlast morala je brzo reagovati, pa su povjereništva za socijalnu politiku pri nacionalnom komitetu oslobođenja Jugoslavije (NKOJ-u) već 19.12.1944. godine svim saveznim srezovima nadležnim za socijalnu zaštitu naložili donošenje Uredbe o podjeli privremene novčane pomoći u skladu sa potrebama porodica boraca Narodnooslobodilačke vojske (NOV), Partizanskih odreda Jugoslavije (POJ), palih boraca NOV i POJ, invalidima NOV i njihovim porodicama, kao i porodicama žrtava fašističkog nasilja.⁷

Nakon Uredbe vlast je, osim što je ubrzano izvršila sveobuhvatnu preraspodjelu nacionalnog bogatstva u korist siromašnih, sa posebnim osvrtom na one koji su učestvovali u ratu na strani pobjednika, inicirala i usvojila nekoliko socijalnih zakona, ali i imala brojne druge aktivnosti. Tako je 1946. godine donet Zakon o socijalnom osiguranju radnika, namještenika i službenika, a isti taj zakon je par godina kasnije, tačnije 1950. godine, zamijenjen Zakonom o socijalnom osiguranju radnika, službenika i njihovih porodica.⁸ Takođe, na međunarodnom planu, poslijeratna Jugoslavija je razvijala i intenzivnu međunarodnu aktivnost na planu regulisanja socijalnih prava i sklopila niz bilateralnih sporazuma sa brojnim evropskim i vanevropskim državama.⁹

Perišić i Vidojević u svom radu navode da je u tom periodu u stvari uslijedio suštinski redizajn predratnog sektora socijalne zaštite, koji je u pozadini imao namjeru socijalističke „elite”, koja je tek nastajala, da zaštiti siromašne i popuni „rupe” u socijalističkoj realnosti u skladu sa normama, vrijednostima i proklamacijama o „humanizmu, solidarnosti i uzajamnosti, a ne milostinji

⁷ Jure Gombač, „Novo urejanje socialnega skrbstva v Sloveniji”, *Zgodovinski časopis*, Vol. 54, br. 1, 2020, str. 89–109.

⁸ Vlado Puljiz et al., *Socijalna politika Hrvatske*, nav. djelo, str. 20–21.

⁹ Ana Čekerevac, *Međunarodna socijalna politika*, Samostalno izdanje, Beograd, 2005, str. 159.

i dobrovoljnosti utilitarnog tipa".¹⁰ Zrinščak taj period vidi kao period koji je kasnije s pravom indetifikovan kao period socijalnih prava i temeljne socijalne sigurnosti, nezavisno od svih njegovih problema i nedosljednosti.¹¹

Bez obzira što su prve godine nakon Drugog svjetskog rata u potpunosti bile naslonjene na misao da će socijalizam riješiti sve probleme nezaposlenosti, stvari se nijesu odvijale u tom pravcu. Naprotiv, razvojem društva sve više se uočavao problem nezaposlenosti, odnosno problem egzistencijalne nezbrinutosti nezaposlenih. U namjeri da se problemu pođe u susret, već 1952. godine uvedeni su određeni oblici materijalne pomoći nezaposlenima, a republike su kroz svoja zakonodavstva uređivale bliže uslove za ostvarivanje tih prava, koja su se u najvećoj mjeri sastojala od novčane pomoći, novčanog osiguranja, zdravstvenog osiguranja i drugih mjera pomoći.¹² Crna Gora, kao jedna od republika, nije bila izuzetak u tadašnjoj novoformiranoj državi. Odmah nakon rata republički organi kreću u duhu proklamovanih ciljeva socijalizma.

Tadašnji ministar, nadležan za poslove socijalne politike, Vuko Tmušić, na osnovu člana 5. Zakona o obrazovanju Vlade, kao tadašnjeg najvišeg naredbodavnog organa Federalne Crne Gore pri Ministarstvu socijalne politike, 17. decembra 1945. godine obrazuje Socijalni savjet za zaštitu djece, porodice i mladeži u čijem sastavu imenuje ministra socijalne politike kao predsjednika, tj. sebe, sekretara, odnosno načelnika odjeljenja nadležnog za zaštitu materijalne pomoći, djece i mladeži i predstavnika Ministarstva narodnog zdravlja.¹³ Takođe, istom tom Odlukom inicirano je da se u svakom sreskom i gradskom narodnom odboru formiraju odbori za zaštitu materijalne pomoći, djece i mladeži, a da se pri odsjecima zdravstveno socijalnim postavu referenti za zaštitu ove tri kategorije, kao i da se u svim odborima postavu staratelji za zaštitu djece i porodice.¹⁴ Svim ovim, jasna je bila namjera da se odmah nakon rata krenulo u zaštitu najranjivijih kategorija stanovništva Crne Gore.

Takav put dodatno je osvijetljen i Odlukom da se izvrši revizija svih penzija, pomoći i izdržavanja samoupravnih službenika na cjelokupnoj teritoriji

¹⁰ Natalija Perišić, Jelena Vidojević, „Konceptualizovanje siromaštva u socijalnoj politici i praksi”, *Politička misao*, Vol. 57, br. 3, 2020, str. 150–173.

¹¹ Siniša Zrinščak, „Socijalna politika u kontekstu korjenite društvene transformacije postkomunističkih zemalja”, *Revija za socijalnu politiku*, Vol. 10, br. 2, 2003, str. 135–159.

