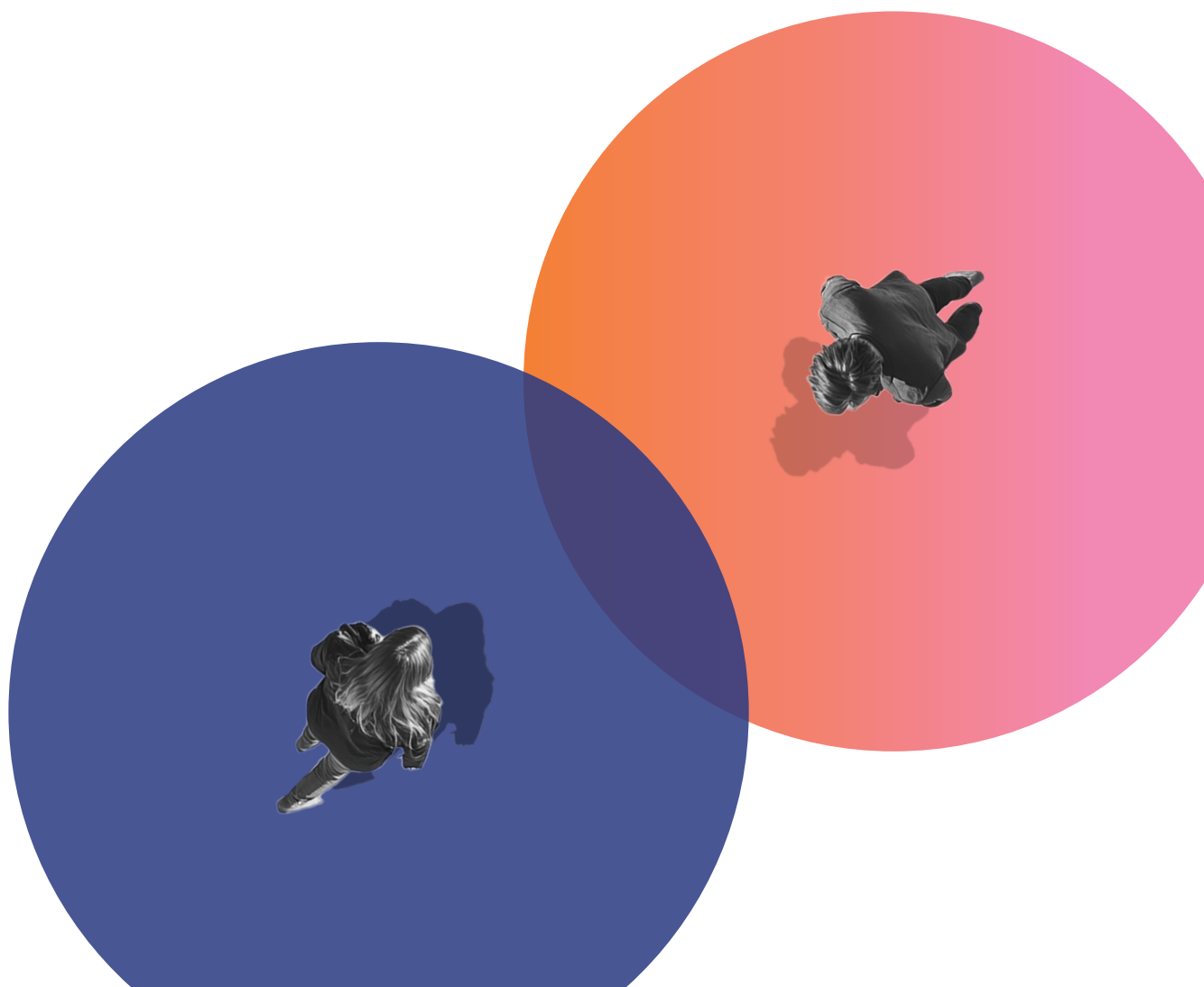


DEMOGRAFSKA KRIZA:

Da li Crna Gora planira ili improvizuje?





DRUŠTVO
STATISTIČARA
I DEMOGRAFA
CRNE GORE



Izdavač:

Društvo statističara i demografa

Autor/ka:

Gordana Radojević
Dragan Koprivica

Za izdavača:

Gordana Radojević

Podgorica, mart 2025.

Uvod

Demografska slika Crne Gore

- 1.1** Zašto Crna Gora ne uspijeva povećati broj stanovnika?
- 1.2** Crna Gora u demografskom neskladu: Nestajanje sjevera i pretrpanost juga
- 1.3** Crna Gora gubi i svoje, ali i strane državljane – da li smo zemlja iz koje se samo odlazi?
- 1.4** Starenje populacije: Hoće li Crna Gora ostati bez mladih?
- 1.5** Umiremo više, a ne znamo zašto: Problem dostupnosti podataka

Kako svijet rješava demografske izazove? Pouke za Crnu Goru?

- 2.1** Kako države podržavaju porodice: Novac, usluge ili poreske olakšice?

Populaciona politika u Crnoj Gori: između kratkoročnih rješenja i dugoročnih izazova

- 3.1** Ko donosi odluke o populacionoj politici? Problem populizma, koordinacije i odgovornosti

Strateški pristup ili politički populizam? Smjernice za dugoročne demografske mjere

Uvod

Crna Gora se već duži niz godina suočava s nepovoljnim, a u posljednje tri godine i negativnim demografskim trendovima. Kao ključno rješenje za zaustavljanje ovih trendova, kreatori javnih politika vide u povećanju prosječne zarade ili bruto domaćeg proizvoda kao ključne mjere za razvoj stanovništva. Međutim, stvarnost pokazuje drugačiju sliku. Bez obzira na povećanje prosječne zarade i dinamičnih stopa rasta BDP-a, broj stanovnika koji odlaze iz Crne Gore nastavlja rasti. U periodu između dva popisa, od 2011. do 2023. godine oko 94 hiljade lica napustilo je zemlju. To znači da je prosječno dnevno 22 stanovnika ili oko 6 porodica odlazilo iz Crne Gore u potrazi za boljim uslovima života širom svijeta. Za 13 godina izgubili smo populaciju veličine današnjih Nikšića, Berana i Gusinja.

