Instrument za pretpristupnu pomoć Evropske unije

IPA Komponenta IV

Operativni program "Razvoj ljudskih resursa 2012-2013"

Saradnja između Zavoda za zapošljavanje i Centara za socijalni rad

Europe Aid/136416/IH/SER/ME

Izvještaj o sadašnjem stanju u sektoru socijalne inkluzije u Crnoj Gori

Podgorica, Jun 2016

Ovaj projekat finansira
Evropska unija

Projekat implementira
Konsorcijum koji vodi WYG
International

IPA Komponenta IV
Operativni program - "Razvoj ljudskih resursa 2012-2013"

IZVJEŠTAJ O SADAŠNJEM STANJU U SEKTORU SOCIJALNE INKLUZIJE U CRNOJ GORI

sa naglaskom na inkluziji osoba sa invaliditetom i Roma i Egipćana

Jun 2016. godine

Ugovor:

Saradnja između Zavoda za zapošljavanje Crne Gore i Centara za socijalni rad

Broj ugovora: CFCU/MNE/004

Oznaka: Europe Aid/136416/IH/SER/ME

Ovaj izvještaj pripremljen je uz pomoć Evropske unije, a njegov sadržaj isključiva je odgovornost konzorcijuma WYG International Limited i WYG Consulting Ltd. On ni na koji način ne predstavlja stavove Evropske unije.

"**IZVJEŠTAJ O SADAŠNJEM STANJU U SEKTORU SOCIJALNE INKLUZIJE U CRNOJ GORI"** pripremio je Projektni tim koji implementira aktvinosti Komponente 1 projekta "SARADNJA IZMEĐU ZAVODA ZA ZAPOŠLJAVANJE CRNE GORE I CENTARA ZA SOCIJANI RAD"

Autori Izvještaja:

Vanja Hazl

Lidija Japec

Valerija Golubić Woudstra

Vesna Simović Zvicer

IZRAZI ZAHVALNOSTI

Projektni tim želi da se zahvali Korisniku projekta za podršku u organizovanju sastanaka Radnih grupa i Fokus grupe i za pružanje svih relevantnih podataka i informacija tokom rada na Komponenti 1. Zahvalni smo kancelariji UNDP u Podgorici i Zavodu za zapošljavanje Crne Gore koji su otvoreno sa nama podijelili rezultate postojećih istraživanja i podatke. Naročito želimo da se zahvalimo velikom broju nacionalnih i lokalnih stejkholdera koji su sa nama podijelili svoje stavove o ovom važnom pitanju tokom izrade ovog izvještaja.

SKRAĆENICE I SIMBOLI

ALMM	Aktivne mjere na tržištu rada
BRPM	Organ zadužen za prioritet/mjere
CA	Organ ugovaranja
CFCU	Centralna jedinica za finansije i ugovaranje - Direktorat za finansije i ugovaranje sredstava EU pomoći
DEU	Delegacija Evropske unije
ZZZ	Zavod za zapošljavanje Crne Gore
ESF	Evropski socijalni fond
EU	Evropska unija
EU 28	28 država članica Evropske unije
ESRP	Program reforme politike zapošljavanja i socijalne reforme (ESRP) za period 2015-2020
BDP	Bruto domaći proizvod
HDI	Indeks razvoja po mjeri čovjeka
(I)DP	(Interno) raseljena lica
IPA	Instrument za pretpristupnu pomoć
KE	Ključni ekspert
KPI	Ključni pokazatelji uspješnosti
LSIP	Lokalni planovi socijalne inkluzije
MHMR	Ministarstvo za ljudska i manjinska prava
MLSW	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
MPI	Indeks višedimenzionog siromaštva
MS	Država članica
NKE	Kratkoročni ekspert
NVO	Nevladina organizacija
OP HRD	Operativni Program Razvoja ljudskih resursa
PES	Javne službe zapošljavanja
PSC	Upravni odbor projekta
POM	Menadžer kancelarije projekta
OI	Osoba sa invaliditetom
RE	Romi i Egipćani
POP	Posebne obrazovne potrebe
CSR	Centri za socijalni rad
ToR	Opis projektnog zadatka
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
UNICEF	Fond ujedinjenih nacija za pomoć djeci
SZO	Svjetska zdravstvena organizacija

SADRŽAJ

0. UVOD 8
0.1. Kratko predstavljanje projekta 8
1. METODOLOGIJA 11
1.1. Analiza literature i dokumentacije (*desk research*) 11
1.2. Intervjui, sastanci i terenske posjete 11
1.3. Radne grupe 12
1.4. Fokus grupa nacionalnih stejkholdera 12
1.5. Struktura izvještaja 13
2. DRUŠTVENO-EKONOMSKI KONTEKST I SADAŠNJI POLOŽAJ LICA SA INVALIDITETOM I RE POPULACIJE 14
2.1. Društveno-ekonomski kontekst 14
2.2. Položaj grupa u nepovoljnom položaju u Crnoj Gori (sa posebnim akcentom na OI i RE populaciju) 24
2.2.1. Osobe sa invaliditetom 24
2.2.2. RE populacija 26
3. ANALIZA PRAVNOG I STRATEŠKOG OKVIRA 30
3.1. Analiza postojećeg pravnog okvira koji se odnosi na integraciju osoba sa invaliditetom i RE na tržištu rada 31
3.2. Analiza postojećeg strateškog okvira koji se odnosi na integraciju osoba sa invaliditetom i RE populacije u tržište rada 40
3.2.1. Strategija za integraciju lica sa invaliditetom 43
3.2.2. Strategija za integraciju RE populacije 44
3.3. Zapažanja projektnog tima, zaključci i preporuke koji se odnose na pravni i strateški okvir 47
4. ANALIZA INSTITUCIJA I ODGOVORNOSTI 56
4.1. Ministarstvo rada i socijalnog staranja 56
4.2. Centri za socijalni rad 59
4.3. Zavod za socijalnu i dječju zaštitu 62
4.4. Zavod za zapošljavanje Crne Gore 64
4.5. Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom 66
4.6. Pružaoci usluga – Privatne organizacije 70
4.7. Pružaoci usluga – Nevladine organizacije (NVO) 71
5. SARADNJA IZMEĐU ZAINTERESOVANIH STRANA VEZANO ZA SOCIJALNU INKLUZIJU LICA SA INVALIDITETOM I RE POPULACIJE 73
5.1. ZZZCG i Centri za socijalni rad 73

5.2. Saradnja sa izvođačima profesionalne rehabilitacije 74
5.3. Saradnja sa drugim institucijama i organizacijama 75
5.4. Lokalno partnerstvo 75
5.5. Zapažanje, zaključci i preporuke projektnog tima u vezi institucija nadležnih za integraciju lica sa invaliditetom i RE populacije u tržište rada i saradnje među zainteresovanim stranama. 76
6. POSTOJEĆI (I NEDOSTAJUĆI) SERVISI PODRŠKE 82
6.1. Programi, mjere, i aktivnosti koje sprovodi ZZZ 82
6.2. Profesionalna rehabilitacija 84
6.3. Usluge zasnovane na lokalnoj zajednici 86
6.4. Lokalni planovi za socijalnu inkluziju 88
6.4.1. Sprovođenje LSIP 90
6.5. Lokalni akcioni planovi za inkluziju RE populacije 93
6.6. Lokalni akcioni planovi za inkluziju lica sa invaliditetom 95
6.7. Grant šeme 95
6.7.1. Nacionalni fond igara na sreću 95
6.7.2. Grant šeme za profesionalnu rehabilitaciju 96
6.8. Zapažanja projektnog tima, zaključci i preporuke u vezi projekata, programa i mjera za aktivaciju lica sa invaliditetom i RE populacije 101
7. SAŽETAK ZAKLJUČAKA I PREPORUKA 105
8. PRILOZI 109

LISTA SLIKA

Slika 1:Mapa Crne Gore 14

Slika 2: Organizaciona šema Ministarstva rada i socijalnog staranja 58

Slika 3: Teritorijalna distribucija Centra za socijalni rad (međuopštinska, opštinska i područne službe) 61

Slika 4: Teritorijalna distribucija područnih jedinica i biroa rada ZZZCG 65

Slika 5: Procedure za upućivanje nezaposlenog lica na mjere APTR 68

Slika 6: Procedure za upućivanje nezaposlenog lica i lica sa invaliditetom na profesionalnu rehabilitaciju 69

Slika 7: Sredstva državnog budžeta raspoređena za AMTR po godinama, 2011 – 2016 (plan) 83

Slika 8: Alokacija sredstava iz državnog budžeta za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom po godinama, 2013 – 2016 (plan).....85

LISTA TABELA

Tabela 1: Osnovne informacije i pokazatelji 15

Tabela 2:Rast realnog BDP 15

Tabela 3: Stanovništvo prema etničkoj pripadnosti i vjeroispovjesti 17

Tabela 4: Ključni indeksi razvoja po mjeri čovjeka 19

Tabela 5: MPI Indeks, Crna Gora.....20

Tabela 6: Procjena siromaštva po geografskim oblastima.....21

Tabela 7: Stopa zaposlenosti u % 22

Tabela 8: Stopa nezaposlenosti u %.....23

Tabela 9: Mapiranje usluga za lica sa invaliditetom i RE populaciju 88

Tabela 10: Spisak Lokalnih planova za socijalnu inkluziju po opštinama 89

Tabela 11: Usluge pomoći u kući za starije osobe – distribucija po centrima za socijalni rad, opštinama, broju korisnika i raspoloživih sredstava 92

Tabela 12: Spisak korisnika, Javni poziv 2015 97

0. UVOD

0.1. Kratko predstavljanje projekta

Projekat "Saradnja između Zavoda za zapošljavanje Crne Gore i Centara za socijalni rad" osamnaestomjesečni je projekat koji se finansira u okviru Komponente IV Instrumenta za pred-pristupnu pomoć (IPA) i kojim upravlja konzorcijum koji predvodi WYG International Ltd

Opšti cilj projekta jeste "*da se poboljša socijalna inkluzija lica sa invaliditetom i RE populacije"* Svrha projekta je "*da se poveća zapošljivost i poboljša pristup tržištu rada za lica sa invaliditetom i RE populaciju".*

Projekat je dio širih nastojanja Ministarstva rada i socijalnog staranja da modernizuje usluge koje pruža. Osmišljen je kako bi se ojačali kapaciteti Zavoda za zapošljavanje Crne Gore (ZZZ), Centara za socijalni rad (CSR) i drugih značajnih subjekata (npr. korisnika granta) za utvrđivanju usluga i rješenja za probleme i osjetljive grupe kao što su lica sa invaliditetom i populacija Roma i Egipćana (RE).

Projekat će imati **4 ključna proizvoda (*outputa*)**:

1. **Izvještaj o sadašnjoj situaciji u sektoru socijalne inkluzije**, uključujući poslovna rješenja i kapacitete za aktivaciju i podršku najosjetljivijim grupama na tržištu rada **pripremljen** na engleskom jeziku i preveden na crnogorski jezik.

2. **Edukacije i radionice za najmanje 40 zaposlenih u Zavodu za zapošljavanje, lokalnim područnim jedinicama, Centrima za socijalni rad i kod socijalnih partnera** koje će biti organizovane u skladu sa analizom potreba za obukom, i nakon kojih će se dodijeliti diplome za rad sa teško zapošljivim licima.

3. **Detaljan (nacrt) sporazuma između ZZZ i CSR pripremljen** i preveden sa engleskog na crnogorski jezik i realizovane kampanje za podizanje svijesti o mogućnostima inkluzije lica sa invaliditetom i RE populacije na tržište rada.

4. **Pružena podrška za najmanje 10 korisnika granta** u šemi grantova "Realizacija projekata obuke i zapošljavanja za lica sa invaliditetom i pripadnike RE populacije", u skladu sa analizom potreba za obukom.

Rad na projektu fokusiran je na četiri **Komponente**:

Komponenta 1: Analiza sadašnje situacije u sektoru socijalne inkluzije uglavnom u područnim jedinicama Zavoda za zapošljavanje Crne Gore i Centrima za socijalni rad, uključujući analizu poslovnih rješenja i kapacitete za aktiviranje i podršku najosjetljivijim grupama na tržištu rada.

- Analiza postojeće pravne i administrativne regulative koja se odnosi na podršku licima sa invaliditetom i pripadnicima RE populacije i njihovu integraciju na tržište rada;
- Analiza sadašnje situacije (postojećih i nedostajućih) usluga podrške u lokalnim zajednicama, koje imaju za cilj da podrže uključivanje na tržište rada i profesionalnu rehabilitaciju lica sa invaliditetom i pripadnika RE populacije;
- Analiza institucionalne organizacije Zavoda za zapošljavanje (ZZZ) i njegovih područnih jedinica, njihovih veza sa pružaocima usluga profesionalne rehabilitacije,

Centrima za socijalni rad, drugim socijalnim partnerima koji bi mogli pomoći licima sa invaliditetom registrovanim u ZZZ i olakšati njihov pristup tržištu rada;

- Obezbijeđen izvještaj o analizi, koji pokriva propise i administrativna pravila o podršci licima sa invaliditetom i pripadnicima RE populacije i njihovoj integraciji na tržište rada; Završni izvještaj o sadašnjoj situaciji u sektoru socijalne inkluzije treba predati Korisniku tokom prvih šest mjeseci realizacije projekta i on mora biti preveden sa engleskog na crnogorski jezik.
- Ažurirati bazu podataka pripadnika RE populacije koji učestvuju na obukama/programima zapošljavanja, koja će se koristiti za svrhe kreiranja posebno prilagođenih programa obuke, i podsticati mogućnosti njihovog zapošljavanja i održivijeg života

Komponenta 2: Realizovati niz radionica i zajedničkih obuka za ZZZ i područne jedinice ZZZ, Centre za socijalni rad i predstavnike socijalnih partnera na temu politika socijalne inkluzije u Crnoj Gori.

- Identifikovati relevantnu obuku o politikama socijalne inkluzije u Crnoj Gori (da bi se pripremila analiza potreba za obukom za ZZZ, CSR i socijalne partnere);
- Pripremiti programe obuke na osnovu analize potreba za obukom;
- Organizovati obuke u svakom od tri regiona Crne Gore za najmanje 40 zaposlenih u ZZZ i područnim jedinicama ZZZ, Centrima za socijalni rad i predstavnike socijalnih partnera. Obuke treba da se fokusiraju na poboljšanje praktičnih vještina polaznika za rad sa licima sa invaliditetom i pripadnicima RE populacije i na poboljšanje kapaciteta za upravljanje i saradnju kod zaposlenih u ZZZ i CSR u pružanju relevantne pomoći licima sa invaliditetom i pripadnicima RE populacije, što bi moglo da poboljša njihovu zapošljivost i socijalnu integraciju.
- Organizovati petodnevnu studijsku posjetu za 8 - 10 učesnika iz Crne Gore, tj. za predstavnike relevantnih ministarstava, zaposlenih u ZZZ i Centrima za socijalni rad, nekoj od država članica EU, sa ciljem razmjene najbolje prakse u poboljšanju saradnje između zaposlenih u ZZZ i CSR koji rade na pružanju relevantne pomoći socijalno osjetljivim grupama, naročito licima sa invaliditetom i pripadnicima RE populacije. Time se može doprinijeti poboljšanju zapošljivosti i socijalne integracije ovih kategorija lica. Potrebno je da najmanje jedan ekspert i tehničko osoblje učestvuju u posjeti kako bi se obezbijedila nesmetana realizacija na licu mjesta.

Komponenta 3: Izrada i priprema detaljnog sporazuma između ZZZ i Centara za socijalni rad i njegova distribucija, te realizovanje kampanje za najosjetljivije grupe (lica sa invaliditetom i pripadnike RE populacije) o novim poboljšanim metodama rada:

- Dati preporuke Ministarstvu rada i socijalnog staranja (MRSS) o sadržaju Nacrta sporazuma o saradnji između Zavoda za zapošljavanje Crne Gore i Centara za socijalni rad.
- Pripremiti detaljni sporazum (nacrt) između ZZZ i Centara za socijalni rad, koji bi definisao načine za pružanje bolje podrške licima sa invaliditetom i pripadnicima RE populacije za ulazak na tržište rada.
- Pripremiti i realizovati kampanju kako bi se najosjetljivije grupe (lica sa invaliditetom i pripadnici RE populacije) informisale o novim poboljšanim metodama rada ZZZ i CSR.

Komponenta 4: Pružiti podršku potencijalnim kandidatima za grant i korisnicima granta:

- Obuka potencijalnih kandidata za projekte Evropskog strukturnog fonda (ESF)
  - Utvrditi relevantnu obuku u oblasti sektorske podrške (za pripremu analize potreba za obukom) za kandidate za grant (Centri za socijalni rad, NVO koje rade sa RE populacijom, NVO koje se bave pravima lica sa invaliditetom, licencirani pružaoci obuke, opštine, poslodavci);
  - Pripremiti programe obuke na osnovu analize potreba za obukom;
  - Organizovati najmanje jednu obuku za kandidate za grant u svakom od tri regiona Crne Gore, gdje će se dati opšte informacije o tehnologiji izrade projekata (projekti za ESF), kao i o pitanjima vezanim za implementaciju projekata.
- Obuka za korisnike granta o šemi grantova "Realizacija projekata obuke i zapošljavanja za lica sa invaliditetom i pripadnike RE populacije".
  - Organizovati obuku uz rad za najmanje 10 korisnika kojima je dodijeljen grant na temu PRAG pravila za realizaciju dodijeljenih ugovora i grantova (sekundarne nabavke, izvještavanje i priprema zahtjeva za sredstva).

1. METODOLOGIJA

"**Izvještaj o sadašnjem stanju u sektoru socijalne inkluzije** prvi je značajan izvještaj projekta "SARADNJA IZMEĐU ZAVODA ZA ZAPOŠLJAVANJE CRNE GORE I CENTARA ZA SOCIJANI RAD". Ovaj izvještaj ima za cilj da obezbijedi uvid u sadašnje stanje u sektoru socijalne inkluzije u Crnoj Gori.

Analiza **je počela u martu mjesecu 2016. godine, a proces prikupljanja informacija završen je u junu 2016. godine**. Koristeći kvantitativne i kvalitativne informacije, ovaj Izvještaj daje pregled aktuelne situacije u sektoru socijalne inkluzije, naglašavajući i najznačajnije jake strane i najznačajnije nedostatke koji su rezultat sadašnje politike, programa, mjera i podataka. U izvještaju se takođe prikazuju izazovi kojima će se morati baviti buduća implementacija socijalne politike i politike zapošljavanja.

U prikupljanju relevantnih informacija korišćen je niz metoda i instrumenata, koji su opisani u tekstu koji slijedi.

1.1. Analiza literature i dokumentacije (*desk research*)

Analiza literature: Pregled literature osmišljen je kako bi se utvrdilo koje znanje već postoji o socijalnim mjerama i mjerama zapošljavanja, uslugama i projektima za nezaposlena lica, naročito za OI i RE populaciju. U tom smislu, kontekst za ovaj izvještaj obezbijeđen je kroz analizu međunarodnih izvještaja, postojećih naučnih članaka, dobre prakse iz zemalja regiona i različitih država članica EU, kao i druge literature i nalaza istraživanja o situaciji u sektoru socijalne inkluzije u Crnoj Gori, te širokog niza domaćih i međunarodnih institucija i agencija.

Analiza dokumentacije (*desk research*): Analiza dokumentacije obuhvata analizu postojećih (administrativnih) podataka, statističkih podataka, strateških dokumenata, kao i pravnog osnova za sprovođenje politike u oblasti socijalne inkluzije, tržišta rada i zapošljavanja. Analiza dokumentacije obuhvata analizu: zakona, podzakonskih akata, nacionalnih strategija (godišnjih), akcionih planova i izvještaja o napretku, lokalnih planova za socijalnu inkluziju/socijalne usluge, lokalnih akcionih planova za inkluziju RE populacije i lokalnih akcionih planova za inkluziju OI.

E-biblioteka dokumenata sa **više od 150 dokumenata koji su prikupljeni i analizirani** priložena je kao Aneks 1 uz ovaj dokument.

1.2. Intervjui, sastanci i terenske posjete

U Početnoj fazi su u procesu analize dokumentacije i na informativnim sastancima sa predstavnicima korisnika i nekih drugih ključnih subjekata (stejkholdera), identifikovani ključni subjekti (stejkholderi). Taj je dokument ažuriran tokom rada na Komponenti 1 i priložen je kao Aneks 2 uz ovaj dokument.

- **Intervjui i sastanci** sa predstavnicima ministarstava, organa i institucija na nacionalnom nivou, kao i sa predstavnicima međunarodnih donatora i projekata koji su se bavili kontekstom u oblasti ove politike i postojećim uslovima, postojanjem nacionalnih programa/mjera i druge podrške, procedurama implementacije i postignutim rezultatima. Održani su sastanci sa predstavnicima Direktorata za socijalnu i dječju zaštitu, Direktorata za tržište rada i zapošljavanje MRSS, Kancelarije ombudsmana, Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, Centralne službe, Sektora za

poslove zapošljavanja i Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, UNDP kancelarije Podgorica i projektnog tima iz projekta "Aktivne mjere na tržištu rada". Uz to su održani brojni kratki neformalni sastanci sa zaposlenima u MRSS i u centralnoj službi ZZZ da bi se prikupili podaci, dokumenti, statistički podaci, te da bi se pojasnila preostala pitanja.

- **Intervjui i sastanci sa predstavnicima ZZZ na regionalnom i lokalnom nivou i sa predstavnicima CSR**, da bi se dobile detaljne informacije o procedurama, uslovima i implementaciji socijalnih usluga, aktivnih mjera zapošljavanja na tržištu rada na regionalnom i lokalnom nivou, da bi se raspravljalo o uslugama koje oni pružaju i o njihovim stejkholderima i partnerima, kao i o postojećem nivou saradnje. Intervjui i sastanci održani su i sa predstavnicima područnih jedinica ZZZ u Pljevljima i Baru i CSR u Nikšiću i Bijelom Polju.
- **Intervjui sa pružaocima profesionalne rehabilitacije i nevladinim organizacijama,** uključujući korisnike grant šeme Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom.

Lista intervjua, sastanaka i terenskih posjeta priložena je kao Aneks 3 uz ovaj dokument.

1.3. Radne grupe

Tri radne grupe organizovane su sa stejkholderima na regionalnom/lokalnom nivou u čijem je sastavu veliki broj najrazličitijih predstavnika iz institucija i organizacija na lokalnom i regionalnom nivou. Radna grupa 1 (RG1) obuhvatala je sjeverni dio Crne Gore, RG 2 se fokusirala na centralni dio, a RG 3 na južni dio. Svrha sastanaka Radnih grupa bila je da se razmijene stavovi i iskustva iz rada sa OI i RE populacijom i da se raspravlja o postojećem zakonskom okviru i postojećim uslugama kojima se pruža podrška integraciji OI i RE populacije u Crnoj Gori u tržište rada i kako se te usluge mogu poboljšati. Na ovim je sastancima ukupno učestvovalo **31 osoba**.

Izvještaji o sastancima Radnih grupa priloženi su kao Aneks 4 uz ovaj dokument.

1.4. Fokus grupa nacionalnih stejkholdera

Na kraju analize u Podgorici je održana **fokus grupa nacionalnih stejkholdera** (22. juna 2016. godina) da bi se verifikovali nalazi analize prije finaliziranja izvještaja. Sastanku Fokus grupe prisustvovali su predstavnici Ministarstva rada i socijalnog staranja, ZZZ i Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje OI, CSR Nikšić, Zajednice opština Crne Gore, Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, Udruženja slijepih Crne Gore i Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore.

Izvještaj o sastanku Fokus grupe nacionalnih stejkholdera priložen je kao Aneks 5 uz ovaj dokument.

1.5. Struktura izvještaja

Nakon uvoda u kome se daje opšti pregled projekta "Saradnja između Zavoda za zapošljavanje Crne Gore i Centara za socijalni rad" slijedi 7 poglavlja.

U Poglavlju 1 predstavlja se metodologija koja je korišćena tokom izrade ovog izvještaja, opisuje se cjelokupan proces prikupljanja podataka i informacija i daje se kratak opis strukture Izvještaja.

U Poglavlju 2 daje se kratak pregled društveno-ekonomskog okruženja i sadašnjeg stanja OI i RE populacije u Crnoj Gori.

U Poglavlju 3 nalazi se kontekstualni dio u kome se daje analiza postojećih pravnih i administrativnih propisa i strateškog okvira za podršku i integraciju OI i RE populacije u tržište rada.

Poglavlja 4 i 5 sadrže opis institucija zaduženih za podršku i integraciju OI i RE populacije u tržište rada i ispituju saradnju između različitih stejkholdera: na nacionalnom i lokalnom nivou, međusektorsku saradnju, saradnju između ZZZ i CSR, NVO, pružalaca profesionalne rehabilitacije, itd.

U Poglavlju 6 razmatra se situacija vezana za sadašnje aktivnosti, programe i mjere u rješavanju potreba OI i RE populacije u Crnoj Gori.

Poglavlja 3, 4 i 5 najvažniji su dijelovi ovog izvještaja. Uz analizu, svako poglavlje obuhvata zapažanja projektnog tima, zaključke i preporuke zajedno sa primjerima dobre prakse iz različitih zemalja.

U Poglavlju 7 sumiraju se zaključci i preporuke projektnog tima, koji će činiti osnovu budućeg rada na projektu, uključujući i izradu novog programa obuke i metodologije za izradu sporazuma između ZZZ i Centara za socijalni rad, koji bi mogli da poboljšaju pomoć licima sa invaliditetom i RE populaciji u procesu njihovog uključivanja na tržište rada.

2. DRUŠTVENO-EKONOMSKI KONTEKST I SADAŠNJI POLOŽAJ LICA SA INVALIDITETOM I RE POPULACIJE

2.1. Društveno-ekonomski kontekst

Crne Gora je mediteranska zemlja smještena u jugo-istočnoj Evropi. Graniči se sa Italijom na jugu vodene granice), Hrvatskom na zapadu, Bosnom i Hercegovinom na sjeverozapadu, Srbijom na sjeveroistoku, Kosovom na istoku i Albanijom na jugoistoku. Glavni grad i najveći grad u Crnoj Gori je Podgorica, dok je Cetinje prijestonica i ranije sjedište monarhije.

Slika 1: Mapa Crne Gore

Prema podacima sa popisa stanovništva iz 2011. godine Crna Gora ima 620.029 stanovnika. Najnaseljeniji gradovi u Crnoj Gori su: Podgorica (185.937 stanovnika), Nikšić (72.443) i Bijelo Polje (46.051). Kako pokazuju podaci, 30% ukupnog stanovništva živi u Podgorici.

Tabela 1: Osnovne informacije i pokazatelji[1]

Stanovništvo Crne Gore do januara 2011. godine	**620 029**
Teritorija Crne Gore, km^2	**13 812**
Glavni grad	**Podgorica**
Prijestonica	**Cetinje**
Broj opština	**23**
Broj naselja	**1 307**

Nakon obnove nezavisnosti, Crna Gora je ostvarila najveći napredak i u politici i u ekonomiji, što se ogleda u značajno otvorenijoj tržišnoj ekonomiji i jačanju demokratskih institucija. Paralelno sa jačanjem postojećih institucija i izgradnjom novih, crnogorska privreda nastavila je da se transformiše u otvorenu, tržišnu privredu. Sve do prelivanja globalne ekonomske krize 2009. godine, crnogorska privreda bilježila je najviše realne stope privrednog rasta u regionu i u Evropi.

U posljednjih 15 godina, struktura crnogorske privrede promijenila se na takav način da su se usluge, kao procenat ukupnog BDP, povećale dok se industrijska proizvodnja smanjila. Poljoprivreda, kao procenat BDP, opala je sa 11,3% koliko je bila 2002. godine na 8,1% 2014. godine. Tokom 2002. godine industrijska proizvodnja činila je gotovo 20% BDP, a 2014. godine industrijski je sektor činio oko 9,8% ukupno generisane vrijednosti u privredi. Zbog tih trendova, sada usluge čine 60% BDP, dok su turizam i trgovina trenutno najznačajniji izvori rasta. Od 2000. godine godišne stope rasta BDP uglavnom su pozitivne. Najveće realne stope rasta BDP u posljednjoj deceniji postignute su 2006. i 2007. godine - 8,6%, odnosno 10,7%.

Tabela 2: Rast realnog BDP [2]

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Crna Gora	4,0	8,4	10,5	6,8	-5,8	2,4	3,1	-2,6	3,3	1,8

[1] Zavod za statistiku Crne Gore, Crna Gora u grafikonima, 2015, Podgorica 2015. Dostupno na: http://monstat.org/eng/publikacije_page.php?id=10

[2] Svjetska banka, Regionalni ekonomski izvještaj. Dostupno na: http://data.worldbank.org/country/montenegro

Demografski trendovi

Demografska slika Crne Gore značajno se promijenila u posljednjih 30 godina, kao što je to slučaj i sa ostalim dijelovima Evrope. U prosjeku, stanovništvo živi duže i biva starije. Međutim, u poređenju sa zemljama Evropske unije, Crna Gora ima mnogo mlađu populaciju. Prema podacima Eurostata, srednja starost u zemljama Evropske unije 2014. godine bila je 42,2 godine, dok je u Crnoj Gori, prema istim tim podacima bila mnogo niža i to 37,4 godine. U proteklih 10 godina srednja starost u Crnoj Gori porasla je za 2,5 godine, dok je u EU porasla za 3 godine.

Demografski trendovi u Crnoj Gori ukazuju na to da postoji povećanje troškova vezanih za proces starenja populacije, naročito u penzijskom sistemu i u sistemu zdravstvene zaštite i dugoročnog starenja. To se naročito može reći za sistem penzijskog osiguranja koji se bazira na međugeneracijskoj solidarnosti gdje zaposleno stanovništvo finansira postojeće penzionisano stanovništvo. Sve važniji postaje proces starenja stanovništva koji vodi do smanjenja dimenzija radne populacije i povećanja broja penzionera, i to posebno s obzirom na dimenzije neregistrovanog rada i praksu da se ne prijavljuje dio zarade, kako je slučaju u crnogorskoj ekonomiji[3].

Etnički sastav

Popis stanovništva iz 2011. godine takođe daje sliku vjerske i etničke strukture populacije Crne Gore. Crna Gora je multi-etnička država sa sljedećim sastavom stanovništva: Crnogorci (44,98%), Srbi (28,73%), Bošnjaci (8,65%), Albanci (4,91%), Muslimani (3,31%), Romi (1,01%), Hrvati (0,97%) i druge etničke grupe (7,44%), pri čemu je većina stanovnika pravoslavne vjeroispovjesti (72,07%). U skladu sa multi-etničkom prirodom stanovništva, u Crnoj Gori govori se mnogo jezika[4] (pri čemu je crnogorski službeni jezik).

[3] UNDP, Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka "Neformalni rad": Od izazova do rješenja", Podgorica 2016. godine Dostupno na: http://www.me.undp.org/content/montenegro/en/home/library/human_development/NHDR2016.html

[4] srpski: 42,88%, crnogorski: 36,97%, bosanski: 5,33%, albanski: 5,27%, srpsko-hrvatski: 2,03%, romski: 0,83%, bošnjački: 0,59%, hrvatski: 0,45% i drugi jezici: 5,55%. Izvor: Popis stanovništva 2011. godine

Tabela 3: Stanovništvo prema etničkoj pripadnosti i vjeroispovjesti [5]

Etnička pripadnost	Ukupno	Vjeroispovijest											
		Adventist	Agnostik	Ateista	Budisti	Hrišćani	Islamska	Jehovini svjedoci	Katolička	Ne želi da se izjasni	Ostale	Pravo-slavna	Protestanti
Albanci	30439	5	3	27	1	36	22267	3	7954	58	48	37	
Bosanci	427	1		19			169		30	13	4	191	
Bošnjaci	53605	2	2	40			53453			29	75	4	
Bošnjaci-Muslimani	181						181						
Crnogorci	278865	157	348	5876	53	875	12758	72	5667	3223	3060	246733	43
Crnogorci-Muslimani	175			1			172			2			
Crnogorci-Srbi	1833	2		9		2	1			7	21	1790	1
Egipćani	2054				1	6	2003	5		18	10	6	5
Gorani	197						195			2			
Hrvati	6021	2	15	207	1	33	3	3	5527	110	23	90	7
Italijani	135			6	1	8	2		98	6		13	1
Jugoslaveni	1154	1	5	223	4	25	30	1	68	52	26	719	
Mađari	337			9	1	3	1	2	275	9	14	19	4
Makedonci	900	1		16		16	24		2	9		830	2
Muslimani	20537	1	4	59			20270		3	114	79	7	
Muslimani-Bošnjaci	183						183						
Muslimani-Crnogorci	257						256			1			

[5] Zavod za statistiku Crne Gore, Stanovništvo prema etničkoj pripadnostii vjeroispovjesti, Popis stanovništva u Crnoj Gori 2011. godine. Dostupno na: http://www.monstat.org/cg/page.php?id=534&pageid=322

Ne želi da se izjasni	30170	17	15	283	8	81	887	30	580	12023	227	16018	1
Njemci	131	3		7		10	1		59	7	8	18	18
Ostalo	3358	653	13	141	35	71	379	2	303	96	443	1182	40
Regionalna pripadnost	1202	3	8	66	2	21	26	1	376	25	22	651	1
Romi	6251			2		2	5034	10	13	111	563	516	
Rusi	946	2	1	23		21	2	3	4	9	1	879	1
Slovenci	354	1	1	34		7			224	22	1	64	
Srbi	178110	43	36	612	11	240	78	13	115	229	1664	175052	17
Srbi-Crnogorci	2103			6		3	1		1	5	46	2039	2
Turci	104			1			101				2		

Standard života, siromaštvo i nejednakost u prihodima

Standard života je nivo blagostanja koji je dostupan pojedincima ili grupi ljudi. On se odnosi na lakoću sa kojom su ljudi u mogućnosti da zadovolje svoje potrebe. On se odnosi na fizičke okolnosti u kojima ljudi žive, dobra i usluge koje mogu da konzumiraju i resurse kojima imaju pristup.

Indeks razvoja po mjeri čovjeka (HDI)[6] za 2014. godinu za Crnu Goru bio je 0,802[7] što ukazuje na visok stepen razvoja po mjeri čovjeka. Između 2005. i 2014. godine, vrijednost HDI je porasla sa 0,75 na 0,802, što je povećanje od 5,0 procentnih poena. U vrijeme kada je dobila nezavisnost, Crna Gora je bila u kategoriji zemalja sa visokim nivoom razvoja po mjeri čovjeka. Od 2005. godine Crna Gora kontinuirano ostvaruje napredak u komponentama HDI i u njegovoj cjelokupnoj vrijednosti. Do 2014. godine Crna Gora je bila u grupi zemalja sa visokim nivoom razvoja po mjeri čovjeka. Po prvi put je 2014. godine svrstana među zemlje sa veoma visokim razvojem po mjeri čovjeka, sa indeksom od 0,802. Tako je od 2014. godine Crna Gora u grupi od 49 najprosperitetnijih zemalja sa veoma visokim nivoom razvoja po mjeri čovjeka, koja, uz određeni nivo prihoda, ima i okvir koji obezbjeđuje da građani uživaju benefite ekonomskog rasta i uslove za kvalitetan, dug i kreativan život.

Posmatrano po komponentama, u poređenju sa 2005. godinom prije referenduma, očekivani životni vijek 2014. godine je 2,6 godine duži nego 2005. godine; očekivani broj godina školovanja porastao je za više od dvije godine, dok je omjer Bruto nacionalnog dohotka po glavi stanovnika i pariteta kupovne moći porastao za otprilike 30%.

Tabela 4: Ključni indeksi razvoja po mjeri čovjeka[8]

Godina	Očekivani životni vijek	Očekivani broj godina školovanja	Srednji broj godina školovanja	BND po glavi stanovnika (2011 PPP$)	vrijednost HDI
2005	73,6	13,1	10,5	11,210	0,75
2010	75,1	15,2	11,1	13,537	0,792
2011	75,5	15,2	11,2	14,196	0,798
2012	75,8	15,2	11,2	13,958	0,798
2013	76,0	15,2	11,2	14,453	0,801

[6] Indeks **razvoja po mjeri čovjeka** (**HDI**) kompozitni je indeks koji obuhvata indekse statističkih podataka o očekivanom životnom vijeku, obrazovanju i prihodu i rangira države u četiri grupe razvoja po mjeri čovjeka. Ovaj indeks osmislio je ekonomista Mahbub ul Haq, a nakon njega ekonomista Amartya Sen 1990. godine i objavio ga Program Ujedinjenih nacija za razvoj. Vrijednost Indeksa razvoja po mjeri čovjeka (HDI): Kompozitni indeks kojim se mjerie prosječna ocjena postignuća u tri osnovne dimenzije razvoja po mjeri čovjeka: dug i zdrav život, pristup znanju i pristojnom standardu života.

[7] UNDP, Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka "Neformalni rad": Od izazova do rješenja", Podgorica 2016. godine Dostupno na: http://www.me.undp.org/content/montenegro/en/home/library/human_development/NHDR2016.html

[8] Ibid

2014	76,2	15,2	11,2	14,558	0,802

Posmatrano po vrijednosti cjelokupnog indeksa, Crna Gora je značajno iznad prosjeka u regionu Evrope i Centralne Azije, **i zauzima 49. mjesto na globalnom nivou**. Kada se vrši poređenje sa zemljama bivše SFRJ, Crna Gora se 2014. godine pridružila zemljama sa veoma visokim HDI, samo dva mjesta iza Hrvatske (koja je prešla na 47. mjesto), i 24 mjesta iza Slovenije (koja je 25). U grupi zemalja sa visokim indeksom razvoja po mjeri čovjeka su Srbija (66. mjesto), Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija (81. mjesto) i Bosna i Hercegovina (85. mjesto).

2010. godine uveden je **Globalni indeks višedimenzionalnog siromaštva (MPI)**, kojim se identifikuju višestruke deprivacije u istim domaćinstvima u obrazovanju, zdravstvu i životnom standardu. Obrazovna i zdravstvena dimenzija ovog indeksa baziraju se na po dva indikatora, dok se dimenzija standarda života bazira na šest indikatora. Svi indikatori koji su bili potrebni za strukturu MPI za domaćinstva uzeti su iz istog ispitivanja domaćinstava.

Najsvježiji podaci iz istraživanja koji su javno dostupni za procjenu MPI Crne Gore odnose se na 2013. godinu. U Crnoj Gori 0,5 % populacije (0,003 hiljade ljudi) siromašni su u više dimenzija dok još 2,0% živi blizu višedimenzionalnom siromaštvu (0,013 hiljada ljudi). Obim deprivacije (intenzitet) u Crnoj Gori, što je i prosječan rezultat deprivacije kod ljudi u višedimenzionalnom siromaštvu, na nivou je od 38,9%. MPI koji predstavlja udio stanovništva koje je u višedimenzionalnom siromaštvu, korigovan za intenzitet deprivacije jeste 0,002. U Tabeli 5 daje se poređenje siromaštva u prihodima, mjereno procentom stanovništva koje živi ispod PPP od 1,25US$ dnevno i u višedimenzionalnom siromaštvu. Tu se vidi da siromaštvo u prihodima predstavlja samo jedan dio cijele priče. Broj lica u višedimenzionalnom siromaštvu je 0,3 procentna poena veći nego u siromaštvu po prihodima. To implicira da fizička lica koja žive iznad linije siromaštva po prihodima i dalje možda trpe deprivacije u obrazovanju, zdravlju i drugim uslovima života. Tabela takođe pokazuje procenat crnogorske populacije koji živi blizu višedimenzionalnog siromaštva i u teškom višedimenzionalnom siromaštvu. Doprinos deprivacije u svakoj dimenziji cjelokupnom siromaštvu upotpunjava sveobuhvatnu sliku ljudi koji u Crnoj Gori žive u višedimenzionalnom siromaštvu.

Tabela 5: MPI Indeks, Crna Gora[9]

Godina	vrijednost MPI	Broj lica (%)	Intenzitet deprivacije	Udio populacije (%)			Doprinos deprivacije cjelokupnom siromaštvu u %		
				blizu siromaštvu	u teškom siromaštvu	ispod linije siromaštva	zdravlje	Obrazovanje	Standard života
2013	0.002	0,5	38.9	2.0	0.0.	0.2	59.9	22.0	18.1

Stopa siromaštva i stopa rizika od siromaštva računaju se u državnoj statistici po metodologiji Svjetske banke i baziraju se na trošenju populacije. Linija apsolutnog

[9] Oksfordska Inicijativa za siromašne i razvoj po mjeri čovjeka (2016). "Crna Gora - izvještaj", Banka podataka o Indeksu višedimenzionalnog siromaštva OPHI, Univerzitet Oksford. Dostupno na: www.ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/mpi-country-briefings/; UNDP, Sažetak za pojedinačne države Izvještaja o razvoju po mjeri čovjeka za 2015. godinu Dostupno na: http://www.me.undp.org/content/dam/montenegro/docs/publications/GHDR/HDR%202015%20Montenegro%20Explanatory%20Note.pdf

siromaštva određuje se korišćenjem metode koja koristi troškove osnovnih potreba koje uključuju hranu i neprehrambene proizvode i usluge, gdje se prehrambeni proizvodi i minimalna količina proizvoda procjenjuju na osnovu preporuka za ishranu za potreban unos kalorija. Prema podacima MONSTAT-a, stopa siromaštva, tj. udio ljudi čije je trošenje ispod nacionalne linije siromaštva, kretalo se između 11,3% 2006. godine i 8,6% koliko je bila 2013. godine.

