

ORODNJAVANJE JAVNIH POLITIKA: PRIMJERI IZ CRNE GORE

Analiza integrisanja rodne komponente u razvoj javnih politika u Crnoj Gori sa naglaskom na pripremu Zakona o radu, Zakona o privrednim društvima i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju



Naziv publikacije:

Orođnjavanje javnih politika: Primjeri iz Crne Gore

Izdavač:

Institut alternativa

Bulevar Džordža Vašingtona 57, Podgorica, Crna Gora

Tel/fax: + 382 (0) 20 268 686

E-mail: info@institut-alternativa.org

Za izdavača:

Stevo Muk

Urednica:

Milena Muk

Autorka:

Nikoleta Pavićević

Prelom i dizajn:

Ana Jovović

Podgorica, januar 2021. godine

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-533-91-5

COBISS.CG-ID 16503300



MINISTARSTVO PRAVDE, LJUDSKIH
I MANJINSKIH PRAVA

Analiza je nastala u okviru projekta "Orođnjavanje, a ne prebrojavanje: Javne politike i rodna ravnopravnost u Crnoj Gori", koji sprovodi Institut alternativa uz podršku Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava. Analiza je isključiva odgovornost autorke i ne odražava stavove Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava.

SADRŽAJ

Lista skraćenica	5
Sažetak	7
Uvod	8
Institucionalni okvir za orodnjavanje : Malo prostora za afirmativne akcije	12
Inkluzivnost izrade zakona: Ograničeno učešće svih zainteresovanih strana.	12
Analiza procjene uticaja propisa: Simplifikovana umjesto potpuna analiza uticaja	14
Javne konsultacije i rasprave: Bez proaktivnog pristupa u traženju doprinosa zainteresovanih strana	16
Skupština i orodnjavanje: Skromni rezultati	17
IZRADA I PRIMJENA ZAKONA O RADU	19
Analiza praktičnih i strateških potreba žena na tržištu rada	19
Ocjena rodnog uticaja Zakona o radu	22
Predlog Zakona o radu u Skupštini: Analiza amandmana i rasprava	22
Rodno zasnovana statistika u oblasti rada i radnih odnosa: Bez okvira za praćenje i procjenu učinka/ evaluaciju zakona	23
IZRADA I PRIMJENA ZAKONA O PRIVREDNIM DRUŠTVIMA	27
Analiza praktičnih i strateških potreba žena u oblasti preduzetništva	27
Ocjena rodnog uticaja Zakona o privrednim društvima	29
Zakon o privrednim društvima u Skupštini, ali ne i Odboru za rodnu ravnopravnost	31
Rodno zasnovana statistika u oblasti ženskog preduzetništva	31
IZRADA I PRIMJENA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O ZDRAVSTVENOM OSIGURANJU	33
Analiza potreba žena: Umjesto unapređenja zaštite, borba za status quo	33
Ocjena rodnog uticaja izmjena Zakona	35

Skupštinska procedura: Zdravstveno osiguranje nije bilo predmet interesovanja poslanika/-ca.....	35
Rodno zasnovana statistika u oblasti zdravlja i žena: Još uvijek bez posebne statistike u oblasti zdravlja	36
ŠTA DALJE?	38
PREPORUKE ZA USPOSTAVLJANJE RODNO SENZITIVNOG ZAKONODAVSTVA CRNE GORE.....	40
IZVORI.....	43

LISTA SKRAĆENICA

CEDAW	Konvencija za otklanjanje svih oblika diskriminacije žena
DOO	Društvo sa ograničenom odgovornošću
EU	Evropska unija
IA	Institut alternativa
MLJMP	Ministarstvo za ljudska i manjinska prava*
MONSTAT	Uprava za statistiku Crne Gore
NVO	Nevladina organizacija
NSOR	Nacionalna strategija održivog razvoja
OEBS	Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju
PAPRR	Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti
RIA	Analiza procjene uticaja propisa
SIGMA	Zajednička inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj i Evropske unije
UN	Ujedinjene nacije
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj

* Napomena: Tokom perioda sprovođenja istraživanja i pisanja analize ovo je bio zvanični naziv ministarstva, dok je Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl. list Crne Gore", br. 118/20 od 07.12.2020) ovaj naziv promijenjen u Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava.



DUGOROČNO GLEDANO,
ORODNJAVANJE IMA ZA CILJ DA
TRANSFORMIŠE DISKRIMINATORNE
INSTITUCIJE I PRAKSE U DRUŠTVU,
PREPOZNAJUĆI DA DISKRIMINACIJA
MOŽE DA BUDE EKSPPLICITNO
I IMPLICITNO UGRAĐENA U VELIKI
BROJ ZAKONA.

ORGANIZACIJA ZA EVROPSKU BEZBJEDNOST I SARADNJU, 2017.

SAŽETAK

Rodno senzitivno zakonodavstvo predstavlja polaznu tačku za eliminaciju rodnog jaza u društvu. Predmet ove analize je upravo procjena integrisanja rodne perspektive tokom izrade zakona koji regulišu radne odnose, privredna društva i zdravstveno osiguranje. Iako je sagledavanje uticaja koji politike mogu imati na položaj žena i muškaraca obavezno prilikom donošenja svih odluka, ova zakonska dužnost je zanemarena. Ilustrativan primjer je Zakon o radu, koji je pod pritiskom poslodavaca predvidio da se ženama na održavanju trudnoće, koje su zaposlene na određeno vrijeme – to vrijeme neće obračunavati u period od 36 mjeseci neophodnih za ostvarivanje “stalnog” radnog odnosa.

Institucionalni okvir za orodnjavanje je manjkav. Odjeljenje za poslove rodne ravnopravnosti u okviru nadležnog ministarstva je uslijed nedostatka ljudskih i tehničkih kapaciteta onemogućeno da daje mišljenja na sve predloge zakona. Savjet za rodnu ravnopravnost je tokom četvorogodišnjeg mandata održao samo dvije sjednice. Odbor za rodnu ravnopravnost, kao zainteresovano radno tijelo, je tokom prethodnog saziva Skupštine dao mišljenje na četrnaest predloga zakona, među kojima nisu neki koji itekako imaju uticaja na položaj žena, poput predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju. Iako je 2019. godine donijet Plan rodno odgovorne Skupštine, njegova primjena nije praćena i ključni ciljevi u pogledu orodnjavanja javnih politika nijesu ostvareni.

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. Ne postoji dovoljno napredna i rodno raščlanjena statistika koja bi služila kao osnov za donošenje i praćenje uticaja javnih politika. Primjera radi, ne postoji pouzdana statistika o razlikama u zaradama u odnosu na pol. Ključne faze javnih politika nijesu adekvatno normirane, naročito u pogledu daljeg rada na propisima nakon završene javne rasprave.

Kako bi došlo do uspostavljanja rodno senzitivnog zakonodavstva, neophodno je obezbijediti ciljano konsultovanje svih zainteresovanih strana koje mogu dati doprinos boljem sagledavanju potreba žena i muškaraca u konkretnim oblastima, i obezbijediti tehničke, materijalne, finansijske i ljudske kapacitete za rad nadležnih organa. Programi stručnog obrazovanja u oblasti rodne ravnopravnosti i izrade i evaluacije javnih politika treba da obuhvate i orodnjavanje javnih politika. U analizi pružamo 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.

UVOD

Donosioci i donositeljke odluka u Crnoj Gori obavezani su na orodnjavanje javnih politika (*eng. gender mainstreaming*), u skladu sa članom 3 Zakona o rodnoj ravnopravnosti¹ koji predviđa ocjenjivanje i vrednovanje uticaja svih odluka i aktivnosti na položaj žena i muškaraca, u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka.

Osnov za uvođenje ovakve obaveze državnih organa je Konvencija za otklanjanje svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), koja obavezuje države potpisnice, među kojima je i Crna Gora, na preduzimanje odgovarajućih mjera za eliminaciju diskriminacije nad ženama u socijalnoj, kulturnoj, ekonomskoj, građanskoj i drugim oblastima života. Kao jedna od mjera za postizanje navedenog navodi se preduzimanje adekvatnih zakonodavnih i drugih mjera radi ostvarenja ovih principa u praksi.²

Važnost uspostavljanja rodno senzitivnog zakonodavstva u Crnoj Gori potvrđena je i u zaključnim zapažanjima Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena o drugom periodičnom izvještaju Crne Gore (CEDAW) iz 2017. godine.³ U zapažanjima se, na primjeru Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, sa zabrinutošću konstatuje da je usvajanje izmjena i dopuna zakona bez ikakvih prethodnih procjena njihovog rodnog uticaja, učvrstilo tradicionalnu ulogu žena kao domaćica i majki, stvaranjem podsticaja da napuste formalno tržište rada. Podsjećamo da je Skupština Crne Gore ukinula naknade za 22 000 korisnica, koje su naknadu stekle kao majke troje ili više djece na osnovu izmjena Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, i koje su se radi primanja naknada odrekle poslova na kojima su radile, ili prethodno stečenih penzija.

Donošenje rodno transformativnih zakona, koji sagledavaju praktične i strateške potrebe žena i muškaraca, od posebne je važnosti za dostizanje rodne ravnopravnosti, unapređenje kvaliteta života i ostvarivanja prava građana i građanki kao krajnjih korisnika svih javnih politika. Ujedinjene nacije (UN) su još 1997. godine definisale orodnjavanje kao proces ocjene implikacija koje svaka planirana aktivnost, uključujući i zakonodavstvo, politike ili programe u svim oblastima i na svim nivoima, ima za žene i muškarce⁴. Crna Gora je orodnjavanje javnih politika, kao instrument za postizanje rodne ravnopravnosti, osim Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, predvidjela i Planom aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR)⁵,

1 Zakon o rodnoj ravnopravnosti ("Sl. list RCG", br. 46/07 od 31.07.2007 i "Sl. list Crne Gore", br. 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 35/15 od 07.07.2015).

2 Konvencija Ujedinjenih nacija za otklanjanje svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), Centar za ženska prava, Podgorica, 2018.

3 Zaključna zapažanja o drugom periodičnom izvještaju Crne Gore (CEDAW/C/MNE/2), Komitet za eliminaciju diskriminacije žena, 21. Jul 2017. godine.

4 Ugrađivanje rodne perspektive u sve politike i programe u sistemu Ujedinjenih nacija, Rezolucija ECOSOC, izvod iz A/52/3, Poglavlje IV, 1997.

5 Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti za period 2017-2021, Program za sprovođenje za 2019. i 2020. godinu, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Podgorica, mart 2019. godine, str. 13.

Nacionalnom strategijom održivog razvoja (NSOR)⁶, ali i brojnim drugim međunarodnim dokumentima čija je potpisnica.

Program sprovođenja PAPRR-a⁷, koji predstavlja razvojni dokument za implementaciju politike rodne ravnopravnosti, kao svoju prvu aktivnost definisao je obavezu Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore, svih ministarstava i organa državne uprave da osiguraju da se prilikom izrade svih nacionalnih politika, uključujući i strategije i akcione planove, uključi komponenta rodne ravnopravnosti. Kao indikatori uspjeha aktivnosti, navedeni su broj i postotak nacionalnih politika koje imaju orodnjene indikatore.

Osim PAPRR-a, najnovija Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata⁸ naglašava važnost rodne perspektive prilikom kreiranja ovih dokumenata. Metodologija kao posebnu vrijednost ističe grupisanje zainteresovanih strana u kategorije na koje promjene mogu različito uticati, a prije svega na žene i muškarce. Naglašena je i važnost sagledavanja cjelokupnog procesa kreiranja strateških dokumenata kroz rodnu perspektivu: od uticaja analize stanja, preko definisanja ciljeva, aktivnosti, indikatora pa do pripreme finansijske procjene.

Ipak, izvještaji o sprovođenju PAPRR-a za 2017. i 2018. godinu pokazuju da procjenu uključenosti rodne komponente prilikom izrade dokumenata vrši jedino Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. Ministarstvo je tokom ovog perioda davalo mišljenja na jedan broj zakona, kao što su Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon državnoj upravi, Zakon o medijima i slično.⁹

Iako je PAPRR obavezu uključivanja komponente rodne ravnopravnosti definisao za sva ministarstva i organe državne uprave, izvještaji o sprovođenju plana pokazuju nedovoljno razumijevanje ove obaveze. Ministarstva i organi državne uprave nerijetko kao dokaz orodnjavanja javnih politika navode da su sva dokumenta u njihovoj nadležnosti rodno senzitivnog jezika. Ovakvo obrazloženje ne odgovara smislu orodnjavanja i suštinskog razmatranja potreba i iskustava žena i muškaraca prilikom kreiranja javnih politika.

Imajući u vidu gore navedena ograničenja, cilj analize je da istraži domet uključivanja rodne perspektive u razvoj javnih politika u Crnoj Gori, s posebnim osvrtom na **Zakon o radu, Zakon o privrednim društvima i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju**¹⁰. Praktični vodič za rodno zakonodavstvo Organizacije za evropsku bezbjednost

6 Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Podgorica, jul 2016. godine.

7 Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) 2017-2021, sa programom sprovođenja za period 2017-2018, Podgorica, mart 2017. godine, str. 42.

8 Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, drugo, dopunjeno izdanje, Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore, 2020. godina.

9 Izvještaj o sprovođenju Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) 2017-2021, Programa sprovođenja za period 2017-2018, st. 9.

10 Nacrt i predlog zakona su nazvani "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju", dok nakon usvajanja zakona on dobija naziv "Zakon o obaveznom zdravstvenom osiguranju".

i saradnju (OEBS)¹¹ je bio ključni analitički okvir za procjenu donošenja navedenih zakona u kontekstu orodnjavanja. Naime, kako bismo procijenili u kojoj mjeri je suštinski integrisana rodna perspektiva u izradu zakona, naročito pružamo osvrt na:

- **analizu trenutnog stanja** (Da li su razmotrene i prepoznate potrebe žena i muškaraca u navedenoj oblasti?);
- **ex-ante analize uticaja zakona** na ciljne grupe (Da li se zakonom rješavaju prepoznate potrebe i prioriteti žena i muškaraca?);
- fazu **integracije rodno fokusiranih intervencija i perspektiva** (Da li je zakon ciljano uključio odredbe koje će unaprijediti rodnu ravnopravnost?);
- i fazu **izrade rodno senzitivnih pokazatelja primjene zakona** (Da li postoji plan praćenja primjene Zakona sa aspekta očekivanog doprinosa za unapređenje rodne ravnopravnosti?).

S obzirom na važnu ulogu Skupštine, koja treba da predstavlja platformu za dijalog o potrebama i interesima žena i muškaraca, posebno pružamo osvrt na sadržaj skupštinskih amandmana i rasprava povodom odabranih predloga zakona, kao i na rad Odbora za rodnu ravnopravnost.

Navedeni zakoni su odabrani upravo iz oblasti u kojima u Crnoj Gori tradicionalno postoji duboki rodni jaz. Naime, neravnopravnost žena i muškaraca evidentna je na **tržištu rada**, u odnosu na jednak pristup zaposlenju i uslovima rada, zatim u domenu **novca** i finansijske samoodrživosti, i u konačnom u domenu zdravlja, odnosno pristupu **zdravstvenoj zaštiti**. Navedene oblasti predstavljaju i tri od šest domena na osnovu kojih Indeks rodne ravnopravnosti¹² mjeri napredak u postizanju rodne ravnopravnosti u zemljama Evropske unije (EU), ali i zemljama kandidatima, uključujući i Crnu Goru.