Iako je 44. Vlada Crne Gore, među prvim otvorila pitanje populacione politike i formirala Savjet za demografiju, dosadašnje aktivnosti i najavljeni pravci populacione politike ne ulivaju optimizam. Planirane mjere kao što su bonusi za rođenje djeteta, besplatni stanovi na selu i mogućnost jednom roditelju da bude na plaćenom odsustvu tri godine, iako potrebne, nijesu prilagođene potrebama savremenog društva. Čini se da su prioriteti mlađih generacija nadmašili isključivo ekonomske podsticaje i da su sve više vezani za kvalitet života, vladavinu prava i obrazovni sistem, koji predstavljaju ključne preduslove za donošenje odluka o životu i planiranju porodice u određenom geografskom području.

Nastavak insistiranja isključivo na finansijskim podsticajima, bez stvaranja suštinskih preduslova za kvalitetan život mogao bi uvesti Crnu Goru u novu fazu populizma, ali čak i diskriminacije. Populacione mjere ne smiju biti nepromišljene, niti uvedene bez pouzdanih dokaza da će donijeti benefit društvu u dugom roku.

Da bismo izbjegli ponavljanje grešaka iz prošlosti, i pratili iskustvo razvijenih država u kreiranju populacionih mjera u ovoj publikaciji želimo da skrenemo pažnju na najvažnije probleme u kretanju stanovništva Crne Gore, te dati puteve za njihovo rješavanje.

U ovoj publikaciji predstavljamo sažete zaključke i ključne podatke naših analiza, dok su detaljnije informacije dostupne za razmjenu sa svim zainteresovanim stranama. Otvoreni smo za dijalog i cijenimo konstruktivne sugestije i komentare koji mogu doprinijeti unapređenju naših publikacija.

1 Demografska slika Crne Gore

1.1 Zašto Crna Gora ne uspijeva povećati broj stanovnika?

Crna Gora se suočava s ozbiljnom demografskom stagnacijom. Prema posljednjem popisu stanovništva iz 2023. godine, broj stanovnika je dostigao 623.633, ali pravi demografski rast je gotovo neprimjetan. U odnosu na popis iz 2011. godine, broj onih koji žive u Crnoj Gori povećan je samo za 0,6%, odnosno za 3.604 lica. Za državu koja se suočava s velikim ekonomskim i socijalnim izazovima, ovakav rast stanovništva je zabrinjavajući, jer pokazuje da demografski trendovi ne podržavaju potrebnu stabilnost i održivost.

U prosjeku, između dva popisa, dnevno su se rađala 22 novorođenčeta, dok je 20 ljudi umiralo. Iako je ovaj prirodni priraštaj još uvijek pozitivan, migracioni tokovi izazivaju zabrinutost, jer broj onih koji odlazi iz Crne Gore prevazilazi broj onih koji je naseljavaju. U prosjeku između dva posljednja popisa, 21 stranac naseljavao je Crnu Goru svakog dana, ali sa druge strane 22 stanovnika Crne Gore su odlazila iz zemlje. Ovaj trend znači da Crna Gora nije u mogućnosti da zadrži svoje stanovništvo koje u kontinuitetu odlazi, a ni da sprovede strukturalne promjene koje bi trebale osigurati dugoročnu stabilnost ukupne populacije.

1.2 Crna Gora u demografskom neskladu: Nestajanje sjevera i pretrpanost juga

Demografske promjene u Crnoj Gori donose sve veće regionalne razlike u raspodjeli stanovništva. Dok je ukupan broj stanovnika u zemlji rastao, unutar zemlje se dešavaju alarmantne promjene koje mogu ozbiljno uticati na ravnomjeran razvoj.

Sjever Crne Gore suočava se s dramatičnom depopulacijom. U posljednjih 12 godina, broj stanovnika na sjeveru opao je za 14,2%, što znači da je 25.247 ljudi napustilo ovaj region. Danas, sjever čini samo 24,5% ukupnog broja stanovnika, dok se prilike i mogućnosti sve više koncentrišu u glavnom gradu, gdje živi gotovo 1/3 naše populacije. Ovaj trend dovodi do ozbiljnih izazova u ravnomjernom razvoju i planiranju.

Na primorju situacija je potpuno drugačija. Rast broja stanovnika za 10,1% postao je gotovo nezaustavljiv, zahvaljujući imigraciji kako sa sjevera, tako i iz inostranstva. Dok se sve opštine na obali, osim Kotora, mogu pohvaliti pozitivnim migracionim saldom, jasno je da primorski gradovi postaju prenatrpani, dok sjever i značajan dio središnjeg regiona, sve više ostaje bez svog stanovništva.

1.3 Crna Gora gubi i svoje, ali i strane državljane – da li smo zemlja iz koje se samo odlazi?

Crna Gora je sve privlačnija strancima, ali istovremeno ostaje zemlja iz koje ljudi odlaze – i domaći i strani. Iako su stranci prema popisu iz 2023. godine čine 7,5% populacije, što je skok od 65% u odnosu na 2011. godinu, to nije bilo dovoljno da nadoknadi odlazak našeg stanovništva. Poređenjem popisnih podataka, dolazi se do poražavajuće činjenice da je između 2011. i 2023. godine više ljudi je napustilo Crnu Goru nego što ih je doselilo, i to čak 4.898 više.

I dok su donedavno Rusi i Srbi činili polovinu svih stranih državljana (50%), uz značajno prisustvo državljana Turske (9,6%) i Bosne i Hercegovine (7,8%), samo godinu dana kasnije slika se drastično promijenila. Ukrajinci su napustili Crnu Goru brže nego što su stigli, jer se njihov broj smanjio za čak 55,6% za samo godinu dana. I broj Rusa je u padu za 15,6%, što je direktno uticalo na ukupan pad broja stranaca u zemlji za 4,1% između 2023. i 2024. godine.

Sa druge strane, broj državljana Turske porastao je za 23,6%, Njemaca za 48,1%, a Azerbejdžanaca za nevjerovatnih 385% u 2024. godini. Ipak, ni ovaj priliv nije bio dovoljan da održi broj stranaca na nivou iz 2023. godine. Zašto Crna Gora postaje tranzitna stanica umjesto trajni dom, je pitanje koje zahtjeva posebno istraživanje. Međutim, jedno je sigurno – trendovi pokazuju da Crna Gora ne gubi samo svoje ljude, već i one koji su donedavno ovdje tražili svoju budućnost.