¹² Drenka Vuković, *Sistemi socijalne sigurnosti*, Fakultet političkih nauka Beograd, Beograd, 1998, str. 136.

¹³ „Odluka o reviziji penzija, pomoći i izdržavanja samoupravnih službenika na teritoriji Federalne Crne Gore”, *Službeni list SRCG*, br. 8, Podgorica, 1945, str. 74.

¹⁴ *Isto*, str. 74.

Crne Gore koje su isplaćivane iz raznih fondova po pomenutoj odluci NKOJ, od 19.12.1944. godine.¹⁵ Do izvršenja pomenute odluke obustavljena je bila dalja isplata svih prethodnih davanja. Uvedena je nova isplata dotadašnjim korisnicima, koju su mogli ostvariti jedino ako su bili nesposobni za privređivanje i ako nijesu imali od ličnog rada i imanja stalni prihod veći od maksimalnog iznosa predviđenog novom Odlukom.¹⁶ Nesposobnim licima, u smislu nove Odluke, smatrana su ona lica za koja se to utvrdi ljekarskim pregledom, kao i druga lica starija od 50 godina.¹⁷ Ovo se nije odnosilo samo na porodične penzionere, ako su u pitanju udovice i na djecu do 18. godine života. Djeca koja su na redovnom školovanju takođe su mogla da uživaju ovu vrstu pomoći do 23. godine života. Primanja po odlukama iz 1944. i 1945. godine *smatraju se pretečama prava na materijalno obezbjeđenje lica i porodica u stanju socijalne potrebe u poslijeratnoj Crnoj Gori.*

Nedugo zatim u pravnom poretku Crne Gore uvodi se novo pravo. Naime, Uredbom iz 1953. godine uvodi se pravo na novčanu pomoć žrtvama fašističkog terora, porodicama žrtava, kao i porodicama kasnije umrlih žrtava fašističkog terora.¹⁸ Uredbom su precizirani svi uslovi i procedure za ostvarivanje ovog prava. U najkraćem, pravo na pomoć po Uredbi pripadalo je licima pod uslovom da su: 1) nesposobna za privređivanje; 2) da nemaju neophodnih sredstava za izdržavanje i nijesu zbrinuta u neku socijalnu ustanovu; 3) da nijedan član porodice koji je po zakonu obavezan da ih izdržava nije sposoban za privređivanje niti ima stvarne mogućnosti za izvršenje zakonske obaveze izdržavanja, a nesposobnim za privređivanju u smislu Uredbe su se smatrali: 1) djeca do navršene 17. godine života; 2) žene poslije navršene 55. godine života; 3) muškarci poslije navršene 65. godine života; 4) žene, majke bez obzira na godine starosti ako su imale dvoje djece do 14. godine ili jedno dijete do 7. godine starosti, dok je u svim ostalim slučajevima nesposobnost utvrđivala nadležna zdravstvena komisija.¹⁹

U prvim godinama nakon rata, uvođenjem novih prava ali i svim drugim što se dešavalo u poslijeratnoj Jugoslaviji, sve je ukazivalo na to da je iskorjenjivanje siromaštva u socijalističkoj Jugoslaviji bilo usklađeno sa doktrinama

¹⁵ „Odluka o reviziji penzija, pomoći i izdržavanja samoupravnih službenika na teritoriji Federalne Crne Gore”, *Službeni list SRCG*, br 8, Podgorica, 1945, str. 70.

¹⁶ *Isto*, str. 70.

¹⁷ *Isto*, str. 70.

¹⁸ „Uredba o dodjeljivanju novčane pomoći žrtvama fašističkog terora i porodicama žrtava fašističkog terora”, *Službeni list SRCG*, br. 9, 1953, Podgorica, str. 60.

¹⁹ *Isto*, str. 60.

društvenog razvoja socijalističkog jugoslovenskog društva.²⁰ Vidljiva je bila činjenica da se u okviru ideologije socijalizma, kao zvanične vladajuće doktrine, težilo ostvarivanju ideologije radikalnog egalitarizma.²¹ Sve je ukazivalo na to da, kako navode Perišić i Vidojević, „socijalistički period predstavlja period značajnih socijalnih prava i suštinske socijalne sigurnosti”.²² Prateći svoju ideološku postavku u narednim decenijama socijalizma, primjetno je kako širenje obima prava namijenjenih onima koji se nalaze na rubu egzistencije tako i uvođenje novih kategorija korisnika u postojeća prava.