Nalazi u publikaciji rezultat su analize javno dostupnih dokumenata (nacrti, predloga i usvojenih verzija odabranih zakona, PAPRR-a, kao i njegovih programa za sprovođenje i izvještaja o sprovođenju, izvještaja skupštinskih odbora i predloženih amandmana). Dodatno, nadležnim institucijama su poslali i zahtjevi za slobodan pristup informacijama, u cilju prikupljanja onih dokumenata koja nisu javno dostupna (rješenja o formiranju radnih grupa za izradu zakona, izvještaji sa javnih konsultacija i javnih rasprava, poslovnika o radu Savjeta za rodnu ravnopravnost i slično). Prilikom istraživanja smo naišli i na određena ograničenja. Naime, zapisnici sa sastanaka radnih grupa prilikom izrade navedenih zakona nisu sačinjeni, što je onemogućilo uvid u diskusije u okviru radnih grupa. S tim u vezi, onemogućena je i procjena u odnosu na uključenost pitanja rodne ravnopravnosti prilikom formulisanja pojedinih zakonskih odredaba.

11 Zakoni za žene i muškarce: Praktični vodič za rodno-senzitivno zakonodavstvo, Misija OEBS-a u Crnoj Gori, Podgorica, 2017.

12 Indeks rodne ravnopravnosti za Crnu Goru, Crna Gora, 2019. godine, Olivera Komar.

U cilju provjere analizom dobijenih podataka, sprovedeno je sedam dubinskih intervjua. Intervjue smo sprovedeli najprije sa predstavnicima i predstavnicama visokog rukovodnog kadra u državnim organima koji su zaduženi za izradu odabranih zakona¹³, odnosno za kvalitetnije sprovođenje analize uticaja propisa¹⁴. Dodatno, o orodnjavanju smo razgovarali i sa bivšim poslanicama Skupštine Crne Gore koje su podnijele amandmane sa rodnom komponentom na zakone koji su predmet ove analize¹⁵, kao i sa načelnicom Odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti u MLjMP¹⁶. Dodatno, organizovana je i fokus grupa sa predstavnicama i predstavnikom sindikata, udruženja i organizacija u oblastima zdravstva, rada i preduzetništva, kao i nevladinih organizacijama koje se bave pitanjem rodne ravnopravnosti¹⁷.

Nacrt analize je predstavljen i na konferenciji “Rodna ravnopravnost i javne politike u Crnoj Gori: Više od matematike”, a komentari i sugestije koje smo tom prilikom dobili od predstavnica institucije Ombudsmana, Vlade i Skupštine Crne Gore, takođe su poslužili za unapređenje analize.¹⁸

U zasebnom dijelu najprije predstavljamo opšti kontekst donošenja odluka i orodnjavanja javnih politika u Crnoj Gori, dok je ostatak analize podijeljen u tri ključna dijela na način što struktura prati tri zakona kroz sve korake koji su prethodili njihovom usvajanju. Proces donošenja zakona, od formiranja radne grupe za izradu zakona do usvajanja u Skupštini, analiziramo u cilju sagledavanja da li je i u kojoj mjeri integrisana rodna perspektiva u pojedine zakonske odredbe. **U prvom dijelu**, analiza se fokusira na **Zakon o radu** i analizu praktičnih i strateških potreba žena, ocjenu rodnog uticaja zakona i okvira za praćenje i evaluaciju zakona. **U drugom dijelu** na isti način analiziran je **Zakon o privrednim društvima**, dok se **treći dio** analize odnosi na **Zakon o izmjenama i dopunama zakona o zdravstvenom osiguranju** i uključenosti rodne komponente. Na samom kraju, formulisane su preporuke za unapređenje orodnjavanja javnih politika u Crnoj Gori.

13 Dubinski intervjui sprovedeni su tokom maja 2020. godine sa: Zoranom Ratkovićem, generalnim direktorom Direktorata za rad u Ministarstvu rada, Slađanom Pavlović, generalnom direktoricom Direktorata za međunarodnu saradnju i harmonizaciju propisa u Ministarstvu zdravlja i Renatom Milutinović, načelnicom Direkcije za industrijski razvoj u Ministarstvu ekonomije.

14 Dubinski intervju sa Bojanom Bošković, generalnom direktoricom Direktorata za finansijski sistem i unapređenje poslovnog ambijenta u Ministarstvu finansija.

15 Dubinski intervju sa Ankom Vukićević, bivšom poslanicom u Skupštini Crne Gore, sproveden 30. novembra 2020. godine i intervju sa Nadom Drobnjak, bivšom poslanicom u Skupštini Crne Gore, sproveden 11. novembra 2020. godine.

16 Dubinski intervju sa Biljanom Pejović, načelnicom Odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti u Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, sproveden 30. novembra 2020. godine;

17 Fokus grupa je organizovana 27.11.2020. godine putem aplikacije Zoom, sa: Milenom Popović Samardžić i Milenom Petrović iz Sindikata doktora medicine Crne Gore, Dušanom Radomanom iz NVU Ljekari, Kristinom Mihailović iz Udruženja Roditelja, Editom Dautović iz Udruženja preduzetnica Crne Gore, Brankom Vuksanović iz Asocijacije poslovnih žena Crne Gore i Anom Vukotić iz Centra za ženska prava.

18 “Javne politike često ignorišu potrebe žena i rodni jaz”, Institut alternativa 04.02.2021., dostupno na: <https://bit.ly/3b0RdlC>;

INSTITUCIONALNI OKVIR ZA ORODNJAVANJE: MALO PROSTORA ZA AFIRMATIVNE AKCIJE

Od početka izrade zakona do njegovog objavljivanja u Službenom listu i stupanja na snagu, propisan je niz procedura i koraka. Ove korake je neophodno razumjeti i sagledati u kontekstu mogućih intervencija i integrisanja rodne perspektive u crnogorsko zakonodavstvo, kako bi se zakoni prilagodili praktičnim i strateškim potrebama i prioritetima žena i muškaraca.

Inkluzivnost izrade zakona: Ograničeno učešće svih zainteresovanih strana

Proces izrade samog teksta zakona započinje u resornim ministarstvima. Ova faza procesa izrade zakona je od velike važnosti u kontekstu procjene potreba žena i muškaraca, s obzirom na to da su rijetki slučajevi značajnije izmjene prvobitnih sadržaja teksta nacrtu u njegovom daljem procesu izrade. Ministarstva za potrebe izrade nacrtu zakona i radi stručne saradnje, u većini slučajeva, obrazuju radne grupe sačinjene od državnih službenika iz nadležnog ministarstva, ali i drugih ministarstava i organa državne uprave. Pored njih, za učešće u radu radne grupe moguće je angažovati i stručnjake i stručnjakinje izvan organa državne uprave.¹⁹ Ovom odredbom Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave otvoren je prostor za saradnju i uključivanje eksternih eksperata koji mogu obezbijediti kvalitet nacrtu zakona svojom ekspertizom u određenoj oblasti i doprinijeti da nacrt obuhvati različite perspektive i iskustva.

Zakonom o državnoj upravi regulisani su odnosi sindikata i ministarstava. Ministarstva su dužna da u postupku pripreme zakona kojima se uređuju položaj, prava i obaveze zaposlenih, nacрте, odnosno predloge zakona, dostave reprezentativnom sindikatu na izjašnjenje. Ostavljena je i mogućnost da nevladine organizacije (NVO) učestvuju u radu radnih grupa i drugih radnih tijela koje obrazuju organi državne uprave, radi sagledavanja pitanja od zajedničkog interesa ili za normativno uređivanje odgovarajućih pitanja.

Ipak, iako je Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave²⁰ regulisano učešće predstavnika NVO u radnim tijelima, Uredba ograničava uključivanje više predstavnika različitih NVO. Učešćem više aktera iz NVO sektora, koji bi ekspertizom u svojoj oblasti dali doprinos bi se omogućio multidisciplinarni

¹⁹ Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list Crne Gore", br. 087/18 od 31.12.2018, 002/19 od 11.01.2019, 038/19 od 05.07.2019, 018/20 od 18.03.2020).

²⁰ Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija ("Službeni list RCG" broj 38/03 i "Službeni list CG", br. 22/08, 42/11, 54/16 i 13/18).

pristup izradi zakona. Naime, kriterijumima Uredbe koji kao preduslov za izbor za rad u radnoj grupi propisuju da je NVO morala prethodno usko djelovati u oblasti koja je predmet ili koju normativno uređuje radno tijelo, omogućava se učešće i izbor samo jednog predstavnika/-ca sa iskustvom u neposrednoj oblasti. S obzirom na to da odabrana NVO sa ekspertizom u određenoj oblasti ne mora nužno zagovarati unapređenje rodne ravnopravnosti i poznavati iskustva i potrebe žena i muškaraca, na ovaj način je onemogućeno uključivanje dodatnih članova i članica radne grupe koji bi se bavili predmetom zakona iz rodne perspektive, ali i nekim drugim sveprožimajućim pitanjima (npr. zaštita životne sredine, manjinska prava).

Dodatno, pregledom Poslovnika Vlade Crne Gore, Zakona o državnoj upravi i Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, može se ocijeniti da rad radnih grupa za izradu zakona nije u dovoljnoj mjeri regulisan. Neregulisanost u pogledu nadležnosti i dužnosti članova i članica, predmeta njihovog rada, njihove podjele poslova i zadataka ostavlja prostor za arbitrarnost ministarstava da po svojem nahođenju odrede prioritete i način rada. Članovi i članice radnih grupa nisu u obavezi da sprovedu temeljnu analizu *statusa quo*, konsultovanje sa širokim krugom interesnih grupa, razmotre više opcija i zatim utvrde onu koja je najbolja za zakonsko rješenje. Navedeni propisi ne definišu ni obavezu sačinjavanja zapisnika sa sjednica radnih grupa, što onemogućava detaljniji uvid u rad radne grupe.

U cilju usavršavanja vještina i usvajanja znanja državnih službenika i službenica, Uprava za kadrove organizuje opšte, specijalizovane ili individualne kurseve. Neke od tema obuka predviđenih Programom²¹, a iz oblasti ljudskih prava, su i rodna ravnopravnost i upotreba senzitivnog jezika u poslovnoj administrativnoj komunikaciji. Kao zasebna tematska oblast izdvaja se izrada i evaluacija javnih politika, koja uključuje teme izrade zakona, standarda javnog konsultovanja, analize procjene uticaja propisa i slično. Ipak, pregled Kalendara obuka državnih službenika i namještenika²² za 2020. godinu pokazuje da je planirano samo četiri dana obuke o rodnoj ravnopravnosti za službenike i službenice. Takođe, ne postoji posebna tema orodnjavanja javnih politika u tematskoj oblasti ljudskih prava, kao ni u tematskoj oblasti rodne ravnopravnosti. Sa druge strane, istraživanje Odbora za rodnu ravnopravnost i MLJMP sprovedeno tokom 2013. godine pokazalo je da većina službenika i službenica ne razumije koncept integrisanja rodne perspektive, te da ga smatraju nevažnim jer "zakon garantuje jednost za sve".²³

U donošenju javnih politika, sa aspekta orodnjavanja, važnu ulogu imaju i Odjeljenje za poslove rodne ravnopravnosti u Ministarstvu za ljudska i manjinska prava (MLJMP), kao i Savjet za rodnu ravnopravnost Crne Gore. PAPRR predviđa davanje mišljenja MLJMP

21 Opšti Program stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika i namještenika, Uprava za kadrove, 2019/2020.

22 Kalendar obuka državnih službenika i namještenika za realizaciju opšteg programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja (januar – jun 2020. I septembar – decembar 2020.), Uprava za kadrove, 2020.

23 Drugo istraživanje o poznavanju i primjeni Zakona o rodnoj ravnopravnosti u institucijama Crne Gore, Odbor za rodnu ravnopravnost i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, 2014. godine.

prilikom izrade svih nacionalnih politika, uključujući strategije i akcione planove. Ipak, može se zaključiti da kapaciteti Odjeljenja za rodnu ravnopravnost nisu prilagođeni ovakvom, maksimalističkom cilju plana. Imajući u vidu da je u Sekretarijatu za zakonodavstvo samo u 2019. godini bilo ukupno 115 predloga zakona²⁴, a da su, prema aktuelnom Pravilniku o organizaciji i sistematizaciji²⁵, u Odjeljenju za rodnu ravnopravnost sistematizovana četiri radna mjesta uključujući načelnicu Odjeljenja, nerealno je očekivati ispunjavanje cilja orodnjavanja svih javnih politika. Naročito s obzirom na to da su obaveze predviđene PAPRR-om samo jedan dio poslova kojima se odjeljenje bavi u okviru svojih nadležnosti.

Još jedno stručno-savjetodavno tijelo u okviru MLjMP, u čijoj je nadležnosti analiziranje propisa i strateških dokumenata koji se donose na nacionalnom i lokalnom nivou sa rodno aspekta, je Savjet za rodnu ravnopravnost, koji je osnovan 2016. godine. Iako je sazivanje redovnih sjednica ovog tijela predviđeno najmanje jedanput kvartalno²⁶, Savjet je od svog konstituisanja do decembra 2020. godine zasijedao samo 3 puta, od čega je jedna bila konstitutivna sjednica. Kao jedan od razloga za ovako loš učinak Savjeta, članica ovog tijela navodi nedostatak kvoruma za rad i prevelik broj članova/-ica, koje je teško okupiti. Naime, sjednica Savjeta se može održati samo ako joj prisustvuje većina članova/-ica, kojih je 25.²⁷ Na ovaj način je onemogućen relevantan uticaj ovog tijela na orodnjavanje javnih politika.

Analiza procjene uticaja propisa: Simplifikovana umjesto potpuna analiza uticaja

U procesu izrade i pripreme zakona, predlagač je dužan da ih sačini u skladu sa pravilima koje potvrđuje Sekretarijat za zakonodavstvo, kao i da sprovede analizu procjene uticaja propisa (RIA) u skladu sa aktom Ministarstva finansija²⁸.

Analiza procjene uticaja propisa (RIA) predstavlja oruđe predlagača zakona da sprovede *ex ante* evaluaciju uticaja nove regulative na sistem u cjelini, ali i da izvrši procjenu efekata na građane i građanke. Institut alternativa je i ranije ukazivao da se RIA obrasci popunjavaju isključivo formalno i da se ne sprovodi suštinska analiza rješenja koja se uključuju u propis. Te nalaze potvrđuje i zvanični izvještaj Ministarstva finansija o kvalitetu analize uticaja propisa (RIA) iz 2017. godine²⁹. Izvještaj prepoznaje da se nedovoljno analizira *status quo*, da se ne

24 Izvještaj o radu Sekretarijata za zakonodavstvo u 2019. godini, Sekretarijat za zakonodavstvo.

25 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva za ljudska i manjinska prava, decembar 2018. godine.

26 Poslovnik o radu Savjeta za rodnu ravnopravnost.

27 Rješenje o izmjenama i dopunama rješenja o obrazovanju Savjeta za rodnu ravnopravnost, br: 05-023-557/16-21 od 26. maja 2016. godine, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava.

