Crna Gora
Državna revizorska institucija

DRI broj: 02-035/23-420/20
Podgorica, 31.03.2023. godine

Revizija uspjeha

Uspješnost sprovođenja politike rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori

konačni izvještaj



Podgorica, mart 2023. godine

POJMOVNIK

UN Ujedinjene nacije
UN Women Entitet Ujedinjenih nacija za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena
UNDP Program Ujedinjenih nacija za razvoj
EU Evropska unija
OEBS Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju
EIGE Evropski institut za rodnu ravnopravnost
Odbor RR Odbor za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore
MLJMP Ministarstvo za ljudska i manjinska prava
MF Ministarstvo finansija
MEK Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma
MRSS Ministarstvo rada i socijalnog staranja
Ombudsman Zaštitnik ljudskih prava i sloboda
MONSTAT Uprava za statistiku Crne Gore
SCC Sekreterijat Savjeta za konkurentnost
WFD Vestministerska fondacija za demokratiju
NVO Nevladina organizacija
UN CEDAW Konvencija UN za otklanjanje svih oblika diskriminacije žena
NSOR Nacionalna strategija održivog razvoja
PAPRR Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti
LAP Lokalni akcioni plan
RIA Analiza procjene uticaja propisa
PEFA Program za javne rashode i finansijsku odgovornost
GRPFM Procjena rodno odgovornog upravljanja javnim finansijama
PK Privredna komora
UIP Uprava za inspekcijske poslove
UnP Unija poslodavaca Crne Gore
Komisija za PAPRR – Komisija za praćenje sprovođenja PAPRR-a
RR rodna ravnopravnost
GREVIO Grupa eksperata za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici
IPSAS International Public Sector Accounting Standards - Međunarodni standardi računovodstva u javnom sektoru

SADRŽAJ

1.OPŠTI DIO 4
1.1 Pravni osnov za vršenje revizije 4
1.2 Predmet, obuhvat i vrsta revizije 5
1.3 Subjekti revizije 5
1.4 Cilj revizije 5
1.5 Glavno revizorsko pitanje i potpitanja 6
1.6 Materijalnost i kriterijumi 7
1.7 Obim, ograničenja i revizioni rizik 8
1.8 Izvori informacija i metode prikupljanja podataka 9
1.9 Monitoring i kontrola kvaliteta 9
2. RODNA RAVNOPRAVNOST 10
2.1 Administrativni okvir 12
3 UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE I NALAZI REVIZIJE 16
3.1 Strateško-pravni okvir politike rodne ravnopravnosti 16
3.1.2 EU okvir 17
3.1.3 Međunarodni indikatori 18
3.1.4 Rodna ravnopravnost u Ciljevima održivog razvoja 2030 18
3.1.5 Obaveze iz procesa pristupanja Crne Gore EU 20
3.1.6 Strateški okvir Crne Gore 22
3.1.7 Nacionalni okvir 31
3.2. Rezultati implementiranih programa/projekata u smislu povezivanja cilja projekta sa politikama rodne ravnopravnosti 36
3.2.1 Lokalna samouprava 37
3.2.2 Finansiranje programa, odnosno projekata nevladinih organizacija u izabranim subjektima revizije 42
3.2.3 Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma 45
3.3 Preduzete mjere u cilju sprovođenja rodno odgovornog budžetiranja 51
4. Ocjena, zaključci i preporuke 61
Aneksi 64

1.OPŠTI DIO

1.1 Pravni osnov za vršenje revizije

Pravni osnov za vršenje revizije „Uspješnost sprovođenja politike rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori” sadržan je u:

- Ustavu Crne Gore, član 144,[1]
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji, član 4;[2]
- Godišnjem planu revizija DRI[3],
- Odluci o vršenju revizije DRI[4] u sastavu: dr Branislav Radulović (rukovodilac Kolegijuma) i dr Milan Dabović (član Kolegijuma).

Revizija je izvršena u skladu sa:

- Poslovnikom Državne revizorske institucije,[5]
- Uputstvom o metodologiji vršenja revizije uspjeha,[6]
- INTOSAI Okvirom profesionalnih objava (IFPP).

U skladu sa čl. 144. Ustava Crne Gore[7], Državna revizorska institucija Crne Gore (DRI) vrši reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finasijskim poslovima čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine. Shodno članu 5 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, kroz postupak revizije se **utvrđuje:**

- **uspješnost** ostvarenja ciljeva poslovanja ili ciljeva pojedinih finasijskih transakcija, programa, projekata, korišćenje ljudskih, finasijskih i drugih resursa subjekata revizije, kao i
- **efekte** ostvarenih ciljeva i rezultata u odnosu na planirane.

Generalna skupština UN naglasila je ključnu ulogu koju VRI i INTOSAI mogu imati u postizanju ciljeva održivog razvoja (SDG). UN očekuju da će Agenda 2030 imati značajan uticaj na INTOSAI zajednicu i rad VRI. INTOSAI je odgovorila na ovaj izazov i već ima niz smjernica za podršku VRI u revizorskom radu. Dodatna uputstva će biti dostupna kako implementacija SDG na nivou zemlje napreduje. Razvojna inicijativa INTOSAI (IDI)[8] promoviše rodnu ravnopravnost na međunarodnom nivou kroz objavljivanje svoje rodne politike. Opšti cilj politike je: Rodna ravnopravnost i osnaživanje žena kroz aktivnosti i revizije VRI.[9]

[1] „Sl. list CG“ br. 01/07, 38/13
[2] „Sl. list RCG“ br. 28/04, 27/06, 78/06 i „Sl. list CG“ br. 17/07, 73/10, 40/11, 31/14 i 070/17
[3] Donesenom od strane Senata DRI dana 23.12.2021. g. (Interno - br. 06-038/21-273),
[4] DRI br. 02-035/22-278/2, od 03.02.2022. godine
[5] „Sl. list CG“ br. 3/15
[6] „Sl. list CG“, br. 68/19
[7] ″Sl. list CG″, br. 38/13
[8] INTOSAI Development Initiative, Supporting effective, accountable and inclusive Supreme Audit Institutions
[9] https://www.idi.no/cross-cutting-priorities/inclusiveness-and-gender

1.2 Predmet, obuhvat i vrsta revizije

Predmet revizije: Aktivnosti koje su preduzimale institucije u cilju sprovođenja politike rodne ravnopravnosti i identifikovanje nedostataka i problema u toj oblasti.

Obuhvat revizije: U postupku vršenja revizije izvršen je pregled pravne regulative i dokumentacije koja se odnosi na aktivnosti subjekata revizije koje su preduzeli u cilju unapređenja rodne ravnopravnosti, a koja se odnosi na period od 3 godine (2019, 2020 i 2021. godina).

Vrsta revizije: revizija uspjeha.

Revizorski tim činili su:

Blažo Savković – državni revizor, načelnik u Sektoru,
Jadranka Delibašić – državna revizorka, rukovoditeljka Odjeljenja za razvoj i vršenje revizija uspjeha

1.3 Subjekti revizije

Subjekti revizije bili su:

- Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava;
- Ministarstvo rada i socijalnog staranja;
- Ministarstvo finansija;
- Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma;
- Glavni grad Podgorica i Opština Berane (uzorak lokalnih samouprava)

1.4 Cilj revizije

Cilj revizije je utvrditi da li postoje rodno specifični ciljevi ili da li je rod integrisan u opšte ciljeve politike kako bi se garantovalo da oni doprinose otklanjanju rodnog jaza i kako bi se osiguralo da i žene i muškarci imaju jednake koristi od programa, projekata i usluga, te da li institucije preduzimaju adekvatne aktivnosti u cilju unapređenja rodne ravnopravnosti.

Krajnji cilj rodne revizije je da spriječi obnavljanje rodne diskriminacije u prividno rodno neutralnim politikama, programima i uslugama. Rodna revizija takođe istražuje da li definisani indikatori za mjerenje napretka u određenoj politici, programu, projektu ili usluzi uključuju rodnu perspektivu, odnosno da li su podaci koji se prikupljaju u vezi sa ovim indikatorima razvrstani prema polu. Sprovođenje rodne revizije utiče na efikasnije sprovođenje ciljeva, uključujući i transparentnije i odgovornije trošenje sredstava. Rodna revizija obezbjeđuje:

− Upravljanje rizicima i potencijalnu zaštitu ugleda institucije;

− Preispitivanje politika i strategija u skladu sa proklamovanim ciljevima rodne ravnopravnosti;

− Ispunjenje međunarodnih i nacionalnih obaveza u oblasti rodne ravnopravnosti;

– Unapređenje organizacione kulture;

– Razvijanje osnovnih indikatora za mjerenje učinka u oblasti rodne ravnopravnosti;

– Identifikuje potrebe za obukom i profesionalnim razvojem u oblasti rodne ravnopravnosti zaposlenih.

Rodna revizija prepoznaje dva osnovna pristupa (vrste revizije):

– Participativnu rodnu reviziju i

– Integraciju roda u organizacioni okvir.

Za uspješno sprovođenje rodne revizije važna je spremnost svih aktera unutar jedne organizacije ili institucije da u njoj aktivno učestvuju. Stoga je participativna rodna revizija jedan od najboljih načina da se promovišu prakse institucionalnog učenja o urodnjavanju na praktičan način.

Osnovni ciljevi participativne rodne revizije su:

– proizvodnja znanja i informacija o institucionalizaciji urodnjavanja uzimajući u obzir i politike, programe, projekte, proizvode i servise;

– procjena sredstava i resursa koji su opredijeljeni i potrošeni na urodnjavanje i druge politike koje vode ka institucionalizaciji rodne ravnopravnosti;

– prikupljanje informacija o urodnjavanju politika upravljanja ljudskim resursima i da li je obezbijeđen rodni balans na svim nivoima;

– uspostavljanje osnovnih standarda o sprovođenju urodnjavanja koji će služiti kao pokazatelji za mjerenje uspješnosti inicijativa definisanih akcionim planom kao rezultatom rodne revizije;

– definisanje preporuka za unapređenje upravljanja sa ciljem postizanja rodne ravnopravnosti.

Rodna revizija zahtijeva mobilizaciju resursa: ljude, vrijeme i novac, stoga je neophodno opredijeliti sredstva, ali i vrijeme potrebno za njeno sprovođenje.[10]

1.5 Glavno revizorsko pitanje i potpitanja

U svrhu ostvarivanja postavljenog cilja revizije potrebno je bilo dati odgovor na **glavno revizorsko pitanje** pitanje:

Da li državni organi preduzimaju adekvatne mjere za uspostavljanje i uspješno sprovođenje politike rodne ravnopravnosti?

Da bi se dobio odgovor na glavno pitanje revizije, odnosno ostvarili ciljevi revizije, glavno pitanje revizije se moralo razviti, kroz matricu revizije, na potpitanja koja su međusobno isključiva (da se ne preklapaju) i sveobuhvatna (da omoguće davanje odgovora na pitanje višeg nivoa). Pitanja su bila takva da je moguće testirati ih – dati odgovor na osnovu prikupljanja dokaza iz jednog ili više izvora.

Definisana su sledeća **revizorska potpitanja:**

[10] Moser, Caroline (2005). An Introduction to Gender Audit Methodology: Its Design and Implementation in DFID Malawi. UK: Overseas Development Institute.

1) Da li je uspostavljen adekvatan strateško-pravni okvir za sprovođenje politike rodne ravnopravnosti?
2) Da li su državni organi kroz programe/projekte koje su implementirali cilj projekta povezali sa politikama rodne ravnopravnosti i da li ciljevi projekta detaljno opisuju kako muškarci i žene treba da uživaju koristi i rezultate?
3) Da li su preduzete adekvatne mjere u cilju sprovođenja rodno odgovornog budžetiranja?

1.6 Materijalnost i kriterijumi

Materijalnost je razmatrana u svim fazama revizionog procesa, i ista je posmatrana sa društvenog aspekta predmeta revizije, a sve kako bi se ostvarila najveća moguća dodatna vrijednost. Materijalnost zavisi od toga da li je određena aktivnost komparativno mala i da li bi manjkavosti na predmetnom području mogle uticati na druge aktivnosti subjekta revizije. Neko pitanje se smatralo značajnim ako se smatra posebno važnim i ako bi poboljšanja imala znatan učinak. Pitanje se smatralo manje značajnim ako je predmetna aktivnost rutinske prirode, a uticaj slabog učinka bi bio ograničen na usko područje ili bi i inače bio neznatan.

Kriterijumi su uporedna mjerila koja se koriste za izradu revizionih nalaza i donošenje zaključaka. Svakom kriterijumu određuje se procentualna vrijednost značaja na bazi kojeg se izražava konačna ocjena.

Kriterijumi revizije bili su:

Kriterijumi za potpitanje 1[11]:

- Uspostavljen je adekvatan strateško-pravni okvir. Sprovedene aktivnosti su konzistentne i podržavaju međunarodnu politiku razvoja i saradnje EU (koncept je u skladu sa obavezama politike EU za promovisanje rodne ravnopravnosti i prava žena);
- Konsultovane su grupe za ženska prava i zainteresovane strane koje se bave rodnim pitanjima;
- Analiza stanja obuhvata analizu učinaka prethodnog strateškog dokumenta ukoliko je postojao;
- Analizom stanja su identifikovani uzroci i posljedice;
- Analiza stanja počiva na mjerljivim podacima koji ukazuju na problem.

Kriterijumi za potpitanje 2[12]:

- Koncept programa/projekta je konzistentan i podržava politiku Vlade i relevantne sektorske programe,
- Koncept/predlog je u skladu sa politikama vlade o rodnoj ravnopravnosti (nacionalnim i sektorskim);

[11] Procentualna vrijednost značaja na bazi kojeg se izražava konačna ocjena za navedene kriterijume potpitanja 1 je 40%.
[12] Procentualna vrijednost značaja na bazi kojeg se izražava konačna ocjena za navedene kriterijume potpitanja 2 je 40%.

- Postoje specifične veze između pitanja rodne ravnopravnosti izraženih u projektu i izjava o rodu u nacionalnim i sektorskim politikama vlade, uključujući međunarodne obaveze zemlje, kao što su ratifikacija CEDAW-a i izveštaj zemlje o primeni CEDAW-a; Pekinška platforma za akciju; i posvećenosti zemlje Milenijumskoj deklaraciji i Milenijumskim ciljevima razvoja;
- Predlog projekta pokazuje da su rodne razlike uzete u obzir i da su date neke preliminarne informacije;
- Svaki operativni cilj ima odgovarajući indikator učinka;
- Indikatori učinka su jasni i mjerljivi;
- Indikatori učinka imaju postavljene polazne i ciljne vrijednosti;

Kriterijum za potpitanje 3[13]:

- U okviru programskog Budžeta, sprovedeno je uključivanje rodne perspektive u sve nivoe budžeta, u sve nivoe programske strukture koju čine programi, potprogrami i aktivnosti.

1.7 Obim, ograničenja i revizioni rizik

Revizija je primarno bila usmjerena na postupke koje institucije i organi CG preduzimaju u cilju sprovođenja mjera politike rodne ravnopravnosti, te da li je uspostavljen strateško-pravni okvir koji pruža osnovu za djelovanje, da li institucije raspolažu ljudskim kapacitetima, da li se vrše stručne analize i predlažu mjere za poboljšanje, te da li se pristupa realizaciji tih mjera.

U toku revizije posebna pažnja je posvećena i tome da li se pravni akti koji definišu ovu oblast implementiraju u praksi i da li institucije CG prilikom njihovog sprovođenja nailaze na poteškoće, identifikuju li nedostatke i unapređuju li implementaciju propisa, da li su propisi potpuni, koje nove strateške i operativne akte je potrebno donijeti te da li su postojeći bili predmet ažuriranja. U cjelini, da li postojeći pravni okvir olakšava i unapređuje sistem politike rodne ravnopravnosti.

Revizorska pokrivenost je dizajnirana iz horizontalnog ili unakrsno-funkcionalnog pogleda na subjekte. Revizori su aktivno kontrolisali revizioni rizik, odnosno rizik dobijanja netačnih ili nepotpunih zaključaka, pružanja neuravnoteženih informacija ili neuspjeha u donošenju dodatne vrijednosti za potrebe korisnika.[14] Bavljenje revizionim rizikom ugrađeno je u čitav proces i metodologiju predmetne revizije, stoga se navode mogući rizici predviđenog rada.

Rizik revizije	**visok**	**srednji**	**nizak**
Politička osjetljivost		x	
Promjene od značaja za subjekte revizije	x		
Kompleksnost teme	x		
Neslaganje sa subjektima revizije i ostalim sudionicima		x	

Revizija je sprovedena i pored značajnih ograničenja, zbog toga što su hakeri sa nepoznate lokacije dana 22.08.2022. godine, napali informacionu

[13] Procentualna vrijednost značaja na bazi kojeg se izražava konačna ocjena za navedeni kriterijum potpitanja 3 je 20%, jer je implementacija rodno odgovornog budžetiranja u početnoj fazi.
[14] ISSAI 300/28

infrastrukturu Vlade Crne Gore, s namjerom da kriptuju podatke koji su pohranjeni u sistemu. Riječ je o najsofisticiranijim napadima koji su se do sada desili u Crnoj Gori. Nakon toga, dana 26.08.2022.godine, napad je ponovljen, a iz Ministarstva javne uprave su saopštili da se sa sigurnošću može reći da je riječ o ransomware napadu koji je usmjeren na enkripciju podataka radi pribavljanja finansijske koristi.[15] Hakerski napad je prouzrokovao značajnu štetu na način što je veliki broj dokumenata izbrisan. Portali koje ministarstva koriste nijesu bili predmet napada ali iz sigurnosnih razloga nije bio omogućen pristup bazama podataka. U periodu od kraja avgusta do kraja novembra bila je onemogućena i komunikacija putem e-maila.

1.8 Izvori informacija i metode prikupljanja podataka

Kao primaran izvor informacija u postupku revizije koristila se dokumentacija kojom raspolažu subjekti revizije, a odnosi se na sprovodjenje politike rodne ravnopravnosti u vremenskom periodu od tri godine (2019, 2020 i 2021). Dodatan izvor informacija u postupku revizije predstavljali su godišnji izvještaji o radu i brojne analize nadležnih institucija i civilnog sektora koji se bavi predmetnom problematikom, praksa zemalja regiona, dokumenti i preporuke Evropske komisije, i EIGE[16]. Prilikom izrade ovog izvještaja kao izvori su korišćeni godišnji izvještaji o ostvarivanju PAPRR, kao i izvještaj o ostvarivanju Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (u daljem tekstu CEDAW).

Metode prikupljanja informacija koji su korišćene prilikom vršenja revizije su: ocjena na bazi uzorka, pregled i analiza dokumentacije subjekata revizije, intervju i upitnici. Obavljeni su intervjui sa odgovornim licima iz institucija koje su uključene u ovaj proces. Kako bi se na najbolji mogući način ispitali efekti, subjektima su proslijeđeni upitnici. Za potrebe prikupljanja revizorskih dokaza, proučena je i analizirana pravna regulativa, interni akti, te dokumentacija i informacije o poslovanju subjekta revizije i brojne stručne analize koje su izrađene uz pomoć domaćih i stranih eksperata iz oblasti rodne ravnopravnosti. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Državni revizor je donio adekvatne zaključke na osnovu pregleda izvornih dokumenata iz evidencije subjekata revizije kao i dodatnih informacija iz drugih navedenih izvora. Činjenično stanje je potvrđeno izvornom dokumentacijom. Prikupljeni podaci analizirani su metodama komparativne, strukturalne i statističke analize.-

1.9 Monitoring i kontrola kvaliteta

Na osnovu Zakona o državnoj revizorskoj instituciji[17] i Poslovnika državne revizorske institucije[18], donešeno je Upustvo o metodologiji vršenja revizije

[15] Ransomware - Ucjenjivački softver je vrsta štetnog softvera koja korisniku uskraćuje pristup računarskim resursima i traži plaćanje otkupnine za uklanjanje ograničenja. Neki oblici ransomwarea kriptuju datoteke, dok druge jednostavno zaključavaju sistem te prikazuju poruku koja korisnika navodi na plaćanje otkupnine.

[16] https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming EIGE od 2013. godine učestvuje u procesu pristupanja drugih država Uniji, kroz projekte koji treba da pripreme zemlje potencijalne kandidatkinje za usklađivanje sa politikama EU, sa fokusom na ravnopravnost polova. Projekti u kojima učestvuje Institut se finansiraju u okviru Predpristupnih fondova (IPA) i sastoje se iz nekoliko vrsta aktivnosti. Usklađivanje standarda, politika i prakse država kandidatkinja sa EU zakonodavstvom na polju rodne ravnopravnosti je jedna od najbitnijih aktivnosti.

[17] "Sl. list RCG" br. 28/04; 27/06; 78/06 i "Sl. list CG" br. 17/07; 73/10; 40/11; 31/14, 70/17

uspjeha[19] i Smjernice za kontrolu kvaliteta vršenja revizije.[20] Upustvom su utvrđena pravila i postupci rada Državne revizorske institucije prilikom vršenja revizije uspjeha kod subjekata revizije, dok se Smjernicama osigurava kontrola kvaliteta vršenja revizije u Državnoj revizorskoj instituciji. Sistem kontrole kvaliteta vršenja revizije u Instituciji obuhvata pravila, procedure i odgovornost za kvalitet postupka vršenja revizije u Instituciji. Radi očuvanja kvaliteta, revizori su sprovodili odgovarajuće postupke, vodili brigu o ispunjavanju primjenjivih zahtjeva i stavili naglasak na izradi objektivnnog izvještaja koji će donijeti dodatnu vrijednost i dati odgovore na revizorska pitanja, uz pridržavanje ISSAI 40 - opštih smjernica u pogledu sistema za kontrolu kvaliteta.

2. RODNA RAVNOPRAVNOST

Rodno osjetljivo zakonodavstvo je centralni dio uvođenja rodnih pitanja u pravni sistem. Odnosi se na integrisanje rodne perspektive u sve komponente zakonodavnog procesa – izradu, sprovođenje, praćenje i evaluaciju, kao i suštinu i formu zakonodavstva – kako bi se postigao krajnji cilj jednakosti između žena i muškaraca. Održivi proces rodno osjetljivog zakonodavstva uključuje i izradu rodno osjetljivih pokazatelja koji bi omogućili redovno praćenje i evaluaciju napretka zakona ka njegovim rodnim ciljevima.[21]

Glavnu podršku postizanja rodne ravnopravnosti na globalnom nivou daje UN-Women[22] u cilju poboljšanja organizacione efektivnosti i efikasnosti, daljim usavršavanjem modaliteta implementacije i organizacione strukture. Strateški plan 2022-2025 UN Women ima za cilj da vodi UN-Women u naredne četiri godine – sa pogledom na krajnji rok do 2030. za postizanje ciljeva održivog razvoja (SDG). On artikuliše kako će UN-Women iskoristiti svoj jedinstveni trostruki mandat, koji obuhvata normativnu podršku, koordinaciju sistema UN i operativne aktivnosti, da mobiliše hitnu i održivu akciju za postizanje rodne ravnopravnosti.[23]



Izvor: UN Women Strateški plan 2022-2025 - 7 sistemskih ishoda za ostvarivanje šireg uticaja

[18] "Sl. list CG" br. 3/15
[19] "Službeni list Crne Gore", br. 068/19 od 13.12.2019
[20] DRI br: 4011-06-79 od 26.01.2015. godini
[21] Izvor: ODIHR, Kako da zakoni funkcionišu za muškarce i žene: Praktični vodič za rodno osjetljivo zakonodavstvo (engl. Making Laws Work for Men and Women: A Practical Guide to Gender-Sensitive Legislation) (Varšava: ODIHR, 2017)
[22] https://www.unwomen.org/
[23] United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women) Strategic Plan 2022–2025, UNW/2021/6

Politička volja je ključna za rodno transformativnu organizacionu strukturu. Ona je ta koja omogućava promjenu u načinu rada i funkcionisanja. To je način na koji oni koji rukovode izražavaju svoju podršku, liderstvo, entuzijazam i privrženosti potencijalnim promjenama u pravcu rodne ravnopravnosti. Tehnički kapaciteti predstavljaju nivo sposobnosti, kvalifikacija i vještina koje pojedinci u instituciji moraju da imaju da bi mogli da sprovedu rodnu integraciju za unapređenje kvaliteta programa i nivo institucionalizacije rodno ravnopravnih organizacionih procesa. Odgovornost predstavljaju mehanizmi kojima institucija određuje do koje mjere sprovodi ono što su njene vrijednosti u smislu integrisanja rodne ravnopravnosti u svoje programe i organizacione strukture. Organizacionu kulturu čine norme, običaji, vjerovanja i kodeksi ponašanja koji podržavaju ili narušavaju rodnu ravnopravnost, šta se smatra prihvatljivim idejama i ponašanjima u okviru rodne ravnopravnosti, kao i to kako se zaposleni ponašaju, kako se od njih „očekuje da se ponašaju“ i koja ponašanja se sankcionišu.[24]

Različite organizacije primjenjuju različite pristupe urodnjavanju i odnosu urodnjavanja prema drugim (feminističkim) strategijama promjene. Evropska komisija se 1996. godine odlučila za dualni pristup (dual approach): − integrisanje rodne perspektive u sve politike i sektore (tzv. urodnjavanje), − sprovođenje posebnih mjera za osnaživanje žena (empowerment) i za uklanjanje i prevenciju rodne neravnopravnosti (tzv. afirmativne mjere).[25]



Izvor: EIGE

[24] Hunt, Juliet. (2018). ‘Introduction to the ACFID Gender Audit Guide’
[25] EIGE 2020a.

2.1 Administrativni okvir

Odbor za rodnu ravnopravnost skupštine Crne Gore[26]

Nadležnosti Odbora:
- razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata koji se odnose na ostvarivanje načela rodne ravnopravnosti;
- prati primjenu ovih prava kroz sprovođenje zakona i unapređivanje principa rodne ravnopravnosti, posebno u oblasti prava djeteta, porodičnih odnosa, zapošljavanja, preduzetništva, procesa odlučivanja, obrazovanja, zdravstva, socijalne politike i informisanja;
- učestvuje u pripremi, izradi i usaglašavanju zakona i drugih akata sa standardima evropskog zakonodavstva i programima Evropske unije koji se odnose na rodnu ravnopravnost;
- afirmiše potpisivanje međunarodnih dokumenata koji tretiraju ovo pitanje i prati njihovu primjenu;
- sarađuje sa odgovarajućim radnim tijelima drugih parlamenata i nevladnim orgnaizacijama iz ove oblasti.[27]

Odbor u oviru svoje nadležnosti prati i ocjenjuje usklađenost zakona Crne Gore sa pravnom tekovinom Evropske Unije i na osnovu izvještaja Vlade prati i ocjenjuje primjenu zakona, posebno zakona iz kojih proizilaze obaveze usaglašene sa pravom Evropske unije.[28]

Ženski parlament organizuje Odbor za rodnu ravnopravnost u cilju promovisanja ženskih ljudskih prava u Crnoj Gori i potrebe za većim učešćem žena u političkom i javnom životu, kako bi se putem dijaloga između Skupštine, Vlade i civilnog društva dobio pregled stanja u domenu rodne ravnopravnosti i identifikovale oblasti u koje je neophodno uložiti dodatne napore, sa ciljem promocije ženskih ljudskih prava u Crnoj Gori.

Ženski klub u skupštini Crne Gore[29] je neformalno skupštinsko tijelo koje čine poslanice saziva Skupštine Crne Gore. Ciljevi i principi Kluba su: afirmacija rodne ravnopravnosti na svim nivoima odlučivanja; podsticaj ženama za veće učešće u političkom i javnom životu; unapređenje položaja žena u svim sferama društva i podsticaj i unapređenje solidarnosti i humanosti, promovisanje volonterizma i međusobnog pomaganja. Radi ostvarivanja ciljeva Klub ima sljedeće zadatke: unapređenje zakonskog okvira koji se odnosi na afirmaciju rodne ravnopravnosti na mjestima odlučivanja i u svim sferama društva; unapređenje zakonskog okvira koji se odnosi na borbu protiv rodno zasnovanog nasilja; unapređenje zakonske regulative i ambijenta za socio-ekonomsko osnaživanje

[26] Odbor za rodnu ravnopravnost je osnovan 11. jula 2001. godine

[27] Od 2006. godine, Misija OEBS-a u Crnoj Gori pruža podršku Skupštini Crne Gore kroz obezbjeđivanje ekspertize u polju rodne ravnopravnosti, izgradnju kapaciteta i tehničku pomoć.

[28] Skupština Crne Gore i Vestminsterska fondacija za demokratiju (WFD) su maju 2016. godine potpisale Memorandum o razumijevanju, u cilju formiranja Parlamentarne budžetske kancelarije, a u sklopu projekta „Jačanje finansijskog nadzora Skupštine Crne Gore" koji je WFD sprovodila uz podršku Britanske Ambasade u Podgorici do 2018. godine. Po uzoru na praksu najrazvijenijih parlamenata, projekat je imao za cilj stvaranje stručnog jezgra koje će omogućiti Skupštini Crne Gore da značajnije učestvuje u budžetskom ciklusu, a poslanicima da imaju na raspolaganju podršku prilikom analize i rasprave o ključnim budžetskim dokumentima i zakonima sa značajnim fiskalnim uticajem. Kancelarija je, kao sastavni dio Skupštine Crne Gore, započela sa radom u oktobru 2020. godine. Više na: www.pbk.skupstina.me

[29] https://api.skupstina.me/media/files/1617862488-sporazum-o-formiranju-zenskog-kluba-u-skupstini-crne-gore.pdf

žena; unapređenje zakonske regulative i ambijenta za ravnopravni položaj žena na tržištu rada; unapređenje zakonske regulative i ambijenta za bolju zdravstvenu zaštitu žena, posebno onih u ruralnim područjima; unapređenje zakonskog okvira u cilju stimulisanja solidarnosti, humanosti i volonterizma I drugi za koje se ocijeni da su neophodni, odnosno korisni za ostvarivanje ciljeva.[30]

Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava – Odjeljenje za rodnu ravnopravnost koje vrši[31] poslove koji se odnose na: koordiniranje procesom izrade predloga propisa iz oblasti rodne ravnopravnosti, pripremanje, kreiranje i koordiniranje aktivnosti i istraživanja o različitim aspektima rodne ravnopravnosti; koordiniranje procesom izrade Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti, predlaganja njegovog usvajanja i praćenja njegovog sprovođenja; pripremanje programa za sprovođenje Plan aktivnosti na osnovu izvještaja organa za oblasti iz njihove nadležnosti; organizovanje istraživanja i analize o stanju rodne ravnopravnosti i analize potrebne za sprovođenje Plana aktivnosti, kao i sakupljanje podataka u okviru saradnje na nacionalnom i međunarodnom nivou; praćenje primjene međunarodnih dokumenata i konvencija, kao i usvojenih međunarodnih standarda iz oblasti rodne ravnopravnosti, preduzimanje mjera za njihovu implementaciju u pravni sistem Crne Gore i kreiranje kvalitetnog monitoringa poštovanja tih dokumenata; koordiniranje procesom izvještaja o sprovođenju međunarodnih multilateralnih ugovora u oblasti rodne ravnopravnosti; pripremanje izvještaja o ispunjavanju međunarodnih obaveza od strane Crne Gore u oblasti rodne ravnopravnosti; saradnju sa lokalnim samoupravama i pružanje podrške za osnivanje mehanizama za uspostavljanje rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou; uspostavljanje saradnje sa nevladinim organizacijama; preduzimanje i podsticanje aktivnosti na edukaciji o rodnoj ravnopravnosti; učestvovanje u sprovođenju aktivnosti na polju evropskih integracija i projektne saradnje; i učestvovanje u sprovođenju tematskih projekata/programa; sprovođenje aktivnosti u vezi sa regionalnim inicijativama iz rodne ravnopravnosti; obavljanje drugih poslova iz oblasti rodne ravnopravnosti, kao i druge odgovarajuće poslove.