Tako se 10. marta 1967. godine usvaja Zakon o *materijalnom obezbjeđenju učesnika Narodnooslobodilačkog rata*. Po prvi put u ovom zakonu se u Crnoj Gori pominje naziv materijalno obezbjeđenje za pravo namijenjeno onim kategorijama stanovnika za čiju elementarnu egzistenciju brigu treba da preuzme država. Novim zakonom se otvaraju vrata svim učesnicima Narodnooslobodilačkog rata i članovima njihovih porodica da ostvare određenu vrstu novčane nadoknade. Naime, novo pravo su mogli koristiti oni učesnici koji su bili nesposobni za privređivanje i oni koji nijesu imali sredstva za izdržavanje, u najgrubljoj formulaciji ovog prava.²³ Materijalno obezbjeđenje kao pravo, iz te 1967. godine, imalo je i nekoliko svojih oblika, odnosno ono se sastojalo iz: 1) novčane naknade; 2) dodataka na djecu; 3) zdravstvene zaštite; 4) naknade i pomoći u slučaju smrti.²⁴

Visina novčane naknade korisnika prava bila je definisana zavisno od strukture porodice, visine prihoda, samohranosti, bolesti i invaliditeta, a o samom pravu je rješavano na opštinskom nivou, odnosno u mjesto stanovanja podnosioca zahtjeva, od strane organa nadležnog za poslove socijalne zaštite, dok su neophodna sredstva za korisnike ovog prava obezbjeđivana u republičkom budžetu.²⁵ U tom vremenu, odnosno i par godina ranije, dolazi i do osnivanja prvih radnih organizacija socijalne zaštite. Tako 1953. godine na Cetinju biva oformljen SIZ zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja

²⁰ Natalija Perišić, Jelena Vidojević, *Konceptualizovanje siromaštva u socijalnoj politici i praksi*, nav. djelo, str. 150–173.

²¹ Uglješa Janković, *Javne politike u procesu redukcije siromaštva u Crnoj Gori od 2000. do 2012. godine*, doktorska teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2014, str. 88.

²² Natalija Perišić, Jelena Vidojević, *Konceptualizovanje siromaštva u socijalnoj politici i praksi*, nav. djelo, str. 150–173.

²³ „Zakon o materijalnom obezbjeđenju učesnika narodnooslobodilačkog rata”, *Službeni list SRCG*, br. 12, Podgorica, 1967, str. 137.

²⁴ *Isto*, str. 138.

²⁵ *Isto*, str. 138.

radnika i zemljoradnika Cetinje, SIZ socijalne i dječje zaštite Cetinje.²⁶ Deset godina kasnije, 14.12.1963, osnovan je i Centar za socijalni rad u Nikšiću, takođe kao radna organizacija oformljena od strane Skupštine opštine Nikšić, rješenjem br. 01-15647/1, a 22. februara 1972. godine osniva se i Centar za socijalni rad za opštine Berane, Andrijevića i Petnjica, osnovan tada kao Centar za socijalni rad opštine Ivanograd, sa sjedištem u Ivanogradu, rješenjem Opštinske skupštine Ivanograd broj 01-1123.²⁷ U većini drugih gradova tadašnje Crne Gore, u istom ovom vremenskom razdoblju, takođe bivaju osnovane radne organizacije socijalne zaštite.

Ostvarivanje prava po novom zakonu, kojim se regulišu prava iz oblasti socijalne zaštite, na koji se čekalo do 1982. godine, upravo je implementirano preko pomenutih organizacija udruženog rada socijalne i dječje zaštite i samoupravnih interesnih zajednica u Crnoj Gori. Ovim zakonom, između ostalih oblika socijalne zaštite, bilo je definisano i pravo na materijalnu pomoć, današnje materijalno obezbjeđenje, kao pravo koje za cilj ima da se materijalno neobezbijednom licu i članovima njegove uže porodice obezbijede neophodna sredstva za izdržavanje, kao i da se drugim licima u stanju socijalne potrebe obezbijede sredstva neophodna za ublažavanja teškoća izazvanih posebnim okolnostima.²⁸ Materijalna pomoć sastojala se od stalne pomoći, jednokratne novčane i pomoći u naturi.²⁹ U smislu ovog Zakona, odraslim licima smatrana su ona lica koja su nesposobna za rad i privređivanje i koja nijesu imala obezbijedena potrebna sredstva za život po drugom osnovu. Zakonom je takođe bilo propisano da se vrsta, oblik i obim zaštite određuje u skladu sa potrebama korisnika i mogućnostima interesne zajednice, uzevši u obzir i uslove sredine u kojoj živi korisnik.³⁰

MATERIJALNO OBEZBJEĐENJE U POSTSOCIJALISTIČKOJ CRNOJ GORI

Silazak socijalizma sa istorijske scene, koji je uslijedio krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog vijeka, donio je sa sobom brojne izazove tadašnjim društvima Jugoslavije, čiju sudbinu je dijelila i Crna Gora. Od promjene vlasti starog socijalističkog režima i promjene državnog modela u

²⁶ <https://www.csrcg.me/index.php/berane/o-nama> (Pristupljeno 02. decembra 2021).

²⁷ *Isto*.

²⁸ „Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti”, *Službeni list SRCG*, br. 12, Podgorica, 1982, str. 278.

²⁹ *Isto*, str. 278.

³⁰ *Isto*, str. 279.

okviru kojeg je Crna Gora do tada funkcionisala, do uvođenja višepartijskog sistema, erupcije nacionalizama i ulaska Crne Gore u građanski rat koji je dodatno unazadio i do tada nedovoljno razvijeno crnogorsko društvo.³¹ Crna Gora se iznenada našla u brojnim nevoljama. Građanski rat izazvao je eskalaciju izbjeglica iz zemalja, već bivše Jugoslavije, od kojih su mnogi svoje utočište tražili u Crnoj Gori. Sve skupa činilo je ekonomsku situaciju u Crnoj Gori nikad gorom, a izazove pred tadašnjim cjelokupnim sistemom socijalne zaštite nikad većim.