28 Poslovnik Vlade Crne Gore, ("Službeni list Crne Gore", br. 003/12 od 13.01.2012, 031/15 od 18.06.2015, 048/17. od 24.07.2017, 062/18 od 21.09.2018).

29 Izvještaj o kvalitetu primjene analize uticaja propisa (RIA) u Crnoj Gori za period januar 2016 – novembar 2017. godine, Ministarstvo finansija, Podgorica, decembar 2017. godine.

dostavljaju informacije o uporednim praksama, najboljim iskustvima i drugim razlozima za uvođenje pojedinih rješenja, kao i da ministarstva nisu u stanju da jasno definišu pozitivne i negativne uticaje koji će proizaći iz primjene propisa. Izvještaj iz 2019. godine³⁰ takođe prepoznaje da se nedovoljna pažnja posvećuje navođenju i opisu posljedica i mjerljivosti posljedica problema.

Iako je Zakon o rodnoj ravnopravnosti propisao obavezu ministarstava da prilikom kreiranja javnih politika procjenjuju implikacije koje će one imati na žene i muškarce, čak ni inovirani priručnik za analizu procjene uticaja propisa iz 2018. godine³¹ ne uključuje potrebu orodnjavanja, niti pruža smjernice sagledavanja strateških i praktičnih potreba žena i muškaraca. Priručnik sadrži napomenu da se u Crnoj Gori primjenjuje takozvana simplifikovana verzija procjene uticaja propisa, koja se usredsređuje na uticaj mjera na biznis i na Vladu. Vlada je za svoj cilj do 2020. godine postavila uvođenje "sveobuhvatne analize procjene uticaja, kojom se obuhvataju i faktori kao što su društveni, pravni i uticaj na životnu sredinu i ljudska prava". Navedeni cilj Vlada nije ostvarila u 2020. godini, s obzirom na to da do sada nije uvedena takozvana sveobuhvatna ili potpuna RIA, koja bi obavezala na promišljanje o eventualnim uticajima koje će zakon imati na žene i muškarce. Tokom intervjua sa generalnom direktoricom Direktorata za finansijski sistem i unapređenje poslovnog ambijenta u Ministarstvu finansija, kao razlog zbog kojeg potpuna RIA nije uvedena, navedeni su nedostatak finansijskih sredstava, koja bi ministarstva morala da izdvoje za eksternu pomoć stručnih lica koja bi sprovela analize propisane takvom RIA-om.

Treba napomenuti da Uputstvo o pripremi i procjeni analize uticaja odluka i drugih propisa organa lokalne samouprave iz 2020. godine kao jednu od faza analize uticaja prepoznaje procjenu uticaja propisa na rodnu ravnopravnost, kao i obavezu predlagača propisa da odredi da li problem ima rodnu dimenziju.³²

Manjkavosti u izradi javnih politika u Crnoj Gori prepoznate su i u redovnom monitoringu ispunjenosti principa javne uprave za države kandidate za članstvo u EU. Izvještaj Zajedničke inicijative Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj i Evropske unije (SIGMA) za Crnu Goru iz 2017. godine³³, ukazuje da iako je uspostavljen regulatorni okvir za inkluzivno kreiranje politika još uvijek kvalitet politika ostaje izazov. Navodi se i da ne postoje propisi koji definišu proces izrade unutrašnje politike u ministarstvima, kao i da mehanizam za praćenje sprovođenja procesa javnih konsultacija nije uspostavljen. Takođe, naglašeno je i da ne postoji uređen

30 Izvještaj o kvalitetu primjene analize uticaja propisa (RIA) u Crnoj Gori za 2019. godinu, Ministarstvo finansija, Podgorica, mart 2020. godine.

31 Vodič za analizu procjene uticaja propisa, Ministarstvo finansija, Podgorica, 2018.

32 Uputstvo o pripremi i procjeni analize uticaja odluka i drugih propisa organa lokalne samouprave ("Službeni list Crne Gore", br. 105/20)

33 Monitoring Report: The Principles of Public Administration, Montenegro, SIGMA, November 2017.

odnos usaglašavanja javnih politika među ministarstvima. Komentari ministarstava se samo prilažu uz određene predloge politika, bez osvrta na sadržaj komentara i obrazloženja o tome da li ih treba uzeti u obzir u daljoj proceduri.

Javne konsultacije i rasprave: Bez proaktivnog pristupa u traženju doprinosa zainteresovanih strana

Kako bi u što većoj mjeri uključili zainteresovanu javnost prilikom izrade zakona, ministarstvima na raspolaganju stoje i mehanizmi javnih konsultacija i javnih rasprava. Konsultovanje zainteresovane javnosti sprovodi se **u početnoj fazi pripreme zakona**, na način što organi, organizacije, udruženja i pojedinci koji su zainteresovani za pitanja koja se uređuju zakonom, dostavljaju inicijative, predloge, sugestije i komentare. Nakon sačinjavanja nacrtu zakona, sprovodi se i javna rasprava o samom tekstu, a putem organizovanja okruglih stolova, tribina, prezentacija ili dostavljanjem primjedbi, predloga i sugestija u pisanom ili elektronskom obliku.³⁴

Kako bi se osigurao kvalitet javnih rasprava, Ministarstvo javne uprave je prepoznato novom Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave³⁵ kao nadležno tijelo za vršenje nadzora i praćenje kvaliteta javnih rasprava u pripremi zakona i strategija. Pripremljene su i Smjernice za praćenje kvaliteta sprovođenja javnih rasprava u pripremi zakona i strategija u Crnoj Gori³⁶. U njima je sadržana i preporuka za vršenje samoprocjene procesa javnih rasprava i konsultacija od strane ministarstava, davanja mišljenja o kvalitetu izvještaja o rezultatu javne rasprave od strane Ministarstva javne uprave, kontinuirano održavanje obuka i slično. Međutim, kako je riječ o relativno novom dokumentu koji nema obaveznost za one na koje se odnosi, suštinski efekti smjernica tek treba da se procijene.

Institut alternativa (IA) iz godine u godinu upozorava da Vlada i ministarstva ne obezbjeđuju uslove za veće učešće zainteresovane javnosti u kreiranju javnih politika. Program rada Vlade se ne priprema transparentno, participativno i nije otvoren za sugestije javnosti. Ministarstva ne objavljuju pravovremeno spiskove zakona i strategija o kojima će biti sprovedena javna rasprava u godini za koju se izrađuje plan.³⁷ Javne rasprave, konsultacije, okrugli stolovi i tribine bi trebalo da predstavljaju dodatne prostore za preispitivanja predloženih rješenja.

34 Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija ("Službeni list RCG" broj 38/03 i "Službeni list CG", br. 22/08, 42/11, 54/16 i 13/18).

35 Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave (Sl. list Crne Gore br. 18/2020)

36 Smjernice za praćenje kvaliteta sprovođenja javnih rasprava u pripremi zakona i strategija u Crnoj Gori, SIGMA i OECD, jun 2020. godine

37 "Samo tri ministarstva najavila planirane javne rasprave za ovu godinu", Institut alternativa, 06. mart 2020.

Istraživanja javnog mnjenja³⁸ ipak pokazuju da javne rasprave kao mehanizam uključivanja građana još uvijek nisu zaživjele u Crnoj Gori. Istraživanje pokazuje da je čak 60% građana koji uopšte nisu informisani o javnim raspravama, dok je svega 2% učestvovalo u njima.

Sa druge strane, uprava prilikom animiranja zainteresovanih strana za učestvovanjem u donošenju odluka često čini samo ono što je zakonski minimum – objavljuje poziv za javnu raspravu na internet stranici ministarstva, stranici eUprave i jednim štampanim novinama koje nisu naročito čitane. Tokom fokus grupe koju smo organizovali u cilju konsultacija sa istaknutim udruženjima, organizacijama i sindikatima u Crnoj Gori, svi učesnici i učesnice su odgovorili da nisu nikada proaktivno informisani od strane ministarstava o javnim konsultacijama ili raspravama kako bi se motivisali da uzmu učešće. Problem je i što se tokom javnih rasprava uz nacrt zakona ne predlažu i nacrti podzakonskih akata, koji razrađuju primjenu zakona u detaljima, pa je zainteresovana javnost uskraćena za potpuno razumijevanje cilja i duha zakona, a samim tim i onemogućena da pruži potpuni doprinos. Takođe, koraci izrade zakona nakon sprovedene javne rasprave nijesu precizno definisani. Dešavalo se i da predlog zakona, utvrđen na Vladi, uvodi značajne novine, koje nijesu rezultat dobijenih mišljenja i sugestija tokom javne rasprave.

Skupština i orodnjavanje: Skromni rezultati

Nakon eventualnih izmjena i dopuna teksta, predlog zakona se u narednoj fazi dostavlja Skupštini, odnosno nadležnim odborima – Zakonodavnom odboru i matičnom odboru, na razmatranje predloga, koje se još naziva i prvo čitanje³⁹. Matični odbor osim razmatranja predloga zakona, razmatra i mišljenja koja mu dostavljaju drugi odbori koji su razmatrali predlog zakona i u izvještaju koji podnosi Skupštini iznosi stav o mišljenju tih odbora.

Od ukupno četrnaest skupštinskih odbora, u pogledu integrisanja rodne perspektive u zakone, važno je naglasiti ulogu Odbora za rodnu ravnopravnost. Osim PAPPR-om, i Poslovnikom Skupštine propisano je da Odbor za rodnu ravnopravnost razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata koji se odnose na ostvarivanje načela rodne ravnopravnosti.⁴⁰ U proteklom sazivu Skupštine, od 2016. do 2020. godine, ovaj Odbor je ukupno razmatrao i dao pozitivno mišljenje na 14 predloga zakona.⁴¹ U većini slučajeva odlučeno je jednoglasno.

38 "Percepcija javne uprave", Institut alternativa, Podgorica, mart 2018.

39 Poslovnik Skupštine Crne Gore ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 017/18 od 20.03.2018).

40 Isto.

41 Sajt Skupštine Crne Gore, Odbor za rodnu ravnopravnost, od prve (22.12.2016.) do 45. sjednice (22.06.2020.)

Osim razmatranja u matičnim i zainteresovanim odborima, poslanici i samostalno ili u grupi mogu razmatrati predlog zakona i predložiti izmjenu. Amandmani se podnose u pisanoj formi, uz obrazloženje, a dužnost nadležnog odbora je da razmotri amandmane i predloži Skupštini da ih (ne) prihvati. Tokom intervjua sa bivšom poslanicom u Skupštini⁴², kao prepreka efikasne participacije poslanika i poslanica i uticaja na poboljšanje teksta zakona navedena je nedovoljna otvorenost nadležnih odbora za sugestije, čak i konstruktivne, koje dolaze od strane opozicije.

Pored PAPRR-a, Plan aktivnosti za rodno odgovornu Skupštinu⁴³ definisao je niz aktivnosti u cilju kontinuiranog integrisanja načela rodne ravnopravnosti u procesu pripremanja zakona i politika. Tako plan predviđa i izmjenu Poslovnika Skupštine kako bi uključio definiciju procedure o procjeni rodnog uticaja, pripremanje obrazaca i metodologije za procjenu, osposobljavanje službe za vršenje ove nadležnosti, izradu analiza zakona i slično. Iako se izvještaji o sprovođenju Plana rodno odgovorne Skupštine ne sačinjavaju, tokom dubinskog intervjua sa bivšom predsjednicom Odbora za rodnu ravnopravnost nam je rečeno da mjere usmjerene na unapređenje orodnjavanja nijesu realizovane.

Važno je napomenuti da su u vrijeme donošenja zakona obuhvaćenih ovom analizom, opozicioni poslanici/-ce bojkotovali rad Skupštine Crne Gore, zbog afere "državni udar" iz 2016. godine. Kasnije su neki od poslanika pridruživali pojedinim sjednicama, određeni su se vraćali i na nekoliko mjeseci (Demokratski front), dok su pojedini ostali dosljedni bojkotu tokom čitavog mandata (Demokratska Crna Gora i Građanski pokret Ujedinjena Reformska Akcija – URA), sve do konstituisanja novog saziva Skupštine nakon izbora 2020. godine.

42 Poslanica u 26. sazivu Skupštine, period od 2016-2020. Godine.

43 Plan aktivnosti za rodno odgovornu Skupštinu Crne Gore, jun 2019 – oktobar 2020.

IZRADA I PRIMJENA ZAKONA O RADU

Analiza praktičnih i strateških potreba žena na tržištu rada

Novi Zakon o radu donesen je krajem 2019. godine, sa ciljem usklađivanja radnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije, konvencijama i preporukama Međunarodne organizacije rada koje je Crna Gora ratifikovala, kao i drugim izvorima međunarodnog prava.

Najvažnija novina Zakona o radu	Glavni nedostatak Zakona o radu
Zakon je onemogućio poslodavcu da prekine radni odnos zasnovan sa ženom na određeno vrijeme, ukoliko ugovor ističe u periodu trudnoće i korišćenja prava na odsustvo zbog održavanja trudnoće.	Zakon ostavlja prostor za diskriminaciju žena jer se vrijeme provedeno na trudničkom i porodiljskom odsustvu ne uračunava u period od 36 mjeseci, nakon kojeg se ugovor o radu transformiše na neodređeno vrijeme.

Zakon sadrži odredbe koje se tiču isključivo potreba žena i njihove zaštite na tržištu rada, a ove odredbe su uključene uglavnom zbog obaveze Crne Gore da zakonodavstvo usaglasi sa onim što propisuju Direktiva o zaštiti porodilja i dojilja, Direktiva o okvirnom sporazumu o roditeljskom odsustvu i druge.⁴⁴ Kao značajne novine, u pogledu zaštite žena na tržištu rada, izdvajaju se zabrana poslodavcu da odbije da zaključi ugovor o radu sa ženom zbog trudnoće, zabrana nuđenja izmjene ugovora pod nepovoljnijim uslovima zbog trudnoće, rođenja ili dojenja djeteta. Zatim, uvedeno je davanje prava trudnicama na dan odsustva sa rada u toku mjeseca radi obavljanja prenatalnih pregleda, kao i zabrana poslodavcu da otkaže ugovor o radu trudnoj zaposlenoj i zaposlenoj za vrijeme korišćenja prava na porodiljsko i roditeljsko odsustvo.⁴⁵

Kada je riječ o radnoj grupi za izradu nacrtu zakona o radu, izostalo je učešće predstavnika i predstavnica organizacija civilnog društva koje se bave ženskim pravima. Razlog za to se može potražiti i u ograničavajućem karakteru Uredbe o izboru predstavnika nevladinih

⁴⁴ Intervju sa Zoranom Ratkovićem, generalnim direktorom Direktorata za rad u Ministarstvu rada i socijalnog staranja, od 20.05.2020. godine u prostorijama Ministarstva rada.