1.4 Starenje populacije: Hoće li Crna Gora ostati bez mladih?

Crna Gora nezaustavljivo stari, a mladi odlaze u sve većem broju. Prema popisu iz 2023. godine, prosječna starost stanovnika dostigla je 39,7 godina, a sve ukazuje na to da će taj broj nastaviti da raste. Dvostruki demografski udar – niska stopa nataliteta i masovni odlazak mladih ubrzano guraju zemlju u stanje duboke demografske starosti.

Podaci pokazuju da je, u odnosu na 2011. godinu, Crnoj Gori “nestalo” oko 30.000 osoba mladih od 30 godina – bilo da su emigrirali ili se u njoj nikada nijesu ni rodili. Posebno zabrinjava smanjenje broja djece i adolescenata, jer stanovništvo u uzrastu od 0 do 14 godina kontinuirano opada, što znači da ćemo uskoro imati više penzionera nego radno sposobnih građana.

Istraživanja pokazuju da mladi odlaze zbog otežanog pristupa tržištu rada, niskih plata, neusklađenog obrazovnog sistema sa potrebama tržišta rada, kao i selektivne vladavine prava. I dalje nema preciznih podataka o tačnom broju lica koja napuštaju Crnu Goru, jer građani nijesu obavezni odjaviti prebivalište prilikom odlaska, što dodatno otežava donošenje kvalitetnih politika koje bi zaustavile odlazak mladih.

Ovakvi trendovi već sada stvaraju ozbiljne posljedice, kao što je povećan pritisak na penzioni fond, zdravstveni sistem i tržište rada, dok se ekonomski i demografski potencijal zemlje smanjuje. Stoga, vrijeme je za ozbiljan dijalog i konkretne akcije – ulaganje u reformu obrazovanja, stvaranje povoljnijih uslova za preduzetništvo u digitalnom društvu, kao i osiguranje većeg nivoa pravne i ekonomske sigurnosti.

1.5 Umiremo više, a ne znamo zašto: Problem dostupnosti podataka

Mortalitet u Crnoj Gori nastavlja da raste, što postavlja ozbiljna pitanja o zdravstvenim trendovima i potrebama stanovništva. Opšta stopa mortaliteta, koja je prije pandemije varirala između 10,2% i 10,6%, naglo je skočila na 14,7% tokom pandemije, dok je u 2023. godini iznosila 11,4%. Međutim, uprkos ovom trendu, ključni podaci o uzrocima smrti prema godinama starosti i polu ostaju nepoznati – statistika o uzrocima smrtnosti, za koju je nadležan Institut za javno zdravlje, nije dostupna od 2020. godine.

Ovaj nedostatak ažurnih i pouzdanih podataka otežava prepoznavanje zdravstvenih rizika i planiranje efikasnih politika javnog zdravlja. Bez jasnog uvida u vodeće uzroke smrtnosti, zdravstveni sistem ostaje bez ključnih informacija potrebnih za pravovremene preventivne mjere, unapređenje zdravstvenih usluga i donošenje odluka zasnovanih na podacima. Posebno zabrinjava činjenica da je Crna Gora izašla iz pandemijskog perioda bez jasne slike o dugoročnim zdravstvenim posljedicama, što može imati ozbiljne implikacije na zdravstvenu zaštitu i demografsku dinamiku u godinama koje dolaze.

2 Kako svijet rješava demografske izazove? Pouke za Crnu Goru?

Prema podacima Ujedinjenih nacija, još 2019. godine gotovo polovina svjetske populacije živjela je u zemljama u kojima natalitet nije bio dovoljan da održi prirodni rast stanovništva. Ovaj problem najizraženiji je upravo tamo gdje bismo ga najmanje očekivali – u ekonomski najrazvijenijim državama Evrope, Sjeverne Amerike, Azije, Australije i Novog Zelanda. Međutim, iskustva različitih zemalja u kreiranju populacionih politika pokazuju da ne postoji univerzalno rješenje za demografske izazove. Dok se pojedine države oslanjaju na direktne finansijske podsticaje, druge prepoznaju da je dugoročno održiviji pristup stvaranje sveukupno boljih životnih uslova za građane. Problem niskog nataliteta nije samo ekonomski, već je duboko ukorijenjen u društvenim strukturama, nejednakostima i kvalitetu života.¹

Dok jedni koriste mjere za podsticaj nataliteta, drugi to ne rade smatrajući da one nemaju dugoračan efekat. Čak 72% od 197 država svijeta nije preduzelo nikakve konkretne mjere za podsticanje fertiliteta. Stoga, pravo pitanje nije kako prisiliti ili finansirati društvo da rađa više djece, već kako stvoriti uslove u kojima će ljudi zaista željeti da imaju djecu. To znači sigurniji poslovi, bolje obrazovanje, dostupnije stanovanje, fleksibilniji radni uslovi i jednaka podjela porodičnih obaveza. Bez toga, nijedna politika povećanja nataliteta neće donijeti rezultate, jer demografski problem nije samo statistički, već duboko ukorijenjen u društvenim nejednakostima i ekonomskoj nesigurnosti. Budućnost ne zavisi samo od broja rođenih, već od toga koliko je društvo spremno da podrži svoje građane u svim njihovim izborima.

Ukoliko posmatramo samo ekonomski razvijene države, praksa je podijeljenja 50% njih iako bilježi drastičan pad nataliteta, ne sprovodi direktne populacione strategije. Države kao Australija, Kanada, Njemačka, Švedska, SAD i druge, ne koriste zvanične populacione politike, jer smatraju da problem nije samo u brojkama o natalitetu već u društvenim vrijednostima i pravima. Reproductivno pravo je osnovno ljudsko pravo – pravo pojedinca da samostalno odlučuje o broju djece i trenutku njihovog rođenja, bez diskriminacije, prisile ili nasilja. Naime, razvijene zemlje koje ne koriste direktne populacione politike polaze od pretpostavke da će ljudi sami odlučiti da imaju djecu onda kada društvo postane stabilnije, sigurnije i inkluzivnije. One investiraju u obrazovanje, zdravstvo, ekonomske reforme i ravnopravnost polova, čime ne samo da indirektno podstiču natalitet, već i jačaju društvenu koheziju i ekonomsku otpornost. Kao primjer iz ove grupe zemalja izdvaja se Švedska, nizak natalitet tretira kroz politiku porodice u okviru koncepta države blagostanja. Naime, usmjerenost Švedske na kvalitet života stanovništva posmatra multidimenzionalno, tako da implicitno kroz različite aspekte utiče na povećanje nataliteta. Posebnu pažnju Švedska kroz radno i drugo zakonodavstvo posvećuje dvostrukoj ulozi žene, kao majke i zaposlenog, rodnu ravnopravnost, što za rezultat ima razvijene institucije i infrastrukturu koja podržava porodice sa djecom.