Najnovija dostupna analiza siromaštva u Crnoj Gori pokazuje da je linija apsolutnog siromaštva za 2013. godinu bila 186,45 eura po odraslom licu što je otprilike 4 eura više nego 2012. godine. Tokom 2013. godine stopa siromaštva iznosila je 8,6%, što je 2,7 procentnih poena manje nego 2012. godine[10]. Generalno gledano, siromaštvo u Crnoj Gori ima sljedeće karakteristike: nivo siromaštva je viši na sjeveru zemlje, siromašni obično žive u velikim domaćinstvima, siromaštvo je snažno povezano sa položajem na tržištu rada, a siromaštvo utiče na pristup obrazovanju.

Prema podacima UNDP-a[11]socijalna isključenost u Crnoj Gori dominantno utiče na neke ugrožene grupe kao što su: siromašni i lica koja žive u stanju deprivacije, dugoročno nezaposlena lica, stari, penzioneri sa niskim prihodima, lica sa invaliditetom, izbjeglice i interno raseljena lica, lica zaražena HIV/AIDS-om, romska i egipćanska manjina, itd.

U tabeli koja slijedi pokazuje se kako je stopa siromaštva u sjevernom i centralnom regionu gotovo tri puta veća nego stopa siromaštva u južnom regionu Crne Gore. Stopa siromaštva u sjevernom regionu bila je 2013. godine 10,3%. U tom regionu živi 25,0% ukupne populacije Crne Gore, ali i 30,1% svih siromašnih. Stopa siromaštva u centralnom regionu je 10,3%, a u južnom 3,8%. Stopa siromaštva u ruralnim područjima Crne Gore viša je nego u urbanim područjima.

Tabela 6: Procjena siromaštva po geografskim oblastima[12]

Regioni	Stopa siromaštva	Relativni rizik od siromaštva	Udio siromašnih	Udio u ukupnoj populaciji
Sjever	10,3%	1,20	30,1%	25,0%
Centralni dio	10,3%	1,20	58,1%	48,3%
Jug	3,8%	0,44	11,8%	26,6%

U urbanim područjima stopa siromaštva je 2013. godine bila 7,9%, dok je u ruralnim područjima bila 9,7%. U Crnoj Gori u ruralnim područjima živi 42,4% siromašnih, dok ih je u urbanim područjima 57,6%. Ako se uzme podjela urbanih područja na Podgoricu i ostala urbana područja, podaci pokazuju da je stopa siromaštva veća u Podgorici (12,5%), nago u drugim urbanim područjima (4,9%). U ruralnim područjima stopa siromaštva je 2013.

[10] Analiza siromaštva u Crnoj Gori, 2013. godina, MONSTAT, Zavod za statistiku Crne Gore. Dostupno na: http://www.monstat.org/eng/page.php?id=340&pageid=73

[11] UNDP - Osnovni podaci o Crnoj Gori, jul 2013. godine: Dostupno na: http://www.me.undp.org/content/montenegro/en/home/library/social_inclusion/FFSI

[12] Ibid

godine iznosila 9,7% Od ukupnog stanovništva 37,5% živi u ruralnim područjima, a od toga je 42,4% siromašnih.[13]

Siromaštvo je čvrsto povezano sa statusom na tržištu rada. Najveći rizik siromaštva postoji kod lica koja su nezaposlena i kod djece starosti do 15 godina.

Regionalni dispariteti značajno utiču na produbljivanje nepovoljnih trendova između sjevernog regiona i drugih regiona u zemlji kada je u pitanju zaposlenost, kao i kada je riječ o nivou kvaliteta obrazovanja i naročitim izazovima u oblasti socijalne inkluzije. Sjeverni region Crne Gore bio je, u periodu između dva posljednja popisa stanovništva (2003. i 2011. godine), karakterisan smanjenjem populacije za 7,2%, dok su centralni i primorski region zabilježili rast za 5,9%, odnosno 3,7%. Sjeverni region takođe karakteriše smanjenje udjela radno-sposobnog stanovništva za 4,7%, dok su centralni i primorski region zabilježili rast za 8,4%, odnosno 14%. Uz to, stopa dugoročne nezaposlenosti bila je 36,3% 2013. godine u sjevernom regionu, 11,5% u centralnom regionu i 5,5% u primorskom regionu. [14]

Stopa aktivnosti u EU-28 za lica starosti 20-64 godine bila je 2014. godine 76,9%. Drugim riječima, nešto više od tri četvrtine ljudi starosti 20-64 godine bili su zaposleni ili nezaposleni (u radnoj snazi), a ostatak se smatrao ekonomski neaktivnim. Za muškarce je ova stopa značajno veća, 83,2%, otprilike 12,6 procentnih poena iznad vrijednosti ove stope za žene.

Stopa aktivnosti **radnog stanovništva (15-64)** u Crnoj Gori je 10 procentnih poena manja od prosjeka u Evropskoj uniji. Anketa o radnoj snazi (LFS), realizovana 2015. godine, pokazala je da se radna snaga u Crnoj Gori sastoji od 268,9 hiljada lica koji su u grupi aktivnih. Za 2015. godinu stopa aktivnosti za starosnu grupu 15 - 64 bila je 62,6%, dok je 2014. godine ona iznosila 61,6%, a 2013. godine 58,9%. Prema podacima za četvrti kvartal 2015. godine radna snaga u Crnoj Gori sastoji se od 268,9 hiljada aktivnih, od čega je 221,7 hiljada ljudi ili 82,4% zaposleno, a 47,2 hiljade ili 17,6% su nezaposleni[15].

Stopa zaposlenosti za istu starosnu grupu bila je 51,4% tokom 2015. godine, što je gotovo 4 procentna poena više nego 2013. godine. Povećanje stope zaposlenosti je očigledno, kako se može vidjeti i u dolje datoj tabeli:

Tabela 7: Stopa zaposlenosti u %[16]

Godina	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stopa zaposlenosti (15-64) u %	48,8	47,6	45,9	47,0	47,7	50,4	51,4

[13] Analiza siromaštva u Crnoj Gori, 2013. godina, MONSTAT, Zavod za statistiku Crne Gore. Dostupno na: http://www.monstat.org/eng/page.php?id=340&pageid=73

[14] Sektorski operativni program za Crnu Goru za sektor zapošljavanja, obrazovanja i socijalne politike, oktobar 2015. godine. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/montenegro/ipa/2015/ipa_2015_2017_037895_me_sectoral_operational_programme.pdf

[15] Anketa o radnoj snazi 2013. godine, Anketa o radnoj snazi 2014. godine, Anketa o radnoj snazi 2015. godine, MONSTAT, Zavod za statistiku Crne Gore. Dostupno na: www.monstat.org

[16] Ibid

Uprkos blagom oporavku tržišta rada u protekle dvije godine, i dalje postoje veliki izazovi vezani za tržište rada. Jedan od najznačajnijih problema tržišta rada u Crnoj Gori je niska stopa zaposlenosti među stanovništvom starosti 15 - 64 godine, a Crna Gora zaostaje za prosjekom u Evropskoj uniji za oko 14 procentnih poena (ova stopa je u EU oko 65%, a u Crnoj Gori je 2015. godine iznosila oko 51%). Među svim nepovoljnim karakteristikama tržišta rada u Crnoj Gori, važno je naglasiti dugoročnu nezaposlenost, i istaknuti karakter sezonskog zapošljavanja.

Stopa nezaposlenosti bilježi blagi pad, pa je tokom 2015. godine za starosnu grupu 15 - 64 iznosila 17,8%, dok je za 2014. godinu bila 18,2% , a za 2013. godinu 19,6%. Sljedeća tabela ilustruje stopu nezaposlenosti prema Anketi radne snage tokom proteklih šest godina.[17]

Tabela 8: Stopa nezaposlenosti u %[18]

Godina	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stopa nezaposlenosti (15-64) u %	19,2	19,8	19,9	19,7	19,6	18,2	17,8

Prema podacima o registrovanoj nezaposlenosti[19] krajem 2015. godine, u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore bilo je registrovano **39.991 nezaposlenih lica**, što je 15,29% više nego 2014. godine.

Socijalna isključenost definisana je po prvi put u Crnoj Gori u Izvještaju o razvoju po mjeri čovjeka za 2009. godinu: *Crna Gora - Društvo za sve*. Da bi neko dobio status društveno isključene osobe, mora ispuniti uslove u tri kategorije - prihodi (prihod po članu domaćinstva treba da bude ispod 60% srednjeg prihoda); radni status (lice treba da bude nezaposleno); i dostupnost socijalnog staranja (primarna zdravstvena zaštita).

Crna Gora definisala je **socijalnu zaštitu i socijalnu inkluziju** kao značajne oblasti društveno-ekonomskog razvoja. To je u skladu sa evropskim razvojem u ovoj oblasti, naročito sa Strategijom Evropa 2020, koja inkorporira socijalnu zaštitu i socijalnu inkluziju kao ključne dijelove politika tržišta rada koje će doprinijeti boljoj socijalnoj koheziji i kao rezultat toga povećati zaposlenost.

Sektorske politike u obrazovanju, zapošljavanju i socijalnim pitanjima bave se ključnim elementima potrebnim za održiv ekonomski razvoj. U kontekstu prosječne stope nezaposlenosti od 20% od 2009. godine, Crna Gora je među važne ciljeve politike uvrstila reforme, i to ne samo sistema tržišta rada, već i sistema obrazovanja i istraživanja, zdravstva, socijalne zaštite, te politika inkluzije.

Kvalifikovana radna snaga koja se može prilagođavati ključni je pokretač za razvoj povoljnog ambijenta u kome će se i domaća i strana preduzeća razvijati i doprinositi ekonomskom rastu. Važan izazov za Crnu Goru je rješavanje značajnih razlika između proizvoda (*outputa*) obrazovnog sistema i tražnje za radnom snagom na tržištu rada. To dovodi do niskog nivoa

[17] Ibid

[18] Anketa o radnoj snazi 2013. godine, Anketa o radnoj snazi 2014. godine, Anketa o radnoj snazi 2015. godine, MONSTAT, Zavod za statistiku Crne Gore. Dostupno na: www.monstat.org

[19] Godišnji izvještaj za 2015. godinu; Zavod za zapošljavanje Crne Gore. Dostupno na: www.zzzcg.org.

participacije na tržištu rada i visoke zvanične stope nezaposlenosti, naročito među ženama i osjetljivim grupama. Ovi problemi se dalje pogoršavaju za grupe koje istorijski gledano trpe socijalnu isključenost i izolaciju. Romska populacija ima stopu nepismenosti 77% i stopu zaposlenosti (20%) koja ja manja od polovine stope na nivou Crne Gore, što pokazuje dodatni izazov za obezbjeđivanje socijalne inkluzije svih državljana Crne Gore.[20]

2.2. Položaj grupa u nepovoljnom položaju u Crnoj Gori (sa posebnim akcentom na OI i RE populaciju)

Smatra se da su lica sa invaliditetom i pripadnici RE populacije među najosjetljivijim grupama u Crnoj Gori kada je riječ o pristupu obrazovanju, zapošljavanju, socijalnim uslugama, itd. Iako i jedna i druga od ovih grupa ulaze u kategoriju marginalizovanih grupa, pitanja svake od njih treba da se rješavaju zasebno zbog specifičnosti koje ih karakterišu. Stoga će se u tekstu koji slijedi dati kratak pregled sadašnjeg položaja svake od ovih grupa zasebno - uključujući najznačajnije probleme i nastojanja koja Crna Gora već ulaže da bi se borila protiv problema njihove socijalne isključenosti. U tekstu nakon toga biće detaljnije analizirani neki od ovih aspekata.

2.2.1. Osobe sa invaliditetom

Statistički podaci o OI su uglavnom nedostupni. Popisom stanovništva iz 2011. godine[21] prikupljeni su podaci o postojanju poteškoća u obavljanju svakodnevnih aktivnosti. 11% ukupne populacije ima teškoća u obavljanju svakodnevnih aktivnosti zbog hronične bolesti, invaliditeta ili starosti.[22] Najčešća oštećenja su:

- 5% ukupne populacije ima invaliditet koji otežava kretanje;
- 2% ima problema sa vidom iako koristi naočare ili sočiva;
- 1% ima problema sa sluhom iako koristi slušni aparat;
- 1% populacije ima smetnje sa pamćenjem, koncentracijom ili u sporazumijevanju sa drugima;
- 4% populacije ima druge vrste teškoća.[23]

Na nivou EU, prava lica sa invaliditetom uređuju se po Konvenciji UN o pravima lica sa invaliditetom (UNCRPD), Evropskom strategijom za lica sa invaliditetom Evropske komisije za period 2010-2020 i pripadajućim Akcionim planom.

Crna Gora potpisnica je UNCRPD, a kao zemlja kandidat za EU blisko prati agendu EU u ovoj oblasti. Prema pomenutim dokumentima i politikama, neki od najznačajnijih prioriteta

[20] IPA, Indikativni strateški dokument za Crnu Goru (2014-2020), usvojen 18. avgusta 2014. Godine. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-montenegro.pdf

[21] Zavod za statistiku Crne Gore, Populacija sa invaliditetom u obavljanju svakodnevnih aktivnosti po opštinama u Crnoj Gori, Popis stanovništva u Crnoj Gori 2011. godine. Dostupno na: http://monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/Smetnje%20u%20obavljenju%20svakodnevnih%20aktivnosti%20popis%202011.pdf

[22] Odgovori su prikupljeni na osnovu izjava lica, bez obzira na postojanje bilo kakve medicinske dokumentacije kao dokaza invaliditeta.

[23] Ibid

vezanih za lica sa invaliditetom obuhvataju: dostupnost, učešće, jednakost, zapošljavanje, obrazovanje i obuku, socijalnu zaštita i zdravlje. Crna Gora je već uvela određene mjere i inicijative i preko nacionalnih i preko međunarodnih/eksternih djelovanja da bi obezbijedila ovoj grupi jednaka prava.

Pregled napretka koji je ostvaren i pitanja koja treba riješiti je sljedeći:

Pristup obrazovanju	Kao temelj uspješne integracije u tržište rada, treba obezbijediti pristup formalnom obrazovanju za djecu sa posebnim obrazovnim potrebama (POP), i pristup cjeloživotnom učenju osobama sa invaliditetom. Prema najnovijim zvaničnim podacima, broj djece sa POP u obrazovnom sistemu porastao je sa 245 koliko ih je registrovano 2009. godine na 1.373 tokom 2013. godine. Otprilike 80 studenata sa invaliditetom trenutno studira na univerzitetima. Iako je ostvaren napredak, to se ne može smatrati dovoljnim pokazateljem socijalne inkluzije lica sa invaliditetom i djece sa POP u obrazovanje.
Pristup zapošljavanju	Osobe sa invaliditetom veoma su osjetljiva grupa na tržištu rada. Oni se suočavaju sa dvije grupe problema: problemi koji su vezani direktno sa njihovim invaliditetom, kao što su predrasude kod poslodavaca i kapaciteti koji nisu prilagođeni njihovim potrebama, i problemi sa kojima se suočava većina radne snage kao što su nedostatak radnog iskustva i kvalifikacije koje su nedovoljne ili neadekvatne za potrebe tržišta rada. U ZZZ je 2015. godine bilo registrovano 1,632 osobe sa invaliditetom od čega su 1,055 lica invalidi rada, a 577 su kategorisani kao osobe sa invaliditetom. Crna Gora je već uvela mjere zapošljavanja koje se fokusiraju na ovu grupu. Iako poslodavci po zakonu imaju obavezu da zapošljavaju lica sa invaliditetom, ZZZ je uveo aktivne mjere na tržištu rada da bi podigao svijest o prednostima ovakve prakse, kao što su subvencije kojima se poslodavci podstiču da zapošljavaju osobe sa invaliditetom. Međutim, i dalje postoje izazovi jer je još uvijek prilično velika opasnost od zloupotreba finansijske podrške koja se plaća poslodavcima za zapošljavanje osoba sa invaliditetom. Izvještaji o napretku Evropske komisije za 2014. i 2015. godinu utvrdili su da su praćenje sprovođenja i kazne u ovoj oblasti i dalje slabi. Kao finansijski mehanizam, ZZZ ima Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom.
Fizički pristup	Fizičke prepreke očigledna su prepreka za pristup lica sa invaliditetom i djece sa POP obrazovanju i tržištu rada. Na osnovu analize koju je izvršilo Ministarstvo održivog razvoja i turizma, kao i razgovora projektnog tima sa različitim lokalnim i nacionalnim stejkholderima, zaključeno je da većina javnih objekata nije fizički prilagođena potrebama osoba sa invaliditetom, čak i ako postoji zakonodavstvo (Zakon o prostornom planiranju i gradnji objekata) koje propisuje obavezu uvođenja takvih prilagođavanja. Uz to, postoji ograničen pristup informacijama zbog toga što ne postoji IT infrastruktura pogodna za lica sa invaliditetom (vebsajtovi

	javnih institucija nisu prilagođeni potrebama lica sa oštećenjima sluha i vida, obavještenja nisu napisana korišćenjem Brajevog pisma, itd.). I u sistemu formalnog i u sistemu neformalnog obrazovanja, učionice i radionice za stručnu obuku treba da se prilagode za ovu grupu osoba, a na svim nivoima treba da se uvede sistem za obezbjeđivanje asistenata za učenike sa POP. Kako je navedeno u Izvještaju o napretku, 2014. godine opredijeljeno je 400.000 eura za izgradnju prilaznih rampi da bi se prilagodio pristup javnim institucijama, uključujući medicinske objekte, škole i univerzitete. Međutim, neki ključni objekti koji su definisani kao prioritetni i dalje nemaju adekvatan pristup. Sva nastojanja koja su do sada uložena uglavnom su pokrenule organizacije civilnog društva i podržali međunarodni donatori. Uključene su i neke javne institucije, a među mjerama profesionalne rehabilitacije koje sprovodi ZZZ nalazi se i mjera koja obezbjeđuje subvencije poslodavcima da svoje prostorije i objekte prilagode za lica sa invaliditetom i da nabave specijalizovanu opremu ako zaposle OI. Ipak, neophodno je uložiti dalje napore u rješavanje ovog pitanja i posebno naglasiti uključenost resornih ministarstava i lokalne samouprave u proces.
Socijalne službe na lokalnom nivou	Pristup zdravstvenim uslugama za osobe sa invaliditetom predstavlja ključni problem za ovu grupu lica. Postoje bojazni vezane za obim i vrstu medicinske rehabilitacije, kvalitet usluga u smislu medicinske pomoći i nejasnih procedura da se pomoć dobije, teškoća u traženju medicinskih usluga u inostranstvu i sl. Pružanje socijalnih usluga u Crnoj Gori i dalje je izuzetno centralizovano i osobe sa invaliditetom imaju problem u pristupu socijalnim uslugama na lokalnom nivou kao npr. život uz pomoć drugih lica za osobe sa invaliditetom i mlade bez roditeljskog staranja nakon što napuste institucije. Ostvaren je određeni napredak kada su u devet opština otvoreni dnevni centri za djecu sa smetnjama u razvoju. Finansijska sredstva za socijalnu i dječju zaštitu obezbjeđuju se iz nacionalnog budžeta i samo mali dio obezbjeđuje lokalna samouprava. U svojim Smjernicama za razvoj za period 2013-2016. godine, Crna Gora je definisala decentralizaciju socijalnih usluga kao jedan od ključnih strateških ciljeva. Međutim, potrebno je uložiti još napora da bi se u proces decentralizacije uključilo više učesnika kao što su nevladine organizacije, privatni sektor i građani i, što je najvažnije, da bi se obezbijedilo kontinuirano finansiranje sa lokalnog nivoa da se osigura održivost decentralizacije.

2.2.2. RE populacija

Tokom 2011. godine Evropska komisija usvojila je EU Okvir za nacionalne strategije za integraciju Roma kojom se pozivaju sve države članice EU da preuzmu odgovornost i da razviju kompetencije za poboljšanje situacije svih marginalizovanih ljudi, uključujući Rome. Ovaj Okvir fokusira se na četiri ključne oblasti: obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvenu zaštitu i stanovanje. U skladu sa situacijom u Evropi i prije Okvira Evropske komisije iz 2011. godine, Crna Gora je počela sistematično rješavanje situacije RE populacije. Tokom 2005. godine Crna Gora je potpisala inicijativu **Dekada inkluzije Roma** i tako postala članica pan-evropske zajednice koja teži ka iskorjenjivanju rasne diskriminacije i poboljšanju društveno-ekonomske situacije Roma.

Romi su najveća etnička manjina u proširenoj Evropskoj uniji. Globalno gledano, procjene kažu da na cijelom kontinentu danas živi između 6,8 i 8,7 miliona Roma, i da je gotovo 68% njih u novim državama članicama EU i zemljama kandidatima za EU članstvo iz Centralne i Istočne Evrope i sa Balkana[24]. RE populacija živi u ekstremnom siromaštvu. Oni su najsiromašniji od siromašnih. Oni su društveno isključeni i marginalizovani i ne postoji nikakva mreža socijalnog staranja koja bi ih zaštitila. RE su predmet teških predrasuda u društvu i negativnih stereotipova. Ovi su stavovi prisutni u cijeloj Evropi, a jasno su prisutni i u Crnoj Gori.

Prema postojećim i dostupnim podacima iz popisa stanovništva i domaćinstava i stanova u Crnoj Gori[25] 6,251 osoba izjašnjava se kao pripadnik romske nacije, što je 1,01% ukupne populacije. Egipćanska populacija ima 2,054 pripadnika, tj. 0,33% ukupne populacije, dok je 5,169 lica navelo romski jezik kao maternji jezik. Većina romske populacije živi u Podgorici (3,988), zatim u Beranama (531), Nikšiću (438), Bijelom Polju (334), Herceg Novom (258), dok većina Egipćana živi u Podgorici (658), Nikšiću (446), Tivtu (335) i Beranama (170).

Nekoliko je ključnih razloga zbog kojih su pripadnici RE populacije predmet tako ekstremne izloženosti siromaštvu i isključenosti iz društva što ograničava i mogućnosti za njihovo zapošljavanje. To su, između ostalog:

- činjenica da nemaju obrazovanje ili da im je obrazovanje na veoma niskom nivou;
- visoke stope nezaposlenosti među RE ženama;
- predrasude društva.

Većina aktivne RE populacije i dalje nalazi poslove u neformalnoj ekonomiji i radi u nehumanim uslovima. Oni su ti koji rade 'neželjene', 'prljave' slabo plaćene poslove i njihova se osnovna radna prava krše.

Kao država kandidat za članstvo u EU, Crna Gora treba da poštuje stroge uslove za pristupanje izložene u kopenhaškim kriterijumima koji, između ostalog, propisuju poštovanje i zaštitu prava manjina.

Nastojanja Crne Gore fokusirana su na četiri ključne oblasti vezane za položaj Roma i to:

Pristup obrazovanju	Nekoliko je faktora koji sprečavaju pristup obrazovanju za RE populaciju. Oni se mogu grupirati u one koji su neraskidivo vezani sa karakteristikama njihove populacije i u spoljašnje faktore. Tako se, s

[24] UN Chronicle, Članak: *Dekada inkluzije Roma: Rješavanje rasne diskriminacije kroz razvoj*, tom XLIV No.3 2007 sa pozivanjem na J.P. Liègeois, Roma, Gypsies, Travellers (Strasbourg: Izdanje Savjeta Evrope, 1994).

[25] Zavod za statistiku Crne Gore, Popis stanovništva u Crnoj Gori 2011. godien. Dostupno na: http://www.monstat.org/eng/page.php?id=57&pageid=57

	jedne strane, RE populacija suočava sa preprekama zbog određenih negativnih aspekata njihove tradicije, nedostatka povjerenja u javne institucije i nedostatka socijalnih vještina. S druge strane, društvo teži da vrši diskriminaciju RE populacije, što u velikoj mjeri otežava njihovu integraciju. Ovo je dodatno pogoršano njihovim lošim socijalnim i ekonomskim uslovima što im otežava da dugoročno ostanu u obrazovnom sistemu. Nacrt Strategije za poboljšanje položaja romske i egipćanske populacije u Crnoj Gori za period 2016-2020. godine konstatuje da je 21,5% romske i egipćanske djece uključeno u sistem predškolskog obrazovanja. Tokom 2014. godine 119 djece pripadnika RE populacije bilo je uključeno u predškolske programe, a otprilike 80 u poludnevne programe. Tokom 2014/2015. godine u osnovne škole je bilo upisano 1,883 djece RE populacije, što je tri puta više nego što ih je bilo upisano 2001/2002. godine (536). 2013. godine u srednjim školama bio je 81 pripadnik RE populacije, a 15 ih je bilo na univerzitetskim programima. Povećanje uključenosti RE djece i mladih u obrazovne programe rezultat je napora koje je uložilo Ministarstvo prosvjete i (međunarodni donatori), a koji obuhvataju obezbjeđivanje stipendija, besplatne udžbenike, polaganje ispita van redovnih rokova i posredovanje u upisivanju u srednje stručne škole.
Pristup zapošljavanju	Stopa nezaposlenosti RE populacije dva puta je veća od opšte stope nezaposlenosti. Oni čine 3 - 4% ukupnog broja nezaposlenih. Otprilike 1.000 pripadnika RE populacije registrovani su svake godine u ZZZ, a od tog broja oko 40% su žene. Zabrinjavajuće je i da više od 90% registrovanih pripadnika RE populacije nema nikakve stručne kvalifikacije. Stoga je RE populacija isključena iz formalnih oblika zapošljavanja, a većina lica koja rade uključeni su u djelatnosti za koje nisu potrebne nikakve stručne vještine. Posljedica takve situacije je da RE populacija traži posao u *sivoj ekonomiji* uglavnom u sakupljanju sirovina za reciklažu. Oni koji nađu redovan posao, uglavnom to uspijevaju sezonski i rade u sektorima građevinarstva, poljoprivrede i turizma. Zbog slabih rezultata u obrazovanju i ograničenog pristupa obrazovanju, nedostatka vještina, visokog nivoa nepismenosti i predrasuda društva, RE populacija suočava se sa ozbiljnim preprekama u ostvarivanju pristupa tržištu rada. Uz to, činjenica da ne posjeduju lične isprave, izuzetno teška društveno-ekonomska situacija, život u nesigurnim stanovima, isključenost iz društva i sl. dalje pogoršavaju njihov položaj i mobilnost na tržištu rada. Kroz aktivne mjere zapošljavanja na tržištu rada ZZZ se fokusira na smanjenje opšte nezaposlenosti, ali diskriminacija na tržištu rada i dalje predstavlja ograničavajući faktor.
Socijalne usluge na lokalnom nivou	*Zdravstvena zaštita:* Po zakonu RE populacija ima jednaka prava na zdravstvenu zaštitu kao sva druga lica u Crnoj Gori, ali se ne vodi evidencija u zdravstvenom sistemu koja bi se bazirala samo na etničkoj ili nacionalnoj pripadnosti. Ipak, podaci o korisnicima

	zdravstvene zaštite obuhvataju njihov profil i na osnovu toga je očigledno da RE populacija koristi zdravstvene usluge. Uz to, Zakon o zdravstvenom osiguranju izuzima socijalno osjetljive kategorije, između ostalog, od obaveze da učestvuju u pokrivanju troškova medicinskih usluga, ali u praksi i dalje pripadnici RE populacije nailaze na prepreke kada zatraže medicinsku pomoć ako nemaju ličnih isprava, što predstavlja problem i kada traže neku od drugih javnih usluga. Relevantna strategija prepoznaje potrebu za strukturiranijim pristupom praćenju usluga zdravstvene zaštite koje se pružaju RE populaciji da bi se bolje odredile i prilagodile posebne mjere zdravstvene zaštite za ovu osjetljivu grupu lica. *Socijalna i dječja zaštita.* Kao i u sistemu zdravstvene zaštite, ni u sistemu socijalne i dječje zaštite ne vodi se evidencija po osnovu etničke ili nacionalne pripadnosti.
Stanovanje	Nema preciznih podataka o stanovanju RE populacije u Crnoj Gori, ali na osnovu opštih zapažanja, smatra se da su njihovi uslovi života ispod domaćih i međunarodnih minimalnih standarda. Uz to, veliki dio RE populacije su raseljena i interno raseljena lica, iz konflikta 1990 - 1995. godine na Balkanu i sa Kosova. Oni su smješteni u području Konika odakle pokušavaju da se vrate u zemlje porijekla ili da dobiju prebivalište u Crnoj gori. Neriješeno stambeno pitanje velika je prepreka za raseljena i interno raseljena lica koja žele da se integrišu u crnogorsko društvo. U cijeloj zemlji, Romi i Egipćani uopšte nemaju stalno prebivalište i mnogi žive na mjestima sa neadekvatnim životnim i higijenskim uslovima. Ti stanovi nemaju vodu za piće, nema sanitarne ni kanalizacione infrastrukture i često su u blizini deponija. Crna Gora ostvarila je određeni napredak u rješavanju ovog pitanja, na primjer, izrada zakona kojim će se pomoći legalizacija kuća koje su pripadnici RE populacije nezakonito podigli je u toku.

3. ANALIZA PRAVNOG I STRATEŠKOG OKVIRA

Crna Gora se često prepoznaje kao multi-vjersko i multi-etničko društvo. Tokom poslednjih nekoliko godina je usvojen niz zakona koji regulišu određene aspekte antidiskriminacije, socijalni položaj i zapošljavanje ugroženih grupa (posebno osoba sa invaliditetom i RE populacije), ili više direktno, njihov položaj na crnogorskom tržištu rada. Zakonodavni, strateški i institucionalni okvir za borbu protiv diskriminacije, socijalne i radne inkluzija je u skladu sa *acquis communautaire* i evropskim normama. Ipak, diskriminacija je prisutna i određene grupe pate od diskriminacije i socijalne isključenosti.

Ljudska prava i slobode garantovane su Ustavom Crne Gore, brojnim potvrđenim međunarodnim ugovorima, kao i nacionalnim važećim propisima.

Crna Gora je ratifikovala sve glavne međunarodne sporazume o ljudskim pravima, uključujući Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, Pakt o građanskim i političkim pravima i Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, Konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i Konvenciju o pravima djeteta. Takođe je ratifikovala glavne instrumente Savjeta Evrope za zaštitu prava manjina, Evropsku povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima i Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina i konvencije protiv diskriminacije Međunarodne organizacije rada, uključujući i Konvenciju o diskriminaciji u odnosu na zaposlenje i zanimanje i Konvenciju o jednakom nagrađivanju za rad. Crna Gora je ratifikovala Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativni protokol. Crna Gora se obavezala da će postepeno približavati svoje zakonodavstvo i politike acquis-u, u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i prioritetima Evropskog partnerstva. Svaki propis koji se podnosi Skupštini na usvajanje mora u imati i procjenu nivoa usklađivanja sa, između ostalog, primarnim i sekundarnim izvorima prava EU.

Postojeći pravni okvir za integraciju osoba sa invaliditetom i RE populacije na tržištu rada prvenstveno se sastoji od odredbi koje imaju opšti karakter, koje sadrže odredbe o zabrani diskriminacije i propisa koji se posebno bave zaštitom tih osoba.

Zakonodavna reforma je dominirala nad agendom protiv diskriminacije u zemlji u posljednjih nekoliko godina i signalizirala je početak smislene rasprave u društvu. Došlo je do procesa usklađivanja zakonodavstva Crne Gore za borbu protiv diskriminacije u skladu sa zakonodavstvom EU, ali je sprovođenje politike anti-diskriminacije još uvijek slabo i ostaje pitanje koje izaziva zabrinutost, posebno u vezi sa Romima, osobama sa invaliditetom i LGBT osobama. Postoji samo nekoliko primjera sudske prakse u odnosu na diskriminaciju koji su obrađeni od strane sudova[26].

[26] Tokom 2014. godine, predstavnici Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore pokrenuli su tri postupka diskriminacije protiv Skupštine Crne Gore, sjedišta Hypo Alpe Adria Banke (Podgorica) i Direkcije za mlade i sport države Crne Gore zbog nepristupačnosti ovih institucija. Dana 10. decembra 2008. godine, G-đi Marijana Mugoša, zaposlenoj u Skupštini opštine Podgorice, je bilo zabranjeno od strane gradonačelnika Podgorice, čije su kancelarije u istoj zgradi kao i skupštinske, da se vrati na posao u pratnji psa vodiča. Nakon suđenja u trajanju od četiri godine, u februaru 2012. godine, drugostepena odluka Višeg suda je stupila na snagu i G-đa Mugoša se vratila na posao sa svojim psom (Izvor: Koprivica, N., Godišnji izvještaj o nediskriminaciji, Crna Gora 2015. godine, Evropska mreža pravnih stručnjaka na području rodne ravnopravnosti i nediskriminacije EC, DG za pravosuđe i potrošače 2015. Dostupno na: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/ad_2014_country_reports/2015-me-country_report_nd_final.pdf

3.1. Analiza postojećeg pravnog okvira koji se odnosi na integraciju osoba sa invaliditetom i RE na tržištu rada

Pitanje uključivanja na tržište rada lica sa invaliditetom i RE populacije je predmet opšteg zakona koji uređuje područje nediskriminacije, zapošljavanja i rada.

Ustav Crne Gore garantuje multietnički sklad, štiti osnovna načela ljudskih prava i sloboda, i garantuje zaštitu političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Ustav garantuje i zaštitu seta posebnih, manjinskih prava. U Ustavu, Crna Gora je definisana kao demokratska, socijalna i ekološka država zasnovana na vladavini prava. Svako ima pravo na jednaku zaštitu njegovih/njenih prava i sloboda. Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakve posebnosti ili lično svojstvo. Svako ima pravo na rad, na slobodan izbor zanimanja i zapošljavanja, na pravične i humane uslove rada. Jemči se posebna zaštita lica sa invaliditetom[27].

Ustav Crne Gore garantuje posebna prava pripadnicima manjina u svom posebnom odjeljku (Odjeljak 5), u okviru kojeg su definisana prava pripadnika nacionalnih i etničkih grupa[28]. Posebno navodi da se zaštita prava nacionalnih i etničkih grupa ostvaruje u skladu sa međunarodnom zaštitom ljudskih i građanskih prava. Pored toga, član 52. Ustava garantuje svakom pojedincu pravo na rad, na slobodan izbor zanimanja i zapošljavanja, na pravične i humane uslove rada i na zaštitu za vrijeme nezaposlenosti.

Od posebne je važnosti **Zakon o zabrani diskriminacije** *(„Službeni list Crne Gore", broj 46/2010 i 18/2014)* koji zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu. U smislu Zakona, zabranjeno je nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, po bilo kom osnovu diskriminacije, uključujući invaliditet i nacionalno i etničko porijeklo. Kao poseban oblik diskriminacije je diskriminacija u oblasti rada, gdje je posebno naglasio isplate nejednake zarade odnosno naknade za rad jednake vrijednosti licu ili grupi lica po bilo kom osnovu diskriminacije. Pored toga, zabrana diskriminacije odnosi se na osobe koje obavljaju dužnosti u skladu sa ugovorom o radu, kao i da lica koja obavljaju privremene ili povremene ili poslove po posebnom ugovoru, lica na praksi, kao i druga lica koja po bilo kom osnovu učestvuju u radu kod poslodavca.[29] Dakle, možemo zaključiti da Zakon o zabrani diskriminacije u oblasti rada pruža širok opseg zaštite - za lica koja su u radnom odnosu, kao i za lica koje angažuje poslodavac u nekom drugom obliku rada (rad na skraćeno radno vrijeme, volonterski rad, stručno usavršavanje i sl.). Kao poseban oblik diskriminacije je definisana diskriminacija prema licima sa invaliditetom, koja - između ostalog, uključuje i zaštitu protiv uskraćivanje prava na rad i prava vezana za radne odnose, u skladu sa potrebama tih lica. Naime, navodi se da diskriminacija lica sa invaliditetom postoji i u slučaju kad nijesu preduzete posebne mjere za otklanjanje ograničenja, odnosno neravnopravnog položaja u kojem se ta lica nalaze.

Postupak za zaštitu od diskriminacije može se pokrenuti podnošenjem žalbe **Zaštitniku ljudskih prava i sloboda (Ombudsman) ili nadležnom sudu**. Važno je napomenuti

---

[27] Ustav Crne Gore („Službeni list Crne Gore", broj 1/07 i 38/13). Dostupno na: https://www.constituteproject.org/constitution/Montenegro_2007.pdf?lang=en

[28] Članovi 67 do 76, između ostalog, garantuju zaštitu nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta, definišu jezik, pismo, obrazovanje, udruživanje i zastupanje, i na nacionalnom i lokalnom nivou.

[29] Vidi:Član 16 Zakona o zabrani diskriminacije.

da je, u postupku pred sudom, predviđen izuzetak od pravila parničnog postupka u vezi tereta dokazivanja. Dakle, teret dokazivanja nije na tužitelja (koji je pokrenuo spor), već prelazi na tuženog, ako tužitelj učini vjerovatnim da je tuženi/a izvršio/la akt diskriminacije.

Pored Zakona o zabrani diskriminacije, odredbe o zabrani diskriminacije po osnovu rada su sadržane u **Zakonu o radu** *(„Službeni list Crne Gore", br. 49/2008, 26/2009, 88/2009, 26/2010, 59/2011, 66/2012, 31/2014 i 53/2014)*, koji pruža, između ostalih razloga, zabranu diskriminacije u ostvarivanju prava koja bi bila osnovu invalidnosti[30]. Zakon o radu izričito ne spominje etničnost, ali pored osnova diskriminacije, kao što su: pol, rođenje, jezik, rasa, vjera, boja kože, starost, trudnoća, zdravstveno stanje, odnosno invalidnost, nacionalnost, bračni status, porodične obaveze, seksualno opredjeljenje, političko ili drugo uvjerenje, socijalno porijeklo, imovno stanje, članstvo u političkim i sindikalnim organizacijama, kao i zabranjeni osnov diskriminacije, pominje i „neko drugo lično svojstvo". U isto vrijeme, zakonom se uređuje zabrana i neposredne i posredne diskriminacije[31] i za lica koja traže zaposlenje (uključujući i zabranu diskriminacije u pogledu uslova zapošljavanja i izbor kandidata za određeni posao) i za zaposlena lica. Zabrana diskriminacije u toku radnog odnosa je primjenjiv na: uslove rada i sva prava iz radnog odnosa; obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje; napredovanje na poslu i otkaz ugovora o radu. Predviđeno je da su odredbe ugovora o radu kojima se utvrđuje diskriminacija po bilo kom osnovu su ništavne. Osim diskriminacije, Zakon o radu zabranjuje bilo koje druge prekršaje na radnom mjestu, što može biti osnova za bilo koji od osnova diskriminacije. Stoga, je zabranjeno uznemiravanje, kao i uznemiravanje putem audio i video nadzora, koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva lica koje traži zaposlenje, kao i zaposlenog, a koje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje. S druge strane, Zakon o radu i Zakon o zabrani diskriminacije predviđaju pozitivne slučajeve diskriminacije, u dvije situacije:

1) kada je priroda posla takva ili se posao obavlja u takvim uslovima da karakteristike povezane sa nekim od posebnih osnova za diskriminaciju predstavljaju stvarni i odlučujući uslov obavljanja posla i da je svrha koja se time želi postići opravdana;
2) odredbe zakona, kolektivnog ugovora i ugovora o radu koje se odnose na posebnu zaštitu i pomoć određenim kategorijama zaposlenih, a posebno one o zaštiti lica sa invaliditetom, žena za vrijeme trudnoće i porodiljskog odsustva i odsustva sa rada radi njege djeteta, odnosno posebne njege djeteta, kao i odredbe koje se odnose na posebna prava roditelja, usvojitelja, staratelja i hranitelja, ne smatraju se diskriminacijom.

Možemo zaključiti da je u drugom slučaju, zakon dozvoljava princip afirmativne akcije, što znači da zakon predviđa veći obim prava i povoljnije uslove za njihovo ostvarivanje za određene kategorije radnika, jer su u neravnopravan položaj zbog nekih ličnih svojstava (urođenih ili stečenih).

---

[30] Vidi: Član 5 Zakona o radu.

[31] Neposredna diskriminacija, u smislu ovog zakona, jeste svako postupanje uzrokovano nekim od osnova diskriminacije kojim se lice koje traži zaposlenje, kao i zaposleni stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica u istoj ili sličnoj situaciji, dok posredna diskriminacija, u smislu ovog zakona, postoji kada odredena odredba, kriterijum ili praksa stavlja ili bi stavila u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica, lice koje traži zaposlenje kao i zaposleno lice, zbog odredenog svojstva, statusa, opredjeljenja ili uvjerenja. Vidi: Član 6 Zakona o radu.

Pored toga, **Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti** („Službeni list Crne Gore", br. 14/10, 40/11, 45/12, 61/13 i 20/15) takođe proglašava načelo zabrane diskriminacije u primjeni ovog zakona, drugih propisa i akata Zavoda za zapošljavanje i privatnih agencija, bez obzira na osnove diskriminacije[32]. Zakon predviđa mogućnost implementacije afirmativne akcije prema teže zapošljivim licima koja imaju prioritet u realizaciji mjera aktivne politike zapošljavanja. Aktivne politike zapošljavanja uključuje planove, programe i mjere u cilju povećanja zaposlenosti ili smanjenje nezaposlenosti[33]. Jedna od mjera aktivne politike zapošljavanja je uključivanje na tržište rada kroz program javnih radova, koji podrazumijevaju prije svega uključivanje teže zapošljivih lica na tržište rada kroz zasnivanja radnog odnosa na određeno vrijeme.