Zaštitnik/ca ljudskih prava i sloboda Crne Gore je ustanovljen Zakonom o zaštitniku/ici ljudskih prava, 2003. godine. Ovo je samostalna i nezavisna institucija koja uz primjenu načela pravde i pravičnosti preduzima mjere koje osiguvaraju zaštitu ljudskih prava i sloboda, kada su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem organa javne vlasti, kao i mjere za sprječavanje mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajudeg postupanja i kažnjavanja i mjere za zaštitu od diskriminacije. Zaštitnik/ca je dužan/na dostavi Skupštini godišnji izvještaj o svom radu za prethodnu godinu, koji naročito sadrži opšti prikaz predmeta po kojima je postupao, statistički prikaz ocjenu o stanju ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori, preporuke i mjere koje Zaštitnik/ca predlaže za unaprjeđenje ljudskih prava i otklanjanje uočenih propusta, kao i ocjenu stanja u oblasti diskriminacije. Posebno poglavlje u godišnjem izvještaju Ombudsmana se odnosi na rodnu ravnopravnost.[32]

[30] Klubom rukovodi Kolegijum koji čine predstavnice klubova poslanika.

[31] Shodno Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava, mart 2021. godine. Shodno Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva ljudskih i manjinskih prava koji je usvojen u julu 2022. godine, obim nadležnosti je uglavnom ostao isti

[32] Evropska komisija navodi da je Ombdusman ojačao svoju komunikaciju sa nadležnim organima i javnošću, kao i vidljivost svojih aktivnosti.https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/montenegro-report-2021_en

Savjet za rodnu ravnopravnost je formiran u oktobru 2016. godine i predstavlja institucionalni mehanizam za postizanje rodne ravnopravnosti. Kao stručno-savjetodavno tijelo, formirano je radi razmatranja pitanja sprovođenja politike rodne ravnopravnosti na nacionalnom i lokalnom nivou. Savjet je do sada okupljao neka od lica koja su bila članovi/ce Komsije za praćenje primjene PAPRRa, dok je izostajao visoko rangirani politički i institucionalni nivo učešća.

Generalni sekretarijat Vlade, u skladu sa Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata predlaže Vladi usvajanje strateškog dokumenta, vrši kontrolu kvaliteta dokumenata i daje mišljenje sa preporukama u odnosu na usklađenost strateškog dokumenta sa planskim i strateškim dokumentima kojima se utvrđuju opšti pravci razvoja na nivou Crne Gore i drugim strateškim dokumentima, sa obavezama iz procesa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, sektorskim politikama Evropske unije i uslovima korišćenja fondova Evropske unije, kao i usklađenost strukture i sadržaja strateškog dokumenta sa metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata.[33]

Lokalna samouprava - U skladu sa nacionalnim strateškim okvirom, opštine razvijaju sopstvene akcione planove za rodnu ravnopravnost. Svaka opština imenuje lokalnog koordinatora/ku za rodnu ravnopravnost koji će koordinirati sprovođenje odgovarajućeg lokalnog akcionog plana i biti kontakt osoba za saradnju sa odjeljenjem za poslove rodne ravnopravnosti. Na nacionalnom i ***lokalnom nivou*** imenovano je 106 osoba koje se bave rodnim pitanjima. Potpisani su memorandum o saradnji sa 23 opštine, 18 opština je usvojilo odluke o rodnoj ravnopravnosti, a 10 opština je usvojilo lokalne akcione planove. U budžetima 7 opština izdvojena su posebna sredstva za sprovođenje aktivnosti na polju rodne ravnopravnosti. Od 2012. godine više od 1.700 zaposlenih u lokalnim samoupravama prošlo je obuku o rodnoj ravnopravnosti, 42% lokalnih samouprava ima Savjet za rodnu ravnopravnost, samo četvrtina opština ima Kancelariju za rodnu ravnopravnost a najveći pad u poređenju sa 2017 godinom bilježi broj opština koje su usvojile Lokalni akcioni plan (LAP) za postizanje rodne ravnopravnosti, te je u junu 2020.g. manje od jedne trećine opština imalo važeći LAP. Misija OEBSa u Crnoj Gori u saradnji sa Odjeljenjem za rodnu ravnopravnost posljednjih osam godina (od 2012. godine) organizuje kontinuiranu obuku za Mrežu lokalnih koordinatorki/a za rodnu ravnopravnost.

Koordinatori/ke aktivnosti u vezi sa pitanjima rodne ravnopravnosti su uspostavljeni u ministarstvima i organima uprave, koji učestvuju i pripremi i implemetaciji PAPRRa. U skladu sa Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, ministarstva i administrativna tijela odredili su službenike/ce koji u okviru svoje nadležnosti obavljaju zadatke koordinatora/ki aktivnosti vezanih za pitanje rodne ravnopravnosti i sudjeluju u pripremi i sprovođenju aktivnosti nacionalnog strateškog dokumenta za rodnu ravnopravnost.[34] Državni službenici/e na nacionalnom i lokalnom nivou prolaze brojne obuke koje organizuje Odjeljenje za

[33] U toku su aktivnosti na formiranju Kancelarije za rodnu ravnopravnost pri Kabinetu predsjednikaVlade Crne Gore

[34] Član 23 Zakona o rodnoj ravnopravnosti - Organi su dužni da odrede službenike/ce, koji će obavljati poslove koordinatora/ke aktivnosti u vezi pitanja rodne ravnopravnosti iz svoje nadležnosti, koji/a učestvuje u pripremi i sprovođenju Plana aktivnosti.

poslove rodne ravnopravnosti i relevantne institucije uz podršku međunarodnih organizaciija i partnera (UNDP, Misije OEBS, WFD, Savjet Evrope, ERBD itd).

Uprava za inspekcijske poslove, odnosno Inspekcija rada, vrši nadzor nad primjenom niza zakona, uključujući i Zakon o rodnoj ravnopravnosti, Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, Zakon o zaštiti i zdravlju na radu i Zakon o radu.[35]

Proizvođači zvanične statistike[36] - Sistemom zvanične statistike Crne Gore obuhvaćeni su sljedeći proizvođači zvanične statistike: organ uprave nadležan za poslove statistike (MONSTAT); Centralna banka Crne Gore; organ državne uprave nadležan za poslove finansija Ministarstvo; drugi proizvođači zvanične statistike određeni programom zvanične statistike (program). Proizvođači zvanične statistike odgovorni su za prikupljanje, proizvodnju, obradu i diseminaciju statističkih podataka, obradu administrativnih podataka i podataka prikupljenih metodom stalnog praćenja i posmatranja, u skladu sa zakonom. Proizvođači zvanične statistike dužni su da, prilikom prikupljanja, proizvodnje, obrade i diseminacije statističkih podataka, primjenjuju principe zvanične statistike, kao i metodologije i standarde za proizvodnju statistike iz svoje nadležnosti, po prethodno pribavljenoj saglasnosti nadležnog organa, radi proizvodnje transparentnih i međunarodno uporedivih podataka, u skladu sa Zakonom o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike.

Ostali glavni akteri u implementaciji politika rodne ravnopravnosti su **nevladine organizacije** koje sprovode programe zaštite ženskih ljudskih prava, unapređivanja rodne ravnopravnosti, zaštite od nasilja i programe za osnaživanje žena. Uloga OCD[37], posebno ženskih organizacija i onih koje se bave promocijom rodne ravnopravnosti, ključna je u kandidovanju pitanja koja se tiču položaja žena, ženskih ljudskih prava i rodne ravnopravnosti. Upravo i zbog napretka na globalnom nivou, zbog sličnih rezultata, potreba za uvođenjem rodne perspektive u projekte i programe pokazala se kao neophodnost radi pune primjene odredbi Zakona sa ciljem stvaranja društva pune ravnopravnosti žena i muškaraca.[38]

Sekretarijat savjeta za konkurentnost – Sekretarijat Savjeta za konkurentnost (SCC) počeo je sa radom u februaru 2019. godine, potpisivanjem Memoranduma o saradnji između Vlade Crne Gore i Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD). Od juna 2020. godine, Vlada Ujedinjenog Kraljevstva, posredstvom Britanske ambasade u Podgorici, kroz Fond za dobru upravu, pruža podršku Sekretarijatu. Misija SCC-a je da doprinosi unapređenju javno-privatnog dijaloga, jačanju konkurentnosti i stvaranju preduslova za što povoljniji poslovni ambijent u Crnoj Gori. U cilju povećanja nivoa učešća žena i osoba drugačijih polnih i rodnih identiteta u oblastima koje omogućavaju pristup prirodnim i društvenim resursima i dobrobiti od korišćenja resursa, Sekretarijat Savjeta za konkurentnost je kroz svoje aktivnosti doprinio većem pristupu žena ekonomskim resursima. Ključne aktivnosti SCC-a u ovoj sferi se odnose na: uvođenje rodno odgovornog budžetiranja i rodno odgovornih javnih nabavki, kao i promocija javno-privatnog dijaloga o unapređenju poslovnog ambijenta i konkurentnosti zemlje, u kojem

[35]Aktivnosti Uprave sadržane su u Izvještaju o radu https://uip.gov.me/biblioteka/dokument
[36] Shodno Zakonu o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike ("Sl. list CG", br. 018/12, 047/19)
[37] Organizacija/e civilnog društva
[38] Izvještaj o post-zakonodavnom nadzoru nad zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti, Human Rights and Gender, Wesminster Foundation for Democracy

ravnopravno učestvuju pradstavnice ženskih poslovnih udruženja. Na taj način je pomogao unapređenju položaja žena u sferi moći novca. Analiziranjem investicione klime u Crnoj Gori Savjet nastavlja da doprinosi unapređenju javno-privatnog dijaloga, jačanju konkurentnosti i stvaranju preduslova za što povoljniji poslovni ambijent u Crnoj Gori kroz trasiranje Mape puta za kreiranje djelotvornih politika za žene u biznisu.

Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma prepoznaje značaj rodne ravnopravnosti, odnosno jednake uključenosti žena i muškaraca u ekonomiji i kroz podršku ženskom preduzetništvu pruža snažan, institucionalni doprinos postizanju ciljeva održivog razvoja. Opredjeljenje ovog ministarstva se ogleda u donošenju strateških dokumenata koji tretiraju žensko preduzetništvo, kao i kreiranjem adekvatne, najprije institucionalne, a onda i programske podrške ženskom preduzetništvu. U okviru Savjeta za konkurentnost, formirana je radna grupa za ekonomsko osnaživanje žena, kojom koordinira Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma.[39]

Zavod za zapošljavanje Crne Gore sprovodi mjere aktivne politike zapošljavanja usmjerene na povećanje zapošljavanja i podršku samozapošljavanju žena.[40]

Investiciono-razvojni fond Crne Gore[41] pruža kontinuiranu podršku kroz promovisanje samozapošljavanja žena, polazeći od istraživanja o ženskom preduzetništvu u Crnoj Gori koja su identifikovala strukturne, ekonomske i infrastrukturne prepreke. U kreditnoj ponudi IRF CG, žene u biznisu su podržane kroz više kreditnih linija.

Privredna komora - **Odbor za žensko preduzetništvo** koji služi kao forum za umrežavanje, saradnju i diskusiju o temama interesantim za žene preduzetnice.

3 UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE I NALAZI REVIZIJE

3.1 Strateško-pravni okvir politike rodne ravnopravnosti

3.1.1 Međunarodna dokumenta u oblasti rodne ravnopravnosti

Rodna ravnopravnost je priznata kao osnovno ljudsko pravo od osnivanja Ujedinjenih nacija, a danas je jedna od temeljnih vrijednosti svih demokratskih društava. Jedan od najznačajnijih dokumenata Ujedinjenih nacija koji reguliše ljudska prava na širem nivou od države je Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (UDHR). Osim ove deklaracije iz 1948. godine, 1966.godine su usvojeni Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima (ICCPR), Međunarodni sporazum o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR) kao i Univerzalna deklaracija o demokratiji koji sadrže jasne odredbe o pravu žena da budu zaštićene od diskriminacije.

[39] RG sačinjavaju stalni i pridruženi članovi iz reda predstavnika državne uprave, udruženja preduzetnica i MSP sektora, predstavnici stručne javnosti, kao i donatori i međunarodne organizacije.

[40] JU Centar za stručno obrazovanje organizuje obuke za nezaposlena lica na evidenciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore o ženskom preduzetništvu

[41] Aktivnosti i finansijska podrška IRF CG proizilaze iz programa rada Vlade i odnose se na unapređenje poslovnog ambijenta u cilju poboljšanja konkurentnosti privrede, uz povećanje zaposlenosti, i to kroz mehanizme finansijske podrške koji obezbjeđuju podršku održivom razvoju prioritetnih sektora, ravnomjeran regionalni razvoj, unapređenje poslovanja i likvidnosti mikro, malih i srednjih preduzeća.

- Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW)[42] – prvi međunarodni sveobuhvatni dokument koji tretira rodnu ravnopravnost: obavezuje zemlje potpisnice na uklanjanje svih oblika diskriminacije žena;
- Pekinška deklaracija i Platforma za akciju[43] – države potpisnice garantuju predanost ostvarivanju rodne jednakosti u javnom i privatnom životu i u učešću u političkom i ekonomskom odlučivanju;
- Konvencija Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici[44] – prvi Evropski pravno obavezujući sporazum koji definiše pojam rodno zasnovanog nasilja nad ženama i uspostavlja obavezu sistemskog rješavanja tog problema;
- Rezolucija Savjeta bezbjednosti UN 1325 – Žene, mir i bezbjednost[45] – Savjet bezbjednosti Ujedinjenih nacija podstiče zemlje članice da, usvajanjem nacionalnih akcionih planova, povećaju učešće žena u procesu izgradnje i očuvanja mira i rješavanja sukoba, kao i da obezbijede kvalitetniju zaštitu žena i djevojčica od nasilja;
- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima i međunarodni ugovori o ljudskim pravima;
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 1996;
- Konvencija MOR o nasilju i uznemiravanju, 2019. (Konvencija br. 190), Preporuka br. 206 (eliminacija nasilja i uznemiravanja u svijetu rada);
- Pariški sporazum o klimatskim promjenama (2015);
- Izvještaj o rodnoj ravnopravnosti za 2021. godinu Svjetskog ekonomskog foruma;
- Izvještaj Odbora za prava žena i ravnopravnost polova o karijerama žena u nauci i na univerzitetima i naiđenim staklenim plafonima, 2015;
- Preporuke Odbora za eliminaciju diskriminacije žena 2017.g. (CEDAW/C/MNE/CO/2);
- Konvencija o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici – Istanbulska konvencija[46];
- Rezolucija GSUN 65/69 – Žene, razoružanje, neširenje i kontrola oružja;
- Specijalna sesija GSUN: Žene 2000: Rodna ravnopravnost, razvoj i mir za 21 vijek (2000) – Milenijumska deklaracija UN A/Res/55/2 (2000);
- Izvještaj o globalnom rodnom jazu Svetskog ekonomskog foruma 2021,
- Međunarodna organizacija rada usvojila je više konvencija, od kojih treba istaći: Konvencija 100 o jednakim zaradama za rad jednake vrijednosti, Konvencija 111 o sprječavanju diskriminacije u pogledu zapošljavanja i zanimanja, Konvencija 156 o jednakim mogućnostima i jednakom tretmanu radnika i radnica, Konvencija 183 o zaštiti materinstva (2000).

Revizijom je utvrđeno da u Ministarstvu manjinskih i ljudskih prava ne postoji objedinjena baza podataka o ratifikovanim konvencijama.

3.1.2 EU okvir

Glavne politike EU rodne ravnopravnosti su:

- Mapa puta Evropske komisije za ravnopravnost žena i muškaraca, Strategija EU za rodnu ravnopravnost 2021-2025,

[42] https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/cedaw.pdf
[43] https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Beijing_Declaration_and_Platform_for_Action.pdf
[44] https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482e
[45] https://www.peacewomen.org/SCR-1325
[46] https://rm.coe.int/coe-istanbulconvention-brochure-srp-r03-v01/1680a13600

- Pakt za rodnu ravnopravnost 2011-2020,
- Rezolucija Evropskog parlamenta o pravima interseksualnih osoba, 2018.,
- Rezolucija Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope 2191 (2017) o promociji ljudskih prava i eliminaciji diskriminacije prema interpolnim osobama,
- Povelja o osnovnim slobodama u Evropskoj uniji, 2007,
- Evropska povelja o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou, 2006,
- Strategija za ravnopravnost polova 2018-2023 Savjeta Evrope
- Direktiva EU 2019/1158 Evropskog parlamenta i Savjeta o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i hranitelja,
- Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, odnosno Istanbulska konvencija 2011.
- Program Horizont Evropa (2021-2027 Evropski institut za rodnu ravnopravnost (Indeks rodne ravnopravnosti, GEAR alat),
- Amsterdamski ugovor, te mnogobrojne direktive - 75/117/EEZ o primjeni principa jednakog tretmana za žene i muškarce u odnosu na dostupnost zaposlenja, profesionalnu obuku, napredovanje na radnom mjestu (76/2007/EEZ, 79/7/EEZ, 86/378/EEZ), dok posebnu zaštitu za radnice trudnice, materinstvo i roditeljsko odsustvo utvrđuju sljedeće direktive: 86/613/EEZ, 92/85/EEZ, 96/34/EEZ. Značajne su i Direktiva 2002/73/EZ koja je dopuna direktive jednakog tretmana i po prvi put jasno definiše seksualno uznemiravanje na radnom mjestu. Direktiva 2006/54/EZ objedinjuje 6 direktiva i odnosi se na primjenu principa jednakih mogućnosti i jednakog tretmana žena i muškaraca u odnosu na zaposlenje i zanimanje.

3.1.3 Međunarodni indikatori

EIGE Gender Equality index[47] (posao, novac, znanje, vrijeme, moć, zdravlje, nasilje);[48]
SDG Gender index[49] (status rodne ravnopravnosti u 14 od 17 SDG ciljeva);
WE Forum Gender gap Index[50] (ekonomsko učešće, nivo obrazovanja, zdravlje i opstanak, političko osnaživanje);
OECD Social Institutions and Gender Index (SIGI)[51] (diskriminacija u porodici, ograničen fizički integritet, ograničen pristup ekonomskim resursima, ograničene glađanske slobode);
UN Gender Inequality Index[52] (zdravlje, osnaživanje i tržište rada).

3.1.4 Rodna ravnopravnost u Ciljevima održivog razvoja 2030

Cilj 5 – Rodna ravnopravnost[53] **–***eliminisati sve oblike diskriminacije i nasilja nad ženama i djevoojčicama, osigurati jednakost učešća u rukovođenju i*

[47] https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2019
[48] U EU kontekstu je ključna uloga Evropskog instituta za rodnu ravnopravnost, koji je razvio Indeks rodne ravnopravnosti (EIGE Gender Equality Index) , putem kojeg prati napredak u politici rodne ravnopravnosti u i putem 31 indikatora omogućava uviđaj u to koje oblasti su najproblematičnije, a u kojima je napredak najistaknutiji.
[49] https://data.em2030.org/2019-sdg-gender-index/explore-the-2019-index-data/
[50] https://www.weforum.org/reports/gender-gap-2020-report-100-years-pay-equality
[51] https://www.genderindex.org/
[52] http://hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii
[53] https://sdgs.un.org/goals/goal5

*donošenju odluka, uspostaviti rodnu ravnopravnost i osnažiti žene na svim nivoima kroz javne politike i zakonodavstvo***;**



Cilj 1 – Svijet bez siromaštva – *osigurati jednaka prava žena i muškaraca na ekonomske resurse i na pristup osnovnim uslugama, vlasništvu zemljištem i drugim oblicima svojine (1.4.);*



Cilj 4 – Kvalitetno obrazovanje – *eliminisati rodnu nejednakost u obrazovanju (4.1., 4.2., 4.3., 4.5.)***;**



Cilj 8 – Dostojanstven rad i ekonomski rad – *postići punu i produktivnu zaposlenost i dostojanstven rad za sve žene i muškarce, kao i istu platu za rad jednake vrijednosti (8.5.);*



Cilj 10 – Smanjenje nejednakosti – *osigurati socijalnu, ekonomsku i političku inkluziju svih bez obzira na pol (10.2).*

Rodna ravnopravnost u Nacionalnoj strategiji održivog razvoja do 2030. godine

U Nacionalnoj strategiji održivog razvoja (NSOR) do 2030. godine, koja predstavlja implementacioni dokument Agende održivog razvoja 2030 u Crnoj Gori, kao najznačajniji problemi u crnogorskom društvu istaknuti su nedovoljna primjena Zakona o rodnoj ravnopravnosti u praksi, ograničena zastupljenost žena na odgovornim pozicijama i prisutnost tradicionalne podjele uloga između žene i muškarca. Ovim dokumentom je, shodno cilju održivog razvoja 5, eliminacija rodne diskriminacije prepoznata kao posebna mjera, koja podrazumjeva uklanjanje svih zakonskih, društvnih i ekonomskih barijera ženskom osnaživanju.

Crna Gora se opredijelila da, u okviru Strateškog cilja 2.1 – Aktivan odnos ključnih aktera prema održivosti razvoja, radi na sledećim mjerama:

Mjera 2.1.1 – Obezbijediti preduslove za zdrav razvoj pojedinca u okviru porodice (efikasno se boriti protiv nasilja u porodici, eliminisati sve oblike nasilja nad ženama i djevojčicama) **– ciljni ishodi do 2030. godine su sledeći:** Obezbijeđen univerzalan pristup uslugama seksualnog i reproduktivnog zdravlja, uključujući planiranje porodice, informisanje i edukaciju, kao i integrisanje reproduktivnog zdravlja u nacionalne strategije i programe; Eliminisani svi oblici nasilja nad svim ženama i djevojčicama u javnim i privatnim sferama, uključujući trgovinu ljudima i seksualne i druge vrste iskorišćavanja, te dječiji, rani i prisilni brak; Značajno smanjeni svi oblici nasilja, posebno nasilje u porodici, i sa njima povezane stope smrtnosti.

Mjera 2.1.2 – Eliminisati rodnu diskriminaciju – ciljni ishodi do 2030. godine su sledeći: Eliminisana politička, ekonomska i svaka druga diskriminacije po rodnoj osnovi; Minimum 40% žena u tijelima političkog odlučivanja na nacionalnom i lokalnom nivou;

Eliminisani svi oblici nasilja nad svim ženama i djevojčicama u javnoj i privatnoj sferi, uključujući trgovinu ljudima i seksualne i druge vrste; Rodno ujednačeno učešće u neplaćenom radu; Rodno ujednačen udio u nezaposlenosti; Učvršćen nacionalni mehanizam za jednakost polova.

3.1.5 Obaveze iz procesa pristupanja Crne Gore EU



Rodna ravnopravnost predstavlja elementarnu vrijednost Evropske unije, pa se samim tim prožima kroz sva poglavlja pregovaračkog procesa. U tom smislu, jedan od značajnih pravaca djelovanja Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore je da usmjerava resorna ministarstva ka orodnjavanju ciljeva i indikatora sadržanih u strateškim dokumentima za primjenu pravne tekovine iz svakog pregovaračkog poglavlja.

Konkretne mjere usmjerene ka afirmisanju ove politike su prisutne u okviru poglavlja 19 Socijalna politika i zapošljavanje[54] i 23 Pravosuđe i temeljna prava[55] i Pravda, sloboda i bezbjednost.[56]

Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje - Završno mjerilo – Sprovesti izmjene i dopune zakona u oblasti zabrane diskriminacije i ravnopravnosti žena i muškaraca u politici zapošljavanja i socijalnoj politici, u cilju usklađivanja zakonodavstva u ovoj oblasti sa pravnom tekovinom EU.

Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava - Privremeno mjerilo u oblasti „Temeljna prava" – Nastaviti sa sprovođenjem Strategije zaštite od nasilja u porodici, uključujući podizanje svijesti o sprečavanju nasilja u porodici i pružanju neophodne zaštite žrtvama

Preporuka 3.6.B u okviru Akcionog Plana za poglavlje 23 – Preduzeti konkretne korake da se osigura primjena rodne ravnopravnosti u praksi, uključujući jačanje nadzornih tijela i efikasnije reagovanje organa za sprovođenje zakona na moguća kršenja, kao i kroz veće podizanje svijesti i mjere podrške, naročito pri zapošljavanju i javnoj zastupljenosti žena.

Nova metodologija proširenja EU pozicionira politiku rodne ravnopravnosti, najprije, u klaster 1 – Osnove procesa pristupanja, koji pokriva oblast vladavine prava i osnovnih ljudskih prava i kojim je obuhvaćeno pregovaračko poglavlje 23, u kojem je ova politika snažno zastupljena. Pitanje jednakosti između muškaraca i žena poprima značaj u ovom klasteru i kroz oblast funkcionisanja demokratskih institucija i, preciznije, učešća žena u političkom životu i donošenju odluka.
Rodna ravnopravnost je važan segment klastera 3 – **Kompetitivnost i inkluzivni rast**, koji obuhvata pregovaračko poglavlje 19 i adresira pitanja zapošljavanja, zastupljenosti žena na tržištu rada i jednakosti u radnim i socijalnim pravima u odnosu na muškarce.

[54] http://www.eu.me/mn/19
[55] http://www.eu.me/mn/23
[56] http://www.eu.me/mn/24

Prema Izvještaju Evropske komisije za 2021. godinu o napretku Crne Gore, rodna nejednakost je i dalje osjetna u učestvovanju u političkom i javnom životu, podjeli odgovornosti, kao i pristupu zapošljavanju i ekonomskim mogućnostima. U izvještaju je istaknuto da je evaluacija PAPRR-a pokazala da je njegova primjena bila ograničena zbog nedostatka svijesti i posvećenosti institucija, ali je ukazala i na odstupanja u primjeni pravnog okvira i slabu koordinaciju sa drugim nacionalnim strategijama. Rodno zasnovano nasilje, posebno nasilje u porodici, prema izvještaju EK predstavlja konstantu na krivičnom, društvenom i polju javnog zdravlja. Procenjuje se da većina slučajeva rodno zasnovanog nasilja ostaje neprijavljena. Ukazuje se, takođe, na potrebu da u svim zakonima budu dodatno usklađene definicije rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici sa Istanbulskom konvencijom i preporukama GREVIO. U tom pogledu, ističe se kao problematična činjenica da seksualno uznemiravanje još uvek nije kvalifikovano kao krivično delo. Ključni izazovi se ogledaju u implementaciji i praćenju postojećeg pravnog i strateškog okvira, pružanju podrške žrtvama, pristupu pravdi za žrtve, nedostatku sistemskog pristupa u pogledu fizičke zaštite žrtava, pravnoj kvalifikaciji nasilja u porodici i blagim sankcijama. Akcentovano je da su i dalje nerješena pitanja poput rodnog jaza u zapošljavanju i platama, seksualnog uznemiravanja na radnom mjestu, neplaćenog rada i sistema poreskih olakšica.

EU Strategija rodne ravnopravnosti 2020-2025 zasnovana je na obavezi EU da kroz svoje aktivnosti eliminiše nejednakost i promoviše ravnopravnost među muškarcima i ženama, koja proizilazi iz člana 8 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, strategija postavlja sledeće ključne ciljeve: **osloboditi žene nasilja i stereotipa** (eliminisati rodno zasnovano nasilje, osporavati rodne stereotipe); **ostvariti uspjeh u rodno ravnopravnoj ekonomiji** (ukloniti rodni jaz na tržištu rada, postići ravnopravno učešće u svim sektorima ekonomije, otkloniti jaz u platama i penzijama, otkloniti rodni jaz u brizi i odgovornostima u domaćinstvu); **obezbjediti ravnopravno učešće u odlučivanju** (postići rodni balans u donošenju odluka i politici); **uvesti rodnu perspektivu u sve javne politike EU; finansirati aktivnosti u cilju unapređenja rodne ravnopravnosti u EU** (orodnjavanje EU budžeta)**; zalagati se za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena širom svijeta** (promovisati rodnu ravnopravnost u svim vanjskim politikama EU i u svim međunarodnim partnerstvima)[57], uz koju je donijet i Akcioni Plan on Gender Eqaulity and Women's Empowerment in External Relations 2020-2025. .[58]

Rodne politike na nivou Savjeta Evrope su dodatno osnažene iniciranjem Transverzalnog programa o rodnoj ravnopravnosti 2012. godine i usvajanjem dvije uzastopne strategije o rodnoj ravnopravnosti, uključujući i aktuelnu Strategiju za period 2018 - 2023. godine.[59]

[57] Godišnji izvještaji Evropske komisije o stanju rodne ravnopravnosti u Evropskoj uniji: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_en

[58] Plan predstavlja ulaznu tačku za uvođenje ROB-a i kreiranje politika, ukoliko zemlja kandidat želi da koristi EU fondove

[59] U okviru projekta „Odgovornost i profesionalizam u pravosudnom sistemu u Crnoj Gori" koja je dio ovog programa, EU i Savjet Evrope podržavaju integraciju rodne dimenzije u okvire reforme pravosuđa u Crnoj Gori.

3.1.6 Strateški okvir Crne Gore

Važeća strateška dokumenta[60]

- Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021-2025. godine sa Akcionim planom 2021- 2022. godine[61]
- Fiskalna strategija Crne Gore za period 2022-2025.[62]
- Akcioni plan za primjenu Rezolucije Savjeta bezbjednosti UN 1325 - Žene, mir i bezbjednost u Crnoj Gori 2019-2022
- Strategija razvoja ženskog preduzetništva Crne Gore 2021-2024.[63]
- Strategija pametne specijalizacije Crne Gore 2019-2024,
- Strategija razvoja zvanične statistike za period 2019 - 2023. godine
- Strategija obrazovanja odraslih Crne Gore 2015-2025;
- Strategija unapređenja kvaliteta života LGBT osoba za period 2019- 2023…

Strateška dokumenta kojima je istekao period trajanja

- Strategija sa Planom aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) 2017-2021
- Strategija razvoja ženskog preduzetništva u Crnoj Gori 2015-2020
- Strategija za očuvanje i unapređenje reproduktivnog i seksualnog zdravlja 2013 – 2020
- Strategija zaštite od nasilja u porodici 2016-2020
- Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za period 2016-2020 godine;
- Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021. godine;

Strateški okvir Crne Gore se u periodu 2020-2021. godine znatno izmijenio u oblasti rodne ravnopravnosti, uzimajući u obzir da je veliki broj strategija koje su relevantne u ovoj javnoj politici istekao upravo u tom periodu. U 2021. godini je usvojena nova **Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost 2021-2025., sa pratećim Akcionim planom**, koja se oslanja na **Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti 2017-2021** koji je do sada, zajedno sa **Zakonom o rodnoj ravnopravnosti**, predstavljao ključnu kariku za razvoj i implementaciju ove politike u Crnoj Gori.

Kroz višemjesečna intenzivna savjetovanja sa različitim društvenim akterima i zainteresovanim stranama odvijao se proces zajedničkog prepoznavanja uzroka i posljedica neravnopravnosti i usaglašavanja strateškog odgovora, **ova strategija predstavlja 4. po redu strateški dokument kojim se želi uspostaviti bolji okvir za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori**[64] i kao centralni problem prepoznaje upravo nizak nivo rodne ravnopravnosti iz kojeg proističe sledeći strateški cilj: **Podići nivo rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori do 2025. godine**. U okviru ovog cilja su definisana 3 operativna, koji glase**:**

[60] Revizijom je uočen nedostatak strateških dokumenata koji se bave višestrukom diskriminacijom žena i djevojaka sa invaliditetom.
[61] https://wapi.gov.me/download/41e3ee6a-757a-4684-9763-9fee5e933afd?version=1.0
[62] Usvojena od strane Vlade Crne Gore 28. jula,2022.godine, definisan je opšti cilj fiskalne politike
[63] https://wapi.gov.me/download/0a95b4be-c3f4-4f9b-8c36-964d9684c885?version=1.0
[64] Vlada Crne Gore na 34. sjednici, održanoj 30. jula 2021. godine, donijela je Nacionalnu strategiju rodne ravnopravnosti (NSRR) 2021–2025. godine s Akcionim planom za 2021–2022. godinu i usvojila Završni izvještaj o sprovođenju Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) 2017–2021. godine

- Unaprijediti primjenu postojećeg normativnog okvira na sprovođenju politike rodne ravnopravnosti i zaštitu od diskriminacije po osnovu pola i roda;
- Unaprijediti politike u oblasti obrazovanja, kulture i medija kako bi se smanjio nivo stereotipa i predrasuda prema ženama i osobama drugačijih polnih i rodnih identiteta;
- Povećati nivo učešća žena i osoba drugačijih polnih i rodnih identiteta u oblastima koje omogućavaju pristup prirodnim i društvenim resursima i dobrobiti od korišćenja resursa.