⁴⁵ Zakon o radu ("Službeni list Crne Gore", br. 074/19 od 30.12.2019), čl. 121, 122 i 123.

organizacija koja prioritet daje organizacijama koje usko djeluju u oblasti na koju se zakon odnosi. U radnoj grupi za izradu Zakona o radu, kao član radne grupe u ime NVO sektora učestvovao je predstavnik nevladinog udruženja za prava radnika - "Status".⁴⁶

U okviru pripreme Zakona o radu, predstavnica Ministarstva za ljudska i manjinska prava učestovala je u radu radne grupe. Na taj način je ostvarena obaveza davanja mišljenja Ministarstva sa aspekta integrisanja rodne perspektive, definisana PAPRR-om. Načelnica Odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti u MLJMP naglasila je da se njeno učešće u procesu sastojalo u prisustvovanju inicijalnim sastancima radne grupe za izradu zakona.⁴⁷ Ona je tokom sastanaka sugerisala usklađivanje sa direktivama EU koje se tiču zaštite zdravlja trudnica, porodilja i dojilja na radu, sprovođenja okvirnog sporazuma o roditeljskom odsustvu i drugih direktiva u domenu rodne ravnopravnosti. Kako je izrada navedenog zakona trajala naredne dvije godine, a nisu sačinjavani zapisnici sa sastanaka radne grupe, nemoguće je procijeniti u kom pravcu je radna grupa dalje razmatrala položaj žena, i zaštitu njihovih prava na tržištu rada.

Pozitivni aspekti pripreme Zakona o radu su produženo trajanje javne rasprave o nacrtu zakona, koja je trajala pedeset dana - deset dana duže od zakonskog minimuma. Tokom rasprave organizovana su tri okrugla stola u Budvi, Bijelom Polju i Podgorici, sa ciljem bolje geografske pokrivenosti. Prethodno su organizovane i javne konsultacije u trajanju od dvadeset dana.

Ipak, iako zakon posebno uređuje pitanja zaštite žena, Ministarstvo rada nije poziv za učešće u javnoj raspravi ciljano uputilo na adrese onih koji imaju ekspertizu u ovoj oblasti, i koji bi mogli dati doprinos unapređenju zakonskih rješenja, kao što su organizacije koje se bave ženskim pravima u Crnoj Gori. Pozivi su isključivo objavljeni na sajtu Ministarstva rada i socijalnog staranja, i na portalu eUprava. Tokom javne rasprave o Zakonu o radu, samo je "Udruženje Roditelji" od organizacija koje se bavi ženskim pravima uzelo učešće.

Takođe, prevelik protok vremena od održane javne rasprave u 2017. godini do usvajanja zakona na samom kraju 2019. godine, onemogućio je zainteresovane strane kao što su sindikati, udruženja i nevladine organizacije da kontinuirano prate izmjene teksta zakona, kako su nam ukazali tokom održane fokus grupe. Sa druge strane, smatraju da je ovako dug vremenski period omogućio poslodavcima da lobiraju i stvaraju pritisak u cilju izmjene zakona koja bi im omogućila uštede u finansijskom smislu. Kao jedan od primjera navode i da su sasvim slučajno u toku ovog perioda saznali da je, inicijalno dogovorena odredba o

46 "Nacrt Zakona o radu: Udruženje za prava radnika smatra da se Nacrtom zakona ukidaju prava radnika i diskriminišu građani", dostupno na: <https://bit.ly/3iafmQ2>

47 Dubinski intervju sa Biljanom Pejović, načelnicom Odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti u Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, sproveden 30. novembra 2020. godine.

zaštiti trudnica i porodilja od uskraćivanja produženja ugovora, ipak povučena. Nakon toga su napravili dodatnu inicijativu prema Ministarstvu rada i socijalnog staranja, pa je ova odredba ipak našla svoje mjesto u usvojenoj verziji zakona.⁴⁸

Iako donosi pozitivne novine za zaštitu žena, proces izrade Zakona o radu nije do kraja uvažio potrebe smanjenja rodnog jaza na tržištu rada. U prilog tome govori i činjenica da je javna rasprava, umjesto da ublaži negativne uticaje neravnopravnosti - poslužila da se unazade određena rješenja koja su ženama prvobitno garantovala veći stepen zaštite. Telekom, Udruženje banaka, Američka privredna komora i DOO Komunalno Budva zahtijevali su da se u period trajanja ugovora na određeno vrijeme ne uračunava period održavanja trudnoće kod žena, što je prihvaćeno i postalo sastavni dio zakona.

Podsjećamo, period trajanja ugovora na određeno vrijeme u velikoj mjeri određuje buduća radna prava. Zaposleni na određeno vrijeme mogu biti angažovani najduže 36 mjeseci, nakon čega moraju dobiti ugovor o radu na neodređeno vrijeme, odnosno stalni radni odnos koji omogućava i veća prava. Nakon javne rasprave, zahtjev biznis zajednice je prihvaćen, čime su trudnice dovedene u neravnan položaj s obzirom na to da će morati duže da čekaju na eventualnu transformaciju radnog odnosa. Time je ostavljen prostor za diskriminaciju po osnovu materinstva⁴⁹. Objašnjenje ovakvog toka rada na pojedinim odredbama se može pronaći i u izostanku temeljnog promišljanja o potrebama žena i muškaraca i diskusije o potencijalnim korisnim rješenjima. Unapređenje ženskih prava u novom Zakonu više je posljedica "automatizovanog" transponovanja EU direktiva. Ovakvo usklađivanje zakonskih rješenja sa tekovinama EU, iako doprinosi boljoj zaštiti prava, ne počiva na detaljnoj analizi trenutnog stanja i različitih praktičnih i strateških potreba žena i muškaraca u sektoru rada, kako bi se rješavali konkretni i specifični problemi na koje žene u Crnoj Gori nailaze.

Centar za ženska prava je takođe ukazao da predlog zakona treba dodatno usaglasiti sa novom Direktivom EU o ravnoteži poslovnog i privatnog života, koja ima za cilj da osigura fleksibilnije radno vrijeme, kao i plaćeno roditeljsko odsustvo za očeve i druge staratelje (četiri mjeseca rezervisana za oca, od kojih barem jedan mora biti neprenosiv na majku). Tako bi se uspostavila ravnopravnija podjela porodičnih obaveza, očevi dobili više mogućnosti za brigu o djeci, a žene dobile više prilika za plaćeni rad.

48 Nalazi sa fokus grupe sa predstavnicima/-cama sindikata, udruženja i NVO, koja je održana 27.11.2020. godine.

49 Osvrt Centra za ženska prava na novi predlog Zakona o radu, 28.11.2019. godine, dostupno na: <http://bit.ly/2KccWnz>

Ocjena rodnog uticaja Zakona o radu

Izveštaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa (RIA) za Zakon o radu kao kategoriju lica na koja će zakon uticati definiše "poslodavce" i "zaposlene", i u odnosu na ove dvije kategorije daje pregled pozitivnih i negativnih, direktnih i indirektnih uticaja. Analiza uticaja propisa ne pruža podatke raščlanjene po polu, ali ni po drugim važnim varijablama kao što su starost, etnička pripadnost, ruralno ili urbano prebivalište, bračni status i slično. Ovo su sve osnovi za višestruku i intersekcionalnu diskriminaciju u oblasti rada iz kojih je neophodno specifičnije definisati korisnike i korisnice zakona. Ipak, u poređenju sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju i Zakonom o privrednim društvima, čiji stepen orodnjenosti je takođe obuhvaćen analizom, obrazloženje za donošenje zakona koje je sastavni dio predloga Zakona o radu je sadržajno i detaljno, te obrazlaže kakav će uticaj imati zakon na žene.

Ovakav pristup i neka od prethodno navedenih rješenja pokazuju da zakon nije rodno neutralan, već da se može ocijeniti kao rodno osjetljiv. Posebne rodne razlike su uzete u obzir, prepoznata je razlika u položaju muškaraca i žena i preduzete su mjere u skladu sa tim. Ipak, kako bi svi zakoni, pa i Zakon o radu, bili rodno transformativni, oni moraju otići korak dalje od onoga što su praktične potrebe žena i muškaraca koje su povezane sa njihovim društveno uslovljenim rodnim ulogama, i rješavati ono što su njihove strateške potrebe koje doprinose iskorjenjivanju zavisnosti žena od muškaraca.

Predlog Zakona o radu u Skupštini: Analiza amandmana i rasprava

Predlog Zakona o radu dostavljen je matičnom odboru, odnosno Odboru za zdravstvo, rad i socijalno staranje, koji je nakon razmatranja i pravno-tehničkih korekcija glasao za navedeni zakon. Mišljenje na predlog zakona dao je i Odbor za rodnu ravnopravnost, koji je nakon razmatranja predloga, većinom glasova odlučio da podrži predlog. Iako je odbor podržao predlog, predsjednica ovog radnog tijela je naknadno, putem podnošenja amandmana sa partijskim kolegom ipak zatražila izmjene zakona. Predloženo je da zakon propiše da porodijsko odsustvo u trajanju od 70 dana od rođenja djeteta mogu da koriste oba roditelja istovremeno, ako je rođeno dvoje ili više djece. Navedeni amandmani su prihvaćeni.

Amandman koji se takođe odnosi na višeploidnu trudnoću predložio je i nezavisni poslanik. Imajući u vidu da ovakve trudnoće predstavljaju visoko rizične trudnoće i zahtijevaju veći obim psihičkog i fizičkog napora nakon porođaja, predložio je da se kod višeploidne trudnoće roditeljsko odsustvo produži za 180 dana za svako dijete posebno. Ovaj amandman nije usvojen od strane odbora. Dodatno, nisu usvojeni ni amandmani kojima se tražilo skraćivanje

isuviše dugog perioda od 36 mjeseci trajanja ugovora na određeno. Nezavisna poslanica koja je podnijela ovaj amandman obrazložila je da se na ovaj način zaposleni drže u neizvjesnosti od mogućeg otkaza o radu i onemogućavaju se planiranje porodičnih aktivnosti. Takođe, amandmanima je traženo i brisanje članova za koje je poslanica tvrdila da predstavljaju ogromno diskreciono pravo poslodavcima da donesu odluku o otkazu ugovora, te da kroz nesigurnost radnog mjesta i zaposlenja utiču na planiranje porodičnog života zaposlenih. Amandmani nisu prihvaćeni, a poslanica koja ih je podnijela nije dobila obrazloženje zbog čega su njene sugestije odbijene.⁵⁰

Rodno zasnovana statistika u oblasti rada i radnih odnosa: Bez okvira za praćenje i procjenu učinka/evaluaciju zakona

Kako bi se u potpunosti uspostavilo rodno senzitivno zakonodavstvo i mehanizam za praćenje rodne ravnopravnosti u oblasti rada, kao i osigurala uspješnost primjene Zakona o radu, neophodno je postojanje rodno senzitivnih, kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja primjene ovog zakona.

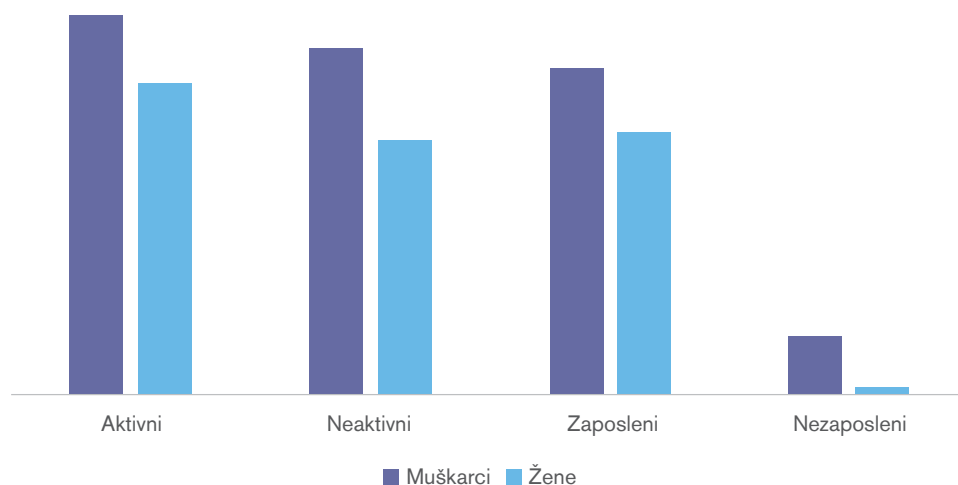
Rodno osjetljivi indikatori pretpostavljaju postojanje rodno zasnovane statistike, na osnovu koje bi se definisao pravac u kojem treba dalje kreirati javne politike. Tako na primjer, nije moguće pratiti uspješnost praktikovanja roditeljskog odsustva očeva jer ne postoje podaci o tome koliko je očeva koristilo roditeljsko odsustvo. Navedeno direktno utiče na uspostavljanje ravnopravnije podjele porodičnih obaveza.

Kada su u pitanju dostupni, rodno raščlanjeni podaci o položaju žena na tržištu rada, a koje donosioci odluka mogu koristiti kako bi ublažili rodni jaz zakonima, strategijama i planovima - ključni izvor podataka predstavlja Anketa o radnoj snazi⁵¹ koju Uprava za statistiku sprovodi o ekonomski aktivnom stanovništvu u Crnoj Gori. Podaci dobijeni anketom prikazuju broj nezaposlenih lica i stopu nezaposlenosti, prema polu i prema kvartalima u godini. Uprava za statistiku takođe sačinjava i saopštenje o izvršenoj anketi i prikazuje broj neaktivnog stanovništva, zaposlenog i nezaposlenog stanovništva prema polu koji može poslužiti donosiocima odluka da utvrde na koji način da politikama poboljšaju zaštitu i uključivanje žena na tržište rada. Za razliku od Uprave za statistiku koja podatke obrađuje na kvartalnom nivou, Zavod za zapošljavanje Crne Gore objavljuje mjesečne statističke biltene koji sadrže i statističke podatke razvrstane prema polu. Posljednji objavljen bilten Zavoda za zapošljavanje, koji nudi pregled o nezaposlenosti i zapošljavanju, slobodnim radnim

50 Izvještaj odbora koji je razmatrao i odbio usvajanje predloženih amandmana ne daje obrazloženje iz kojeg razloga su odbijeni, dok nam je prilikom intervjua sa nezavisnom poslanicom koja je podnijela predložene amandmane rečeno da obrazlaganje odbijanja nije sprovedeno ni na sjednici odbora na kojoj je uzela učešće.

51 Anketa o radnoj snazi, Uprava za statistiku. Dostupno na: <https://bit.ly/3bCtvEE>

mjestima, pregledu nezaposlenih lica koja traže zaposlenje i slično⁵², pokazuje da je od ukupnog broja nezaposlenih lica 59% žena, ili 25.476 žena od ukupno 43.065 nezaposlenih.



Grafik 1. Radno sposobno stanovništvo prema aktivnosti i polu (u hiljadama)⁵³

Važnost rodne statistike za unapređenje rodne ravnopravnosti na tržištu rada, prepoznata je i PAPRR-om. U okviru cilja osiguravanja efikasne primjene zakona i smanjene rodno bazirane diskriminacije na tržištu rada, našli su se i prikupljanje, objedinjavanje i obrađivanje statističkih podataka po polu o diskriminaciji i mobingu zaposlenih.

Tako je godišnje izvještaje o mobingu, raščlanjene po polu moguće dobiti iz godišnjeg izvještaja Uprave za inspekcijske poslove⁵⁴. Prema izvještaju za 2019. godinu podneseno je 13 inicijativa koje su se odnosile na mobing, od čega sedam muškaraca i šest žena. Ipak, izvještaj Inspekcije ne pruža rodno raščlanjeni pregled podataka po ostalim inicijativama, kao što su one koje su se odnosile na nezaključivanje ugovora o radu ili neprijavljivanje zaposlenih na obavezno socijalno osiguranje. Takođe, nema dostupne rodne statistike u pogledu inicijativa u konkretnoj godini, a koje su se odnosile na prijavu diskriminacije i pokretanje postupka inspekcijskog nadzora zbog povrede prava iz radnog odnosa kroz diskriminaciju zaposlenih. Iz tog razloga možemo zaključiti da cilj u dijelu prikupljanja navedenih statističkih podataka iz oblasti rada nije realizovan.