Stoga, javni rad ne uključuje rješavanje statusa pravnog zapošljavanje teže zapošljivih lica na duži period, ali ima dva cilja: očuvanje i poboljšanje njihove radne sposobnosti i postizanje posebnog javnog interesa. Jedno od prava koje vrše nezaposlena lica je pravo na naknadu za nezaposlene. Međutim, ovo pravo imaju samo lica koja su prethodno bila zaposlena, ili imaju staž osiguranja od najmanje 12 mjeseci neprekidno ili s prekidima u posljednjih 18 mjeseci. Trajanje prava na novčanu naknadu zavisi od ostvarenog staža. Stoga, ovo pravo se može koristiti u periodu od 3 mjeseca, ako osiguranik ima staž osiguranja od jedne do pet godina; 4 mjeseca - ako osiguranik ima staž osiguranja od pet do 10 godina; 6 mjeseci - ako osiguranik ima staž osiguranja od 10 do 15 godina; 8 mjeseci - ako osiguranik ima staž osiguranja od 15 do 20 godina; 10 mjeseci - ako osiguranik ima staž osiguranja od 20 do 25 godina; 12 mjeseci - ako osiguranik ima staž osiguranja preko 25 godina do ponovnog zaposlenja. Stalno pravo na naknadu za nezaposlene, odnosno do pronalaženja novog posla ili do nastanka drugih osnova za prestanak prava, imaju osiguranici koji imaju više od 35 godina staža osiguranja, kao i osiguranik koji ima više od 25 godina staža osiguranja, a roditelj je lica koje u skladu sa zakonom ostvaruje pravo na ličnu invalidninu. U ovom dijelu, zakon predviđa pozitivnu diskriminaciju lica sa invaliditetom, koja ostvaruju pravo na naknadu za nezaposlene, bez obzira na period osiguranja. Finansijska podrška ostvaruje se u iznosu od 40% od minimalne zarade u Crnoj Gori[34]. Imajući u vidu takav pravni aranžman, postavlja se pitanje da li je to u duhu aktivne politike zapošljavanja, čiji je cilj da uključi manje zapošljiva lica, kao i lica s invaliditetom, na tržište rada. Ako se uzme u obzir da lica s invaliditetom, koja se vode kao nezaposleni, imaju pravo na trajnu novčanu naknadu za nezaposlenost, ili dok su zaposleni, malo je vjerovatno da će značajan broj tih ljudi biti zainteresovan da se uključi u tržište rada, odnosno da će biti skloniji da učestvuju u području rada na crno u cilju očuvanja prava na finansijsku podršku, kao sigurnog prihoda.

U cilju podsticanja socijalne inkluzije radno sposobne populacije, **Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti** („Službeni list CG", br. 27/13, 01/15, 42/15, 47/15) predviđa odgovornost korisnika finansijske podrške da zadovolje svoje potrebe, na način koji predviđa da pojedinac koji je sposoban za rad, ima pravo i obavezu da učestvuje u aktivnostima koje omogućavaju prevazilaženje njegove/njene nepovoljne socijalne situacije, odnosno u

[32] Član 8 Zakona o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti („Službeni list CG", br. 73/10, 32/11)

[33] U smislu zakona, mjere aktivne politike zapošljavanja su: informisanje o mogućnostima i uslovima zapošljavanja, posredovanje u zapošljavanju, karijerno upravljanje, finansiranje zarade pripravnika, podrška samozapošljavanju, subvencije za zapošljavanje, obrazovanje i osposobljavanje odraslih, profesionalna rehabilitacija teže zapošljivih lica, javni rad, stipendiranje, druge mjere usmjerene na povećanje zaposlenosti, odnosno smanjenje nezaposlenosti. Vidi: Član 31 Zakona o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti.

[34] Minimalna zarada u Crnoj Gori iznosi 193.00 EUR.

sprovođenju mjera kojima se obezbjeđuje njegova socijalna uključenost (član 27). U tom smislu, obaveza saradnje predviđena je između centara za socijalni rad (CSR) i Zavoda za zapošljavanje u sprovođenju mjera socijalne uključenosti radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja. Ova saradnja znači da je centar za socijalni rad dužan da Zavodu za zapošljavanje dostavi obavještenje o priznatom pravu na materijalno obezbjeđenje za nezaposlenog radno sposobnog korisnika, u roku od osam dana od dana donošenja rješenja o priznavanju prava.

S druge strane, Zavod za zapošljavanje je dužan da, u roku od osam dana od dana saznanja obavijesti centar za socijalni rad, ako se radno sposobni korisnik materijalnog obezbjeđenja zaposli, odbije ponuđeno zaposlenje ili stručno osposobljavanje, prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju.[35]

Promjene Zakona iz jula 2015. godine[36] uvode novo pravo u ovoj oblasti: pravo na doživotnu mjesečnu naknadu za majke koje su rodile troje ili više djece. Ovo pravo mogu ostvariti dvije kategorije majki: majka koja je na evidenciji Zavoda za zapošljavanje i majka koja ima određeni radni staž. Uslovi za ostvarivanje prava na doživotnu novčanu naknadu za majke koje su na evidenciji Zavoda za zapošljavanje su činjenice da su na evidenciji nezaposlenih lica najmanje 15 godina i da su rodile troje ili više djece. Ove majke imaju pravo na mjesečnu naknadu u visini od 40% prosječne neto zarade u Crnoj Gori. Za majke koje su ranije bile zaposlene, postoje dva uslova: da su ostvarile najmanje 15 godina radnog staža i da su rodile četvoro ili više djece, ili da su ostvarile najmanje 25 godina radnog staža i da su rodile troje ili više djece. Žena koja rodi troje i više djece ima pravo, ukoliko to želi, na doživotnu mjesečnu naknadu u visini od 40% prosječne neto zarade u Crnoj Gori, ostvarene u godini koja prethodi godini ostvarivanja tog prava. Ove majke imaju pravo na doživotnu mjesečnu naknadu u visini 70% prosječne neto zarade u Crnoj Gori. Objašnjenje predlagača za takvo rješenje je da na ovaj način podstakne porast nataliteta u Crnoj Gori, kao i da se osigura socijalna zaštita za žene koje, zbog porodičnih obaveza, nisu bile u mogućnosti da se uključe u tržište rada. Međutim, ovo rješenje je kritikovano zbog nekoliko razloga. Naime, osim problema diskriminacije u pogledu drugih majki, kao i očeva - kao drugih roditelja, ovo rješenje ne olakšava uključivanje žena na tržište rada. Naprotiv, ovo rješenje obeshrabruje žene da se zaposle, jer uz moguće zapošljavanje gubi pravo na naknadu.

To je već navedeno u UNDP Izvještaju za 2016[37] da

> *„Iako su ova rješenja motivisana potrebom da se pomogne ženama i majkama, Zakon je diskriminatorski i šteti ne samo pravima drugih žena koje ne ispunjavaju navedene kriterijume, već i pravima drugih zaposlenih, posebno muškaraca. Ključna poruka ovog Zakona ženama jeste da njihov rad nije dovoljan doprinos, već da je njihov ključni doprinos društvu Crne Gore da rađaju djecu, što više to bolje, ali najmanje troje. Osim toga, ako imamo na umu da je postojeća stopa zamjene (odnos prosječne penzije i prosječne zarade) 56,8%, ovo pravo postaje još problematičnije s aspekta motivacije na formalan rad. Prosječan zaposleni muškarac ili žena koji su radili puni radni staž (35 ili 40 godina) i stekli pravo na*

[35] Vidi: Član 28 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

[36] Ovo pravo je uvedeno kroz izmjene i dopune Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti usvojenog u Parlamentu, bez obzira na negativan stav Vlade i bez pouzdanih procjena fiskalnog uticaja. Zakon se primjenjuje od januara 2016. godine. Opoziciona Socijalistička narodna partija je predložila izmjene i dopune Zakona.

[37] UNDP, National Human Development Report "Informal Work: From Challenges to Solutions", Podgorica 2016. Dostupan na: http://www.me.undp.org/content/montenegro/en/home/library/human_development/NHDR2016.html

penziju po redovnim uslovima za penzionisanje mogu očekivati da će imati penziju koja će u prosjeku činiti 65% njihovih primanja prije penzionisanja, dok će majka koja je rodila troje djece i radila 25 godina ostvariti doživotnu naknadu od 70% prosječne zarade u Crnoj Gori.

Prema podacima Ministarstva rada i socijalnog staranja, 87.000 žena u Crnoj Gori je rodilo troje i više djece, od čega se preko 20.000 žena prijavilo za korišćenje prava. Preko 3000 žena se do kraja februara 2016. godine odreklo prava na penziju, dok se približno 11.000 žena prijavilo za naknadu po osnovu registracije od 15 godina u evidenciji nezaposlenih lica Zavoda za zapošljavanje. Može se pretpostaviti da preostali broj žena pripada grupi žena koje imaju 25 godina staža i još uvijek rade, ali ne mogu očekivati ovako visok iznos penzije kad se penzionišu. Ovo znači da je preko 15.000 žena „izašlo" s tržišta rada, ili da je približno 5% ukupnog broja radno aktivnih prešlo u neaktivnost. Dodatno, imajući na umu da su i postojeći sistem socijalne zaštite i institucionalni okvir neefikasni u sprečavanju korisnika da uživaju prednosti neformalnog rada i socijalne zaštite, s ovim pravom neformalno angažovane žene će imati još manji motiv da formalizuju radni angažman".

Nekoliko zakonskih odredbi odnosi se na posebnu zaštitu osoba s invaliditetom na radu. Zakon o radu propisuje da osobe sa invaliditetom imaju pravo na posebnu zaštitu na radu. Ova posebna zaštita znači da je obaveza poslodavca da rasporedi zaposleno lice sa invaliditetom na poslove koji odgovaraju njegovoj preostaloj radnoj sposobnosti u stepenu stručne spreme, u skladu sa aktom o sistematizaciji. Ova zaštita se odnosi na lica koja su stekla invaliditet na radu ili u vezi sa radom. Međutim, ako zaposleno lice sa invaliditetom ne može biti raspoređeno u skladu sa gore navedenim uslovima, poslodavac je dužan da mu obezbijedi druga prava kojim se uređuje radno osposobljavanje tih lica, a ako to nije moguće, zaposleno lice invaliditetom će imati status zaposlenika za čijim je radom prestala potreba. Pored toga, zabranjeno je postavljanje osobe sa invaliditetom na rad van mjesta prebivališta, odnosno boravišta.

Pozitivna diskriminacija lica sa invaliditetom u pogledu ostvarivanja određenih prava iz radnog odnosa je predviđena **Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom**. Tako, zaposleni sa invaliditetom, u svakoj kalendarskoj godini, ima pravo na plaćeni godišnji odmor u trajanju od najmanje 26 radnih dana, dok su ostali zaposleni imaju pravo na godišnji odmor u trajanju od najmanje 18 radnih dana, u skladu sa Zakonom o radu. Duže trajanje godišnjeg odmora za osobe s invaliditetom pruža Opšteg kolektivnog ugovora[38]. Tako je, pored minimuma identifikovanog Zakonom, godišnji odmor povećan do tri dana, za osobe koje su stekle invaliditet u toku rada ili u vezi sa radom. Opšti kolektivni ugovor predviđa posebnu zaštitu u pogledu ostvarivanja prava na godišnji odmor i za roditelje koji imaju dijete sa smetnjama u razvoju. Dakle, roditelj djeteta koje ima fizičko i mentalno oštećenje ima pravo na tri dodatna dana godišnjeg odmora u odnosu na minimalno trajanje u skladu sa zakonom. Međutim, za razliku od nekih od ranijih zakonskih rješenja[39], lica sa invaliditetom mogu biti proglašena, prema važećim propisima, tehnološkim viškom. Ako im nije obezbijeđeno ni jedno od prava predviđenih posebnih programima, njihov radni odnos prestaje, uz pravo

[38] Službeni list RCG, br. 14/14

[39] Zakon o radu iz 2003. godine („Službeni list RCG", br. 54/03) predviđa zabranu prestanka radnog odnosa za osobe s invaliditetom u slučaju prestanka potrebe za njihovim radom, ali je Zakon izmijenjen u ovom dijelu Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o radu („Službeni list RCG", br.79/04).

na otpremninu koja zavisi od toga da li je invalidnost prouzrokovana povredom na radu ili van rada. Dakle, poslodavac je dužan da isplati otpremninu najmanje u visini 24 prosječne zarade, ako je invalidnost prouzrokovana povredom van rada ili bolešću, najmanje u visini 36 prosječnih zarada, ako je invalidnost prouzrokovana povredom na radu ili profesionalnom bolešću[40]. U ovom slučaju, Zakon predviđa pozitivnu diskriminaciju u odnosu na lica s invaliditetom, s obzirom da za ostale zaposlene koji su proglašeni tehnološkim viškom, specifična otpremnina utvrđena je u iznosu od najmanje šest prosječnih zarada u Crnoj Gori.

Pored Zakona o zabrani diskriminacije, u kojem se invalidnost navodi kao jedan od zabranjenih osnova diskriminacije, zabranu diskriminacije lica sa invaliditetom reguliše posebni zakon. **Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom** („Službeni list CG", broj 35/2015) definiše diskriminaciju takvih pojedinaca kao: „svako pravno ili faktičko, neposredno ili posredno, namjerno ili nenamjerno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, ili grupi lica sa invaliditetom u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na lice sa invaliditetom, zbog kojeg se licu sa invaliditetom otežava ili negira priznavanje, uživanje ili ostvarivanje ljudskih prava i sloboda u građanskom i političkom, obrazovnom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom, sportskom, građanskoh i drugim oblastima javnog i privatnog"[41].

Može se zaključiti da je, na osnovu definicije, zabranjena i neposredna i posredna diskriminacija protiv lica sa invaliditetom. Pored toga, ovi slučajevi su izjednačeni sa akcijama koje uključuju pozivanje, pomaganje, podsticanje ili podstrekivanje, davanje instrukcija, uznemiravanje, kao i najavu mogućnosti da određeno lice ili grupa lica sa invaliditetom budu izloženi diskriminaciji.

S druge strane, Zakon dozvoljava preduzimanje mjera afirmativne akcije, koje su usmjerene na stvaranje uslova za jednako priznavanje, uživanje i ostvarivanje ljudskih prava i sloboda i postizanje stvarne ravnopravnosti osoba s invaliditetom sa drugim licima. Naravno, to znači da ova prednost za osobe s invaliditetom putem uvođenja posebnih mjera, je objektivno opravdana zakonitim ciljem, a to je učinjeno uz upotrebu sredstava koja su primjerena i neophodna. Važno je napomenuti da je Zakonom propisano da postoji odgovornost lica koja su bila uključena u diskriminaciju, čak i u slučajevima kada postoji pristanak lica sa invaliditetom na diskriminaciju.

Jedno od područja u kojima se daje zabrana diskriminacije je u oblasti profesionalne rehabilitacije, rada i zapošljavanja. Stoga je u ovoj oblasti zabranjena diskriminacija u odnosu na sljedeće:

- **pristup zapošljavanju** - u smislu Zakona, postoji diskriminacija u slučaju ograničenja na pristup zapošljavanju i samozapošljavanju, kao u slučaju nezapošljavanja lica s invaliditetom koji imaju jednake ili bolje kvalifikacije, stručne ili radne sposobnosti nego lice bez invaliditeta;
- **ostvarivanje prava iz radnog odnosa** - zabrana diskriminacije odnosi se i na ostvarivanje individualnih i kolektivnih prava iz radnog odnosa (kao što je članstvo u

[40] Zarada u ovom slučaju je prosječna zarada u Crnoj Gori, bez poreza i doprinosa koji se plaćaju iz te zarade, ostvarena u mjesecu koji prethodi mjesecu u kojem će zaposleni biti otpušten. Ako je otpremnina povoljnija za zaposleno lice sa invaliditetom, na osnovu prosječne zarade poslodavca, on/ona može izabrati tu mogućnost (član 94 Zakona o radu)

[41] Član 4 Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom

sindikat). Kada su u pitanju prava pojedinaca, poseban naglasak je na diskriminaciji u pogledu propisivanja restriktivnih pravila koja se odnose na rad i radne uslove, uključujući otpuštanje i zaradu za lica sa invaliditetom; kao i nepreduzimanje i nesprovođenje mjera za prilagođavanje radnog mjesta i uslova za rad prema potrebama ili sposobnosti za rad lica sa invaliditetom.

Zapošljavanje osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori je regulisano posebnim zakonom. **Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom** *(„Službeni list CG", br. 49/08, 73/10, 39/11)* predviđa mogućnost zapošljavanja ovih osoba pod opštim i pod posebnim uslovima. Zapošljavanje pod opštim uslovima podrazumijeva zapošljavanje na otvorenom tržištu rada, a zapošljavanje pod posebnim uslovima podrazumijeva zapošljavanje u određenim organizacijama.

U slučaju zapošljavanja na otvorenom tržištu rada, Zakon predviđa mješoviti model zapošljavanja, odnosno kombinaciju obaveza poslodavaca da zaposle određeni broj lica sa invaliditetom u odnosu na ukupan broj zaposlenih (kvotni sistem), s jedne strane, i subvencije koje primaju od države kada zapošljavaju osobe s invaliditetom, s druge strane.

Kvota za zapošljavanje lica sa invaliditetom se određuje u zavisnosti od ukupnog broja zaposlenih kod poslodavca. Poslodavac koji ima 20 do 50 zaposlenih dužan je da zaposli najmanje jedno lice sa invaliditetom, a poslodavac koji ima više od 50 zaposlenih dužan je da zaposli najmanje 5% lica sa invaliditetom u odnosu na ukupan broj zaposlenih[42]. U određivanju obaveznog zapošljavanja lica sa invaliditetom, zakonodavac je uzeo u obzir stepen invaliditeta, pod uslovom da, ako poslodavac ima ili zapošljava osobe s teškim invaliditetom od najmanje 80% invaliditeta, smatra se, u pogledu obaveze zapošljavanja, kao da je zaposlio dva lica sa invaliditetom. Ove obaveze zapošljavanja lica sa invaliditetom na osnovu kvota ne odnose se na novoosnovanog poslodavaca, za prvih 24 mjeseci od dana početka rada.

Iz zakonskih rješenja proizilazi da se sistem zapošljavanja lica sa invaliditetom na osnovu kvota jednako odnosi na sve poslodavce, kako u javnom tako i u privatnom sektoru. Nema prioriteta pri zapošljavanju na neke pozicije u državnim organima i javnim institucijama. Zakon predviđa da poslodavac može utvrditi svojim aktom položaje na kojima lica sa invaliditetom imaju prioritet pri zapošljavanju. Ako se lice sa invaliditetom ne javi na objavljeni konkurs, poslodavac može zaposliti drugo lice na određeno vrijeme, ali uglavnom za mjesec dana. Iako ova odredba nema imperativ karakter, poslodavac je dužan procijeniti da li će se neke pozicije smatrati prioritetnim za osobe s invaliditetom ili ne, što je predmet kritika. Razlog tome je što u praksi postoji mogućnost zloupotrebe od strane poslodavaca, koji, kako bi se ispunili obavezne kvote za zapošljavanje osoba s invaliditetom, može predvidjeti njihovo zapošljavanje na pozicijama za koje osobe sa invaliditetom uglavnom nemaju potrebne kvalifikacije.

Za poslodavce koji ne zapošljavaju lica sa invaliditetom, predviđena je alternativna zakonska obaveza, odnosno uplata doprinosa u posebni **Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom (Fond),** za bilo koje lice sa invaliditetom koje je

[42] Ako broj lica sa invaliditetom koje je poslodavac dužan da zaposli, u smislu stava 2. ovog člana, nije cijeli broj, vrijednost do 0,5 se zaokružuje na niži cijeli broj, a vrijednost 0,5 i više zaokružuje se na veći cijeli broj. Član 21. Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom.

poslodavac bio dužan da zaposli u skladu sa Zakonom[43]. Stopa doprinosa iznosi 20% od prosječne zarade u Crnoj Gori ostvarene u godini koja prethodi plaćanju doprinosa. Može se reći da ova odredba nema afirmativan karakter jer je izbor ostavljen na poslodavca da zaposli osobu sa invaliditetom ili da uplati novac u poseban fond. Zbog postojeće predrasude o radnim sposobnostima osoba sa invaliditetom, pretpostavljamo da se poslodavci radije odluče za plaćanje posebnih doprinosa. Iz tog razloga, kako bi se osiguralo potpuno ostvarenje cilja Zakona, odnosno integraciju osoba sa invaliditetom u radno okruženje, ovu odredba treba izmijeniti, odnosno plaćanja posebnog doprinosa treba dati kao subvenciju, a ne kao alternativu obavezu, kao što je to sada slučaj. Naravno, s obzirom na specifičnost nekih procesa rada kod poslodavca, treba predvidjeti izuzetke od obaveze davanja ove subvencije.

Sredstva Fonda se koriste za razvoj i unapređenje profesionalne rehabilitacije i zapošljavanje lica s invaliditetom; sufinansiranje posebnih organizacija; isplatu subvencija za poslodavce koji zapošljavaju lica sa invaliditetom; sufinansiranje programa za održavanje zaposlenosti lica sa invaliditetom; kao i za finansiranje drugih aktivnosti koje se odnose na profesionalnu rehabilitaciju lica sa invaliditetom.

Jedno od pitanja koje nije adekvatno riješeno u Zakonu je primjena Zakona na poslodavce koji su već zaposlili lica sa invaliditetom. U stvari, ne postoji izričita odredba o tome da li svoje obaveze za zapošljavanje u ovom slučaju će se smanjiti za broj već zaposlenih lica sa invaliditetom, već je samo naglasio da poslodavci koji imaju radnike sa invaliditetom među zaposlenima nemaju pravo na subvencije prema Zakonu. Neodređenost Zakona u ovoj oblasti može stvoriti problem tokom njegovog sprovođenja, jer ostavlja prostor za različita tumačenja obaveza poslodavaca u ovom slučaju.

Zapošljavanje lica sa invaliditetom pod posebnim uslovima, u smislu Zakona, znači **zapošljavanje u posebnim organizacijama**. Ako lice sa invaliditetom, zbog profesionalne ili medicinske sposobnosti, se ne može zaposliti na otvoreno tržište rada, predviđena je mogućnost zaposlenja u **radnim centrima, zaštitnim radionicama u okviru prostorija poslodavca.**

Zapošljavanje u **radnom centru** se planira za lica sa teškim invaliditetom koja ne postižu radni učinak veći od 50% u odnosu na lica istog životnog doba, stručne spreme i pod istim uslovima rada. Radni centar obuhvata rad - terapeutske aktivnosti u okviru habilitacije i rehabilitacije lica sa invaliditetom, koji imaju status korisnika usluga. Radni centar može osnovati jedinica lokalne samouprave, Zavod za zapošljavanje, centar za socijalni rad i jedno ili više pravnih i fizičkih lica pod uslovom da ima najmanje 80% zaposlenih lica sa invaliditetom u odnosu na ukupan broj zaposlenih. **Zaštitnu radionicu** može osnovati jedinica lokalne samouprave, privredno društvo, preduzetnik, Zavod za zapošljavanje, nevladina organizacija lica sa invaliditetom, udruženje poslodavaca, sindikat i drugo pravno i fizičko lice pod uslovom da zapošljava najmanje 51% lica sa invaliditetom od ukupnog broja zaposlenih.

Zaštitni pogon se tiče obaveze poslodavca da, u okviru sistema poslovanja u kojem su otežani uslovi rada koji povećavaju nastanak invalidnosti, organizuje poseban pogon

[43] Pored doprinosa koje plaćaju poslodavci, u skladu sa Zakonom, sredstva Fonda obezbjeđuju se iz budžeta Crne Gore; budžeta jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji lice sa invaliditetom ima prebivalište; donacija i pomoći od strane domaćih i stranih pravnih i fizičkih lica; i drugih izvora u skladu sa zakonom.

zaštitnog karaktera za rad lica sa invaliditetom pod uslovom da ima najmanje 50% radnih mjesta za zapošljavanje lica sa invaliditetom.

Radni centar, zaštitna radionica i zaštitni pogon imaju povlašćen status u pogledu finansijske obaveze prema državi. Naime, specifične institucije za zapošljavanje osoba sa invaliditetom su oslobođene od plaćanja carine na uvoz posebne opreme, uređaja, rezervnih dijelova, alata i potrošnog materijala za lica sa invaliditetom, pod uslovom da se ne proizvode u zemlji. Osim toga, oni su izuzeti od plaćanja poreza na dobit, srazmjerno broju zaposlenih lica sa invaliditetom u ukupnom broju zaposlenih kod poslodavca.

Takođe, poslodavci koji zaposle lica sa invaliditetom na otvorenom tržištu rada, ako ispune svoje zakonske obaveze, imaju pravo na **subvenciju od države,** koje se odnose na: bespovratna sredstva za prilagođavanje radnog mjesta i uslova rada za zapošljavanje lica sa invaliditetom, kreditna sredstva pod povoljnim uslovima za kupovinu mašina, opreme i alata potrebnog za zapošljavanje lica sa invaliditetom, učešće u finansiranju ličnih troškova asistentima (pomagača u radu) lica sa invaliditetom. Osim toga, poslodavci imaju pravo na subvenciju zarade za svaku osobu sa invaliditetom koju zapošljavaju na neodređeno vrijeme. Subvencija iznosi u prvoj godini do 80%, u drugoj 60%, u trećoj i svakoj narednoj godini 50% od bruto zarade isplaćene licima sa invaliditetom.

Pravo na subvencije utvrđeno Zakonom ima i lice sa invaliditetom koje se samozaposli, koje obavlja samostalnu djelatnost ili osnuje privredno društvo, koje se zaposli u porodičnom domaćinstvu i obavlja poljoprivrednu djelatnost kao jedino, glavno ili dopunsko zanimanje.

Procedura za ostvarivanje prava na subvencije zarade lica sa invaliditetom je definisana posebnim Pravilnikom[44]. Ovo pravo se ostvaruje sa Fondom za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom na osnovu zahtjeva. Sljedeća dokumentacija se dostavlja uz zahtjev: dokaz o ostvarenom statusu lica sa teškim invaliditetom u smislu Zakona, ugovor o radu zaključen s tom osobom, ili dokaze o ispunjavanju uslova za lice koje je samozaposleno, i dokaz o uplati zarade uz plaćanje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje za lica sa invaliditetom. Na prijedlog Savjeta Fonda za profesionalnu rehabilitaciju, direktor Zavoda za zapošljavanje donosi odluku o osnivanju prava na isplatu subvencije. Korisnik prava na subvenciju je dužan dostaviti do kraja tekućeg mjeseca, dokaz Fondu o isplati zarade licu sa invaliditetom, sa uplatom doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, za prethodni mjesec. U suprotnom, on/ona će izgubiti pravo na subvenciju i o tome odluku donosi direktor Zavoda za zapošljavanje, takođe nakon što je dobio mišljenje Savjeta Fonda.

[44] Pravilnik o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na subvenciju zarade lica sa invaliditetom („Službeni list CG", br. 39/2012)

3.2. Analiza postojećeg strateškog okvira koji se odnosi na integraciju osoba sa invaliditetom i RE populacije u tržište rada

Mjere afirmativne akcije za integraciju lica sa invaliditetom i RE populacije na tržište rada predviđene su nizom strateških dokumenata, kao što su Nacionalna strategija za zapošljavanje i razvoj ljudskih resursa (2012-2015); Operativni program „Razvoj ljudskih resursa" (2012-2013); Strategija razvoja socijalne i dječje zaštite (2013-2017); Operativni program za sektor obrazovanja, zapošljavanja i socijalne zaštite; i Program reforme politike zapošljavanja i socijalne politike (2015-2020), a posebno strategije za poboljšanje položaja RE populacije lica sa invaliditetom u društvu, kao što je: Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori, za period 2016-2020 i Strategija za integraciju osoba sa invaliditetom (za period 2008-2016 i nacrta Strategije do 2020. godine).

Sveukupni cilj **Nacionalne strategije za zapošljavanje i razvoj ljudskih resursa (2012-2015)** je stvaranje optimalnih uslova za rast zaposlenosti i unapređenje ljudskih resursa u Crnoj Gori.

Navedeno je u Strategiji da, prema UNDP Nacionalnom izvještaju o humanom razvoju za 2013[45], RE populacija i lica sa invaliditetom spadaju u kategorije posebno ugroženih lica. U stvari, samo je 81 RE učenik pohađao srednje obrazovanje u 2013. godini, dok je u visoko obrazovanje bilo uključeno 15 RE studenata. Osim toga, 14.1% domaćinstava RE populacije je društveno isključeno. Samo oko 20% od RE stanovništva je zaposleno, 36% nemaju obrazovanje i ovu grupu karakteriše visoka stopa nepismenosti (72%). Za lica sa invaliditetom, čiji se broj procjenjuje na 7-10% od ukupnog broja stanovnika, smatra se da je 5% domaćinstava društveno isključeno. Iz tih razloga, jedan od prioriteta Strategije je da promoviše socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva[46].

Kako bi se osigurala promocija socijalne inkluzije i stvorili uslovi za smanjenje siromaštva, Strategija predviđa četiri cilja, kako slijedi: promociju socijalne uključenosti i socijalne i dječje zaštite; integraciju u obrazovanje i zapošljavanje lica sa invaliditetom; uključivanje ugroženih na tržište rada; i stvaranje uslova za razvoj socijalnog preduzetništva.

Pošto ispunjavanje ovih ciljeva, između ostalog, uključuje aktivaciju radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja, Strategija predviđa obavezu saradnje između centara za socijalni rad i Zavoda za zapošljavanje, ili lokalnih biroa rada, što je posebno primjenljivo na razmjenu podataka između centara za socijalni rad i Zavoda za zapošljavanje s ciljem sprovođenja individualnog plana aktivacije. S tim u vezi je i poboljšanje stručnih znanja i vještina stručnjaka u centrima za socijalni rad i lokalnim biroima za zapošljavanje, kada je u pitanju uključivanje teže zapošljivih lica na tržište rada. Strategija predviđa podršku aktivnostima koje će se razvijati u kontekstu ovog cilja, kao i projekte koji se odnose na uključivanje u mjere aktivne politike zapošljavanja teže zapošljivih lica, uključujući i korisnike socijalne zaštite, kao i projekte za opismenjavanje i osposobljavanje za zanimanja prihvatljiva na tržištu rada i zapošljavanje RE populacije. Takođe, Strategija predviđa

[45] UNDP, Nacionalnom izvještaju o humanom razvoju za 2013: »Ljudi su najveće bogatstvo jedne zemlje«, Februar 2014. Koliko je bogata Crna Gora? Dostupno na: http://www.me.undp.org/content/montenegro/en/home/library/human_development/NHDR2013.html

[46] Pored toga, obezbijeđena su tri dodatna prioriteta, kako slijedi: povećanje zaposlenja i smanjenje stope nezaposlenosti; efikasno funkcionisanje tržišta rada i unapređenje kvalifikacija i kompetencija u skladu sa potrebama tržišta rada.

sprovođenje procesa uključivanja teže zapošljivih osoba na tržište rada kroz šeme bespovratnih sredstava za podsticanje zapošljavanja RE i drugih teže zapošljivih lica, kao i kroz programe za sticanje prve kvalifikacije za poslove lica koja nemaju kvalifikacije.

Razvoj socijalnog preduzetništva, koji je priznat u Strategiji kao jedan od ciljeva, kao što je navedeno u ovom dokumentu, je koncept koji još nije postao popularan u Crnoj Gori. Budući da razvoj ovog koncepta može značajno doprinijeti otvaranju novih radnih mjesta, posebno za ugrožene socijalne grupe koje je teško uključiti u tržište rada, Strategija posebno naglašava potrebu da se analizira trenutna situacija u Crnoj Gori u vezi sa socijalnim preduzetništvom, kao i početak izrade Strategije za razvoj socijalnog preduzetništva.

Akcioni plan za sprovođenje Strategije za 2016. godinu, neke od planiranih aktivnosti iz 3. Prioriteta – Socijalna zaštita i socijalna inkluzija su: sprovođenje zajedničke obuke za zaposlene u centrima za socijalni rad i agencija za zapošljavanje u smislu inkluzije manje zapošljivih lica u tržište rada; sprovođenje individualnih planova rada aktivacije radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja; inkluzija lica sa invaliditetom u mjere aktivne politike zapošljavanja; finansiranje šema grantova za podsticanje zapošljavanje lica sa invaliditetom; kao i dodjela subvencija poslodavcima za zapošljavanje lica sa invaliditetom i RE populacije; sprovođenje programa obuke za sticanje stručnih kvalifikacija RE populacije.

Prema podacima sadržanim u **Operativnom programu „Razvoj ljudskih resursa" 2012-2013,** članovi RE populacije su uveliko podzastupljeni u formalnom obrazovanju i imaju ozbiljne poteškoće u pronalaženja zaposlenja, što je uglavnom rezultat njihovog niskog nivoa obrazovanja i negativnih društvenih stereotipova. Program navodi da je stopa zapošljavanja RE populacije oko 80% i da je veliki broj tih lica uključeno u neformalnu ekonomiju. Prema jednoj anketi koju je sproveo UNDP[47], samo 17% populacije se bavi nekom vrstom aktivnosti kojom se ostvaruju prihodi (uključujući i zaposlenje), a značajno je vidljiva i rodna nejednakost jer su 84% njih muškarci. Najčešća zanimanja RE radnika su zanati (12%), popravke (37%) i javne sanitarne i komunalne usluge (preko 50%).

Jedan od prioriteta koji predviđa Operativni program je poboljšanje socijalne inkluzije. Podrška licima sa invaliditetom i RE populaciji da pristupi tržištu rada je navedeno kao mjera za postizanje ovog cilja. Sprovođenje ove mjere obuhvata dvije aktivnosti, kako slijedi: obezbjeđivanje podrške krajnjim korisnicima grantova u realizaciji projekata osposobljavanja i zapošljavanja lica sa invaliditetom i pripadnika RE populaciju i unaprijeđenje saradnje između Zavoda za zapošljavanje i centara za socijalni rad u podržavanju procesa aktivnog uključivanja u tržište rada[48].

U **Programu reforme politike zapošljavanja i socijalne politike (2015-2020),** prepoznat je kao ključni izazov u oblasti socijalne inkluzije nedovoljna uključenost socijalno ugroženih grupa u tržište rada[49]. Jedan od ciljeva u ovoj oblasti je inkluzija socijalno ugroženih grupa u tržište rada, koji se sastoji od dvije vrste mjera: inkluzija radno sposobnih korisnika finansijske podrške i manje zapošljivih lica u tržište rada. Što se tiče inkluzije radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja u tržište rada, predviđeno je sprovođenje

[47] UNDP, Nacionalni izvještaj o ljudskim resursima Montenegro, 2009 Crna Gora, Društvo za sve. Dostupno na: http://www.me.undp.org/content/montenegro/en/home/library/human_development/NHDR2009.html

[48] IPA Projekat »Cooperation between EAM and Social Work centres«, pod kojim je izvleštaj pripremljen.

[49] U ovom dokumentu, socijalna zaštita i socijalna inkluzija tretiraju se kao jedna oblast, i pored nedovoljne inkluzije socijalno osjetljivih grupa, ključni izazovi su: nedovoljno razvijen sistem usluga na lokalnom nivou, nizak nivo pristupa za lica sa invaliditetom i problem održivosti penzijskog sistema.

individualnih planova aktivacije radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja. Pored toga, ovaj dokument takođe navodi da je, u cilju olakšavanja pristupa tržištu rada ovim kategorijama lica, neophodno dalje poboljšati saradnju između lokalnih biroa rada i centara za socijalni rad, kao i pojačati njihove kapacitete kroz poboljšanje stručnog znanja i vještina po pitanju inkluzije manje zapošljivih lica u tržište rada.

Kada je u pitanju uključivanje teže zapošljivih osoba na tržište rada, osim za sprovođenje mjera aktivne politike zapošljavanja uz učešće lica sa invaliditetom, predviđeno je da se stvore pretpostavke za sufinanciranje posebnih organizacija za zapošljavanje lica sa invaliditetom, kao i finansiranje određenih grant šema za podsticanje zapošljavanja lica sa invaliditetom i RE populacije. Kao indikator za postizanje ovog cilja, predviđeno je da se do 2020. godine poveća broj zaposlenih lica sa invaliditetom za 100%, na osnovu subvencija za podršku. Takođe, mjera koja ima poseban značaj za RE populaciju je obezbijeđena, a to je: organizacija programa za sticanje prve kvalifikacije za zanimanja za lica koja nemaju stručnu spremu. To se prije svega odnosi na opismenjavanja i osposobljavanja za poslove koji su traženi na tržištu rada i zapošljavanja RE populacije.

Jedan od ciljeva **Strategije razvoja socijalne i dječje zaštite (2013-2017)** je da poboljša zaštitu siromašnih građana. U tom smislu, Strategija se bavi pitanjima koja se tiču socijalne inkluzije lica sa invaliditetom i RE populacije. Rješavanje problema koje je Strategija prepoznala prethodi rješavanje ovog pitanja. Jedno od pitanja je problem centralizacije u sistemu socijalne i dječje zaštite. Zbog toga, Strategija navodi da su neki od glavnih razloga za reformu u ovoj oblasti u činjenici da je sistem socijalne i dječje zaštite centralizovan; pozicija građana i korisnika socijalne i dječje zaštite pasivna, i da je nivo znanja kvalifikovanih radnika neujednačen, tako da je neophodno obezbijediti sticanje specijalizovanog znanja.

Jedno od strateških smjerova razvoja je decentralizacija sistema socijalne i dječje zaštite, koja podrazumijeva uključivanje i drugih aktera, pored države, u pružanje usluga: nevladinih organizacija, privatnog sektora i građana. Ovo, naravno, ne podrazumijeva da treba decentralizovati sve funkcije i prava, već da je delegiranje pojedinih funkcija na lokalni nivo moguće sprovesti jedino u oblasti usluga socijalne zaštite u zajednici.

Jedna od aktivnosti koja je predviđena **Akcionim planom za sprovođenje Strategije** za postizanje ciljeva u vezi poboljšanja stanja siromašnih je razvoj mjera aktivacije za uključivanje u programe zapošljavanja i radnog angažovanja radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja.

Operativni program za sektor obrazovanja, zapošljavanja i socijalne zaštite (2015-2017) takođe planira mjere za poboljšanja integracije u tržište rada. Stoga, u kontekstu akcije, radi poboljšanje tržišta rada i zapošljivosti su identifikovani članovi marginalizovanih grupa, posebno RE populacije, kao ciljne grupe. Jedna od planiranih aktivnosti je dodjela sredstava Zavodu za zapošljavanje za sprovođenje mjera aktivne politike tržišta rada, uključujući između ostalog, povećanje zaposlenosti i podrška u sticanju preduzetničkih znanja i vještina kroz programe obuke za RE populaciju, a predviđeno je kao minimum 100 obučenih lica RE populacije kao indikator učinka. Vrijedi napomenuti da Operativni program predviđa obavezu saradnje socijalnih centara rada i Zavoda za zapošljavanje u sprovođenju mjera socijalne inkluzije radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja. Predviđeno je, kao neophodnost, da se poboljša saradnja između lokalnih biroa rada i centara za socijalni rad i ojačati njihove kapacitete. Ove mjere imaju za cilj olakšavanje procesa aktivnog uključivanja radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja na tržište rada.

3.2.1. Strategija za integraciju lica sa invaliditetom

Crna Gora počela je redefinisanje postojećih politika prema licima sa invaliditetom kako bi svoje zakonodavstvo uskladila sa direktivama Evropske unije u pogledu ostvarivanja osnovnih ljudskih prava. U tom kontekstu, značajna je **Strategija za integraciju lica sa invaliditetom** u Crnoj Gori, koju je usvojila Vlada za period 2008-2016. Strategija je usvojena u cilju poboljšanja njihovog materijalnog položaja, ujednačavanja prava, obrazovanja i rehabilitacije, te osiguravanja ravnopravnog uključivanja u društvenu zajednicu[50]. Ovaj dokument predstavlja dugoročni strateški plan djelovanja svih socijalnih aktera u Crnoj Gori, sa naglaskom na prijedlog mjera kojima će se utvrditi aktivnosti koje će imati za cilj praćenje sprovođenja i realizacije osnovnih ciljeva strategije, koji su ustanovljeni za period 2008 – 2016, sa akcionim planovima koji će se donositi za periode od po dvije godine. Strategija se odnosi na sve OSI, bez obzira na vrijeme i okolnosti nastanka oštećenja.

Cilj Strategije u oblasti profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja je uspostavljanje pravnog okvira za zapošljavanje lica sa invaliditetom, koji treba da stvori uslove za njihovo prilagođavanje tržištu rada kroz edukaciju, treninge i profesionalno osposobljavanje, kao i prilagođavanje tržišta rada osobama sa invaliditetom. U tom pogledu, predviđeno je da se preduzmu sljedeće mjere: donijeti pravne propise kojima se utvrđuju okviri za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje OSI; donijeti plan razvoja profesionalne rehabilitacije, zapošljavanja i rada OSI; planirati i sprovoditi aktivne politike zapošljavanja OSI; razvijati i planirati primjenu standarda pristupačnog radnog mjesta kroz oblast zaštite zdravlja na radu; podsticati i podržavati uključivanje žena sa invaliditetom na tržište rada; predvidjeti uključivanje i ostvarivanje većeg učešća socijalnih partnera, posebno lokalne samouprave, u oblikovanju i realizaciji određenih programa za zapošljavanje OSI; obezbijediti multisektorsku saradnju u procesu sprovođenja ovih programa; osnovati poseban fond za stimulisanje zapošljavanja OSI; stimulisati zapošljavanje i preduzetništvo lica sa invaliditetom kao i organizovati kampanje za podizanje svijesti o radnim sposobnostima OSI i drugi.[51]

Akcioni plan za sprovođenje Strategije za period 2014-2015 za sprovođenje planiranih mjera predviđene su sljedeće aktivnosti: pružanje kontinuiranog ažuriranja centralne baze podataka o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom; donošenje Pravilnika o postupku i metodologije za sufinansiranje posebnih organizacija za zapošljavanje osoba s invaliditetom i finansiranje grant šema.