¹ Podaci preuzeti iz UN (2021): World Population Policies 2021, Policies related to fertility i OECD Family Database

Drugu grupu država čine one koje sprovode eksplicitnu strategiju povećanja nataliteta, kombinacijom različitih mjera. Francuska ima najdužu tradiciju u pogledu populacione politike. Posmatrano kroz duži vremenski period, populaciona politika Francuske sadržala je različite mjere, od onih koje su se odnosile na zabranu abortusa, prodaje i reklamiranja kontraceptivnih sredstava, do mjera koje su karakteristične od druge polovine 20. vijeka, a odnose se na tri osnovna cilja: (i) podrška porodicama u finansiranju troškova koji su vezani za roditeljstvo, (ii) stvaranje povoljnih uslova za podizanje djece, posredstvom mjera koje olakšavaju koordinaciju rada i roditeljstva i dnevnog zbrinjavanja djece i (iii) organizovana zaštita stanovništva, prije svega majki i djece, nizom medicinskih, pravnih i administrativnih mjera. Iako, Francuska vodi dugotrajnu eksplicitnu pronatalitetnu populacionu politiku, nije uspjela podići stopu fertiliteta na nivo koji bi osigurao obnavljanje generacija, ali je uspjela da je održi iznad stope fertiliteta većine razvijenih evropskih zemalja.

Treća grupa država čine one zemlje koje pokušavaju da dominantno finansijskim mjerama povećaju natalitet, pa često se suočavaju s nepredvidivošću rezultata i negativnim efektima. Mađarska koja izdvaja značajna finansijska sredstva za finansiranje porodica sa djecom, koja je uvela beskamratne kredite, oslobađanje od hipoteka, olakšice za kupovinu automobila, subvencije za rešavanje stambenih pitanja, dodatak za brigu o djeci za babe i djedove i druge. Za ovu vrstu mjera potreba su značajna finansijska sredstva, zbog čega često budu ukinute. Na primer, Španija je svojevremeno predložila izdašne isplate za novorođene bebe, ali ih je kasnije morala ukinuti jer nijesu bile finansijski održive. Posebno je zabrinjavajuće što ove mjere mogu imati i negativne posljedice na društvo, poput finansijskih podsticaja koji odvraćaju žene od profesionalnog angažmana, produbljujući rodne nejednakosti i smanjujući ekonomski potencijal države. Umjesto takvih parcijalnih rješenja, potrebno je kreirati dugoročne strategije koje će balansirati ekonomski razvoj, socijalnu sigurnost i individualna prava.

Konsenzus među stručnjacima za populacione politike jeste da su efekti pronatalitetnih politika zasnovanih na finansijskim transferima uglavnom zanemarljivi i često se percipiraju kao privremene. Stoga, demografska obnova ne može se ostvariti isključivo finansijskim podsticajima, već sveobuhvatnim pristupom koji podrazumijeva kvalitetniji život za sve generacije. Fokus na sigurnije poslove, bolje stambene uslove, fleksibilnije radne aranžmane i ravnopravnost polova daleko je efektivnija strategija od jednokratnih podsticaja koji ne adresiraju suštinske uzroke niskog nataliteta. Društva u kojima građani imaju sigurnost, povjerenje u institucije i osjećaj socijalne pravde prirodno će bilježiti više rođenih.

2.1 Kako države podržavaju porodice: Novac, usluge ili poreske olakšice?

Podrška države roditeljima sa djecom obično se sprovodi kroz posebnu politiku porodice ili socijalnu politiku čiji je ona sastavni dio. Javna potrošnja za ovu politiku uključuje finansijsku podršku koja je isključivo namijenjena porodicama i djeci. Potrošnja zabilježena u drugim oblastima poput zdravstva i stanovanja, takođe može pomagati porodicama, ali ne isključivo, pa se ne smatra dijelom direktne podrške porodicama sa djecom.

Države širom svijeta pokušavaju da podrže porodice kroz različite mjere – ali rješenja su daleko od univerzalnih. Dok jedne daju direktne novčane beneficije, druge ulažu u besplatne vrtiće, subvencionisane usluge ili obezbjeđuju poreske olakšice, tako da se izdvajaju tri modela podrške porodicama:

1. Direktne novčane isplate kada država direktno daje novac porodicama kroz dječije dodatke, roditeljske naknade i beneficije za specifične grupe, poput samohranih roditelja ili porodica sa djecom s invaliditetom. Ovaj model je dominantan u većini zemalja OECD-a.²

2. Javna ulaganja u usluge kada država umjesto direktnih isplata ulažu u besplatne vrtiće, subvencionisane programe ranog obrazovanja i pomoć u čuvanju djece. Ovaj model primjenjuju Danska, Finska, Norveška, Švedska, Japan i SAD, jer omogućava roditeljima da rade i ostanu ekonomski aktivni.

3. Poreske olakšice neke države poput Francuske, Njemačke i Mađarske smanjuju poreze roditeljima umjesto da im daju direktan novac. Na ovaj način, veće porodice imaju manja poreska opterećenja, čime im se povećava kupovna moć.

U prosjeku, članice EU troše 2,6% BDP-a na podršku porodicama, dok je taj iznos u OECD zemljama 2,3%, ali razlike su ogromne. Francuska, Švedska, Luksemburg i Poljska izdvajaju čak 3,5% BDP-a, dok su izdvajanja u Španiji, Turskoj i SAD-u ispod 1,5%. Crna Gora se sa 1% BDP-a u 2015–2016. godini svrstava u donji dio ove ljestvice.

Kada je u pitanju zastupljenost pojedinačnih mjera u niskonatalitetnim državama (81 prema UN podacima)³, njih 99% ima neku vrstu porodijskog odsustva, ali razlike su ogromne. U nekim državama EU majke dobijaju više od 20 sedmica plaćenog odsustva, dok u drugima to traje i duže od šest mjeseci. Očinsko odsustvo postaje sve češće – 73% država omogućava očevima da provedu vrijeme s bebom bez gubitka posla, ali često bez pune plate.