52 Mjesečni statistički bilten, Zavod za zapošljavanje Crne Gore, Podgorica, septembar 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3smtTwK>

53 Saopštenje o anketi o radnoj snazi, II kvartal 2020. godine, Uprava za statistiku, Podgorica, septembar 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2Llg1Cz>

54 Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2019. godinu, mart 2020. godine, dostupno na: <http://bit.ly/2XzEVRn>

Ombudsman u svom godišnjem izvještaju o radu takođe ukazuje na pitanje diskriminacije po osnovu, pola pa se u izvještaju za 2019. godinu navodi da je pred institucijom Zaštitnika u izvještajnoj godini pol konstituisao osnov pritužbi u 20 predmeta.⁵⁵ Zaštitnik je u navedenom izvještaju upozorio na nisku stopu radne aktivnosti žena u Crnoj Gori, napominjući da ih to stavlja u kategoriju osoba sa visokim rizikom ekonomske zavisnosti od drugih članova porodice, tj. izloženosti ekonomskom siromaštvu. Zaključuje i da je neophodno uvođenje snažnijih mjera kako bi se podstaklo veće uključivanje žena na tržište rada.

Oblast u kojoj rodna statistika nije uspostavljena, a koja je od velike važnosti za unapređenje ravnopravnosti, jeste i statistika o razlikama u zaradama u odnosu na pol. Posljednji podaci vrijednosti srednje mjesečne zarade izračunati su 2014. godine⁵⁶, što onemogućava praćenje uspješnosti zakona, strategija i programa koji bi trebali da doprinesu smanjenju jaza u zaradama.

Indeks rodne ravnopravnosti⁵⁷, koji je po prvi put za Crnu Goru izračunat 2019. godine, pruža pregled statističkih podataka o položaju žena na tržištu rada, naročito u pogledu stope zaposlenosti, trajanja radnog vijeka, strukture zaposlenosti, uslova rada u pogledu fleksibilnosti, indeksa izgleda u karijeri. Pored kvantitativnih, Indeks pruža i kvalitativne pokazatelje dobijene prilikom ankete sprovedene sa ženama, u vezi sa preprekama za zapošljavanje.

Sve navedeno može pružiti polaznu osnovu za izradu zakona i strategija koji će ublažiti neravnopravnosti žena i muškaraca. Na drugoj strani, međutim, u zvaničnim izvještajima o radu sudova nema ni podataka o broju radnih sporova koje su pokrenule žene niti o njihovim ishodima.

Dodatno, kako bi se obezbijedila cjelovita slika stanja položaja žena na tržištu rada i iskoristila za unapređenje stanja odgovarajućim javnim politikama, nije dovoljno samo prikupljati kvantitativne informacije, već i kvalitativne koji mogu pokazati dublje suštinu problema i dati inpute koji nisu dostupni u statistici. Tako nam svojevrzne studije slučaja mogu ukazati na suštinu problema i manjkavosti određenih, možda i dobrih rješenja. Kao ilustracija navedenog se može uzeti kršenje prava na porodijsko odsustvo u kojem je nedavno službenici Ministarstva unutrašnjih poslova zbog trudnoće okončan radni odnos. Slučaj pokazuje otvoreno kršenje propisa o službeničkim odnosima, zloupotrebe ugovora o privremenim i povremenim poslovima, te izokretanje duha zakona.⁵⁸

55 Izvještaj o radu za 2019. godinu, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, str. 166, Podgorica, mart, 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3sitNXf>

56 Anketa Eurostata o strukturi zarada u Crnoj Gori.

57 Indeks rodne ravnopravnosti, Crna Gora, Olivera Komar, 2019. godina.

58 Diskriminacija u MUP-u: Otvoreno kršenje propisa, Institut alternativa, 09.10.2020., dostupno na: <http://bit.ly/2XCnU95>

Istraživanje Centra za ženska prava iz 2019. godine⁵⁹ može poslužiti kao primjer ciljanog prikupljanja podataka u odnosu na kvalitet određenih zakonskih rješenja iz oblasti rada. Sprovedenim ispitivanjem utvrđeno je kršenje prava na porodiljsko i trudničko odsustvo koje bi trebalo da štiti Zakon o radu. Tom prilikom je 35% ispitanica izjavilo da nisu bile plaćene ili nisu imale beneficije tokom porodiljskog odsustva. Od ispitanih žena koje su otišle na porodiljsko odsustvo, 42% se nije kasnije vratilo na svoje radno mjesto, dok je više od polovine ispitanica reklo da je poslodavac raskinuo ugovor.

59 Rodno zasnovana diskriminacija u oblasti rada i zapošljavanja u Crnoj Gori, Centar za ženska prava, 2019, str. 30.

IZRADA I PRIMJENA ZAKONA O PRIVREDNIM DRUŠTVIMA

Analiza praktičnih i strateških potreba žena u oblasti preduzetništva

Zakon o privrednim društvima je od 2002. godine mijenjan šest puta, što je doprinijelo nejasnoćama u njegovoj primjeni i tumačenju. To je bio i osnovni razlog za donošenje novog Zakona, čija izrada je započeta 2014. godine. Pored navedenog, razlog za izradu novog zakonskog akta je i usklađivanje sa direktivama Evropske unije, kao i unapređenje i razvoj poslovnog i investicionog ambijenta. Ipak, uklanjanjem prepreka za žensko preduzetništvo Zakon se nije bavio ni u jednom od svojih jedanaest djelova.

Zakon o privrednim društvima reguliše pitanja osnivanja, upravljanja, restrukturiranja i predstavljanja privrednih društava, kao i druga pitanja od značaja za funkcionisanje ovih subjekata. Ni u jednom od svojih članova ni stavova ovaj Zakon se ne bavi na poseban način strateškim i praktičnim potrebama žena, kao ni preprekama za pokretanje biznisa. U odnosu na prethodno analizirani Zakon o radu, za koji se može reći da je rodno osjetljiv jer se bavi pitanjima zaštite žena na radu, Zakon o privrednim društvima je u najmanju ruku rodno neutralan. Zakon ignoriše postojanje rodnog jaza između žena i muškaraca koji se bave preduzetništvom, i ne daje zakonska rješenja za ublažavanje jaza.

Predstavnica Ministarstva ekonomije, koje je predlagač zakona, napomenula je da su norme Zakona o privrednim društvima iste za sve jer je zakon sistemski i ima za cilj da reguliše pitanja osnivanja, upravljanja, restrukturiranja i predstavljanja privrednih društava.⁶⁰ Ipak, suština orodnjavanja javnih politika je upravo suprotna pristupu "jedna mjera za sve" jer muškarci i žene nisu u jednakom položaju. Samim tim, jednake mjere nijesu dovoljne da doprinesu smanjenju rodnog jaza.

Prilikom izrade zakona, a smatrajući da to nije tema Zakona o privrednim društvima, nije izvršena temeljna rodna analiza onoga što su praktične i strateške potrebe žena. Tako nije posebno razmatrano npr. pitanje osnivanja ili upravljanja privrednim društvom, kako bi se obezbijedilo da zakonske odredbe budu usklađene sa potrebama žena i omoguće bolji ambijent za njihovo aktivnije djelovanje. O lošem stanju ženskog preduzetništva svjedoči

⁶⁰ Dubinski intervju sa Renatom Milutinović, načelnicom Direkcije za industrijski razvoj u Ministarstvu ekonomije, maj, 2020. godine.

podatak da samo 9,6%⁶¹ ukupnih registrovanih firmi čine preduzeća u vlasništvu žena i da su one vlasnice samo 4% svih nekretnina⁶². Ovo onemogućava njihovo pokretanje biznisa s obzirom da je za dobijanje start-up kredita potrebno posjedovanje početnog kapitala.

Dodatno, nacrt, predlog, kao ni usvojena verzija Zakona o privrednim društvima ne sadrže član koji se odnosi na upotrebu rodno osjetljivog jezika. Zakon kao one koji mogu obavljati privrednu djelatnost, između ostalog, prepoznaje preduzetnika, ali ne i preduzeticu. Pravno tehnička pravila za izradu propisa sa smjernicama za usklađivanje propisa Crne Gore sa pravnim poretkom EU iz 2010. godine⁶³ su predložile klauzulu o upotrebi rodno osjetljivog jezika. Zakon o rodnoj ravnopravnosti propisuje dužnost organa, ali i privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika/-ca da koriste rodno osjetljivi jezik, a za nepoštovanje ove odredbe propisane su i sankcije.

Radna grupa za izradu predloga Zakona o privrednim društvima obrazovana je 2014. godine⁶⁴. Među njenim članovima i članicama nije bilo predstavnika i predstavnica ženskih, kao ni drugih nevladinih organizacija.⁶⁵ Uredba⁶⁶ koja je tada bila na snazi, uređivala je kriterijume i postupak izbora predstavnika nevladinih organizacija u radne grupe organa državne uprave. Reprezentativna organizacija poslodavaca (Unija poslodavaca Crne Gore) uputila je i primjedbu Ministarstvu ekonomije zbog neuključivanja predstavnika Unije. Radna grupa za izradu ovog zakona takođe nije sačinjavala zapisnike o svom radu.

U razgovoru sa Udruženjem preduzetnica i Asocijacijom poslovnih žena Crne Gore odgovoreno nam je da nije bilo saradnje niti kontakta od strane Ministarstva ekonomije prilikom izrade zakona, niti u formi konsultacija niti u formi pozivanja da prisustvuju javnoj raspravi i daju doprinos.

61 Na konferenciji Instituta alternativa "Rodna ravnopravnost i javne politike u Crnoj Gori: Više od matematike", od 4.2.2021. godine, iznijeti su podaci koji ukazuju na porast ženskog vlasništva preduzeća. Navedeno je da je učešće preduzeća u vlasništvu žena u ukupnom broju preduzeća u Crnoj Gori 22,76%, ali za sada ne postoje zvanično objavljene informacije.

62 Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti za period 2017-2021, Program za sprovođenje za 2017. i 2018. godinu, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Podgorica, str. 27.

63 Pravno-tehnička pravila za izradu propisa i Smjernice za usklađivanje propisa Crne Gore sa pravnim poretkom Evropske unije, dostupno na: <http://bit.ly/3bJT3iW>.

64 Rješenje o obrazovanju Radne grupe za izradu Predloga Zakona o privrednim društvima, broj 01-2120/7, Ministarstvo ekonomije, 23. decembar 2014. godine

65 Radnu grupu su činili predstavnici Privredne komore, Centralnog registra privrednih subjekata, Ministarstva ekonomije, Poreske uprave i Privrednog suda, a dodatno je obezbijeđena i podrška Njemačkog društva za međunarodnu saradnju (GIZ), uz angažovanje profesora sa Ekonomskog i Pravnog fakulteta.

66 Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija ("Službeni list RCG" broj 7/21) iz 2012. godine.

Nakon što je radna grupa utvrdila Nacrt Zakona o privrednim društvima, organizovana je javna rasprava u periodu od 12. jula do 30. septembra 2017. godine⁶⁷. Dužina javne rasprave od osamdeset dana pohvalna je i može se uzeti kao pozitivan primjer pružanja dovoljnog prostora zainteresovanim da se uključe u procese kreiranja javnih politika, je jedan od komentara Unije poslodavaca, upućenih ministarstvu tokom javne rasprave. Ipak, ukazuju i da nije uložan dovoljan napor u pogledu veće vidljivosti poziva na javnu raspravu. Naime, primjedba Unije poslodavaca se odnosi na nedovoljnu vidljivost teksta nacrtu koji je Ministarstvo ekonomije objavilo na sajtu ministarstva, ali ne i na drugim kanalima kao što su npr. dnevne novine. Ovo ukazuje na to da preduzetnici, mikro, mala i srednja preduzeća, a koja ne prate redovno sajt ministarstva, nisu mogla biti pravovremeno informisana i pripremljena za javnu raspravu. Primjedbe se odnose i na period održavanja javne rasprave, s obzirom na to da je održana u ljetnjem periodu u kojem su najzahtjevnije aktivnosti u oblasti turizma i ugostiteljstva, građevinarstva, industrije i transporta, što, kako navode, dovodi do smanjene pažnje za učestvovanje u raspravi.

Konačno, okrugli sto u okviru javne rasprave održan je u Podgorici.⁶⁸ Ipak, okrugli stolovi nisu organizovani i na sjeveru i jugu, kako bi se omogućilo učešće privrednih društava iz ovih regija i pokazala dobra volja ministarstva za uključivanjem šireg broja zainteresovanih aktera u proces izrade najznačajnijeg zakona za poslovanje privrednih društava. Iz Ministarstva ekonomije nam je rečeno da pojedinačni pozivi za učestvovanje u javnoj raspravi nisu poslali ciljano organizacijama i udruženjima preduzetnika i preduzetnica, osim Privrednoj komori Crne Gore i Udruženju pravnika Crne Gore.

Ocjena rodnog uticaja Zakona o privrednim društvima

Iako je Zakon o privrednim društvima, u odnosu na druga dva analizirana zakona, najobimniji u pogledu broja članova⁶⁹, paradoksalno, izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa najoskudniji je od tri analizirana izvještaja. Sadržan je na svega tri strane.

O šturosti analize efekata propisa Zakona o privrednim društvima govori i činjenica da je sa svega jednom, opštom rečenicom ponovljenom iz obrazloženja predloga zakona, odgovoreno na set od šest pitanja. Pitanja su sadržana u okviru prvog poglavlja pod nazivom "Definisanje problema", a zahtijevaju odgovor na:

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?

67 Informacija dobijena u toku dubinskog intervjua sa predstavnicom Ministarstva ekonomije, Renatom Milutinović.

68 Okrugli sto je održan 25. septembra 2017. u Privrednoj komori u Podgorici.

69 Zakon o privrednim društvima sadrži više od tri stotine članova.

- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Jedan od odgovora je i da su "česte izmjene i dopune zakona doprinijele da njegova sistematika u značajnoj mjeri postane nejasna u smislu potrebe za nespornim tumačenjem i jednostavnijom primjenom odredaba zakona te da odatle proističe potreba za novim zakonskim aktom". Ovakvim odgovorima ne ostvaraju se ciljevi analize efekata propisa koja bi dala odgovor na to kako će nova regulativa uticati na subjekte i koje konkretne probleme planira da riješi. Strategijom razvoja ženskog preduzetništva⁷⁰ utvrđena je obaveza analize regulatornog okvira po pitanju uslova obavljanja preduzetničke aktivnosti. Kao poseban aspekt ističe se rodost i unapređenje regulatornog okvira na način da isti omogućiti eliminisanje rodne nejednakosti. Međutim, ova aktivnost nije sprovedena niti je razmatrana u kontekstu donošenja Zakona o privrednim društvima.