Uprkos činjenici da ovi strateški dokumenti imaju za cilj socijalnu inkluziju lica sa invaliditetom, njihovo sprovođenje nije moguće bez preduzimanja akcija na lokalnom nivou. U Crnoj Gori, **6 opština su usvojile lokalne akcione planove za uključivanje lica sa invaliditetom** koje se bave ovim pitanjem na lokalnom nivou.

[50]Strategija obuhvata sljedeće oblasti: socijalnu zaštitu; zdravstvenu zaštitu; obrazovanje; profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje; kulturu, sport i rekreaciju; pristupačnost; i civilno društvo.

[51]Tokom pripreme ovog Izvještaja, nova Strategija za integraciju OSI za period do 2020. godine je bila u završnoj fazi priprema, ali još uvijek nije usvojena.

3.2.2. Strategija za integraciju RE populacije

Osim Ustava i zakonom garantovanih prava i sloboda, država Crna Gora je u posljednjih nekoliko godina usvojila nekoliko strateških dokumenata u cilju poboljšanja socijalnog statusa RE populacije. Najsveobuhvatniji i najvažniji je svakako **Akcioni plan za "Dekadu uključenja Roma 2005 -2015. godina"**, koji je usvojila Vlada Republike Crne Gore u januaru 2005. godine i koji predstavlja okvir za aktivnosti usmjerene na integraciju Roma u crnogorskom društvu. „Dekada uključenja Roma 2005-2015" je projekat koji je pokrenut od strane Svjetske banke i Instituta za otvoreno društvo u saradnji sa nekoliko međunarodnih aktera. „Dekada Roma", osim Crne Gore, uključuje nekoliko evropskih zemalja (Bugarsku, Češku, Mađarsku, Makedoniju, Rumuniju, Slovačku, Hrvatsku i Srbiju[52]). Ciljevi pristupanja „Dekadi Roma" su smanjenje neprihvatljivih razlika između Roma i ostatka društva, kao i borbu protiv diskriminacije kroz razvoj i implementaciju nacionalnih akcionih planova u oblasti obrazovanja, stanovanja, zdravstva i zapošljavanja[53].

Akcioni plan „Dekada Roma" obuhvata lokalno stanovništvo, izbjeglice i raseljene Rome u Crnoj Gori. Definisana su četiri prioritetne oblasti: obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvo i stanovanje, u okviru kojih je bilo potrebno da se preduzmu konkretne afirmativne akcije kako bi se osigurali uslovi za uključivanje RE manjina u redovne društvene tokove. Posebno je važno napomenuti da, pored dobro definisanih ciljeva i aktivnosti, ovaj dokument navodi jasne rokove za sprovođenje plana. Osim toga, definisana su ministarstva odgovorna za sprovođenje zadataka u svakoj od odabranih oblasti, kao i nacionalni koordinator koji je zadužen za sprovođenje Dekade.

Uprkos akciji koju je Crna Gora sprovela u okviru Dekade Roma, procjene koje su izvršene u 2008. godini pokazuju da 60-70% RE populacije starosti od 16-24 godina ne ide u školu. Osim toga, procjenjuje se da je između 72-80% RE stanovništva nepismeno sa pojavom rodne nejednakosti (74% žena, 26% muškaraca), dok, prema popisu stanovništva iz 2003. godine, nepismenost cijelog stanovništva Crne Gore iznosi 2.35 %.

Aktuelni problemi koji se odnose na socijalnu isključenost RE stanovništva i potreba za njihovo sistematsko rješavanje rezultirali su donošenjem Strategije za inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori. Prva Strategija je usvojena 2008. godine, a obuhvatila je period od četiri godine, do 2012. godine, i uključila je (između ostalih) pitanja pravnog, ekonomskog i socijalnog karaktera. Nakon toga, novi Strategija je usvojena za period 2012-2016, čiji je glavni cilj bio da se stvore uslovi za primjenu osnovnih ljudskih i manjinskih prava u odnosu na pripadnike RE populacije, i individualna i kolektivna, kako bi se u osnovi poboljšao njihov položaj u društvu.

Međutim, ovi dokumenti nisu dali značajne rezultate u pogledu uključivanja stanovništva u tržište rada. To je prikazano u podacima **Nacionalne strategije za zapošljavanje i razvoj ljudskih resursa (2012-2015)**, prema kojoj ukupni broj registrovane nezaposlene RE populacije iznosi 3-4%. Više od 90% registrovanih pripadnika romske i egipatske populacije su osobe bez stručnih kvalifikacija. Oni, po pravilu, duže vremena traže

[52]Prema odredbama Dekade, svake godine Vlada jedne od uključenih zemalja preuzima funkciju da predsjedava Dekadom. U junu 2013. godine, Crna Gora preuzela od Republike Hrvatske predsjedavanje Dekadom, i predala je Bosni i Hercegovini, u junu 2014. godine.

[53]Treba napomenuti da je, u trenutku pristupanja "Dekadi Roma", jaz između romske populacije i ostatka stanovništva u Crnoj Gori dodatno produbljena zbog velikog broja izbjeglica i raseljenih lica sa Kosova i Metohije.

zaposlenje. U većini slučajeva ove populacije, dugoročna nezaposlenost je hronična, a mogućnosti zapošljavanja su vrlo ograničene.

Ovo je jedan od razloga za usvajanje nove **Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori, za period 2016-2020**. Ključni i opšti cilj Strategije jeste socijalna inkluzija Roma i Egipćana u Crnoj Gori, koja bi se postigla kroz sedam oblasti: stanovanje, obrazovanje, zdravstvena zaštita, zapošljavanje, pravni status, socijalni status, porodična zaštita, kultura, identitet i informacije.

Ključni ciljevi u oblasti zapošljavanja su kako slijedi:

1) Porast učešća Roma i Egipćana u mjerama APZ
2) Povećanje stepena stručne osposobljenosti pripadnika Roma i Egipćana
3) Direktne mjere usmjerene na zapošljavanje pripadnika Roma i Egipćana
4) Jačanje kapaciteta institucija sistema

Za sprovođenje prvog cilja predviđene su sljedeće dvije mjere:

- Uvođenje zanimanja saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti zapošljavanja. Planirano je nekoliko aktivnosti u okviru ove mjere, kao što je: standardizacija zanimanja Saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana; obuka potencijalnih kandidata (kroz sprovođenje pilot projekta); i odabir kandidata za ovu poziciju.
- Motivacija Roma i Egipćana za aktivno traženje zaposlenja i uključivanje u programe aktivne politike zapošljavanja. Sprovođenje ove mjere uključuje aktivnosti koje se odnose na povećanje dostupnosti usluga koje pruža Zavod za zapošljavanje, kroz individualno i grupno informisanje novoprijavljenih lica na Zavodu; individualno savjetovanje; individualni plan zapošljavanja.

Za sprovođenje drugog cilja predviđene su sljedeće mjere:

- Stručno obrazovanje i osposobljavanje Roma i Egipćana koje uključuje sljedeće: sticanje kvalifikacija za prvo zanimanje; inoviranje znanja u okviru istog zanimanja i nivoa obrazovanja; prekvalifikacija i sticanje ključnih vještina koji su potrebni za tržište rada.

Za sprovođenje trećeg cilja predviđen je niz mjera, kako slijedi:

- Uključivanje Roma i Egipćana u programe javnih radova, kojima prethodi javni konkurs i izbor izvođača javnih radova.
- Stimulisanje zapošljavanja na sezonskim poslovima putem subvencioniranja zarade ili/i korišćenja poreskih olakšica. Ova mjera podrazumijeva da će Zavod za zapošljavanje izvršiti izbor lica (članova RE populacije) koji će biti angažovani na sezonskim poslovima, sa jedne strane, i obezbijediti subvencije za poslodavce koji bi zaposlili ova lica za sezonske poslove, sa druge strane. Treba napomenuti da je Uredbom Vlade definisano da poslodavci koji zaposle pripadnike romske i egipatske populacije ne plaćaju doprinose za obavezno socijalno osiguranje na zarade, za penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i doprinose na osiguranje od nezaposlenosti i Fonda rada, kao i porez na dohodak fizičkih lica.
- Program osposobljavanja za rad kod poslodavca: ova mjera predviđa organizovanje obuke na radnom mjestu u najkraćem trajanju od jednog mjeseca, a zatim zapošljavanje, u najkraćem trajanju od tri mjeseca. Kako bi ova mjera bila uspješnija i djelotvornija, poslodavci koji zaposle pripadnika romske i egipćanske populacije

imaju subvenciju do 50% bruto zarade zaposlenog, u periodu ne dužem od 12 mjeseci.

- Programi samozapošljavanja: ova mjera obuhvata kreiranje kreditnih linija za finansiranje samozapošljavanja RE populacije.

Za sprovođenje četvrtog cilja, obezbijeđena je kontinuirana obuka za zaposlene u Zavodu za zapošljavanje i centrima za socijalni rad, ne samo za unapređenje profesionalnih znanja i vještina stručnih radnika u centrima i lokalnim biroima rada, kada je u pitanju uključivanje teže zapošljivih lica na tržište rada, uključujući Rome i Egipćane, već i jačanje saradnje između Zavoda za zapošljavanje i centara za socijalni rad. Predviđeno je da se prvo uradi detaljan plan obuke i lista učesnika za pohađanje obuke.

Budući da je regulisanje pravnog statusa neophodno za integraciju RE populacije, a obzirom na to da je nedostatak ličnih dokumenata (koji su preduslov za zapošljavanje) prepoznat kao jedan od problema u Strategiji, treba napomenuti da je, u cilju prevazilaženja ovog problema, Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore omogućilo podnošenje zahtjeva za regulisanje pravnog statusa raseljenim i interno raseljenim licima koji borave u Crnoj Gori samo na osnovu legitimacije raseljenog ili interno raseljenog lica. Ovom odlukom je dozvoljeno svim registrovanim raseljenim i interno raseljenim licima da podnesu svoje prijave do kraja 2014. godine, kako bi se pokrenuo postupak za dobijanje statusa stranaca. Ako ta lica naknadno dobiju i dostave ličnu kartu iz zemlje porijekla, njima će biti odobren, u skladu sa Zakonom o strancima, privremeni boravak do tri godine. Međutim, ako oni dobiju pasoš zemlje porijekla, oni će ostvariti svoje pravo - pravni status stranca sa stalnim nastanjenjem u Crnoj Gori.

Da bi se regulisao pravni status pripadnika RE populacije u Crnoj Gori, Strategija predviđa tri ključna cilja: povećanje stepena upisa u matični registar rođenih (pružanje pomoći roditeljima za upis djece nakon rođenja; identifikacija djece koja nijesu upisana u matični registar rođenih i realizaciju kampanje informisanja roditelja); nastavak rješavanja zahtjeva članova RE populacije za dobijanje statusa građana Crne Gore (kroz osnivanje mobilnih timova i nabavku dokumenata uz pomoć nevladinih organizacija); pomoć u dobijanju ličnih dokumenata (kroz aktivnosti NVO sektora u informisanju, motivaciji i mobilizaciji pripadnika romske i egipćanske populacije da rješavaju probleme državljanstva i pribavljanje dokumentacije, kao i da se razmotre mogućnosti za finansiranje postupka i obezbjeđenja dokumentacije za dobijanje ličnih dokumenata).

Strategija upućuje na dva glavna problema kod zapošljavanja RE populacije, i to: **nedostatak obrazovanja i obrazovnih mogućnosti i diskriminacija,** odnosno neprihvatanje od strane ne-roma i poslodavaca. Pored ovih, postoje i drugi problem kao što su: nedostatak ličnih isprava (što je preduslov za dobijanje usluga u oblasti zapošljavanja); teška ekonomska i socijalna situacija, zbog koje nijesu u prilici da prihvataju duže programe osposobljavanja i obrazovanja; život u nesigurnim i nestandardizovanim prebivalištima; nedostatak garancija u vidu nekretnina i žiranata za podizanje kredita; slaba informisanost; negativni aspekti sopstvene tradicije; nepostojanje povjerenja u institucije sistema; nedostatak kadrova za edukacju pripadnika ove populacije; socijalna izolacija i nedostatak socijalnih vještina, itd.

Veći je broj faktora koji su uzrok dugoročne nezaposlenosti i teške zapošljivosti Roma i Egipćana. Na osnovu relevantnih podataka, u ovoj Strategiji su targetirani oni koji se mogu smatrati ključnim.

Prvo, problem je u tome što Romi i Egipćani nemaju dovoljan pristup institucijama sistema koje su nadležne za zapošljavanje, a ovdje se prije svega misli na Zavod za zapošljavanje Crne Gore (ZZZCG), iz razloga nedovoljne informisanosti, nedostatka ličnih dokumenata, nemotivisanosti za prijavljivanje u evidenciju nezaposlenih lica. Uslijed toga, pripadnici romske i egipćanske populacije jednostavno ne koriste usluge i programe koje ova institucija nudi. Prema tome, jedan od prvih ciljeva Strategije je povećanje dostupnosti usluga službi za zapošljavanje romskoj i egipćanskoj populaciji.

Drugi problem otežane zapošljivosti romske i egipćanske populacije jeste nizak nivo obrazovanja i nepostojanje dovoljne stručnosti za obavljanje poslova. Istraživanje iz 2015. godine (CEDEM)[54] ukazuje da preko 82% poslodavaca smatra da je nedostatak obrazovanja Roma i Egipćana ključni faktor njihove nezaposlenosti, uz preko 60% poslodavaca koji smatraju da je razlog nedostatak stručnih vještina. Konsekventno, od svih Upitnikom predloženih mjera koje je potrebno preduzeti u cilju većeg stepena zapošljavanja Roma i Egipćana, najfrekventniji je stav poslodavaca (38.4%) da Romima i Egipćanima treba obezbijediti dodatnu stručnu obuku, kako bi oni imali potrebne vještine za obavljanje konkretnih poslova. Dalje, gotovo 55% poslodavaca tvrdi da nije u stanju da zaposli pripadnike romske i egipćanske populacije zato što bi morao da ih dodatno obučava za posao. Prema tome, nema sumnje da jedan od ključnih ciljeva Strategije mora biti usmjeren na podizanje kapaciteta pripadnika romske i egipćanske populacije u pravcu njihovog stručnog osposobljavanja.

Treće, u cilju pospješivanja socijalne inkluzije Roma i Egipćana, neophodno je konstantno povećavati kapacitete institucija za rad sa ovom kategorijom teže zapošljivih 57 lica. U tom smislu, potrebno je predvidjeti mjere koje će ojačati institucije sistema da pokažu posebnu senzibilnost kada je u pitanju rad sa Romima i Egipćanima. Strategijom se predviđaju relevantni ciljevi, kao i instrumenti/mjere za postizanje istih.

Uprkos činjenici da ovi strateški dokumenti imaju za cilj socijalnu inkluziju RE populacije, njihovo sprovođenje nije moguće bez preduzimanja akcija na lokalnom nivou. U Crnoj Gori je **6 opština usvojilo lokalne akcione za inkluziju Roma** baveći se ovim pitanjem[55].

3.3. Zapažanja projektnog tima, zaključci i preporuke koji se odnose na pravni i strateški okvir

1. Crna Gora je uspostavila zakonodavni i institucionalni okvir za zapošljavanje i socijalnu inkluziju lica sa invaliditetom i RE populacije. Na nivou politike i zakonodavstva može se reći da **su stvoreni uslovi** za socijalno uključivanje lica sa invaliditetom i RE populacije u Crnoj Gori: međutim, na **nivou implementacije** svih ovih dokumenata situacija je drugačija i kasni se sa usvajanjem značajnih podzakonskih akata.

   Diskriminacija lica sa invaliditetom i RE populacije i dalje postoji. Situacija u vezi sa **diskriminacijom po osnovu invalidnosti** ukazuje da su potrebni zajednički napori u cilju promovisanja jednakog tretmana osoba sa invaliditetom u gotovo svim oblastima života, uključujući zdravstvenu, socijalnu zaštitu, obrazovanje, stručno osposobljavanja i zapošljavanje i pristupačnost. Lica sa s invaliditetom nailaze na brojne probleme, kao

[54] CEDEM, Izvještaj o diskriminaciji u Crnoj Gori, Podgorica, Decembar 2015. Dostupno na: http://www.cedem.me/me/izdavatvo/publikacije/summary/27-publikacije/1680-izvjestaj-o-zaposljavanju-roma

[55] Više o LAP za inkluziju s for Inclusion oRE populacije u poglavlju 6: Postojeće i nedostajuće usluge

što je nedostatak adekvatnih uslova, nepristupačnost i diskriminacije, što ih čini društveno izolovanim i nemoćnim da preuzmu aktivnu ulogu u njihovom životu. Posebno su ugroženi ljudi sa intelektualnim invaliditetom, posebno u oblasti jednakog tretmana pred zakonom i pravnu sposobnost. Podaci sa terena, iz gotovo svih crnogorskih opština, govore da lica sa invaliditetom ne mogu da uđu u prostorije javnih ustanova, škola, bolnica, centara za socijalni rad, kulturne i sportske objekte.

Što se tiče diskriminacije **na osnovu etničkog porijekla**, populacija Roma i Egipćana i dalje je najviše diskriminisana grupa u društvu[56]. Široko rasprostranjena nepismenost u ovoj grupi i nizak nivo obrazovanja su glavni pokretači njihove socijalne isključenosti i marginalizacije. Pored toga, diskriminacija pripadnika ove zajednice je prisutna u sferama zapošljavanja, zdravstva i socijalne zaštite.[57]

2. Opšti propisi o zabrani diskriminacije zabranjuju posrednu i neposrednu diskriminaciju lica sa invaliditetom i RE populacije. Takođe, pitanje zabrane diskriminacije prema licima sa invaliditetom reguliše posebni zakon, koji, između ostalog, uređuje zabranu diskriminacije u pogledu zapošljavanja i rada. Osim toga, Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti predviđa mogućnost preduzimanja afirmativnih mjera u cilju uključivanja lica sa invaliditetom i drugih teže zapošljivih lica (uključujući članove RE populacije) na tržište rada, a Zakon o radu propisuje da lica sa invaliditetom imaju pravo na posebnu zaštitu na radu. Dakle, mjere afirmativne akcije u vezi sa licima sa invaliditetom odnose se i na pristup zapošljavanju i ostvarivanju prava iz radnog odnosa.

3. Inkluzija socijalno ugroženih grupa na tržište rada je identifikovana kao prioritet u svim strateškim dokumentima koji se odnose na zapošljavanje i socijalnu inkluziju, ali **neke nedavne izmjene i dopune zakona ne doprinose boljoj radnoj aktivaciji lica sa invaliditetom** (i drugih ugroženih grupa) kao što je pravo na naknadu za nezaposlena lica sa invaliditetom koje se može postići bez obzira na prethodni period osiguranja. Novo pravo na doživotnu naknadu za majke koje su rodile troje ili više djece može se smatrati diskriminatornim u odnosu na druge majke, ali i očeve - kao druge roditelje. Ovo rješenje takođe ne olakšava uključivanje žena na tržište rada. Naprotiv, ovo rješenje obeshrabruje žene da nađu posao, jer će uz moguće zapošljavanje izgubiti pravo na naknadu.

4. Postoji **stimulativan okvir za zapošljavanje kroz subvencije zarade lica sa invaliditetom za poslodavce**. Crna Gora je uvela kvotni sistem za zapošljavanje, poslodavci koji ne zapošljavaju lica sa invaliditetom moraju platiti poseban doprinos u Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom.

   Primjena Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom ne daje očekivane rezultate. Sa aspekta zapošljavanja lica sa invaliditetom u javnoj upravi, možemo govoriti o niskoj zastupljenosti ovih lica među zaposlenima u javnim službama.

---

[56] Analitički izvještaj uz Komunikaciju od Komisije Evropskom parlamentu i Mišljenje Savjeta komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji {COM (2010) 670}. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/mn_rapport_2010_en.pdf, p. 32.

[57] Izvor: Koprivica, N., Godišnji izvještaj o nediskriminaciji, Crna Gora 2015. godine, Evropska mreža pravnih stručnjaka na području rodne ravnopravnosti i nediskriminacije EC, DG za pravosuđe i potrošače 2015. Dostupno na: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/ad_2014_country_reports/2015-me-country_report_nd_final.pdf.

5. Iako je veliki broj strateških dokumenata koji se odnose na socijalno uključivanje lica sa invaliditetom i RE stanovništva usvojeno u Crnoj Gori u prethodnom periodu, potrebno je dalje razvijati mjere i sistem za monitoring na državnom i lokalnom nivou, koje se odnose na sprovođenje mjera za bolju socijalnu uključenost i lakši pristup tržištu rada RE populacije i lica sa invaliditetom. Postavljanje jasnih ciljeva i podciljeva, raspodjela sredstava i postavljanje ključnih pokazatelje uspjeha (KPI) su važni aspekti procesa strateškog planiranja i igraju važnu ulogu u mjerenju napretka prema ostvarivanju planiranih ciljeva.
6. Pored toga, potrebno je precizno definisati proces evaluacije i metode, koje će omogućiti kritičko preispitivanje strateških dokumenata u skladu sa situacijom i potreba u praksi. To uključuje prikupljanje i analizu informacija o aktivnostima programa, karakteristikama, i njegovim ishodima. Njegova svrha je da donosi odluke o programu, da poboljša svoju efikasnost, i/ili da informiše o programskim odlukama.
7. S tim u vezi, mi takođe preporučujemo poboljšanja u razvoju stalne procjene o položaju ugroženih grupa na tržištu rada (posebno lica sa invaliditetom i RE populacije). Jedan od prijedloga je da se analiziraju određene teme odnosnih ugroženih grupa, kao što su: veza između zapošljavanja i socijalne zaštite, presjek nacionalnosti i položaja na tržištu rada, praktične i kulturne barijere u pristupu u, ponovni ulazak i ostanak u radnoj snazi.
8. Postoji **nedostatak specijalnih pravnih oblika za zapošljavanje ugroženih grupa**. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom utvrđuje više organizacijskih oblika zaštićenog zapošljavanja za lica sa invaliditetom i ove mogućnosti nije iskoristio bilo koji poslodavac do juna 2016. godine. Jedan od razloga može biti da Pravilnik o modelu finansiranja takvih entiteta još nije usvojen, a drugi je razlog da Crna Gora nema prethodnog iskustva sa zaštitnim radionicama, koje su bile uobičajene i brojnim drugim republikama Savezne države Jugoslavije. Ovu priliku je potrebno dodatno istražiti.

Nedavno su proizašli neki napori u okviru projekata, kao što je Radni centar za proizvodnju rukotvorina u Herceg Novom koju vodi ZOPT i zaštitna radionica u Bijelom Polju koju vodi Udruženje paraplegičara Bijelo Polje i Mojkovac (obije inicijative se finansiraju iz Grant šeme Fonda za profesionalnu rehabilitaciju), takođe projektne/lokalne socijalne usluge – Gradski vešeraj u Nikšiću, koju vodi Centar za socijalni rad sa UNDP-om i uz podršku sredstava Lutrije. Svi projekti pružaju mogućnosti za nezaposlena lica sa invaliditetom da se druže, rade i doprinose svojim zajednicama što povećava njihov stepen samopouzdanja i njihov kvalitet života. Pored toga, opština je obezbijedila prostorije za njihove aktivnosti, što doprinosi izgradnji partnerstva na lokalnom nivou.

Projekat baziran na pilotiranje zaštićenog zapošljavanja bi mogao biti od koristi ako to vodi do dugoročnog rješenja i održivosti. Rezultate projekata treba vrednovati, a naučene lekcije koristiti za razvoj održivog modela kako bi se povećala stopa zaposlenosti lica sa invaliditetom. Stvaranje novih radnih mjesta i očuvanje zaposlenosti lica sa invaliditetom nakon zatvaranja projekta su ključna pitanja a kontinuirana podrška potrebna, što sve zahtijeva partnerstva između agencija za zapošljavanje, poslodavaca, centara za socijalni rad, nevladinih organizacija, obrazovnih institucija, lokalne samouprave i drugih važnih lokalnih aktera. Postoji potreba za donošenjem Pravilnika o postupku i metodologiji za

sufinansiranje posebnih organizacija za zapošljavanje lica sa invaliditetom i finansiranje šema za grantove[58].

Hrvatska, ustanova za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom, skraćeno URIHO, posluje pod ovim imenom od 1996. Ustanova je pravni nasljednik najstarije zaštićene radionice u Hrvatskoj koja je radila pod nazivom „Ivančica" i osnovana je u Zagrebu 1946. Godine. Danas je njen osnivač Grad Zagreb. Aktivnost URIHO-a koja se odnosi na profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom je od univerzalnog značaja za društvo u cjelini. Zaštićeno zapošljavanje ostvaruje se u okviru komercijalnih programa za tekstil, keramiku, metal, kožu, izradu šešira, ortopediju, kartonsku proizvodnju i štampanje. Od ukupnog broja zaposlenih u URIHO, 51% su lica sa invaliditetom.

U aprilu 2009. Godine, ustanova URIHO uspostavila je Radni centar, prvi u Hrvatskoj, što predstavlja novi oblik rada za lica sa invaliditetom. Glavna uloga Radnog centra je da pripremi lica sa invaliditetom za radno okruženje na otvorenom tržištu rada. Klijenti Radnog centra su lica sa invaliditetom koja imaju određeni nivo kvalifikacije, koja iz nekog razloga, imaju zajedničk dugoročnu nezaposlenost, nisu u stanju da se direktno uključe u otvoreno tržište rada. Treba napomenuti da je URIHO prva zaštitna radionica u Republici Hrvatskoj koja ima ISO standard. Sertifikat za sistem upravljanja kvalitetom EN ISO 9001:2000 dobijen je za poslovnu aktivnost „Izrada i proizvodnja odjeće i linija", potvrđuje da je URIHO u skladu sa strogim međunarodnim standardima visoko kvalitetne poslovne organizacije. Ovaj sertifikat definiše sistem upravljanja kvalitetom, odgovornost poslodavca, upravljanje resursima, realizaciju proizvoda, mjerenja i analize. Za kupce URIHO-a proizvoda i usluga, kao i za svoje zaposlene, uvođenje ISO standarda znači kontinuirano unapređenje kvaliteta rada, inovacije, fleksibilnost i zadovoljstvo[59].

Slovenija, fabrika tekstila Okroglica. Fabrika tekstila Okroglica (Koper) ima ugovor sa Centrom za zaštićeno zaposlenje Papilot, Koper. Lica sa invaliditetom, zaposlena u Centru za zaštićeno zaposlenje Papilot, Koper rade kao podrška u procesima tekstilne industrije, na primjer, kao rukovaoci kompresora ili reciklažu industrijskog otpada. Tu je tim od 7 lica sa invaliditetom, od kojih svaki ima određene zadatak u navedenom procesu. Oni prikupljaju industrijski otpad u cijeloj tvornici; sortiraju otpad različitih vrsta materijala, pa ga čak i samelju ili kompresuju mašinom. Više od 95% onoga što je nekad bilo 'otpad' se zatim prodaje za profit. Stoga, lica sa invaliditetom koja rade u Fabrici tekstila Okroglica nisu tu samo da održavaju higijenu, već i dodatnu vrijednost, jer ono što oni prikupljaju, sortiraju i recikliraju kasnije se prodaje kao upotrebljiv materijal. Od 7 lica sa invaliditetom koja rade kao podrška zaposlenima u pomenutoj Fabrici tekstila, 4 imaju poteškoća u mentalnom zdravlju (teška depresija, epilepsija) 2 imaju povrede kičme, a jedan je 80% gluv. Pokazalo se vrlo korisno za lica sa invaliditetom da rade kao dio velike tekstilne industrije i steknu osjećaj da mogu zaraditi za život na otvorenom tržištu u stvarnoj fabrici (pod stalnim mentorstvom stručnog osoblja), a ne da rade u zatvorenom i odvojenom okruženju i nemaju nikakve veze sa stvarnim 'realnim sektorom'.[60]

[58] Prema informaciji koju smo dobili za vrijeme izrade ovog Izvještaja, Poslovnik o radu je u završnoj fazi pripreme.

[59] Adaptirani teks sa URIHO web sajta http://www.uriho.hr/

[60] Tom Zajšek, Papilot 29 jun 2016. godine

9. Potencijali socijalne ekonomije i socijalnog preduzetništva su već priznati u nekoliko razvojnih strategija Crne Gore. Osim toga, tu je i postojeći interes u ime organizacija civilnog društva.

CEDEM iz Podgorice je učestvovao na prvom regionalnom Forumu socijalnih inovacija koji je održan u Beogradu 13. marta 2014. godine i potpisao Beogradsku deklaraciju o razvoju socijalnog preduzetništva regiona Zapadnog Balkana i Turske. Ova civilna inicijativa šalje poruku kreatorima politike:

„U želji da doprinesemo razvitku regiona Zapadnog Balkana i Turske, koji je suočen sa ozbiljnim socijalnim i ekonomskim problemima (siromaštvo, nejednakost, nezaposlenost, socijalno isključivanje itd), kroz BEOGRADSKE DEKLARACIJE O RAZVOJU SOCIJALNOG PREDUZETNIŠTVA, želimo da ukažemo donosiocima odluka u EU, ali i u zemljama Zapadnog Balkana i Turske, na korake koje je neophodno preduzeti, a koji će doprinijeti razvoju socijalne ekonomije kao relevantnog modela za socijalno održiv razvoj čitavog našeg regiona. Do juna 2016. godine, 487 organizacija je potpisalo Beogradsku deklaraciju, od kojih je barem 50 NVO iz Crne Gore"[61].

Ova činjenica podržava ideju da uz odgovarajuću podršku nacionalnih i lokalnih Vlada Crne Gore, zajedno sa raspoloživim sredstvima EU, socijalno preduzetništvo može biti razvijeno pošto je evidentan interes lokalnih aktera.

Osim toga, Crna Gora kao zemlja kandidat ima pristup programu EU za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI). U okviru ovog programa, 920 miliona evra je dostupno Crnoj Gori, od čega je 200 miliona za mikrofinansiranje i socijalno preduzetništvo.

Socijalna ekonomija i društvena preduzeća igraju važnu ulogu u razvoju pametnog, održivog i uključivog modela društveno-ekonomskog razvoja, zasnovanog na podjeli uloga i odgovornosti između tržišta, države, 'trećeg sektora' i pojedinaca 21. vijeka.

Socijalna preduzeća dolaze u vrlo različitim nijansama i bojama u zavisnosti od razvoja sistema zaštite, civilnog društva, tržište socijalnih finansija i posvećene javne politike u svakoj zemlji. Kao rezultat toga, postoje značajne razlike među zemljama u smislu oblasti socijalnog sektora i poslovnog sektora u kojima su aktivna socijalna preduzeća. Na primjer, u Rumuniji i Mađarskoj, postoji obilježena dominacija aktivnosti socijalnih preduzeća u sektorima zdravstva, socijalnog rada i obrazovanja, dok zemlje poput Švedske ili Velike Britanije pokazuju raznovrsniju sliku, iako sa zajedničkim, značajnim prisustvom socijalnoih preduzeća koja pružaju zajednici socijalne i opšte usluge. U drugim zemljama (kao što je Italija, na primjer) dva glavna područja aktivnosti su radne integracije i pružanje usluga zaštite. Dok se pružanje usluga zaštite u velikoj mjeri podržava iz javnih sredstava, radne integracije se često ostvaruju zahvaljujući proizvodnji dobara i usluga kojima se trguje na tržištu. Usluge radnih integracija socijalnih preduzeća uključuju, na primjer, čišćenje, baštovanstvo, usluge upravljanja objektom, proizvodnja namještaja, renoviranje, renoviranje i tako dalje. Nedavni trendovi pokazuju širenje socijalnih preduzeća **u nova poljima**, na osnovu interesa i potreba svojih zajednica i društva. Ove nove aktivnosti uključuju, na primjer, pružanje novih oblika obrazovnih, kulturnih, ekoloških i komunalnih usluga, kao i proizvodnju hrane, distribucije i potrošnje. Ovaj trend ne iznenađuje: istorija ove vrste preduzeća i na evropskom i na međunarodnom planu pokazuje da socijalna preduzeća vjerovatno rade u bilo kojoj oblasti djelatnosti koja je od interesa za njihovu zajednicu u cjelini.

Socijalna ekonomija i aktivnosti socijalnih preduzeća doprinose **povećanju i diversifikaciji pružanja usluga porodicama i pojedincima.** Zbog svoje prirode „od dolje prema gore",

[61] Izvor: http://belgradedeclaration.net/

ove organizacije su bile u stanju da identifikuju novonastale potrebe i razviju odgovarajuće odgovore, često bez podrške javnog sektora. Tokom vremena, aktivnosti koje obavljaju ove organizacije država često prepozna i podrži, a u nekim slučajevima postaju čak i dio sistema javnog staranja. To je slučaj, na primjer, italijanske socijalne/društvene zadruge, koje su počele kao volonterske organizacije i sada su potpuno integrisane u sistem zaštite, i usluge kućne njege u Švedskoj, koje je izvorno stvorio Crveni krst prije više od 100 godina, a sada su zakonsko pravo.

Sposobnost da se identifikuju novonastale potrebe i razviju odgovarajući odgovori na te potrebe je, velikim dijelom, zbog prirode multi-interesnih grupa ovih organizacija, koje često uključuju u upravljanje radnike, klijente i volontere, osiguravajući da nove usluge koje se razvijaju i isporučuju budu bliže potrebama lokalnih zajednica. Istorija društvenih preduzeća, na primjer, pokazuje kako su one uvijek bile vrlo spretne i inovativne, spremne da djeluju ka novim potrebama svojih osnivača. Zbog ovih karakteristika, i zato što rade na tržištu zbog čega moraju da održe visok nivo efikasnosti, organizacije socijalne ekonomije takođe značajno doprinose socijalnim inovacijama, stalno razvijaju nove proizvode i usluge osmišljene tako da zadovoljavaju društvene potrebe. Veliki udio rada socijalnih preduzeća je usmjeren ka postizanju sistemske promjene, uvođenjem novih poslovnih modela, promjenom vrijednosti lanaca, aktivacijom neiskorištenih talenata, i iskorištavanjem neiskorištenih resursa.

Neki od primjera uspješnih nastojanja socijalne ekonomije su predstavljeni u nastavku. Oni su odabrani iz Bugarske, Njemačke, Velike Britanije, Slovenije i Hrvatske i mogli bi biti primjenjivi na crnogorskom kontekstu, ako postoji motivacija i interes među lokalnim organizacijama civilnog društva i preduzetnika. Oni bi takođe mogli biti podržani pružanjem obuke, regionalne mreže za razmjenu iskustava i studijske posjete koji bi mogli biti finansirani od strane Vlade Crne Gore i EU šeme grantova.

Bugarska, Chernomorka[62] – čije je ime doslovno „žena iz Crnog mora" na bugarskom - je tekstilna zadruga koja pruža mogućnosti za zapošljavanje osoba sa invaliditetom u gradu Burgas-u. Zadruga je osnovana za ratne invalide nakon Drugog svjetskog rata. Sada ima posebni naglasak na zapošljavanje žena sa invaliditetom i zapošljava tek nešto više od 100 ljudi, od kojih je 80% žena, a polovina njih ima invaliditet. Černomorka je pravi biznis: dinamičan, inovativan i konkurentan. U zadruzi, sve strateške odluke donose se većinom glasova na skupštini. Na primjer, u 2003. godini, zadruga, koja zapošljava desetak ljudi, odlučuje da proširi svoj vlastiti asortiman dječje odjeće. Ta odluka je postavila temelj za održivi razvoj i rast: promet je porastao za 5-10 posto godišnje, uz paralelno povećanje zaposlenosti. Danas oni proizvode 100 novih dizajna godišnje, koristeći visokokvalitetne tkanine iz Italije. Tokom vremena su proizveli sopstveni opseg proizvoda i prodaju ga u prodavnicama i na internetu, Černomorka bi mogla poboljšati produktivnost i kvalitet svojih proizvoda, uslove rada za radnike sa invaliditetom, i postati finansijski održiva i nezavisna. Neka od ulaganja potrebnih za takav napredak, npr. obuka radnika, kupovina novih mašina, poboljšanje kvaliteta vazduha i što efikasnije korištenje obnovljivih izvora energije (solarni paneli) su finansijski podržana od strane Evropskog socijalnog fonda i Fonda za regionalni razvoj. Danas je odjeća proizvedena u Čhernomorki visokog standarda i 100% koristi prirodne sastojke. Odjeća je pet puta nagrađena zlatnom medaljom na Međunarodnom sajmu robe široke potrošnje i tehnologije u Plovdiv. Ali povećanje konkurentne performanse

[62] Izvor: http://www.chernomorka

Černomorke nije promijenilo njenu socijalnu misiju integracije osoba sa invaliditetom i poboljšanje njihove zapošljivosti kroz pružanje terapije i pristojnih radnih mogućnosti.

Njemačka, Graefewirtschaft[63] je udruženje uspostavljeno 2009. godine od strane 14 žena (neke su porijeklom iz Njemačke, neke migranti iz raznih zemalja) devet od njih je bilo bez posla. Graefewirtschaft posluje u naselju Werner-Duettman-Siedlung, koje se odlikuje visokom dugoročnom nezaposlenošću: gotovo 57.5 posto stanara živi od socijalne pomoći, a 28 odsto stanovništva je u dugovima. Cilj udruženja je da promoviše radnu integraciju žena i poboljšanje uslova života u naselju pružanjem potrebnih usluga. Graefewirtschaft vodi restoran koji nudi zdravu, multikulturalnu hranu, jeftine obroke, pruža međukulturalne ugostiteljske usluge za događaje (sa tradicionalnom kuhinjom iz arapskih zemalja, Ekvadora, Šri Lanke i Turske), i nudi radionice za šivenje i stručno usavršavanje. Graefewirtschaft je partner sa „Die Weltküche" i radi sa udruženjem „Positive Aktion" u podršci migranata koji su HIV-pozitivni. Udruženje se oslanja na tri volontera i zapošljava pet radnika-članova, od kojih tri imaju fiksnu ugovor i dva koja su zaposleni na osnovu takozvanog 'mini-posao' (posao sa mjesečnom bruto zaradom do 450 evra). Finansijski plan za 2011. godinu predvidio je promet u iznosu od EUR 798 321 tokom dvije godine, od čega bi se EUR 435 065 dobilo od prodaje iz raznih jedinica preduzeća. Graefewirtschaft usvaja model upravljanja više zainteresovanih strana, uključujući zainteresovane stanovnike, lokalne trgovce, založne odsjeke i druge organizacije. Migrantkinja je vlasnik preduzeća i uči 'na poslu' kako ga pokrenuti. Kroz svoj rad, Graefewirtschaft radi na tome da pretvori neformalne poslove u formalne i produktivnije ekonomske aktivnosti, smanjuje jezičke barijere i povećava društveni kapital na lokalnom nivou.

VB, Eksperimentiranje s novim oblicima društvenog upravljanja u stanovanju[64] U VB, zbog niza zakonodavnih reformi, potrebno je da neprofitne organizacije upravljaju (ili direktno posjeduju) sve većim socijalno stambenim naseljima koja su prethodno bila u vlasništvu i njima su upravljali lokalni Savjeti. Ovaj proces predstavlja veći izazov zbog činjenice da se loše upravljalo stambenom strukturom iz javnog sektora koja je pogođena je značajnim problemima, uključujući i zanemarivanje, vandalizam, i anti-socijalno ponašanje od strane stanara kojima su nedostajale usluge i mogućnost zapošljavanja. Neke organizacije su odgovorile na ovaj izazov radikalno mijenjajući prethodni model upravljanja i rukovođenja, i krenuli u pravcu razvoja sistema upravljanja koji uključuje stanare i efikasniji monitoring rada odbora (prateći osnovne principe organizacija socijalne ekonomije). Jedna od najinovativnijih i uspješnijih organizacija u tom pogledu je Rochdale Boroughwide Housing (RBiH), provajdera stambenih usluga zasnovanih na članstvu u Rochdale. Od preuzimanja vlasništva nad kućama ranije u vlasništvu Rochdale Savjeta, RBiH sada posjeduje i upravlja sa oko 13 750 domova u Rochdale opštini. RBiH vodi Odbor koji se sastoji od stanara, nezavisnih lica i imenovanih članova Odbora. Počevši od 2013. godine, RBiH će promijeniti strukturu upravljanja da se aktivnije uključe i stanari i zaposleni u proces donošenja odluka i upravljanja organizacijom. Da bi se postigao ovaj cilj, RBiH je uspostavio Predstavničko tijelo zaduženo za postavljanje okvira politike društva, praćenje i monitoring napretka, i imenovanje (i uklanjanje) članova Upravnog odbor. Predstavničko tijela, koje takođe ima zadatak da komunicira sa članovima, sastoji se od 15 predstavnika stanara, 8 predstavnika zaposlenih, 2 predstavnika Savjeta, 3 imenovana predstavnika iz spoljnih organizacija, i 3 predstavnika iz Upravljačke organizacije stanara, a rezidentna organizacija nudi usluge

[63] Vodič o socijalnoj Evropi, tom 4/Socijalna ekonomija i socijalno preduzetništvo, 2013. Dostupno na: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=sl&pubId=7523

[64] Dalje informacije: www.rbhousing.org.uk

održavanja stanovnicima. Sposobnost da se imenuje Upravni odbor posebno daje Predstavničkom tijelu stvarna moć ne samo u praćenju upravljanja organizacijom, već i držeći ga odgovornim, osiguravajući da organizacija radi u najboljem interesu svih njenih aktera.