Kako svaka ekonomska kriza u prvi plan izbaci mreže socijalne sigurnosti, tako je i kriza devedesetih pokazala značaj materijalnog obezbjeđenja kao prava u sistemu socijalne zaštite Crne Gore. U središtu previranja, tačnije 30. oktobra 1990. godine, usvojen je novi Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti u kojem je pravo na materijalno obezbjeđenje bilo propisano kao jedno od osnovnih prava iz socijalne zaštite. Pravo po ovom zakonu mogle su ostvariti one porodice čiji prihodi su bili manji od minimuma socijalne sigurnosti propisane tim zakonom, pod nizom i drugih uslova, u smislu neposjedovanja poljoprivrednog zemljišta, veće nepokretne imovine i slično.³² Nivo socijalne sigurnosti utvrđen je bio u odnosu na prosječni čist lični dohodak ostvaren po radniku u privredi Republike u prethodnom kvartalu, a materijalno obezbjeđenje bilo je utvrđeno u mjesečnom novčanom iznosu u visini razlike između mjesečnih prihoda porodice po svim osnovima i nivoa socijalne sigurnosti utvrđene tim zakonom.³³ O pravu na materijalno obezbjeđenje shodno Zakonu odlučivao je nadležni Centar za socijalni rad osnovan za teritoriju opštine u kojoj je podnosilac zahtjeva imao prebivalište, a postupak je bio hitan.³⁴

Od kolike je važnosti bilo materijalno obezbjeđenje kao pravo u devedesetim godinama prošlog vijeka dovoljno govori podatak da je u Srbiji i Crnoj Gori BDP u 1993. godini iznosio 40% BDP-a iz 1989, a da je na kraju 1998, odnosno u 1999. godini bilo 32% apsolutno siromašnih.³⁵ Porast broja siromašnih i neophodnost većeg obuhvata stanovništva pravom na materijalno obezbjeđenje inicirali su izmjene zakona. 1995. godine Zakon biva izmijenjen a

³¹ Uglješa Janković, *Javne politike u procesu redukcije siromaštva u Crnoj Gori od 2000. do 2012. godine*, nav. djelo, str. 104.

³² „Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti”, *Službeni list SRCG*, br 39, Podgorica, 1990, str. 683.

³³ *Isto*, str. 683.

³⁴ *Isto*, str. 684.

³⁵ Ivo Bičanić, Vojimir Franičević, „Izazovi stvarnoga i subjektivnog siromaštva i porasta nejednakosti u ekonomijama jugoistočne Europe u tranziciji”, *Financijska teorija i praksa*, Vol. 29, br. 1, 2005, str. 13–36.

uslovi za ostvarivanje prava postavljani znatno liberalnije u odnosu na prethodna zakonska rješenja, pa je stvorena mogućnost za većim obuhvatom stanovništva pravom na materijalno obezbjeđenje. Izmjenama Zakona definisane su brojne pojedinosti koje su bile od uticaja za ostvarivanje prava koje do tada nijesu bile. Osnov za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje utvrđivan je u odnosu na prosječnu platu u republici u odnosu na prethodni kvartal, pa je tako porodicama koje su imale pravo na MOP pripadao mjesečni iznos u sledećem postotku prosječne plate u republici koja je prethodila mjesecu isplate MOP: jednočlana porodica 40%; dvočlana porodica 50%; tročlana porodica 60%; četvoročlana porodica 70%; porodice sa pet i više članova 80%.³⁶

Međutim, Crna Gora se nalazila u konstantnom izazovu po pitanju suočavanja sa siromaštvom i udarom na ekonomiju. Nakon i dalje sve poraznijih podataka o broju siromašnih i padu ekonomije, Crnu Goru je zahvatio i novi talas izbjeglica. NATO bombardovanje Jugoslavije 1999. godine izazvalo je to da u jednom trenutku u Crnoj Gori boravi više od 130.000 izbjeglica i interno raseljenih osoba, s raznih prostora bivše Jugoslavije.³⁷ Sve to je izazvalo i nove pravce djelovanja nacionalne politike u oblasti socijalne zaštite u pravcu potrebe za još većim obuhvatom stanovništva materijalnim obezbjeđenjem porodice, usled sve alarmantnijih podataka. Tako je 2001. godine donešen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, kojim se pravo na MOP postavlja još liberalnije u odnosu na prethodne propise.³⁸ Novom legislativom biva značajno proširen krug korisnika MOP, a broj porodica kojima je MOP i odobren ogleda se u povećanom udijelu MOP-a u ukupnoj socijalnoj zaštiti, sa 18 na 37 procenata ukupnog budžeta.³⁹ Tako je materijalno obezbjeđenje na kraju 2003. godine koristilo 8.971 porodica u Crnoj Gori.⁴⁰ Te godine, pet programa socijalne pomoći u Crnoj Gori predstavljali su skoro 2% BDP-a (MOP, dječji dodatak, tuđa njega, trudnice, boračke naknade).⁴¹

³⁶ „Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti”, *Službeni list SRCG*, br. 16, Podgorica, 1995, str. 65.

³⁷ Dragana Radević, „Izbjeglice i interno raseljene osobe u Crnoj Gori – trajna rješenja”, *Migracijske i etničke teme*, Vol. 21, br. 4, 2005, str. 379.