Pored toga, subvencionisani vrtići i jaslice postoje u 88% država, omogućavajući roditeljima da nastave raditi dok država preuzima dio troškova brige o djeci. Ali, nije svuda isti model – dok skandinavske zemlje poput Danske i Švedske ulažu u kvalitetne i besplatne vrtiće, u mnogim državama troškovi su i dalje visoki i nedostupni za prosječne porodice.

² OECD-ovih 38 članica su: Austrija, Australija, Belgija, Kanada, Čile, Kolumbija, Kostarika, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Island, Irska, Izrael, Italija, Japan, Koreja, Letonija, Litvanija, Luksemburg, Meksiko, Holandija, Novi Zeland, Norveška, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija, Španija, Švedska, Švajcarska, Turska, Ujedinjeno Kraljevstvo i Sjedinjene Američke Države.

³ Izvor: *World Population Policies Database*

Finansijska podrška kroz dječije dodatke prisutna je u 78% država, ali način isplate varira – negdje su to univerzalni dječiji dodaci, a negdje zavise od prihoda porodice. Roditeljsko odsustvo za brigu o djeci kod kuće postoji u 73% država, ali često je neplaćeno ili dostupno samo majkama.

Jedan od mehanizama podrške jesu i poreske olakšice za porodice, prisutne u 57% država – ali, umjesto direktne pomoći, ovo znači da roditelji sa više djece plaćaju manje poreza, što im dugoročno povećava prihode.

I na kraju – bonus za novorođenče, koji postoji u 49% država, podrazumijeva jednokratnu novčanu naknadu za roditelje nakon rođenja djeteta. Iako zvuči primamljivo, podaci pokazuju da ova mjera ima slab uticaj na dugoročne demografske trendove, jer roditelji donose odluke o djeci na osnovu sigurnosti, a ne jednokratnih isplata.

Ono što se jasno zaključuje da nema univerzalne formule, jer se neke države oslanjaju na direktne isplate, druge ulažu u usluge ili poreske olakšice. Najveći uspjeh bilježe zemlje koje kombinuju sve ove mjere i koje dugoročno grade stabilno okruženje za roditelje. Besplatni vrtići, fleksibilni radni uslovi i roditeljska odsustva doprinose većem broju rođenja, dok novčane naknade često imaju ograničen efekat jer ne rješavaju dublje ekonomske i društvene probleme.

3 Populaciona politika u Crnoj Gori: Između kratkoročnih rješenja i dugoročnih izazova

Bez obzira što su neki elementi populacione politike već prisutni u sektorskim javnim politikama Crne Gore (socijalnoj politici, poreskoj, zdravstvenoj i obrazovanju), njihova koordinacija kao i praćenje efekata na demografski razvoj nikada nije vršen u Crnoj Gori, zbog čega se naša zemlja svrstava među države koja ne vodi populacionu politiku.

Višedecenijski izostanak tijela koje bi vršilo koordinaciju po pitanju uticaja javnih politika na populaciona kretanja i suprotno, uticao je da donosioci odluka u Crnoj Gori predlažu različite populacione mjere, obično kratkoročne prirode, bez prethodnih analiza i dokaza o njihovoj utemeljenosti. Upravo takav pristup doveo je do diskriminacije određenih grupa stanovništva, kao i negativnih posljedica upravo za one kojima se željelo pomoći. Jedan od najistaknutijih primjera ovog pogrešnog načina donošenja populacionih mjera jeste doživotna mjesečna naknada za majke troje i više djece, uvedena 2016. godine. Ukupan broj prijavljenih žena u samo jednoj godini premašio je 22.000, dok je godišnji trošak isplate nadoknada iznosio 56 miliona eura u 2016. godini. Nakon jedne godine, mjera je proglašena diskriminatornom prema drugim ženama i muškarcima od strane Ustavnog suda, jer je favorizovala samo jednu grupu u podizanju i vaspitanju djece. Neuspješna implementacija ove populacione mjere sigurno je ostavila dubok trag na povjerenje budućih generacija u državnu podršku. To nepovjerenje može biti prepreka za oslanjanje na bilo koju vrstu državne pomoći ako se populacione mjere budu sprovodile na sličan način u budućnosti, zbog čega se mora promijeniti pristup u osmišljavanju, prezentaciji, implementaciji i praćenju efekata populacionih mjera.

Ipak, dosadašnje informacije saopštene javnosti iz novoosnovanog vladinog resora za demografiju i mlade, ukazuje da greške iz prošlosti mogu biti ponovljene. Iako je izrada Nacionalne strategije demografije tek najavljena, a demografske promjene između dva popisa 2011–2023. godine još uvijek u potpunosti nepoznate, nijesu bile prepreke kreatorima demografske politike da građanima/kama najave sledeće mjere odnosno pravce demografskog razvoja:

- *Zaustavljanje depopulacije stanovništva, stvaranjem boljih uslova za mlade koji žive u seoskim područjima, kao i zaustavljanje 'odliva mozgova' uz buđenje želje onih koji su pošli da se vrate u svoju domovinu;*
- *Paket mjera za podsticaj rađanja i borbe protiv negativnog prirodnog priraštaja, kao što su obimnije finansijske podrške i smanjene kamatne stope za stambene kredite za mlade roditelje;*
- *Sistemske pristup rješavanju problema u vezi iseljavanja mladih u inostranstvo;*
- *Podsticajnih i razvojnih mjera za bolji život u sada nerazvijenim djelovima države i na selima;*
- *'Bonus za bebu' – novčana sredstava za svako dijete;*
- *Usklađivanje rada i roditeljstva sa akcentom na produženje plaćenog porodiljskog odsustva;*
- *Povećanje dječijih dodataka;*
- *Uvođenje roditeljskog dodatka za roditelje djeteta do navršene tri godine;*

• Stvoriti program koji ima cilj smanjenje migratornih kretanja stanovništva koja dovode do depopulacije u ruralnim područjima, motivisanje seoskog stanovništva da ostane na selu i podsticanje mladih da se vrate na selo rješavanjem i njihovog stambenog pitanja (npr. bespovratna sredstava za kupovinu seoske kuće sa okućnicom mladim bračnim parovima).“⁴

Iz najavljenih mjera u okviru inicijative za izradu Nacionalne strategije demografije, može se zaključiti da Crna Gora očigledno nema sistemski pristup u kreiranju populacione politike. Mjere koje se predlažu su bazirane prvenstveno na finansijskim podsticajima, dok se zanemaruje širi kontekst koji oblikuje demografsku budućnost – poput vladavine prava, ekonomske stabilnosti, kvaliteta života, stanja životne sredine i socijalne infrastrukture.