Slovenija, Romski restoran – Romska kafana je projekat kroz koji koordinator EPEKA i Romsko društvo Romano Pralipe Maribor žele postaviti primjer prvog romskog restorana u Mariboru, Sloveniji i EU. Ciljevi projekta romskog restorana su između ostalog: da se oživi zaboravljena kultura Roma, očuva romska kultura (umjetnost, posuđe, jezik), da se motivišu i zaposle pripadnici romske nacionalne manjine i uvede kod njih model socijalnog biznisa, da se obuče Romi za rad u restoranu na neformalan način, da steknu iskustvo u području obrazovanja nacionalnih manjina za nastavnike i instruktore, da se poveća samopouzdanje pripadnika romske nacionalne manjine, da se promoviše zdrav način života Roma i opšte populacije i širenje znanja među Romima i podstiču metode osposobljavanja među pripadnicima romske nacionalne manjine.

Romski restoran – Romska kafana je usvojio model socijalnog biznisa sa ciljem da se zapošljavaju ljudi iz ugroženih grupa - romske nacionalne manjine. Njeni zaposleni su uglavnom Romi i Romkinje, koji su na obuci ili su zaposleni kao pomoćnik kuvara ili asistent barmena. Orijentacija EU u trenutnoj ekonomskoj krizi, koja utiče na sve naše živote, je prema povećanju kreativnosti, konkurentnosti, zapošljavanja i preduzetništva. Sve su to osobine koje Romski restoran već posjeduje. Što je još važnije, on uključuje i socijalno ugrožene pojedince i ohrabruje model socijalnog poslovanja. Brojni su ciljevi projekta Romski restoran, između ostalog da oživi zaboravljenu kulturu Roma, očuva romsku kulturu (umjetnost, posuđe, jezik), da motiviše i zaposli pripadnike romske nacionalne manjine i uvede kod njih model socijalnog biznisa, da obuči Rome za rad u restoranu na neformalan način, steknu iskustvo u području obrazovanja nacionalnih manjina za nastavnike i instruktore, itd.

Hrvatska, Autonomni centar Čakovec je organizacija civilnog društva (NVO ACT) koja je vodeća u razvoju socijalnog preduzetništva u Hrvatskoj. Uprkos nedostatku konkretnog pravnog okvira odnosno Zakon o socijalnim preduzećima, puni entuzijazma članovi ACT Centra su uspješno uspostavili nekoliko socijalnih preduzeća. U okviru postojećeg pravnog okvira i institucionalne postavke koji propisuje Zakon o udruženjima, oni su dokazali su da socijalna preduzeća mogu biti funkcionalna prema postojećim propisima, ako postoji potražnja za takve vrste aktivnosti. Oni kontinuirano organizuju javne kampanje za promociju socijalne ekonomije i pružaju obuku za druge organizacije zainteresovane za koncept socijalnog preduzetništva i pokretanje sopstvenog 'socijalnog biznisa'. Pošto je nevladinim organizacijama u Hrvatskoj dozvoljeno da ponude na otvorenom tržištu svoje proizvode i usluge, sve dok nemaju profit, veći ga koriste za aktivnosti u skladu sa njihovom misijom i Statutom. Vlada Republike Hrvatske usvojila je svoju prvu Strategiju za razvoj socijalnog preduzetništva tek u junu 2015. godine, a za njegovo sprovođenje osigurano je 32 miliona evra iz Evropskog socijalnog fonda do 2020. Godine. Iako Vlada kasni sa razvojem strateškog i pravnog okvira, već postoji 40 preduzeća koji su registrovani sa specifičnim socijalnim misijama i procijenjeni broj de facto, ali ne i de jure socijalnih preduzeća je oko 150. ACT Čakovec je uspostavio i upravlja sa četiri jedinice socijalnog biznisa i mnogi drugi su imali koristi od ACT podrške kroz obuke i razmjenu naučenih lekcija. Prva od četiri uspostavljena biznisa je socijalna zadruga Humana Nova, osnovana kao rezultat ESCO projekta „Obrazovanje za socijalne zadruge - nove mogućnosti za osobe sa invaliditetom". U 2013. godini, Humana Nova je već zaposlila 16 ljudi, uključujući i 6 OSI, 4 dugoročno nezaposlene starije žene, 2 pripadnika nacionalnih manjina, 2 dugoročno nezaposlene mlade majke, jednu ženu dizajnerku tekstila bez prethodnog radnog iskustva i menadžera-ekonomistu. U 2016. godini, ACT Čakovec je održiva organizacija sa 60 zaposlenih.

Humana Nova sakuplja odbačenu odjeću i obuću i koristi je za proizvodnju novih proizvoda s kreativnim dizajnom, istovremeno doprinoseći kulturi reciklaže. Takođe, distribuira prikupljenu robu siromašnim građanima u lokalnoj zajednici. Tri druga društvena preduzeća čiji je osnivač ACT su: **ACT Print Lab** stamparska kompanija, **ACT Conto** - računovodstvene usluge, **Centar za eko-društveni razvoj (CEDRA)** koji između ostalih aktivnosti obučava nezaposlene Rome o bio-dinamičkoj poljoprivredi i zaposlio je dva njihova pripravnika.

4. ANALIZA INSTITUCIJA I ODGOVORNOSTI

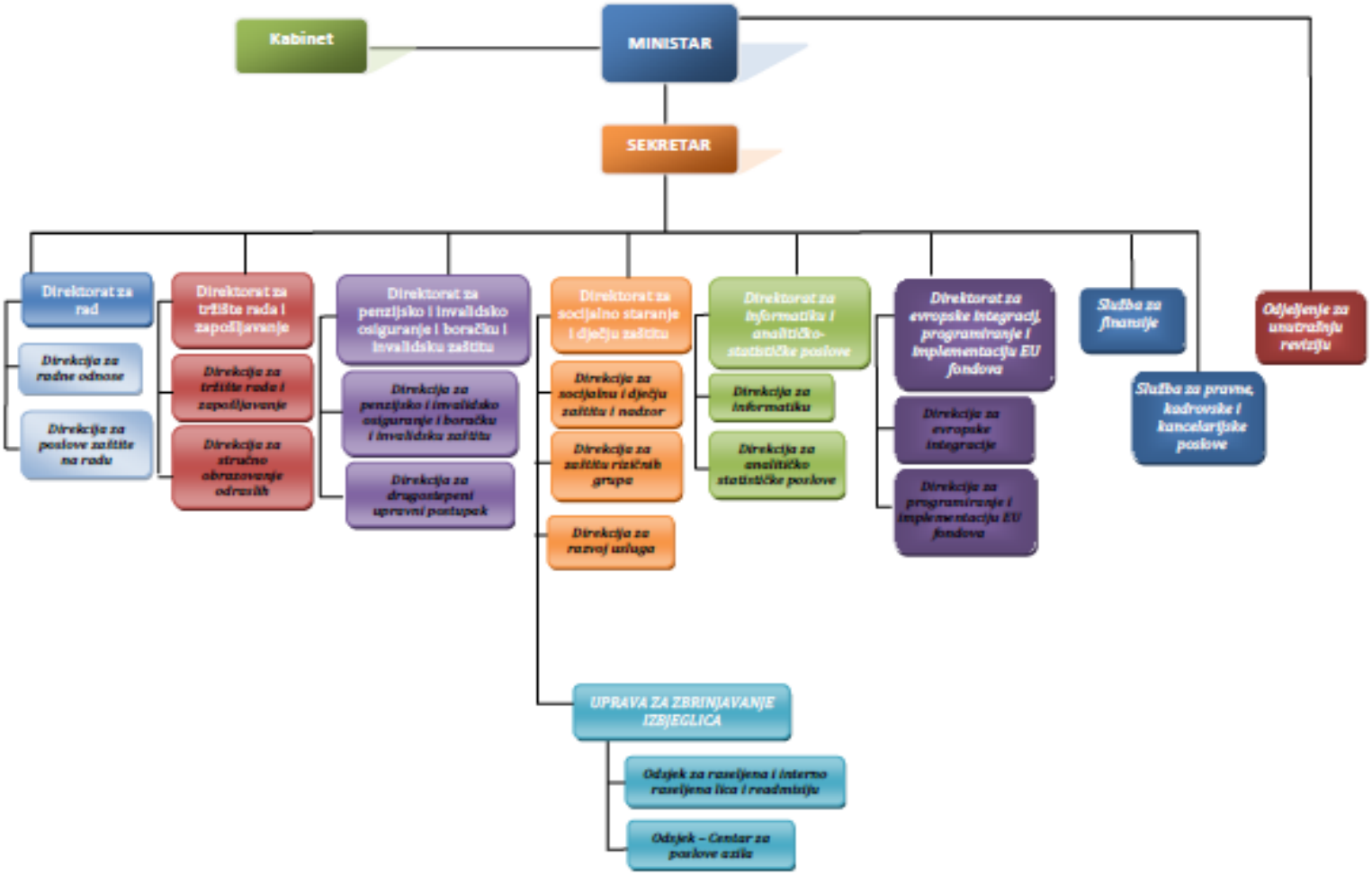
4.1. Ministarstvo rada i socijalnog staranja

Na nacionalnom nivou je **Ministarstvo rada i socijalnog staranja (MRSS)** odgovorno za tržište rada, zapošljavanje i obrazovanje odraslih za potrebe tržišta rada, kao i za zapošljavanje lica sa invaliditetom, zaštitu građana Crne Gore koji rade u inostranstvu, penzijsko i invalidsko osiguranje, zaštitu ratnih veterana i njihovih porodica, socijalnu sigurnost djece, lica sa invaliditetom, starijih građana, azilanata i izbjeglica, itd. Ono uređuje područje radnih odnosa, zaštite na radu, zarade i druge vrste prihoda koji proizilaze iz rada.

U okviru MRSS, **Direktorat za socijalno staranje i dječju zaštitu** je odgovoran za zaštitu pojedinaca, porodica, djece bez roditeljskog staranja, djece sa posebnim potrebama i odraslih osoba sa invaliditetom, mladih delinkvenata, djece i odraslih osoba koje su žrtve zlostavljanja i trgovine ljudima, djece i odraslih koji su narkomani, beskućnika i interno raseljena lica, i trudnica bez podrške porodice i adekvatnih uslova za život. Ovaj Direktorat je zadužen za izradu strateških dokumenata koji su fokusirani na zaštitu ugroženih grupa i za praćenje sprovođenja ovih dokumenata. To je i tijelo koje reguliše i kontroliše ustanove i druge pružaoce socijalne i dječje zaštite i gradi saradnju sa nevladinim organizacijama i lokalnim samoupravama. U odnosu na IPA IV komponentu, Direktorat je odgovoran za programiranje i praćenje prioriteta/mjera koje se odnose na socijalnu inkluziju. Direktorat ima tri odvojene direkcije, a svaka je fokusirana na određene specifične oblasti koje pokrivaju ukupnu odgovornost Direktorata. Dakle, **Direkcija za socijalnu i dječju zaštitu i nadzor** je odgovorna za izradu računa, priprema analize i programe, sarađuje sa nevladinim organizacijama i lokalnim vlastima, uređuje institucije i druge provajdere usluga, sve u oblasti socijalne i dječje zaštite. **Direkcija za zaštitu rizičnih grupa** priprema i radi nacrte regulative u vezi sa zaštitom pojedinaca, porodica, djece bez roditeljskog staranja, djece sa posebnim potrebama i odraslih osoba sa invaliditetom, mladih delinkvenata, djece i odraslih osoba koje su žrtve zlostavljanja i trgovine ljudima, djece i odraslih koji su narkomani, beskućnika i interno raseljena lica, i trudnica bez podrške porodice i adekvatnih uslova za život. Ovaj Direkcija ima ulogu tijela nadležnog za prioritet/mjeru (BRPM) u oblasti socijalne inkluzije u okviru Operativnog programa „Razvoj ljudskih resursa" (IPA IV komponenta). Takođe sarađuje sa nevladinim organizacijama i lokalnim vlastima. Na kraju, **Direkcija za razvoj usluga** fokusira se na monitoring pružanja usluga i predlaže mjere za njihovo poboljšanje. Obavlja godišnje analize o potrebama lokalne zajednice u pogledu socijalne i dječje zaštite, priprema tendere za razvoj usluga, obavještava pružaoce usluga i lokalnu samoupravu, i analizira postojeće kapacitete i potrebe za uvođenje novih usluga. U okviru MRSS organizacione strukture, oblasti radnih odnosa i bezbjednost na radu pokriva **Direktorat za rad.** Direktoratu je povjeren nadzor i poboljšanje sistema radnog zakonodavstva u skladu sa direktivama EU, MOR i drugim međunarodnim standardima i smjernicama. Kroz ovu Direkciju, na nacionalnom nivou, uspostavlja odnose sa poslodavcima udruženja i sindikatima i učestvuje u socijalnom dijalogu. **Direktorat za tržište rada i zapošljavanje** sastoji se od dvije direkcije, i to: Direkcije za tržište rada i zapošljavanje i Direkcije za stručno obrazovanje odraslih. To je od ključne važnosti za politiku zapošljavanja i tržišta rada, jer njegove odgovornosti pokrivaju izradu, sprovođenje i usklađivanje tih politika, osiguravajući funkcionisanje tržišta rada i razvoj pokazatelja za monitoring sprovođenja politika tržišta rada. Ova Direkcija zapošljava šest ljudi. Saradnja sa **Zavodom za zapošljavanje Crne Gore (ZZZCG)** je kroz ovaj Direktorat.

Pored toga, Direktorat za penzijsko i invalidsko osiguranje i boračku i invalidsku zaštitu je takođe relevantno za politiku zapošljavanja i socijalnu politiku. Slijedi detaljna organizaciona šema Ministarstva:

Slika 2: Organizaciona šema Ministarstva rada i socijalnog staranja



Aktivnosti socijalne i dječje zaštite obavljaju javne ustanove i centri za socijalni rad, sadržaji za djecu i mlade, institucije za odrasle i starije osobe i institucije za odmor i rekreaciju. Osim toga, u skladu sa zakonom, neke usluge može pružiti organizacija, preduzetnik, kompanija i fizičko lice.

4.2. Centri za socijalni rad

Centri za socijalni rad su javne institucije. Postoji 13 regionalnih kancelarija, od kojih je sedam međuopštinskih kancelarija sa mrežom od 10 područnih službi (vidi Sliku 3). Od kraja 2013. godine, tri CSR (Cetinje, Danilovgrad i Mojkovac) su promovisani iz područnih službi u nezavisnu pravnu javnu instituciju. Ove promjene su u skladu sa procjenom iz 2011. godine, kojom je ukazano na problem dostupnosti socijalnih usluga u središnjem dijelu Crne Gore.[65]

Njihova regionalna pokrivenost je kako slijedi:

1. Centar za socijalni rad Podgorica (područne službe u Golubovcima i Tuzima);
2. Centar za socijalni rad Nikšić (područne službe u Šavniku i Plužinama);
3. Centar za socijalni rad Pljevlja (područna služba u Žabljaku);
4. Centar za socijalni rad Bijelo Polje;
5. Centar za socijalni rad Berane (područna služba u Andrijevici);
6. Centar za socijalni rad Bar (područna služba u Ulcinju);
7. Centar za socijalni rad Kotor (područne službe u Budvi i Tivtu);
8. Centar za socijalni rad Rožaje;
9. Centar za socijalni rad Plav;
10. Centar za socijalni rad Herceg Novi;
11. Centar za socijalni rad Cetinje;
12. Centar za socijalni rad Danilovgrad;
13. Centar za socijalni rad Mojkovac (područna služba u Kolašinu)

Pored poboljšane strukture mreže centara za socijalni rad, urađena su infrastrukturna poboljšanja i nedavno je otvoreno nekoliko novih prostorija (npr. CSR Danilovgrad i područna služba u Golubovcima), koje omogućuju pristup licima sa invaliditetom, kao i obezbijeđeno moderno radno okruženje, koje omogućava kvalitetniji rad stručnjaka i više privatnosti za njihovu interakciju s korisnicima.

---

[65] UNICEF (2011) Izvještaj o kapacitetima centara za socijalni rad u Crnoj Gori – Izazovi i mogudnosti reorganizacije, standardizacije i unaprijeđenja stručne prakse; UNICEF Podgorica; pripremila prof. dr Nevenka Žegarac: *Građani u centralnom dijelu zemlje posebno imaju poteškoća u pristupu uslugama… Područne službe se suočavaju sa mnogim poteškoćama u svom poslovanju: često nemaju odgovarajući broj i strukturu zaposlenih za teritoriju za koju su zadužene, nemaju svoj račun u banci i nemaju diskreciono pravo da odlučuju samostalno, što im otežava da preduzmu aktivnosti i uspostave bližu saradnju sa opštinom, donatorima i Ministarstvom. One su često daleko od glavnih dešavanja i imaju ozbiljne poteškoće u pružanju usluga korisnicima, koji se ponekad upućuju na sjedište - glavni CSR da dobiju uslugu ili ostvare pravo.*

Ovaj proces treba nastaviti dok sve javne institucije (a posebno CSR koji brinu o pravima lica sa invaliditetom) ne budu opremljene sa sadržajima dostupnim za lica sa invaliditetom.

UNICEF procjena iz 2011. godine se takođe bavi neadekvatnošću prostora Centara za socijalni rad:

> *„Samo nekoliko centara je posebno određeno i opremljen kao prostor za rad sa porodicama, grupni rad, nadzor kontakata između roditelja i djece, itd. Centri koji su dobro povezani sa svojom lokalnom zajednicom koriste objekte drugih usluga i organizacija u zajednici za rad s klijentima, što je primjer dobre prakse.*"

Centri za socijalni rad su prvostepeni organ koji donosi odluke o pravu na socijalne i dječje zaštite, i osnovnih materijalna davanja u socijalnoj zaštiti su:

a. materijalno obezbjeđenje;

b. lična invalidnina;

c. dodatak za njegu i pomoć;

d. zdravstvena zaštita;

e. troškovi sahrane;

f. jednokratna novčana pomoć.

Prema podacima MRSS za decembar 2015. godine brojke pokazuju koliko korisnici je korisnika primilo gore navedenih naknade: materijalno obezbjeđenje je ostvarilo 11.059 porodica sa 34.903 članova, 2.127 lica je ostvarilo pravo na ličnu invalidninu, a 14.022 lica je primilo dodatak za njegu i pomoć. 8.230 primaoca materijalnog obezbjeđenja su ostvarili pravo na dječji dodatak za 16.423 djece. Pogrebni trošak je pokriven za 521 korisnika u iznosu od 318.95 €. Ukupno je Ministarstvo koristilo 52.05 miliona evra iz državnog budžeta na novčane naknade u 2015. godini.

Ustanove socijalne i dječje zaštite mogu biti javne i privatne. Javne ustanove socijalne i dječje zaštite su one koje su osnovane od strane države ili opštine i mogu biti: centri za socijalni rad, ustanove za djecu i mlade, ustanove za starije i odrasle, i ustanove za odmor i rekreaciju. Privatni pružaoci usluga kao što su organizacije ili preduzeća takođe mogu pružiti neke vrste usluga socijalne i dječje zaštite. Njihova uloga i odgovornosti su regulisani Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti iz 2013. godine. Navedeni Direktorat za socijalno staranje i dječju zaštitu je zadužen za proces izdavanja dozvola za institucije i pružaoce socijalne i dječje zaštite.

Prema navedenom zakonu, usluge u oblasti socijalne i dječije zaštite su:

a. Procjena i planiranje;

b. Podrška za život u zajednici;

c. Savjetodavna-terapijska i socijalno-edukativna usluga;

d. Smještaj;

e. Neodložene intervencije;

f. i druge usluge.

Slika 3: Teritorijalna distribucija Centra za socijalni rad (međuopštinska, opštinska i područne službe)[66]

✦	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
●	Centar za socijalni rad - međuopštinske i opštinske kancelarije
◆	Centar za socijalni rad - područne službe

[66] Izvor: www.ezilon.com editovano od strane autora

Prema Nacionalnoj strategiji zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za period 2012-2015, centri za socijalni rad imaju relativno ograničene kapacitete i ne postoji jedinstvena baza podataka o korisnicima svih benefita, što dodatno ograničava razvoj socijalnih usluga i kvalitet rada socijalnih radnika. U 2014. godini, Centri su imali 300 zaposlenih[67].

Prema različitim analizama koje su sprovedene u prethodnim godinama oko 56% zaposlenih su bili stručni radnici, a 44% su bili administrativno i tehničko osoblje. Osim toga, oni su zaključili da socijalni radnici uglavnom prikupljaju dokumentaciju, rade administrativne poslove, radije nego da se bave socijalnim pitanjima korisnika i njihovih porodica, i broj slučajeva često prelazi norme propisane za socijalnog radnika. Međutim, zbog njegove odgovornosti za socijalni rad kao javnog tijela, nije realno da osoblje CSR pruža direktne usluge za zajednicu. Ovo treba da se obezbijedi kroz postavljanje novih pružaoca socijalne i dječje zaštite.

Kroz centre za socijalni rad, nezaposlene osobe mogu primati finansijsku korist za period njihove nezaposlenosti, ali, iako su iznosi mali, korisnici se radije odlučuju za ovu pasivnu mjeru tržišta rada nego za aktivno uključivanje u tržište rada. Od 2013. godine, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti izmijenjen je i donesena je Reforma za politiku zapošljavanja i socijalne politiku čime je postavljen temelj za unapređenje vještina i usluga koje pruža centri za socijalni rad, kao i za unapređenje saradnje između ZZZCG i njegovih područnih jedinica i centara za socijalni rad u cilju podizanja svijesti među korisnicima socijalne pomoći i njihovo aktivirati za pristup tržištu rada. „ESPR" posvećuje svoj cilj 3.3 Uključivanje ugrožene grupe u tržište rada kroz jačanje saradnje ZZZCG i centara za socijalni rad, kako bi se postigao upravo ovaj cilj - smanjiti broj korisnika socijalne zaštite koji su sposobni za rad, ali ne traže zaposlenje.

4.3. Zavod za socijalnu i dječju zaštitu

Zavod za socijalnu i dječju zaštitu je samostalan organ uprave, čija djelatnost je utvrđena Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti i Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave. Osnovan u 2014. godine sa zadatkom da: prati kvaliteta stručnog rada u oblasti socijalne i dječje zaštite; pruža usluge nadzora, obrazovanja i druge vrste podrške stručnjacima u okviru sistema u cilju poboljšanja kvaliteta usluga; pruža licenciranje i akreditaciju pružaocima socijalnih usluga i za sertifikovane instruktore, preduzima na istraživačke i analitičke aktivnosti u cilju razvoja sistema socijalne i dječje zaštite; priprema Kodeks ponašanja za stručne radnike u oblasti socijalne i dječje zaštite; procijeni sadašnja socijalna pitanja, prati implementaciju strateških i pravnih dokumenata i ocijeni učinak postojećih mjera politike i predloži efikasnije i efektivnije mjere; osigura kvalitet i razvoj standarda kvaliteta u pružanju socijalnih usluga. Zavod je organizovan u dva profesionalna odjeljenja sa šest zaposlenih stručnjaka svaki: **Odjeljenje za razvoj i stručnu podršku i Odjeljenje za unaprjeđenje kapaciteta stručnih radnika**. Treće odjeljenje je zaduženo za opšte poslove i finansije.

[67] Podaci o Centrima za socijalni rad, MONSTAT, www.monstat.org.

Tokom 2015. godine, Zavod je organizovao devet sertifikovanig treninga, seminara i radionica u saradnji sa Ministarstvom rada i socijalnog staranja, UNICEF i UNDP za 617 stručnih radnika na sljedeće teme[68]:

1. Trening za menadžere slučaja u centrima za socijalni rad (137 učesnika u 5 sesija)
2. Trening za stručne radnike zadužene za novčane naknade u centrima za socijalni rad (113 učesnika u 3 sesije)
3. Trening za menadžere slučaj u centrima za socijalni rad u Informacioni sistem socijalnog staranja - aplikacija SWIS/Socijalni karton (120 učesnika)
4. Trening za rad u multidisciplinarnim operativnim timovima za zaštitu od nasilja u porodici i zlostavljanja djece (96 učesnika iz CSR, policije, sudova, advokatske kancelarije, zdravstvenog i obrazovnog sistema, 3 sesije)
5. Obuka za socijalne radnike u centrima za socijalni rad koji pružaju nadzornu podršku (22 učesnika)
6. Obuka o pripremi djece za smještaj u hraniteljsku porodicu (33 učesnika iz centara za socijalni rad i JU Ustanove Dječji dom „Mladost" Bijela)
7. Obuka o pripremi djece za smještaj u hitnu hraniteljstvo (32 učesnika iz centara za socijalni rad i JU Ustanove Dječji dom „Mladost" Bijela)
8. Seminar u dvije faze o trgovini djece, dječjeg prosjačenja i prisilnih ranih brakova (28 učesnika iz centara za socijalni rad, Centar za djecu i mlade „Ljubović", pravosuđa i advokatskog osoblja)
9. Radionica za poboljšanje postupaka revizije za individualne planove za zaštitu djece za djecu u ustanovama (36 učesnika iz CSR, JU Ustanove Dječji dom „'Mladost" Bijela i Centar za djecu i mlade „Ljubović")

Trening program za upravljanje slučajem je obavezno za stručne radnike u okviru sistema socijalne zaštite, kako bi dobili licencu za rad.

U prvoj polovini 2016. godine, Zavod je nastavio sa aktivnostima obuke u saradnji sa Ministarstvom rada i socijalnog staranja, UNDP-a i UNICEF-a. Do sada, pod uslovom da su sljedeće treninge:

1. Jednodnevna radionica „Razvoj individualnih planova zajedno sa korisnicima" za stručne radnike iz Dnevnih centara za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju i invaliditetom
2. Obuka za pružanje usluga pomoći u kući za starije osobe u Nikšiću, Podgorici, Beranama i Bijelom Polju za 112 učesnika koji su počeli da pružaju takve usluge za starije osobe u okviru pilot projekta u 16 opština na sjeveru i središnjem dijelu Crne Gore. Socijalni radnici iz 16 CSR učestvovali su kao koordinatori usluga pomoći u kući.

[68] Institut za socijalnu i dječiju zaštitu, Godišnji izvještaj za 2015. godinu. Dostupno na: http://www.zsdzcg.me/images/Vodici/Izvještaj%20o%20radu%20Zavoda%20za%20socijalnu%20i%20dječju%20zaštitu%20za%202015.%20godinu.pdf

3. Jednodnevna radionica „Razvoj individualnih planova zajedno sa korisnicima" za stručne radnike iz Ustanove socijalne zaštite za smeštaj odraslih i starih lica
4. Tri dvodnevna regionalni trening stručnih radnika o procesu poboljšanja socijalne situacije RE populacije. Učesnici su bili stručnjaci iz centara za socijalni rad, policije, obrazovnih institucija, lokalne samouprave i drugi relevantni akteri koji su uključeni u socijalnu inkluziju RE populacije. Broj učesnika po regiji su: Bar 19, Podgorici 21 i Bijelo Polje 19.

4.4. Zavod za zapošljavanje Crne Gore

Zavod za zapošljavanje Crne Gore (ZZZCG) je centralna institucija na tržištu rada u Crnoj Gori. To je pravno lice organizovano kao javni servis pod administrativnom kontrolom Ministarstva rada i socijalnog staranja, konkretnije, Direktorata za tržište rada i zapošljavanje. Organi Zavoda su direktor i Upravni odbor, koji se sastoji od predstavnika Vlade, predstavnika poslodavaca (UPCG), predstavnika zaposlenih (odnosno sindikata) i predstavnik ZZZCG.

Glavne funkcije ZZZCG uključuju istraživanje tržišta rada, pomoć u pronalaženju zaposlenja, savjetovanje i informisanje poslodavaca i nezaposlenih o mogućnostima zapošljavanja, priprema i sprovođenje aktivnih mjera na tržištu rada (AMTR) osiguravajući da nezaposleni ostvaruju svoja prava za vrijeme nezaposljivosti, organizovanje obrazovanja i obuke za nezaposlene, profesionalnu orijentaciju, informisanje i savjetovanje stručnjaka za zapošljavanje i metode karijernog razvoja, pripremanje analiza koje obavještava o razvoju politike zapošljavanja i vođenja evidencije za zapošljavanje.

ZZZCG se organizuje kroz centralnu službu koja se nalazi u Podgorici, sedam područnih jedinica i 24 biroa rada (vidi sliku 3). ZZZCG zapošljava 325 ljudi[69].

Centralna služba je podijeljena u šest sektora, dvije službe i dva odjeljenja. Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom funkcioniše kao organizaciona jedinica u okviru ZZZCG i nalazi se u Centralnoj službi ZZZCG.

Sektor za poslove zapošljavanja može se smatrati jednim od suštinskih djelova ZZZCG u odnosu na ovaj projekt jer obavlja sve poslove povezane sa zapošljavanjem i koordiniše aktivnosti u vezi sa sprovođenjem aktivne politike tržišta rada (APTR). Sektor se sastoji od tri odsjeka i to: Odsjek za rad s nezaposlenim licima, Odsjek za rad s poslodavcima i Odsjek za EURES i međunarodno posredovanje u zapošljavanju (medijacije).

[69] Izvor informacije je web strana ZZZCG: http://www.zzzcg.me/organizacija-i-upravljanje/#more-21146, 6. jun 2016. godine

Slika 4: Teritorijalna distribucija područnih jedinica i biroa rada ZZZCG[70]

✦	ZZZCG Centralna služba
●	ZZZCG područne jedinice
◆	ZZZCG Biroi rada

Nacionalni savjetnik za profesionalnu rehabilitaciju radi u Odsjeku za rad s nezaposlenim licima i zadužen je za koordinaciju rada svih **regionalnih savjetnika za**

[70] Izvor: www.ezilon.com editovano od strane autora

profesionalnu rehabilitaciju - jedan u svakoj Područnoj jedinici (ukupno sedam). Regionalni savjetnik za profesionalnu rehabilitaciju se bavi svim aktivnostima vezanim uz profesionalnu rehabilitaciju za geografsko područje koje pokrivaju. Profesionalna rehabilitacija je jedna od APTR mjera, namijenjena licima sa invaliditetom i drugim teže zapošljivim licima (u tom smislu, to je skup mjera implementiran za obuku teže zapošljivih lica za rad, da se pomogne osobi zadržati posao i napredovati[71]), iako je većinu posla koji obavlja savjetnik za profesionalnu rehabilitaciju uključuje lica sa invaliditetom. Ostali stručni radnici na raspolaganju za nezaposlene osobe i lica koje traže posao u ZZZCG (i regionalno i lokalno), a kojima koordiniše Sektor za poslove zapošljavanja, su savjetnici za posredovanje u zapošljavanju (medijaciji), savjetnike za karijerno vođenje i savjetnici za aktivne mjere zapošljavanja AMTR.

4.5. Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom

Drugi suštinski dio ZZZCG je **Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom** (dalje u tekstu: Fond) – posebna je jedinica ZZZCG, trenutno zapošljava dvije osobe (načelnik Fonda i samostalni savjetnik za zapošljavanje lica sa invaliditetom - pozicija samostalnog savjetnika za profesionalnu rehabilitaciju je i dalje upražnjena). Fond se isključivo bavi pitanjima koja se tiču osoba sa invaliditetom, konkretnije, pokriva sve troškove profesionalne rehabilitacije i aktivnih mjera na tržištu rada namijenjenih licima sa invaliditetom. Prvenstveno se finansira iz obaveznih posebnih doprinosa na teret poslodavca koji imaju obavezu kvote zapošljavanja lica sa invaliditetom, ali ih ne ispunjavaju, kao i drugih, sekundarnih, izvora finansiranja (državnih i lokalnih budžeta, donacija i sl).

Kad god je lice sa invaliditetom upućeno na profesionalnu rehabilitaciju i/ili AMTR, Fond pokriva troškove tih mjera, dok se troškovi profesionalne rehabilitacije (i mjere za zapošljavanje) bilo kojeg drugog teže zapošljivog lica pokrivaju iz budžeta za aktivne mjere na tržištu rada.

Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom nije posebno pravno lice, već je organizaciona jedinica u okviru ZZZCG. Fond ima svoj Savjet koji se sastoji od pet članova (2 predstavnika civilnog sektora, 1 predstavnik Ministarstva rada i socijalnog staranja, 1 predstavnik poslodavaca i 1 predstavnik sindikata) i zadužen je za praćenje realizacije mjera i aktivnosti u cilju poboljšanja profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom, i pravilnu raspodjelu sredstava.

U državnom budžetu, to je jedna od budžetskih linija pod stavkom ZZZCG (isto kao što su AMTR). Finansijska sredstva Fonda moraju se koristiti za:

1. Realizaciju mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije za nezaposlena i zaposlena lica sa invaliditetom
2. Sufinansiranje posebnih organizacija za zapošljavanje lica sa invaliditetom
3. Realizaciju programa aktivne politike zapošljavanja u kojima učestvuju lica sa invaliditetom
4. Isplatu subvencija poslodavcima koji zapošljavaju lica sa invaliditetom

[71] Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti (Službeni list CG, br. 14/2010, 40/2011, 45/2012, 61/2013 i 20/2015), Član 40

5. Finansiranje grant šema
6. Isplatu novčanih pomoći licima sa invaliditetom (i njihovim asistentima) za vrijeme procesa profesionalne rehabilitacije i učestvovanje u aktivne mjere tržišta rada (15% od prosječne zarade u Crnoj Gori da pokrije troškove lica sa invaliditetom i 50% ovog iznosa za asistenta).

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore (br. 02-3385 od 06.06.2013. godine i br. 02-2309 od 24.03.2015. godine) definiše sljedeći obim posla Fonda:

1. sprovođenje politike razvoja i unapređenje profesionalne rehabilitacije i zapošljavanje lica sa invaliditetom;
2. uspostavljanje, ujednačavanje i unapređenje programskih aktivnosti i metodologije rada u ovoj oblasti;
3. ocjenjivanje rezultata realizovanih programa profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom;
4. finansiranje programa edukacije stručnih lica u oblasti profesionalne rehabilitacije;
5. sufinansiranje posebnih organizacija za zapošljavanje (zaštitne radionice, radni centri i zaštitni pogoni);
6. subvencije za zapošljavanje lica sa invaliditetom;
7. finansiranje programa aktivne politike zapošljavanja u kojima učestvuju lica sa invaliditetom;
8. finansiranje grant šema;
9. isplatu novčanih pomoći licima za vrijeme učestvovanja u programima profesionalne rehabilitacije i uključivanje u programe obrazovanja odraslih;
10. saradnju sa drugim stručnim službama i organizacijama u oblasti planiranja i realizacije mjera za profesionalnu rehabilitaciju lica sa invaliditetom;
11. nadzor nad ostvarivanjem prava na subvencije i druge finansijske mjere za podsticanje zapošljavanja, kao i nad korišćenjem drugih sredstava koje je odobrio Fond i vrši druge poslove vezane za ovu oblast

Izvještaj Državne revizorske institucije[72] daje informacije da su prihodi po osnovu doprinosa za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, u periodu od 2009. do 2014. godine iznosili 36.5 miliona EUR, dok su rashodi iznosili nešto manje od 2 milliona EUR. Godišnja stopa iskorišćenosti raspoloživih budžetskih sredstava kreće se između 3% i 14% - što ukazuje na neefikasnu alokaciju resursa. Pored toga, Fond nema dovoljno ljudskih kapaciteta da sprovede sve predviđene aktivnosti i u principu služi kao administrativna kancelarija, bez preduzimanja aktivnosti koje bi na kvalitetan način poboljšale rad Fonda (npr. razvoj novih AMTR prilagođene za lica sa invaliditetom, obuka stručnih radnika u oblasti profesionalne rehabilitacije itd.). Čini se da i kontrole Poreske uprave u pogledu plaćanja posebnog doprinosa, kao i Inspekcijski nadzor rada u pogledu usklađenosti sa

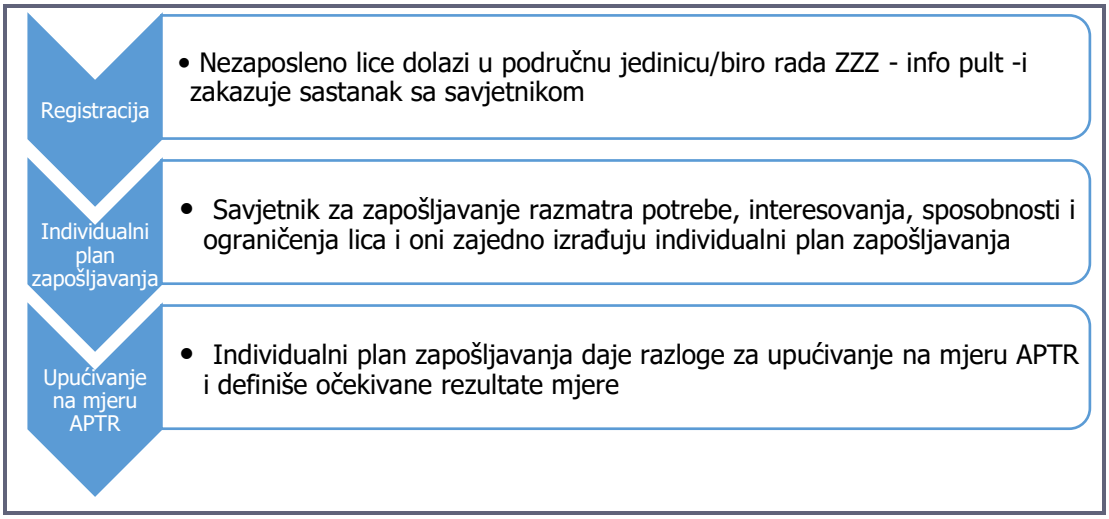
[72] Izvještaj o reviziji uspjeha: Efikasnost korišćenja finansijskih sredstava od doprinosa za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, 2015. Dostupno na: http://www.dri.co.me/1/doc/Efikasnost%20kori%C5%A1%C4%87enja%20sredstava%20od%20doprinosa%20za%20profesionalnu%20rehabilitaciju%20i%20zapo%C5%A1ljavanje%20lica%20sa%20invaliditetom.pdf

propisima kvota ne funkcionišu optimalno i nema dovoljno razmjena informacija između tih dviju institucija i Ministarstva rada i socijalnog staranja, kao odgovorne institucija za sprovođenje Strategije za integraciju lica sa invaliditetom.

Među akterima civilnog sektora koji zastupaju lica sa invaliditetom vlada opšte mišljenje da bi Fond trebao biti posebno pravno lice, kako bi imao veću autonomiju u kreiranju odgovarajućih mjera, kao i isplate sredstava.

Dvije grupe nezaposlenih na koje se ovaj projekt fokusira su lica sa invaliditetom i romska i egipćanska (RE) populacija. U praksi, ***nezaposlena RE lica imaju na raspolaganju samo APTR mjere, dok nezaposlena lica sa invaliditetom mogu koristiti i mjere APTR i mjere profesionalne rehabilitacije*** *(i jedne i druge mjere finansira Fond)*. Međutim, za razliku od upućivanja na mjere APTR, ***upućivanje na profesionalnu rehabilitaciju je upravni postupak***, što zahtijeva više papirologije i duže traje. Oba postupka su prezentovana u nastavku.

Slika 5: Procedure za upućivanje nezaposlenog lica na mjere APTR



Slika 6: Procedure za upućivanje nezaposlenog lica[73] i lica sa invaliditetom[74] na profesionalnu rehabilitaciju

Registracija

- Nezaposleno lice dolazi u područnu jedinicu/biro rada ZZZ - info pult - i zakazuje sastanak sa savjetnikom

Individualni plan zapošljavanja

- Savjetnik za zapošljavanje razmatra potrebe, interesovanja, sposobnosti i ograničenja lica i oni zajedno izrađuju individualni plan zapošljavanja

Upućivanje savjetniku za profesionalnu rehabilitaciju

- Ako je tako utvrđeno individualnim planom zapošljavanja, nezaposleno lice sa invaliditetom se upućuje savjetniku za profesionalnu rehabilitaciju gdje mu/joj se prezentuju mogućnosti koje nudi profesionalna rehabilitacija

podnošenje zahtjeva za profesionalnu rehabilitaciju

- Ako nezaposleno lice prihvati da učestvuje u profesionalnoj rehabilitaciji, on/ona podnose zahtjev podrčnoj komisiji za profesionalni razvoj

Mjere 1 i 2

- Ako komisija prihvati zahtjev, izdaje mišljenje o inkluziji lica sa invaliditetom u aktivnosti i mjere profesionalne rehabilitacije. Načelnik područne jedinice ZZZ donosi odluku. Radi se plan prof. reh., potpisuje se ugovor između lica sa invaliditetom i ZZZ i lice se upućuje izvođaču profesionalne rehabilitacije radi procjene radne sposobnosti - mjera profesionalne rehabilitacije 1 i 2

Odluka o preostaloj radnoj sposobnosti

- Po završetku mjere 1 i 2, izvođač profesionalne rehabilitacije podnosi izvještaj komisiji o preostalo radnoj sposobnosti sa preporukama za dalje mjere - komisija izdaje mišljenje o preostaloj radnoj sposobnosti i predlaže upućivanje na dalje mjere. Načelnik područne jedinice ZZZ donosi prvostepenu odluku o preostaloj radnoj sposobnosti

Dalje mjere

- Plan profesionalne rehabilitacije se ažurira, nezaposleno lice sa invaliditetom se uključuje u druge mjere profesionalne rehabilitacije i završava ih

Odluka o mogućnostima zapošljavanja

- Izvođač profesionalne rehabilitacije dostavlja preporuke o mogućnostima zapošljavanja (otvoreno tržište rada, zaštićeno zapošljavanje ili nesposobnost za rad). Komisija izdaje mišljenje, načelnik područne jedinice ZZZ donosi prvostepenu odluku o mogućnostima za zapošljavanje

---

[73] Mora se napomenuti da korisnik profesionalne rehabilitacije može takođe biti zaposleno lice sa invaliditetom, u tom slučaju zahtjev za profesionalnu rehabilitaciju podnosi poslodavac, uz pristanak zaposlenog sa invaliditetom. Profesionalna rehabilitacija za zaposlene lica sa sa invaliditetom vrši se u slučaju kad je radna sposobnost lica smanjena, zbog čega ona ili on ne može da održi isti posao ili da napreduje.