³⁸ „Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti”, *Službeni list SRCG*, br. 44, Podgorica, 2001, str. 1.

³⁹ „Strategija razvoja i redukcija siromaštva Crne Gore”, *Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja*, Podgorica, 2003, str. 5.

⁴⁰ „Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka – 2009. godina”, *Kancelarija Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori*, Podgorica, 2009, str. 39.

⁴¹ „Strategija razvoja i redukcija siromaštva Crne Gore”, *Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja*, Podgorica, 2003, str. 5.

Treba napomenuti i to da je ipak predviđeno povećanje MOP u Crnoj Gori nakon 2001. godine značilo istovremenu izmijenu propisa u dijelu dječijih dodataka, odnosno njihovo usmjeravanje na korisnike MOP, a to su bili novi kriterijumi u Zakonu. Sa druge strane, došlo je do povećanja pomoći porodicama koje imaju djecu ometenu u razvoju bez obzira na prihod.⁴² U konačnom, izmjene Zakona iz 2001. godine imale su samo jedan cilj, a to je pokušaj ublažavanja posledica sve veće nezaposlenosti i broja onih čije su porodice u tom trenutku bile socijalno ugrožene, jer su podaci bili više nego alarmantni. Prema zvaničnim evidencijama, broj zaposlenih u Crnoj Gori 2002. godine bio je samo 113.827 lica, a prema Anketi o radnoj snazi za isti period on je iznosio 177.617 lica. Sa druge strane, podaci govore da se na evidenciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore u 2002. godini nalazilo 80.584 lica, a prema Anketi 57.688 lica.⁴³

Novi Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti, kojim je regulisano pravo na materijalno obezbjeđenje porodice (MOP), usvojen je 2005. godine.⁴⁴ Kao što smo vidjeli, dvijehiljadite godine su obilježile konstantan rast korisnika ovog prava u Crnoj Gori. Iako je već duži niz godina materijalno obezbjeđenje, bilo ekonomski gledano, najznačajnije pravo u sistemu socijalne zaštite Crne Gore, par godina nakon primjene Zakona iz 2005. godine ipak dolazi do porasta broja korisnika ovog prava u Crnoj Gori, a 2011. 0,5% BDP bilo je predviđeno za implementaciju ovog prava.⁴⁵ U narednoj tabeli prikazaćemo broj i trend rasta broja korisnika prava na MOP u Crnoj Gori nakon 2005. godine, kao i prosječan iznos novčane nadoknade po porodici.

Tabela 1. Korisnici MOP, trendovi kretanja po godinama i prosječni prihod po porodici

Godina	Broj porodica	Broj članova porodice	Prosječno po porodici/€
2006.	12.695	39.403	69,14
2007.	12.741	39.281	76,74
2008.	12.830	39.383	77,32

⁴² „Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti”, *Službeni list SRCG*, br. 44, Podgorica, 2001, str. 2.

⁴³ „Strategija razvoja i redukcija siromaštva Crne Gore”, *Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja*, Podgorica, 2003, str. 16.

⁴⁴ „Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti”, *Službeni list RCG*, br. 78/05, Podgorica, 2005, str. 1.

⁴⁵ <https://www.gov.me/mif/socijalna-i-djecja-zastita> (Pristupljeno 04. decembra 2021).

2009.	13.130	40.222	85,93
2010.	13.746	41.816	86,05

Izvor: Ministarstvo rada i socijalnog staranja, 2006–2010.

Kao što vidimo iz tabele, broj porodica i broj članova porodica koje su ostvarivale pravo na MOP u Crnoj Gori u periodu između 2006. i 2010. godine jeste se izmijenio, odnosno povećao, ali je očigledno i da novi Zakon nije donio krupne novine koje su izazivale dublje promjene. Prije svega, novi zakon je u stvari samo značio usaglašavanje sa brojnim društvenoekonomskim procesima iz tog perioda. Promjena visine iznosa MOP po porodici, odnosno njen trend rasta koji je prikazan u tabeli, nije bila proizvod Zakona iz 2005. godine, odnosno norme koja bi predviđala usklađivanje MOP sa stopom inflacije, već je nadležno ministarstvo mijenjalo iznos MOP svojim odlukama. Pravo se u cjelosti finansiralo iz budžeta države. Crna Gora je za ove namjene 2010. godine izdvojila 0,46% svoga BDP, dok je, na primjer, Srbija izdvajala između 0,14% i 0,17% BDP za MOP, Latvija, Poljska i Estonija oko 0,2% BDP, Litvanija 0,3%, a više su izdvajale Slovačka i Mađarska (oko 0,5% BDP), Češka i Rumunija (0,6%) i Slovenija (0,7%).⁴⁶ Sve do 2013. godine u Crnoj Gori trendovi MOP, kao broja korisnika tako i iznosa MOP, nijesu se značajnije mijenjali.