Najavljeni pravci razvoja kao da u potpunosti ne prihvataju realnost da 38% mladih Crne Gore do 30 godina ima jasan stav da napuste zemlju, kao i razloge zbog kojih odlaze (Centar za građansko obrazovanje, 2022). Prema istom istraživanju, u nizu ponuđenih faktora koji mogu uticati na njihov život, mladi u Crnoj Gori smatraju da je imati dobar posao najvažniji uslov za srećan lični život, potom slijedi želja za životom u zemlji vladavine prava, a na trećem mjestu je ostvarivanje pojedinca u ulozi roditelja. Stoga, fokus populacione politike koji je postavljen na podsticaje za povećanje nataliteta i pokušaj da se “zaustavi depopulacija” kroz finansijske beneficije, treba pomjeriti prema adresiranju ključnih problema zbog kojih mladi i obrazovani odlaze – nesigurnost zapošljavanja, korupcija i nedostatka perspektive. Umjesto toga, predlaže se isplata novčanih bonusa, subvencija i beskamatnih kredita – što u praksi zvuči privlačno, ali nije održivo rješenje ako ne postoji ozbiljna strategija za poboljšanje uslova života i rada.

Sa druge strane, imigracija koja u mnogim državama predstavlja ključni dio demografske politike, nije značajano zastupljena u dosadašnjim najavama. Dok druge zemlje aktivno rade na privlačenju kvalifikovanih migranata, Crna Gora pokušava da kroz programe sezonskog zapošljavanja rješava trenutni demografski problem. Međutim, imigraciju je potrebno posmatrati kao dio dugoročnog rješenja, zbog čega je potrebno raditi na jačanju preduslova koji privlače strance prilikom odabira mjesta života.

Sve dok se populaciona politika ne posmatra kroz širi okvir – uključujući vladavinu prava, ekonomske reforme, zaštitu životne sredine i društvenu sigurnost – mjere poput “bonusa za bebu” i besplatnih kuća na selu ostaće samo privremeni potezi koji neće riješiti suštinske probleme.

⁴ Izvor: „Šćekić: Za više beba, veće novčane pomoći i stambeni krediti“ <https://rtnk.me/drustvo/scekic-za-vise-beba-vece-novcane-pomoci-i-stambeni-kredit/>

3.1 Ko donosi odluke o populacionoj politici?

Problem populizma, koordinacije i odgovornosti

Decenijama su demografske promjene u Crnoj Gori bile ignorisane u javnim politikama, a danas se pokušava nadoknaditi propušteno kroz brzopotezne, često populističke mjere koje više liče na politički predizborni marketing nego na ozbiljnu strategiju. Međutim, odgovornost za ovaj propust ne leži samo na donosiocima odluka – ni naučna zajednica ni civilni sektor nijesu uvijek bili dovoljno glasni, a kada jesu, njihova upozorenja su ostajala marginalizovana. Povremeno se otvarala pitanja o značaju populacione dinamike u eri globalne konkurentnosti, odlivu mladih ili pandemijskim efektima na demografsku strukturu, ali su kreatori javnih politika do 2024. godine nastavili da se oslanjaju na zastarjelu pretpostavku da je veličina stanovništva Crne Gore stabilna i da se mijenja samo neznatno.

Popis iz 2023. godine pokazao je suprotno, ne samo da se demografski trendovi ubrzano mijenjaju, već je njihovo ignorisanje ozbiljno ugrozilo planirane reforme, jer država ostaje bez mladog stanovništva. Ipak, iako su podaci popisa stanovništva objavljeni, prve reakcije vlasti ne ostavljaju utisak da se iz grešaka išta naučilo.

Osnivanje posebnog resora za demografiju i mlade krajem 2023. godine činilo se kao korak u pravom smjeru, da bi nakon rekonstrukcije u julu 2024. godine, nadležnost prešla na Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije, međutim izrada strategije još uvijek nije započeta. Istovremeno, formiran je Savjet za demografiju koji bi trebalo da igra ključnu ulogu u kreiranju dugoročnih populacionih politika. Međutim, realnost je daleko od toga. Sastav Savjeta gotovo u potpunosti odražava strukturu Vlade, čime se smanjuje njegov kapacitet da donosi odluke koje nijesu već razmatrane unutar izvršne vlasti. Od 28 članova, samo pet dolazi izvan sistema izvršne vlasti, uključujući jednog predstavnika naučne zajednice i dva iz NVO sektora, čija je uloga ograničena na teme poput poljoprivrede i ruralnog razvoja, socijalne zaštite, zdravstvene politike i brige o starijima i mladima. Bez proširenja i uključivanja nezavisnih eksperata, Savjet rizikuje da ostane još jedno administrativno tijelo Vlade, ali bez stvarnog uticaja na drugoročnu i održivu demografsku politiku.

Za razliku od Crne Gore, države sa ozbiljnim pristupom populacionim pitanjima ne oslanjaju se na političare da kroje demografsku politiku. Njemačka ima Federalni institut za populaciona istraživanja,⁵ koji djeluje pri Ministarstvu unutrašnjih poslova i obavlja istraživanja kako bi donosiocima odluka pružio naučno utemeljene smjernice. Slično tome, Francuski institut za demografske studije⁶ i Nacionalni savjet za zdravlje i blagostanje Švedske bave se analizom demografskih trendova i daju preporuke za dugoročne strategije. Poljska⁷ je, pak, odabrala model u kojem u njenom Savjetu za praćenje populacionih kretanja dominiraju predstavnici akademske zajednice, čime se smanjuje mogućnost da se demografske mjere pretvore u političku propagandu.

⁵ The Federal Institute for Population Research (LINK)

⁶ The French Institute for Demographic Studies (LINK)

⁷ The French Institute for Demographic Studies (LINK)

U Crnoj Gori, međutim, odluke o populacionoj politici donose se bez institucionalnog okvira koji bi garantovao naučnu osnovanost mjera. Umjesto dugoročnog i sistemskog pristupa, na djelu je reciklaža starih metoda, finansijski podsticaji, populističke poruke i ignorisanje dubljih problema koji oblikuju demografsku budućnost.