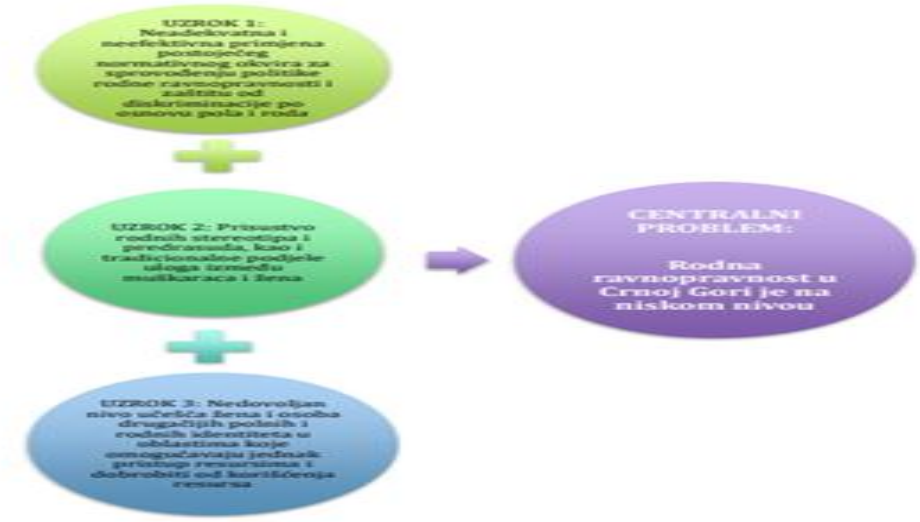
Usvojen je **Završni izvještaj o sprovođenju plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti 2017–2021. godine**, koji ima za glavni cilj podizanje višeg nivoa rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori, kroz unaprjeđenje primjene postojećeg normativnog okvira i primjenu mjera kojima se jačaju kapaciteti institucionalnih mehanizama za sprovođenje zakonskih odredbi za zaštitu od diskriminacije, uspostavljanje efikasnije i efektivnije koordinacije, nadzora nad sprovođenjem i unaprijeđeno izvještavanje. Takođe, mjerama ove Strategije adresira se i potreba za intenzivnijim uključivanjem svih aktera u društvu u rješavanje problema vezanih za diskriminaciju po osnovu pola i roda i osnaživanja žena i osoba drugačijih polnih i rodnih identiteta .

Evaluacijom sprovođenja trećeg Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori 2017 – 2021 (PAPRR) [65] utvrđeno je da je realizovan

[65] Evaluacija je sprovedena tokom 2020. godine, uz podršku Misije OEBS-a u Crnoj Gori, a uradila ju je ekspertkinja Slavica Striković. Evaluacija je imala za cilj da procijeni u kojoj mjeri je realizacija planiranih aktivnosti popravila stanje u oblastima koje su navedene kao prioritetne.

dobar dio predviđenih aktivnosti, te da je PAPRR dobro utemeljen na međunarodnom zakonodavstvu. Krupan nedostatak plana je nefokusiranost i opterećenost velikim brojem tematskih oblasti, jer dokument pokušava da reflektuje preuzete obaveze iz Pekinške deklaracije, ali bez neophodne prioritizacije. Nedostaje mu koherentnost, jer se ne daje jasna slika šta treba da se postigne aktivnošću. Nedostatak dokumenta je i što podaci u njemu nemaju navedene izvore ni reference, što utiče na njegovu vjerodostojnost. Rezultate i koristi bilo je gotovo nemoguće mjeriti jer dokument ne artikuliše indikatore (pokazatelje) početnog stanja na osnovu kojeg se planiraju aktivnosti, kao ni viziju, odnosno ne ukazuje ni na početno ni na željeno stanje. U smislu ocjene ostvarenja ciljeva, veliku pažnju neophodno je posvetiti indikatorima i potrebi njihovog revidiranja i unaprjeđivanja. Ocijenjeno je da su oni šturi, brojčano orijentisani i to uglavnom na aktivnosti i da ne daju osnovu za analitičku interpretaciju postignutog. Ne postoji ni izvještavanje o utrošku donatorskih i redovnih sredstva, čije bi poređenje omogućilo da se ocijeni efektivnost plana i mjera njegove održivosti, kao ni sistematsko prikupljanje statističkih podataka podijeljenih po polu, što otežava dodatno ocjenu efektivnosti.[66]

Slijedi prikaz uzroka koji objašnjavaju zašto je rodna ravnopravnost u CG na niskom nivou:



Uzroci niskog nivoa rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori [67]

Poduzroci:

- Ne postoje standardizovane procedure za orodnjavanje javnih politika,
- Ne postoji objedinjena i uporediva evidencija o slučajevima diskriminacije po osnovu pola i roda,
- Zaposleni u institucijama i rukovodni kadar ne razumiju ključne koncepte i nedovoljno poznaju zakonske obaveze iz oblasti rodne ravnopravnosti,
- Nedovoljno kadrovski osposobljen i efikasan institucionalni mehanizam za sprovođenje, koordinaciju i praćenje uspješnosti politika rodne ravnopravnosti
- Nedovoljna uključenost svih zainteresovanih strana u dijalog o orodnjavanju javnih politika.

[66] Evaluacija dostupna na linku: https://www.gov.me/dokumenta/ca88f0cd-cdee-4f50-bd50-2d2c667af45a
[67] Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021-2025. godine sa Akcionim planom 2021-2022. godine

- Ne postoje ključni statistički podaci podijeljeni po polu a koji su preduslov za definsianje politika i mjera,
- Nedostatak zakonske obaveze uvođenja ROB-a, a koja bi doprinijela da se prati kako planirana i utrošena sredstva utiču na rodnu ravnopravnost.

Odjeljenje za rodnu ravnopravnost je u saradnji sa Misijom OEBS[68] u decembru 2021. godine, izradilo **Analizu orodnjenosti 26 javnih politika** (koja je uključila Nacrt strategije reforme javne uprave kao 27 dokument) i kreiran je **Instrument za procjenu stepena orodnjenosti strateških dokumenata** koji bi trebalo da bude alatka pri davanju mišljenja na strateška dokumenta prije dostavljanja Vladi na donošenje. Izračunavanje nivoa orodnjenosti strategija sadrži jasno definisane kriterijume za evaluaciju nivoa orodnjenosti.[69] Prema zbirci sadržanoj na web sajtu posvećenom javnim politikama[70], u Crnoj Gori su trenutno aktivna 63 strateška dokumenta. Od njih je 37 preliminarno ocijenjeno kao potpuno neorodnjeno prilikom izrade Strategije rodne ravnopravnosti za period od 2021-2025. Te Strategije nisu analizirane ovim instrumentom. Preostalih 26 je analizirano, i rezultat analize ukazuje na to da je od 63 važeća strateška dokumenta u 2021. godini njih 50 (37+13) potpuno neorodnjeno, 6 uglavnom neorodnjeno, 3 uglavnom orodnjeno (5%) i 4 u potpunosti orodnjeno (6%). Ukoliko saberemo broj onih koji su uglavnom orodnjeni ili u potpunosti orodnjeni dobijamo 7, što je ukupno **11,1%. Ovaj procenat se može uzeti kao početno stanje za praćenje indikatora orodnjenosti javnih politika u skladu sa *Strategijom rodne ravnopravnosti 2021-2025*.** Strategijom je planirano da se % podigne za 5pp do 2023. i 10pp do 2025. godine.

Pored toga, analiza je pokazala da je najslabija tačka po pitanju orodnjenosti faza planiranja javne politike. Primjećuje se da i dalje opstaje problem uvezivanja analize stanja sa ciljevima i mjerama javne politike. Analizirani dokumenti često ili opisuju podacima problem koji kasnije kroz javnu politiku ne adresiraju, ili postavljaju ciljeve i mjere u odnosu na teme koje nisu definisane kao problemi u dijelu analize stanja. Ovo je posebno izraženo kada je u pitanju rodna problematika.

[68] U novembru 2021. godine, obrazovana je Komisija za praćenje sprovođenja Nacionalne Strategije rodne ravnopravnosti 2021-2025, sa Akcionim planom 2021-2022 godine, sastavljena od 24 predstavnika/ce relevantnih institucija i NVO.

[69] U cilju efikasnijeg sprovođanja ove mjere NSRR, Misija OEBS-a u Crnoj Gori je, u oktobru 2021, u saradnji sa Ministarstvom pravde, ljudskih i manjinskih prava, angažovala dvije ekspertkinje da izrade istraživački instrument/standardizovano uputstvo za procjenu orodnjenosti dokumenata javnih politika, kao i da, uz korišćenje novog instrumenta, urade detaljniju analizu pomenutih 26 strateških dokumenta za koje ranije ustanovljeno da dotiču teme rodne ravnopravnosti.

[70] https://javnepolitike.me

	Strateški dokument	Nivo orodnjenosti
1	Strategija za borbu protiv trgovine ljudima za period 2019-2024.	
2	Strategija upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije 2019-2024.	
3	Strategija za suzbijanje nedozvoljenog posjedovanja, zloupotrebe i trgovine, malokalibarskim i lakim oružjem i municijom 2019-2025.	
4	Šengenski akcioni plan	
5	Strategija za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori za period 2019-2023.	
6	Strategija socijalne inkluzije Roma i Egipćana 2021-2025.	
7	Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021.	
8	Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPR) 2017-2021.	
9	Strategija izvršenja krivičnih sankcija za period 2017-2021.	
10	Strategija razvoja zvanične statistike 2019-2023.	
11	Strategija za cjeloživotno preduzetničko učenje 2020-2024.	
12	Strategija razvoja mikro, malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori 2018-2022.	
13	Strategija zaštite i unaprjeđenja mentalnog zdravlja u Crnoj Gori 2019-2023.	
14	Strategijski pregled odbrane Crne Gore 2018-2023.	
15	Akcioni plan za primjenu Rezolucije Savjeta bezbjednosti UN 1325 - Žene, mir i bezbjednost u Crnoj Gori 2019-2022.	
16	Strategije saradnje sa dijasporom-iseljenicima za period 2020-2023.	
17	Program adaptiranja zdravstvenog sistema na klimatske promjene u Crnoj Gori za period 2020-2022. godine	
18	Nacionalna strategija za uvođenje, distribuciju i primjenu COVID-19 vakcina	
19	Program ekonomskih reformi za Crnu Goru 2021-2023. godinu	
20	Plan upravljanja komunalnim otpadnim vodama Crne Gore (2020-2035)	
21	Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2021 – 2023.	
22	Program razvoja zdravstvenog turizma Crne Gore 2021-2023. godine	
23	Program za unapređenje konkurentnosti privrede za 2021. godinu	
24	Strategija razvoja ženskog preduzetništva Crne Gore 2021-2024. godine	
25	Program poboljšanja bezbjednosti u drumskom saobraćaju 2020-2022. godina	
26	Program razvoja informacionokomunikacionih tehnologija pravosuđa	

Nivo orodnjenosti strateških dokumenata u CG

Dakle, u Crnoj Gori postoji nedostatak podataka i svijesti kako bi se uticaj na rodnu ravnopravnost na odgovarajući način definisao tokom izrade, primjene i procjene učinka zakona i strategija.[71] Od ovog broja, tri strategije su rodno transformativne, što znači da za glavni cilj imaju postizanje rodne ravnopravnosti, dok više od 60 odsto strategija (njih 36) ne sadrži nijedan rodno odgovorni element – cilj, mjeru, aktivnost ili pokazatelj uspjeha. Za 14 se može reći da su uglavnom orodnjene, dok su četiri strategije djelimično integrisale rodnu perspektivu, dok svega 0.26% ukupnih finansijskih sredstava za primjenu svih strategija, koje se trenutno sprovode, odlazi na aktivnosti unapređenja položaja žena i rodne ravnopravnosti, uključujući i budžete za rodno transformativne strategije, kao što je Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti.

Rodna ravnopravnost predstavlja jedan od ključnih segmenata u okviru prioriteta 1. „Vladavina prava i jednake šanse“ Srednjoročnog programa rada Vlade 2022-2024 i adresirana je kroz cilj1.2. koji glasi “Unaprijediti poštovanje ljudskih i manjinskih prava, rodnu ravnopravnost i prava lica sa invaliditetom”. U okviru cilja je konstatovano da će se zalaganje Vlade da unaprijedi stanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori ogledati u poboljšanoj poziciji na Indeksu rodne ravnopravnosti, gdje se želi postići napredak sa 55 na barem 56 poena. Pitanje položaja žene je posredno zastupljeno u cilju 1.5. Poboljšati socijalni i ekonomski položaj ranjivih kategorija društva. Predstavlja, takođe, značajan segment u okviru cilja 2.5. Stabilan i održiv rast zaposlenosti zasnovan na jednakim mogućnostima i dostojanstvenom radu, uz razvoj znanja i vještina i

[71] Zaključeno je i na konferenciji u organizaciji Instituta alternativa „Rodna dimenzija zakona i strategija: Šta smo naučili?“, organizovanoj uz podršku Ministarstva ljudskih i manjinskih prava, predstavljeni su nalazi o integrisanju rodne perspektive u proces pripreme ukupno 57 sektorskih strategija koje se primjenjuju u Crnoj Gori.

veću socijalnu uključenost, koji je obuhvaćen prioritetom 2. "Zdrave finansije i ekonomski razvoj".[72] Crna Gora je od strane UN svrstana među 34 države koje redovno izvještavaju međunarodna ugovorna tijela.

Crna Gora je u 2020. godini uspostavila Indeks Rodne Ravnopravnosti[73], u skladu sa metodologijom korišćenom za EIGE Indeks. Index se sastoji od 6 osnovnih i 2 dodatna domena koji se dalje dijele na poddomene i konačno na 31 indikator. Osnovni domeni mjere ravnopravnost u: radu, novcu, znanju, vremenu, moći i zdravlju. **Vrijednost tog indeksa iznosi 55 u odnosu na 100, što je znatno niže u poređenju sa srednjom vrijednošću u zemljama EU za 2020. godinu (67,9).** Na osnovu parametara na koje se indeks oslanja, **najveća neravnopravnost je ustanovljena u domenima novca (CG 59,7 – EU 80,6) i moći (CG 35,1 – EU 53,5),** a najmanje razlike postoje u oblastima rada (CG 65,2 – EU 72,2) i zdravlja (CG 86,9 – EU 88).[74] **Ako se posmatra distribucija indeksa rodne ravnopravnosti u državama članicama EU, Crna Gora sa Indexom od 55 još uvijek zaostaje. Samo su četiri države 2019. imale nižu vrijednost indeksa od Crne Gore** - Rumunija, Slovačka, Mađarska i Grčka. Sama činjenica da je Crna Gora pristupila računanju Indeksa rodne ravnopravnosti pokazuje posvećenost zemlje politikama ravnopravnosti i stimulisanju novih i drugačijih pristupa u kreiranju politika kako bi se osigurala rodna ravnopravnost.

Zemlje		Indeks rodne ravnopravnosti	Domeni					
			Rad	Novac	Znanje	Vrijeme	Moć	Zdravlje
EU-28	28 država članica EU	67.4	72.0	80.4	63.5	65.7	51.9	88.1
ME	Crna Gora	55.0	65.2	59.7	55.1	52.7	35.1	86.9
SR	Srbija	55.8	68.2	60.2	57.3	48.7	37.3	84.0
MK	Sjeverna Makedonija	62.0	69.4	62.1	59.6	55.8	52.6	87.1
AL	Albanija	60.4	67.6	59.6	55.6	48.1	60.9	81.8

Međunarodni pregled Indeksa rodne ravnopravnosti i njegovih domena[75]

U 2020. Godini pokrenuta je **Rodna mapa Crne Gore[76],** koja pruža mogućnost da se na dinamičan i zanimljiv način građani informišu o stanju jednakosti među polovima u zemlji i statusu žena u ključnim oblastima poput politike, ekonomije, mira i bezbjednosti, rodno zasnovanog nasilja i LGBTQ prava.

Istraživanje o stavovima i percepcijama građana i zaposlenih u javnoj upravi o rodnoj ravnopravnosti, koje je sprovelo Ipsos Strategic Marketing za potrebe Kancelarije UNDP u Crnoj Gori, čiji su rezultati predstavljeni u junu 2021, pokazuje da je **kod velikog udjela građana prisutno stereotipno viđenje rodnih uloga, kako u privatnom i porodičnom životu, tako i u javnoj sferi. Više od polovine građana izražava stav da su muškarci po pravilu bolje političke vođe, da imaju bolje**

[72] Ciljevi Srednjoročnog programa rada Vlade i prateći indikatori uspjeha se mogu naći na zvaničnoj internet stranici Vlade Crne Gore: https://www.gov.me/dokumenta/7c683907-59a9-41e8-8a1f-72fded711eac

[73] http://www.monstat.org/userfiles/file/demografija/Rodna%20ravnopravnost/Indeks%20rodne%20ravnopravnosti%2029%2001%202020%20.pdf

[74] Urađen je kroz zajedničko partnerstvo Uprave za statistiku Crne Gore-Monstat, Ministartva za ljudska i manjinska prava, Kancelarije UNDP u Crnoj Gori, Instituta za rodnu ravnopravnost EU u Viljnusu, uz podršku nezavisne ekspertkinje i finansijsku podršku EU kroz projekat IPA 2014 - Podrška antidiskiminacionim i poltikama rodne ravnopravnosti - IPA 2014 Projekat „Podrška antidiskriminacionim i politikama rodne ravnopravnosti" - Ukupna vrijednost projekta je bila 908.000,00 eura.

[75] MONSTAT

[76] https://www.rodnamapa.me/

liderske sposobnosti i da u skladu sa tim treba da zauzimaju rukovodeće pozicije u društvu, dok svaki drugi građanin vjeruje da poslovno uspješne žene moraju neminovno da zanemare svoju porodicu.[77]

Prema rezultatima Indeksa demokratije iz decembra 2020. godine, a u poređenju sa mjerenjima iz 2007. godine, nivo rodne ravnopravnosti je na istom nivou kada je riječ o ravnopravnom učešću žena u društvenom životu, vlasti, diskriminaciji prilikom zapošljavanja i diskriminaciji u preduzećima i institucijama. **Najnegativniji trend se mjeri kada je riječ o govoru mržnje prema ženama u medijima**.[78] Istraživanje Ženske političke mreže o nasilju nad ženama u politici u Crnoj Gori[79] pokazalo je da uprkos iskoracima, brojni sistemski nedostaci i dalje predstavljaju izazov za političku participaciju žena, a patrijarhalni stavovi, predrasude i nedovoljan interes partija ključne su prepreke za njihovo aktivnije bavljenje politikom.

Rodna statistika ima za cilj da „prikaže razlike i nejednakosti u položaju žena i muškaraca u svim oblastima života".[80] U pružanju dokaza o rodnim razlikama u ključnim oblastima, oni pomoći da se rodne nejednakosti učine vidljivim, što može zauzvrat da informiše kreatore politike o rodnim razlikama.[81] Rodno osjetljiva statistika predstavlja jedan od osnovnih instrumenata za unaprjeđenje rodne ravnopravnosti, jer se jedino na osnovu podataka i njihove analize može pratiti realizacija i ocijeniti uspješnost politika i mjera koje za cilj imaju poboljšanje položaja žena. Članom 14 Zakona o rodnoj ravnopravnosti propisuje se obaveza organa da vode statistiku po polnoj pripadnosti. U praksi, rodna statistika se vodi samo u određenim oblastima, dok su ostale oblasti nepokrivene. Takođe, ne postoji statistika koja se vodi u odnosu na rod i pol kao odvojene kategorije.

Sistemom zvanične statistike Crne Gore obuhvaćeni su sljedeći proizvođači zvanične statistike: MONSTAT, Centralna banka Crne Gore; organ državne uprave nadležan za poslove finansija (Ministarstvo); drugi proizvođači zvanične statistike određeni programom zvanične statistike. Proizvođači zvanične statistike odgovorni su za prikupljanje, proizvodnju, obradu i diseminaciju statističkih podataka, obradu administrativnih podataka i podataka prikupljenih metodom stalnog praćenja i posmatranja, u skladu sa ovim zakonom. Proizvođači zvanične statistike dužni su da, prilikom prikupljanja, proizvodnje, obrade i diseminacije statističkih podataka, primjenjuju principe zvanične statistike, kao i metodologije i standarde za proizvodnju statistike iz svoje nadležnosti, po prethodno pribavljenoj saglasnosti nadležnog organa, radi proizvodnje transparentnih i međunarodno uporedivih podataka, u skladu sa ovim zakonom.

---

[77] Istraživanje dostupno na linku: https://www.me.undp.org/content/dam/montenegro/docs/publications/ISTRAZIVANJE%20Stavovi%20i%20percepcije%20zaposlenih%20u%20javnoj%20upravi%20o%20rodnoj%20ravnopravnosti.pd

[78] Podaci dostupni na: Indeks demokratije, CEDEM, Hanns Seidel fondacija za Srbiju i Crnu Goru, 2020. godina, strana 90, dostupno na: https://www.cedem.me/publikacije/istrazivanja/ostala-istrazivanja/send/31-ostala-istrazivanja/1987-indeks-demokratije-2020

[79] Dostupno na linku: https://www.me.undp.org/content/dam/montenegro/docs/publications/UNDP-mne-istrazivanje-zeneupolitici-2021.pdf

[80] United Nations, Integrating a gender perspective into statistics, New York, 2006, cited in United Nations Statistical Division. 2016, p. 1. Available at: https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/ Standards-and-Methods/files/Handbooks/ gender/Integrating-a-Gender-Perspective-into-Statistics-E.pdf

[81] https://eige.europa.eu/sites/default/files/indicators.pdf

Zvanična crnogorska statistika (MONSTAT) značajno unaprjeđuje svoju djelatnost u oblasti statistike polova kroz objavljivanje publikacija „Žene i muškarci u Crnoj Gori", ali još uvijek postoji veliki prostor za podizanje kvaliteta ove publikacije, u smislu širenja oblasti koje pokriva, ali i expertske analize prezentovanih podataka.[82] U Crnoj Gori područje rodne statistike jasno je definisano Zakonom o rodnoj ravnopravnosti .[83] Pravni okvir za organizaciju i poslove sistema zvanične statistike, prikupljanje, obrada i čuvanje statističkih podataka i drugih pitaja od značaja za zvaničnu statistiku uspostavljen je Zakonom o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike[84].

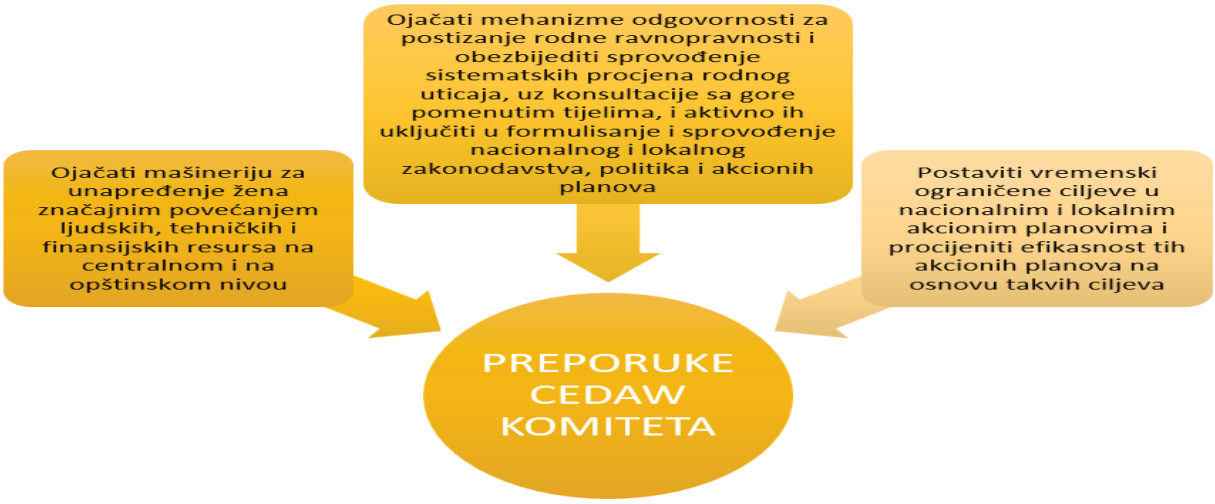
U januaru 2020.g. Kancelarija UNDP-a u Crnoj Gori objavila je rezultate istraživanja o orodnjenosti javnih politika, u kojem se navodi da većina predstavnika/ca institucija, čak ni oni koji obavljaju funkciju kontakt osobe za rodnu ravnopravnost, ne raspolaže objedinjenim podacima o ukupnom broju zaposlenih u njihovoj instituciji/ organu koji su prošli kroz obuke iz oblasti rodne ravnopravnosti, niti o procentu onih koji su prošli takve obuke u poslednjih godinu dana. Preciznu evidenciju o obukama koje se sprovode u okviru Programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika i namještenika, kroz Kadrovski informacioni sistem vodi Uprava za kadrove koja i organizuje ove obuke. Naime, u okviru Programa stručnog usavršavanja na godišnjem nivou uglavnom je predviđeno nekoliko redovnih, opštih obuka iz oblasti rodne ravnopravnosti, ali je ukoliko postoji veće interesovanje, na zahtjev državnog organa ili organa lokalne samouprave moguće organizovati obuke i češće. Međutim, ova vrsta obuke nije obavezna za novoprimljene službenike/ce i namještenike/ce. U toku je prva faza novog plana obuka u okviru koje se radi na edukaciji i uspostavljanju sistema trenera i trenerica za rodnu ravnopravnost u institucijama.[85]

Iako je sagledavanje uticaja koji politike mogu imati na položaj žena i muškaraca obavezno prilikom donošenja svih odluka, ova zakonska dužnost je zanemarena. Izostaju ciljane javne konsultacije i rasprave sa ciljem prikupljanja podataka koji bi suštinski odgovorili na potrebe smanjenja rodnog jaza, koji je najviše izražen, između ostalog, i u domenu rada, moći i novca, i zdravlja. Ključne faze javnih politika nijesu adekvatno normirane, naročito u pogledu daljeg rada na propisima nakon završene javne rasprave.[86]

Vlada Crne Gore je usvojila[87] **III Periodični izvještaj o sprovođenju CEDAW** konvencije.[88] Na osnovu člana 18 Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, države potpisnice se obavezuju da dostavljaju Generalnom

[82] Rodni aspekt na lokalnom nivou – Priručnik za lokalne službenike/ce i namještenike/ce - Nada Drobnjak, Slavica Striković
[83] Član 14 i 33a zakona
[84] Zakonom o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike "Službeni list Crne Gore", br. 18/12, 047/19 (proizvođači zvanične statistike definisani su članom 7)
[85] Istraživanje o orodnjenosti (gender mainstreaming) - IPSOS Strategic Marketing i UNDP, januar 2020.
[86] U predmetnoj analizi su pružene i konkretne preporuke za izmjene ključnih propisa kako bi se orodnjavanje ostvarilo u svim fazama javnih politika, počev od sveobuhvatnijih analiza uticaja propisa (RIA), preko procedura formiranja i zadataka radnih grupa do učinkovitijih javnih rasprava. Analza dostupna na: http://media.institut-alternativa.org/2021/02/Orodnjavanje-a-ne-prebrojavanje-4.pdf
[87] Na 40. sjednici održanoj 23. septembra 2021.
[88] Procesom izrade III Periodičnog izvješaja koordinirala Direkcija za rodnu ravnopravnost Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava

sekretaru UN izvještaj. III Periodični izvještaj o sprovođenju CEDAW konvencije sadrži rezultate na planu ostvarivanja politike rodne ravnopravnosti u periodu od 2017- 2021, kao I stepen realizacije preporuka CEDAW Komiteta (CEDAW/C/MNE/CO/2) iz jula 2017. godine. CEDAW Komitet[89] upozorio je Crnu Goru da je potrebno raditi na poboljšanju efikasnosti nacionalnih mehanizama. U izveštaju iz 2017, Komitet konstatuje da postoji "nedostatak efikasnih procjena rodnog uticaja od strane tijela koja čine dio nacionalnog mehanizma u vezi sa sprovođenjem zakona i budžetiranja, i u velikoj meri simbolična uloga tih tijela, što pokazuje slab status Nacionalnog savjeta za rodnu ravnopravnost, koji nije konsultovan tokom formulisanja Nacionalnog Akcionog plana za rodnu ravnopravnost, 2017-2021". **Revizijom je utvrđeno da CEDAW preporuke još uvijek nisu u dovoljnoj mjeri implementirane**.



CEDAW Komitet upozorio je Crnu Goru da je potrebno raditi na poboljšanju efikasnosti nacionalnih mehanizama

Brojne međunarodne organizacije u svojim izvještajima prepoznaju nedostatke u oblasti rodne ravnopravnosti i kontinuirano preporučuju Crnoj Gori da poboljša institucionalnu zaštitu od diskriminacije po osnovu pola i roda, kao i da radi na smanjenju stereotipa i intenzivira programe podrške ženama i osobama drugačijih polnih i rodnih identiteta. Među njima, redovne izvještaje o napretku u ovoj oblasti objavljuju Evropska komisija, Komitet Ujedinjenih nacija za nadzor nad sprovođenjem Konvencije za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena - CEDAW, Grupa eksperata Savjeta Evrope za nadzor nad sprovođenjem Konvencije Savjeta Evrope za sprječavanje i borbu protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama - GREVIO, Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netrpeljivosti (ECRI), kao i Ujedinjene nacije, kroz Univerzalni periodični izvještaj o stanju ljudskih prava (UPR). Brojne nevladine organizacije u Crnoj Gori kroz svoje monitoring izvještaje i istraživanja neprestano ukazuju na prisustvo diskriminacije po osnovu pola i roda i zahtijevaju snažniji institucionalni odgovor na kršenje ženskih ljudskih prava i diskriminaciju po osnovu pola i roda, dok sa druge strane, kroz programe zaštite od diskriminacije i programe osnaživanja, aktivno doprinose poboljšanju stanja u oblasti rodne ravnopravnosti.

[89] The Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) is the body of independent experts that monitors implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

Formalizovanje mehanizama odgovornosti za integraciju rodne ravnopravnosti podržava sprovođenje iste, pomaže procjenu napretka u pravcu veće rodne ravnopravnosti i šalje poruku da su rodna pitanja prioritet. Odgovornost za implementaciju, mjerenje i izvještavanje treba da bude jasno dodijeljena određenim pojedincima/kama, sa jasno postavljenim kanalima komunikacije kako bi se osiguralo da se rezultati saopštavaju, kao i zvanične procedure koje treba da budu navedene za procjenu i djelovanje u tim izvještajima. Na kraju, transparentnost očekivanja, evaluacija i izvještaja ohrabruje odgovornost.[90]

3.1.7 Nacionalni okvir

Ustavom Crne Gore[91], je utvrđeno da država jemči ravnopravnost žene i muškarca i razvija politiku jednakih mogućnosti[92], kao i da je zabranjena svaka neposredna i posredna diskriminacija po bilo kom osnovu, ali da se mogu primjenjivati posebne mjere čiji je cilj stvaranje jednakih mogućnosti.[93]

Zakon o rodnoj ravnopravnosti[94], uređuje način obezbjeđivanja i ostvarivanja prava po osnovu rodne ravnopravnosti, kao i mjere za eliminisanje diskriminacije po osnovu pola i stvaranje jednakih mogućnosti za učešće žena i muškaraca, kao i lica drukčijih rodnih identiteta u svim oblastima društvenog života. Prava po osnovu rodne ravnopravnosti, po ovom Zakonu, obezbjeđuju se i ostvaruju u skladu sa međunarodnim ugovorima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Ovaj Zakon pripada onoj grupi evropskih zakona usvojenih radi promovisanja i uspostavljanja rodne ravnopravnosti koji definišu termine, uvode i opisuju mjere koje treba usvojiti, obaveze organa kao i mandat državnog mehanizma zaduženog za rodnu ravnopravnost (ovim Zakonom je ustanovljen organ državne uprave nadležan za poslove u vezi ostvarivanja rodne ravnopravnosti. Jedna od ključnih odredaba Zakona je član 3 kojim je utvrđena obaveza državnih organa, organa državne uprave i lokalne samouprave, javne ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, kao i privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici/ce dužni su da, radi postizanja rodne ravnopravnosti, u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka, kao i preduzimanja aktivnosti iz svoje nadležnosti ocjenjuju i vrednuju uticaj tih odluka i aktivnosti na položaj žena i muškaraca.