Međutim, 2013. godine dolazi do usvajanja novog Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti. Tim Zakonom je naziv prava MOP promijenjen u Materijalno obezbjeđenje (MO). Zakon u suštinskom smislu nije pretrpio značajnije izmjene koje bi eliminisale veliki broj korisnika ovog prava u vrijeme njegovog usvajanja. Pravo je, shodno ovom Zakonu, i dalje mogao ostvariti pojedinac, odnosno porodica, ako je pojedinac, odnosno član porodice: 1) nesposoban za rad; 2) sposoban za rad, pod uslovom da je: trudnica; samohrani roditelj; lice koje je završilo školovanje po obrazovnom programu sa 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.⁴⁷

Visina materijalnog obezbjeđenja za pojedinca, odnosno porodicu koji nemaju prihod iznosila je za: 1) pojedinca 63.50 eura; 1a) porodicu sa jednim

⁴⁶ „Sistem socijalne zaštite u Crnoj Gori (finalni nacrt)”, *Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP)*, Podgorica, 2012, str. 20.

⁴⁷ „Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti”, *Službeni list Crne Gore*, br. 027/13, Podgorica, 2013, str. 13.

članom 65.86 eura; 2) porodicu sa dva člana 76.20 eura; 3) porodicu sa tri člana 91.50 eura; 4) porodicu sa četiri člana 108.00 eura; 5) porodicu sa pet i više članova 120.70 eura.⁴⁸ Ovim Zakonom je, za razliku od prethodnog, bilo predviđeno, između ostalog, i usklađivanje prava na MO i to polugodišnje (01. januara i 01. jula tekuće godine) sa kretanjem troškova života i prosječne zarade zaposlenih na teritoriji Crne Gore.⁴⁹ Visina materijalnog obezbjeđenja za porodicu koja je ostvarila prihod određivana je u visini razlike utvrđenog iznosa i prosječnog mjesečnog prihoda porodice iz prethodnog kvartala. Pravo se, takođe, nastavilo isplaćivati iz državnog budžeta. Nakon usvajanja Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti u Crnoj Gori 2013. godine, od 2014. uveden je *Informacioni sistem socijalnog staranja* (ISSS), preko kojeg su elektronski evidentirani svi zahtjevi za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, kao i cjelokupna dokumentacija koja je od uticaja na ostvarivanje ovog prava. Takođe, većina dokumentacije za ostvarivanje ovog prava pribavljala se kroz interoperabilnost⁵⁰ ISSS i drugih baza podataka koje sadrže informacije koje su od uticaja na ostvarivanje prava. Sistem je osmišljen tako da primijeni sve pravne propise i da funkcioniše u okvirima primjenljive zakonske regulative u Crnoj Gori. ISSS je omogućio i elektronsko iniciranje revizije prava na materijalno obezbjeđenje na šestomjesečnom nivou, kako je to regulisano i Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti.

Uvođenjem Informacionog sistema umnogome je olakšan proces podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, a otklonjene su i određene administrativne barijere, koje su vrlo moguće u prethodnom periodu predstavljale i određeni vid prepreke za ostvarivanje ovog prava. Međutim, ISSS je i na drugi način uticao na ovo pravo. Naime, nakon implementacije ISSS došlo je do značajnijeg smanjenja broja korisnika MO usled sveobuhvatne revizije prava koja je izvršena prilikom unosa dotadašnjih podataka u ISSS. Ta činjenica ukazuje da je u implementaciji ovog prava bilo neočekivano puno administrativnih poteškoća u praćenju korisnika, odnosno u šestomjesečnoj reviziji prava ili provjeri podobnosti korisnika za ostvarivanje prava u adekvatnom trenutku. U narednoj tabeli prikazaćemo broj korisnika MO i pomenute trendove kretanja korisnika u periodu 2014. do 2020. godina u Crnoj Gori.

⁴⁸ „Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti”, *Službeni list Crne Gore*, br. 027/13, Podgorica, 2013, str. 14.

⁴⁹ *Isto*, str. 24

⁵⁰ Automatizovana razmjena podataka.

Tabela 2. Korisnici MOP i trendovi kretanja po godinama

Godina	Broj porodica	Broj članova porodice
2014.	12.344	36.829
2015.	11.059	34.903
2016.	8.026	24.213
2017.	9.042	29.840
2018.	9.146	30.594
2019.	8.553	28.800
2020.	8.389	28.338

Napomena: Svi podaci su za decembar navedene godine).
Izvor: Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, 2014–2020.

Prethodna tabela upravo potvrđuje činjenicu da je, bez obzira što Zakon nije donio značajnije izmjene, došlo do naglog smanjenja broja korisnika ovog prava u Crnoj Gori. Na kraju 2020. godine, kao što vidimo, ovo pravo je koristilo 8.389 korisnika sa 28.338 članova porodice. Kako je, po poslednjim podacima Zavoda za statistiku Crne Gore, stopa rizika od siromaštva u Crnoj Gori iznosila 22,6%⁵¹ i kako je ona manja od stope iz 2013. samo za 2,6%⁵², postavlja se pitanje, kakav je smisao i da li je uopšte svrsishodna realizacija ovog novčanog transfera na već viđeni način. To pitanje je posebno naglašeno kada su u pitanju radno sposobni korisnici ovog prava u Crnoj Gori, kojih je u maju 2020. bilo 6.144 porodice, ili 71% od ukupnog broja korisnika ovog prava u navedenom mjesecu.⁵³

ZAKLJUČAK

Materijalno obezbjeđenje, kao pravo iz socijalne zaštite u Crnoj Gori, kao što vidimo, postoji već više od pet decenija, iako u ranijem periodu pod drugačijim nazivom. Razvojem crnogorskog društva širio se i obim prava u sistemu

⁵¹ „Anketa o dohotku i uslovima života (EU-SILC)”, *Zavod za statistiku – MONSTAT*, Podgorica, 2021, str. 1.