Najbolji dokaz za to je nova mjera roditeljskih dodataka uvedena u Nikšiću baš u godini lokalnih izbora. Iako je prvobitno planirano skromnih 100 hiljada eura iz budžeta, već nakon prvih prijava postalo je jasno da će trošak premašiti 1,7 miliona eura ili gotovo 17 puta više od planiranog. Ova očigledna nesrazmjera ne samo da pokazuje koliko je mjera bila loše promišljena, već i koliko se u demografskoj politici računa više na političke poene nego na stvarne, dugoročne promjene i stabilnost mjera koje se predlažu.

Ako se nešto hitno ne promijeni, populaciona politika će ostati ono što je i danas – skup nesistemskih, kratkoročnih mjera osmišljenih da privremeno smire javnost, ali bez ikakve vizije za budućnost.

4 Strateški pristup ili politički populizam? Smjernice za dugoročne demografske mjere

Polazeći od prirode demografskih promjena i dugog vremenskog perioda potrebnog da bi se vidjeli prvi rezultati politika koje se danas kreiraju, Nacionalna strategija demografskog razvoja mora biti zasnovana na realnim pretpostavkama i naučnim dokazima. Ključni polazni okvir treba da bude članstvo Crne Gore u EU do 2030. godine, što će dodatno uticati na migracione tokove i demografsku strukturu stanovništva. Strategija ne smije biti tek još jedan dokument bez stvarnog uticaja – ona mora postaviti temelje održivog demografskog razvoja Crne Gore i izbjeći zamke kratkoročnih i politički motivisanih mjera.

Stoga, predlažemo sljedeće:

1. Nacionalna strategija demografskog razvoja mora biti zasnovana na dugoročnoj viziji i obuhvatiti sve aspekte društvenog razvoja

Crna Gora ne može sebi priuštiti da populacionu politiku svede na jednokratne novčane podsticaje. Strategija mora integrisati demografsku dinamiku sa ekonomskim razvojem, tržištem rada, obrazovanjem, zdravstvenim sistemom, socijalnim politikama i životnom sredinom. Stanovništvo treba posmatrati kao ključni resurs društva u njegovoj međupovezanosti sa ostalim resursima, a ne samo kao statistički pokazatelj koji se može "popraviti" privremenim mjerama. Stoga, strategija bi morala obuhvatiti sledeće aspekte:

1.1 Definisane ekspanzivne imigracione varijante populacione politike kao prioritetne

kako bi se u kratkom roku nadomjestio demografski deficit, prvenstveno kroz privlačenje stanovništva iz drugih zemalja koje bi Crnu Goru vidjele kao dugoročno odredište za život i rad. Međutim, s obzirom na to da se i mnogo razvijenije države suočavaju sa sličnim izazovima, Crna Gora bi se mogla suočiti s velikom konkurencijom u privlačenju migranata. Stoga, strategija mora da sadrži jasnu poruku da je Crna Gora otvorena za sve koji žele da u njoj rade, žive i doprinesu njenom razvoju, bez izbora iz koje države dolaze. Faktori poput povoljne geografske pozicije, klimatskih uslova i bezbjednog okruženja mogli bi učiniti Crnu Goru privlačnom destinacijom ne samo za migrante iz regiona, već i za stanovništvo zemalja EU. Zbog toga je važno strateški definisati ključne faktore privlačenja stranog stanovništva i dugoročno ih razvijati, kako bi se Crna Gora pozicionirala kao poželjna destinacija za život i rad. Pri kreiranju imigracione politike, neophodno je uzeti u obzir zajedničke regulative EU o viznom režimu, naročito imajući u vidu da će u godinama pred pristupanje EU interes za crnogorskim državljanstvom rasti, kako iz regiona, tako i iz zemalja koje su pod viznim režimom EU. Razvoj ciljano osmišljenih imigracionih programa, koji će privlačiti studentsku populaciju i stručnu radnu snagu u deficitarnim oblastima, mora biti temelj Nacionalne strategije demografskog razvoja.

1.2 Kreirati održivu politiku podrške porodici kao balans finansijskih i sistemskih mjera

– politika podrške porodici treba biti dio održive i dugoročne demografske strategije, koja ne zavisi isključivo od finansijskih podsticaja, već obuhvata širi sistem usluga koji poboljšava kvalitet života porodica. Umjesto kratkoročnih rješenja, mjere podrške porodici treba da budu stabilne, predvidive i sistemske, uz jasno definisane ciljeve i mehanizme praćenja efekata.

1.3 Redistributivna varijanta populacione politike, druga je koja se mora razmotriti u kombinaciji sa imigracionom komponentom

- uvođenjem povoljnijeg sistema bodova za dobijanje stalnog prebivališta u odnosu na opštinu/region u kojem stranci borave ili drugim programima, mogla bi se ostvariti ravnomjernija distribucija stranaca koji žive u Crnoj Gori. Sa druge strane, posebnim programima koje su u nadležnosti lokalnih samouprava, značajano se može uticati na redistribuciju domaćeg stanovništva, posebno imajući u vidu online načine poslovanja koji omogućavaju da mjesto rada i života ne moraju biti isti. Upravo ta činjenica, otvara niz mogućnosti i da ekonomski najnerazvijenije opštine, sa ostalom ponudom (povoljnom poreskom politikom, povoljnom infrastrukturuom za obrazovanje i vaspitanje djece, zdravom životnom sredinom i slično) mogu biti konkurentne za privlačenje stanovništva. Broj potencijalnih radnih mjesta više nije glavni faktor preraspodjele stanovništva, ukoliko se uvažavaju savremeni oblici poslovanja i potpuno nove mogućnosti koje otvara savremena tehnologija. Stoga, najmanje naseljenje opštine osim programa za privlačenje investitora moraju u centar svojih politika postaviti programe za privlačenje stranaca ne samo ekonomskim, već i nizom drugih faktora koji u današnjim uslovima dobijaju sve veći značaj.