Zakon o rodnoj ravnopravnosti mora se posmatrati u kontekstu cjelokupnog crnogorskog pravnog sistema, pošto je koncipiran na način da inicira orodnjavanje svih institucija, instrumenata (normativnih i implementacionih) i strategija u svim oblastima. On podržava stav da svako, organ, pravno i fizičko lice, mora da bude odgovoran za svoj djelokrug rada i ne reguliše pitanja kojima treba da se bave sistemski zakoni. Zato je važno istaći da se u nizu zakona koji uređuju različite oblasti nalaze odredbe značajne za ostvarivanje rodne ravnopravnosti, kao i

[90] Persuing Gender Equality inside and out – Gender Mainstreaming in international development organization (2015), Population Reference Bureau, Washington.
[91] „Sl. list CG", br.1/2007 i 38/2013
[92] Član 18 Ustava CG
[93] Član 8 Ustava CG
[94] „Sl. list CG", br.1/2007 i 38/2015

odredbe o zabrani diskriminaciji, pored ostalog i po osnovu pola. (npr. Zakon o zaštiti od nasilja u porodici, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Zakon o radu, Krivični zakonik Crne Gore,[95] Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti, Zakon o izboru odbornika i poslanika, Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore, Zakon o sudskom savjetu i sudijama, Zakon o Državnom tužilaštvu, Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o strancima i dr). S obzirom da je Zakonom o zabrani diskriminacije i Zakonom o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore zaštita od diskriminacije uređena, to je odredbom člana 6a Zakona o rodnoj ravnopravnosti upućeno na primjenu tih zakona i u slučaju ostvarivanja zaštite lica diskriminisanih po osnovu pola.

Zakon o zabrani diskriminacije[96] - Zabrana i zaštita od diskriminacije kao i promocija jednakosti ostvaruje se u skladu sa ovim zakonom i detaljno uređuju poslovi Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda kad je u pitanju nadležnost te institucije da pruža zaštitu od diskriminacije. Tako je, između ostalog, propisano da je Zaštitnik/ca ljudskih prava i sloboda Crne Gore nadležan/na da postupa po pritužbama zbog diskriminatorskog postupanja organa, privrednog društva, drugog pravnog lica, preduzetnika i fizičkog lica, i preduzima mjere i radnje za otklanjanje diskriminacije i zaštitu prava diskriminisanog lica, ako nije pokrenut sudski postupak, kao i da podnosi Skupštini Crne Gore, u okviru godišnjeg izvještaja, poseban dio izvještaja o sprovedenim aktivnostima na zaštiti od diskriminacije i promociji jednakosti, ali i da se Zaštitniku/ciljudskih prava i sloboda može da obrati svako ko smatra da je diskriminisan aktom, radnjom ili nepostupanjem organa i drugih pravnih i fizičkih lica. Svako ko smatra da je povrijeđen diskriminatorskim postupanjem organa, privrednog društva, drugog pravnog lica, preduzetnika i fizičkog lica ima pravo na zaštitu pred sudom, u skladu sa zakonom.[97]

Zakon o zaštitniku/ici ljudskih prava i sloboda Crne Gore[98] Ovim zakonom uređuju se nadležnost, ovlašćenja, način rada i postupanje Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore u zaštiti ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, zakonom, potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, kao i druga pitanja od značaja za rad Zaštitnika/ce. Zaštitnik/ca nema ovlašćenje u odnosu na rad sudova, osim u slučajevima utvrđenim ovim zakonom.

Zakonom o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike[99] uređuju se organizacija i poslovi sistema zvanične statistike, prikupljanje, obrada i čuvanje statističkih podataka i druga pitanja od značaja za zvaničnu statistiku. Sistem zvanične statistike obezbjeđuje brojčane i reprezentativne podatke i informacije o ekonomskim, demografskim i društvenim pojavama, kao i o pojavama iz oblasti radne i životne sredine u Crnoj Gori.

[95] "Službeni list Republike Crne Gore", br. 70/03... 145/21

[96] "Službeni list Crne Gore", br. 46/10, 040/11, 18/14, 42/17

[97] Postupak se pokreće tužbom. Na postupak iz stava 2 ovog člana shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje parnični postupak, ako ovim zakonom nije drukčije određeno. U sporu za zaštitu od diskriminacije revizija je uvijek dozvoljena.

[98] "Službeni list Crne Gore", br. 042/11 od 15.08.2011, 032/14 od 30.07.2014, 021/17 od 31.03.2017

[99] „Službeni list Crne Gore", br. 018/12 od 30.03.2012, 047/19 od 12.08.2019)

Zakonom o lokalnoj samoupravi[100] definisano je da se lokalna samouprava ostvaruje se na načelima demokratije, jednakosti, decentralizacije, depolitizacije, autonomnosti, zakonitosti, profesionalnosti, efikasnosti rada organa lokalne samouprave i međusobne saradnje države i opštine. **Načelo br. 6 Evropske povelje o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou** je da su akcioni planovi i programi za koje su obezbijeđena odgovarajuća sredstva neophodan alat za unapređivanje rodne ravnopravnosti, te da lokalne i regionalne uprave moraju sastaviti akcioni plan i program ravnopravnosti, koji uključuje i dovoljno finansijskih i ljudskih resursa koji su potrebni za njegovo sprovođenje. **Potpisani su Memorandumi o saradnji sa svih 23 opštine. Prihvatanjem memoranduma**[101] njegovi potpisnici saglasili su se da uspostave principe na kojima ostvaruju međusobne konsultacije, razmjenjuju informacije i zajednički rade na realizaciji aktivnosti koje imaju za cilj uspostavljanje rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou. Osnovni ciljevi aktivnosti postavljeni u memorandumu i prihvaćeni njegovim potpisivanjem uključuju: - uspostavljanje lokalnih mehanizama rodne ravnopravnosti, - određivanje radnog mjesta i poslova, za koordinatora/ku odnosno službenika/cu za rodnu ravnopravnost u okviru nadležne službe u opštini, - imenovanje ili izbor koordinatora/ke, službenika/ka za rodnu ravnopravnost, - jačanje kapaciteta civilnog sektora, - uspostavljanje međusobne saradnje opštine, lokalnih mehanizama i civilnog sektora, - obezbjeđivanje odgovarajuće normativne infrastrukture, - obezbjeđivanje jednakih mogućnosti za ostvarivanja ljudskih prava o opštini, - povećanje broja žena na mjestima odlučivanja, - usvajanje lokalnog akcionog plana za postizanje rodne ravnopravnosti (LAPRR), - usvajanje Odluke o rodnoj ravnopravnosti[102], - promovisanje rodne ravnopravnosti, - primjenjivanje principa rodno balansirane zastupljenosti pri izboru i imenovanju.

Revizijom je utvđeno da su u subjetima revizije Glavni grad Podgorica i Opština Berane, Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji formirana odjeljenja za rodnu ravnopravnost.

U većini ostalih lokalnih samouprava kontakt osobe su službenici/e u odjeljenjima za finansijske i kadrovske i opšte poslove i uglavnom nijesu neposredno uključeni u kreiranje javnih politika i nijesu upoznati da li su javne politike i propisi rodno senzitivni.[103]

U lokalnim samoupravama je vršena edukacija zaposlenih o pitanjima rodne ravnopravnosti i uopšte o anti-diskriminacionom zakonodavstvu, što je rezultat aktivnosti Ministarstva za ljudska i manjinska prava – Odjeljenja za pitanje rodne ravnopravnosti i Misije OEBS-a u Crnoj Gori, uz partnerstvo lokalnih samouprava, Kancelarije UNDP-a u Crnoj Gori i civilnog društva. Od 2012. godine više od 1.700 zaposlenih u lokalnim samoupravama prošlo je obuku o rodnoj ravnopravnosti. Revizijom je utvrđeno da efekte ovih obuka značajno umanjuje činjenica da relativno često dolazi do promjene osobe koja je prošla obuku, bez adekvatnog prenošenja znanja i iskustva sa odlazećih na novoimenovane službenike/ce.

[100] "Službeni list Crne Gore", br. 002/18 od 10.01.2018, 034/19 od 21.06.2019, 038/20 od 25.04.2020, 050/22 od 09.05.2022, 084/22 od 01.08.2022

[101] Memoranduma o saradnji između Misije OEBS-a u Crnoj Gori, Ministarstva za ljudska i manjinska prava, opština, Prijestonice Cetinje i Glavnog grada Podgorice

[102] Pravni osnov za donošenje Odluke o ostvarivanju rodne ravnopravnosti sadržan je u članu 38 stav 1 tačka 2 Zakona o lokalnoj samoupravi kojim je propisano da Skupština donosi propise i druge opšte akte, i članova 3 i 11 Zakona o rodnoj ravnopravnosti.

[103] Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021-2025. godine sa Akcionim planom 2021-2022. godine

Revizijom je utvrđeno da je Skupština opštine **GG Podgorica** donijela:

- Deklaraciju o ravnopravnosti polova,[104] ("Službeni list RCG - opštinski propisi", br. 004/04 od 12.02.2004);
- Odluku o ostvarivanju rodne ravnopravnosti[105] ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 031/19 od 31.07.2019);
- Skupština Glavnog grada je na sjednici održanoj 15 maja 2020.godine usvojila Lokalni plan za unapređenje socijalne inkluzije i razvoj usluga socijalne i dječje zaštite kreiran za period od 2020. do 2023. godine, koji je obuhvatio i mjere za uspostavljanje politika rodne ravnopravnosti. Tačka 4. Lokalnog plana „Žrtve rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici"[106] broj:01-018/20-2728/1, od 28.04.2020.g.
- -Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Sekretarijata za socijalno staranje formirana je Kancelarija za rodnu ravnopravnost. broj:14-D-015/21-7500 od13. septembra 2021.godine. Gradonačelnik Glavnog grada dao je saglasnost na predmetni pravilnik Rješenjem broj 01-018/21- 8790/1 od 24.09. 2021. godine
- Rješenjem gradonačelnika Glavnog grada formirana je radna grupa za izradu Lokalnog akcionog plana za podsticanje rodne ravnopranosti u Glavnom gradu Podgorica za period 2023-2025. godine.[107]
- Tokom trajanja revizije izrađen je I usvojen Lokalni akcioni plan za podsticanje rodne ravnopravnosti u Glavnom gradu Podgorica za period 2023-2025. godine.[108] Lokalni akcioni plan za podsticanje rodne ravnopravnosti je razvojni dokument Glavnog grada Podgorica, koji utvrđuje cjelovitu i usklađenu politiku opštine, u cilju unapređenje rodne ravnopravnosti.[109]
- Događaji u organizaciji Glavnog grada -Podgorica sa ženama preduzetnicama.[110]
- Na mjestu gradonačelnika je muškarac, a na mjestima zamjenika gradonačelnika su muškarac i žena, na mjestu glavnog administratora je muškarac.U Skupštini Glavnog grada Podgorica predsjednik i sekretar su muškarci. Na rukovodećim mjestima u organima/službama Glavnog grada su 4 žene i 15 muškaraca. Od ukupno 78 članova stalnih radnih tijela Skupštine Glavnog grada, njih 26 su

[104] Na osnovu člana 26 Statuta Opštine Podgorica ("Službeni list RCG-opštinski propisi", br. 15/94 i 25/95), a u skladu sa Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima (1948) i Konvencijom o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama (1979),

[105] Na osnovu člana 38 stav 1 tačka 2 Zakona o lokalnoj samoupravi ("Sl. list CG", br. 02/18 i 34/19), a u vezi sa čl. 3 i 11 Zakona o rodnoj ravnopravnosti (" Sl. list RCG", broj 46/07 i"Sl. list CG", br. 73/10, 40/11 i 35/15) i člana 54 stav 1 tačka 2 Statuta Glavnog grada ("Sl. list CG - Opštinski propisi", broj 08/19), Skupština Glavnog grada-Podgorice, na sjednici održanoj dana 25. jula 2019. godine

[106] http://skupstina.podgorica.me/wp-content/uploads/2020/04/52.-Prijedlog-LP-za-unaprje%C4%91enje-socijalne-inkluzije-i-razvoj-usluga-socijalne-i-dje%C4%8Dje-za%C5%A1tite-u-Glavnom-gradu-Podgorici-za-period-2020-2023.godine.pdf

[107] Rješenje broj:01-018/22-5923 od 30.06.2022. godine

[108] Skupština GG Podorica na sjednici održanoj dana 06.10.2022.g.donijela LAPRR (br.02-016722-668, od 06.10.2022.g).

[109] Potpisani su i ugovori o saradnji sa.: NVO VISION of humanity; Ugovor o poslovnoj saardnji; broj:14-D1-006/19-8889/1 od 29.10.2019. godine;NVO "Centar za afirmaciju i razvoj mladih; - Ugovor o poslovnoj sardnji; -broj:14-006/19-7920/1 od 11.09.2021. godine;NVO Mreža za osnivanje, edukaciju i povezivanje mladih. Ugovor o poslovnoj saradnji; Broj:14-056/20-12478 od 17.12.2019. godine. NVO VISION of humanity; Ugovor o poslovnoj saardnji; broj:14-D1-006/19-8889/1 od 29.10.2019. godine; NVO "Centar za afirmaciju i razvoj mladih; - Ugovor o poslovnoj sardnji; -broj:14-006/19-7920/1 od 11.09.2021. godine; NVO Mreža za osnivanje, edukaciju i povezivanje mladih. Ugovor o poslovnoj saradnji; Broj:14-056/20-12478 od 17.12.2019. godine.
Memorandum o saradnju sa:-NVO "Centar za afirmaciju i razvoj mladih; -Memorandum o saradnji; -broj:14-D-056/20-1592/1.-NVO "Psiho vodč"Podgorica; Memorandum o saradnji; broj:D14-056/20-5079/1 od 11.12.2020.godin-NVO "ADRA" ; Memorandum o saradnji; broj: D14-056/21-7739 od 17.09.2021. godine

[110] Internet veze odnosno linkovi, kao dokaz organizovanja događaja zvanični sajt Glavnog grada: http://podgorica.me/vijesti /2392 instagram stranica Glavnog grada: https://www.instagram.com/p/CcdN4xXIuqF/?igshid=YmMyMTA2M2Y=

pripadnice ženskog pola, a pripadnika muškog pola je 50. Od 44 člana 5 odbora, 12 je pripadnica ženskog pola, a od 34 člana 3 Savjeta 14 je pripadnica ženskog pola.

Revizijom je utvrđeno da je Opština Berane donijela:

- Odluku o rodnoj ravnopravnosti u Opštini Berane,[111]
- Odluku o donošenju Lokalnog plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti u Opštini Berane za 2019-2022. godinu, nakon čega je usvojen i
- Lokalni plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti u Opštini Berane za 2019-2022 prilikom čega su konsultovane grupe za ženska prava i zainteresovane strane koje se bave rodnim pitanjima.[112]
- Donijeto je i Rješenje o imenovanju predsjednika i članova Savjeta za rodnu ravnopravnost.[113] Savjet ima predsjednika i četiri člana koji se imenuju na mandatni period od četiri godine.[114] Na sjednici održanoj 23.06.2022. obrazovan je Savjet u novom sastavu jer je prehodnom istekao mandat.[115]
- Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Sekretarijata za opštu upravu i društvene djelatnosti Opštine Berane formirana je Jedinica za upravljanje ljudskim resursima u okviru koje su sistematizovana radna mjesta samostalni/a savjetnk/ca za rodnu ravnopravnost sa dva izvršioca koja su popunjena.
- Formirana je Kancelarija za rodnu ravnopravnost. Predsjednik opštine Berane dao je saglasnost na Pravilnik Rješenjem.[116]
- Zbog epidemije Covid 19 u 2020. god. i 2021. godini, sve aktivnosti su bile ograničene mjerama Ministarstva zdravlja, pa je i realizacija planiranih aktivnosti bila u skladu sa važećim mjerama. Praćen je i saziv Skupštine Opštine Berane, odbornika/ca i radnih tijela Skupštine u pogledu zastupljenosti žena i utvrđeno je da je ispoštovan princip rodne zastupljenosti žena i u pogledu broja odbornica u sazivu Skupštine Opštine, kao i u mjestima članova odbora i predsjednika odbora (34%). Takođe je vršena analiza zastupljenosti žena u visokorukovodnom kadru Opštine Berane, koja pokazuje da u potpunosti nije ispoštovan princip rodne zastupljenosti, jer od 29 pozicija muškarci su na 23, a žene na 6 pozicija.[117]

Kada su u pitanju ostali subjekti revizije konstatovano je da nijesu imenovane kontakt osobe za rodnu ravnopravnost, dok poslove kontakt osobe obavljaju službenice kojima je taj nalog dat usmeno.

Izmjenama Zakona o radu uveden je jedan oblik zaštite na radnom mjestu, a to je zaštita od psihičkog zlostavljanja ili mobing.[118] Zakon o radu se ne bavi bliže regulisanjem zaštite od mobinga, već samo daje njegovu definiciju i sadrži upućujuću normu. Zakon o zabrani zlostavljanja na radu reguliše prava, obaveze i

[111] Odluka o usvajanju Lokalnog plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti u Opštini Berane za period 2019-2022. god. ("Sl. List CG-opštinski propisi", br. 54/19 od 30. 12. 2019.

[112] Odluka o imenovanju radne grupe (učešće predstavnika NVO "Centar kreativnih vještina" i NVO "Ženska organizacija Fenix")

[113] "Sl. List CG-opštinski propisi", br. 15/18 od 30. 04. 2018) Br.02-030-108, od 24.04.2018

[114] U posmatranom periodu Savjet je održao dvije sjednice. Na sjednici održanoj 23.06.2022. obrazovan je Savjet u novom sastavu jer je prehodnom istekao mandat

[115]. Na osnovu člana 38 stav 1 tačka 21 Zakona o lokalnoj samouprave ("Sl. list CG" br. 2/18, 34/19, 38/20 i 50/22) i člana 37 Statuta Opštine Berane ("Sl. list CG"-Opštinski propisi br. 42/18), a na predlog Odbora za izbor i imenovanja, Skupština opštine Berane je na sjednici održanoj 23. juna 2022. godine, donijela Rješenje o imenovanju predsjednika i članova Savjeta za rodnu ravnopravnost ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 032/22 od 30.06.2022)

[116] Broj 01-031-778, od 28.03. 2019. godine.

[117] Uvidom u dokumentaciju postavljenja rukovodnog kadra, činjenica je da se žene u dovoljnoj mjeri nijesu javljale na konkurse.

[118] Mobing se definiše kao specifičan oblik ponašanja kojim jedna ili više osoba sistematski psihički zlostavlja i ponižava drugu osobu, ugrožava njen ugled, ljudsko dostojanstvo i integritet

odgovornosti poslodavaca i zaposlenih u pogledu sprječavanja zlostavljanja na radu i u vezi sa radom, kao i druga pitanja koja su od značaja za sprječavanje i zaštitu od mobinga. **Revizijom je utvrđeno da nijedan subjekt revizije nije donio rješenje o imenovanju posrednika među stranama u slučaju mobinga.**[119]

3.2. Rezultati implementiranih programa/projekata u smislu povezivanja cilja projekta sa politikama rodne ravnopravnosti

Principi osnaživanja žena (UN Women Empowerment Principles), partnerska inicijativa UN Globalnog sporazuma (UN Global Compact) i Agencije UN za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena (UN Women) lansirana u martu 2010. godine sadrži konkretne ideje sa ciljem pružanja pomoći privatnom sektoru da se usredsredi na ključne elemente promovisanja rodne ravnopravnosti i osnaživanja žena na radnom mjestu, na tržištu i u društvenoj zajednici. Baziran na stvarnoj poslovnoj praksi i podijeljen u sedam principa, dokument Principi osnaživanja žena[120] pomaže preduzećima da oblikuju postojeće i/ili uvedu nove programe kako bi omogućili osnaživanje žena.

Imajući u vidu unaprijeđeno radno zakonodavstvo, u ostvarenju strateškog cilja PAPRR 3.2 (Povećati zaposlenost žena i ukloniti sve oblike diskriminacije žena na tržištu rada)[121] napravljen je značaj iskorak u pravcu eliminacije diskriminacije žena na tržištu rada. Za jačanje žena u biznisu, ekonomsko osnaživanje žena i rušenje biznis barijera, a naročito ukupno jačanje položaja žena na tržištu rada posebno su važni članovi 11, 13, 14, i 15 CEDAW Konvencije.

Jedan od važnih pokazatelja ekonomskog položaja žena u Crnoj Gori je trend razvoja ženskog preduzetništva. Mjere ženskog preduzetništva su formulisane u okviru posebne politike ženskog preduzetništva, ali i u okviru cjelokupne, sveobuhvatne politike ekonomskog razvoja Crne Gore. Učešće žena preduzetnica i vlasnica MMSP[122], u odnosu na ukupan broj MMSP, u 2020. godini iznosi 24,71%, što znači da su žene vlasnice svakog četvrtog registrovanog MMSP u Crnoj Gori.

Revizijom su ispitane faze projektnog ciklusa kod programa/projekata (uzorkovani su projekti podrške ženskom preduzetništvu i projekti NVO koji u sebi imaju rodnu dimeziju) sa ključnim pitanjima za uključivanje rodne ravnopravnosti.[123] Projekti treba da imaju:

---

[119] Shodno članu 9 Zakona o o zabrani zlostavljanja na radu ("Službeni list Crne Gore", br. 030/12, 054/16) Član 30 - Novčanom kaznom od 500 eura do 10.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice, ako ne obezbijedi preventivne mjere da zaposlenog zaštiti od mobinga na radu i u vezi sa radom (član 6) i ne odredi posrednika koji će primati pritužbe i posredovati među stranama u sporu koji se odnosi na mobing, kod poslodavca kod kojeg je u radnom odnosu 30 ili više zaposlenih(član 9 stav 1); Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu, odgovorno lice u državnom organu, organu državne uprave i organu lokalne samouprave novčanom kaznom od 100 eura do 1.500 eura.

[120] https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2011/10/WomensEmpowermentPrinciples-sr%20pdf.pdf

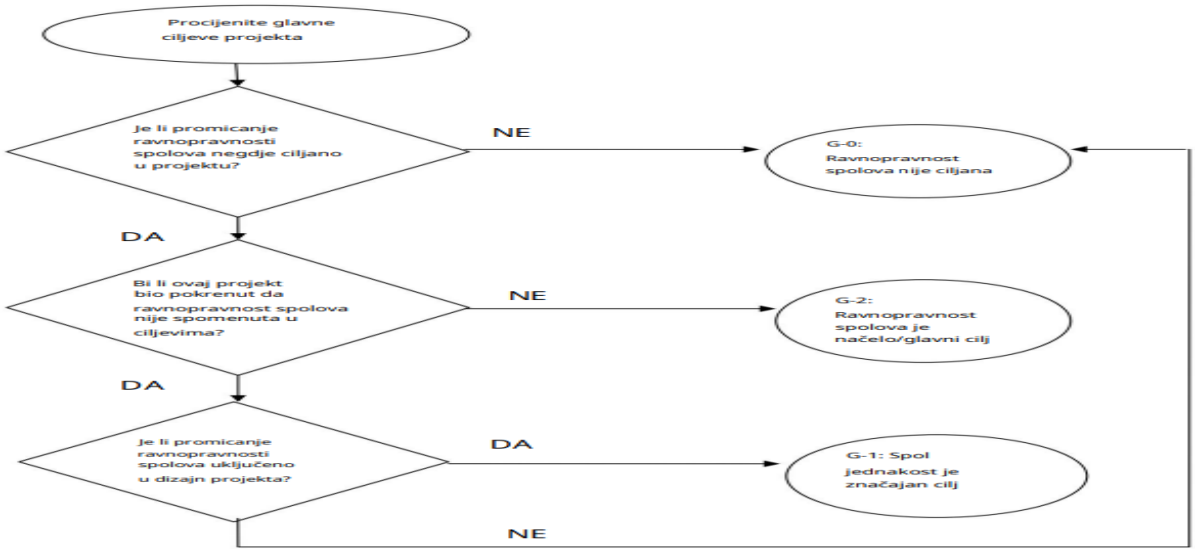
[121] I cilj 3.2. Podsticati žensko preduzetništvo i samozapošljavanje. Indikator (pokazatelj) efekta: Unaprijeđen pravni okvir i obezbijeđene posebne mjere podrške za razvoj preduzetništva i samozapošljavanja žena na nacionalnom i lokalnom nivou.

[122] Mala, mikro i srednja preduzeća

[123] Izvor: Mainstreaming gender equality through the project approach, Paper for EU Delegations Thera van Osch, EU Gender Advisory Services 2010.

- jasno identifikovane aktere, uključujući primarnu ciljnu grupu i krajnje korisnike. Rodno osjetljiv projekat identifikuje rodno/gender svjesne aktere i specifičnu ciljnu grupu i korisnike;
- jasno definisanu koordinaciju, menadžment i finansijske mjere. U rodno osjetljivim projektu ove mjere uključuju politiku jednakih mogućnosti, rodno balansiran menadžment ljudskih resursa i rodno osjetljive budžetske inicijative;
- jasno uspostavljen sistem za monitoring i evaluaciju. U rodno osjetljivom projektu ovo uključuje prikupljanje podataka razvrstanih po polu i rodno senzitivne indikatore;
- odgovarajući nivo finansijske i ekonomske analize, koji ukazuju na to da će korist od projekta biti veća od projektnih troškova. U rodno osjetljivom projektu ovo uključuje rodnu analizu budžeta.[124]

Prilikom revizije projekata korišćen- Gender Equality Policy Marker. To je alat koji je razvio OECD-DAC.[125] Postoje 3 Gender Equality Policy Marker ocjene: G-0: kada rodna ravnopravnost nije cilj, G-1: kada je rodna ravnopravnost značajan cilj, G-2: Kada je rodna ravnopravnost glavni cilj. Sprovedenom revizijom uzorkovani su projekti u subjektima revizije kojima je rodna ravnopravnost bila glavni cilj.



Šema za Gender Equality Policy Marker

3.2.1 Lokalne samouprave

Rodna ravnopravnost je temeljna vrijednost svakog društva, tako da i na lokalnom nivou treba ženama i muškarcima obezbijediti jednak pristup programima i uslugama i donošenju odluka, kako bi se na lokalnom nivou vlasti odgovorilo na potrebe i težnje oba pola.

U okviru Akcionog Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) 2017- 2021 definisan je cilj 3.3.Osnaživanje lokalnih institucija i ženskih

[124] Mainstreaming gender equality through the project approach, Paper for EU Delegations Thera van Osch, EU Gender Advisory Services 2010.
[125] Mainstreaming gender equality through the project approach, Paper for EU Delegations Thera van Osch, EU Gender Advisory Services 2010

kapaciteta da se omogući i podstakne ulazak u preduzetništvo.[126] Na inicijativu Ženske političke mreže uvedene su budžetske linije za žensko preduzetništvo u loklanim samoupravama i opštine su krenule u realizaciju raspisivanjem javnih poziva. U 2019. godini, u 16 opština izdvojeno je ukupno 201.000 evra za žensko preduzetništvo.[127] U 2020. godini opštine su izdvojile za žensko preduzetništvo 130.692€, i što u periodu krize uslovljene pandemijom COVID 19 predstavlja solidan rezultat. Uz kontinuirani doprinos svih organizacija, predstavnika/ca civilnog sektora i pojedinaca/ki učinjeni su značajni koraci na putu ekonomskog osnaživanja žena, što je put ka dostizanju pune rodne ravnopravnosti. Posljednjih godina uočen je porast učešća žena, žena vlasnica malih, mikro i srednjih preduzeća i preduzetnica. Pa ipak, uprkos pozitivnim trendovima u ovoj oblasti, podaci ukazuju na potrebu snažnije podrške ženama.

3.2.1.1. Glavni grad Podgorica

Glavni grad Podgorica je u okviru niza projekata koje realizuje sredstvima EU (kao što su Projekat Reopen Doors (2020-2021), Projekat INGRID (2022), IPA - Stvaranje radnih mjesta u poljoprivredi (2020-2023), Balkan Translation Collider (2021-2023)...) imao djelove koji se odnose na promociju rodne ravnopravnosti i jednakih mogućnosti Glavni grad učestvuje u programu lokalne demokratije na Zapadnom Balkanu 2 (ReLOaD2) koji finansira EU iz sredstava Multi-Country Civil Society Facility, uz kofinansiranje UNDP-a i lokalnih samouprava, u okviru kojeg se službenici kroz obuke, pored ostalog upoznaju sa konceptom rodne ravnopravnosti i gender mainstreaminga.

Realizacija projekata po osnovu Javnih konkursa za raspodjelu sredstava za podršku ženskom preduzetništvu za period 2019-2021 godine

Skupština Glavnog grada Podgorica je na sjednici održanoj 25. jula 2019. godine usvojila "**Odluku o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava za podršku ženskom preduzetništvu"** („Službeni list CG - opštinski propisi", br. 031/19) čime je napravljen značajan korak u cilju osnaživanja i stimulisanja žena da upotrijebe svoju kreativnost i potencijale, te započnu ili unaprijede postojeće biznise. S tim u vezi, sredstva budžeta koja se opredijeljuju za žensko preduzetništvo planiraju se kao posebna budžetska linija i dodjeljuju se na osnovu javnog konkursa, koji raspisuje **Komisija za raspodjelu sredstava za podršku ženskom preduzetništvu.**[128] Komisija je imenovana na period od 2 godine i ista je sprovela postupke po osnovu Javnih konkursa za raspodjelu sredstava za podršku ženskom preduzetništvu za period 2019-2021. godine.

Podrška razvoju ženskog preduzetništva u 2019. godini - Na osnovu navedene odluke, Odlukom o budžetu Glavnog grada Podgorica za 2019. godinu ("Sl. list

[126] Indikator (pokazatelj) efekta: Angažovane lokalne službe podrške i uspostavljena saradnja sa finansijskim institucijama kao kredibilnim klijentima

[127] U Danilovgradu, Baru, Podgorici, Budvi, Ulcinju, Beranama, Kolašinu, Kotoru, Bijelom Polju, Rožajama, Gusinje, Plav, Mojkovac, Pljevlja, Tivtu, Herceg Novom.

[128] Rješenjem broj: 01-031/19-9141 od 29. novembra 2019. godine, Gradonačelnik Glavnog grada -Podgorica imenovao je Komisiju za raspodjelu sredstava za podršku ženskom preduzetništvu, koju čine pored predstavnika/ca Glavnog grada, članice koje su delegirali Udruženje preduzetnica Crne Gore i Ženska politička mreža.

CG-opštinski propisi", broj 51/18 i 40/19) planirana su sredstva u iznosu od **20.000,00€ za podršku ženskom preduzetništvu**. Glavni grad je raspisao prvi javni konkurs za raspodjelu sredstava 30. novembra 2019. godine, na kojem su pristigle 33 prijave. Komisija za raspodjelu sredstava za podršku ženskom preduzetništvu utvrdila je Rang listu broj 01-031/19-10005, dana 23. decembra 2019. godine, na osnovu koje je donijela Odluku o raspodjeli sredstava za podršku ženskom preduzetništvu broj 01-031/19-10006 od 23. decembra 2019. godine.

Podrška razvoju ženskog preduzetništva u 2020. godini - Odlukom o budžetu Glavnog grada Podgorica za 2020. godinu ("Sl. list CG-opštinski propisi", broj 54/19 i 28/20) planirana su sredstva u ukupnom iznosu od 40.000,00€ za podršku ženskom preduzetništvu. Glavni grad je u toku 2020. godine raspisao dva javna konkursa za raspodjelu sredstava. Prvi Javni poziv realizovan je 14. januara 2020. godine, a na isti je pristiglo 12 prijava. U skladu sa rang listom i Odlukom o raspodjeli sredstava za podršku ženskom preduzetništvu broj: 01-018/20-2210 od 3. aprila 2020. godine podršku je dobilo 12 biznis planova. Drugi Javni poziv za raspodjelu sredstava za podršku ženskom preduzetništvu u 2020. godini raspisan je 18. septembra 2020. godine, a na isti su pristigle 53 prijave. Odlukom o raspodjeli sredstava za podršku ženskom preduzetništvu, broj 01-018/20-7766 od 25. novembra 2020. godine podržano je 10 preduzetnica.