⁵² „Statistika dohotka i uslova života”, *Zavod za statistiku – MONSTAT*, Podgorica, 2018, str. 2.

⁵³ „Studija materijalnih davanja”, *Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP)*, Podgorica, 2022, str. 16.

socijalne zaštite, usmjeren od strane države ka onim građanima Crne Gore kojima je pomoć bila neophodna. Isto tako i materijalno obezbjeđenje, kao pravo u postsocijalističkim godinama, postajalo je liberalnije u odnosu na potencijalne korisnike. U Crnoj Gori je kroz ovaj vid novčanog davanja na kraju 2020. godine bilo zaštićeno 8.389 porodica sa 28.338 članova, što čini 4,5% od ukupne populacije Crne Gore. S obzirom na to da je po poslednjim raspoloživim podacima stopa rizika od siromaštva⁵⁴, izmjerena u Crnoj Gori, bila 22,6%, a da Crna Gora broji 620.029 stanovnika, dovoljno govori u prilog činjenici da ovom nadoknadom nijesu obuhvaćeni svi oni građani Crne Gore koji su u potrebi za određenim vidom zaštite ili podrške od strane države⁵⁵.

Adekvatnost iznosa koji država trenutno opredjeljuje porodicama koje se nalaze u stanju socijalne potrebe u Crnoj Gori, može se problematizovati sa više aspekata. Prihodi su znatno ispod nivoa prihoda koji su neophodni za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba. Ako se samo uzme u obzir da je vrijednost minimalne potrošačke korpe za četvoročlano domaćinstvo za decembar 2021. godine iznosila 671,8⁵⁶ eura, a da je iznos materijalnog davanja za četvoročlanu porodicu 116,21⁵⁷ euro, što je za pet puta manje od iznosa neophodnog za minimalnu potrošačku korpu, dovoljno govori koliko MO ne može zadovoljiti potrebe njegovih korisnika u Crnoj Gori. Sa pravom na materijalno obezbjeđenje, a kroz Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti i drugim zakonima, povezan je i niz drugih prava, kao što su: dječiji dodatak, zdravstvena zaštita, troškovi sahrane, jednokratne novčane pomoći, subvencije na električnu energiju, troškovi ishrane u predškolskim ustanovama. Tek kumulativno, ova prava dostižu određeni iznos, ali opet nedovoljno da pređu prag izloženosti riziku od siromaštva koji je u domaćinstvu sa dvije odrasle osobe i dvoje djece mlađe od 14 godina (prema OECD skali) na godišnjem nivou, u 2020. godini iznosio 4.928 eura⁵⁸. Iako je i ISSU u mnogim segmentima pomogao usmjeravanju materijalnog obezbjeđenja ka onim porodicama koje

⁵⁴ Stopa rizika od siromaštva predstavlja udio lica (u ukupnoj populaciji) čiji je ekvivalentni dohodak manji od relativne linije siromaštva. Ova lica nijesu nužno siromašna, već samo imaju veći rizik da to budu.

⁵⁵ „Statistika dohotka i uslova života”, *Zavod za statistiku Crne Gore*, Podgorica 2018, str. 28.

⁵⁶ „Minimalna potrošačka korpa u Crnoj Gori”, *Zavod za statistiku – MONSTAT*, Podgorica, 2022, str. 1.

⁵⁷ „Odluka o usklađivanju visine osnova za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje i visine materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite”, *Vlada Crne Gore*, Podgorica, 2020, str. 1.

⁵⁸ „Anketa o dohotku i uslovima života (EU-SILC)”, *Zavod za statistiku – MONSTAT*, Podgorica, 2021, str. 1.

nemaju zakonskih barijera za ostvarivanje ili korišćenje ovog prava i ispravio greške administriranja ovog prava iz prethodnog perioda, nije poznato u kojoj mjeri je i implementacija ISSS doprinijela osnovnom cilju.

Sagledavajući sve okolnosti, kao i trendove siromaštva, ali i nivo prihoda korisnika ovog prava u periodu primjene aktuelnog Zakona, nameće se osnovno pitanje. Da li materijalno obezbjeđenje, kao novčan transfer, ispunjava svoju svrhu? Da li ispunjava cilj definisan Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti, to jest da li unaprjeđuje kvalitet života i osnažuje pojedinca i porodicu za samostalan i produktivan život.⁵⁹ Trendovi prikazani u ovom radu već sada ispostavljaju neophodnim izgradnju nove paradigme u borbi sa siromaštvom potencijalnih korisnika ovog prava u Crnoj Gori. Prije svega se ona može ticati radno sposobnog dijela populacije, koja se, očigledno je, mora u potpunosti mobilizovati, kako bi kroz rad obezbijedila egzistencijalne potrebe.