1.4 Odrediti prioritetne javne politike za zadržavanje i privlačenje mladog stanovništva odnosno društva

- da bi mladi ostali da žive i rade u Crnoj Gori, a ne odlazili u inostranstvo u potrazi za boljim uslovima, potrebno je sprovesti reforme u oblastima koje su im najvažnije. Prema više različitih istraživanja, ključni razlozi zbog kojih napuštaju zemlju su nedostatak sigurnih i dobro plaćenih poslova, neadekvatan obrazovni sistem i problemi sa vladavinom prava, odnosno korupcijom i neefikasnim institucijama. Stoga, ako država želi da ih zadrži, mora kreirati povoljan ambijent, dobar obrazovni sistem i okruženje u kojem će se osjećati sigurno i poštovano. Ovo nije samo pitanje mladih – ovo je pitanje budućnosti cijelog društva, zbog čega je važno odrediti ključne oblasti društvenog razvoja, kao preduslove demografskog razvoja.

2. Obezbjediti koordinaciju lokalnih i državnih populacionih mjera

Trenutno postoji nesklad između mjera koje sprovode lokalne samouprave i onih na državnom nivou. Stoga, neophodno je uspostaviti mehanizam evaluacije i usklađivanja lokalnih i nacionalnih mjera, kako bi se izbjegla fragmentacija i osigurala efikasna raspodjela resursa. Vlada bi trebalo da definiše okvir za upravljanje lokalnim politikama populacione podrške, koji bi omogućio da sve opštine imaju jednake mogućnosti i standarde u sprovođenju mjera.

3. Reformisati Savjet za demografiju – veće uključivanje stručnjaka i transparentniji rad

Da bi Savjet za demografiju imao stvarni kapacitet za donošenje strateških i dugoročnih populacionih mjera, njegov sastav mora biti uravnoteženiji, uz veće uključivanje nezavisnih stručnjaka i predstavnika naučno-istraživačke zajednice koji se bave različitim aspektima stanovništva. Ukoliko Savjet ostane isključivo vezan za izvršnu vlast, njegove odluke će pratiti političke cikluse i kratkoročne agende, umjesto da obezbijede dugoročnu stabilnost i kontinuitet populacionih mjera.

Savjet za demografiju je do sada održao samo jednu sjednicu prema informacijama dostupnim na sajtu Vlade, što ukazuje na potrebu za intenzivnijim i transparentnijim radom ovog tijela. Stoga, preporučuje se povećanje dostupnosti informacija o radu Savjeta, kroz redovno objavljivanje zapisnika sa sjednica, izvještaja i planiranih aktivnosti, čime bi se osigurala veća transparentnost i uključivanje šire javnosti u proces kreiranja demografskih politika Crne Gore.

4. Uraditi dugoročnu projekciju stanovništva Crne Gore – planiranje na osnovu realnih podataka

Razumijevanje budućih demografskih promjena ključno je za oblikovanje održivih javnih politika. Zato je neophodno izraditi dugoročnu projekciju kretanja stanovništva Crne Gore za narednih 50 godina, zasnovanu na podacima Popisa stanovništva iz 2023. godine i činjenici da će Crna Gora postati članica EU do 2030. godine. Iskustva država iz posljednja tri talasa proširenja Evropske unije pokazuju da članstvo u EU u kratkom roku može rezultirati značajnim smanjenjem broja stanovnika. Pored migracionih tokova, dodatni pad broja stanovnika može biti uzrokovan i formalnim odjavljivanjem prebivališta građana koji su već ranije napustili Crnu Goru, ali nijesu odjavili prebivalište. Kako bi Crna Gora mogla pravovremeno odgovoriti na potencijalni demografski deficit, neophodno je sprovesti detaljne projekcije očekivanog odliva stanovništva i njegovih posljedica na tržište rada, ekonomski rast i socijalni sistem. Ovi podaci treba da budu osnova za oblikovanje strategija u oblastima obrazovanja, zdravlja, zapošljavanja, imigracione politike i javnih finansija, kako bi se pravovremeno kreirali mehanizmi za ublažavanje negativnih efekata depopulacije.

4.1 Modernizacija sistema prikupljanja i objavljivanja podataka o stanovništvu na bazi registara u skladu s novim zakonodavnim okvirom EU⁸

Modernizacija sistema prikupljanja i objavljivanja podataka o stanovništvu na bazi registara predstavlja ključni korak ka preciznijem sagledavanju demografske slike Crne Gore. Ovaj pristup podrazumijeva godišnju objavu podataka o osobama koje de facto ili uobičajeno borave u Crnoj Gori, bez obzira na njihovo formalno prebivalište, čime se prevazilazi dosadašnja praksa čekanja na ažurne informacije kroz popise stanovništva koji se sprovode jednom u deset godina. Očekuje se da će zemlje EU od 2026. godine dostavljati ove podatke Evropskoj komisiji, što će obavezivati i Crnu Goru na usklađivanje sa novim standardima.

Osnovu za prikupljanje ovih podataka činio bi Centralni registar stanovništva, čiji bi se podaci sistemski povezivali s drugim administrativnim izvorima u kojima se mogu identifikovati „znakovi života” – indikatori stvarnog prisustva i dužine boravka pojedinca u određenoj opštini ili na teritoriji Crne Gore. Ovaj metod omogućio bi isključivanje osoba koje imaju formalno prebivalište u Crnoj Gori, ali u realnosti žive u drugim državama i statistički pripadaju njihovom stanovništvu.

Pored toga, neophodno je riješiti problem nedostupnih i nepotpunih podataka o uzrocima smrti, koji su ključni za analizu javnog zdravlja i planiranje zdravstvenih politika. Nedostatak pouzdanih informacija o mortalitetu i njegovim uzrocima može otežati procjenu zdravstvenih potreba stanovništva i donošenje adekvatnih mjera za poboljšanje kvaliteta zdravstvene zaštite.

Uvođenje ovog pristupa nije samo tehničko prilagođavanje statističkog sistema – ono je strateški preduslov za vođenje odgovorne i dugoročne demografske politike. Precizni i ažurirani podaci o stvarnom stanovništvu ključni su za donošenje odluka sa stvarnim efektima na ekonomski razvoj, tržište rada, sistem socijalne zaštite i ukupnu održivost države. Bez takvog uvida, diskusija o populacionoj politici ostaje na nivou pretpostavke, što može dovesti do ozbiljnih strateških grešaka.

⁸ European Commission (2023): REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on European statistics on population and housing, amending Regulation (EC) No 862/2007 and repealing Regulations (EC) No 763/2008 and (EU) No 1260/2013