Podrška razvoju ženskog preduzetništva u 2021. godini - Odlukom o budžetu Glavnog grada Podgorica za 2021. godinu ("Sl. list CG-opštinski propisi", broj 46/20) **planirana su sredstva u iznosu od 40.000,00€** za podršku ženskom preduzetništvu. Glavni grad je tokom 2021. godine raspisao dva javna konkursa za raspodjelu sredstava. Prvi Javni poziv za raspodjelu sredstava za podršku ženskom preduzetništvu u 2021. godini raspisan je 25. januara 2021. godine. Na ovaj javni poziv stiglo je 97 prijava. U skladu sa rang listom i Odlukom o raspodjeli sredstava za podršku ženskom preduzetništvu broj 01-018/21-3191 od 26. aprila 2021. godine podržano je 10 biznis planova. Drugi Javni poziv za raspodjelu sredstava za podršku ženskom preduzetništvu u 2021. godini raspisan je 24. septembra 2021. godine. Na ovaj Javni poziv pristigla je 51 prijava. U skladu sa rang listom i Odlukom o raspodjeli sredstava za podršku ženskom preduzetništvu broj 01-018/21-12144 od 14. decembra 2021. godine podržano je 10 biznis planova.

Podrška razvoju ženskog preduzetništva započela je krajem 2019. godine, te je ova dobra praksa nastavljena u narednim godinama, kao kontinuirana aktivnost. Ista je počela sa sprovođenjem tek nekoliko mjeseci prije perioda pandemije izazvane koronavirusom, koja je uslovila niz ograničenja u poslovanju, a u skladu sa propisima koji su regulisali tu oblast. Zbog dešavanja na nivou države i globalnom planu, period koji slijedi karakteriše i teška socio-ekonomska kriza. U takvim okolnostima, analizom dostavljenih izvještaja, konstatovano je da su u tri od četiri konkursa biznis planovi realizovani kod čak 80% preduzetnica, što ukazuje na odlične rezulatate. **Sprovedenom revizijom utvrđeno je da su sve aktivnosti sprovedene u skladu sa Odlukom o kriterijumima načinu i postupku raspodjele sredstava za podršku ženskom preduzetništvu.**

Godine	Sredstva predviđena Budžetom Glavnog grada u eurima	Broj korisnica	Realizovana sredstva u %
2019	20.000,00 €	8	67,50%
2020 - I	20.000,00 €	12	80,00%
2020 - II	20.000,00 €	10	80,00%
2021 - I	20.000,00 €	10	80,00%
2021 - II	20.000,00 €	10	U toku je dostavljanje izvještaja
Ukupno	100.000,00 €	50	

Tabela br. 2: Program podrške ženskom preduzetništvu za period 2019 – 2021 - izdvojena sredstva i procenat realizacije

Realizacija ovih javnih poziva podrazumijeva i nova zapošljavanja, pa je Glavni grad zahvaljujući ovoj aktivnosti omogućio otvaranje novih radnih mjesta.

Sve prethodno navedeno upućuje na to da žene sa uspjehom realizuju biznis ideje, čak i u otežavajućim okolnostima, da posjeduju snažan preduzetnički duh, pokazuju predanost i sistematičnost u radu, te daju izuzetan doprinos unapređenju poslovnog ambijenta. Svojim ekonomskim osnaživanjem daju doprinos i primjer na putu postizanja pune rodne ravnopravnosti.

3.2.1.2. Opština Berane

Opština Berane u posmatranom periodu nije sprovodila projekat koji se isključivo bavi rodnom ravnopravnošću, ali je u prethodne četiri godine sprovela niz EU projekata kao vodeći aplikant ili partner: "Zelena ostrva" – EU prekogranična saradnja CG-Albanija(2018-2020), "PRAXIS" – EU prekogranična saradnja CG-Kosovo (2020-2022),"Psiho-socijalni servis podrške za korisnike usluga socijalnog stanovanja i porodice u riziku od beskućništva"- EU (2020-2022), "CO-CLEAN" – trilateralni EU program interreg ITA_ALB_MNE (2020-2022), Socijalno uključivanje Roma i Egipćana uz posredovanje saradnika za inkluziju" koji finansira EU (2020-2022). Iako tema projekata nije rodna ravnopravnost, u navedenim izvještajima se pitanja reprezentativnog balansa i ravnopravnosti obezbjeđuju tokom implementacije, kako bi žene i muškarci, imali jednaku korist (aplikacija za EU projekte ima dio u kom se traži da se navedu specifični elementi, između ostalog, dodatne vrijednosti i promocija rodne ravnopravnosti i jednakih mogućnosti). Opština Berane u saradnji sa Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede u okviru projekata daje dodatne poene ženama koje su aplicirale na poziv.

Realizacija projekata po osnovu Javnih konkursa za raspodjelu sredstava za podršku ženskom preduzetništvu – Opština Berane za period 2019-2021 godine

Skupština Opštine Berane je na sjednici održanoj dana 23. decembra 2019. g. usvojila "Odluku o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava za podršku ženskom preduzetništvu"[129] kojom je data mogućnost da se pomogne razvoj ženskog preduzetništva i u Budžetu opredijelila iznos od **10.000,00€ godišnje**, da bi ekonomski osnažila žene. Odlukom su definisani precizni kriterijumi, te se isti odnose na doprinos ostvarivanju utvrđenih ciljeva u strateškim dokumentima, programu i planu Opštine Berane.

[129] „Sl. list CG - opštinski propisi", br. 054/19 od 30.12.2019. g.

Sredstva koja se opredijeljuju za žensko preduzetništvo planiraju se kroz budžet i dodjeljuju na osnovu javnog konkursa, koji raspisuje Komisija za raspodjelu sredstava za podršku ženskom preduzetništvu[130]. Na osnovu člana 5 Odluke o kriterijumima i načinu postupka raspodjele sredstava za podršku ženskom preduzetništvu, Komisija za raspodjelu sredstava za podršku ženskom preduzetništvu je donijela Pravilnik za raspodjelu ženskom preduzetništvu.[131] Komisija je imenovana na period od 2 godine.

Podrška razvoju ženskog preduzetništva u 2020. godini - Odlukom o budžetu Opštine Berane za 2020. godinu ("Službeni list Crne Gore-opštinski propisi", broj br. 054/19 od 30.12.2019) planirana su sredstva u iznosu od **10.000,00 €** za podršku ženskom preduzetništvu. Javni poziv realizovan je 28.07.2020. godine, a na isti nije pristigla nijedna prijava, te planirana sredstva nisu realizovana.

Podrška razvoju ženskog preduzetništva u 2021. godini Odlukom o budžetu Opštine Berane za 2021. godinu ("Službeni list Crne Gore-opštinski propisi", broj br. 047/20 od 31.12.2020) planirana su sredstva u iznosu od **10.000,00 €** za podršku ženskom preduzetništvu.[132] Javni poziv realizovan je 29.01.2021. godine, a na isti je pristiglo 9 prijava. U skladu sa rang listom Komisija za raspodjelu sredstava za podršku preduzetništvu donijela je Odluku o raspodjeli sredstava za podršku ženskom preduzetništvu za 2021. godinu[133]. Odlukom o raspodjeli sredstava za podršku ženskom preduzetništvu podršku je dobilo 8 preduzetnica.[134]

Dinamika realizacije biznis planova i kontrolu namjenskog korišćenja sredstava vršila je komisija. **Sprovedenom revizijom utvrđeno je da su sve aktivnosti sprovedene u skladu sa Odlukom o kriterijumima načinu i postupku raspodjele sredstava za podršku ženskom preduzetništvu.**

U nastavku je dat tabelatni prikaz Program podrške ženskom preduzetništvu za period 2019 – 2021. godine.[135]

Godine	*Sredstva predviđena Budžetom Opštine Berane*	*Broj korisnica*	*Realizovana sredstva u %*
2020	10.000,00€	0	-
2021	10.000,00€	5	45%

Tabela br. 3: Program podrške ženskom preduzetništvu za period 2019 – 2021 - izdvojena sredstva i procenat realizacije

Izuzev sredstava vezanih za žensko preduzetništvo, iako je planirala, Opšina Berane nije utrošila sredstva planirana za rodnu ravnopravnost. U prilogu je tabelarni pregled planiranih i utrošenih finansijskih sredstava za 2019, 2020, i 2021. godinu.[136]

[130] Komisija je formirana rješenjem broj: 01-018/20-1184 od 04.06.2020.
[131] Br.01-018/20-1184/1, od 17.07.2020.g.
[132] 41993 – Podrška ženskom preduzetništvu
[133] Br.01-018/21-1020, od 26.05.2021.g.https://berane.me/wpcontent/uploads/2021/05/zensko-preduzetnistvo.pdf
[134] Jedna prijava je odbijena zbog neblagovremenosti, dok su 3 preduzetnice izvršile povraćaj sredstava zbog nemogućnosti realizacije biznis ideje

[136] Opština Berane, Akt Sekrtarijata za finansije i ekonomski razvoj br. 06-400/22-378 od 29. 06. 2022. godine.

Godina	Plan budžeta	Realizacija	Ostvarenje (%)
2019	2.000,00	0,00	0,00
2020	2.000,00	0,00	0,00
2021	1.000,00	0,00	0,00
2022	500,00	0,00	0,00

Tabela br. 4: Plan i realizacija budžeta na poziciji 41991-rodna ravnopravnost za 2019, 2020, 2021 i 2022. godinu[137]

3.2.2 Finansiranje programa, odnosno projekata nevladinih organizacija u izabranim subjektima revizije

Izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama[138], uspostavljen je kombinovani model finansiranja, koji podrazumijeva centralizovano planiranje, i ovim procesom koordinira Ministarstvo javne uprave, odnosno decentralizovanu raspodjelu sredstava, koju vrše organi državne uprave u prioritetnim oblastima od javnog interesa za koje su nadležni.[139] Od početka primjene postojećeg modela finansiranja, za ove namjene, opredijeljen je iznos sredstava od 18.691.524,62€, od čega je 16.973.874,27€ raspodijeljeno za finansiranje i kofinansiranje projekata i programa NVO, odnosno 90,81%

U skladu sa Zakonom, organi državne uprave do 1. juna tekuće za narednu godinu, dostavljaju Ministarstvu obrazložene prijedloge prioritetnih oblasti od javnog interesa i visinu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u tim oblastima. Prijedlozi se sačinjavaju na osnovu utvrđenih strateških i planskih dokumenata i nakon sprovedenih konsultacija sa zainteresovanim nevladinim organizacijama koje djeluju u odgovarajućoj oblasti od javnog interesa

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava nastavlja da bude organ koji raspodijeljuje najviše sredstava, zatim **Ministarstvo rada i socijalnog staranja**, što odgovara i na pitanje koje su tematske oblasti bile naročito zastupljene, zaštita lica sa invaliditetom, zaštita i promovisanje ljudskih i manjinskih prava, rodna ravnopravnost, socijalna i zdravstvena zaštita, što objektivno i jesu prioritetni problemi crnogorskog društva.

GODINA 2019	Raspodijeljen sredstava u oblastima od javnog interesa	Raspodijeljena sredstava u oblasti zaštita lica sa invaliditetom	UKUPNO €
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	315.000,00	389.999,05	704.999,05
Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	1.022.667,00	491.160,70	1.513.827,70
Ministarstvo ekonomskog razvoja	20.000,00	/	0

Tabela br.5: Prikaz finansiranih projekata u subjetima revizije u 2019

[137] U Završnom računu Opštine Berane za 2020. godinu došlo je do tehničke greške usled permutacije izmedju kontnih pozicija 41991-Rodna ravnopravnost i 41992- kancelarija za prevenciju narkomanije, na način što je na kontnoj poziciji 41991 pogrešno prikazan iznos planiranih sredstava od 3.000,00 € kao i realizovanih sredstava od 585,48€ a koji se odnosi na konto 41992-kancelariju za prevenciju narkomanije.

[138] Zakon o nevladinim organizacijama ("Službeni list Crne Gore", br. 039/11, 037/17)

[139] Članom 32 Zakona po prvi put je utvrđen fiksni procenat godišnjeg tekućeg budžeta za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija koji iznosi najmanje 0,5% tekućeg budžeta

GODINA 2020	Broj prijavljenih projekata u oblastima od javnog interesa	Broj prijavljenih projekata OSI	UKUPNO	Opredijeljeni iznos sredstava	Iznos koji nije raspodijeljen	UKUPNO €
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	80	73	153	1,110,961.16	6.44	1,110,954.72
Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	246	92	338	948,308.29	14,810.33	933,497.96

Tabela br.6: Prikaz finansiranih projekata u subjetima revizije u 2020

GODINA 2021	Broj prijavljenih projekata u oblastima od javnog interesa	Broj prijavljenih projekata OSI	UKUPNO	Opredijeljeni iznos sredstava	iznos koji nije raspodijeljen	UKUPNO €
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja	67	65	132	760.000,00	463,16	759.536,84
Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	199	80	279	1.433.205,40	2.570,86	1.430.634,54
Ministarstvo ekonomskog razvoja				30.000,00	2.700,00	27.300,00

Tabela br.7: Prikaz finansiranih projekata u subjetima revizije u 2021[140]

Revizijom su uzorkovani programi/projekti nevladinih organizacija u subjektima revizije.

Utvrđeno je da je Ministarstvo manjinskih i ljudskih prava tokom 2021. godine, izvršilo plaćanje izdataka po osnovu finansiranja programa, odnosno projekata nevladinih organizacija u iznosu od 1.430.634,54€, sa budžetske pozicije 4315 – Transferi političkim partijama, strankama i udruženjima, što nije u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština, shodno kojim je navedene izdatke potrebno planirati i izvršavati sa budžetske pozicije 4314-Transferi nevladinim organizacijama.[141]

Kriterijumi za procjenu i vrednovanje projekta (evaluaciju) koji se koriste u evaluaciji projekata su: relevantnost, efikasnost, efektivnost, uticaj i održivost. Ovi kriterijumi su tijesno povezani sa logičkim okvirom. Svrha primjene alata rodne analize tokom faze evaluacije projekta je procentni uticaj projekta na rodnu dinamiku, kao i projektni doprinos rodnoj ravnopravnosti i osnaživanju žena.

Revizijom je izvršen uvid u uzorkovane projekte, u okviru čega su identifikovane određene manjkavosti i to u dijelu:

- Pravdanja sredstava - subjekti revizije treba da od korisnika sredstava zahtijevaju da pravdanje sredstava opredijeljenih za realizaciju projekata vrše adekvatnom i potpunom dokumentacijom, uz dostavljanje odgovarajućih dokaza/priloga, shodno ugovorima o realizaciji projekta;[142]

[140] Podrška za Ministarstvo ekonomskog razvoja je dodijeljena u okviru sprovođenja aktivnosti Direktorata za rad i zapošljavanje, koji u periodu dostavljanja izvještaja nije više u sastavu Ministarstva ekonomskog razvoja i turizma, već Ministarstva rada i socijalnog staranja.

[141] Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava je u 2021. godini objavilo 6 javnih konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa. Nakon završenih procedura bodovanja i izbora projekata, komisije su donijele šest odluka o finansiranju projekata nevladinih organizacija po osnovu kojih su nevladinim organizacijama isplaćena sredstva za finansiranje projekata

[142] Ugovorom je definisano da su korisnici u obavezi da dostavljaju finansijski izvještaj sa prilozima za gotovinska i bezgotovinska plaćanja, priloge vezano za sprovođenje projekta i ostalu dokumentaciju.Utvrđeno je da korisnici sredstava određene troškove pravdaju nevalidnom dokumentacijom ili dostavljaju dokumentaciju za pravdanje troškova koji nijesu odobreni budžetom

- Subjekti revizije treba da od korisnika sredstava zahtijevaju dostavu završnog izvještaja u roku definisanom ugovorom, da ažurnije postupaju u slučaju nepoštovanja istog i preduzimaju radnje definisane Ugovorom koji se odnose na uslove za raskid ugovora, a u slučaju da korisnik sredstava djelimično realizuje predviđene aktivnosti, da traže povraćaj sredstava za dio neopravdanih troškova.
- U uzorkovanim projektima, u pojedinim slučajevima nije izvršena rodna analizu budžeta kao ni prikupljanje podataka razvrstanih po polu.

Dakle, poslednja, treća faza ciklusa finansiranja je praćenje uspješnosti realizacije podržanih projekata. U ovom procesu, identifikovani su brojni izazovi koji su prije svega usmjereni na nedovoljne kadrovske kapacitete[143], ali i zahtjevnost i obim poslova koji podrazumijevaju poslovi programskog, finansijskog i rodnog monitoringa, kao i potrebne kompetencije članova komisija da isprate cjelokupni proces. Jedan od preduslova kvalitetnog monitoringa je da sve komisije posjeduju potrebna znanja i vještine za monitoring orijentisan na rodne rezultate a takođe i za analizu predloženih budžeta kao i reviziju utroška sredstava, te je zbog navedenog neophodno uložiti više vremena i pažnje budući da ukupni iznos odobrenih sredstava raste iz godine u godinu.

Praćenje uspješnosti realizacije projekata, dominantno se vrši na osnovu izvještaja koje dostavljaju NVO (dinamika se utvrđuje ugovorom), dok su preporučene terenske posjete nedovoljno zastupljene, uzimajući u obzir značaj istih za cjelokupan proces. Međutim, treba imati u vidu da kroz konkurse može biti podržan i veliki broj projekata, što utiče kako na sprovođenje tako i na učestalost terenskih posjeta. U posmatranom periodu (2019-2021), sprovođenje terenskih posjeta dodatno je otežala pandemija COVID-19. Kvalitetno praćenje projekata otežano je i činjenicom da članovi komisija iz redova državnih organa obavljaju i druge, redovne poslove pa se ovim poslovima objektivno teško mogu posvetiti u punom kapacitetu. Monitoring projekata NVO ne treba razumijeti samo kao postupak u pravcu kontrole već i potrebu da se analizom rada daju preporuke za unaprjeđenje realizacije projekata a sve u cilju postizanja većeg doprinosa rodnoj ravnopravnosti i osnaživanju žena.

U skladu sa ocjenom stanja i prepoznatim izazovima, u narednom periodu je potrebno preduzeti određene radnje kako bi se implementacija Zakona u ovom segmentu učinila što efikasnijom i efektivnijom.

U Izjašnjenju subjekta revizije, **Ministarstva rada i socijalnog staranja** (br: 01-011/23-1195/2, od 06.03. 2023.g.) na Izvještaj (preliminarni) o reviziji uspjeha „Uspješnost sprovođenja politike rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori" **navodi se:**

„Ministarstvo rada i socijalnog staranja je jedna od institucija koja se bavi rodnom ravnopravnošću i ranjivim kategorijama, ali i opredjeljuje sredstva nevladinim organizacijama prilikom čega nailazimo na manjkavosti kada je u pitanju primjena Zakona o nevladinim organizacijama. Kako ste istakli u Izvještaju uspostavljen je kombinovani model finansiranja koji podrazumijeva centralizovano planiranje kojim procesom upravlja Ministarstvo javne uprave i ***do sada je za prioritetne oblasti nevladinim organizacijama opredijeljeno 16.973.874,27€ sredstava.***

[143] Kod Ministarstva za ljudska i manjinska prava

Prilikom primjene Zakona o nevladinim organizacijama[144] i raspodjele sredstava u praksi smatramo da postoje brojne poteškoće i nedostaci. Ministarstvo rada i socijalnog staranja smatra da je ***neophodno inicirati izmjene Zakona o nevladinim organizacijama nadležnom Ministarstvu i to u dijelu određivanja kriterijuma za raspodjelu srestava kao i postupka samog ocjenjivanja porojekata kao bi se spriječila zloupotreba državnih resursa****. Postojeći Zakon o nevladinim organizacijama u članu 32d kao kriterijum za raspodjelu sredstava predviđa doprinos prijavljenog projekta, odnosno programa ostvarivanju javnog interesa i realizaciji strateških ciljeva u određenoj oblasti, kvalitet prijavljenog projekta, odnosno programa i kapacitet nevladine organizacije da realizuje prijavljeni projekat, odnosno program i transparentnost rada nevladine organizacije.* ***Zakon ne predviđa obavezno stečeno iskustvo u određenoj oblasti usljed čega dolazi do brojnih zloupotreba i prijava od strane nevladinih organizacija koje se i ne bave određenom oblašću u praksi, ali prilikom prijave ispunjavaju sve formalne uslove.***

Takođe, mišljenja smo da eksperti – nezavisni procjenjivači koji u krajnjem odlučuju kojoj NVO će biti dodijeljena sredstva, kada su u pitanju ranjive kategorije društva, osobe sa invaliditetom, LGBTQ populacija, naročito žrtve nasilja ali i druge socijalno ugrožene osobe ***moraju biti specijalizovani eksperti iz ovih oblasti*** *kako bi na pravi način razumjeli potrebe, nedostatke, probleme ali i osnažile i unaprijedile njihov položaj u društvu putem dodijeljivanja sredstava.*

Ministarstvo rada i socijalnog staranja se zalaže da muškarci i žene imaju jednak pristup tržištu rada, programima, uslugama, donošenju odluka, a naročito kada su u pitanju socijalno ugrožene i ranjive kategorije društva. U cilju postizanja pune rodne ravnopravnosti Ministarstvo rada i socijalnog staranja nastojaće da unaprijedi postojeće usluge i implementira preporuke Državne revizorske institucije."

3.2.3 Ministarstvo ekonomskog razvoja

Strategija razvoja ženskog preduzetništva u Crnoj Gori za 2021-2024, definiše okvir, strateške ciljeve, mjere podrške razvoja ženskog preduzetništva u periodu 2021-2024, zasnovane na analizi stanja, kao indikatora uticaja i učinka koji doprinose efikasnoj implementaciji politike. Akcionim planom su predvidjene mjere u cilju transformacije sa procesa kreiranja ka efikasnoj implementaciji politike ženskog preduzetništva, i to kroz ciljanu programsku podršku namijenjenu ženama preduzetnicama shodno njihovim razvojnim potrebama. Takav pristup je neophodan sa aspekta pristupa finansijama, ali i sa aspekta promocije ženskog preduzetništva i obezbjeđivanja poslovnih usluga i obuka usmjerenih na osnivanje i rast biznisa preduzetnica i podizanje konkurentnosti preduzeća koje će im omogućiti razvoj inovativnih potencijala i pristup novim tržištima.

Izradi nove Strategije ženskog preduzetništva 2021-2024 prethodlila je izrada *Polaznog dokumenta* koji sadrži sveobuhvatnu analizu postojećeg stanja ženskog preduzetništva u Crnoj Gori i implementacije politke usmjerene na ekonomsko osnaživanje preduzetnica. U tom kontekstu, izvršena je analiza implementacije Strategije ženskog preduzetništva Crne Gore 2015-2020 i obavljene su konsultacije sa svim ključnim akterima. Na osnovu analize su utvrđeni ključni nalazi (postignuća, izazovi, problemi), preporuke i prioriteti, kao i okvir za formulisanje strateških pravaca daljeg razvoja ženskog preduzetništva u Crnoj Gori.

[144] Zakon o nevladinim organizacijama ("Službeni list Crne Gore", br. 039/11, 037/17)

Realizovane mjere i aktivnosti u implementaciji prethodne Strategije su doprinijele značajnom napretku u razvoju ženskog preduzetništva u Crnoj Gori u posljednjem periodu. Po podacima Uprave prihoda i carina 24,45% preduzeća su u vlasništvu žena. Naime, 2011 godine u Crnoj Gori je samo 3,021 preduzeće bilo u većinskom ženskom vlasništvu (16% svih MSP), dok u januaru 2022. godini ova brojka iznosi 8,462 preduzeća (24.45%).[145]Ova preduzeća su 2011. godine zapošljavala 11,359 zaposlenih dok su u januaru 2022.godine zapošljavala 20,376. Međutim, navedeni pokazatelji još uvijek ne govore u prilog ženskog preduzetničkog potencijala i očekivanog nivoa razvoja ženskog preduzetništva u Crnoj Gori.

Osim sa strateškog nivoa, u Ministarstvu se bave i kreiranjem adekvatne, institucionalne, a onda i programske, podrške ženskom preduzetništvu. Ministarstvo je uvelo specifične mjere za podršku žena preduzetnica. Vlada Crne Gore je, takođe, na prijedlog Ministarstva ekonomskog razvoja usvojila **Program za unapređenje konkurentnosti privrede za 2021. godinu**. Program je obogaćen sa dvije programske linije, a budžet za realizaciju uvećan je za milion eura, na ukupno 4 miliona eura. Dvije nove programske linije finansijske podrške odnose se na mikro, malih i srednjih preduzeća kao i nabavku opreme velike vrijednosti.[146] Ministarstvo ekonomskog razvoja je kreiralo Platformu ekonomskog oporavka 2022-2026.[147]

Kako bi se dao doprinos većoj konkurentnosti ekonomije i bržem privrednom rastu zemlje, stavljen je fokus na rad **Savjeta za konkurentnost[148]**, a koji za cilj ima analizu i predlaganje strukturnih reformi za unapređenje konkurentnosti crnogorske ekonomije. Jedan od važnih zadataka Savjeta je da javno promoviše značaj dijaloga između privatnog i javnog sektora sa ciljem stvaranja stimulativnog poslovnog ambijenta. Broj članova Savjeta je 22, od kojih je pored 7 privrednih udruženja (Privredna komora Crne Gore, Unija poslodavaca Crne Gore, Savjet stranih investitora u Crnoj Gori, Američka privredna komora u Crnoj Gori, Montenegro biznis alijansa, Asocijacija menadžera Crne Gore i Unija mladih preduzetnika Crne Gore), članice Savjeta i predstavnice dva ženska poslovna udruženja: Asocijacije poslovnih žena Crne Gore i Unije preduzetnica Crne Gore, koje imaju rotirajuće članstvo na godišnjem nivou.

U izvještaju Sekretarijata Savjeta za konkurentnost Crne Gore "**Rodna procjena investicione klime u Crnoj Gori"** navodi se da su najveće prepreke sa kojima se preduzeća trenutno suočavaju na birokratske procedure (22,1%), poreske stope (12,3%) propise o radu (10,8%). Preduzeća u ženskom vlasništvu češće se suočavaju sa preprekama vezanim za poreske stope (14,4% u odnosu na 10,3%), pristupom finansijama (11,1% u odnosu na 6,5%), takođe za njih je pristup kancelarijama ili zemljištu veća barijera nego preduzećima u većinskom muškom vlasništvu (7,8% u odnosu na 2,8%). Analiza Bi Consultinga o aktivnosti žena u crnogorskoj poslovnoj zajednici, koja je urađena za potrebe inicijative TWBM, pokazala da u Crnoj Gori ima ukupno 6.066 ženskih preduzeća, što je

[145] Podaci Uprave prihoda i carina

[146] Novine u programskim linijama podrazumijevaju uvođenje dodatnih komponenti koje su u potpunosti prilagođene zahtjevima privrede, a odnose se i na uvođenje međunarodnih standarda, podršku digitalizaciji, podsticanju cirkularne ekonomije. Ovim programom predviđena je bespovratna podrška u zavisnosti od programske linije.

[147] Ova platforma podrazumijeva kontinuirane mjere podrške za stvaranje konkuretnije ekonomije koja će obezbijediti dostojanstven život i rad svakog građanina Crne Gore.

[148] Odluka o obrazovanju Savjeta za konkurentnost („Sl. list CG" broj 26/21)

21,35 odsto svih preduzeća u Crnoj Gori. U Crnoj Gori postoji 3.914 preduzeća u vlasništvu žena, dok sa 2.152 kompanije upravljaju žene.[149]

Međunarodni dokument za žensko preduzetništvo IWA 34 objavljen je 8. marta 2021. godine od strane Međunarodne organizacije za standardizaciju (ISO) i predstavlja: prvi u svijetu skup globalnih definicija, koje se odnose na žensko preduzetništvo, tj. preduzeća u vlasništvu žena i preduzeća kojima upravljaju žene; definicije koje se mogu koristiti u programima privrednog osnaživanja žena (javne nabavke, programi za unapređenje konkurentnosti, podsticajne mjere, kreditne linije ili ekonomski programi koji imaju za cilj rodnu ravnopravnost) i za prikupljanje međunarodno uporedivih podataka o ženskom preduzetništvu (uključujući uticaj na lokalnu i nacionalnu privredu); dokumentom koji definiše kriterijume za ocjenjivanje važnih faktora koji se odnose na definicije kao što su: vlasništvo, upravljanje i kontrola u privrednom društvu; alat za bolje definisanje uslova tj. preduslova za sadašnje i buduće inicijative, koje imaju za cilj ekonomsko osnaživanja žena. **U cilju targetiranja i boljih rezultata podsticaja za žensko preduzetništvo, bilo bi svrsishodno da institucije koriste kriterijume iz MEST IWA 34.**

Na inicijativu SCC, a uz bezuslovnu podršku Ministarstva ekonomskog razvoja i Instituta za standardizaciju, prvog jula 2021. godine, dokument je uveden u crnogorski sistem standardizacije pod nazivom MEST IWA 34[150]. Institut za standardizaciju Crne Gore je uveo međunarodni dokument za žensko preduzetništvo IWA 34 u crnogorski sistem u julu 2021. godine. Kako bi definicije iz dokumenta bile primjenjive, Sekretarijat Savjeta za konkurentnost je u saradnji sa ISME kreirao online upitnik za samoevaluaciju https://www.budiprivrednica.me, a koji je dostupan i na www.biznis.gov.me portalu.[151] Imajući u vidu misiju SCC koja se odnosi na stvaranje preduslova za povoljnije poslovno okruženje i jednake mogućnosti za sve članove društva, SCC je pripremio dvije publikacije koje mogu biti od koristi partnerima, a u cilju unapređenja rodne ravnopravnosti i ekonomskog osnaživanja žena.[152]

Ministarstvo ekonomskog razvoja, je u saradnji sa Evropskom bankom za obnovu i razvoj u okviru projekta „Unapređenje preduzetništva kroz naprednu savjetodavnu podršku i informacione servise" razvilo paket podrške mikro, malim i srednjim preduzećima (MMSP) kroz uspostavljanje portal biznis.gov.me Aktivnosti na uspostavljanju portala su započete u 2021. godini, a operativan je od jula 2022. godine. Osnovni cilj ovog instrumenta podrške MMSP jeste pravovremeno informisanje ciljnih grupa o programiranju podrške koju pružaju državne institucije kao i jedinice lokalnih samouprava. To je jedinstven način unapređenja komunikacije sa privredom u cjelini čime se indirektno utiče i na rast MMSP.

Ministarstvo ekonomskog razvoja je u saradnji sa Svjetskom bankom i državnim institucijama (ministarstvima, UPCCG i dr.) završilo ažuriranje Registra podsticajnih mjera za investicije sa sveobuhvatnim pregledom dostupnih

[149] "Top Women Business Montenegro" (TWBM) – projekat koji sprovodi "BI Communication".
[150] "Službeni list Crne Gore", br. 072/21
[151] Na taj način je omogućio da se sve zainteresovane strane, predstavnici javnog i privatnog sektora, detaljnije upoznaju sa sadržajem dokumenta
[152] Dokument „Rodno-odgovorno investiciono okruženje u Crnoj Gori za 2021. godinu" koji je dvojezičan:
MNEverzija: https://1drv.ms/b/s!AtmrWw9SWaNXgedO7hyIyPWwhMJUqA?e=n2RSN3
ENG verzija: https://1drv.ms/b/s!AtmrWw9SWaNXgedPYZiSVQLuadJNiA?e=J9T7o3 , Na linku je Uputstvo zaprimjenu MEST IWA 34: https://1drv.ms/b/s!AtmrWw9SWaNXgedN0E8eKkt_XonWOw?e=4L91i9

finansijskih i nefinansijskih programa podrške od strane Vlade Crne Gore namijenjenih privatnom sektoru, podsticajnih mjera za investicije, kao i domaće i strane investitore za 2021. godinu.[153]

Kroz **Program za unapređenje konkurentnosti privrede za 2020. godinu i Program za unapređenje konkurentnosti privrede za 2021. godinu** podržana su preduzeća u kojima u osnivačkoj strukturi preduzeća u vlasništvu od minimum 50%, učestvuju osobe ženskog pola. Intenzitet maksimalne podrške iznosio je do 80% opravdanih troškova bez PDV-a. U tabelama u nastavku dat je pregled opredijeljenih i utrošenih sredstava po Programskim linijama, kao i koliko su sredstava dobili privredni subjekti u većinskom vlasništvu žena.