[74] Prije upućivanja na profesionalnu rehabilitaciju, stručna komisija osnovana od strane Zavoda treba da procijeni nastalu invalidnost i utvrdi stepen invalidnosti lica (važi samo za lica sa profesionalnom nesposobnošću za rad). Lice koje je upućeno na profesionalnu rehabilitaciju ne mora isključivo biti lice sa invaliditetom - on/ona može biti teže zapošljivo lice sa drugim poteškoćama i ograničenjima. U tom slučaju, lice ne mora da ima bilo koju vrstu statusa prije upućivanja na profesionalnu rehabilitaciju.

Postoji i regionalna komisija za profesionalnu rehabilitaciju u svakom lokalnom birou za zapošljavanje ZZZCG, koja se sastoji od regionalnog savjetnika za profesionalnu rehabilitaciju, doktora medicine i advokata.

Pošto se sve aktivnosti profesionalne rehabilitacije za lica sa invaliditetom organizuje i prati (nacionalni i regionalni) savjetnik za profesionalnu rehabilitaciju, a Fond upravlja i prati troškove, savjetnik i rad Fonda su usko povezani. Osim toga, ***savjetnici za profesionalnu rehabilitaciju su zaduženi za praćenje implementacije projekata šema grantova Fonda*** i izvještavanje Fondu o njihovom napretku.

Upravni postupak koji je potreban za upućivanje i sprovođenje profesionalne rehabilitacije znatno usporava proces. Dodatni faktor za kašnjenje s implementacijom mjera profesionalne rehabilitacije je pristup izvođača profesionalne rehabilitacije – oni obično ***čekaju da se formira grupa lica sa invaliditetom prije nego počnu s mjerama*** (uključujući i dvije obavezujuće mjere, mjere 1 i 2, koje su preduslov za preostale mjere). Navodno je uzrok ovome niska naknada za usluge profesionalne rehabilitacije (formiranje grupe se više isplati nego sprovođenje mjera na pojedinačnoj osnovi), nedostatak odgovarajućih kadrova na lokaciju na kojoj treba da se obavi rehabilitacija, kao i nedostatak adekvatnog prostora na različitim lokacijama (pošto u zemlji imaju samo dva izvođača profesionalne rehabilitacije).

Od januara 2016. godine, ***dodatna naknada za nezaposlenost*** je predviđena za evidentirana nezaposlena lica sa invaliditetom - 77 evra mjesečno[75]. Ovaj novi propis je izazvao priliv zahtjeva za uspostavljanje statusa invaliditeta i stepena, što je preduslov za osobu da bude primalac te naknade. Veliki broj zahtjeva stavlja ***dodatno radno opterećenje*** na komisiju za profesionalnu rehabilitaciju (ista komisija donosi odluke o statusu invaliditeta i o procedurama profesionalne rehabilitacije), uzrokujući dalja kašnjenja u realizaciji profesionalne rehabilitacije.

Kada je u pitanju RE populacija, ***ne postoje posebno obučeni savjetnici koji se bave samo nezaposlenima RE***. Oni, međutim, mogu biti uključeni u profesionalnu rehabilitaciju kao teže zapošljiva lica, iako je praksa da se češće uključuju u AMTR.

4.6. Pružaoci usluga – Privatne organizacije

U februaru 2015. godine, Ministarstvo rada i socijalnog staranja objavilo je Javni poziv za pružaoce usluga u oblasti socijalne inkluzije i drugi Javni poziv za pružaoce usluga u oblasti profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba sa invaliditetom i drugim teže zapošljivim licima, koji je objavljen u aprilu 2015. Godine. Na oba poziva prijavila su se samo dva pružaoca usluga: ZOPT i Pamark koji su nalaze u Podgorici i imaju licence od strane Ministarstva za pružanje tih usluga.

Pamark - multidisciplinarni obrazovni centar je licenciran kao agencija za zapošljavanje, obrazovni centar (npr. računara i stranih jezika) i centar za profesionalnu rehabilitaciju (realizaciju mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije npr. savjetovanje pojedinaca i grupa, procjena preostale radne sposobnosti). Oni imaju program aktivne politike tržišta rada za nezaposlena lica, što uključuje dva segmenta: psiho-socijalni koji se odnosi na motivaciju za traženje posla, i projektno-zasnovan koji se tiče edukacije o

[75] Vidi Poglavlje 3

funkcionisanju tržišta rada i tehnika za traženje posla, uključujući i virtualne vježbe preduzeća za pripremu diplomaca univerziteta za rukovodeće pozicije.

U okviru prve grant šeme Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom u 2014. godini, Pamark je dobio grant za projekat „Socijalna i radna integracija osoba sa invaliditetom", i uspostavila Centar za profesionalnu rehabilitaciju u Bijelom Polju u 2015. godini. Na drugom pozivu za prijedloge u 2015. godini, Pamark je dobio grant za „Profesionalna rehabilitacija sa ciljem integracije osoba sa invaliditetom na tržište rada", koji omogućava nastavak aktivnosti u Bijelom Polju.

ZOPT - Društvo za zapošljavanje, obrazovanje odraslih, organizovanje i izvođenje profesionalne rehabilitacije je osnovano 2006. godine u Podgorici. Trenutno, oni uključuju sljedeće organizacijske jedinice: Centar za obrazovanje i trening, Centar za profesionalnu rehabilitaciju lica sa invaliditetom u Podgorici, Regionalni centar ZOPT u Tivtu i Poslovni centri ZOPT-a u Nikšiću i Pljevljima.

U 2015. godini, ZOPT je dobio grant za realizaciju projekta „Svi do cilja - Program radnog integrisanja OSI" za osnivanje Radnog centra za OSI u Herceg Novom. U okviru grant sheme u 2014. godini, ZOPT je dobio bespovratna sredstva za pet projekata u oblasti profesionalne rehabilitacije, aktivne politike tržišta rada i zapošljavanja lica sa invaliditetom.

U crnogorskom zvaničnom registru agencija za zapošljavanje, u junu 2016. godine su 6 licenciranih privatnih agencija: Career Team, Pamark, Dekra i RHR-Career iz Podgorice i Trenkwalder-kadrovske i GATA -doo Mitrović Co iz Budve. Krajem 2013. godine, Ministarstvo rada i socijalnog staranja vrši kontrolu nad radom 16 registrovanih agencija i 11 je izgubilo licence zbog nepoštovanja zahtjeva iz Zakona o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti. ZOPT je bio jedna od tih 11 agencija.

4.7. Pružaoci usluga – Nevladine organizacije (NVO)

Nevladine organizacije pružaju usluge koje doprinose socijalnom uključivanju ugroženih grupa. Uglavnom se radi o institucionalnom i neformalnom obrazovanju (za obrazovne programe u školama, licencu izdaje Ministarstvo prosvjete), zalaganje za ljudska i manjinska prava, pomoć djeci i mladima u riziku od socijalne isključenosti, pomoć starijima, žrtvama nasilja, licima sa invaliditetom, lična pomoć, pomoć klasi (npr. romskih medijatora) i drugi.

Usvajanjem novog Zakona o nevladinim organizacijama („Službeni list Crne Gore" br. 39/11) Vlada namjerava da modernizuje sistem i uvede bolju kontrolu i transparentnost u korištenju javnih sredstava. Prema podacima Monstata, registrovano je 5.753 udruženja građana u 2011. godini. Oni su imali obavezu da usklade svoje statute sa odredbama novog Zakona, tako da u prvoj godini sprovođenja zakona, 5.000 udruženja to nije učinilo i izbrisani su iz registra nevladinih organizacija u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova. Na kraju, broj nevladinih organizacija koje su prilagodile svoja dokumenta porastao je na 3.096, prema informaciji iz Ministarstva unutrašnjih poslova od februara 2014. godine.

Postoje tri vrste organizacija koje bi mogle biti registrovane prema Zakonu o nevladinim organizacijama i od 3.096, većina od njih su bile crnogorske nevladine organizacije, a 95 su bile nevladine fondacije i 93 predstavništava stranih nevladinih organizacija. Većina organizacija je registrovana za aktivnosti u oblasti kulture.

Prema podacima iz 2014. godine, u sektorima koji su relevantni za socijalnu inkluziju, 213 je registrovano za društvene brige o djeci i mladima, 192 za socijalnu i zdravstvenu zaštitu, 158 za zaštitu i promovisanje ljudskih i manjinskih prava, 131 za institucionalno i vaninstitucionalno obrazovanja i 14 za pomoć starijim.

Od 95 nevladinih fondacija, 9 posvećeno smanjenju siromaštva, 10 za razvoj civilnog društva i volonterizma i 11 za društvenu brigu o djeci i mladima. Centar za građansko obrazovanje (Centar za građansko obrazovanje - CGO), nevladina organizacija iz Podgorice objavila je studiju o finansiranju nevladinih organizacija u okviru projekta „Bolje javne finansije za NVO!" u februaru 2016. godine. Njihovi najnoviji podaci uključuju ukupno 3.808 formalno registrovanih nevladinih organizacija. Prema ovoj studiji, najveći izazov u civilnom sektoru je održivost i transparentnost kriterijuma za raspodjelu državnih sredstava i sredstava od igara na sreću. Ovo je takođe potvrđeno Vladinom Strategijom za razvoj NVO sektora u periodu 2012-2016, prema informaciji Ministarstva unutrašnjih poslova da manje od 70% NVO imaju manje od 10.000 evra prihoda godišnje, a samo 12.9% više od 50.000 evra.

Prema CGO studiji, u periodu od tri godine (2013-2015), Državna komisija za distribuciju sredstava Lutrije je dodijelila sredstva za 1.354 projekata sa 6.4 miliona evra, što je samo 4.733 evra u prosjeku, po projektu. Dakle, NVO inicijativa podržava promjene u sistemu finansiranja za organizacije civilnog društva da se poveća kontrola nad upotrebom javnih sredstava i dodijele znatno veće donacije za manji broj proaktivnih organizacija koje doprinose zajedničkom dobru i nadoknađuju nedostatak kapaciteta u javnom sektoru.

Finansiranje NVO je centralizovano na nivou Vlade od 2012. godine, iako je prethodno decentralizovano sa resornim ministarstvima. Od 2010. godine kada je 1.8 miliona distribuirano NVO preko ministarstava, smanjeno je na 1.2 miliona u 2011. godini i na kraju zatvoreno u 2012. godini. Više o finansiranju grant shema prikazano je u poglavlju 6.4.

5. SARADNJA IZMEĐU ZAINTERESOVANIH STRANA VEZANO ZA SOCIJALNU INKLUZIJU LICA SA INVALIDITETOM I RE POPULACIJE

Glavni cilj razgovora sa praktičarima na nacionalnom i lokalnom nivou je bio da se dobije uvid u glavne vrste partnerstava ili kooperativnih aranžmana koji trenutno postoje između Zavoda za zapošljavanje Crne Gore i drugih organizacija - javnih, privatnih, trećeg sektora, provajdera komplementarnih vrsti usluga (npr. obrazovanja, obuke, socijalnu pomoć, lokalnih vlasti, socijalnih partnera). Glavna pitanja koja su upućena zainteresovanim stranama na lokalnom nivou su:

- Koje vrste partnerstva postoje? Koji akteri su uključeni? Koje usluge pružaju? Koje grupe oni ciljaju?
- Zašto se to dogodilo? Da li je to strateški razvoj, dugogodišnja praksa ili drugi vrsta jednokratne, ad hok saradnje, možda kao odgovor na povećani obim posla koji je nastao kao rezultat krize?
- U kojem kontekstu? Dogovorenih ciljeva, podugovaranje sa izvođačem službe za socijalno zapošljavanje, partnerstva u specifičnim oblastima, fokusa na specifične grupe klijenata.
- Šta funkcioniše? Da li postoji procjena rezultata, procjena uticaja, što se može naučiti iz ovih oblika saradnje? Koje vrste saradnje najbolje funkcionišu?
- Koje su trendovi budućnosti?

5.1. ZZZCG i Centri za socijalni rad

Osnova za saradnju između ZZZCG i centara za socijalni rad (CSR) je sadržana u članu 28. Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti i pratećeg Pravilnika o sadržini i obliku individualnog plana aktivacije i načinu sprovođenja mjera socijalne uključenosti radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja. Zakon predviđa razmjenu informacija između centara za socijalni rad i kancelarija ZZZCG o statusu lica koje je korisnik materijalnog obezbjeđenja porodice i radno je sposobno, dok to Pravilnik navodi u više pojedinosti, otvarajući mogućnost direktnog dogovaranja i slabljenje aktivnosti koje doprinose aktivaciji korisnika. Isti Pravilnik prezentuje obrazac individualnog plana aktivacije, kako je dogovoreno između centra za socijalni rad i korisnika materijalnog obezbjeđenja ističući aktivne načine prevazilaženja nepovoljnog socijalnog stanja korisnika.

Novouvedeni socijalni karton, informacioni sistem za socijalnu zaštitu, je sredstvo za razmjenu osnovne informacije o korisniku - podaci ZZZCG su povezani sa sistemom i savjetnik CSR može vidjeti da li se lice vodi kao nezaposleno ili ne. Međutim, savjetnik centra za socijalni rad ne može vidjeti u sistemu da li osoba učestvuje u bilo kojoj od mjera aktivacije (to su: formalno obrazovanje i obuka, obrazovanje i osposobljavanje odraslih u skladu sa propisima kojima se uređuje zapošljavanje odraslih, neki drugi oblik društvenog angažmana koji vodi do zapošljavanja i aktivnosti koje vode ka zapošljavanju, kao što je definisano u primjeru za individuali plan aktivacije). Nisu preduzeti neki drugi dodatni koraci u cilju pronalaženja ove informacije, kao što je aktivno traženje informacije ili formiranje tima koji se sastoji savjetnika centra za socijalni rad i ZZZCG koji vode slučaj. Prema

mišljenju predstavnika lokalnih centara za socijalni rad, do sada nije izrađen individualni plan aktivacije, osim pilot projekta koji je implementiran u 2015. godini. Ovaj pilot projekat je obuhvatio 202 nezaposlena lica, korisnike materijalnog obezbjeđenja, u sjevernom dijelu Crne Gore. Korisnici su bili angažovani na period od dva mjeseca u javnim radovima, kao dio AMTR. Nema informacija o tome da li je ovo aktiviranje dovelo do aktivnijeg traženja posla ili čak zapošljavanja.

Kod radno sposobnih primaoca staranja koji su u stanju da rade postoji nekoliko prepreka kojima se smanjuje njihova motivacija za radom. Prvo, proces pristupanja isplata socijalne pomoći nakon prekida rada je dugotrajan i korisnici nemaju sredstava koji su im potrebni da premoste period do dobijanja prve isplate. Drugo, rad koji mogu dobiti često nije trajno rješenje, i plata je tek nešto više od zbira svih plaćanja koja su mu na raspolaganju iz različitih odnosnih izvora zbrinjavanja. Treće, preduzimanjem bilo kojih ekonomskih aktivnosti koje se odvijaju paralelno sa prijemom naknada rezultiraju prekidom isplate naknada koje je kasnije teško ponovo ostvariti. Na žalost, svi ovi faktori pojačavaju status quo što se tiče ponašanja korisnika socijalne pomoći, povrh svih problema koje imaju u pronalaženju posla na prvom mjestu. Inercija sistema je pojačana niskim kapacitetom službi za socijalno zbrinjavanje da posvete ozbiljno vrijeme i resurse za takve aktivnosti, a rezultati su obično dugoročna nezaposlenost, zavisnost od naknada i isključenje[76].

Stoga, ***saradnja između ZZZCG i centara za socijalni rad može se ocijeniti kao relativno površna i bazira se gotovo isključivo na razmjeni podataka.***

Ne postoji jasna veza između službi za zapošljavanje i sistema socijalne zaštite, iako dijele iste klijente, a svi oni se moraju registrovati kao nezaposleni, ako žele da imaju koristi od socijalne pomoći. Mada se čini da ova veza nameće potrebne zahtjevne mjere na ponašanje primaoca socijalne pomoći, tu je, u stvari, prilično slaba veza između dva sistema u većini slučajeva.

5.2. Saradnja sa izvođačima profesionalne rehabilitacije

Mjere profesionalne rehabilitacije i aktivnosti obavljaju licencirani izvođači profesionalne rehabilitacije. Preduslov za licenciranje je posjedovanje odgovarajućeg prostora, opreme, stručnog/obučenog osoblja i standarde za sprovođenje profesionalne rehabilitacije.

Postoje samo dva izvođača profesionalne rehabilitacije u Crnoj Gori: ZOPT i Pamark, i oba su privatni poslovni subjekti. Iako oboje imaju sjedište u Podgorici, njihove aktivnosti na profesionalnoj rehabilitaciji su geografski podijeljene: Pamark radi u Beranama, Baru, Bijelom Polju i Podgorici, dok ZOPT ima centre u Podgorici, Tivtu, Nikšiću i Pljevljima. Oba izvođača profesionalne rehabilitacije su i organizatori obrazovanja odraslih i izvođači programa socijalne inkluzije, dok Pamark dodatno obavlja poslove posredovanja (medijacije).

Ministarstvo rada i socijalnog staranja objavljuje poziv za izbor izvođača profesionalne rehabilitacije. Izabrani izvođači potpisuju ugovor sa ZZZCG u trajanju od dvije godine, navodeći prava i obaveze obje strane, u zavisnosti od broja, vrste i stepena invaliditeta i potrebe lica sa invaliditetom i teže zapošljivih lica. Kako postoje samo dva izvođača

[76]ETF, Aktivacija nezaposlenih – optimizacija aktivacijskih politika tržišta rada na zapadnom Balkanu i Turskoj: http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/463ACFA279C80281C125798400494F93/$file/Activation%20policies_Western%20Balkans%20&%20Turkey.pdf

profesionalne rehabilitacije u Crnoj Gori, a njihove aktivnosti se sprovode u različitim područjima, svake dvije godine se izvođači biraju i angažuju kroz ugovor.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja propisuje i naknadu za usluge profesionalne rehabilitacije: jedan sat individualnog rada na mjerama profesionalne rehabilitacije i aktivnosti koje se obavljaju stručni radnici plaća se 9.53 EUR, dok jedan sat grupnog rada košta 1.59 EUR[77].

Prema riječima regionalnih savjetnika profesionalne rehabilitacije, aktivnosti profesionalne rehabilitacije ***daju dobre rezultate***. Jedini prigovor je ***dugo vrijeme čekanja*** prije nego lice sa invaliditetom može ući u proces profesionalne rehabilitacije, što je uzrokovano čekanjem dovoljnog broja učesnika da se formira grupa.

5.3. Saradnja sa drugim institucijama i organizacijama

U cilju realizacije AMTR, a posebno javnih radova, područne jedinice ZZZCG sarađuju sa lokalnim samoupravama i poslodavcima. Često su to javna preduzeća, odnosno kompanija u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, kao što su komunalna preduzeća, škole, biblioteke i slično.

Nevladine organizacije koje zastupaju lica sa invaliditetom su značajni poslodavci licima sa invaliditetom. Saradnja sa poslodavcima je uglavnom usmjerena na pronalaženje odgovarajućeg radnog mjesta za korisnika mjere javnih radova ili popunu radnog mjesta namijenjenog za takvu osobu (najčešće lice sa invaliditetom) sa odgovarajućim osobom iz registra nezaposlenih.

Regionalni savjetnici za profesionalnu rehabilitaciju takođe prate realizaciju projekata šeme grantova koje finansira Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom. Korisnici grant sheme su nevladine organizacije, javne institucije i poslovni subjekti. Zadatak savjetnika je da na licu mjesta posjete projekte, primi i provjeri izvještaje (i narativni i finansijski) koji se zatim prosljeđuju Fondu.

Međutim, nema podataka o saradnji područnih jedinica ZZZCG sa drugim provajderima lokalnih usluga u cilju upućivanja nezaposlenih lica izvjesnim organizacijama gdje bi ova lica mogla dobiti posebnu pomoć skrojenu po mjeri njegovih/njenih potreba u vezi sa zapošljavanjem. U nekim slučajevima, regionalni savjetnici nisu čak ni upoznati sa svim uslugama koje su dostupne na lokalnom nivou.

5.4. Lokalno partnerstvo

U **2015-2017, Sektorski operativni program za Crnu Goru za Sektor obrazovanje, zapošljavanje i socijalna politika** (oktobar 2015. godine) pod Aktivnost 1.2. Lokalne inicijative za zapošljavanje, predviđeni su specifični ciljevi:

- da poveže sve relevantne aktere u lokalnoj zajednici koji mogu doprinijeti boljem uparivanju lokalnih potrebe i smanjenju lokalnih razlika koji se odnose na zapošljavanje i nezaposlenost;

[77] Javni poziv za izbor izvođača profesionalne rehabilitacije lica sa invaliditetom i drugih teže zapošljivih lica, http://www.mrs.gov.me/vijesti/147791/Javni-konkurs-za-izbor-izvodaca-profesionalne-rehabilitacije-lica-sa-invaliditetom-i-drugih-teze-zaposljivih-lica.html

- da razvije institucionalni okvir za razvoj ljudskih resursa na lokalnom nivou koje je bazirano na partnerstvu;
- da ojača kapacitete lokalnih stejkholdera za razvoj i sprovođenje lokalne politike tržišta rada.

Cilj ove aktivnosti je da dodatno pojača ulogu lokalnih partnerstava za zapošljavanje kako bi se povećala njihova vidljivost na lokalnim tržištima rada, u dijelu definisanja lokalnih potreba tržišta rada, uključujući i prikupljanje podataka o pokazateljima, bolje umrežavanje obrazovnih institucija na lokalnom nivo i unapređenje međusektorske saradnje.

U okviru IPA 2008 projekta „Reforma tržišta rada i razvoj radne snage", lokalna partnerstva za zapošljavanje uspostavljena su u četiri opštine na sjeveru Crne Gore (Pljevlja, Bijelo Polje, Berane i Mojkovac). Lokalne strategije zapošljavanja i akcioni planovi su usvojeni i realizovano je 16 lokalnih projekata, sa 438 lica koja su obučena na osnovu obrazovnih programa akreditovanih na nacionalnom nivou za sticanje obrazovnih zvanja u saradnji sa 15 provajdera obrazovanja na nacionalnom nivou.

Sljedeći korak propisan u Sektorskoj strategiji je uspostavljanje novih lokalnih partnerstava u najmanje 11 opština do 2017. godine, pored četiri gore navedene opštine. Očekivani rezultat ove aktivnosti je da 60% aktivnog stanovništva bude pokriveno od strane lokalnih partnerstava do 2017. godine.

5.5. Zapažanje, zaključci i preporuke projektnog tima u vezi institucija nadležnih za integraciju lica sa invaliditetom i RE populacije u tržište rada i saradnje među zainteresovanim stranama.

- **Nedostatak veza i saradnje među zainteresovanim stranama**: Tokom posljednjih nekoliko godina institucionalni mehanizmi za sprovođenje socijalne inkluzije, antidiskriminacije i politike zapošljavanja su uspostavljeni na nacionalnom i lokalnom nivou i uvedene su izmjene i dopune zakona za uklanjanje svih oblika diskriminacije protiv ugroženih grupa. Pravno okruženje je moćan mehanizam kojim se utiče na motivaciju za društvene i ekonomske aktivnosti, ako postoje i primjenjuju se sankcije u mjestu koje zahtijeva strogo pridržavanje zakonskim odredbama. U procesu osnaživanja ugroženih grupa, **nevladine organizacije** imaju važnu ulogu jer senzibilizišu javnost zagovarajući javne politike i učestvuju u predlaganju i/ili rješavanju određenih problema. Realizacija gore navedenih politika nužno uključuje saradnju sa nevladinim organizacijama i njihovo kvalitetno partnerstvo sa državnom upravom i lokalnom samoupravom. Nedostatak saradnje **između lokalnog i nacionalnog nivoa** je takođe identifikovano kao prepreka u napredovanju sprovođenja nacionalne politike inkluzije i nacionalne politike zapošljavanja na lokalnom nivou. Direktne veze i komunikacioni sistem od lokalnog do nacionalnog nivoa, i od nacionalnog do lokalnog nivoa, kao i između vladinih sektora na nacionalnom nivou i njihove agencije na lokalnom nivou, treba razviti. Kroz razgovore sa praktičarima se utvrdilo da su organizacije na lokalnom nivou ograničene u odgovoru na lokalne potrebe i potrebe različitih grupa u nepovoljnom položaju. Dalji razvoj LAP za socijalne usluge na lokalnom nivou, sa lokalnim vlastima kao koordinatorima i/ili vodećih agencija će zahtijevati da lokalne vlasti i agencije na lokalnom nivou (lokalne kancelarije CSR i ZZZ) imaju veći stepen fleksibilnosti i autonomije.

- **Saradnja između ZZZCG i centara za socijalni rad** je površna i zasniva se na razmjeni podataka s ciljem sprovođenja individualnog akcionog plana. Individualni akcioni planovi, priznati u brojnim strateškim dokumentima, kao jedna od prioritetnih mjera u oblasti socijalne uključenosti lica sa invaliditetom i RE populacije, stvarno ne funkcionišu u praksi. Jedna od posljedica slabe saradnje između centara za socijalni rad i ZZZCG je nedostatak integrisanog/holističkog pristupa kada se kombinuju različite mjere/programi/projekti koje sprovode ove dvije organizacije. Postoji, međutim, nekoliko promjena koje bi se mogle uvesti, kao što je formiranje među-institucionalnih timova iz obje organizacije koji bi mogle uključiti i članove civilnog društva, a koji obično ciljaju specifične grupe isključenih osoba. U ovom slučaju, vrijeme bi se efikasnije koristilo. Jedan od preduslova za unapređenje saradnje između lokalnih biroa za zapošljavanje i centara za socijalni rad je dalja decentralizacija u pružanju usluga u oblasti socijalne i dječje zaštite. Osim toga, potrebno je razviti mjere usmjerene ka aktiviranju radno sposobnih korisnika prava na socijalnu zaštitu.

U Flamanskoj regiji, Javni zavod za zapošljavanje nudi rješenja na principu rad - zbrinjavanje za siromašna nezaposlena lica[78]. Trajektorije integrišu radne i socijalno vezane usluge u vezi sa ciljem integracije na tržište rada i početak individualnog usmjeravanja koje pruža menadžer posebnog slučaja iz Zavoda. Putevi ka rad-zbrinjavanje podrazumevaju integrisani i strukturisani pristup u kojem menadžer slučaja upućuje nezaposlene i sarađuje sa specijalizovanim servisima (Steenssens et al., 2008). Lokalne prodavnice na malo su važan element ove strategije. One funkcionišu kao jedna tačka kontakta za one koji traže zaposlenje. Iako projektom upravlja Zavod, one povezuju javne službe za zapošljavanje i druge lokalne zainteresovane strane: javne centre za socijalno zbrinjavanje, usluge obuke, nacionalne službe za zapošljavanje, itd. U zavisnosti od potreba pojedinaca i biznisa, klijenti se usmjeravaju sa osnovnih usluge na široko polje specijalizovanih usluga. Jedna od glavnih prednosti integrisanih usluga je stvaranje jedne datoteke po klijentu: podaci o klijentima se sakupljaju od svih partnera pomoću jednog kompjuterskog sistema (VDAB Client Monitoring System). Statistika monitoringa uključuje na primjer broj zahvata ili broj treninga na poslu koji je dat u određenom periodu (Leroy & Struyven, 2014.godine). Iako različiti partneri razmjenjuju informacije o klijentima u Valoniji i Briselu, proces monitoringa nije tako integrisan kao u Flandriji.

Druga flamanska inicijativa je bila organizacija eksperimentalne saradnje prema modelu „odozdo prema gore" između javnih centara socijalnog zbrinjavanja i flamanske javne službe za zapošljavanje u 2012. godini. U prošlosti, poslovanje obje organizacije je uglavnom bilo kreirano prema njihovim specifičnim ciljnim grupama odnosno klijentima socijalne pomoći i onih koji primaju naknade za nezaposlene, sa ograničenom strukturnom interakcijom i razmjenom informacija između obje organizacije. Osnovna ideja koja stoji iza nove inicijative je da se, bez obzira na sistem benefita, klijenti uključe jer mogu imati više koristi od usluga koje nudi jedna ili druga organizacija, ili čak obje organizacije u isto vrijeme. Stari pristup je vodio do različitih rješenja na različitim lokacijama, kako u pogledu sadržaja i veličine/obima. Generalno, predložena rješenja su bila vrlo praktična/operativne prirode, ali su savjetnici bili suočeni sa organizacionim preprekama koje je trebalo riješiti na višem nivou u okviru

[78] Izvor: ESPN Tematski izvještaj o integrisanoj podršci za dugoročno nezaposlene [Belgija] 2015. Dostupno na: http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?advSearchKey=ESPNLTU&mode=advancedSubmit&langId=en&search.x=0&search.y=0

svojih organizacija (različite procedure rada i organizacijske kulture, različiti sistemi za registraciju, pritisak da se prvo popune slobodna mjesta u sopstvenim organizacijama ili već naručene usluge, zahtjevi privatnosti, trenutna podjela odgovornosti za praćenje usklađenosti klijenata sa uslovima koji se odnose na prijem socijalnih naknada ili naknada za nezaposlenost, itd) (Van Mellaert et al., 2013).

U cilju jačanja saradnje između javne službe za zapošljavanje i centara za socijalni rad u pružanju usluga za ugrožene grupe potpisani su sporazumi o saradnji ili protokoli između ovih institucija.

Ministarstvo zdravlja i socijalnog staranja i Hrvatski zavod za zapošljavanje su 2011. godine potpisali Protokol/*Poslovnik o pružanju podrške dugotrajno nezaposlenim.* Cilj Protokola je da se poboljša kvalitet i efikasnost usluga koje pružaju centri za socijalni rad u županijama i područnim jedinicama ZZZ za dugoročno nezaposlene korisnike socijalne pomoći. Protokol uspostavlja zajedničke ciljeve, proces saradnje i obaveze centara za socijalni rad u županijama i ZZZ da razmijene informacije o klijentima, sarađuju sa drugim organizacijama, kao i monitoring i evaluaciju Protokola.

U Sloveniji je sličan Protokol/*Poslovnik* potpisan 2012. godine između **Udruženja centara za socijalni rad i Zavoda za zapošljavanje Slovenije**.

- **Saradnja između ZZZCG i drugih zainteresovanih strana nije razvijena**. Na ovaj način, ZZZCG propušta priliku da koristi neke od lokalno raspoloživih resursa kao pomoć u ostvarivanju svojih ciljeva. **Nema dovoljno efikasnih odnosa razvijenih između klijenata, savjetnika i nevladinih organizacija**. Takođe je važno da se osigura da lokalni biroi rada ZZZCG imaju više mogućnosti da utiču na kreiranje politike zasnovane na lokalnim potrebama i da su u stanju da pokrenu inicijativu kao odgovor na lokalne situacije i probleme. U stvari, ZZZCG je i dalje centralizovani sistem i vise je potreban model „odozdo prema gore". Kao posljedica navedenog, lokalna partnerstva sa nevladinim organizacijama, lokalnim vlastima i drugim akterima uključenim u zapošljavanju treba dodatno podsticati. Postojeće dobre prakse, kako u partnerstvu tako i AMTR treba širiti, posebno u oblastima gdje postoje hronični problemi zapošljavanja, a malo prilika za ekonomski razvoj. Sveukupno je potrebno više sinergije i koordinacije ZZZCG sa centrima za socijalni rad kako bi se spriječilo da ugrožene grupe još vise potonu u siromaštvo na duži rok. Izgleda sa je dobra **saradnja sa izvođačima profesionalne rehabilitacije**, iako nema evaluacije o njihovom radu. Sa samo dva izvođača za cijelu teritoriju Crne Gore to izgleda kao oligopol. Čini se da visoki uslovi i kriterijumi koje izvođači profesionalne rehabilitacije moraju da ispune sprečava druge organizacije da dobiju licencu.

EU iskustva: Partnerstvo kao nova metoda za socijalnu politiku[79]

Povećana pojava izmještanja između javnog i privatnog sektora u pružanju usluga zapošljavanja je uglavnom rezultat opšte liberalizacije tržišta, ali to nije jedini faktor. Sve veća sloboda javnih službi zapošljavanja da sprovedu partnerstva na lokalnom nivou je takođe dio šire reorganizacije sistema staranja i novog odnosa između centra i periferije, koja se razvija u svim državama članicama EU. U tom okviru, partnerstva između javnih službi za zapošljavanje i drugih javnih tijela mogu biti spontana i

[79] Evropska laboratorija za mobilnost poslova, Studija malog obima: Partnerstvo među službama za zapošljavanje, Septembar 2011. Dostupno na: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7122&langId=en

odražavaju potrebu za rješavanjem konkretnih problema ili popravke organizaciona pitanja bez čekanja na regulisanje ili smjernice od centra. Interakcija između lokalnih i centralnih nivoa vlasti je i dalje važna za potrebe alokacije resursa, poštovanje pravila i efekata umrežavanja, ali je manje obavezujuća nego ranije, tako da upravljanje uslugama zapošljavanja može preuzeti više fleksibilan i prilagodljiv dizajn.

Glavni akteri su uključeni. Prva klasifikacija uključenih aktera počinje diferencijacijom između javnog i privatnog aktera i interesnih grupa. Ciljevi i operativni kodovi ovih aktera su duboko različiti, i njihove aktivnosti često pod uticajem starog monopola nad službom za zapošljavanje i različitih oblika konkurencije koji prevladavaju u svakoj zemlji. U okviru ove široke kategorije, postoje još značajne administrativne jedinice:

Javni akteri se mogu podijeliti na:

Javne službe za zapošljavanje su odgovorne za postavljanje i uparivanje u svim državama članicama, ali u nekim slučajevima organizuju i obuku i pružaju druge specijalističke usluge. Resursi i institucionalni kapaciteti takođe značajno variraju od zemlje do zemlje.

Lokalne vlasti (opštine, okruzi, regije) su uglavnom odgovorne za socijalne usluge i socijalnu pomoć, ali u nekim zemljama takođe mogu pokrenuti APTR programe (npr. Holandija i Danska).

Druga javna tijela koja su odgovorna za ciljne grupe relevantne za njihove posebne domene aktivnosti su: zdravstveni servisi koji se bave invaliditetom i zavisnicima, MUP sa bivšim osuđenicima, privredne komore s novim preduzetnicima, itd. Svaki od tih organa ima određenu ulogu u odnosu na usluge zapošljavanje i politiku rada (tj. privredna komora u odnosu na firme, zdravstvene službe se bave bivšim zavisnicima ili licima sa invaliditetom koji traže posao)

Privatni akteri se mogu podijeliti u dvije glavne kategorije:

Profitne organizacije - ovdje uglavnom upućujemo na privatne agencije za pružanje usluga zapošljavanja licima koja traže posao i sličnim firmama. Budući da im je orijentacija ka pravljenju profita od njihovih aktivnosti, znači da se fokusiraju na segmente tržišta u kojima se nudi najbolji povraćaj sredstava i, kao rezultat toga, često su visoko specijalizovane. U odnosu na tradicionalne javne strukture, one imaju tendenciju da budu fleksibilnije, manje birokratske i više orijentisanje prema uslugama.

Neprofitne organizacije uglavnom rade sa specifičnim ugroženim grupama. Njihov glavni cilj nije integracija klijenata u tržište rada, ali je i dalje bitan element njihovih aktivnosti. Volonterske organizacije obično imaju bolje, praktično, poznavanje potreba ugroženih grupa od privatnih ili javnih aktera. One su takođe bolje u mogućnosti da dopru do klijenata koji uglavnom ne dolaze u kontakt s drugim provajderima.

Razlozi za promovisanje partnerstva: javne službe za zapošljavanje širom EU traže da preuzmu širu ulogu u pružanju sveobuhvatnih usluga za širi spektar klijenata nego ikad ranije, a generalni konsenzus je da one to ne mogu učiniti (efikasno) same. Postoje tri glavna razloga za to.

Prvo, široko je priznato da tradicionalno standardizovani pristup javnih službi za zapošljavanje da se bave odabranom grupom klijenata nije u skladu sa složenim potrebama koje neki od njih imaju - da bi bili efikasni, službe moraju biti pažljivo oblikovane kako bi zadovoljile specifične potrebe pojedinaca. S obzirom na raznolikost

klijenata koji mogu zahtijevati pomoć, nerazumno je očekivati da jedan tim savjetnika u svakom lokalnom birou posjeduje potpuni niz vještina i iskustava koji je neophodan da bi pomogao svima njima, a posebno onima koji su najranjiviji i teško ih je zaposliti. Ovaj nedostatak znanja/iskustva je češće problem u zemljama u kojima se pružanje usluga pokreće propisom i zakonima, a ne ciljevima i gdje prevladava standardizovani pristup upravljanja klijentom. U nekim slučajevima, ovaj problem se ne odnosi samo na klijente koji traže posao već i na klijente poslodavce, posebno u onim zemljama na istoku i jugu EU gdje javne službe za zapošljavanje tradicionalno imaju uglavnom administrativnu ulogu.

Drugo, kao što je ranije spomenuto, javne službe za zapošljavanje su ograničene slabim resursima, posebno u trenutnoj klimi smanjenja javnih budžeta i redukcije osoblja javne uprave. U tom kontekstu, partnerstva mogu poboljšati efikasnost pružanja usluga, pošto su specijalizovani provajderi bolje opremljeni od opštih javnih službi da efikasno obavljaju određene zadatke.

Treće, javne službe za zapošljavanje ne mogu imati dovoljan pristup tržištu rada da urade sve što se od njih traži na pravi način. Na primjer, one nemaju dovoljno informacija o potrebama tržišta u pogledu sposobnosti i profila posla. Sarađujući i razmjenjujući informacije sa partnerskim organizacijama može pomoći da se premosti ovaj jaz i olakša poboljšanje kvaliteta usluga.

Iako postoji mnogo razloga za partnerstvo i oni su pod snažnim uticajem konteksta u kojem se odvijaju, korisno je skicirate osnovnu tipologiju 'motiva' koji će podržati naše razumijevanje različitih oblika partnerstva navedenih u nastavku. Postoje dva glavna razloga za uspostavljanje partnerstva:

Unapređenje kapaciteta službi za zapošljavanje da obavljaju svoje tekuće zadatke, koji uključuje dva aspekta: Količina pruženih usluga (na primjer, pomoći svim novim nezaposlenih tokom krize, ili uložiti intenzivnije napore za dugoročno nezaposlena lica); Vrsta i kvaliteta pruženih usluga (na primjer, implementaciju novih usluga za osobe sa invaliditetom ili, uopšteno, pružanje specijalizovanih usluga za određene ciljne grupe).

Rješavanje višedimenzionalnih problema (teško je naći poziciju klijentu, industrijsko restrukturisanje, mladi ljudi koji ulaze na tržište rada, itd.), koje obično zahtijeva: Dodatnost: dodatna znanja i vještine, koje je pogodnije nabaviti na tržištu ili koji su dostupni samo u određenim organizacijama (kao što su neprofitne organizacije koje se bave naročitom ciljnom populacijom); Komplementarnost: kako bi se izbjeglo preklapanje i dupliranje napora (na primjer, kada različita javna tijela imaju i nadležnosti i obaveze da podrže određene grupe, kao što su samohrani roditelji, bivši zavisnici o drogi, itd).

- **Povećati kapacitete Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom** kako bi Fond bio u mogućnosti da razvije više kvalitativna rješenja za zapošljavanje lica sa invaliditetom, i da bi mogao da iskoristi sva sredstva na raspolaganju za tu svrhu. Neke od aktivnosti Fonda koje obavljaju savjetnici ZZZCG (npr. praćenje realizacije projekata šeme grantova) nisu niti odgovarajući za njih, uzimajući u obzir njihove kompetencije, niti savjetnici imaju vremena na raspolaganju da ih obavljaju, što utiče i na suštinski rad savjetnika ZZZCG i kvalitet praćenja realizacije projekta. Bilo bi korisno da se pojednostavi procedura upućivanja na profesionalnu rehabilitaciju. Propisana upravna procedura uzrokuje kašnjenja i komplikovana je i za korisnike (bilo da su lica sa invaliditetom ili poslodavci) i za Fond.