Generalno, materijalno obezbjeđenje kao pravo u sistemu socijalne zaštite i način njegove implementacije, ali i efekti ovog prava na krajnjeg korisnika u vremenu neophodnosti strateškog planiranja svakog budžetskog izdatka u Crnoj Gori moraju biti dodatno istraženi.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] „Anketa o dohotku i uslovima života (EU-SILC)”, *Zavod za statistiku – MONSTAT*, Podgorica, 2021.
- [2] Bićanić, Ivo, Franičević Vojimir, „Izazovi stvarnoga i subjektivnog siromaštva i porasta nejednakosti u ekonomijama jugoistočne Europe u tranziciji”, *Financijska teorija i praksa*, Vol. 29, br. 1, 2005, str. 13–36.
- [3] Dokić, Marko, „Preobražaji teorije blagostanja”, *Prolegomena: Časopis za filozofiju*, Vol. 15, br. 2, 2016, str. 189–208.
- [4] Gombač, Jure, „Novo urejanje socialnega skrbstva v Sloveniji”, *Zgodovinski časopis*, Vol. 54, br. 1, 2000, str. 89–109.
- [5] Čekerevac, Ana, *Međunarodna socijalna politika*, Samostalno izdanje, Beograd, 2005.
- [6] Janković, Uglješa, *Javne politike u procesu redukcije siromaštva u Crnoj Gori od 2000. do 2012. godine*, doktorska teza, Fakultet političkih nauka Univerzitet u Beogradu, 2014.
- [7] Matković, Gordana, *Država blagostanja u zemljama Zapadnog Balkana*, Centar za socijalnu politiku, Beograd, 2017.

⁵⁹ „Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti”, *Službeni list Crne Gore*, Podgorica br. 027, 2013.

- [8] „Minimalna potrošačka korpa u Crnoj Gori”, *Zavod za statistiku – MONSTAT*, Podgorica, 2022.
- [9] „Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka – 2009. godina”, *Kancelarija Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori*, Podgorica, 2009.
- [10] Puljiz, Vlado et al., *Socijalna politika Hrvatske*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2008.
- [11] Perišić, Natalija, Vidojević Jelena, „Konceptualizovanje siromaštva u socijalnoj politici i praksi”, *Politička misao*, Vol. 57, br. 3, 2020, str. 150–173.
- [12] „Odluka o reviziji penzija, pomoći i izdržavanja samoupravnih službenika na teritoriji Federalne Crne Gore”, *Službeni list SRCG*, br. 8, Podgorica, 1945.
- [13] „Odluka o usklađivanju visine osnova za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje i visine materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite”, *Vlada Crne Gore*, Podgorica, 2020.
- [14] Radević, Dragana, „Izbjeglice i interno raseljene osobe u Crnoj Gori – trajna rješenja”, *Migracijske i etničke teme*, Vol. 21, br. 4, 2005, str. 379–391.
- [15] „Statistika dohotka i uslova života”, *Zavod za statistiku – MONSTAT*, Podgorica, 2018.
- [16] „Studija materijalnih davanja”, *Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP)*, Podgorica, 2022.
- [17] „Sistem socijalne zaštite u Crnoj Gori (finalni nacrt)”, *Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP)*, Podgorica, 2012.
- [18] „Strategija razvoja i redukcija siromaštva Crne Gore”, *Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja*, Podgorica, 2003.
- [19] Taylor-Gooby, Peter, *The Double Crisis of the Welfare State and What We Can do About It*, Palgrave Macmillan, London, 2013.
- [20] „Uredba o dodjeljivanju novčane pomoći žrtvama fašističkog terora i porodicama žrtava fašističkog terora”, *Službeni list SRCG*, br. 9, Podgorica, 1953.
- [21] Vuković, Drenka, *Socijalno obezbjeđenje*, Centar za socijalni rad Kraljevo, Beograd, 1994.
- [22] Vuković, Drenka, *Sistemi socijalne sigurnosti*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1998.
- [23] „Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti”, *Službeni list Crne Gore*, br. 027, Podgorica, 2013.
- [24] Zrinščak Siniša, „Socijalna politika u kontekstu korjenite društvene transformacije postkomunističkih zemalja”, *Revija za socijalnu politiku*, Vol. 10, br. 2, 2003, str. 135–159.
- [25] „Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti”, *Službeni list RCG*, br. 78/05, Podgorica, 2005.
- [26] „Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti”, *Službeni list SRCG*, br. 44, Podgorica, 2001.
- [27] „Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti”, *Službeni list SRCG*, br. 16, Podgorica, 1995.

- [28] „Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti”, *Službeni list SRCG*, br. 39, Podgorica, 1990.
- [29] „Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti”, *Službeni list SRCG*, br. 12, Podgorica, 1982.
- [30] „Zakon o materijalnom obezbjeđenju učesnika narodnooslobodilačkog rata”, *Službeni list SRCG*, br. 12, Podgorica, 1967.

Ivan Mitrović

MATERIAL SECURITY AS A RIGHT IN THE SOCIAL PROTECTION SYSTEM OF MONTENEGRO

Abstract

In the following paper, we first try to understand the historical context of the emergence, and subsequent development of social assistance, as a right in the social protection system of Montenegro, and the way of its normative establishment in the legal order of Montenegro in different periods of its development. In order to achieve its goal, the paper highlights the importance of social assistance as a right in the fight against poverty in different periods of development of the Montenegrin welfare state. Although this right is one of the social mechanisms in the fight against poverty and although during the entire period of its existence in Montenegro it has been normatively adapted to the new social circumstances, the question still arises as to its effectiveness in combating poverty of its beneficiaries in Montenegro.

Keywords:

Social assistance, Financial assistance, Poverty, socialist Yugoslavia, transition, Social care informational system.