Programom za unapređenje konkurentnosti privrede za 2021. godinu je predviđeno sprovođenje ukupno 7 programskih linija, i to: 5 programskih linija finansijske podrške i 2 programske linije nefinansijske podrške. Ukupan budžet opredijeljen za realizaciju Programa za unapređenje konkurentnosti privrede je bio 3.000.000,00€, dok su pojedinačni iznosi, kao i način i dinamika dodjele podrške definisani pojedinačnim programskim linijama. Novina u implementaciji Programa u odnosu na 2020. godinu je u tome da je kompletan proces digitalizovan sa online apliciranjem, pribavljanjem neophodne dokumentacije po službenoj dužnosti, skraćenjem rokova u pogledu evaluacije i odobrenja zahtjeva, kao i dinamike u pogledu isplate istih, što predstavlja još jednu dodatnu vrijednost u kvalitetu sprovođenja samog Programa. Takođe je značajno navesti i da je po prvi put u program uključen i proces monitoringa sprovedenih ahtivnosti kako bi se obezbijedila kontrola namjenskog trošenja sredstava.

[153] Registar podsticajnih mjera za investicije je dostupan na zvaničnim internet stranicama Ministarstva ekonomskog razvoja (https://www.gov.me/mek) i Agencije za investicije Crne Gore (https://mia.gov.me/).

Navedene specifične mjere zadržane su i u Programu za za unapređenje konkurentnosti privrede za 2022.godinu.[154]

Programska linija	Broj odobrenih aplikacija	Od čega žene	Opredijeljeni budžet	Iznos dodijeljene podrške	Dodijeljeno ženama vlasnicama
Programska linija za unapređenje inovativnosti	49	13	100,000 €	172,017.29€	58,660.62€
Programska linija za podršku malim ulaganjima	42	24	80,000€	89,357.52€	55,426.64 €
Programska linija za uvođenje međunarodnih standarda	127	38	300,000€	493,362.50€	162,282.00€
Programska linija za podršku digitalizaciji	55	21	200,000€	177,304.53€	77,201.53€
Programska linija za podsticaj cirkularne ekonomije	1	0	150,000€	4,830.00€	0
Programska linija za modernizaciju prerađivačke industrije	2	0	300,000€	39,931.90€	0
Programska linija za razvoja klastera	7	0	150,000€	73.894,40€	0
Programska linija za podsticaj proizvodnih procesa	9	2	1,300,000€	721,535.32 €	72,457 €
Programska linija za razvoja zanatstva	2	2	50,000€	2,870.91€	2,870.91€
Programska linija za razvoja direktnih investicija	1		2,300,000€	96.000,00€	0
Nefinansijska podrška					
Programska linija za razvoj preduzetništva	11	3	15,000€		
Programska linija za pružanje mentoring usluga	12	5	35,000€		
Ukupno	**318**	**108**	**4,980,000.00€**	**1,701,209.97€**	**428,898.70€**

Tabela br.8: Program za unapređenje konkurentnosti privrede 2020.god

[154] Koji je Vlada Crne Gore usvojila 17.02.2022.godine

Programska linija	Broj odobrenih aplikacija	Od čega žene	Opredijeljeni budžet	Iznos dodijeljene podrške	Dodijeljeno ženama vlasnicama
Programska linija za podršku malim ulaganjima	127	55	650,000 €	569,331.35	246.924,62€
Programska linija za uvodjenje medjunarodnih standarda	34	9	250,000 €	114,785.00	30.480,00€
Programska linija za podršku digitalizaciji	16	8	400,000€	95,844.42	54.940,00€
Programska linija za podsticaj cirkularne ekonomije	1		200,000 €	4,628.40	0
Programska linija za modernizaciju proizvodnih procesa	9	2	1.500,000 €	343,820.40	38.089,09
Nefinansijska podrška					
Programska linija za razvoj preduzetništva	8	5			
Programska linija za pružanje mentoring usluga	6	5			
Ukupno	**201**	**84**	**3.000.000 €**	**1,128,409.57€**	**370,433.71€**

Tabela br.9: Program za unapređenje konkurentnosti privrede 2021.god

Revizijom je ocijenjeno da je program bio transparentan i uspješan. Imajući u vidu smanjene resurse koje je Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma imalo usljed redukovanog režima rada (zbog COVID 19), zaključak je da se program podrške uspješno realizovao uz određene manje nedostatke (u ranijim godinama)[155] u dijelu evaluacije finansiranjih projekata, što je otklonjeno kad je u pitanju 2021. godina. Pored procedura za sprovođenje koje su jasno definisane, donijet je i Pravilnik o radu koji definiše postupak primjene i postupak ocjenjivanja. Saradnja sa konsultantima i osobama u Ministarstvu zaduženim za programe prodrške ocjenjeni su najvećim ocjenama.[156]

Ministarstvo je ovlašćeno da vrši monitoring korišćenja odobrenih sredstava posjetom korisnika i obilaskom njegovih poslovnih objekata, i uvidom u dokumentaciju na osnovu koje je pružena podrška.[157] Revizijom je utvrđeno da prilikom zaključenja ugovora sa korisnicima podrške ne učestvuje nijedan dipl.pravnik.

Subjekt revizije, **Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma** u Izjašnjenju na preliminarni izvještaj(br: 016-102/23-930/2, od 06.03.2023.g.) o reviziji uspjeha „Uspješnost sprovođenja politike rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori" između ostalog **navodi:**

[155] Što je konstatovano i kroz Evaluaciju Programa za unapređenje konkurentnosti privrede kroz programe podrške mikro,malim i srednjim preduzećima u CG za 2020.g.(12.3)
[156] U okviru sprovedenih istraživanja o zadovoljsvu klijenata programima podrške
[157] Revizijom je izvršen uvid u zapisnike sa sastanaka Komisija za Program za unaprjeđenje konkurentnost i Eksterni izvještaji o realizaciji Programa za unaprjeđenje konkurentnost za 2020.g.

Uspostavljanjem ekspertskih grupa u okviru Savjeta za konkurentnost izvršena je neophodna formalna institucionalizacija saradnje i partnerstva ključnih aktera čime se unapređuje koordinacija implementacije politike ženskog preduzetništva, kao i jačanje monitoringa i evaluacije.

U Direktoratu za unapređenje konkurentnosti u čijoj nadležnosti je kreiranje i sprovođenje Programa nije zaposleno lice pravne struke. Međutim, napominjemo da je pravna služba Ministarstva pružila stručnu podršku u pripremi Pravilnika za rad formiranih komisija, *pripremila nacrt Rešenja i Ugovora i učestvovala u svim fazama neophodnim za koordinaciju Programa u domenu njihove nadležnosti.*

U dijelu koji se odnosi na na operatvne ciljeve i indikatore učinka, tačno je da u Programu za unapređenje konkurentnosti privrede nijesu precizno definisani operatvni ciljevi i indikatori, što će naravno biti unaprijeđeno u narednom periodu, ali želimo istaći da se kroz Akcione planove Strategije razvoja ženskog preduzetništva i Strategije za razvoj mikro, malih i srednjih preduzeća redovno prate indikatori učinka Programa.

U cilju unapređenja monitoringa i evaluacije, kao statističkog praćenja realizacije Programa za unapređenje konkurentnosti, smatramo da je preporuka U9 adekvatna i da je Ministarstvo već unaprijedilo Portal za elektronsko apliciranje i obradu zahtjeva, u okviru kojeg su povezani administrativni izvori i čijom primjenom će se unaprijediti indikatori izvještavanja, a koji će sadržati polazne i ciljne vrijednosti. Primjenjivaće se od marta 2023. godine, a smatramo važnim da Vas informišemo da će generisati i statističke podatke koji se odnose na prethodni period."

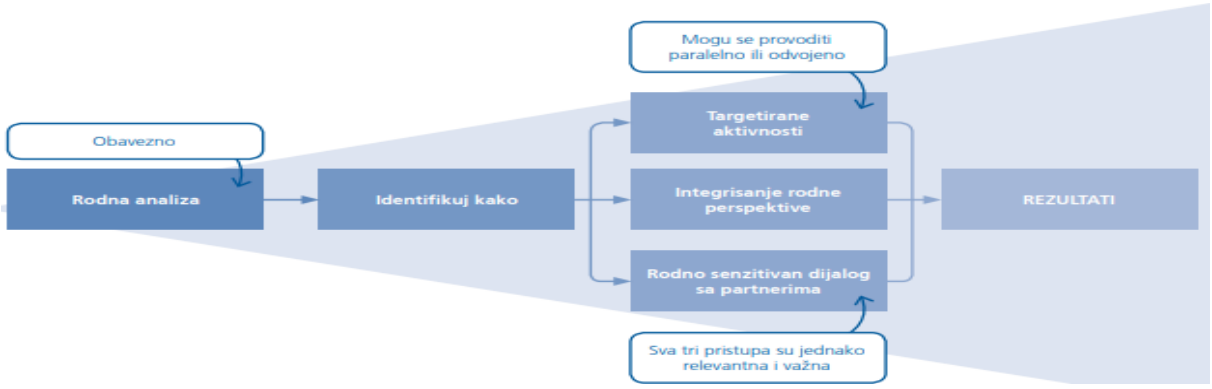
Vezano za preporuku U10 napominje se da je „provjera akumulacije državne pomoći za sve korisnike Programa i pojedinačnih programskih linija je propisana od strane Agencije za zaštitu konkurencije i obavezno se sprovodi, gdje su davaoci u obavezi da sve podatke o dodijeljenoj državnoj pomoći prijavljujuu Registar državne pomoći. To podrazumijeva da se korisnik diskfalifikuje samo u slučajevima ako je za istu aktivnost podržan od drugog davaoca državne pomoći i da iznos minimuma državne pomoći koji se dodijeljuje pojedinačnom korisniku ne smije preći 200.000,00€ u trogodišnjem periodu."

3.3 Preduzete mjere u cilju sprovođenja rodno odgovornog budžetiranja

Najvažniji preduslovi za sprovođenje rodno odgovornog budžetiranja su politička volja i opredijeljenost, ljudski i finansijski resursi, koordinacija, raspoloživost podataka razvrstanih prema polu. Adekvatno izvještavanje o sprovođenju rodno odgovornog budžetiranja doprinosi sistemskom nadzoru i kontroli odgovornosti.[158] To uključuje objavljivanje informacija o finansijskim sredstvima koja su dodijeljena i iskorištena za ciljeve u pogledu rodne ravnopravnosti te izvještavanje o uspješnosti programa, čime se olakšava i parlamentarni nadzor. **Rodna analiza javnih rashoda** predstavlja prvu praktičnu primjenu rodno odgovornog budžetiranja. Takva analiza bavi se rodnim pitanjima politika i njihovim odobrenim budžetskim sredstvima. Međutim, nedostatak podataka razvrstanih po polu može da preduprijedi pravilnu analizu. Vrlo često se analiza na nivou programa fokusira na procjenu u kojoj mjeri su kratkoročni ciljevi vezani za rodnu ravnopravnost izraženi za konkretan program i u kojoj mjeri

[158] https://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-and-implementing-gender-budgeting-a-path-to-action.pdf

su ti kratkoročni ciljevi ispunjeni. Da bi se to postiglo, važno je imati što više informacija o ciljnoj grupi. Stoga bi prilikom planiranja budžetskog programa karakteristike ciljne grupe trebalo detaljno dokumentovati.



Rodna analiza i proces urodnjavanja- izvor: SIDA[159] 2015a

Rodna analiza služi su kao osnova za definisanje programa u okviru kojih se definišu rodno-odgovorni ciljevi i budžet. Na osnovu prikupljenih podataka i njihove analize, drugi korak je otkrivanje razlika i uzroka rodnih neravnopravnosti, kao i identifikacija njihovih posljedica i efekata. Bez ovog koraka javne politike, programi ili projekti mogu pojačati rodnu neravnopravnost ili čak imati direktan ili indirektan diskriminatorni efekat. Rodna analiza, kao alatka za urodnjavanje zakona, drugih pravnih propisa, politika, programa, projekata i svih drugih procesa i mjera, je alatka koja se zasniva na međunarodnoj praksi, te se mora integrisati i u Zakon o rodnoj ravnopravnosti.

Primjer dobre prakse

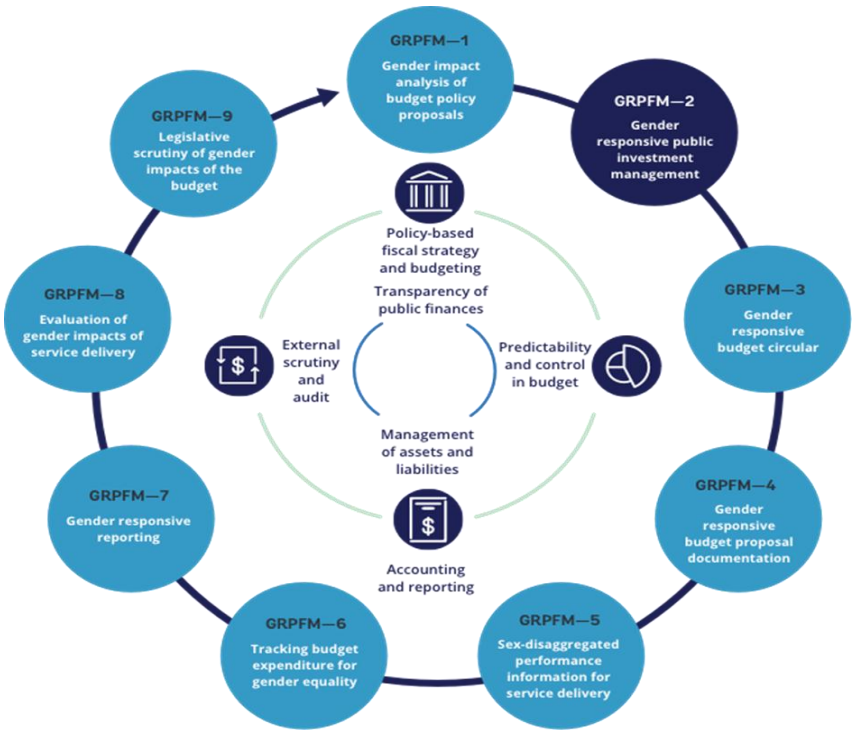
*Rodna analiza u formi ex-ante ocjene učinka propisa zakonska je obaveza u Španiji.[160] Španski zakon o rodnoj ravnopravnosti iz 2007. godine institucionalizovao je proces urodnjavanja u cijelom javnom sektoru, zahtijevajući od javne uprave da uključi rodnu perspektivu pri usvajanju i primjeni svih zakonskih propisa, kao i u formulaciji i budžetiranju svih politika. Taj proces uključuje pripremu tzv. izvještaja o ex-ante ocjeni učinka (**ex-ante gender impact assessment reports**) za nacrte zakona i drugih propisa, čime se analizira i procjenjuje učinak iz perspektive uklanjanja neravnopravnosti i doprinosi postizanju jednakih mogućnosti i jednakog tretmana žene i muškaraca, a sve na osnovu indikatora o trenutnom stanju, te planiranom učinku koji propis treba imati. Ovaj proces je naročito važan za sektorske politike koje nisu tradicionalno urodnjene, kao što su saobraćaj i transport ili urbano planiranje.*

Vlada Crne Gore ima za cilj da sprovodi politike i mjere koje se bave rodnim pitanjima u društvu i koje eliminišu nejednakost. Budžet je jedan od instrumenata za ostavrivanje ciljeva javnih politika, a u skladu sa tim, **svrha rodnog budžetiranja je poštovanje principa rodne ravnopravnosti u svim aspektima budžetskog procesa i pružanje informacija o rodnoj perspektivi u budžetu dostupnim donosiocima politika, te podizanje rodne svijesti i promovisanje rodne ravnopravnosti.**

[159] SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
[160] OECD - POLICY FRAMEWORK FOR GENDER-SENSITIVE PUBLIC GOVERNANCE, C/MIN(2021)21

Polazeći od potrebe da se postojeće politike rodne ravnopravnosti unaprijede kroz uvođenje rodno odgovornog budžetiranja, Nacionalnom strategijom rodne ravnopravnosti 2021 – 2025 je definisano da je neophodno da se kroz izmjenu odgovarajućih propisa i izradu smjernica za planiranje, sprovođenje i nadzor nad sprovođenjem rodno odgovornih budžeta, budžetska politika učini rodno odgovornom[161] uz odgovarajuće indikatore (smjernice za budžetske korisnike o tome kako da urade rodnu analizu programa i popune budžetski cirkular koji je orodnjen i broj korisnika koji su edukovani za to i smjernice za orodnjavanje budžeta i završnog računa iz rodne perspective).[162]

Prilikom sprovođenja revizije rodno odgovornog budžetiranja planirano je korišćenje - Public expenditure and financial accountability (PEFA) gender responsive public financial management assessment i PEFA dopunski okvir za procjenu rodno odgovornog upravljanja javnim finansijama (GRPFM).



Devet GRPFM indikatora PEFA[163]

GRPFM—1
Analiza rodnog uticaja predloga budžetske politike
GRPFM—2
Rodno odgovorno upravljanje javnim ulaganjima
GRPFM—3

[161] Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021 – 2025 - mjera 1.6: Uvesti rodno odgovorno budžetiranje u sistem upravljanja javnim finansijama Broj budžetskih korisnika koji su edukovani o tome kako da urade rodnu analizu programa i popune budžetski cirkular koji je orodnjen.

[162] U cilju relizacije ove mjere neophodno je pripremiti smjernice za budžetske korisnike o tome kako da urade rodnu analizu programa i popune budžetski cirkular koji je orodnjen; Edukovati budžetske korisnike kako da urade rodnu analizu programa i popune budžetski cirkular koji je orodnjen i pripremiti smjernice za orodnjavanje budžeta i završnog računa iz rodne perspektive;

[163] PEFA dopunski okvir za procenu rodno odgovornog upravljanja javnim finansijama (GRPFM) je skup od devet indikatora koji mere stepen do kojeg sistemi upravljanja javnim finansijama u zemlji adresiraju vladine ciljeve u pogledu priznavanja različitih potreba muškaraca i žena, i različitih podgrupa ovih kategorije, i promovisanje rodne ravnopravnosti. Okvir se može primeniti i na nacionalnom i na podnacionalnom nivou.Više na: https://www.pefa.org/gender

Rodno odgovorni budžetski cirkular
GRPFM—4
Rodno odgovorna dokumentacija predloga budžeta
GRPFM—5
Informacije o učinku razvrstane po polu za pružanje usluga
GRPFM—6
Praćenje budžetskih izdataka za rodnu ravnopravnost
GRPFM—7
Rodno odgovorno izvještavanje
GRPFM—8
Evaluacija rodnih uticaja pružanja usluga
GRPFM—9
Zakonodavna kontrola rodnih uticaja budžeta

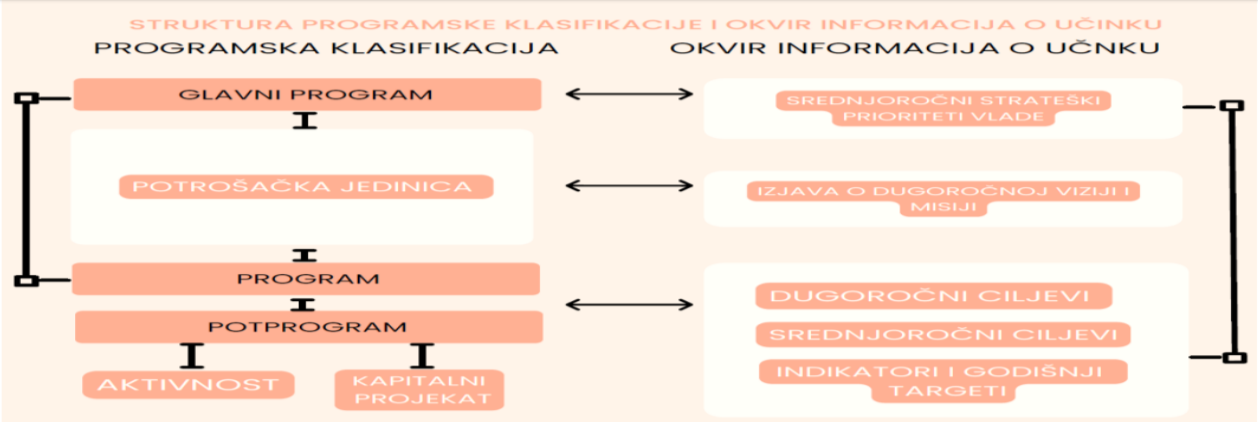
Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti[164] uređuje se planiranje i izvršenje budžeta, fiskalna odgovornost, pozajmice i garancije i druga pitanja od značaja za budžet Crne Gore i budžet jedinice lokalne samouprave. Programski budžet je dio godišnjeg zakona o budžetu koji sadrži aktivnosti i projekte pojedinih potrošačkih jedinica koje se sprovode u cilju efikasnog upravljanja sredstvima po programima i potprogramima, a koji doprinose ostvarenju strateških ciljeva u skladu sa ekonomskom politikom države.[165] Način vođenja računovodstva budžeta, podnošenja izvještaja o korišćenju sredstava budžeta i način evidentiranja primitaka, izdataka, ugovorenih obaveza, koncesija, kapitalnih projekata i programskog budžeta propisuje Ministarstvo finansija.[166] Shodno članu 68 predmetnog zakona završni račun budžeta sadrži i izvještaj o realizaciji programskog budžeta. Razvoj programskog budžetiranja sproveden je Izmjenom **Odluke o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica**.[167] Priručnik za programsko budžetiranje je odobren od strane Ministarstva finansija i pruža uputstvo za formulisanje srednjoročnih i godišnjih programskih ciljeva i indikatora učinka, koje je distribuirano budžetskim korisnicima zajedno sa Budžetskim cirkularom za budžet za 2021. godinu. Za uvođenje i uspješnu implementaciju ROB-a u crnogorski sistem, potrebno je sistemsko uvođenje ovog koncepta kroz izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

Nova budžetska klasifikacija je usvojena i primijenjena za budžet za 2021. godinu, uključujući informacije o učinku. Ima četiri nivoa: Glavni program (po sektorima), program, potprogram; aktivnosti, odnosno kapitalni projekat. Potrošačka jedinica, prilikom dostavljanja zahtjeva za budžet, ako sprovodi akivnosti koje su rodno senzitivne, dostavlja informacije o rodnim ciljevima i indikatorima putem informacionog sistema za upravljanje budžetom, sa obrazloženjem načina na koji budžetski programi (potprogrami i/ili aktivnosti/projekti) doprinose smanjenju rodnih razlika i poboljšanju položaja ranjivih grupa u društvu.

[164] "Službeni list Crne Gore", br. 020/14, 056/14, 070/17, 004/18, 055/18, 066/19, 070/21, 145/21
[165] Budžetska klasifikacija je sistem jedinstvene klasifikacije na osnovu koje se priprema i izvršava budžet, koji obuhvata: organizacionu, ekonomsku, funkcionalnu, programsku i projektnu klasifikaciju. Programska klasifikacija je struktura kodova koji se koriste za klasifikaciju programa, potprograma, aktivnosti i projekata
[166] Shodno članu 64 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti
[167] Odluka o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica ("Službeni list Crne Gore", br. 075/17, 117/20)

Organizaciona budžetska klasifikacija je ažurirana. Budžetski cirkular je prilagođen na osnovu novih programskih i organizacionih klasifikacija i poboljšan. Takođe, definisani su i indikatori učinka za sve budžetske korisnike prilikom pripreme budžeta za 2021.godinu, Na osnovu navedenog, a nakon usvajanja Zakona o budžetu Crne Gore za 2022. godinu[168] pojedine potrošačke jedinice naznačile su rodnu osjetljivost prilikom realizacije i ispunjavanja postavljenih ciljeva.

Struktura programske klasfikacije i propratnih informacija o učinku, koji su prezentovani u godišnjem zakonu o budžetu, data je na narednom grafiku.



Struktura programske klasfikacije i propratnih informacija o učinku

Informacioni sistem za pripremu budžeta - BMIS korišten je za pripremu budžeta za 2021. godinu na 4. nivou programske strukture, kao i za pripremu budžeta za 2022. godinu. Planirano je njegovo dalje unaprijeđenje, kao i uspostavljanje funkcije interoperabilnosti sistema za plaćanje (SAP sistemom). Početkom 2021. godine instaliran je novi IT sistem za obračun zarada u testnom okruženju, u 2022. godini je počela njegova implemetacija i primjena, i kroz ovaj sistem se postepeno širi obuhvat sa ciljem centralizacije obračuna zarada za sve budžetske korisnike. Interfejs za uspostavljanje komunikacije sa Informacionim sistemom za upravljanje ljudskim resursima (HRMIS) za centralnu kadrovsku evidenciju je razvijen, kao i interfejs komunikacije sa BMIS sistemom.

Nakon implementacije SRBO-a i programskog budžetiranja na centralnom nivou, pokrenute su aktivnosti i na lokalnom nivou. MF u saradnji sa UNDP-om, realizuje projekat “Jačanje transparentnog i odgovornog upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori“.[169] U julu 2020. godine odobren je drugi ciklus ovog projekta, koji će trajati do marta 2023. godine u cilju obuke opštinskih službenika u vezi sa razvojem programskog budžetiranja, razvojem kapitalnog budžetiranja i srednjoročnog budžetskog okvira. [170]

[168] “Službeni list Crne Gore”, br. 144/21

[169] Uz podršku Ministarstva finansija Republike Slovačke.

[170] Obuka o programskom budžetiranju održana je, kroz asistenciju IPA projekta tehničke pomoći, za službenike i budžetske koordinatore svih većih potrošačkih jedinica. Pored toga, u drugom kvartalu 2021. godine, takođe, sprovedena su dodatna dva kruga SRBO obuka svim budžetskim korisnicima. Dodatne obuke kako za službenike ministarstva tako i za potrošačke jedinice su održane tokom 2022. godine

U cilju dalje izgradnje kapaciteta potrošačkih jedinica po pitanju implementacije rodno odgovornog budžetiranja, Ministarstvo finansija je u saradnji sa međunarodnim partnerima implementiralo u 2022. godini dodatne aktivnosti na daljoj izgradnji kapaciteta. Sprovedene aktivnosti su obuhvatile seminare, podršku na radnom mjestu i izradu podzakonskih akata. Urađena je **Metodologija za procjenu uticaja budžeta na rodnu ravnopravnost.**[171]

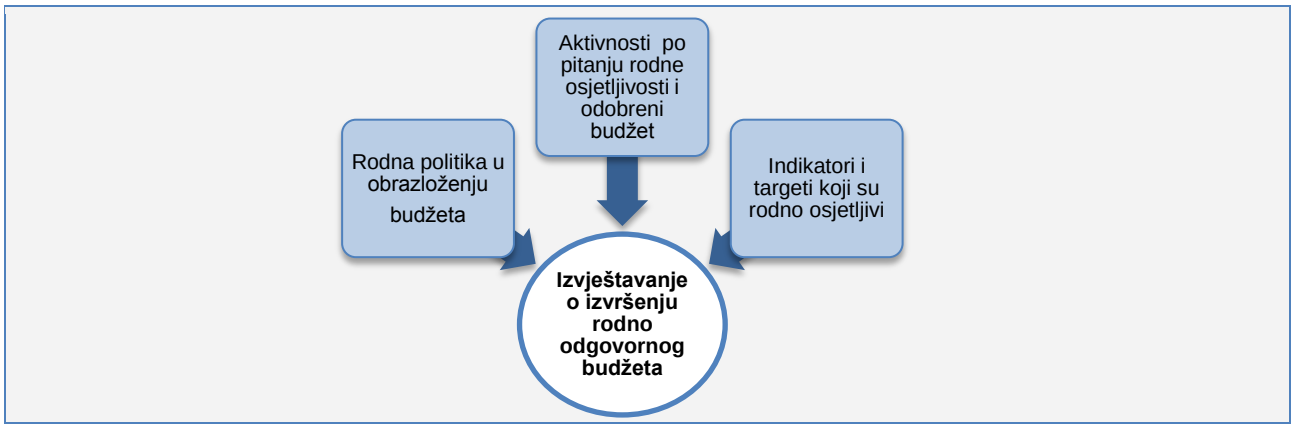
U toku je izrada Smjernica za godišnje izvještavanje o realizaciji rodno odgovornog budžeta, čiji je cilj uključivanje rodne perspektive u finansijski izvještaj potrošačkih jedinica, kako bi Ministarstvo finansija izradilo godišnji finansijski izvještaj koji uključuje informacije o izdacima za rodno odgovornu svrhu i o uticajima budžetskih politika na rodnu ravnopravnost. Ministarstvo finansija je u 2020. godini donijelo **Uputstvo o pripremi i procjeni analize uticaja odluka i drugih propisa organa lokalne samouprave koje uključuje i rodnu dimenziju.** Donošenjem navedenog Uputstva napravljen je značajan iskorak na stvaranju zakonskih pretpostavki za uvođenje rodno odgovornog budžetiranja na lokalnom nivou.

U različitim evropskim zemljama, opštine su tako razvile budžetske tehnike koje dozvoljavaju analizu uticaja prihoda i troškova u pogledu dejlovanja i investiranja uzimajući u obzir rodnu perspektivu. To je suštinski korak kako bi se utvrdilo da li su ciljevi opštine u postizanju rodne ravnopravnosti, iskazani kroz LAPRR, prevedeni u budžetske odluke i sastoji se iz: analize upotrebe javnih sredstava u pogledu rodne ravnopravnosti kroz usredsređivanje na raspodjelu sredstava, procjene uticaja neravnopravne raspodjele javnih fondova na žene i muškarce i restruktuiranja budžeta. U Crnoj Gori su započeti prvi koraci ka rodno odgovornom budžetiranju i to baš na lokalnim nivou. Aktivnosti na orodnjavanju budžetskog procesa realizuju se u osam opština (Bar, Budva, Berane, Pljevlja, Kotor, Nikšić, Herceg Novi, Tivat).

Rodno budžetiranje se odražava u programskom budžetu na sljedeće načine:

- Svaka potrošačka jedinica u budžetskoj dokumentaciji sadrži **„izjavu"** u kojoj opisuje koje su mjere i politike u nadležnosti date potrošačke jedinice predviđene za ugrožene grupe u društvu trenutno sprovode, a koje se planiraju srednjoročno sprovesti.
- Svaka potrošačka jedinica definiše posebnu grupu indikatora i specifičnih ciljeva-targeta vezanih za programe, potprograme i aktivnosti koji se odnose na ranjive grupe u društvu.
- U mjeri u kojoj je to moguće: potrošačka jedinica definiše aktivnosti koje su usmjerene na poboljšanje situacije ugroženih grupa, i alokaciju u budžetu za svaku od aktivnosti.

[171] Sekreterijat Savjeta za konkurentnost je predložio i dostavio (15.03.2022. g.) izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti Ministarstvu finansija koje obuhvataju: definiciju rodno odgovornog budžetiranja definiciju rodno budžetske izjave definiciju budžetskog cirkulara sa rodnom dimenzijom i budžet za građane sa rodnom dimenzijom. Zakon reguliše programsko budžetiranje i u tom smislu je SCC predložio da ciljevi i indikatori uspjeha uključuju: rodne ciljeve rodne indikatore i rodno budžetski fiskalni izvještaj.