Nadalje, u odjeljku "Analiza uticaja", predviđenom za tačno definisanje na koga i na koji način će zakonska rješenja imati pozitivnih i negativnih, direktnih i indirektnih uticaja, subjekti su postavljeni preširoko – "privredna društva". Na ovaj način, propuštena je prilika da se analiza efekata propisa dublje pozabavi pojedinačnim sistemskim problemima i preprekama na koje preduzetnici i preduzetnice u Crnoj Gori nailaze u poslovanju, kao i da unaprijedi lakoću njihovog poslovanja. Jedna od barijera u razvoju ženskog, ali i muškog preduzetništva, je loša zakonska regulisanost preduzetnika i preduzetnica kao fizičkih lica, navode predstavnice organizacija koje se bave razvojem ženskog preduzetništva tokom fokus grupe. Iz ovog razloga, najveći je broj onih koji se odluče za osnivanje privrednih društava sa jednim zaposlenim, u cilju optimizovanja poreza i doprinosa. Kao problematično naglašavaju i da u tim slučajevima žena postaje i poslodavac i jedini zaposleni preduzeća, a da u slučajevima trudničkog i porodijskog odsustva ona mora zaposliti nekoga ko bi vodio preduzeće, kako bi mogla primiti naknadu za bolovanje.

Dodatno, u dijelu procjene fiskalnog uticaja kao pozitivna novina navodi se da predlog zakona direktno dovodi do povećanja prihoda u budžetu po osnovu naknada za registraciju privrednih subjekata u Centralnom registru privrednih subjekata (CRPS). Međutim, ovo nije analizirano izvještajem o uticaju propisa s aspekta uticaja na preduzetnike i preduzetnice, mikro, mala i srednja preduzeća i njihovu motivaciju za pokretanjem biznisa.

Na osnovu ukupne analize izvještaja o sprovedenoj analizi uticaja propisa, može se zaključiti da nije sprovedena temeljna i detaljna analiza trenutnog stanja, a naročito iz rodne perspektive. Nigdje u RIA obrascu, kao ni u obrazloženju za donošenje zakona, se na poseban

70 Strategija razvoja ženskog preduzetništva u Crnoj Gori (2015-2020), Ministarstvo ekonomije, str. 28

način ne izdvajaju pitanja potreba žena. Cjelokupan proces pripreme zakonskih rješenja nije uzeo u obzir rodnu dimenziju prepreka za podsticanje preduzetništva u Crnoj Gori. U konačnom, analiza nije izvršena u zadovoljavajućoj mjeri ni u pogledu onih prepreka na koje preduzetnici nailaze u Crnoj Gori bez obzira na pol, iako je kao jedan od osnovnih razloga za usvajanje novog zakona navedeno unapređenje i razvoj poslovnog i investicionog ambijenta.

Upravo treća grupa razloga otvara prostor za detaljnije istraživanje o tome na koji način predložena zakonska rješenja mogu doprinijeti smanjivanju biznis barijera, uvesti olakšice i podsticajni mehanizmi za unapređenje ženskog preduzetništva, ali i preduzetništva u cjelini. Kao novine zakona navode se uvedena obavezna registracija preduzetnika, čime se obezbjeđuje veći stepen pravne sigurnosti za klijente i poslovne partnere fizičkog lica koje obavlja privrednu djelatnost u svojstvu preduzetnika, kao i institut poslovođe kojeg preduzetnik mora ovlastiti za poslovođenje⁷¹, a što je nametnulo dodatne obaveze preduzetnicima i preduzetnicama. Posljednje navedeno rješenje, institut poslovođe, u svojim primjedbama na nacrt Zakona o privrednim društvima naveli su i u Uniji poslodavaca, koji su naglasili da je ova odredba uvedena samo za preduzetnike, te da se time narušava ravnopravnost u odnosu na druge oblike privredne djelatnosti.

Zakon o privrednim društvima u Skupštini, ali ne i Odboru za rodnu ravnopravnost

Nakon utvrđivanja predloga Zakona o privrednim društvima, Vlada je isti dostavila Skupštini Crne Gore radi stavljanja u proceduru, a predlog je razmatran od strane Odbora za zakonodavstvo i Odbora za ekonomiju, finansije i budžet. Odbori su predložili Skupštini da usvoji Predlog ovog zakona. Iako su poslanice i poslanici Skupštine Crne Gore⁷² podnijeli više od 30 pisanih predloga za izmjenu predloga zakona, oni se suštinski nisu odnosili na unapređenje položaja žena preduzetnica, niti su uključivali u svom obrazloženju amandmana rodnu perspektivu. Zakon je usvojen 25. juna 2020. godine, šest godina nakon što je započeta njegova izrada. Odbor za rodnu ravnopravnost nije razmatrao predlog zakona.

⁷¹ Obrazloženju teksta zakona, u drugom dijelu koji se odnosi na preduzetnike (čl. 61-65).

⁷² Podaci sa sajta Skupštine, Predlog zakona o privrednim društvima, amandmani dr Draginje Vuksanović Stanković, Aleksandra Damjanovića, Predraga Sekulića, Nikole Rakočevića, Momčila Martinovića, prof. dr Branka Radulovića, Petra Ivanovića i Jovanke Laličić. Dostupno na: <http://bit.ly/39tG4iH>

Rodno zasnovana statistika u oblasti ženskog preduzetništva

Kako bi kreiranje boljeg investicionog ambijenta za razvoj ženskog preduzetništva i prevazilaženje barijera sa kojima se žene u Crnoj Gori susrijeću prilikom pokretanja biznisa bilo regulisano i na pravi način adresirano javnim politikama, preduslov je postojanje adekvatne rodne statistike koja će doprinijeti određivanju uzroka postojećeg jaza, i obezbijediti praćenje smanjivanja navedenog jaza.

Pokazatelj nedovoljne razvijenosti rodne statistike je nepostojanje sveobuhvatne baze podataka o ženskom preduzetništvu u Crnoj Gori na nacionalnom i lokalnom nivou. Izostaju i podaci o broju žena u upravljačkim tijelima preduzeća kao i na menadžerskim pozicijama. Navedena baza podataka je jedna od aktivnosti predviđenih PAPRR-om u okviru cilja podsticanja ženskog preduzetništva, koja još uvijek nije zaživjela. U obrazloženju izvještaja o sprovođenju PAPRR-a navodi se da MONSTAT ne prikuplja navedene podatke, iz razloga što ova aktivnost nije predviđena petogodišnjim programom zvanične statistike, ni godišnjim planom rada, te ista nije bila planirana niti urađena. Podaci o ženama preduzetnicama nisu dostupni ni u godišnjem izvještaju Poreske uprave, koji, iako vodi statističku evidenciju o registraciji poreskih obveznika u datoj godini u odnosu na preduzetnike i pravna lica, ne nudi podatke raščlanjene po polu.

Osim uspostavljanja baze podataka o ženama preduzetnicama, važno je otići korak dalje i pratiti one pokazatelje koji su uvezani sa uzrocima malog broja žena vlasnica preduzeća, kao što su podaci o posjedovanju imovine. Jedna od skorijih aktivnosti Sekretarijata Savjeta za konkurentnost⁷³, može poslužiti kao primjer dobre prakse u analizi ženskog preduzetništva kao osnova za unapređenje zakonskog okvira i njegove primjene u ovoj oblasti. Naime, Sekretarijat Savjeta je pokrenuo online anketu⁷⁴ koja se bavi pitanjem vlasničke i upravljačke strukture po polu, ograničenjima sa kojima se biznis zajednica suočava, imovinskim stanjem i slično, a sve sa ciljem rodne procjene investicione klime i poslovnog okruženja u Crnoj Gori. Iako anketa nije uvezana sa Zakonom o privrednim društvima, ilustrativan je primjer na kakvim analizama bi javne politike u ovoj oblasti trebale da počivaju kako bi suštinski odgovorile na potrebe preduzetnika i preduzetnica.

⁷³ Savjet je, između ostalog, obrazovan sa ciljem analiziranja važećih propisa sa aspekta njihovog uticaja na poslovni ambijent i konkurentnost.

⁷⁴ Anketa "Rodna procjena investicione klime" Sekretarijata Savjeta za konkurentnost, dostupna na adresi: <http://bit.ly/39rXah3>.

IZRADA I PRIMJENA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O ZDRAVSTVENOM OSIGURANJU⁷⁵

Analiza potreba žena:

Umjesto unapređenja zaštite, borba za status quo

U slučaju predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju, nije formirana radna grupa sastavljena od predstavnika i predstavnica ministarstava, NVO i drugih tijela, a koja bi izvršila analizu trenutnog stanja, razmotrila alternativne načine rješavanja problema i predložila nove članove zakona⁷⁶. Iz Ministarstva zdravlja pojašnjavaju da radna grupa formalno nije napravljena, već da su pravници, zaposleni u Ministarstvu zdravlja, u saradnji sa Fondom za zdravstveno osiguranje, sačinili nacrt zakona koji je zatim dat na javnu raspravu. Preskakanjem ovog prvog koraka u procesu kreiranja javne politike isključena je i mogućnost učešća predstavnika i predstavnica iz civilnog sektora, i mogućnost konsultovanja sa interesnim grupama u pogledu strateških i praktičnih potreba žena i muškaraca na koje će se zakon odnositi.

Nacrt Zakona je poslat Socijalnom savjetu kao i Savjetu za konkurentnost, a prvenstveno radi rješenja u vezi sa bolovanjem, od kojih je dobio pozitivno mišljenje. Sagovornici iz Ministarstva zdravlja navode da nije bilo posebnih konsultacija u toku izrade nacrt zakona sa stručnjacima iz organizacija za zaštitu ženskih prava, udruženjima ljekara i drugima. Prethodno obrazlažu time da Zakon o zdravstvenom osiguranju definiše samo ono što se pokriva o trošku države, dok drugi zakoni kao što su Zakon o zdravstvenoj zaštiti i Zakon o medicinski potpomognutoj oplodnji definišu spektar onoga što spada u navedenu zdravstvenu zaštitu. Navode i da je u izradu navedenih zakona uključena stručna javnost, konkretno ljekari koji se bave medicinski potpomognutom oplodnjom, ginekolozi i drugi.

Dodatno, obaveza iz PAPRR-a da se uključivanje komponente rodne ravnopravnosti sa fokusom na davanje mišljenja MLjMP prilikom izrade svih nacionalnih politika, ni u slučaju ovog zakona nije ispoštovana. Naime, Ministarstvo nije dalo mišljenje i izradilo rodnu studiju kako je to bilo predviđeno.

⁷⁵ Do skupštinske procedure i usvajanja zakon naziv zakona je glasio "Zakon o izmjenama i dopuna Zakona o zdravstvenom osiguranju", a nakon usvajanja dobija naziv "Zakon o obaveznom zdravstvenom osiguranju".

⁷⁶ Dubinski intervju sa Slađanom Pavlović, generalnom direktoricom Direktorata za međunarodnu saradnju i harmonizaciju propisa u Ministarstvu zdravlja, od 29.05.2020.

Nakon izrade nacrtu zakona, Ministarstvo zdravlja je obavilo konsultovanje zainteresovane javnosti u početnoj fazi pripreme Zakona o izmjenama i dopunama zakona⁷⁷. U pogledu ostvarivanja prava žena, izdvaja se komentar IJZCG sa konsultacija, koji predlaže brisanje člana 50 nacrtu Zakona. Ovim članom je prethodno propisano da osiguranik koji želi da mu se pruži zdravstvena zaštita mimo redosljeda sa liste čekanja snosi troškove tako ostvarene zdravstvene zaštite. Dodatno je obrazložena primjedba, navodima da Svjetska zdravstvena organizacija preporučuje da zdravstveni sistem mora težiti da na isti način omogućava dobijanje zdravstvenih usluga svima koji imaju istu zdravstvenu potrebu, a da daje prednost onima čija je zdravstvena potreba veća. Ova primjedba je usvojena, pa je ovaj član izbrisan i nije sadržan u usvojenom zakonu.

Tokom javnih konsultacija pristigao je i komentar koji bi, da je usvojen, ugrozio prava trudnica. Naime, Fond za zdravstveno osiguranje je dostavio predlog izmjene teksta zakona⁷⁸, a u cilju smanjenja zloupotreba od strane privatnih firmi, koje prema navodima Fonda prijavljuju žene koje nisu zaposlene. Dodaju i da, na ovaj način, zbog održavanja trudnoće, a kasnije porodijskog i roditeljskog odsustva primaju naknadu zarade na teret sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja, odnosno na teret sredstava dječije zaštite - tj. iz budžeta države. Iz tog razloga, predloženo je da za ostvarivanje prava na naknadu zarade za vrijeme privremene spriječenosti za rad, staž osiguranja po osnovu zaposlenja podrazumijeva staž osiguranja kod istog poslodavca. Ove primjedbe nisu usvojene zahvaljujući djelovanju Udruženja Roditelja tokom javne rasprave, koje je ukazalo da predložena odredba najozbiljnije krši prava trudnica koje su u radnom odnosu. Dodaju da bi ovakvim izmjenama bila učinjena diskriminacija i drugih zaposlenih koji su privremeno spriječeni za rad, po propisima o zdravstvenom osiguranju, te da ovakav predlog može imati samo negativne posljedice, kako za pojedince, tako i za društvo u cjelini.

Fond za zdravstveno osiguranje je takođe, u pogledu prava na tri pokušaja vantjelesne oplodnje uz pomoć asistiranu reproduktivnu tehnologiju (ART) kod žena do navršene 44. godine života, koja nema djece ili ima manje od dvoje žive djece rođene u istoj bračnoj odnosno vanbračnoj zajednici – predložio smanjenje godina života žene na 42 godine života kao uslov za ART. Dok navedeni predlog nije usvojen, usvojen je predlog, takođe Fonda za zdravstveno osiguranje, da se vantjelesna oplodnja ne može izvršiti na teret sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja ukoliko su oba bračna, odnosno vanbračna, supružnika strani državljani.

Osim javnih konsultacija, Ministarstvo zdravlja je održalo i javnu raspravu o Nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju u trajanju od dvadeset dana.

77 Inicijative, predlozi, sugestije i komentari su pristigli od Fonda za zdravstveno osiguranje, Instituta za javno zdravlje (IJZCG), Predstavništva UNHCR u Crnoj Gori i Udruženja doktora medicine privatne prakse Crne Gore.

78 Konkretno član 14 stav 2.

Ipak, kao ni u slučaju Zakona o radu i Zakona o privrednim društvima, organizacije koje se bave zaštitom ženskih prava nisu na poseban način pozvane za učešće u javnoj raspravi.

Ono što je novina i pozitivan iskorak zakona u pogledu zaštite majki jeste uvođenje, umjesto dosadašnjih 70%, 100% naknade zarade za lica čija su djeca oboljela od malignih bolesti. Roditeljima će novim zakonom biti refundirana cjelokupna naknada zarade kada po ovom osnovu budu koristili bolovanje, a prema predlogu Unije poslodavaca tokom javne rasprave.

Ocjena rodnog uticaja izmjena Zakona

Izveštaj o analizi uticaja propisa predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju kao subjekte na koje će predložena zakonska rješenja imati pozitivan uticaj definiše osigurana lica i izabrane doktore.