U nekim dokumentima, kao i u razgovoru sa nevladinim organizacijama, postoje ideje da se uspostavi Fond kao nezavisno pravno tijelo, kako bi se osigurala bolja efektivnost i efikasnost fonda.

- Integracija u radno i društveno okruženje, uz stvaranje normativnog okvira, zahtijeva i **jačanje kompetencija** koje bi uključivalo kako zaposlene u institucijama (Zavodu za zapošljavanje – lokalnim biroima za zapošljavanje i centrima za socijalni rad) tako i poslodavce, članove RE populacije i lica sa invaliditetom. Ovaj trening treba da ima tri cilja:
    - poboljšanje kapaciteta zaposlenih u institucijama u vezi sa radom u postupku ostvarivanja prava RE populacije i lica sa invaliditetom;
    - upoznavanje poslodavaca sa kulturom, običajima i životom RE populacije, s jedne strane, i pravima i mogućnostima u smislu zapošljavanja kako RE populacije tako i lica sa invaliditetom, s druge strane.
    - informisanje RE populacije i lica sa invaliditetom o njihovim pravima, mogućnostima i procedurom zapošljavanja, kao i ohrabrivanje pripadnika ove populacije da aktivno učestvuju u kreiranju politike i postupku ostvarivanja prava u vezi sa zapošljavanjem.

6. POSTOJEĆI (I NEDOSTAJUĆI) SERVISI PODRŠKE

U ovom dijelu izvještaja, fokus je na prepoznavanju usluga koje postoje i onim koje nedostaju da podrže zapošljavanje lica sa invaliditetom i RE populacije. Ipak, **važno je napomenuti da stvarni uticaj na nepovoljan socijalni položaj ovih dviju ugroženih grupa zahtijeva holistički pristup. Integrisane socijalne usluge moraju biti dizajnirane u partnerstvima sa sektorima za zapošljavanje, socijalne zaštite, obrazovanja i zdravstva**.

Lokalne samouprave moraju da uzmu proaktivnu ulogu i mobilišu lokalne zajednice s ciljem podizanja svijesti o ovim pitanjima u skladu sa nacionalnim strateškim ciljevima, sa instrumentima i sredstvima od nacionalne vlade. Nepovoljan položaj lica sa invaliditetom i RE populacije je uporan i za njegovo poboljšanje, treba promijeniti stavove i boriti se protiv stereotipova i predrasudama na svim nivoima.

Ako će lica sa invaliditetom i RE populacija koristiti svoja prava na usluge i podršku koju predviđa moderno zakonodavstvo u oblasti zapošljavanja i socijalne zaštite, prvo što im je potrebno je podrška za razbijanje brojnih prepreka za pristup tim pravima. Ovo uključuje administrativne barijere za RE koji nemaju odgovarajuća pravna dokumenta, prepreke mobilnosti za lica sa invaliditetom uz ograničen pristup obrazovanju i zdravstvenim uslugama, materijalne deprivacije, nedostatak adekvatnog stanovanja itd.

6.1. Programi, mjere, i aktivnosti koje sprovodi ZZZ

Aktivne mjere tržišta rada inkorporišu sljedeće aktivnosti[80]:

1) informisanje o mogućnostima i uslovima zapošljavanja;
2) posredovanje u zapošljavanju (medijacija);
3) profesionalna orijentacija karijerno vođenje
4) finansiranje zarada pripravnika;
5) podrška samozapošljavanju;
6) subvencije za zapošljavanje;
7) obrazovanje i osposobljavanje odraslih;
8) profesionalnu rehabilitacija teže zapošljivih lica;
9) javni rad;
10) stipendiranje;
11) druge mjere usmjerene na povećanje zaposlenosti, odnosno smanjenje nezaposlenosti.

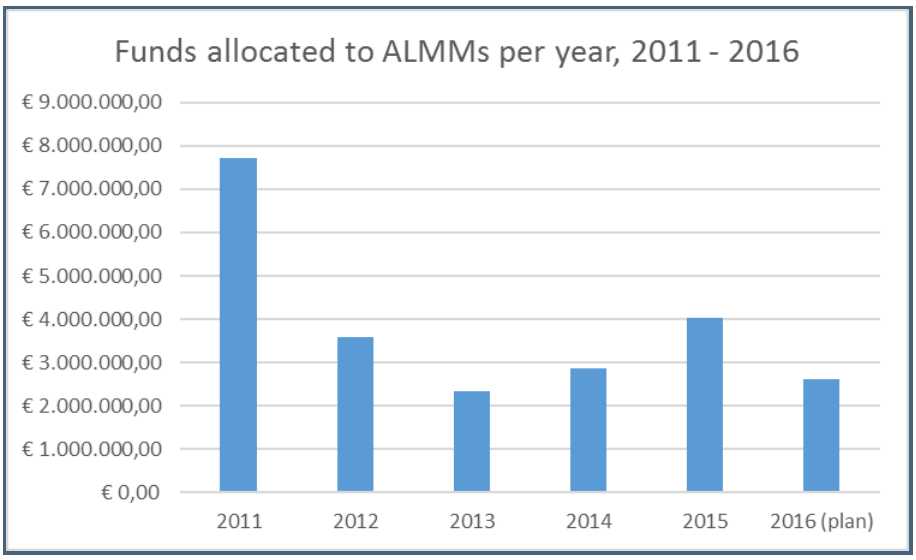
[80]Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti (Službeni list CG, br. 14/2010)

Sprovođenje specifičnih mjera je planirano kroz godišnji plan rada ZZZCG za svaku godinu. Od 2013. godine, sljedeće mjere su implementirane i/ili se još uvijek sprovode:

- Javni radovi
- Programi obrazovanja i osposobljavanja odraslih
- Programe obuke za posebnog poslodavca
- Pilot program za mlade
- Stimulisanje zapošljavanja – „Mladi su naš potencijal, pružimo im šansu"
- Stimulisanje zapošljavanja lica sa stečenim srednjim obrazovanjem
- Stimulisanje prvog zaposlenja
- Stimulisanje zapošljavanja mladih na sezonskim poslovima
- Osposobljavanje lica sa stečenim visokim obrazovanjem
- Profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje lica sa invaliditetom
- Sufinansiranje plata pripravnika
- Osposobljavanja za samostalni rad
- Krediti za samozapošljavanje
- Ostali programi za teže zapošljiva lica (npr. Aktivacija korisnika materijalnog obezbjeđenja porodice).

ZZZ planira budžet godišnje za AMTR kao i za ciljani broj korisnika mjera. ***Raspodjela sredstava iz državnog budžeta vrši se svake godine za AMTR i tokom poslednjih nekoliko godina ima opadajući trend***, kako je prikazano na sledećem grafikonu.

Slika 7: Sredstva državnog budžeta raspoređena za AMTR po godinama, 2011 – 2016 (plan)[81]



[81] Izvor: ZZZCG Godišnji plan rada

Svake godine se izdvoji 50,000 evra za programe usmjerene na RE populaciju (iako nema konkretnih AMTR koje bi se posebno usmjerile na RE populaciju), dok se od 2013. godine, sve mjere preduzete za lica sa invaliditetom finansiraju kroz Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom.

6.2. Profesionalna rehabilitacija

Profesionalna rehabilitacija ima za cilj obuku lica za socijalnu i radnu integraciju. Ona obuhvata mjere i aktivnosti koje omogućavaju licima sa invaliditetom i drugim teže zapošljivim licima da se adekvatno pripreme za tržište rada, da se osposobljavaju za rad, zadrže svoj posao, napreduju u njemu ili promijene svoje karijere. Proces profesionalne rehabilitacije stimuliše aktivaciju lica, razvoj pozitivnih osobina, sposobnosti, vještina i interesovanja.

Crnogorski Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom („Službeni list Crne Gore" 49/2008, 73/2010 i 39/2011) predviđa ***14 mjera profesionalne rehabilitacije***:

1) savjetovanje, podsticanje i motivisanje lica sa invaliditetom na aktivno traženje zaposlenja;
2) utvrđivanje preostale radne sposobnosti;
3) pomoć u prihvatanju vlastite invalidnosti i upoznavanje sa mogućnostima uključivanja u osposobljavanje i rad;
4) pomoć prilikom izbora odgovarajućih profesionalnih ciljeva; 5) razvijanje socijalnih spretnosti i vještina;
5) razvijanje socijalnih spretnosti i vještina;
6) pomoć prilikom traženja odgovarajućeg radnog mjesta;
7) analiza konkretnog radnog mjesta i radnog okruženja lica sa invaliditetom;
8) izrada plana prilagođavanja radnog mjesta i radnog okruženja za lice sa invaliditetom;
9) izrada plana potrebne opreme i sredstava za rad za lice sa invaliditetom na tom radnom mjestu;
10) osposobljavanje za rad na konkretnom radnom mjestu;
11) praćenje i stručna pomoć prilikom osposobljavanja i obrazovanja;
12) praćenje lica sa invaliditetom na radnom mjestu, nakon zaposlenja;
13) evaluacija uspješnosti procesa rehabilitacije za pojedino lice sa invaliditetom;
14) ocjenjivanje radnih rezultata zaposlenog lica sa invaliditetom.

Mjere 1 i 2 su obavezne mjere, odnosno one se sprovode prije upućivanja lica sa invaliditetom na bilo koje druge mjere profesionalne rehabilitacije i aktivnosti.

Prvostepena komisija za profesionalnu rehabilitaciju, imenovana odlukom direktora ZZZCG, donosi mišljenje o potrebi za upućivanje na profesionalnu rehabilitaciju, preostaloj radnoj sposobnosti, mjerama koje treba preduzeti, i konačno mišljenje o mogućnostima zapošljavanja. Po jedna od takvih komisija je formirana u svakoj područnoj jedinici ZZZCG: Podgorici, Nikšiću, Pljevljima, Beranama, Bijelom Polju, Herceg Novom i Baru. Žalba ili

drugostepena komisija se formira u Sektoru za pitanja zapošljavanja u centralnoj službi ZZZCG.

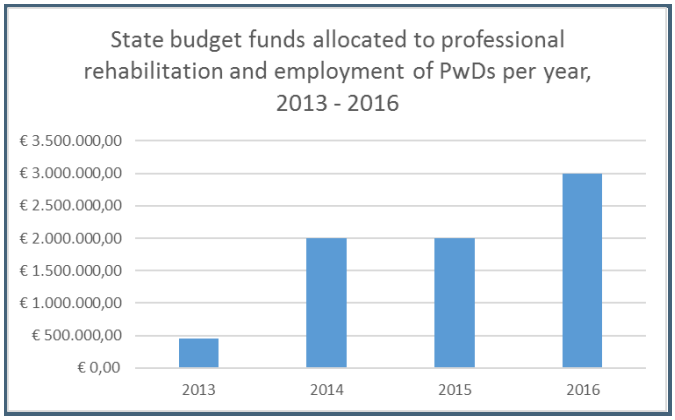
Ministarstvo rada i socijalnog staranja bira izvođače profesionalne rehabilitacije na osnovu javnog poziva i ugovora potpisanog sa ZZZCG za period od dvije godine. Izvođači profesionalne rehabilitacije treba da ispunjavaju uslove iz Pravilnika o uslovima koje treba da ispunjava izvođač profesionalne rehabilitacije, radni centar, zaštitna radionica i zaštitni pogon („Službeni list CG", br. 58/2011) imaju ISO 9001:2008 sertifikat za servis-usluge profesionalne rehabilitacije i reference prije pružanja usluga profesionalnih rehabilitacije. Kao što je ranije spomenuto, postoje samo dva izvođača profesionalne rehabilitacije u Crnoj Gori.

Pravilnik o bližim uslovima, kriterijumima i standardima za sprovođenje mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije ((„Službeni list CG", br. 54/2009) u članu 5 precizira da „Vrednovanje kvaliteta sprovođenja mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije kod izvođača profesionalne rehabilitacije vrši stručno lice (u daljem tekstu: supervizor), kojeg određuje Ministarstvo. Izvještaj o rezultatima vrednovanja iz stava 3 ovog člana, supervizor dostavlja Ministarstvu, u roku utvrđenom ugovorom zaključenim između Ministarstva i supervizora". ***Međutim, čini se da ne postoji Izvještaj o evaluaciji***. Navodno je izvještaj komisije za profesionalnu rehabilitaciju izvještaj o evaluaciji, iako je upitno da li sadrži sve potrebne aspekte koje takav izvještaj treba da ima. Sveobuhvatan i robustan izvještaj o evaluaciji bi bio od pomoći u procjeni efektivnosti postojećih mjera, kao i potencijalni nedostaci ili prepreke koje treba rješavati.

Mora se napomenuti da profesionalnu rehabilitaciju, ili barem neke od mjera, ne implementira samo ZZZCG i njegove komisije za profesionalnu rehabilitaciju. Neke mjere profesionalne rehabilitacije se takođe obavljaju putem šema grantova koje finansirana Fond. Grant šeme korisnika (među kojima su i izvođači profesionalne rehabilitacije) mogu direktno organizovati implementaciju nekih mjera profesionalne rehabilitacije za svoje ciljne grupe, bez direktnog uključivanja ZZZCG (iako je Zavod, odnosno njegovi regionalni savjetnici za profesionalnu rehabilitaciju, indirektno uključen, kao nadzor nad sprovođenjem projekata šeme grantova).

Sljedeće alokacije sredstava su date Fondu iz državnog budžeta:

Slika 8: Alokacija sredstava iz državnog budžeta za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom po godinama, 2013 – 2016 (plan)[82]



[82] Izvor: Godišnji planovi rada ZZZCG

Suprotno od AMTR, ***alokacije za profesionalnu rehabilitaciju imaju rastuću tendenciju***. U finansijskom planu za 2016. godinu, ZZZCG planira da iskoristi 3 miliona EUR za profesionalnu rehabilitaciju, dok će sve ostale AMTR imati samo 2.6 miiona EUR na raspolaganju.

Što se tiče broja učesnika u mjerama, najveći broj AMTR korisnika je uključen u program stručnog osposobljavanja, a zatim program stimulisanja sezonskog zapošljavanja i programe javnog rada.

U 2014 i 2015. godini[83], ukupno je 139 RE lica učestvovalo u AMTR, konkretnije, u lokalnim i nacionalnim javnim radovima (39.57%), obrazovanju i osposobljavanju odraslih (22.30%) i sezonskim poslovima (38.13%).

Od oktobra 2013. godine (kada su započete aktivnosti profesionalne rehabilitacije) do kraja maja 2016. godine[84], ukupno 319 lica sa invaliditetom je upućeno na profesionalnu rehabilitaciju, 67 od njih je upućeno na zahtjev poslodavca radi utvrđivanja prava na subvenciju (t.j. oni su već bili zaposleni). Od preostalih 252 osobe, 60 osoba ili 23.80% su pronašle zaposlenje. Konačna odluka o mogućnostima zapošljavanja je postignuta za 26 osoba: za 3 osobe da se ne mogu zaposliti, za 5 osoba da su zapošljive pod opštim uslovima, bez prilagođavanja radnog mjesta, za 6 osoba, kao zapošljive pod posebnim uslovima u radnim centrima, za 2 osobe, kao zapošljive pod posebnim uslovima u zaštitne radionice i 10 osoba kao zapošljive pod posebnim uslovima, ali na otvorenom tržištu rada, ako se opis posla i/ili radno mjesto prilagodi.

Pored profesionalnih aktivnosti rehabilitacije, lica sa invaliditetom uglavnom učestvuju u javnim radovima. Učešće u drugim mjerama (kao što su obrazovanje i osposobljavanje odraslih) je moguće ako su dostupne mjere. Fond pokriva troškove ako lice sa invaliditetom učestvuje u bilo kojoj drugoj AMTR.

6.3. Usluge zasnovane na lokalnoj zajednici

Bilo je nekoliko inicijativa za analizu i mapiranje pružanja socijalnih usluga u Crnoj Gori. Kao dio IPA 2010 projekta *Reforma sistema socijalne i dječje zaštite: Unapređenje socijalne inkluzije*, UNDP je uradio pregled usluga socijalne zaštite koje pružaju centri za socijalni rad, ustanove socijalne zaštite, nevladine organizacija i opštinske organizacije Crvenog krsta na lokalnom nivou. Istraživanje je isključilo crkvene organizacije. Što se tiče servisa-usluga, istraživanje nije obuhvatilo smještaj u domovima (ustanovama), a redovne aktivnosti centara za socijalni rad su hraniteljstke porodice, savjetovanje, finansijska podršku i slično. Baza podataka koja je razvijena sadrži informacije o 127 lokalnih usluga koje se pružaju u 17 opština u 2012.godini. Od 127 usluga, 80% su pružile nevladine organizacije. Javne ustanove su pružile 15 usluga, opštinski Crveni krst 9, i 1 uslugu je dala lokalna samouprava. Ukupan broj korisnika koji su obuhvaćen uslugama koje su identifikovane kroz ovo istraživanja je 7132.

Na osnovu istraživanja, većina usluga se pruža starijim osobama (21,9%), zatim djeci s posebnim potrebama (20,3%) i licima sa invaliditetom (17,2%). Usluge usmjerene na narkomane i žrtve nasilja u porodici čine 17,2%. Među glavnim korisnicima, istraživanje registruje ukupno 28 lokalnih usluga socijalne zaštite za starije osobe, 26 usluga za djecu s

[83] Podaci koji se odnose samo na RE populaciju nisu odvojeno prikazani u Godišnjem izvještaju o radu ZZZCG.

[84] Izvor ZZZCG od 14. Juna 2016. godine

posebnim potrebama, 22 usluge za lica sa invaliditetom, 12 usluga za zloupotrebljavače psihoaktivnih supstanci, 10 za žrtve nasilja u porodici, 7 usluge za mlade, 7 usluga za roditelje i 4 usluge za žene.

Ovo istraživanje je korišćeno kao relevantna informacija za Strategiju razvoja sistema socijalne i dječije zaštite 2013-2017 koja zaključuje da usluge socijalne zaštite u zajednici nisu dovoljno razvijene. To se prvenstveno odnosi na usluge koje podržavaju pojedince da ostanu u svojim porodicama, kao što su dnevni boravak, klubovi za starije osobe, prihvatni centri, podršku za život u zajednici i slično.

U 2013. godini, crnogorska nevladina organizacija Alternativa je sprovela istraživanje socijalnih usluga sa fokusom na slične ciljne grupe poput gore navedenih. Ovo mapiranje je finansirano kroz grant šeme lutrije. Ono je isključilo usluge koje pružaju centri za socijalni rad iz kategorije socijalno-edukativnih i savjetodavno-terapijskih usluga jer savjetovanje, obrazovanje, medijacija i usluge socijalnog rada su obavezne usluge koje centri za socijalni rad moraju da obezbijede u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti. Ovo istraživanje je uključilo nešto veći broj usluga (284) koje pružaju 175 pružalaca usluga u 2012-2013 i zaključeno je, slično istraživanju gore navedenom, da je većina usluga pružena od strane nevladinih organizacija, zatim Crvenog krsta i javnih ustanova. Glavni grupe korisnika ovih usluga su djeca, osobe s invaliditetom i starije osobe. Nalazi dokumenta pod nazivom *Mapiranje usluga socijalne zaštite u Crnoj Gori*[85] (novembar 2013.godine) pokazuju sljedeće stanje u vezi RE populacije i lica sa invaliditetom:

[85] Institut Alternativa, Mapiranje usluga socijalne zaštite u Crnoj Gori, Podgorica, novembra 2014. godine. Dostupno na Dostupno na: http://media.institut-alternativa.org/2013/12/mapping-of-social-services-in-montenegro.pdf

Tabela 9: Mapiranje usluga za lica sa invaliditetom i RE populaciju

RE populacija	Lica sa invaliditetom
Ukupno 13 socijalno-obrazovnih i savjetodavno-terapijskih usluga: - 6 za djecu i mlade koje je pružio Centar za romske inicijative; - 6 su usmjerene na prevenciju ugovaranih prislinih brakova i edukaciju o prevenciji porodičnog nasilja i maloljetničke delinkvencije koju je pružio Centar za romske inicijative; - Porodični centar u Kampu Konik koji pruža savjetovanje i psiho-socijalnu podršku RE ženama. Broj korisnika je 2.319.	Ukupno 62 usluge za lica sa invaliditetom: - 35 su socijalno-edukativne i savjetodavno-terapijske usluge; - 27 je podrška životu zajednice. Usluge pružaju samo nevladine organizacije i uglavnom svojim članovima. Samo jednu uslugu pruža Crveni krst (osiguranje adekvatnih alata pomoći kao dio usluga podrške života u zajednici). Broj korisnika je 3703.

Reforma socijalne i dječje zaštite je, između ostalih inicijativa, započela kao dio **IPA 2010 projekta *Reforma sistema socijalne i dječje zaštite: Unapređenje socijalne inkluzije*** koja je sprovedena od 2011 do 2014. godine, u saradnji sa UNDP i UNICEF kancelarijama u Crnoj Gori i nastavila sa IPA 2014 **projektom *Nastavak reforme sistema socijalne zaštite*** u periodu 2015-2016. Fokus projekta je na modernizaciji i decentralizaciji sistema.

UNDP, uz finansijsku podršku EU, je pomogao u uspostavljanju **23 socijalne usluge na lokalnom nivou** u devet opština: centara za pomoć u kući i centre za dnevni boravak za starije, ličnu pomoć t.j. personalnu asistenciju i centara za dnevni boravak za lica sa invaliditetom, SOS telefone za žrtve nasilja u porodici, savjetovanja za porodicu i mlade i usluge rehabilitacije i resocijalizacije zavisnika.

Vrste socijalnih usluga koje se mogu dobiti na lokalnom nivou od strane raznih pružalaca usluga kao što su organizacije civilnog društva, preduzetnici, privredna društva i stručnjaci kao fizička lica su sljedeće:

1. Usluge koje podržavaju život u zajednici (centri za dnevni boravak, pomoć u kući, stanovanje uz podršku, prihvatilište, lična pomoć, tumačenje i prevođenje na znakovni jezik);
2. savjetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge (savjetovanje, terapiju, medijaciju i SOS telefonsku liniju);
3. usluge smještaja (smještaj u ustanovu socijalne i dječje zaštite, smještaj u prihvatilište-sklonište).

6.4. Lokalni planovi za socijalnu inkluziju

Razvoj opštinskih lokalnih planova socijalne inkluzije je pokrenut u okviru „Reforme sistema socijalne i dječje zaštite: Unapređenje socijalne inkluzije". Projekat je pružio tehničku pomoć jedinicama lokalne samouprave u razvoju njihovih lokalnih planova kroz inicijalno mapiranje dostupnih lokalnih socijalnih usluga i identifikaciju potreba ugroženih

grupa. Standardna metodologija, predstavljena u Uputstvu o jedinstvenom postupanju u procesu izrade, usvajanja i implementacije lokalnih planova, primijenjena je u svakoj opštini. Proces je vođen participativnim pristupom i sve relevantne zainteresovane strane iz privatnog i javnog sektora pozvane su da učestvuju u planiranju. Planiranje je olakšano od strane stručnjaka, koje je obezbijedio UNDP.

Nacrt svakog lokalnog plana za socijalnu inkluziju sadrži: opis metodologije, analizu stanja, lokalne strategije i akcione planove u oblasti socijalne zaštite, opis institucija i nevladinih organizacija koje pružaju socijalne usluge na lokalnom nivou, viziju, misiju, prioritetne ciljne grupe i ključna pitanja, strateške ciljeve i pod-ciljeve, akcioni plan sa operacionalizacijom nosilaca aktivnosti i izvora finansiranja, plan prikupljanja sredstava, MiE plan sa indikatorima i planom komunikacije.

Namjera lokalnog socijalnog planiranja je da pruži jasnu sliku o potrebama lokalnog stanovništva za različitim vrstama socijalnih usluga i predstavljaju dobru osnovu za daljnje aktivnosti na uspostavljanju socijalnih servisa.

Pored više opštih lokalnih planova za socijalnu inkluziju u cilju socijalne inkluzije svih identifikovanih ugroženih grupa, neke opštine odlučile su da razviju više specifične lokalne akcione planove koji se bave samo jednom od grupa, kao što su lica sa invaliditetom, RE populacija, djeca, mladi, starije osobe ili žene. Što se tiče dvije ciljne grupe na koje se ovaj projekt fokusira, lica sa invaliditetom i RE, sljedeće opštine su razvile svoje lokalne planove (vidi Tabelu 10).

Tabela 10: Spisak Lokalnih planova za socijalnu inkluziju po opštinama[86]

LOKALNI PLANOVI ZA SOCIJALNU INKLUZIJU (RAZVOJ LOKALNIH SOCIJALNIH SERVISA)					LOKALNI PLANOVI ZA RE POPULACIJU I LICA SA INVALIDITETOM	
	OPŠTINA	USVOJENI LPZSI	LPZSI PRIPREMLJEN JOŠ NIJE USVOJEN	LPZSI U PRIPREMI	LP RE	LP Lica sa invaliditetom
1	Andrijevica			1		
2	Bar	2012 - 2016				
3	Berane	2014 - 2018			2013 – 2017	2013 – 2017
4	Bijelo Polje	2012 - 2016			2013 - 2017	2010 - 2015
5	Budva	2014 - 2018				
6	Cetinje	2013 - 2017				
7	Danilovgrad			1		
8	Gusinje*					
9	Herceg Novi			1	2010 - 2015	2010 - 2015
10	Kolašin	2014 - 2018				
11	Kotor			1	2011 - 2015	2010 - 2015

[86] Kompilacija podataka iz MRSS, Direkcije za socijalnu i dječju zaštitu i monitoring i UNDP Montenegro

12	Mojkovac	2014 - 2018				2013 - 2017
13	Nikšić	2012 - 2016			2008 - 2015	2009 - 2014
14	Petnjica*					
15	Plav	2014 - 2018				
16	Pljevlja	2016 - 2020				
17	Plužine	2014 - 2018				
18	Podgorica	2014 - 2018				
19	Rožaje			1		
20	Šavnik	2013 - 2017				
21	Tivat	2015 - 2019			2011 - 2015	
22	Ulcinj		1			
23	Žabljak			1		
	UKUPNO	**14**	**1**	**6**	**6**	**6**

*za Gusinje i Petnjica, veoma male opštine, planovi nisu predviđeni

Razvoj opštinskih lokalnih planova za socijalnu inkluziju je pokrenut u okviru projekta koji finansira EU „Reforma sistema socijalne i dječje zaštite: Unapređenje socijalne inkluzije", a implementira ga UNDP-a u periodu od 2011. do 2014. godine. Projekat je pružio tehničku pomoć jedinicama lokalne samouprave u razvoju njihovih lokalnih planova kroz inicijalno mapiranje dostupnih lokalnih socijalnih usluga, definišući jedinstvenu metodologiju koje opštine treba da primijene, a koja je predstavljena u Uputstvu o jedinstvenom postupanju u procesu izrade, usvajanja i implementacije lokalnih planova, kao i olakšavanje procesa. Podržan je razvoj lokalnih akcionih planova (dalje u tekstu „LAP") za 15 opština.

U okviru istog projekta, UNDP je pomogao u razvoju novog Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti („Službeni list Republike Crne Gore", br. 27/2013) i pratećih podzakonskih akata. Ovaj Zakon, između ostalog, predviđa finansiranje usluga socijalne i dječje zaštite koje su u opštini identifikovane kao potrebne.

U vrijeme sprovođenja ove analize, isti broj opština je razvilo LAT-ove (od ukupno 23 opština u Republici Crnoj Gori). Neki od ovih LAP-ova ističu u 2016. godini, dok ostali pokrivaju duži period (2018. i 2010, respektivno).

Lokalni planovi socijalne inkluzije su strateški dokumenti koji pokrivaju analizu lokalne situacije u odnosu na potrebe svih identifikovanih ugroženih grupa i dostupne usluge za njih u lokalnoj zajednici, kao i popis planiranih mjera usmjerenih na ispunjavanje tih potreba.

6.4.1. Sprovođenje LSIP

Uspješni proces izrade i donošenja LAP za inkluziju u prvih 15 od 23 opštine nije adekvatno praćen njihovom implementacijom, monitoringom i evaluacijom, iako je to predviđeno tokom procesa planiranja. Radne grupe za monitoring i evaluaciju LAP za inkluziju su uspostavljene, ali nisu funkcionalne. Glavni izazov implementacije se odnosi na nedostatak finansijskih i ljudskih resursa u lokalnim zajednicama. *Pravilnik o visini sredstava za razvoj, odnosno finansiranje usluga socijalne i dječje zaštite i kriterijumima za njihovu raspodjelu („Sl.list CG", broj 42/15)* propisuje doprinos državnog budžeta i proporcionalni doprinos opština i drugih izvora za razvoj usluga u skladu sa statusom u razvoju opštine i

prioritetima definisanim LAP za inkluziju i nacionalnim strategijama. Međutim, lokalno socijalno planiranje je u ranoj fazi i može se očekivati da je potrebno vrijeme da se u potpunosti razvije sistem decentralizovanih usluga. Definitivno, decentralizaciju usluga treba da prati fiskalna decentralizacija kako bi se omogućila uspješna implementacija. Proces učenja je takođe važan i uspostavljena saradnja između javnih i privatnih zainteresovanih strana u lokalnim zajednicama može biti solidna osnova za buduće planiranje i za podršku pluralizma pružalaca usluga.

Akcioni planovi koji su definisani u strateškim LAP za inkluziju treba da budu konkretniji i operativni u smislu preduzimanja malih koraka ka postizanju dugoročnih ciljeva. Umjesto izrade akcionih planova za period od tri do četiri godine, bilo bi bolje ograničiti akcione planove na najviše jednoj ili dvije godine i da se preciznije definišu aktivnosti, odgovornosti i izvori finansiranja. Sadašnji lokalni akcioni planovi za inkluziju su više kao 'lista želja' nego operativni dokumenti izvodljivi za implementaciju. Potrebe su obično veće od sadašnjih kapaciteta lokalnih zajednica koje pokušavaju da zadovolje te potrebe, stoga dalje određivanje prioriteta usluga treba suziti na obim aktivnosti planiranih za jednu godinu dana, kako bi implementacija bila efektivna i efikasna. Kako bi se osigurao jednak pristup uslugama socijalne i dječje zaštite za sve građane, potrebno je nastaviti sa socijalnim planiranjem na lokalnom nivou i pružiti podršku za realizaciju usvojenih strateških dokumenata i lokalnih planova razvoja time što će se razviti prioritetne usluge definisane u ovim dokumentima, kao i za podršku procesu strateškog planiranja na nacionalnom nivou.

Nastavak Reforme socijalne zaštite je omogućen kroz partnerstvo između Ministarstva i UNDP-a u 2015. i 2016. godini. UNDP je pružio tehničku pomoć Odsjeku za razvoj socijalnih usluga u opštinama u implementaciji sledećih **usluga zasnovanih na lokalnoj zajednici**:

- Usluge pomoći u kući za starije osobe u 16 opština (centri za socijalni rad)
- Nacionalni SOS telefon za žrtve nasilja u porodici (NVO SOS linija za žene i djecu žrtve nasilja Nikšić)
- Porodični saradnik, NVO Porodični centar Kotor uz podršku UNICEF-a

Eksterna evaluacija ovih novoosnovanih usluga je planirana za kraj 2016. godine usluga. Pomoć u kući su već pilotirane tokom realizacije projekta reforme IPA 2010 i Caritas Barske nadbiskupije kontinuirano pruža ove usluge, dok je Porodični saradnik nova usluga koju je UNICEF Srbija uspješno pilotirao i koja je usvojena kao usluga 'matičnog toka' u sistemu socijalne zaštite u Srbiji.

Usluge pomoći u kući za starije osobe. Ova terenska usluga za starije osobe je organizovana u središnjoj dijelu i na sjeveru Crne Gore, gdje su potrebe veće, a finansijska moć lokalne samouprave slabija nego u južnom regionu. Pilotiranje projekta planirano je za period od aprila do decembra 2016. godine. Na području koje pokriva Centar za socijalni rad Nikšić, 25 žena (geronto domaćica) brine o 10 korisnika svaka. One posjećuju korisnike najmanje jednom nedjeljno do 3 puta nedjeljno, u zavisnosti od procijenjenih potreba. U drugim oblastima broj korisnika može biti manji u zavisnosti od udaljenosti oblasti i većih potreba korisnika, pa je približan broj korisnika 1.000, dok bi 1.090 bilo maksimalno po broju pružalaca usluga ako se svaka „geronto domaćica" može pobrinuti za 10 korisnika (pogledajte Tabelu 11). U svakom CSR određeni socijalni radnik je koordinator usluga pomoći u kući koji priprema plan posjeta.

Tabela 11: Usluge pomoći u kući za starije osobe – distribucija po centrima za socijalni rad, opštinama, broju korisnika i raspoloživih sredstava[87]

Odgovorni CSR	Opština-oblast isporuke usluga	Broj provajdera usluga (geronto domaćice)	Približan broj korisnika	Ukupan iznos (EUR)
Nikšić međuopštinski	Nikšić	18	180	72.060
	Šavnik	5	50	
	Plužine	2	20	
Danilovgrad	Danilovgrad	17	170	49.860
Mojkovac	Mojkovac	3	30	18.360
Pljevlja međuopštinski	Pljevlja	10	100	35.820
	Žabljak	2	20	
	Kolašin	3	30	
Plav	Plav	1	10	12.600
	Gusinje	3	30	
Bijelo Polje	Bijelo Polje	14	140	41.220
Berane međuopštinski	Berane	10	100	45.180
	Andrijevica	2	20	
	Petnjica	3	30	
Rožaje	Rožaje	8	80	23.760
Cetinje	Cetinje	8	80	23.760
Ukupno	16	109	1000-1090	322.620

Nacionalna SOS telefonska linija za žrtve nasilja u porodici. Poziv za ponuđače usluga objavljen je u septembru 2015. godine, i odabrana NVO SOS linija za žene i djecu žrtve nasilja. Pilot faza je produžena od aprila 2016. do kraja 2016. godine. Troškove implementacije za ovaj period iznose 22.968 evra plus trošak dolaznih telefonskih poziva.

Porodični saradnik. NVO Porodični centar Kotor je izabran na javnom pozivu za provajdera usluga. Finansiranje ovog servisa je osigurano za period od 1. januara do 30. juna, 2016 u iznosu od 19.810 evra.

U okviru projekta nastavak reforme socijalne zaštite, Priručnik za pružanje usluga socijalne zaštite je spreman i poslužiće kao obavezna literatura za stručnjake i pružaoce usluga iz oblasti socijalne i dječje zaštite.

Dnevni boravak za stare. Ove usluge su inicirani iz IPA fondova, nastavak usluga je uz podršku opština, UNDP-a i šeme grantova koje se finansiraju iz nacionalnih fondova lutrije. Od 2012 - 2016 dva dnevna boravka za stare su uspostavljeni u Nikšiću za područje Nikšića, Plužine i Šavnik, a u decembru 2015. godine otvoren je treći u Danilovgradu, zajedno sa novoosnovanim CSR. Opština Nikšić je obezbijedila objekat za Centar i Dnevni boravak za stare, a UNDP u Crnoj Gori je uložio u rekonstrukciju prostorija Centra.

Šest **Dnevnih centara za djecu sa smetnjama u razvoju** (Bijelo Polje, Nikšić, Pljevlja, Herceg Novi, Plav i Ulcinj) su uspostavljena i stručno osoblje obučeno uz podršku UNICEF-a. Prvi dnevni centar je osnovan 2004. godine od strane UNICEF-a u Bijelom Polju u cilju

[87] Izvor: MRSS, Direkcija za razvoj socijalnih usluga

podrške humanijim uslugama koje sprečavaju odvajanje djece sa smetnjama u razvoju od porodica i izolaciju djece njihovim dugoročnim smještajem na institucionalni smještaj. Paralelno s tim, porodično hraniteljstvo je unaprijeđeno s naglaskom na podsticanje djece sa poteškoćama u razvoju.

Iako je u ovoj analizi fokus na jačanju partnerstva između socijalne zaštite i službi za zapošljavanje u cilju povećanja zaposlenosti ugroženih socijalnih grupa, mora se naglasiti važnost usluga obrazovanja, zdravstva i stambenih usluga neophodnih za socijalno uključivanje ranjivih grupa.

6.5. Lokalni akcioni planovi za inkluziju RE populacije

Usvojen je prvi lokalni akcioni plan za uključivanje Roma na nivou opštine Nikšić, za period 2008-2015. Ovaj dokument definiše opšte politike lokalne samouprave u odnosu na RE populaciju, i kao takav pruža okvir za aktivnosti usmjerene na socijalno uključivanje ove populacije. Jedna od prioritetnih oblasti koja je predviđena Akcionim planom je oblast zapošljavanja i ostvarivanje prava iz radnog odnosa[88]. Ovo poglavlje naglašava da je problem nezaposlenosti RE populacije u opštini Nikšić vrlo izražen, što je uglavnom rezultat nepismenosti, nizak nivo obrazovanja i nedovoljno stručno usavršavanje. Da bi se prevazišao ovaj problem predviđene su sljedeće mjere: stvaranje uslova za prijavljivanje svih radno sposobnih članova iz RE populacije na evidenciju Zavoda za zapošljavanje; organizovanje posebnih programa obuke, doobuke za poslove i vještine za koje postoji veća potražnja na tržištu rada; podrška razvoju privatnog biznisa za članove RE populacije davanjem kredita za samozapošljavanje pod povoljnim uslovima uz duži grejs period; prioritetno zapošljavanje svih lica iz RE populacije koja završe odgovarajući fakultet kroz afirmativnu akciju i pozitivnu diskriminaciju; obezbjeđivanje podjednakog pristupa radnim mjestima, uz propisivanje određenih kvota po principu afirmativne akcije, za određene poslove za pripadnike RE populacije; i eliminisanje svih oblika otvorene ili prikrivene diskriminacije po pitanju prava na rad i zapošljavanje pripadnika RE populacije.

Lokalni akcioni plan za opštinu Bijelo Polje, kao što je istaknuto u ovom dokumentu, predstavlja lokalnu platformu politike prema svim važnim pitanjima koja su od fundamentalnog značaja za održivu integraciju romske zajednice u javnom životu i razvoju Opštine, i njegov cilj je da se suštinski i kvalitativno poboljša sveukupan društveni, kulturni, socio-ekonomski i svaki drugi položaj ove grupe građana u Opštini. Mjere i aktivnosti predviđene ovim dokumentom uključuju period od pet godina, 2013-2017, koji se sastoji od pravnog, ekonomskog, socijalnog, zdravstvenog, obrazovnog, urbanog, opštinskog, kulturno-informativnog i sportskog života. S obzirom da je visoka nezaposlenost RE populacije u opštini Bijelo Polje prepoznata kao jedan od razloga za donošenje lokalnog akcionog plana, četiri cilja su prepoznata u ovoj oblasti, kako slijedi:

- Upoznavanje romske populacije o njenim pravima, obavezama i programima mjera aktivne politike zaposljavanja (kroz informativne razgovore, flajere, medijske kampanje i sl.);

[88]Ostale prioritetne oblasti Akcionog plana su: regulisanje pravnog statusa članova izbjegličkih i interno raseljenih porodica; obrazovanje i očuvanje kulture i tradicije; zdravlje i zdravstvena njega; socijalna i dječja zaštita; uslovi života i učešće RE populacije u političkom životu.

- Inkluzija romske populacije u programe pripreme za uključivanje na tržište rada (obuke, samozapošljavanja, funkcionalnog opismenjavanja, informatičkog opismenjavanje, itd.), organizovanjem radionica, obuka i programa;
- Stimulisanje poslodavaca za zapošljavanje pripadnika romske populacije i prevazilaženje stereotipa i razbijanja predrasuda kod poslodavaca, koje uključuje dvije vrste aktivnosti: obuka poslodavaca kako bi odbacili predrasude i stimulisanje zapošljavanja RE populacije uvođenjem subvencija; i
- Zapošljavanje pripadnika romske populacije na području opštine Bijelo Polje. Realizacija ovog cilja će obuhvatiti prethodno istraživanje i analize tržišta rada i pronalaženje slobodnih radnih mjesta. Osim toga, Akcioni plan predviđa otvaranje kancelarije za saradnju lokalne samouprave sa RE populacijom.

Problem nezaposlenosti pripadnika RE populacije u opštini Tivat je veoma izražen. Podaci iz situacione analize pokazuju da su nizak obrazovni nivo, nepismenost i stručna neosposobljenost osnovni uzroci koji ovu populaciju čine 'teško zapošljivom grupom'. U cilju ublažavanja problema nezaposlenosti RE populacije, lokalni akcioni plan za period 2011-2015 je usvojen, definišući sljedeće aktivnosti:

- Stvaranje uslova za prijavljivanje svih radno sposobnih članova iz RE populacije na evidenciju Zavoda za zapošljavanje Biro rada Tivat;
- Organizovanje javnih radova kao jedne od mjera aktivne politike zapošljavanja ZZZCG;
- Organizovanje posebnih programa obuke, i doškolovavanja zainteresovanih radno sposobnih lica RE populacije sa područja opštine Tivat za poslove i vještine za koje postoji veća potražnja na tržištu rada i za koje je iskazano interesovanje /auto limar, šnajder, vulkanizer, keramičar;
- Podrška razvoju privatnog biznisa lica RE populacije davanjem kredita za samozapošljavanje pod povoljnijim uslovima uz duži grejs period i poslovne i poreske povlastice za prve godine poslovanja;
- Prioritetno zapošljavanje svih lica iz RAE populacije koja završe odgovarajući fakultet kroz afirmativnu akciju.