Izvještavanje o rodno odgovornom budžetiranju

Godišnji izvještaj o učinku budžeta, u kome se predstavlja ostvareni target u odnosu na planirani, uključuje narativni dio koji daje pojašnjenja u vezi sa značajnijim odstupanjima od plana. Tabele sa finansijskim podacima se automatski generišu iz BMIS-a i SAP-a, a opisni dio pripremaju i dostavljaju Ministarstvu finansija rukovodioci programa iz resornih ministarstava /potrošačkih jedinica prvog nivoa, koje Ministarstvo finansija pregleda i objedinjava.[172]

DRI konstatuje da je prilikom prilagođavanja na bazi programske klasifikacije definisane Zakonom o budžetu Crne Gore za 2021. godinu, shodno članu 20 Zakona o budžetu Crne Gore za 2021. godinu i Odluci o metodologiji usklađivanja sredstava dodijeljenih potrošačkim jedinicama,[173] izostavljena komponenta usklađivanja ekonomske klasifikacije definisana čl. 3 i 23 Zakona o budžetu Crne Gore za 2021. godinu. Ovo je imalo za posljedicu nastanak neslaganja budžeta unijetog u informacioni sistem Glavne knjige trezora (SAP sistem) i Zakona o budžetu Crne Gore za 2021. godinu u dijelu ekonomske klasifikacije, sa implikacijama na finansijske izvještaje po vrstama troškova, namjenskom korišćenju sredstava i prekoračenju budžetske potrošnje. DRI konstatuje[174] da je Zakonom o budžetu Crne Gore za 2021. godinu uspostavljena nova programska struktura koja u **najvećem dijelu ne sadrži programske indikatore kao osnovice za mjerenje efektivnosti, efikasnosti i ekonomičnosti korišćenja javnih sredstava od strane potrošačkih jedinica.** Zakonom o budžetu Crne Gore za 2021. godinu planirano je 157 programa od kojih 26 (17%) sadrži indikatore, dok je 131

[172] Za ovaj okvir izvještavanja potrebno je izraditi smjernice, obrasce i procedure.

[173] Shodno odredbama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, član 3, Zakon o budžetu za 2021. godinu odnosi se na fiskalnu 2021. godinu, uključujući finansiranje koje je bilo realizovano u periodu tekuće fiskalne godine kroz privremeno finansiranje, prije donošenja godišnjeg zakona o budžetu. Imajući u vidu implementaciju programskog budžetiranja kao jednog od značajnih reformskih procesa koji za cilj ima utvrđivanje jasne veze između budžeta, sa jedne strane, i politika i prioriteta Vlade sa druge strane, kao i povećanje transparentnosti, unaprijeđenja fiskalne održivosti i odgovornog upravljanja javnim finansijama, primjena programskog budžetiranja podrazumijevala je značajno korigovanje programske strukture u odnosu na postojeću programsku strukturu koja je primjenjivana tokom privremenog finansiranja u 2021. godini, a prije svega kroz reklasifikovanje postojećih programa, kao i definisanje potprograma i aktivnosti.

[174] Izvještaj o reviziji Predloga Zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2021. godinu (konačan) broj: 01-035/22-114/266, od 13.10.2022.godine

ili 83% programskih sadržaja bez indikatora. Isto tako 51% ili 122 potprograma nijesu imali indikatore, dok je 118 potprograma ili 49 % imalo indikatore.

DRI konstatuje da **u Budžetu za 2022. godinu nijesu vidljivi adekvatni rodno odgovorni indikatori kojima se mjeri uspješnost realizacije rodno odgovornih programa**, izuzev kod Ministarstva ekonomskog razvoja, koje je dalo indikator koji se odnosi na procenat žena preduzetnica koje će biti korisnice jednog od programa koji se odnosi na žene preduzetnice i Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Opšti cilj je rezultat programa ili potprograma koji namjerava da ostvari u dugom roku. Posebni cilj je rezultat koji program ili potprogram namjerava da ostvari u srednjem roku. Indikator učinka predstavlja kvantitativnu i kvalitativnu mjeru ulaganja/inputa, ostvarene rezultate, indikatori efikasnosti i efektivnosti koji se koriste za planiranje i praćenje učinka određenog programa i potprograma, ili aktivnosti potrošačke jedinice. Targeti za narednu fiskalnu godinu i srednjoročni period utvrđuju se za svaki indikator u odnosu na strateške ciljeve Vlade i raspoloživa budžetska sredstva za (pot)program u odnosu na sadašnju ili prošlu baznu vrijednost.

Indikatori su relevantni za upravljanje ako obezbjeđuju informaciju o stepenu ostvarenja cilja kojem se teži i ako su troškovi prikupljanja podataka ekonomski prihvatljivi. Ostvarenje cilja na nivou budžetskih jedinica u osnovi treba da sadrži indikatore za praćenje: efekta usluga (efektivnost usluga); finansijskih performansi (efikasnost usluga); kvantitativnih i kvalitativnih obilježja usluga; kvaliteta procesa i zadovoljstva klijenata.[175]

Sprovedenom revizijom je utvrđeno da **u subjektima revizije nije uspostavljena adekvatna organizaciona strukturu za praćenje programskog budžeta** sa jasno definisanim nadležnostima i odgovornostima[176] shodno članu 5 Odluke o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica.[177]

Iako su početni koraci u uvođenju rodno odgovornog budžetiranja napravljeni u 2021. godini, neophodno je nastaviti rad na razvoju programskog budžeta i rodnih indikatora.

Od izuzetne važnosti je implementacija aktivnosti na razvoju adekvatne IT podrške kroz razvoj Informacionog sistema za planiranje budžeta – BMIS koji će pružiti adektavno okruženje za programsko budžetiranje i srednjoročni okvir budžeta. S obzirom da tokom sprovođenja revizije, zbog sajber napada na infrastrukturu Vlade Crne Gore, navedeni IT sistemi nisu bili u potpunosti funkcionalni, DRI ostaje uzdržana po ovom pitanju. Ipak u mjeri u kojoj je to bilo moguće, DRI je procijenila da li se rodno osviještena politika primjenjivala u budžetu, i zaključila da **još ne postoji efikasan okvir za pružanje podrške uključivanju rodno osviještene politike u budžet**. Da bi rodno budžetiranje bilo efikasno, potrebno je donošenje adekvatnih propisa, sistematsko prikupljanje rodno razvrstanih podataka, obuka i razvoj kapaciteta zaposlenih, strukturirani angažman sa civilnim društvom i nadzor od strane Parlamenta i DRI.[178]

---

[175] Uloga i značaj programskog budžetiranja, dr Milan Dabović

[176] Najbolja praksa i iskustva u uvođenju programskog budžetiranja (PB) i srednjoročnog okvira budžeta (SOB) ukazuju da je razvoj kapaciteta budžetskih analitičara, stručnog kadra i rukovodilaca u potrošačkim jedinicama ključni faktor za uspjeh.

[177] "Službeni list Crne Gore", br. 075/17 od 09.11.2017, 117/20 od 07.12.2020

[178] Shodno uputstvima Designing and Implementing Gender Budgeting OECD, dostupno na: https://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-and-implementing-gender-budgeting-a-path-to-action.pdf

Shodno Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija u Direktoratu za državni budžet sistematizovana su 63 radna mjesta. U vrijeme vršenja revizije Direktorat za državni budžet[179] ima vršioca dužnosti generalnog direktora i 35 službenika koji su angažovani na neodređeno što čini efektivnu popunjenost od 55.55%. Neohodno je dodatno napomenuti da je u prethodnom periodu Direktorat za državni budžet imao veći broj službenika koji su bili odsutni na duži vremenski period (od 4 do 7 službenika u periodu od godinu dana), čime se umnogome dodatno opteretio preostali kadar. Dakle, Direktorat za državni budžet je sačinjen od 7 direkcija od čega svega dvije direkcije sa ukupno 11 aktivnih službenika i 2 načelnika učestvuju u aktivnostima planiranja i izvršenja budžeta što čini 20.63% od ukupnog broja sistematizovanih radnih mjesta na nivou Direktorata.

Subjekt revizije, **Ministarstvo finansija** u Izjašnjenju na preliminarni izvještaj ((br:17-430/13-36/1, od 17.03.2023. godine) o reviziji uspjeha „Uspješnost sprovođenja politike rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori" u odnosu na preporuke U9 do U15 **navodi:**[180]

Sistem za upravljanje budžetom BMIS unaprijeđen je za 2023. godinu u dijelu izvještavanja o rodno odgovornim ciljevima i indikatorima dok je za pilot ministarstva (MEK, MOD, Ministartsvo prosvjete, nauke, kulture i sporta, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministartsvo finansija, Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava) vidljiva ex ante evaluacija aktivnosti/programa u odnosu na koje će pripremiti polugodišnje i godišnje poređenje kako bi se procijenilo da li je program bio efikasan u postizanju željenih rezultata.

Dodatno, Ministarstvo finansija je u saradnji sa OEBS-om (OSCE) i Sekretarijatom Savjeta za konkurentnost (SCC), pripremilo i Smjernice za izvještavanje o izvršenju rodno odgovornog programskog budžeta koje su budžetskim korisnicima dostupne kroz BMIS sistem. U cilju izgradnje kapaciteta resornih ministarstava, Ministarstvo finansija nastavlja saradnju sa OSCE I SCC i u 2023. godini i to kroz pripremu obuka na temu implementacije i izvještavanja o izvršenju rodno odgovornih budžetskih programa.

Pristup rodno odgovornog budžetiranja fokusira se na sve ranjive ili neprivilegovane grupe u društvu. S tim u vezi BMIS sistem je ažuriran za 2023. godinu na način da omogućava unos ciljeva i indikatora rodnog učinka za sve aktivnosti odnosno programe koji su definisani kao rodno osjetljivi, uz mogućnost odabira i drugih dimenzija (negativan ili neutralan).
U cilju jačanja kapaciteta kod subjekata revizije i ostalih resornih ministarstava, Ministarstvo finansija proširilo je listu pilot ministarstava koji će biti osposobljeni za pripremu vršenja rodne analize budžeta i izvještavanje o izvršenju rodno odgovornih aktivnosti odnosno programa kako bi se utvrdilo odstupanje od plana i utvrdili razlozi za neostvarivanje rodnih ciljeva.
Uz podršku projekta "Unapređenje budžetskog sistema, višegodišnjeg budžetskog planiranja i sistema javne finansijske interne kontrole i Unaprijeđenje IT sistema za planiranje budžeta" pripremljene su Standardne operativne procedure na način koji bi omogućio uspostavljanje organizacione strukture za praćenje programskog budžeta, uz jasno definisanu upravljačku odgovornost, a u skladu sa dostavljenom preporukom.

[179] Problemi u radu Direktorata za državni budžet (procjena opterećenosti poslom, broj radnih mjesta predviđenih sistematizacijom u odnosu na broj popunjenih...);

[180] DRI napominje da su navedene konstatacije i preporuke date shodno stanju utvrđenom shodno obimu revizije a to je 2019-2021 godina, dok u toku revizije uvid u BMIS sistem nije bio u potpunosti funkcionalan zbog hakerskog napada na informatičku infrastrukturu Vlade CG. Izjašnjenje je dostavljeno shodno presjeku stanja na dan 17.03.2023.godine, što će biti obuhvaćeno kroz narednu reviziju uspjeha vezanu za temu rodno odgovornog budžetiranja.

U Nacrtu finalnog izvještaja za projekat “Unapređenje budžetskog sistema, višegodišnjeg budžetskog planiranja i sistema javne finansijske interne kontrole i Unapređenje IT sistema za planiranje budžeta“u tački 2.18 Output I.17 Standard Operating Procedures for PB, MTBF and Reporting, navedeno je da je završen nacrt Standardnih operativnih procedura čije se prihvatanje očekuje u narednom periodu.

Kroz Priručnik o programskom budžetu i Smjernice za izvještavanje o izvršenju rodno odgovornog programskog budžeta date su instrukcije za praćenje realizacije programa, potrprograma i/ili aktivnosti i projekata (monitoring) koje treba sprovoditi redovno i u skladu sa unaprijed utvrđenim objektivnim indikatorima, dok procedure na osnovu kojih bi se vršila evaluacija nijesu definisane.
U saradnji sa OSCE planirana je izrada metodologije za monitoring i evaluaciju rodno odgovornog budžetiranja, koja će sadržati i konkretni primjer sprovedene evaluacije rodno odgovorne aktivnosti, odnosno programa iz Zakona o budžetu za 2023. godinu.

BMIS je u fazi otklanjanja nedostataka koji su nastali kod izvještaja “Rodno odgovorni budžet”, a u dijelu prikazivanja aktivnosti po rodnoj dimenziji (negativan/neutralan/osjetljiv). Kako je nadogradnja BMIS u fazi unapređenja više funkcionalnosti u sistemu, između ostalih i integracije i automatizacije procesa sa SAP sistemom trezora, aktivnosti u vezi otklanjanja nedostataka kod izvještaja “Rodno odgovorni budžet” biće realizovane do trenutka kada za potrošačke jedinice u sistemu bude potrebno postaviti unos zahtjeva za budžetskim sredstvima tj. kada počnu pripreme na izradi godišnjeg zakona o budžetu.
Podsjećamo i da su aktivnosti na otklanjanju nedostataka i daljem unapređenju sistema bile onemogućene usljed sajber napada.
Obuke za pripremu rodno odgovorne analize sprovedene su za pilot ministarstva u 2022. godini te su analize za pilote vidljive u zahtjevu za budžetskim sredstvima za 2023. godinu.

4. OCJENA, ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja i izjašnjenja subjekata revizije, a u skladu sa čl. 44 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji i čl. 45 Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum DRI u sastavu: dr Branislav Radulović (Rukovodilac Kologijuma) i dr Milan Dabović (član Kolegijuma), na sjednici Kolegijuma DRI održanoj 31.03.2023. godine usvojio je:

KONAČNI IZVJEŠTAJ

o reviziji uspjeha
„Uspješnost sprovođenja politike rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori”

Državna revizorska institucija (DRI) je, nakon sprovedenog postupka revizije uspjeha i utvrđenog činjeničnog stanja, ocijenila da **sprovođenje politike rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori nije u dovoljnoj mjeri uspješno.**[181]

Važeći normativni okvir podržava i afirmiše rodnu ravnopravnost u Crnoj Gori, i ako još uvijek postoje izazovi u ostvarenju jednakosti u tretiranju i ostvarivanju prava za žene i muškarce. Ustav Crne Gore garantuje jednaka prava za sve građane/ke bez obzira na pol, rasu, vjeru, nacionalnu pripadnost itd. Međunarodni sporazumi o rodnoj ravnopravnosti, uključujući i Konvenciju o sprečavanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) važeći su i obavezujući dokumenti u Crnoj Gori. Zakon o rodnoj ravnopravnosti, kao poseban akt koji uređuje ovu oblast, nije u dovoljnoj mjeri usaglašen sa potvrđenim međunarodnim ugovorima, opšte prihvaćenim standardima i odredbama relevantnih direktiva Evropske unije.

Institucionalno nedostaje odgovarajući cjelovit i koherentan okvir za ostvarivanje i unapređenje rodne ravnopravnosti u praksi, jer većina nadležnih i drugih državnih organa često nijesu dosljedni ili u dovoljnoj mjeri posvećeni u sprovodjenju svojih zakonskih obaveza u vezi s rodnom ravnopravnošću ili su zaposleni u istim nedovoljno obučeni za sprovođenje rodnih politika. Stoga mehanizam odgovornosti za postizanje rodne ravnopravnosti pokazuje slabosti i u onim oblastima gdje postoji njegova odgovarajuća normativna uređenost.

Takodje, identifikovani su nedostaci u sprovođenju i izvještavanju programskog (rodnog) budžetiranja, što ukazuju na potrebu unaprjeđenja i preciznog definisanja nadležnosti i odgovornosti za sprovođenje budžetskih programa kod potrošačkih jedinica.

U skladu sa naprijed navedenim, na osnovu sprovedene revizije, a u cilju unaprjeđenja stanja u oblasti rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori, vrhovna državna revizija (DRI) donijela je sljedeće:

[181] Čl. 53 Uputstva o metodologiji vršenja revizije uspjeha ("Sl. list CG", br. 068/19).

ZAKLJUČKE I PREPORUKE

a) Strateško - pravni okvir politike rodne ravnopravnosti

Zaključak 1: Strateško-pravni okvir politike rodne ravnopravnosti je u prethodnom periodu u značajnoj meri unaprijeđen. Sprovedene aktivnosti su konzistentne i podržavaju međunarodnu politiku razvoja i saradnje sa EU (koncept je u skladu sa obavezama politike EU za promovisanje rodne ravnopravnosti i prava žena). Prilikom izrade konsultovane su NVO za ženska prava i zainteresovane strane koje se bave rodnim pitanjima. Izvršena je analiza učinaka prethodnog strateškog dokumenta, kojom su identifikovani uzroci i posljedice i ista počiva na mjerljivim podacima koji ukazuju na probleme. Međutim, sprovodjenje politike ravnopravnosti je značajno podriveno odsustvom efikasnog sprovođenja iste u praksi. Identifikovano je neadekvatno uvezivanje analize stanja sa ciljevima i mjerama javne politike kada je u pitanju rodna problematika. Sprovedenom revizijom uočeno je da se postojećim rješenjima Zakona o rodnoj ravnopravnosti ne dostižu međunarodne tekovine ravnopravnosti žena i muškaraca i da isti nije u punoj mjeri usaglašen sa relevantnim zakonodavstvom EU (nalazi na str. 21-36).

Preporuka U1

Preporučuje se **Ministarstvu ljudskih i manjinskih prava** da inicira izmjene i dopune Zakona o rodnoj ravnopravnosti, na način da se kroz isti definišu mjere politike za ostvarivanje i unapređivanje rodne ravnopravnosti, uvede obaveza vršenja rodne analize, definišu vrste planskih akata u oblasti rodne ravnopravnosti i izvještavanje o realizaciji istih, jasno definiše institucionalni okvir za ostvarivanje rodne ravnopravnosti, kao i obaveze državnih organa, poslodavaca i drugih socijalnih partnera da integrišu rodnu perspektivu u oblasti u kojoj djeluju.

Preporuka U2

Preporučuje se **Ministarstvu ljudskih i manjinskih prava** da donese Pravilnik o izradi i sprovođenju plana upravljanja rizicima od povrede principa rodne ravnopravnosti[182] kojim će se precizirati njegovo određenje i sadržina, obaveza donošenja i sprovođenja, izvještavanje o sprovođenju, odgovornosti.

Preporuka U3

Preporučuje se **Ministarstvu ljudskih i manjinskih prava** da donese Pravilnik o vođenju evidencije i izvještavanju o ostvarivanju rodne ravnopravnosti kojim će se bliže urediti vrsta podataka razvrstanih po polu koje evidentiraju državni organi, poslodavci i tijela za rodnu ravnopravnost, radi praćenja stanja u oblasti ostvarivanja rodne ravnopravnosti i izvještavanja o tome. (Evidentiranje podataka neophodno je radi sačinjavanja izveštaja koji, pored propisanog obrasca, sadrže i ocjenu stanja u pogledu ostvarivanja rodne ravnopravnosti u državnom organu, odnosno kod poslodavca.)

[182] Kako bi svim akterima bilo mnogo lakše ispunjavanje njihovih zakonskih obaveza, jer bi u prilogu imali propisane obrasce koji će im pomoći da uz manje napora vode evidenciju da sačine Plan za upravljanje rizicima i izvještavaju o tome. Plan upravljanja rizicima od povrede principa rodne ravnopravnosti predstavlja garanciju rodne perspektive, urodnjavanja i uravnotežene zastupljenosti polova u postupanjima organa javne vlasti.

Preporuka U4

Preporučuje se **Vladi Crne Gore** da uspostavi funkcionalnost **Savjeta za rodnu ravnopravnost** u punom kapacitetu, kako bi se unaprijedile aktivnosti nacionalnih institucionalnih mehanizama za poboljšanje ravnopravnosti žena i rodne ravnopravnosti, koja su ključne za poboljšanje *de iure* i *de facto* rodne ravnopravnosti.[183]

Preporuka U5

Preporučuje se **Ministarstvu ljudskih i manjinskih prava** da obezbijedi da se mjere iz Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) sprovode predviđenom dinamikom.[184]

Subjekt revizije, **Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava** u Izjašnjenju na preliminarni izvještaj (br. 08-035/23-252/2 od 28.02.2023.g) o reviziji uspjeha „Uspješnost sprovođenja politike rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori" u odnosu na preporuke U1 do U5 **navodi:**

Spremni smo da razmotrimo konkretne nedostatke postojećih rješenja teksta zakona o rodnoj ravnopravnosti. Isto tako, svjesni smo toga, a o tome govori i Vaša analiza da se primjena međunarodnih standarda i dokumenata može ostvariti samo ako sve politike i zakoni budu imali jasnu rodnu komponentu ugrađene međunarodne zahtjeve i standarde, te kao cjelokupan državni zakonodavni sistem bude djelovao u tom pravcu. Do tih novih zakonskih rješenja, sa svim akterima društva moramo zajedno djelovati na poštovanju pozitivnog zakonodavstva i usvojenih strategija. Na taj način ćemo, sasvim smo sigurni u Odjeljenju za poslove rodne ravnopravnosti, već napraviti značajne pomake na ukidanju rodne diskriminacije, stvaranju ambijenta u kome će svi imati jednake mogućnosti i spriječiti bujanje antirodnih pokreta. Moramo da napomenemo da bi nakon donošenja novog Zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije kao krovnog antidiskriminacionog zakona, i potreba usaglašavanja svih zakona u dijelu propisivanja antidiskriminacionih normi, bili u obavezi da i Zakon o rodnoj ravnopravnosti usaglašavamo sa istim. Ovo bi značilo da ćemo u 2004. godini najvjerovatnije pokrenuti postupak za izmjene i dopune ovog zakona.

Smatramo da je u cilju primjene normativnog okviira kojim se uređuje rodna ravnopravnost, neophodno da se na pravi način primjenjuje član 3 Zakona o rodnoj ravnopravnosti, koji predstavlja težište svih akcija za orodnjavanje politika i postizanje ravnopravnosti. Prepoznajući ovaj izazov za sve subjekte koji su u obavezi da primjenjuju Zakon o rodnoj ravnopravnosti, cijenimo da podzakonski akt Pravilnik o izradi i sprovođenju plana upravljanja rizicima od povrede principa rodne ravnoopravnosti treba da predstavlja garanciju rodne perspektive i orodnjavanja javnih politika. S obzirom da važeći Zakon o rodnoj ravnopravnosti ne predviđa donošenje podzakonskih akata, ovu preporuku možemo uzeti u razmatranje kada se bude radilo na izmjenama i dopunama ovog zakona. Isto se odnosi i na preporuku U3

U vezi sa preporukom koja se tiče uspostavljanja funkcionalnosti Savjeta za rodnu ravnopravnost u punom kapacitetu, želimo da istaknemo da je i Srednjoročna evaluacija Nacionalne strategije rodne ravnopravnosti 2021-2015, koja je urađena u decembru 2022. godine, kao ključnu preporuku, adresiranu na one koji mogu/moraju

[183] Kako bi se kroz intezivan rad Savjeta adekvatno uvela rodna perspektiva u sve resore izvršne vlasti.

[184] Imlementacija mjera iz prethodnog PAPRR-a nije imala dosljedan i efikasan mehanizam koordinacije/upravljanja, uključujući nedostatak jasnih linija odgovornosti za sprovođenje, praćenje i izvještavanje, zbog čega nije ispoštovana planirana dinamika

staviti temu rodne ravnopravnostina na mjesto koje joj pripada, istakla takođe da Vlada Crne Gore treba pitanje rodne ravnopravnosti da postavi visoko na svojoj agendi. S tim u vezi smatramo da treba da se uspostavi funkcionalnost Savjeta za rodnu ravnopravnost, čemu prethodi usvajanje Zakona o Vladi Crne Gore.

Vlada CG je na 34 sjednici održanoj 30. jula 2021. donijela četvrti strateški dokument za rodnu ravnopravnost – Nacionalnu strategiju rodne ravnopravnosti 2021-2025. godine s Akcionim planom za 2021-2022. godinu. Na istoj sjednici Vlada je usvojila završni izvještaj o sprovođenju prethodnog strateškog dokumenta za rodnu ravnopravnost – Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti 2017-2021. godine. Odjeljenje za poslove rodne ravnopravnosti koordinira procesom izrade nacionalnog strateškog dokumenta za rodnu ranopravnost i pratećeg Akcionog plana i sačinjava godišnje izvještaje o realizaciji ovih dokumenata. Dinamiku realizacije aktivnosti prati Komisija za praćenje sprovođenja Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost, kao tijelo koju čine predstavnici/e relevantnih institucija.

Preporuka U6

Preporučuje se **subjektima revizije** (Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo finansija, Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma, Glavni grad Podgorica i Opština Berane), kao i svim državnim organima koji to nijesu realizovali, da imenuju službenike za posredovanje u slučaju mobinga.[185]

Zaključak 2: Postojanje rodno osetljive statistike, rodno razvrstanih podataka i rodnih indikatora je potrebno za formulisanje, primjenu, nadziranje, evaluaciju i reviziju ciljeva na svim nivoima društvenog djelovanja. Rodno osjetljiva statistika treba da obezbijedi podatke za kreiranje i reviziju politike i programa kako ne bi proizvodile različite efekte na žene i muškarce i obezbijedi pouzdane podatke o stvarnim efektima politika i programa na živote žena i muškaraca. Revizijom je utvrđeno da ne postoji dovoljno napredna i rodno raščlanjena statistika za praćenje stanja u društvu u ovoj oblasti (nalazi na str. 33).

Preporuka U7

Preporučuje se **Upravi za statistiku** (MONSTAT) da unapređuje prikupljanje, obradu i analizu pravovremenih, pouzdanih i uporedivih podataka iskazanih po polu[186], a naročito putem modernizovanja i usklađivanja metodologija za prikupljanje podataka i redovne razmjene podataka sa nadležnim institucijama.

Preporuka U8

Preporučuje se **Ministarstvu finansija** da unaprijedi koordinaciju sa Upravom za statistiku i Centralnom bankom radi unapređenja razmjene podataka, kako bi se statistika državnih finansija izradila u skladu sa metodologijama GFSM i ESA 2010.[187], shodno Sporazumu o saradnji[188] u oblasti statistike nacionalnih računa sektora opšte države i sa njom povezanih statistika.

[185] Shodno članu 9 Zakona o o zabrani zlostavljanja na radu ("Sl. list CG", br. 030/12, 054/16)
[186] Sa posebnim akcentom na obavezu uvođenja obračuna razlika u zaradama za rad iste vrijednosti između muškaraca i žena (gender pay gap)
[187] file:///C:/Users/HP/Downloads/informacija-o-primjeni-latesalat-2010-metodologije-u-statistici-drzavnih-finansija-crne-gore.pdf
[188] Ministarstvo finansija br. 01-7396/1, OD 06.05.2016.god.

b) Rezultati implementiranih programa/projekata u smislu povezivanja cilja projekta sa politikama rodne ravnopravnosti

Zaključak 3: Koncept programa/projekata, obuhvaćenih uzorkom[189] vezanih za oblast rodne ravnopravnosti, je konzistentan i u skladu je sa politikom rodne ravnopravnosti. Ishodi projekta su postignuti sa generalno dobrim rezultatom kada je u pitanju podrška ženskom preduzetništvu. Postoje specifične veze između pitanja rodne ravnopravnosti izraženih u projektima i izjava o rodu u nacionalnim i sektorskim politikama. Međutim, kada je u pitanju praćenje uspješnosti realizacije podržanih projekata identifikovani su izazovi koji se odnose na postojeće kadrovske kapacitete i zahtjevnost i obim poslova programskog, finansijskog i rodnog monitoringa, naročito imajući u vidu da ukupni iznos odobrenih sredstava raste iz godine u godinu. Revizijom je utvrđeno da u pojedinim slučajevima svaki operativni cilj nema odgovarajući indikator učinka, te da indikatori učinka nemaju postavljene odgovarajuće polazne i ciljne vrijednosti ili da nisu jasni i mjerljivi (nalazi na str. 42-54).

Preporuka U9

Potrebno je da **subjekti revizije**[190] unaprijede monitoring i evaluaciju projekata/programa na način da indikatori učinka imaju postavljene odgovarajuće polazne i ciljne vrijednosti, te da su jasni i mjerljivi, uz prikupljanje statističkih – rodnih podataka.

Preporuka U10

Potrebno je da **Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma** obezbijede provjeru da li podnošenje zahtjeva za sredstva podrške za programe/projekte, diskvalifikuje iste iz drugih programa podrške koje omogućava država (kontrola kumulacije državne pomoći).

c) Rodno odgovorno budžetiranje

Zaključak 4: Rodno budžetiranje nije zaživjelo u praksi, programske smjernice su u pripremi, ciljevi i indikatori su samo kod pojedinih potrošačkih jedinica odgovarajući ili ih uopšte nema. U Budžetu za 2022. godinu uglavnom nijesu vidljivi adekvatni rodno odgovorni indikatori kojima se mjeri uspješnost realizacije rodno odgovornih programa[191]. Revizijom je utvrđeno da nije izvršena ex-ante rodna analiza budžeta, ni analiza rodnog uticaja. Iako se programsko rodno budžetiranje još ne sprovodi u potpunosti, to nije prepreka za sprovođenje rodne analize u okviru postojeće prakse i načina na koji potrošačke jedinice budžeta planiraju i sprovode budžet (nalazi na str. 60-61).

---

[189] U Ministarstvu ekonomskog razvoja i turizma posmatran je Program za unapređenje konkurentnosti privrede, kod Ministarstva manjinskih i ljudskih prava i Ministarstvu rada i socijalnoj staranja posmatrani su projekti NVO vezani za tematsku oblast rodne ravnopravnosti, dok je kod lokalnih samouprava posmatran program Podrške razvoju ženskog preduzetništva.

[190] Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo finansija, Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma, Glavni grad Podgorica i Opština Berane

[191] Izuzev kod Ministarstva ekonomskog razvoja, koje je dalo indikator koji se odnosi na procenat žena preduzetnica koje će biti korisnice jednog od programa koji se odnosi na žene preduzetnice i Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Preporuka U11

Subjekti revizije (Ministarstvo finansija, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma) kao i druge potrošačke jedinice, treba da obezbijede da programski budžet osim ciljeva, aktivnosti i indikatora sadrži i **posebnu grupu indikatora i specifičnih ciljeva-targeta vezanih za programe, potprograme i aktivnosti koji se odnose na ranjive grupe u društvu**.

Preporuka U12

Subjekti revizije treba da obezbijede vršenje rodne analize izvršenog budžeta i na osnovu iste da sprovode izvještavanje o uticaju programa, potprograma i aktivnosti kako bi se identifikovali mogući rodno nejednaki uticaji i sprovele njihove korekcije.

Zaključak 5: Revizijom je utvrđeno da u subjektima revizije nije uspostavljena adekvatna organizaciona struktura za praćenje programskog budžeta sa jasno definisanim nadležnostima i odgovornostima[192] shodno članu 5 Odluke o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica[193] (nalazi na str. 61-62).

Preporuka U13

Potrebno je da **subjekti revizije** (Ministarstvo finansija, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma), kao i ostale potrošačke jedinice koje to nijesu uradile, preduzmu mjere u cilju unapređenja upravljačke odgovornosti shodno Odluci o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica, na način da uspostave organizacionu strukturu za praćenje programskog budžeta sa jasno definisanim nadležnostima i odgovornostima, da preciziraju korake u postupku, kao i kanale komunikacije i razmjene informacija.

Preporuka U14

Preporučuje se **Ministarstvu finansija** da razvije metodologiju i procedure na osnovu kojih bi se vršio monitoring i evaluacija programskog (i rodno odgovornog) budžetiranja, u cilju unapređenja praćenja i izvještavanja o efektivnosti programa, programskih aktivnosti ili projekta (na osnovu toga, rukovodioci mogu da razmotre na koji način da koriguju sprovođenje aktivnosti i/ili preraspodijele budžetska sredstva u narednom periodu u cilju ostvarenja boljih rezultata).

[192] Najbolja praksa i iskustva u uvođenju programskog budžetiranja (PB) i srednjoročnog okvira budžeta (SOB) ukazuju da je razvoj kapaciteta budžetskih analitičara, stručnog kadra i rukovodilaca u potrošačkim jedinicama ključni faktor za uspjeh.

[193] "Sl. list CG", br. 075/17 i 117/20.