Dakle, iako se zakon u određenim svojim djelovima bavi zaštitom prava žena, kao što je uređena zdravstvena zaštita i usluge koje se pružaju tokom i nakon trudnoće ili u pogledu postupaka medicinski potpomognute oplodnje, analiza uticaja propisa nije utvrđivala postignut stepen zaštite žena, trudnica, majki kao ni moguće opcije za ostvarivanje njihovih potreba. Razlozi za donošenje zakona u tekstu Obrazloženja predloga su istovjetni kao u obrascu izveštaja o sprovedenoj analizi uticaja, te ni oni na poseban način ne analiziraju uticaj na strateške i praktične potrebe žena i muškaraca.

Skupštinska procedura: Zdravstveno osiguranje nije bilo predmet interesovanja poslanika/-ca

Za razliku od prethodno analizirana dva zakona, predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju je u Skupštini Crne Gore usvojen bez podnošenja amandmana poslanica i poslanika, i bez glasova protiv usvajanja zakona prilikom glasanja. Zakon je, nakon razmatranja Odbora za zdravstvo, rad i socijalno staranje i Zakonodavnog odbora i njihovom podrškom predloženom tekstu, usvojen sa glasovima 41 poslanika i poslanica.

Iako Odbor za rodnu ravnopravnost razmatra predloge zakona koji se odnose na ostvarivanje načela rodne ravnopravnosti između ostalog i u oblasti zdravstva, odbor nije razmatrao predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju. Tako je izostalo dodatno unapređenje teksta zakona, a naročito onih odredba koje se isključivo odnose na zaštitu žena u konkretnom zakonu, kao što su finansiranje potpomognute oplodnje.

Treba napomenuti da iako se Zakon nije našao na dnevnom redu Odbora za rodnu ravnopravnost, Odbor je tokom svog mandata sproveo konsultativno saslušanje na temu

”Kako do najboljih rješenja u zakonu o medicinski potpomognutoj oplodnji”⁷⁹. Na osnovu ovog saslušanja, regulisano je zdravstveno osiguranje žena prilikom ovog postupka. Iako jedini primjer u kojem je je Odbor sproveo konsultativno saslušanje u cilju bolje zakonske definisanosti zakonskih odredaba, navedeno saslušanje se može uzeti kao pozitivan primjer uključivanja stručnjakinja u proces analize trenutnog stanja i uticaja propisa na žene, i u skladu sa tim izrade zakonskog rješenja koje će odgovoriti na potrebe žena.

Rodno zasnovana statistika u oblasti zdravlja i žena: Još uvijek bez posebne statistike u oblasti zdravlja

Kada je riječ o domenu zdravlja Crna Gora je najpribližnija standardima država članica EU, odnosno u tom segmentu je izračunat najmanji rodni jaz, prema podacima Indeksa rodne ravnopravnosti.⁸⁰ Ipak, za potpuniju sliku o stanju zdravlja i pristupu zdravstvenoj zaštiti brojni su pokazatelji da ne postoji dovoljno razvijena kako rodna, tako ni generalna statistika na kojoj bi se moglo analizirati stanje, i u skladu sa raspoloživim podacima, kreirati javne politike u oblasti zdravstva.

MONSTAT, kao nadležno tijelo za proizvodnju zvanične statistike u Crnoj Gori, zdravlje još uvijek nije uvelo kao statističku kategoriju, odnosno domen u kojem prikuplja podatke. Neki od domena prikazanih na sajtu MONSTAT-a⁸¹ u kojima ovo tijelo prikuplja podatke su tržište rada, demografija, životna sredina i šumarstvo, obrazovanje i nauka, socijalna zaštita, ali zdravlje nije prepoznato kao oblast kojoj bi pripao poseban status i u kojoj bi se vršilo prikupljanje podataka.

Tako su za neka od pitanja koja su duboko zabrinula javnost, kao što je prenatalni odabir pola i selektivni prekid trudnoće kod žena, na koji su ukazivale NVO⁸², podaci prikupljeni na osnovu već postojeće, generalne statistike. Naime, ne postoje namjenska prikupljanja podataka u odnosu na koje bi se razvijale dalje mjere u cilju sprečavanja ovakvih trendova u domenu zdravlja, već su NVO do ovih rezultata došle na osnovu MONSTAT-ove statistike o rođenima i umrlima, a koja je pokazala da je rođeno manje djevojčica nego dječaka.

O nedostatku odvojene, ali i ažuriranije zdravstvene statistike govori i podatak da je Indeks rodne ravnopravnosti u dijelu domena zdravlja zasnovan na podacima dobijenim iz Ankete o prihodima i uslovima života koju je MONSTAT sproveo 2017. godine, kao i demografske statistike MONSTAT-a. Sa druge strane, MONSTAT zajedno sa Odjeljenjem za

79 Zapisnik sa 36. sjednice Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore, održane 29. jula 2019. godine;

80 Indeks rodne ravnopravnosti za Crnu Goru, Olivera Komar, 2019. godine, str. 32.

81 Website MONSTAT-a: <http://bit.ly/2LRskpN>.

82 Građani i Vlada podržali ”Neželjenu”, RTCG, 25.04.2018., dostupno na: <http://bit.ly/3bBb4A1>.

rodnu ravnopravnost objavljuje publikaciju "Žene i muškarci u Crnoj Gori"⁸³, ali ova publikacija gotovo da ne sadrži nikakve podatke iz oblasti zdravlja raščlanjene po polu. Na ovo je ukazano i u eksternoj evaluaciji PAPRR-a, upozoravajući da u pogledu primarne, sekundarne, tercijarne i stomatološke zaštite u Crnoj Gori ne postoji rodno zasnovana statistika.

Pored MONSTAT-a, Institut za javno zdravlje (IJZ) je još jedna institucija koja se bavi statističkim istraživanjima, ali i evaluacijom zdravstvenog stanja stanovništva i identifikacijom raznih faktora rizika po zdravlje, te vođenjem registra bolesti. IJZ se u svom radu bavi i analizom stanja i funkcionisanja zdravstvene zaštite koja je, kako navode, sastavni dio procesa planiranja i programiranja zdravstvene zaštite u državi. Međutim, podaci u situacionim analizama⁸⁴ koje IJZ proizvodi u te svrhe nisu rodno raščlanjeni, pa tako npr. ne postoje podaci o broju žena i muškaraca u pogledu hospitalizacije i prosječne dužine liječenja, na osnovu čega se izrađuju planovi rada javnih zdravstvenih ustanova. Takođe, nisu dostupni podaci ni u pogledu stope bolničke smrtnosti kao jednog od pokazatelja kvaliteta rada u bolnicama.

83 Žene i muškarci u Crnoj Gori, MONSTAT, Podgorica, 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3qhNa0v>.

84 Situaciona analiza zdravstvene zaštite u Crnoj Gori za 2018. godinu, Institut za javno zdravlje, Podgorica, decembar 2019. godine, dostupno na: <https://bit.ly/39yt00o>.

ŠTA DALJE?

Iako Zakon o rodnoj ravnopravnosti⁸⁵ članom 3 propisuje da su državni organi, organi državne uprave i lokalne samouprave dužni 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 muškarca, to za sada ostaje samo slovo na papiru jer organi ne primjenjuju ovu odredbu u praksi.

Kako bi se prekinula diskriminacija po osnovu pola i obezbijedile jednake mogućnosti žena i muškaraca, neophodno je orodnjavanje ne samo tri zakona obuhvaćena analizom, već i generalnog zakonodavstva jer ono ima direktan uticaj na kvalitete života građana i građanki. Ipak, prilikom izrade zakona u Crnoj Gori ne vrši se detaljna rodno fokusirana analiza koja bi obezbijedila cjelovito sagledavanje potreba, prioriteta i problema žena i muškaraca.

Uprkos dobroj namjeri da se integrisanje rodne perspektive u crnogorsko zakonodavstvo dodatno razradi PAPRR-om i sprovede u djelo, njegovo sprovođenje je pokazalo da su određeni ciljevi plana kao što je davanje mišljenja od strane Odjeljenja za rodnu ravnopravnost na sve predloge zakona - nerealni i maksimalistički sa postojećim kapacitetima. Dodatno je otežano sprovođenje ovog cilja nepreciznim definisanjem očekivanja od državnih organa u pogledu orodnjavanja. Ministarstva su ovo često koristila za arbitrarnu procjenu o tome šta predstavlja integrisanje rodne perspektive, navodeći da "koriste rodno senzitivni jezik".

Sa druge strane, primjetan je nedostatak ljudskih, materijalnih, organizacionih i tehničkih kapaciteta tijela koja su nadležna za orodnjavanje javnih politika i na čijem unapređivanju se mora raditi. U prvom redu to je Odjeljenje za poslove rodne ravnopravnosti koje, u odnosu na broj sistematizovanih radnih mjesta i tehničku opremljenost, ima nesrazmjeran broj nadležnosti i nema dovoljno kapaciteta da daje mišljenja na sve predloge zakona.

Ni skupštinski Odbor za rodnu ravnopravnost nije na visini zadatka kada je u pitanju orodnjavanje javnih politika. U prilog tome govori i podatak da je za četiri godine mandata Odbor mišljenje dao na ukupno 14 predloga zakona, i da su svi zakoni predloženi za usvajanje. Kontrolni i konsultativni mehanizmi koji bi mogli biti stavljeni u svrhu orodnjavanja, odnosno konsultovanja sa stručnjakinjama i stručnjacima u pogledu potreba žena, takođe nisu iskorišćeni u dovoljnoj mjeri. Na drugoj strani, Savjet za rodnu ravnopravnost nije imao pozitivne efekte na unapređenje rodnog zakonodavstva, ali ni rodne ravnopravnosti uopšteno. Od svog konstituisanja 2016. godine, ovo tijelo se sastajalo samo dva puta, a kao jedan od razloga za nefunkcionalnost intervjuisane članice navode prevelik broj članova i članica ovog tijela, i nemogućnost postizanja kvoruma potrebnog za rad.

⁸⁵ Zakon o rodnoj ravnopravnosti ("Sl. list RCG", br. 46/07 od 31.07.2007 i "Sl. list Crne Gore", br. 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 35/15 od 07.07.2015).

Procedure izrade zakona, od samog početka u radnim grupama pa do izglasavanja u plenumu Skupštine nedovoljno su transparentne, nedovoljno inkluzivne i participativne i u konačnom nedovoljno orodnjene. S tim u vezi, potrebno je obezbijediti da se čuje glas svih zainteresovanih i stručnih strana, uključujući nevladine organizacije za zaštitu ženskih prava, ali i ostalih organizacija, udruženja i sindikata koji se u okviru svog djelovanja između ostalog bave i zaštitom ženskih prava. Ipak, predstavnici NVO i sindikata ističu da od strane državnih organa nisu proaktivno informisani o mogućnostima učešća u izradi zakona koje bi mogle biti prilike za rodno osjetljive intervencije u cilju izrade zakona koji će uvažiti posebne potrebe žena i muškaraca. Takođe, veliki protok vremena od sprovođenja javne rasprave do utvrđivanja predloga zakona od strane Vlade, zamarajuće djeluje na zainteresovane strane i negativno utiče na njihove kapacitete da utiču na javne politike.

Sama analiza uticaja propisa (RIA) koju predlađač u postupku pripreme zakona i drugih propisa sprovodi je, prema planu Vlade do 2020. godine, trebala da se sprovodi u punom kapacitetu. Potpuna RIA bi podrazumijevala analizu uticaja kojom se uzimaju u obzir i faktori kao što su uticaj na rodnu ravnopravnost, ali i na životnu sredinu, ljudska prava i ostalo. Iako obećana, sveobuhvatna RIA nije uvedena tokom 2020. godine, a analiza pokazuje da se ni postojeća, tzv. simplifikovana RIA, ne sprovodi na pravilan način i da se RIA obrasci popunjavaju isključivo formalno, bez navođenja uticaja propisa u odnosu na različite kategorije društva.

Kao nalaz koji najviše zabrinjava i upozorava, a do kojeg se došlo ovom analizom, izdvaja se popuštanje institucija pod pritiskom lobiranja od strane kompanija koje imaju finansijski interes zbog izmjene zakona, a na uštrb prava žena. Ilustrativni primjer toga je Zakon o radu, koji je zbog pritiska od strane velikih crnogorskih kompanija definisao da se ženama koje su zaposlene na određeno vrijeme, a na održavanju su trudnoće - to vrijeme neće obračunavati u period od 36 mjeseci koji su neophodni za transformaciju ugovora na neodređeno. Navedena ograničenja pokazuju da nisu stvoreni sistemski preduslovi za orodnjavanje javnih politika u svim oblastima i na svim nivoima donošenja odluka, planiranja i sprovođenja aktivnosti.

PREPORUKE ZA USPOSTAVLJANJE RODNO SENZITIVNOG ZAKONODAVSTVA CRNE GORE

... 01

Vlada Crne Gore treba da izvrši izmjenu Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, kako bi se omogućilo da i nevladine organizacije koje se bave pitanjem položaja žena i ostalim horizontalnim pitanjima mogu da učestvuju u radnim grupama za izradu zakona, pored člana NVO iz oblasti koja je predmet zakona;

..... 02 ..

Uredbu je potrebno izmijeniti i u pogledu daljeg toka rada na javnim politikama, u periodu nakon sprovođenja javne rasprave do utvrđivanja konačnog predloga zakona koji se podnosi u skupštinsku proceduru;

.. 03

Novim PAPRR-om neophodno je realnije planirati i osmisлити podjelu uloga i ciljeve koji se odnose na orodnjavanje javnih politika, na način da se ključni donosioci i donositeljke odluka (ministarstva, parlament) naročito obavežu na sprovođenje rodni analiza i procjenu uticaja u oblastima gdje postoji izražen rodni jaz (domen rada, moći, novca, vremena, obrazovanja, zdravlja);

..... 04 ..

Uprava za kadrove i MLJMP treba da unaprijede programe stručnog usavršavanja u oblasti izrade i evaluacije politika i rodne ravnopravnosti, sa ciljem edukacije državnih službenika i službenica u oblasti orodnjavanja javnih politika;

... 05

Poslovníkom Vlade Crne Gore neophodno je bolje normirati rad radnih grupa u pogledu nadležnosti i dužnosti članova i članica radne grupe, koje bi obuhvatale obavezne i temeljne analize statusa quo u oblasti na koju se zakon odnosi, konsultovanje sa stručnom i zainteresovanom javnošću i uvođenje rodne perspektive. Dodatno, treba utvrditi obavezu sačinjavanja zapisnika sa sjednica radnih grupa za izradu zakona, kako bi se obezbjedila transparentnost i uvid javnosti u njihov rad;

..... 06 ...

Ministarstvo finansija (Direkcija za finansijski sistem i unapređenje poslovnog ambijenta i Direkcija za sprovođenje analize procjene uticaja propisa) treba da izmijeni Obrazac Izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, na način što će u dijelu koji se odnosi na analizu uticaja (dio 4) uvesti pitanje: "Na koji način će rješenja u propisu uticati na žene i muškarce? Odvojeno nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne". Dodatno, potrebno je izmijeniti Uputstvo o sačinjavanju izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa i Priručnik za analizu efekata propisa od strane Savjeta za regulatornu reformu, koji bi uključili korisna uputstva i savjete za sprovođenje rodno senzitivnih analiza uticaja propisa;

... 07

Izmijeniti Poslovníkom Skupštine, u skladu sa Planom aktivnosti za rodno odgovornu Skupštinu Crne Gore, na način da uključuje definiciju procedure o procjeni rodnog uticaja (Dopuna člana 45 Poslovnika gdje bi se Odboru za rodnu ravnopravnost dodale nadležnosti "sprovodi procjenu rodnog uticaja zakonodavstva). Dodatno, izmijeniti Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji Skupštine u članu 7 (Sektor za podršku zakonodavnoj i nadzornoj funkciji Skupštine), gdje pored navoda o procjeni regulatornog uticaja treba dodati navod o procjeni uticaja iz rodne perspektive, i u dijelu opisa zadataka Sekretarijata Odbora za rodnu ravnopravnost dodati navod o procjeni uticaja iz rodne perspektive;

08...