Zaključak 6: IT sistem BMIS (Informacioni sistem za planiranje budžeta) nije bio funkcionalan u vrijeme vršenja revizije, u smislu prikazivanja podataka koji imaju rodnu dimenziju. Implementacija aktivnosti na razvoju adekvatne IT podrške kroz razvoj Informacionog sistema za planiranje budžeta, je važna jer će pružiti adektavno okruženje za programsko budžetiranje i srednjoročni okvir budžeta, kao i odgovarajuće informacije o učinku.

Preporuka U15

Preporučuje se **Ministarstvu finansija** da nadogradi IT isistem (BMIS) kako bi se obezbijedili podaci prema organizacionoj i programskoj klasifikaciji i učinku budžeta u odnosu na rodne indikatore.[194]

Nadležni Kolegijum DRI utvrdio je da karakter nalaza u predmetnoj reviziji nalaže da:

- **subjekti revizije**, u skladu sa čl. 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, po dostavljanju konačnog izvještaja dostave DRI:
  do 15.05.2023. godine Akcioni plan za realizaciju preporuka i
  do 01.10.2023. godine Izvještaj o preduzetim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama.

- se Konačan izvještaj DRI dostavi **Odboru za rodnu ravnopravnost** Skupštine Crne Gore.

Rukovodilac Kolegijuma DRI

dr Branislav Radulović
Senator DRI

[194] Softver bi morao da omogućava, između ostalog, da se sagleda iznos opredeljen za rodno odgovorne budžetske programe i aktivnosti.

ANEKS 1[195] – Žene sa invaliditetom

Crne Gora je 2009. godine ratifikovala Konvenciju Ujedinjenih Nacija o pravima lica sa invaliditetom, s Opcionim protokolom[196] (koja promoviše, štiti i osigurava puno i ravnopravno uživanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda od strane svih lica sa invaliditetom i da promoviše poštovanje njihovog urođenog dostojanstva). Konvencijom je definisano da su lica sa invaliditetom lica koje imaju dugoročna fizička, mentalna, intelektualna ili senzorna oštećenja koja u sadejstvu sa različitim barijerama mogu otežati puno i efektivno učešće ovih lica u društvu na osnovu jednakosti sa drugima.[197] Strateški dokument Savjeta Evrope[198] kojim su definisani osnovni prioriteti za period 2017-2023 u oblasti zaštite prava lica s invaliditetom, je usklađen sa cjelokupnim pravnim okvirom o ljudskim pravima izrađenim u Evropskoj socijalnoj povelji, Konvencija UN-a o pravima lica s invaliditetom i Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Osnovni cilj strategije se ogleda u postizanju jednakosti, dostojanstva i jednakih prilika za lica s invaliditetom.

Međutim, svakodnevna praksa i dalje pokazuje da su žene sa invaliditetom u Crnoj Gori izložene višestrukoj marginalizaciji i diskriminaciji te **su i dalje, uprkos zajedničkim naporima nadležnih organa i organizacija civilnog društva, izložene naglašeno diskriminatornom tretmanu zbog nepristupačnog fizičkog okruženja, informacija, komunikacija i javnog saobraćaja, neadekvatne politike zapošljavanja, manjka usluga servisa podrške, nedostupnost kulturnim dobrima i proizvodima, te nedovoljne primjene instituta afirmativne akcije i razumnog prilagođavanja, a često bivaju izložene različitim oblicima nasilja. Takođe, nedostaje i njihova veća uključenost u kreiranje javnih politika.**[199]

Osobe sa invaliditetom suočavale su se sa značajnom diskriminacijom u zapošljavanju, uprkos postojanju programa pozitivne diskriminacije koji su obezbjeđivali značajne finansijske podsticaje za poslodavce da zaposle osobe sa invaliditetom. Iako Zavod za zapošljavanje nije pratio stopu zapošljavanja osoba sa invaliditetom, iz ove institucije je saopšteno da osobe sa invaliditetom čine 25,6 % ukupnog broja nezaposlenih lica. Pored toga, NVO Udruženje mladih sa hendikepom je izvjestilo da je u zemlji zaposleno oko 3021 osoba sa invaliditetom. Zagovornici prava ovih osoba su ukazivali na to da je programa obuke za osobe sa invaliditetom bilo premalo da bi značajnije doprinijeli njihovoj ekonomskoj integraciji. Ni državne institucije niti privatni poslodavci nijesu zaposlili veći broj osoba sa invaliditetom. NVO su izvjestile da su poslodavci radije birali da plate novčane kazne nego da zaposle osobu sa invaliditetom.

---

[195] Shodno članu 49 Uputstvoa o metodologiji vršenja revizije uspjeha („Sl. list CG“, br. 68/19) Preliminarni izvještaj može da sadrži i druge elemente ukoliko se to ocjeni neophodnim.

[196] Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima lica sa invaliditetom, s Opcionim protokolom ("Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 002/09)

[197] Član 1 Konvencije UN-a o pravila lica sa invaliditetom

[198] Strategija Savjeta Evrope o licima sa invaliditetom 2017-2023, https://rm.coe.int/16806fe7d4

[199] Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava iz marta 2021, bio je ustanovljen je Direktorat za zaštitu i jednakost lica sa invaliditetom koji se bavio zaštitom ljudskih prava i sloboda lica sa invaliditetom i njihovim položajem u društvu. Novim Pravilnikom taj direktorat je ukinut.

Država Crna Gora, kao članica UN Komiteta za prava osoba sa invaliditetom, nakon inicijalnog izvještaja, u avgustu 2017. godine dobila je određene preporuke od Komiteta kako bi dodatno unaprijedila prava osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori.

Vlada CG je početkom decembra 2021. godine odnijela odluku o formiranju Savjeta za prava lica sa invaliditetom.[200] Kao jedan od najznačajnijih projekata za unapređenje osoba sa invaliditetom je projekat "Jedinstveno tijelo vještačenja", kojim će biti uspostavljen novi sistem utvrđivanja invalidnosti koji podrazumijeva uspostavljanje jedinstvenog tijela – zavoda za utvrđivanje invaliditeta, kao i jedinstvenu metodologiju utvrđivanja invalidnosti[201] koja će zamijeniti postojeći i prevaziđeni dominantno medicinski model.[202]

Crnogorsko društvo će ići naprijed samo uz dugoročnu inkluziju osoba sa invaliditetom i stvaranje uslova koji će im omogućiti da svoje vještine i sposobnosti primijene i imaju svoju ulogu u društvenom napretku.[203]

S tim u vezi DRI ukazuje na potrebu da **Savjet za prava lica sa invaliditetom** preduzme mjere shodno članu 6 Odluke o obrazovanju savjeta za prava lica sa invaliditetom[204] kako bi se obezbijedilo da se specifične potrebe žena i djevojaka sa invaliditetom sistematski uzimaju u obzir, npr. kroz procjenu uticaja, u formulisanju i primjeni zakona i politika za promovisanje rodne ravnopravnosti i onih za lica sa invaliditetom i da sprovede preporuke UN Komiteta za prava osoba sa invaliditetom.

Preporuke UN Komiteta za prava osoba sa invaliditetom - Ratifikacijom Konvencije o pravima lica s invaliditetom 2009. godine, Crna Gora je postala strana ugovornica i samim tim je obavezna da dosljedno primjenjuje sve odredbe ovog ugovora međunarodnog javnog prava. Komitet za prava lica s invaliditetom,[205] u okviru Zaključnih opservacija Crnoj Gori je evidentirao sledeće probleme:

- Potreban je napredak u vezi sa donošenjem zakona koji će biti u saglasnosti sa Konvencijom i potrebi zamjene trenutnog medicinskog modela invaliditeta sa pristupom zasnovanom na ljudskim pravima.
- U javnim budžetima nema jasnih i prepoznatljivih budžetskih linija za sprovođenje zakona, politika i programa za ostvarivanje prava lica s invaliditetom, a posebno za sprovođenje Strategije za integraciju lica s invaliditetom".[206] Komitet preporučuje Crnoj Gori da "nastavi sa svojim naporima da redovno preispituju postojeće i nacrte zakonodavstva u redovnim i potpuno dostupnim konsultacijama sa licima s invaliditetom i njihovim reprezentativnim organizacijama".[207] Sva

[200] Odluka o obrazovanju savjeta za prava lica sa invaliditetom ("Službeni list Crne Gore", br. 138/21 od 29.12.2021) Danom stupanja na snagu ove odluke prestaje da važi Odluka o obrazovanju Savjeta za brigu o licima sa invaliditetom ("Službeni list CG", broj 77/20).

[201] Nakon čega osobe sa invaliditetom neće morati da se suočavaju sa procjenom njihove invalidnosti kroz velik broj različitih komisija

[202] Kroz trogodišnji projekta koji, uz finansijsku podršku Evropske unije od milion eura, sprovodi UNDP, u partnerstvu sa organizacijama civilnog društva koje predstavljaju lica sa invaliditetom, nadležnim ministarstvima i državnim institucijama.

[203] Više o problemima lica sa invaliditetom: Zaštitnik ljudskih prava i sloboda- Izvještaj o radu za 2021. godinu str. 233-239

[204] ("Službeni list Crne Gore", br. 138/21 od 29.12.2021)

[205] CRPD je razmotrio je inicijalni izvještaj Crne Gore (CRPD / C / MON / 1) na 340. i 341. sastanku (vidjeti CRPD /C / SR.340 i 341), održanom 17. i 18. avgusta 2017. godine.

[206] CRPD/ C /MNE/CO/1, paragraf 6

[207] CRPD/ C /MNE/CO/1, paragraf 7

nadležna ministarstva trebalo bi da u okviru svojih nadležnosti redovno analiziraju usklađenost sa Konvencijom nacrta i predloga novih propisa koji se direktno tiču prava lica s invaliditetom. Savjet za prava lica s invaliditetom trebalo bi da postane okvir za redovnu provjeru usklađenosti nacrta i predloga novih propisa sa Konvencijom i konsultacije sa licima s invaliditetom preko njihovih reprezentativnih organizacija. U okviru priprema za podnošenje drugog periodičnog izvještaja Komitetu mora se ažurirati analiza usklađenosti važećih propisa sa Konvencijom.

- Potrebno je preuzeti neophodne zakonodavne amandmane kako bi se osiguralo da su sva lica s invaliditetom podjednako i potpuno zaštićena od svih oblika diskriminacije, uključujući i intersekcijsku diskriminaciju".[208] Posebnu pažnju trebalo bi posvetiti zaštiti žena s invaliditetom i lica s invaliditetom pripadnika etničkih i vjerskih manjina od intersekcijske diskriminacije.[209]

Takođe, evidentiran je problem „kontinuirane diskriminacije i nasilja nad ženama i djevojčicama s invaliditetom i uglavnom nedovoljnim mjerama prevencije i obeštećenja".[210] Neophodno je uključivanje žena s invaliditetom u svim fazama razvoja mjera i procesa donošenja propisa i strateških dokumenata kojima se uređuju prava i položaj žena, pojačavanje mjera zaštite žena i djevojčica s invaliditetom od svih oblika diskriminacije i nasilja u različitim okruženjima i stvaranje sigurne, osnažujuće sredine za njih. Institucije nadležne za prikupljanje podataka o invaliditetu i praćenje životnog standarda trebalo bi da razviju evidencije koje uključuju i segregisane podatke o ženama s invaliditetom.

Neophodno je istraživanje položaja žena i djevojčica s invaliditetom i njihovo kontinuirano osnaživanje. Potrebna je i analiza uključenosti perspektive invaliditeta u politike i programe o rodnoj ravnopravnosti. Pored navedenog, potrebno je pojačati napore i obezbijediti sva potrebna sredstva za eliminaciju diskriminacije i isključivanja djece s invaliditetom/djece sa smetnjama u razvoju, sa posebnim akcentom na djecu koja su u riziku od intersekcijske diskriminacije".[211] Neophodna je primjena plana podrške za djecu i porodicu kao mehanizam saradnje zdravstvenih usluga sa predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama, resursnim centrima i centrima za socijalni rad.

Posebnu pažnju trebalo bi posvetiti umrežavanju dnevnih centara sa sektorom obrazovanja i zdravstvene zaštite, te organizovanju obuke za djecu s invaliditetom/djece sa smetnjama u razvoju i njihove roditelje i jačanju inkluzivnih usluga podrške u lokalnoj zajednici. Komitet je preporučio Crnoj Gori da, uzimajući Opšti komentar 1 o članu 12 Konvencije,[212] "u potpunosti uskladi svoje zakonodavstvo sa Konvencijom i zamijeni sadašnje starateljstvo i zamijenjen režim odlučivanja sistemom podržanog donošenja odluka koji u potpunosti poštuju autonomiju, integritet, dostojanstvo, volju i preferencije osobe i uspostavlja transparentne i efikasne pravne lijekove za lica s invaliditetom čija je poslovna sposobnost ograničena".[213]

Posebno je identifikovan problem da većina sudskih zgrada u zemlji ostaje nepristupačna licima sa fizičkim oštećenjem. Pravna pomoć, registrovano i

[208] CRPD/ C /MNE/CO/1, paragraf 11
[209] CRPD/ C /MNE/CO/1, paragraf 10
[210] CRPD/ C /MNE/CO/1, paragraf 12
[211] CRPD/ C /MNE/CO/1, paragraf 14
[212] CRPD/ C / GC /1
[213] CRPD/ C /MNE/CO/1, paragraf 25

kvalifikovano tumačenje znakovnog jezika i dostupna usluga za Brajevu školu, kao i alternativni načini komunikacije i druge mjere za pružanje podrške.

ANEKS 2 - Pomirenje poslovnih i porodičnih obaveza i rodna ravnopravnost

Prema podacima Uprave za statistiku Crne Gore (Monstat), broj živorođene djece bio je 2011. godine za 1368 veći od broja umrlih. Međutim, na kraju 2022. godine prirodni priraštaj je bio negativan i iznosio je **minus 2119!** U Crnoj Gori se, od 1960. godine, rađa manje djevojčica nego dječaka. Prema podacima Populacionog fonda Ujedinjenih nacija, Crna Gora je među četiri države svijetu u kojima je došlo do **najizraženijeg disbalansa rođene muške i ženske djece, usljed selektivnih abortusa.**

	Živorođeni / Live births			Umrli / Deaths			Prirodni priraštaj Natural increase
	Ukupno Total	djevojčice Girls	dječaci Boys	Ukupno Total	žene Female	muškarci Male	
1950	11 904	52,2%	47,8%	3 682	50,7%	49,3%	8 222
1960	13 127	49,1%	50,9%	3 583	51,1%	48,9%	9 544
1970	10 636	48,7%	51,3%	3 516	50,4%	49,6%	7 120
1980	10 542	49,1%	50,9%	3 703	48,6%	51,4%	6 839
1990	9 380	47,5%	52,5%	3 936	45,6%	54,4%	5 444
2000	9 184	48,1%	51,9%	5 412	48,2%	51,8%	3 772
2010	7 418	48,7%	51,3%	5 633	47,9%	52,1%	1 785
2011	7 215	48,0%	52,0%	5 847	47,2%	52,8%	1 368
2012	7 459	47,9%	52,1%	5 922	49,5%	50,5%	1 537
2013	7 475	48,1%	51,9%	5 917	47,9%	52,1%	1 558
2014	7 529	47,5%	52,4%	6 014	47,9%	52,1%	1 515
2015	7 386	47,6%	52,3%	6 329	49,3%	50,7%	1 057
2016	7 569	49,1%	50,9%	6 464	47,6%	52,4%	1 105
2017	7 432	47,9%	52,1%	6 523	47,3%	52,7%	909
2018	7 264	48,1%	51,9%	6 504	48,5%	51,5%	760
2019	7 223	47,7%	52,3%	6 595	47,1%	52,9%	628
2020	7 097	48,2%	51,8%	7 293	46,3%	53,7%	- 196
2021	7 033	48,1%	51,9%	9 152	46,6%	53,4%	- 2 119

Tabela br.1. Prirodno kretanje stanovništva u CG[214]

Iako je u PAPRR definisan cilj 3.4. - Postignuti visok **stepen usklađenosti radnih i porodičnih obaveza žena i muškaraca**, sa indikatorom - obezbijeđen pravni okvir i **promovisana praksa koji omogućava da se koriste radni angažmani koji omogućavaju usklađivanje radnih i porodičnih obaveza žena i muškaraca**, **isti je postignut samo djelimično.** Iako Zakon o radu[215] sadrži značajna unapređenja u ovom dijelu**, promocija pomirenja poslovnog i porodičnog života i zakonodavstva koje reguliše ovu oblast, postala je neophodna iz cijelog spektra razloga.** Mjere proističu iz potrebe da se podstakne ekonomija na način što olakšavaju učešće pojedinaca u plaćenom radu, a mogu imati **pozitivan uticaj na stopu nataliteta**, a takođe **unapređuju penzione sisteme**. **Iz svih ovih razloga, pomirenje poslovnih i porodičnih obaveza postaje sve važnija tema.**

[214] Izvor: Monstat

[215] Zakon o radu ("Službeni list Crne Gore", br. 074/19 od 30.12.2019, 008/21 od 26.01.2021, 059/21 od 04.06.2021, 068/21 od 23.06.2021, 145/21 od 31.12.2021)

Sa ciljem da promoviše i ojača usklađivanje poslovnog i porodičnog života i rodnu ravnopravnost, EU stavlja akcenat na ova pitanja na nivou zakonodavnih rješenja, kao i u okviru socijalnog dijaloga na nivou EU. U nastavku je dat kratak prikaz zakonodavnih propisa koji se odnose na pomirenje poslovnih i porodičnih obaveza i rodnu ravnopravnost. Osnovni propisi su:

- EU ¬ Direktiva 92/85/EEZ o trudnim radnicama[216]
- Direktiva 2010/18/EU o roditeljskom odsustvu[217]

Druge relevantne direktive:

- Direktiva Savjeta 2004/113/EZ od 13. decembra 2004. godine o sprovođenju načela jednakog postupanja prema ženama i muškarcima u pristupu i nabavci roba, odnosno pružanju usluga,
- Direktiva 2010/41/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 7. jula 2010. godine o primjeni principa jednakog postupanja prema muškarcima i ženama koji se bave djelatnošću u okviru samozapošljavanja te o ukidanju Direktive Savjeta 86/612/EEZ,
- Direktiva Savjeta 1999/70/EZ od 28. juna 1999. godine o okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme zaključenim između ETUC, UNICE i CEEP,
- Direktiva Savjeta 97/81/EZ od 15. decembra 1997. godine o Okvirnom sporazumu o radu sa nepunim radnim vremenom zaključenim između UNICE, CEEP i ETUC,
- Evropski socijalni dijalog u oblasti pomirenja poslovnih i porodičnih obaveza i postizanja rodne ravnopravnosti,
- Autonomni okvirni sporazum o radu na daljinu – potpisan 16. jula 2002. godine od strane Evropskih socijalnih partnera (ETUC, UNICE/UEAPME i CEEP). Cilj mu je da osigura veću sigurnost radnika koji rade na daljinu u EU. Postavlja opšti okvir u vezi sa uslovima rada za radnike na daljinu i garantuje radnicima na daljinu isti opšti nivo zaštite koji imaju i radnici koji svoj posao obavljaju u prostorijama poslodavca,
- Autonomni okvir djelovanja o rodnoj ravnopravnosti – usvojen od strane socijalnih partnera 2005. godine. Evropski socijalni partneri navode 4 prioriteta u ovom okviru koji su važni i u odnosu na koje nacionalni socijalni partneri treba da djeluju radi postizanja veće rodne ravnopravnosti na poslu. Ova 4 prioriteta su: riješiti problem rodnih uloga, promovisanje žena u donošenju odluka, podrška usklađivanju poslovnog i privatnog života i rješavanje problema rodnih razlika u zaradama.

Drugi autonomni okvirni sporazumi:

- Okvirni sporazum o nasilju i zlostavljanju na radu (2007)
- Okvirni sporazum o stresu na radnom mjestu (2004)

Prevelika zastupljenost žena u neplaćenom i prevelika zastupljenost muškaraca u plaćenom radu ne donosi podjednaku satisfakciju ni jednoj ni drugoj strani, a društvo gubi značajan potencijal. Slijede argumenti koje idu u prilog ovoj tvrdnji:[218]

[216] Direktiva Savjeta 92/85/EEZ od 19. oktobra 1992. godine o uvođenju mjera za podsticanje poboljšanja bezbjednosti I zdravlja na radu trudnih radnica i radnica koje su nedavno rodile ili doje

[217] Direktiva Savjeta 2010/18/EU od 8. marta 2010. o sprovođenju revidiranog Okvirnog sporazuma o roditeljskom odsustvu zaključenog između BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC te prestanku važenja Direktive 96/34/EZ

[218] Izvor: Analiza Asocijacije poslodavaca Slovenije, sprovedena kroz EK projekat „Promjena tradicionalnog načina razmišljanja kroz kolektivno pregovaranje na Zapadnom Balkanu – uloga socijalnih partnera u pomirenju poslovnih i porodičnih obaveza i postizanju rodne ravnopravnosti"

- Dvostruki teret koji žene nose koji proističe iz plaćenog i neplaćenog rada nije ispunjavajući – istraživanja pokazuju da je aktivno uključivanje muškaraca u kućne poslove snažno povezano sa zadovoljstvom žene u pogledu veze, opšteg blagostanja i sreće;
- S druge strane, muškarci žele više biti uključeni u porodični život i sebe posmatraju ne kao one koji samo obezbjeđuju prihod, već i kao u potpunosti prisutne očeve. Zbog društvenih pravila i radnog vremena, oni su često spriječeni da isto i postignu;
- Gubici u BDP po glavi stanovnika koji se pripisuju rodnim razlikama na tržištu rada procjenjuju se u visini do 10% u Evropi. Da je povećano učešće muškaraca u neplaćenom radu ključno za ublažavanje disproporcija i povedanje učešća žena na tržištu rada je logična posljedica činjenice da dan ima samo 24 časa i da svaki porodični život podrazumijeva mnogobrojne obaveze u pogledu brige o porodici i kućnih poslova.

Zašto je važno da žene budu prisutne na tržištu rada. Najmanje dva seta argumenata govore u prilog punom prisustvu žena na tržištu rada:

- Ljudska prava: rodna ravnopravnost je važan demokratski princip u većini evropskih zemalja;
- Ekonomski argumenti: u većini evropskih zemalja, žene su u prosjeku obrazovanije od muškaraca ali njihov obrazovni i radni potencijal ostaje neiskorišćen.

Zakonodavstvo je preduslov za stvaranje uslova za pomirenje poslovnog i porodičnog života, na jednoj strani, i za obezbjeđenje srazmjerne podjele odgovornosti u porodici i domaćinstvu između muškaraca i žena, na drugoj. Ali je to daleko od dovoljnog.

Država na prvom mjestu treba da uspostavi pravni okvir koji postavlja osnov za efikasno pomirenje poslovnog i porodičnog života. Drugi ključni igrač su lokalne zajednice – u ve

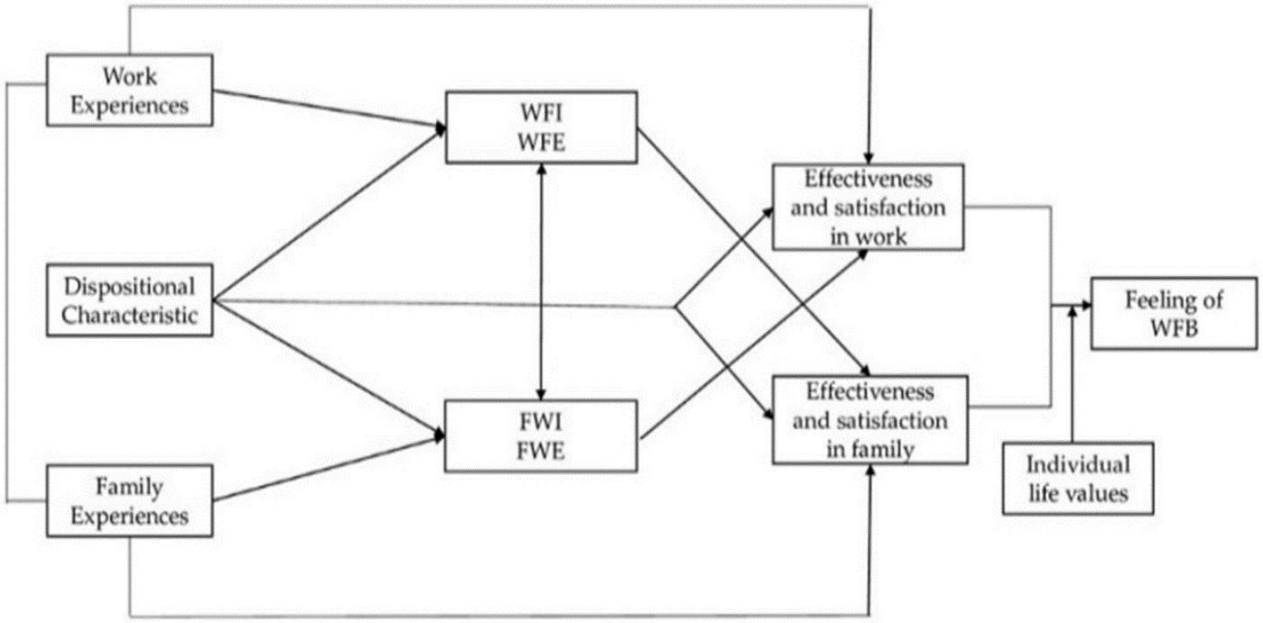
ćini zemalja, u njihovoj nadležnosti je infrastruktura potrebna građanima za svakodnevni život. Treći važan igrač su poslodavci i sindikati. Ovo je ključno ne samo sa aspekta implementacije zakonodavstva već i iz razloga što se mogu unaprijediti zakonska rješenja predlaganjem konkretnih mjera usaglašavajući na taj način ista sa stvarnim potrebama zaposlenih.

Brojna istraživanja potvrđuju da su zadovoljni zaposleni više motivisani da rade, kreativniji su i lojalniji poslodavcima – ovo su bez sumnje karakteristike koje i sami poslodavci traže.

Karakteristike modernih tržišta rada (duže radno vrijeme, dostupnost 24 sata dnevno, brz odgovor na zahtjeve u svrhu konkurentske prednosti u prodaji itd.) nisu povoljni za zaposlene koji se staraju o djeci i/ili starijim članovima porodice. Stoga je neophodo ponovo uspostaviti ravnotežu između profesionalnog i privatnog života na duži rok – samo zaposleni koji su zadovoljni i odmorni mogu biti kreativni i doprinijeti razvoju organizacije i društva.

DOBRI PRIMJERI IZ PRAKSE
Kampanja Idi kući na vrijeme (Dan za posao i porodicu)- Izvor: www.ekvilib.org/en/initiative-go-home-on-time-day/ *a) Sertifikat za preduzeda koja podržavaju porodicu Izvor: www.ekvilib.org/en/work-life-balance/* *b) Standard kompanije MAMFORCE ® - Korporativna odgovornost prema porodici kao* *c) efikasan alat za pomirenje poslovnih i porodičnih obaveza Izvor: Working Mother Institute i Spona code www.mamforce.com; www.mamforce.hr* *d) Više o socijalnom dijalogu u svakoj od zemalja se može pročitati u izvještaju o uporednoj Analizi na: http://www.zds.si/si/projekti/balance* *e) BusinessEurope: https://www.businesseurope.eu/*

Kao prilog navedenom, slijedi i naučno istraživanje sprovedeno na ovu temu:



Izvor: Greenhaus J.H. and Allen T.D. Work–family balance[219]

Glavni inputi datog modela — tj. elementi koji doprinose da se osjećate više ili manje uravnoteženo — su ovi faktori:

- Konflikt između posla i porodice (WFI) i konflikta između porodice i posla (FWI), definisani kao „oblik sukoba u kojem su pritisci uloge iz domena posla i porodice međusobno nekompatibilni u nekom pogledu".
- Obogaćivanje posla porodicim (WFE) i obogaćivanje porodice poslom (FWE), definisano „kao stepen do kojeg iskustva u jednoj ulozi poboljšavaju kvalitet života u drugoj".
- Oba skupa faktora (WFI/FWI i WFE/FWE) takođe utiču na efikasnost i zadovoljstvo na poslu i unutar porodične strukture pojedinca.

[219] A review and extension of the literature. In: Quick J.C., Tetrick L.E., editors. Handbook of Occupational Health Psychology. American Psychological Association; Worcester, MA, USA: 2011. pp. 165–183

Ovaj model je u izvjesnoj mjeri u skladu sa našim zdravorazumskim razumjevanjem ravnoteže između posla i privatnog života: kada su naš posao i porodični životi u sukobu, osjećamo se manje zadovoljnim i efikasnim u obje arene, kao i manje uravnoteženo u celini. Kada naš posao i naša porodica obogaćuju jedno drugo, osjećamo se zadovoljnijim i efikasnijim, kao i uravnoteženiji u cjelini.[220]

Promocija pomirenja poslovnog i porodičnog života i zakonodavstva koje reguliše ovu oblast postala je neophodna iz cijelog spektra razloga. **Mjere proističu iz potrebe da se podstakne ekonomija na način što olakšavaju učešće pojedinaca u plaćenom radu, a mogu imati pozitivan uticaj na stopu nataliteta**[221], a takođe unapređuju penzione sisteme. Brojna istraživanja potvrđuju da su zadovoljni zaposleni više motivisani da rade, kreativniji su i lojalniji poslodavcima. Trebalo bi istaknuti i društvenu važnost uloge roditelja u vaspitanju djece i brizi za druge izdržavane osobe. Stoga bi trebalo pojačati nastojanja na poboljšavanju ravnoteže između profesionalnog i porodičnog života kako bi se i ženama i muškarcima pružila podrška tokom njihovog života,[222] imajući na umu da je za ostvarenje rodne ravnopravnosti ključna dostupnost kvalitetnih usluga podrške, **kao i snaženja porodice kao osnovne ćelije zdravog društva**. S obzirom da je Crna Gora u procesu pristupanja Evropskoj Uniji, imajući u vidu preuzete obaveze za usklađivanjem zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske Unije u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, DRI smatra da bi bilo svrsishodno da se predmetna materija u potpunosti uskladi sa novopredloženim institutima EK Direktiva.[223]

DRI konstatuje da bi bilo svrsishodno stvaranje institucionalnog, te unapređenje zakonodavnog okvira kojim će se i ženama i muškarcima omogućiti stvarna lična sloboda izbora pri usklađivanju poslovnog i porodičnog života koja nudi nudi prednosti za oba pola, te pruža način praktičnog ostvarenja *de facto* ravnopravnosti muškaraca i žena, kao i sprečavanja “bijele kuge”. U tom cilju neophodno je dodatno unaprijediti zakonodavni okvir i uskladiti ga sa EU direktivama, prije svega sa Direktivom EU 2019/1158 o ravnoteži između poslovnog i porodičnog života, kao i sa Direktivom 2019/1152 o transparentnim i predvidljivim radnim uslovima u Evropskoj uniji (stimulisati poslodavce i zaposlene na ugovaranje fleksibilnih radnih aranžmana).

[220] https://www.poslodavci.org/biblioteka/publikacije/pomirenje-poslovnih-i-porodicnih-obaveza-i-rodna-ravnopravnost

[221] Mjere treba preduzeti što prije, imajući u vidu činjenicu da je u Crnoj Gori je na kraju 2021. godine prošle prirodni priraštaj je bio negativan i iznosio je minus 2119

[222] Stavovi Savjeta EU o rodnoj ravnopravnosti

[223] Direktiva 2019/1158 Evropskog pralamenta i Vijeća o ravnoteži izmedju poslovnog i privatnog života roditelja i staratelja o stavljanju van snage Direktive Vijeća 2010/18/EU, stupila je na snagu 2. avgusta 2019. godine. Ova Direktiva je dio dugogodišnjeg nastojanja Evropske Unije da obezbijedi ravnotežu između rada i porodičnog života, ali i između uloga žene i muškarca u porodičnom životu. Države članice su se obavezale da istu implementiraju u nacionalno zakonodavstvo tri godine od stupanja na snagu Direktive, odnosno do 2. avgusta 2022. godine, sa izuzetkom clana 8 stav 3 Direktive koji se odnosi na plate i naknade plate za poslednja dva mjeseca porodiljskog odsustva, što se države članice obavezuju implementirati do 2. avgusta 2024. godine.