Unaprijediti ljudske, materijalne i tehničke kapacitete Odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti za sprovođenje analize integrisanosti rodne komponente, izmjenom Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji Ministarstva za ljudska i manjinska prava⁸⁶ na način što bi se od umjesto postojeća sistematizovana 4 radna mjesta⁸⁷ predvidio veći broj radnih mjesta za službenice i službenike koji će raditi na obimnom broju aktivnosti koje proističu iz PAPRR-a, uključujući orodnjavanje javnih politika;

09

Unaprijediti rodnu statistiku u Crnoj Gori, odnosno prikupljanje rodno raščlanjenih podataka od strane Uprave za statistiku koji nedostaju za adekvatno praćenje napretka na polju rodne ravnopravnosti, a naročito u pogledu statistike o razlici u zaradama između muškaraca i žena. Dodatno, uvrstiti statističku kategoriju zdravlja i prikupljati podatke primarne, sekundarne i tercijarne, kao i stomatološke zaštite prema polovima;

10

Kreiranje i izrada sveobuhvatne baze podataka o ženskom preduzetništvu u Crnoj Gori na nacionalnom i lokalnom nivou, broju žena u upravnim i sličnim odborima te na menadžerskim funkcijama, a od strane Ministarstva ekonomije, Direkcije za razvoj srednjih i malih preduzeća, Privredne komore, lokalnih samouprava, MOSTAT-a, ZZZCG, Asocijacijom poslovnih žena, Poreskom upravom, kao što je bilo predviđeno i PAPRR-om.

86 Odnosno: Pravilnika Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava u čiji sastav novom Odlukom o izboru predsjednika i članova 42. Vlade (Službeni list Crne Gore, br. 117/20 od 07.12.2020) ulazi i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, čiji je sastavni dio i Odjeljenje za poslove rodne ravnopravnosti.

87 Načelnik/ca, samostalni/a savjetnik/ca I, samostalni/a savjetnik/ca II i samostalni/a savjetnik/ca III.

IZVORI

ZAKONI

- Zakon o obaveznom zdravstvenom osiguranju ("Službeni list Crne Gore", br. 067/19 od 11.12.2019);
- Zakon o privrednim društvima ("Službeni list Crne Gore", br. 065/20 od 03.07.2020);
- Zakon o radu ("Službeni list Crne Gore", br. 074/19 od 30.12.2019);
- Zakon o rodnoj ravnopravnosti ("Sl. list RCG", br. 46/07 od 31.07.2007 i "Sl. list Crne Gore", br. 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 35/15 od 07.07.2015).

NACRTI I PREDLOZI ZAKONA

- Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju;
- Nacrt Zakona o privrednim društvima;
- Nacrt Zakona o radu;
- Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju, Vlada Crne Gore, br. 07-3421, Podgorica 2019. godine;
- Predlog Zakona o privrednim društvima, Vlada Crne Gore, br. 07-6202, Podgorica 2019. godine;
- Predlog Zakona o radu, Vlada Crne Gore, br. 07-7468, Podgorica 2019. godine.

PODZAKONSKI AKTI

- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva za ljudska i manjinska prava, decembar 2018. godine;
- Uputstvo o pripremi i procjeni analize uticaja odluka i drugih propisa organa lokalne samouprave ("Službeni list Crne Gore", br. 105/20);
- Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija ("Službeni list RCG" broj 38/03 i "Službeni list CG", br. 22/08, 42/11, 54/16 i 13/18);

- Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija ("Službeni list RCG" broj 7/21);
- Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list Crne Gore", br. 087/18 od 31.12.2018, 002/19 od 11.01.2019, 038/19 od 05.07.2019, 018/20 od 18.03.2020).

STRATEGIJE I PLANOVI

- Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Podgorica, jul 2016. godine.
- Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) 2017-2021, sa programom sprovođenja za period 2017-2018, Podgorica, mart 2017. godine;
- Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) 2017-2021, sa programom sprovođenja za period 2019-2020, Podgorica, mart 2019. godine;
- Plan aktivnosti za rodno odgovornu Skupštinu Crne Gore, jun 2019 – oktobar 2020. godine;
- Strategija razvoja ženskog preduzetništva u Crnoj Gori (2015-2020), Ministarstvo ekonomije, Podgorica 2015. godine;

POSLOVNICI

- Poslovnik o radu Savjeta za rodnu ravnopravnost, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, 2016. godine;
- Poslovnik Skupštine Crne Gore ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 051/06 od 04.08.2006, 066/06 od 03.11.2006, "Službeni list Crne Gore" br. 088/09 od 31.12.2009, 080/10 od 31.12.2010, 039/11 od 04.08.2011, 025/12 od 11.05.2012, 049/13 od 22.10.2013, 032/14 od 30.07.2014, 042/15 od 29.07.2015, 052/17 od 08.08.2017, 017/18 od 20.03.2018);
- Poslovnik Vlade Crne Gore, ("Službeni list Crne Gore", br. 003/12 od 13.01.2012, 031/15 od 18.06.2015, 048/17. od 24.07.2017, 062/18 od 21.09.2018).

IZVJEŠTAJI

- Izvještaj o javnim konsultacijama za Nacrt Zakona o radu, Ministarstvo rada i socijalnog staranja;
- Izvještaj o javnoj raspravi o nacrtu Zakona o privrednim društvima, Ministarstvo ekonomije, 2017. godine;
- Izvještaj o kvalitetu primjene analize uticaja propisa (RIA) u Crnoj Gori za period januar 2016 – novembar 2017. godine, Podgorica, decembar 2017. godine, Ministarstvo finansija;
- Izvještaj o kvalitetu primjene analize uticaja propisa (RIA) u Crnoj Gori za 2019. godinu, Ministarstvo finansija, Podgorica, mart 2020. godine;
- Izvještaj o obavljenom konsultovanju zainteresovane javnosti, Ministarstvo zdravlja, br. 011/13/2019, Podgorica 05.05.2019. godine;
- Izvještaj o radu Sekretarijata za zakonodavstvo u 2019. godini, Sekretarijat za zakonodavstvo;
- Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2019. godinu, mart 2020. godine, dostupno na: <http://bit.ly/2XzEVRn>;
- Izvještaj o radu za 2019. godinu, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Podgorica, mart, 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3sitNXf>;
- Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi, Ministarstvo zdravlja, br. 011-13/2019, Podgorica, 22.04.2019. godine;
- Izvještaj o sprovođenju Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) 2017-2021, Programa sprovođenja za period 2017-2018;
- Izvještaj sa javne rasprave za Nacrt Zakona o radu, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, 2017. godine.

CEDAW

- Konvencija Ujedinjenih nacija za otklanjanje svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), Centar za ženska prava, Podgorica, 2018. godine;
- Zaključna zapažanja o drugom periodičnom izvještaju Crne Gore (CEDAW/C/MNE/2), Komitet za eliminaciju diskriminacije žena, 21. Jul 2017. godine.

PUBLIKACIJE

- Analiza efekata propisa (RIA) u Crnoj Gori, Institut alternativa, 2011. godine;
- Indeks rodne ravnopravnosti za Crnu Goru, Crna Gora, 2019. godine, Olivera Komar;
- Ka boljoj upravi u Crnoj Gori: Dobar napredak ili skromna priprema?, Institut alternativa, 2018. godine;
- Monitoring Report: The Principles of Public Administration, Montenegro, SIGMA, November 2017;
- "Percepcija javne uprave", Institut alternativa, Podgorica, mart 2018. Godine, dostupno na: <http://bit.ly/3qorArv>;
- Rodno zasnovana diskriminacija u oblasti rada i zapošljavanja u Crnoj Gori, Centar za ženska prava, 2019. godine;
- Zakoni za žene i muškarce: Praktični vodič za rodno-senzitivno zakonodavstvo, Misija OEBS-a u Crnoj Gori, Podgorica, 2017.

RJEŠENJA:

- Rješenje o obrazovanju Radne grupe za izradu Predloga Zakona o privrednim društvima, broj 01-2120/7, Ministarstvo ekonomije, 23. decembar 2014. godine;
- Rješenje o obrazovanju Radne grupe za izradu Predloga Zakona o radu, broj 111 -12/17-11, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, 04.04.2017. godine;
- Rješenje o obrazovanju Savjeta za rodnu ravnopravnost, MLJMP, br. 05-023-557/16-21, od 16. maja 2016. godine;
- Rješenje Ministarstva za ljudska i manjinska prava na zahtjev IA za dostavljanje informacije o komentaru MLJMP na nacrt zakona o radu, privrednim društvima i izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju, br. 037-17/20-3;

OSTALO

- Anketa o radnoj snazi, Uprava za statistiku. Dostupno na sajtu Uprave za statistiku: <http://bit.ly/3bCtvEE>;
- Diskriminacija u MUP-u: Otvoreno kršenje propisa, Institut alternativa, 09.10.2020., dostupno na: <http://bit.ly/2XCnU95>;
- Kalendar obuka državnih službenika i namještenika za realizaciju opšteg programa

stručnog osposobljavanja i usavršavanja (januar – jun 2020. I septembar – decembar 2020.), Uprava za kadrove, 2020.godine;

- Komentari Unije poslodavaca Crne Gore na Nacrt Zakona o privrednim društvima, upućeni Ministarstvu ekonomije 27.09.2017. godine;
- Komentar Centra za ženska prava na novi predlog Zakona o radu, 28.11.2019. godine, dostupno na: <http://bit.ly/2KccWnz>;
- Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, drugo, dopunjeno izdanje, Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore, 2020. godina;
- Mjesečni statistički bilten, Zavod za zapošljavanje Crne Gore, Podgorica, septembar 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3smtTwK>;
- "Nacrt Zakona o radu: Udruženje za prava radnika smatra da se Nacrtom zakona ukidaju prava radnika i diskriminišu građani", dostupno na: <http://bit.ly/2LsClKg>;
- Opšti Program stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika i namještenika, Uprava za kadrove, 2019/2020;
- Pravno-tehnička pravila za izradu propisa i Smjernice za usklađivanje propisa Crne Gore sa pravnim poretkom Evropske unije, dostupno na: <http://bit.ly/3bJT3iW>;
- Saopštenje o anketi o radnoj snazi, II kvartal 2020. godine, Uprava za statistiku, Podgorica, septembar 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2Llg1Cz>;
- Smjernice za praćenje kvaliteta sprovođenja javnih rasprava u pripremi zakona i strategija u Crnoj Gori, SIGMA i OECD, jun 2020. godine;
- "Samo tri ministarstva najavila planirane javne rasprave za ovu godinu", Institut alternativa, 06. mart 2020. godine, dostupno na: <http://bit.ly/38L73rb>;
- Ugrađivanje rodne perspektive u sve politike i programe u sistemu Ujedinjenih nacija, Rezolucija ECOSOC, izvod iz A/52/3, Poglavlje IV, 1997.;
- Vodič za analizu procjene uticaja propisa, Ministarstvo finansija, Podgorica, 2018.

DUBINSKI INTERVJUI

- Dubinski intervju sa Zoranom Ratkovićem, generalnim direktorom Direktorata za rad u Ministarstvu rada, od 20.05.2020. godine, u prostorijama Ministarstva rada;
- Dubinski intervju sa Bojanom Bošković, generalnom direktoricom Direktorata za finansijski sistem i unapređenje poslovnog ambijenta u Ministarstvu finansija, od 27.05.2020. godine, u prostorijama Ministarstva finansija;
- Dubinski intervju sa Slađanom Pavlović, generalnom direktoricom Direktorata za međunarodnu saradnju i harmonizaciju propisa u Ministarstvu zdravlja, od 29.05.2020. godine, u prostorijama Ministarstva zdravlja;
- Dubinski intervju sa Renatom Milutinović, načelnicom Direkcije za industrijski razvoj u Ministarstvu ekonomije, od 29.05.2020. godine, telefonski razgovor;
- Dubinski intervju sa Ankom Vukićević, bivšom poslanicom u Skupštini Crne Gore, od 30.11.2020. godine, putem platforme Zoom;
- Dubinski intervju sa Biljanom Pejović, načelnicom Odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti u Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, od 30.11.2020. godine, putem platforme Zoom;
- Dubinski intervju sa Nadom Drobnjak, bivšom poslanicom i predsjednicom Odbora za rodnu ravnopravnost u Skupštini Crne Gore, od 8.12.2020. godine, putem platforme Zoom.

FOKUS GRUPA

- Fokus grupa sa predstavnicima/-cama sindikata, organizacija i udruženja, 27.11.2020. godine, putem platforme Zoom. U fokus grupi učestvovali/-e: Milena Popović Samardžić i Milena Petrović (Sindikat doktora medicine), Dušan Radoman (NVU Ljekari), Branka Vuksanović (Asocijacija poslovnih žena), Edita Dautović (Udruženje preduzetnica), Ana Vukotić (Centar za ženska prava) i Kristina Mihailović (Udruženje Roditelji).

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Naša misija je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Naši strateški ciljevi su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

Djelujemo kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su u pet glavnih programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, bezbjednost i odbrana i socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za Poglavlja: javne nabavke (5), pravosuđe i temeljna prava (23) i finansijski nadzor (32). Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine, a 2018. godine organizovali smo i našu prvu školu Otvorenog budžeta.

U dosadašnjem radu, aktivno smo sarađivali sa preko 40 organizacija u regionalnim mrežama Zapadnog Balkana i sa preko 100 organizacija u Crnoj Gori. Institut je aktivno uključen u regionalne mreže: Think for Europe (TEN), Pointpulse, SELDI, WeBER, Koalicija UNCAC, Global BTAP, PASOS i Koalicija za zaštitu zviždača Jugoistočne Evrope.

Rezultati našeg rada sumirani su u 107 publikacija, izvještaja i analiza, a donosiocima odluka uputili smo više od 1000 preporuka. Preko četiri hiljade puta u medijima smo izložili predloge i preporuke za bolje javne politike. Pokrenuli smo i tri internet stranice. Moj grad je pionirski poduhvat prikaza budžetskih podataka lokalnih samouprava. Nakon njega, izrađena je Moja uprava, adresa za građane koji žele da prijave problem sa kojim su se susreli prilikom ostvarivanja prava pred javnom upravom. Najnoviji internet portal Moj novac rezultat je namjere da hiljade nepretraživih, „zaključanih” podataka učinimo dostupnim.

Institut alternativa redovno objavljuje informacije o finansijama, projektima i donatorima koji su podržali rad organizacije. Zbog toga, Institut je tri godine zaredom dobio pet zvjezdica za transparentnost prema istraživanju koje je sprovedla međunarodna neprofitna organizacija Transparify koja ocjenjuje transparentnost preko 200 istraživačkih centara.

Predsjednik Upravnog odbora IA je Stevo Muk, a našu organizaciju trenutno čini desetočlani tim.