U tom kontekstu treba spomenuti implementaciju projekta IPA 2011 i IPA 2012-2013 **„Identifikovanje trajnih rješenja za interno raseljena lica i stanovnike kampa Konik"** faze I i faze II. Projekt se sastoji od izgradnje 90 stambenih jedinica, zajedno sa službama socijalne integracije (pristup zapošljavanju, obrazovanje, lična dokumenata i zdravstvo). Za prvu fazu budžet je 3 miliona evra, a za Fazu II iznosi 1.112.000 evra. Regionalni stambeni projekat (RSP) doprinio je sa više od 6 miliona evra kroz osiguravanje stanovanja za 120 romskih porodica na Koniku.

Što se tiče uključivanja Roma i Egipćana, usluge koje pružaju **Mladi Romi** iz Herceg Novog i Udruženje Egipćana iz Tivta su među najefikasnijim. Udruženje Mladi Romi su uspjeli u rješavanju pravnog statusa za 250 Roma i Egipćana bez crnogorskog ili bilo kojeg drugog državljanstva, što je preduslov za pristup raspoloživim pravima i uslugama. Proaktivni pristup Mladi Romi doprinio je unapređenju položaja Roma u Herceg Novom tako da u njihovoj lokalnoj zajednici nema bježanja s nastave iz osnovnih škola i tri od pet romskih učenika koji završe osnovnu školu upisuju se u srednje škole. Nema nezaposlenih Roma, barem ne onih koji su završili srednju školu ili visoko obrazovanje i jedan Rom psiholog zaposlen je u javnoj ustanovi CSR i u nekoliko drugih javnih institucija ima zaposlenih Roma.

Ipak, još uvijek postoje mnogi Romi bez kvalifikacija koji su zaposleni u javnim komunalnim preduzećima kao čistači.

Udruženje Egipćana Tivat uključuje romske medijatore koji služe kao šklolski asistenti i na taj način omogućavaju uključivanje Roma i Egipćana u predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje. Oni rade i sa porodicama i pomažu u učenju i pisanju domaćih zadataka u prostorijama udruženja. Ove usluge su zasnovane na projektima i finansiraju ih međunarodni donatori, ali namjera je da služba romskih medijatora postane usluga 'matičnog toka' koje finansira Ministarstvo prosvjete.

6.6. Lokalni akcioni planovi za inkluziju lica sa invaliditetom

U šest lokalnih zajednica usvojeni su Lokalni akcioni planovi za lica sa invaliditetom, od kojih su 4 sa rokom do 2014. godine (Nikšić) ili 2015 (Bijelo Polje, Herceg Novom i Kotoru). LAP u oblasti invaliditeta, slično ostalim lokalnim akcionim planovima, su dokumenta koja odlučuju kako uključiti pitanja invalidnosti u matične tokove politike.

Socijalno planiranje (npr. Lokalni akcioni planovi) je dobar alat za saradnju između zainteresovanih strana na lokalnom nivou. Međutim, administrativne i fiskalne decentralizacije socijalnih usluga treba poboljšati i osigurati dovoljan broj osoblja. Prvi korak za dalji razvoj usluga na lokalnom nivou je napravljen sa novom Direkcijom za razvoj novih usluga i MRSS i izrada Pravilnika o utvrđivanju visine sredstava radi razvoja, odnosno finansiranje usluga socijalne i dječje zaštite, kriterijume za njihovu raspodjelu po pojedinim opštinama, kriterijuma za učešće lokalne samouprave i dinamiku prenosa sredstava (Službeni list CG, br. 42/2015) kojim je propisano finansijska pomoć jedinicama lokalne samouprave u odnosu na potrebne usluge socijalne i dječje zaštite u opštini, kao i inovativne usluge i usluge socijalne i dječje zaštite od nacionalnog značaja. Neki od kriterijuma za finansiranje određene usluge su prioriteti usluge u Lokalnim akcionim planovima, kao i održivost, monitoring i procjena efikasnosti usluga.

6.7. Grant šeme

6.7.1. Nacionalni fond igara na sreću

U 2015. godini, Vladina komisija za raspodjelu dijela sredstava prihoda po osnovu naknada od igara na sreću na javni poziv za podnošenje prijedloga je odobrila 94 projekta iz oblasti socijalne zaštite i humanitarne poslove u iznosu od 328.205,80 evra. Pojedinačne donacije su prilično male, i kreću se od 1.000 evra do 12.000 evra za lokalnu bazu crnogorske Gorske službe spašavanja u Plavu. Jedna od nekoliko donacija iznad 10.000 evra je data Biznis Start Centru Bar (BSC Bar) da se uspostavi lokalna mreža za efikasno unaprijeđenje socijalne zaštite u opštini Bar.

U oblasti zadovoljavanja potreba lica sa invaliditetom, 136 projekata je odobreno u iznosu od 1.094.019,33 evra. Raspon pojedinačnih donacija je od 1.600 do 25.000 evra. Najveći iznos od 25.000 evra odobren je nevladinim organizacijama za projekte lica sa invaliditetom: Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore, Savez slijepih Crne Gore, Savez udruženja paraplegičara Crne Gore i na Filozofskom fakultetu za izgradnju lifta.

Udruženje roditelja djece sa teškoćama u razvoju (Zračak nade Pljevlja, STAZE i drugi) su podržani u prosjeku sa 20.000 za usluge dnevnog boravka i druge usluge u zajednici.

Jedan od odobrenih projekata je zaštitna radionica u Bijelom Polju, koju vodi Udruženje paraplegičara, koje je licencirano od strane Ministarstva rada i socijalnog staranja, jer

ispunjava sve uslove iz Pravilnika o uslovima koje treba da ispunjava izvođač profesionalne rehabilitacije, radni centar, zaštitna radionica i zaštitni pogon („Službeni list CG", br. 58/11).

6.7.2. Grant šeme za profesionalnu rehabilitaciju

Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom objavljuje Poziv za podnošenje predloga jednom godišnje. U 2014. godini, grant sheme su iznosile oko 1 milion (998.789) evra, a u 2015. godini je iznos povećan na 2 miliona.

U 2014. godini, zajedno sa javnim pozivom, ZZZCG je objavio Smjernice za aplikante koje su određivale i indikativni iznos raspoloživih sredstava u iznosu od 1.000.000 €. Opštine, javne institucije, društva sa ograničenom odgovornošću i nevladine organizacije su među aplikantima. Komisija je pregledala i vrednovala 58 prijavljenih projekata ukupne vrijednosti od 2.613.231 €.

Upravni odbor Agencije je odobrio **19 projekata u iznosu od 998.789,06 EUR** ili 38% od ukupne vrijednosti prijavljenih projekata.

U novembru 2015. godine, objavljen je drugi javni poziv na kojem je prijavljeno 53 projekta u ukupnom iznosu od 2.337.647,19 €. Komisija je pregledala i vrednovala projekte i ugovori su potpisani za sva 53 projekta u ukupnom iznosu od 1.997.552,67 € (85% od ukupne vrijednosti prijavljenih projekata).

Ciljevi grant šeme su: prevencija socijalne isključenosti lica sa invaliditetom, stvaranje jednakih uslova na tržištu rada, koji omogućava jednake mogućnosti, kao i povećanje zapošljivosti lica sa invaliditetom i ubrzavanje njihovog uključivanja u rad i socijalno okruženje.

Važna svrha javnog poziva je da ohrabruje partnerstva u sprovođenju programa profesionalne rehabilitacije, aktivne politike tržišta rada i zapošljavanje lica sa invaliditetom kod svih zainteresovanim strana na tržištu rada.

Aktivnosti koje bi mogle biti podržane od strane grant šema su:

- Programi profesionalne rehabilitacije
- Programi aktivne politike tržišta rada
- Programi koji podstiču razvoj pružalaca usluga profesionalne rehabilitacije i organizatora obrazovanja odraslih.

Tabela 12: Spisak korisnika, Javni poziv 2015

Organizacija	Naziv projekta	Opština	Iznos
Udruženje hendikepiranih "Srce"	Moje vještine, moja šansa - obuka i zapošljavanje lica sa invaliditetom	Mojkovac	43.330,26
NVO Staze	Obuka za zapošljavanje osoba sa invaliditetom	Podgorica	43.173,29
JU Centar za socijalni rad	Zapošljavanje osoba sa invaliditetom kroz osnivanje gradskog vešeraja	Podgorica, Danilovgrad	49.922,09
Savez udruženja rodetelja djece i omladine sa teškočama u razvoju " Naša inicijativa"	Zaposlenjem i radom do unaprijeđenja kvalitete života lica sa invaliditetom	Podgorica	50.000,00
Udruženje paraplegičara Pljevlja	Zapošljavanje lica sa invaliditetom - korak naprijed za sve nas	Pljevlja	34.977,39
Help - Hilfe ZUR Selbsthilfe e.v.	Plaćeno stažiranje kao podrška zapošljavanju lica sa invaliditetom	Podgorica	49.000,00
D.o.o. Bild Studio	Formiranje registra vlasnika zemljišta na osnovu katastarskih knjiga iz doba Austrougarske	Podgorica	37.077,27
Udruženje paraplegičara Nikšić	I vaše ruke mogu da se pozlate	Nikšić	48.855,08
Caritas barske nadbiskupije	Socijalna inkluzija osoba sa invaliditetom kroz radni angažman u servisima podrške za stare osobe u Baru	Bar	49.899,59
JU centar za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju TISA	Pružimo šansu	Bijelo Polje	48.904,52
Udruženje paraplegičara Cetinje	Znanje plus zapošljavanje = integracija	Cetinje	36.270,00
SKK Budućnost	Zajedno gradimo budućnost	Podgorica	48.593,07
Caritas Crne Gore	Radna i socijalna integracija osoba sa invaliditetom kroz obuku i zapošljavanje na poslovima računovodstva	Bar	49.897,81
NVO Kulturni centar HOMER	Novinarstvo - neistražena mogućnost zapošljavanja osoba sa oštećenim vidom	Podgorica	47.172,19

PU OO Durmitor	Korak do posla - Osnaživanjem, obrazovanjem i unaprijeđenjem vidljivosti osoba sa invaliditetom efikasnije do njihovog zapošljavanja	Bijelo Polje	45.654,77
MOC Pamark	Profesionalna rehabilitacija sa ciljem integracije OSI na tržište rada	Podgorica	48.618,65
D.o.o. Sportski centar Cetinje	Nabavka opreme za zapošljavanje osoba sa invaliditetom	Cetinje	49.933,92
Udruženje paraplegičara Bijelo polje i Mojovac	Zapošljavanje i obučavanje za rada na konkretnom radnom mjestu u zaštitnoj radionici	Bijelo Polje	48.240,24
Udruženje za podršku osobama sa invaliditetom	Zapošljavanjem do kvalitetnijeg života	Bijelo Polje	48.730,93
Organizacija slijepih za Podgorici, Danilovgrad i Kolašin	Zapošljavanje osoba oštećenog vida u štamparijama za Brajevo pismo i crni tisak	Podgorica	48.954,47
JU dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškočama u razvoju Pljevlja	Zaposli se - budi administrator	Pljevlja	49.966,87
NVO Mladi info Montenegro	Osiguraj budućnost	Podgorica	29.425,07
D.o.o. Millenium business group	Znanjem i obukom do posla	Podgorica	48.458,99
D.o.o. Nova pobjeda	Transkribovanje dnevnog lista Pobjeda 1944-1948	Podgorica	34.221,88
PU Urban protection training centar Montenegro	Zaštita jednakosti	Podgorica	48.713,77
Udruženje za pomoć licima ometenim u psihofizičkom razvoju	Mi možemo i hoćemo da radimo	Nikšić	49.993,11
D.o.o. Avalon enterprises	Program obuke i osposobljavanja lica sa invaliditetom za samostalni rad u oblasti izrade ukrasnih i upotrebnih predmeta i suvenira od keramike uz sticanje novih znanja i vještina iz oblasti likovnih umjetnosti	Bar	47.662,30
NVO Preventivno edukativni centar	Zapošljavanje lica sa invaliditetom u zdravstvenom sistemu Crne Gore	Podgorica	27.071,96
Udruženje paraplegičara Podgorica	Radnom praksom lica sa invaliditetom do inkluzije u zapošljavanju	Podgorica	47.344,39
Biznis start up centar Bar	Kreiranje povoljnog okruženja za inkluziju OSI u ekonomske tokove kroz programe rehabilitacije i zapošljavanja	Bar	47.891,54

NVO Egokult	Zajedno ka tržištu rada	Danilovgrad	41.867,56
Savez slijepih Crne Gore	Aktivan izlaz iz nezaposlenosti	Podgorica	48.865,05
D.o.o. ZOPT	Korak ka novim mogućnostima - program radne i socijalne integracije OSI	Podgorica	48.917,16
NVO Nova šansa u Novom	Podrška u stvaranju novih vještina i znanja osoba sa invaliditetom u cilju stvaranja mogućnosti zapošljavanja	Herceg Novi	48.810,73
D.o.o. Arhimed	Digitalizacija novinskih arhiva - dnevni list Pobjeda 1963	Podgorica	42.685,11
D.o.o. Blue coach	Osposobljavanje lica sa invaliditetom za rad u Call centru Doma zdravlje Podgorica	Podgorica	44.458,19
Udruženje roditelja djece sa teškočama u razvoju "Zračak nade"	Digitalna štamparija - ostvari san zaposli se	Pljevlja	49.923,36
JU Srednja stručna škola	Kreni u biznis - samozapošljavanje OSI u opštinama Bijelo polje i Mojkovac	Bijelo Polje, Mojkovac	48.399,21
Opština Berane	Mala škola ugostiteljstva	Berane	38.921,20
Udruženje roditelja djece i omladine sa posebnim potrebama rastimo zajedno	Osposobljavanje za rad u zanatskoj proizvodnji OSI u opštini Danilovgrad	Danilovgrad	19.379,60
Udruženje poljoprivrednika Vratimo život selu	Zajedničkim snagama do posla	Bijelo Polje	12.750,84
JU resursni centar 1.jun Podgorica	Iskorak	Podgorica	18.749,10
NVO korak nade - Berane	Svi smo isti - iste su nam potrebe	Berane	15.390,44
NVO Adria Bar	Razvojem vještina u skladu sa očuvanim sposobnostima do svijeta rada	Bar	16.602,80
NVO 35 mm	Mali biznis - velika šansa	Podgorica	19.657,62
Udruženje mladih sa hendikepom Crne gore	Trans2work2	Podgorica	19.987,44
Savez organizacija za tehničku kulturu Politehnika	Moderne tehnologije - šansa za kvalitetno zapošljavanje mladih sa invaliditetom	Podgorica	3.188,88

Gradska opština Tuzi	Zajedničkim koracima ka jednakim mogućnostima	Tuzi	19.759,82
D.o.o. Eloksir plus	Uklonimo prepreke	Berane	19.585,70
Lokalni biznis centar Rožaje	Ready - priprema OSI za traženje posla, profesionalno usmjeravanje i pokretanje sopstvenog biznisa	Rožaje	16.780,91
Udruženje mladih volontera Iskra	Preduzetništvo - moj izbor	Bijelo polje	13.335,13
Udruženje malinara Andrijevica	Malinarstvo - zeleni biznis	Andrijevica	16.051,54
D.o.o. Komunalno - Lim	Korak do uspjeha	Bijelo Polje	15.529,86
UKUPNO			**1.997.552,67**

6.8. Zapažanja projektnog tima, zaključci i preporuke u vezi projekata, programa i mjera za aktivaciju lica sa invaliditetom i RE populacije

- U kontekstu brojnih prepreka s kojima se suočavaju lica invaliditetom postoji potreba za **adekvatnom socijalnom zaštitom i podršku i uslugama** fokusiranim na invalidnost. Podrška i usluge fokusirane na invalidnost mogu uključivati socijalno stanovanje, podršku personalne asistencije, tehnička pomagala i uređaje, posebnu opremu, pomoć životnih vještina, modifikaciju domova i pristupačan prevoz. **Usluge bazirane u zajednici** treba povećati kako bi se omogućilo licima sa invaliditetom da žive u svojim kućama, a ne ograničeni na institucije.
- Jedan od ciljeva kako je predviđeno u dokumentima koji se odnose na socijalnu integraciju OI i RE populacije je **povećanje dostupnosti usluga zapošljavanja licima sa invaliditetom i RE populaciji**. Međutim, iako su usluge Zavoda za zapošljavanje dostupne svim korisnicima, u praksi ne postoji dovoljno svijesti ove populacije o njihovim pravima. Takođe, visoka stopa nezaposlenosti tih pojedinaca pokazuje da mogućnosti koje se pružaju za njihovo zapošljavanje nisu dovoljno iskorištene. Jedna od mjera kojoj bi trebalo posvetiti posebnu pažnju je podizanje samopouzdanja lica sa invaliditetom i RE populacije kako bi ih ohrabrili da se aktivno uključe u rješavanje pitanja koja se tiču njihovog uključivanja na tržište rada, kao i pružanje mjera za podsticanje samozapošljavanja ovih osoba.
- Niska stopa participacije RE populacije i lica sa invaliditetom na tržištu rada je rezultat **predrasuda** poslodavaca, kako u smislu njihove radne sposobnosti - kad je riječ o osobama sa invaliditetom, i nerazumijevanje kulture i tradicije članova RE populacije. To zahtijeva **implementaciju konstantnih aktivnosti na podizanju svijesti** o mogućnostima ovih kategorija lica, kao i pružanje mjera podsticaja za poslodavce koji zapošljavaju lica sa invaliditetom i članove RE populacije (subvencije zarade, poreske olakšice, itd).
- Tokom pripreme ovog izvještaja (u različitim dokumentima, kao i u razgovorima sa različitim zainteresovanim stranama) projektni tim je uočio **probleme koji se odnose na profesionalnu rehabilitaciju**, kao što su: duge procedure, nedostatak odgovarajućih informacija, nedostatak svih potrebnih podzakonskih akata, nepotpunost pojedinačnih postupaka, nedostatak izvođača profesionalne rehabilitacije, nedostatak kompetencija na različitim nivoima, nedovoljni kapaciteti Fonda, nije jasno definisan pojam Grant šeme, itd. Dakle, projektni tim je predložio sveobuhvatnu i konzistentnu analizu profesionalne rehabilitacije, uključujući pravni okvir, institucionalni okvir (ZZZCG, Fond, Komisija za profesionalnu rehabilitaciju, provajderi), kao i procesa implementacije sa procedurama monitoringa i evaluacije.
- **Aktivacija**. Glavne potrebe mnogih nezaposlenih su sveobuhvatna savjetovanja i profesionalna orijentacija, tako da oni mogu pristupiti nizu aktivnosti podrške i na taj način povećati njihovu zapošljivost. To uključuje obuku, prekvalifikaciju i radno iskustvo pored tekuće pomoći sa traženjem posla i pronalaženjem posla. U pružanju usluga vezano za informacije i zapošljavanje osoba bez posla ZZZCG se očigledno suočava s izazovom kako da ove vrste usluga učini dostupnima ugroženim grupama na tržištu rada. Neka međunarodna iskustva pokazuju da su isplative metode: 'one-stop shop', samousluživanje, i ICT usluga, ali i 'aktivacija' nezaposlenih, posebno ugroženih grupa nezaposlenih.

Aktivacione politike se sprovode u cijeloj Evropskoj uniji i iako one uzimaju različite oblike u svakoj državi članici, u posljednjih nekoliko godina postoji jasna tendencija konvergencije pristupa. Jedan od opštih trendova je da je nedavno izraz 'aktivacija' poprimio šire političko značenje (u odnosu na početni koncept) i koristi se da se odnosi **na politike koje se razvijaju i sprovode za podršku pristupu zapošljavanju, obrazovanju i osposobljavanju za sve one koji su udaljeni od tržišta rada i koji primaju isplate socijalne pomoći**. Stvaranje više inkluzivnog tržišta rada podrazumijeva sve veću zabrinutost za ugrožene grupe sa veće udaljenosti od tržišta rada, koji onda zahtijevaju konkretne pomoći da se postigne dovoljan zaposlenosti. Dizajniranje i implementacija odgovarajućih mjera za teško-za-postaviti na radno mjesto je veliki izazov za aktivacionu politiku - kao što je pronaći pravu ravnotežu između prava i dužnosti.

Postoje različiti pristupi ka 'aktivaciji' i tumačenja koncepta variraju. U kontekstu ovog istraživanja smo se osloniti na koncept koji vidi 'a**ktivaciju' kao metodu - set instrumenata za povećanje učešća na tržištu rada - i time nagovijestiti načine povećanja podsticaja za ljude da uđu na tržište rada i da se reguliše ponašanje ljudi koji traže posao. Ključni element metoda aktivacije je uklanjanje mogućnosti izlaska iz tržišta rada i prijem bezuslovne koristi radno sposobnih ljud**i.

- **Aktivne mjere tržišta rada** igraju važnu ulogu u pomaganju ugroženim grupama da se zaposle i povećaju njihov nivo prihoda, mada je trenutno veličina programa tržišta rada vrlo mala, što rezultira time da je ukupni uticaj na tržište rada pod znakom pitanja. Potrebno je uraditi dalja poboljšanja:

    a. **Efektivno ciljanje APTR određenim grupama**, t.j. prema dugoročno nezaposlenim primaocima socijalne pomoći, licima sa invaliditetom ili RE populacije, od ključnog je značaja kako bi se povećala socijalne dividenda od rashoda. Pored toga, važno je da se usmjere na vrste nezaposlenosti koje postoje, t.j. strukturne nezaposlenosti. Trenutno međunarodne evaluacije pokazuju da dobro ciljane subvencije, razumnog trajanja (6-9 mjeseci), može dugoročno povećati zaposlenje. Međutim, nudeći subvencije bez pripreme i pomoć u traženju posla obeshrabruje najugroženije grupe nezaposlenih, kojima je teško da se bore sami. Drugi problem koji je identifikovan u procesu pripreme ovog izvještaja je **nedostatak adekvatnih stručnih znanja** članova RE populacije i lica sa invaliditetom koja su potrebna na tržištu rada. U narednom periodu posebnu pažnju treba posvetiti dizajnu i implementaciji programa koji se odnose na stručno osposobljavanje, prekvalifikaciju i usavršavanje ovih kategorija, kako bi bili konkurentni na tržištu rada. Svake godine postoje ZZZCG sredstva koja su planirana za programe za RE populacije, **međutim, nema posebnih mjera kreiranih samo za ovu populaciju.** RE populacija učestvuje u javnim radovima, obrazovanju i osposobljavanju odraslih, kao i sezonskom zapošljavanju. Dokazi ukazuju na to da je **dobar dizajn AMTR presudan** u osiguravanju povoljnih ishoda. Obuka na radnom mjestu i uključivanje poslodavaca i stažiranja izgleda da je povezano sa više pozitivnim rezultatima od obuke u učionici i programa koji nemaju veze sa privatnim sektorom. Postoji potreba za boljim ciljanim obrazovanjem i obuku prema specifičnim potrebama lokalnih poslodavaca (potreba za praćenjem potražnje za radnom snagom na lokalnom nivou, i razvijanje mehanizama ranog otkrivanja i predviđanja).

Stoga postoji potreba za **sveobuhvatnim setom mjera** za unapređenje inkluzije lica sa invaliditetom u matične tokove tržište rada i poboljšanje postojećih usluga za zapošljavanje:

- Povećanje broja lica sa invaliditetom i RE populacije u programe obuke i prekvalifikacije i druge matične tokove aktivnih mjera i programa na tržištu rada;
- Poboljšanje fleksibilnosti isporuke mjera obrazovanja i obuke da dosegnu do lica sa invaliditetom i RE populacije;
- Promocija posebnih programa/projekata usmjerenih na poboljšanje učešća RE populacije i lica sa invaliditetom na tržištu rada, posebno u saradnji sa lokalnim vlastima, NVO i drugim interesnim grupama na lokalnom nivou.

b. **Centralizacija ili decentralizacija i nedostatak fleksibilnosti mjera**. Programi za nezaposlene i dalje su visoko centralizovani. Kriterijumi i zahtjevi za sprovođenje mjera koje se odnose na subvencije za zapošljavanje i obuku se pripremaju na nacionalnom nivou. Lokalne potrebe, mjerene kao udio nezaposlenosti, igraju vrlo ograničenu ulogu i ne postoje budžetska izdvajanja za aktivne mjere tržišta rada po ZZZCG lokalnim biroima. Regioni gdje je nezaposlenost još porasla, treba da dobiju veći udio sredstava od regija gdje je povećanje manje.

c. Tu je i **trend smanjenja sredstava na raspolaganju za AMTR** i rastući trend raspoloživih sredstava za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom koji bi trebao biti podržan kreiranjem adekvatnih institucionalnih kapaciteta za efikasno sprovođenje predviđenih mjera. Programi, zajedno sa svojim finansijskim alokacijama, bi trebali biti fleksibilnije prilagođeni regionalnim potrebama. Da bi se ovo postiglo, potrebna je veća uključenost socijalnih partnera i drugih zainteresovanih strana u procesu planiranja.

d. Postoji potreba za **redovnim monitoringom i evaluacijom AMTR i procjene uticaja** različitih mjera i programa na ugrožene grupe (npr. RE populacija i lica sa invaliditetom)

- **Grant šeme usmjerene ka postizanju strateških ciljeva**: Jedna od neiskorištenih mogućnosti u Crnoj Gori je da grant šeme podržavaju postizanje strateških ciljeva u socijalnom sektoru kroz izgradnju kapaciteta nevladinih organizacija, izvođača socijalnih usluga. Lekcije naučene iz regiona, npr. Hrvatski model decentralizovane sektorske šeme grantova koji je kreiran prema strateškim ciljevima definisan je u nacionalnim sektorskim strategijama i distribuira se preko resornih ministarstava, može poslužiti kao dobar primjer prakse za izgradnju kapaciteta nevladinih organizacija u Crnoj Gori. Hrvatska i Crna Gora su naslijedila isti sistem raspodjele budžetskih sredstava i sredstava igara na sreću za NVO na godišnjem nivou, gdje se oko 40% izdvaja za nevladine organizacije koje podržavaju lica sa invaliditetom. U takvom sistemu, mnogo sredstava je iskorišteno sa vrlo malo uticaja pošto brojne organizacije, koje su dobile vrlo male iznose, nisu imale izgleda za zapošljavanje osoblja ili pružanja dugoročnih usluga. Takvo neefikasno korištenje ograničenih budžetskih sredstava nije doprinijelo izgradnji kapaciteta organizacija civilnog društva.
- Uvođenjem trogodišnjih grantova za prioritetne usluge za određene ciljne grupe u Hrvatskoj, pružaoci socijalnih usluga iz civilnog sektora su povećali svoje kapacitete za

pružanje usluga u zajednici, pored svojih aktivnosti zastupanja i promocije ljudskih prava. Na taj način, razvijena su skloništa za žrtve nasilja u porodici, podrška za život za lica sa invaliditetom, usluge dnevnog boravka za različite ciljne grupe, volonterski centri i druge lokalne usluge. Ministarstvo socijalne politike i mladih doprinijeli su ostvarenju svog strateškog cilja diversifikacije pružalaca socijalnih usluga, čime je usluga bliža korisnicima i zadovoljavanju potreba ugroženih grupa na lokalnom nivou. Izvođači usluga koji su pokazali djelotvornost i učinkovitost u oblasti pružanja usluga, i usklađenost sa standardima kvaliteta, mogli bi eventualno potpisati direktne ugovore sa Ministarstvom za deficitarne usluge. Ovaj sistem bi mogao biti implementiran u Crnoj Gori takođe. Naime, specifična grant šema mogla bi se implementirati samo za jednu vrstu usluga. Takav primjer bi mogli biti RE medijatori u inkluzivnom obrazovanju, usluga koja se trenutno finansira iz međunarodnih grantova.

- **Lokalni akcioni planovi:** Socijalno planiranje (npr. Lokalni akcioni planovi) je dobar alat za saradnju između zainteresovanih strana na lokalnom nivou. Međutim, administrativne i fiskalne decentralizacije socijalnih usluga treba poboljšati i osigurati dovoljan broj osoblja.
- **Projekti**: Jedan od najvažnijih elemenata pilot projekata **su 'otvorena vrata' za inovativnije pristupe** koji se bave najugroženijim grupama na tržištu rada. Drugim riječima, projektni aplikanti i partneri na projektu mogu implementirati aktivnosti i usluge koji nisu dio redovnog nacionalnog ili lokalnog izvora finansiranja, a koji imaju tendenciju da budu restriktivni u smislu određivanja ko je podoban za isporučene usluge kao i u smislu prihvatljivih aktivnosti i troškova. Ovi projekti mogu omogućiti aplikantima da uključe ugrožene grupe koje nisu upisane u druge mjere i programe u vezi sa zapošljavanjem. Oni takođe mogu poslužiti kao proces učenja i izgradnje kapaciteta u pogledu saradnje između različitih projektnih partnera iz javnog, privatnog i civilnog sektora društva. Većina projekata koji su sprovedeni po LAP i drugim šemama grantova (različitih donatora, Fond za profesionalnu rehabilitaciju, itd.), su olakšali uparivanje potreba ciljnih grupa od nezaposlenih i neaktivnih lica. Različite projektne aktivnosti: obuka; radionice; aktivnosti podrške za učesnike, kratkoročni angažman za zapošljavanje, obuka na poslu, itd., omogućili su romskoj populaciji i licima sa invaliditetom pristup uslugama koje su im potrebne da poboljšaju svoje sposobnosti u potrazi za poslom. Kada su učestvovali u takvim grupnim aktivnostima, njihovo učestvovanje u projektnim aktivnostima im je pomoglo da dobiju ili da poboljšaju svoje kompetencije, ali i da ojačaju svoje samopouzdanje i samopoštovanje, i omogućavajući im da uče jedni od drugih. Dosadašnja iskustva pokazuju da je do sada samo nekoliko naučenih lekcija pronašlo svoj put u matičnim tokovima politike i prakse (npr. domaćinstvu/pomoć u kući za starije osobe) i da najinovativnija i učinkovita rješenja nisu uključena kao dio redovnog programa zapošljavanja. Dakle, jedna od preporuka je da se **znanje i iskustvo** stečeno u sprovođenju uspješnih projekata **prenose i distribuiraju** u drugim lokalnim zajednicama/regijama, kao i da se **ugrađuju u redovnu praksu tržišta rada i socijalnih ustanova. Tekuća i konzistentna evaluacija mora postati sastavni dio projekata**. Ovaj napor evaluacije zahtijeva: alat za konzistentno prikupljanje podataka; mjere osiguranja kvaliteta da bude na snazi u organizaciji aplikanta; kao i eksterna evaluacija programa za objektivnu procjenu tekućih učinkovitosti programa.
- **Isporuka integrisanih usluga na lokalnom nivou je važna**. Izraz „integrisane usluge" upućuje na primjere združenih socijalnih usluga, u korist korisnika usluga ili provajdera npr. Podrška za starije.

7. SAŽETAK ZAKLJUČAKA I PREPORUKA

1. Pravno i strateško okruženje

Tokom nekoliko proteklih godina, donesen je niz zakona kojima se uređuju posebni aspekti socijalnog položaja i položaja u oblasti zapošljavanja grupa u nepovoljnijem položaju (naročito osoba sa invaliditetom i RE populacije), ili konkretnije, kojima se uređuje njihov položaj na tržištu rada. **Zakonodavni, strateški i institucionalni okvir za socijalnu inkluziju i inkluziju na tržištu rada usaglašen je sa pravnom tekovinom Evropske unije (*acquis communautaire*) i evropskim normama**, ali **na nivou implementacije** svih ovih dokumenata situacija je drugačija.

Diskriminacija osoba sa invaliditetom i RE populacije i dalje postoji. Situacija vezana za diskriminaciju **po osnovu invaliditeta** ukazuje na to da su potrebna usaglašena nastojanja sa ciljem da se promoviše ravnopravno postupanje prema osobama sa invaliditetom u gotovo svim oblastima života, uključujući zdravstvenu zaštitu, socijalno staranje, obrazovanje, stručnu obuku i zapošljavanje i fizički pristup. Osobe sa invaliditetom nailaze na brojne probleme kao što su nedostatak adekvatnih uslova, nemogućnost fizičkog pristupa i diskriminacija, i oni ih izoluju iz društva i čine nemoćnima da aktivno učestvuju u svom životu. Naročito su osjetljiva lica sa intelektualnim smetnjama, posebno kada je riječ o ravnopravnom postupanju pred zakonom i o pravnoj sposobnosti. Osobe sa invaliditetom ne mogu ući u prostorije javnih institucija, škola, bolnica, centara za socijalni rad, kulturnih i sportskih objekata. U oblasti diskriminacije **po osnovu etničkog porijekla** Romi i Egipćani i dalje su grupe koje su u cijelom društvu najviše izložene diskriminaciji. Rasprostranjena nepismenost u ovoj grupi lica i nizak nivo obrazovanja glavni su pokretači njihove isključenosti iz društva i marginalizacije. Uz to, diskriminacija protiv pripadnika ove zajednice prisutna je u zapošljavanju, zdravstvenoj zaštiti i socijalnom staranju.

Inkluzija socijalno osjetljivih grupa u tržište rada određena je kao prioritet u svim strateškim dokumentima koji se bave zapošljavanjem i socijalnom inkluzijom, ali **neke novije izmjene i dopune zakona ne doprinose boljoj radnoj aktivaciji osoba sa invaliditetom** (i drugih ugroženih grupa) kao što je pravo na pomoć za nezaposlenost za OI, što se može postići bez obzira na raniji staž osiguranja. Novo pravo na doživotna davanja za majke sa troje i više djece može se doživjeti kao diskriminatorno u odnosu na druge majke, ali i u odnosu na očeve - kao druge roditelje. To rješenje takođe ne pomaže uključivanju žena na tržište rada. Upravo je suprotno, ono obeshrabruje žene da se zapošljavaju, pošto mogućim zapošljavanjem gube pravo na ovo socijalno davanje.

Iako je u proteklom periodu u Crnoj Gori usvojen veliki broj strateških dokumenata vezanih za socijalnu inkluziju osoba sa invaliditetom i RE populacije, potrebno je uvoditi i dalje mjere i **sistem praćenja** na centralnom i lokalnom nivou, kako bi se obezbijedila implementacija mjera za bolju socijalnu inkluziju i lakši pristup tržištu rada za RE populaciju i osobe sa invaliditetom. Postavljanje jasnih opštih i posebnih ciljeva, opredjeljivanje sredstava i ključni pokazatelji uspjeha (KPI) važni su aspekti procesa strateškog planiranja i igraju važnu ulogu u mjerenju napretka ka postizanju planiranih ciljeva. Uz to je neophodno precizno definisati **proces i metode evaluacije**, koje bi omogućile kritičko ispitivanje strateških dokumenata u skladu sa situacijom i potrebama u praksi. To uključuje prikupljanje i analizu informacija o programskim aktivnostima, karakteristikama i ishodima. Svrha je da se prikupe mišljenja o programu, da se poboljša njegova djelotvornost i da se donose svjesne programske odluke.

U vezi sa tim, takođe preporučujemo poboljšanja u izradi **trajne ocjene položaja osjetljivih grupa na tržištu rada** (naročito OI i RE populacije). Jedna od sugestija jeste da se analiziraju teme koje su od posebnog značaja za osjetljive grupe kao što su: veza između zapošljavanja i socijalnog staranja, presjek podataka o nacionalnoj pripadnosti i položaju na tržištu rada, praktične i kulturološke prepreke u pristupu i ponovnom ulasku ili ostanku na tržištu rada.

Uočeno je da **nedostaju posebne zakonske norme za zapošljavanje grupa koje su u nepovoljnijem položaju**. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom propisao je nekoliko organizacionih formi zaštićenog zapošljavanja za osobe sa invaliditetom, a te mogućnosti nijedan poslodavac nije koristio do juna 2016. godine. Postoji hitna potreba za usvajanjem nedostajućih podzakonskih akata u ovoj oblasti.

Potencijali **socijalne ekonomije i socijalnog preduzetništva** već su prepoznati u nekoliko razvojnih strategija Crne Gore. Štaviše, postoji interes na strani organizacija civilnog društva, a i primjeri dobre prakse u ovoj oblasti. Postoji potreba da se stvori podsticajna sredina za razvoj socijalne ekonomije i socijalnog preduzetništva.

2. Saradnja između stejkholdera

Nedostatak saradnje **između centralnog i lokalnog nivoa** takođe je identifikovan kao prepreka u napredovanju u oblasti nacionalne politike socijalne inkluzije i zapošljavanja. Treba razvijati direktne veze i sistem komunikacije sa lokalnog na centralni nivo i sa centralnog na lokalni nivo, kao i između sektora Vlade na centralnom nivou i njihovih organa na lokalnom nivou. Komunikacija sa ljudima iz prakse pokazala je da organizacije na lokalnom nivou ograničeno reaguju na lokalne potrebe i potrebe različitih grupa u nepovoljnijem položaju. Dalji razvoj lokalnih akcionih planova za socijalne službe na lokalnom nivou, sa lokalnim vlastima kao koordinatorima i/ili zakonskim organima iziskivaće od lokalnih vlasti i agencija na lokalnom nivou (Centri za socijalni rad, područne jedinice Zavoda za zapošljavanje) da imaju veći stepen fleksibilnosti i samostalnosti. U procesu osnaživanja grupa u nepovoljnijem položaju važnu ulogu imaju **nevladine organizacije** koje senzibilišu javnost zalaganjem za javne politike i koje učestvuju u predlaganju i/ili rješavanju određenih problema. Realizovanje pomenutih politika nužno uključuje saradnju sa nevladinim organizacijama i njihovo kvalitetno partnerstvo sa organima državne uprave i lokalne samouprave.

Nedostatak veza i saradnje između stejkholdera: U posljednjih nekoliko godina na lokalnom i centralnom nivou uspostavljeni su institucionalni mehanizmi za implementaciju socijalne inkluzije i borbu protiv diskriminacije, kao i politike zapošljavanja**,** a donesene su i izmjene i dopune zakona kako bi se eliminisale sve vrste diskriminacije protiv grupa u nepovoljnijem položaju. Zakonsko okruženje moćan je mehanizam kojim se može uticati na motivisanje socijalnih i ekonomskih aktivnosti ukoliko postoje sankcije koje iziskuju strogo poštovanje uslova propisanih zakonom.

Saradnja između Zavoda za zapošljavanje i centara za socijalni rad površna je i bazira se na razmjeni podataka sa ciljem implementacije individualnog plana aktivacije. Individualni planovi aktivacije, koji su u mnogim strateškim dokumentima prepoznati kao prioritetna mjera u oblasti socijalne inkluzije osoba sa invaliditetom i RE populacije, zapravo ne funkcionišu u praksi. Jedna od posljedica slabe saradnje između centara za socijalni rad (CSR) i Zavoda za zapošljavanje (ZZZ) jeste nedostatak **integrisanog/holističkog pristupa** kada se kombinuju različite mjere/programi/projekti, koje implementiraju ove dvije organizacije. Mogle bi se, međutim, napraviti određene promjene. Na primjer, mogli bi se oformiti timovi sa članovima iz obje organizacije koji bi mogli da uključuju i pripadnike

civilnog društva koji se obično usmjeravaju na posebne grupe isključenih lica. U tom slučaju, vrijeme bi se moglo djelotvornije koristiti. Jedan od preduslova za poboljšanje saradnje između lokalnih kancelarija za zapošljavanje i centara za socijalni rad jeste dalja **decentralizacije u pružanju usluga** u oblasti socijalne i dječje zaštite. Štaviše, neophodno je osmisliti mjere sa ciljem da se aktiviraju radno sposobni korisnici prava na socijalnu zaštitu.

Socijalno planiranje (npr. Lokalni Akcioni Planovi) predstavlja dobar instrument za saradnju između stejkholdera na lokalnom nivou. Međutim, administrativna i fiskalna decentralizacija socijalnih službi treba da se poboljša i da se obezbijedi dovoljno zaposlenih.

3. Usluge i programi za OI i RE populaciju

U kontekstu brojnih prepreka sa kojima se suočavaju OI nalazi se i potreba za **adekvatnim socijalnim staranjem i podrškom i uslugama koje se fokusiraju na invaliditete**. Te usluge i podrška mogu uključivati socijalno stanovanje, podršku ličnog asistenta, tehničke uređaje i pomagala, posebnu opremu, pomoć u životnim vještinama, modifikaciju stana i dostupan prevoz. **Usluge bazirane u zajednici** treba da se pojačaju da bi se omogućilo OI da žive u svojim domovina i da se ne moraju vezati za institucije. **Važno je pružanje integrisanih usluga na lokalnom nivou**. Izraz "integrisane usluge" odnosi se na primjere povezanih socijalnih usluga, na dobro korisnika ili pružalaca usluga, npr. podrška starima.

Niska stopa učešća RE populacije i osoba sa invaliditetom na tržištu rada rezultat je **predrasuda** poslodavaca, i u smislu radnih sposobnosti ovih lica - kada je riječ o osobama sa invaliditetom, i u smislu nedostatka razumijevanja kulture i tradicija pripadnika RE populacije. Zbog toga je potrebno **implementirati stalne aktivnosti podizanja svijesti** o sposobnostima ovih kategorija lica, te obezbjeđivati podsticajne mjere za poslodavce koji ih angažuju (subvencije zarada, poreske olakšice, itd).

Tokom pripreme ovog izvještaja (u različitim dokumentima i u razgovorima sa različitim stejkholderima) projektni je tim uočio probleme vezane za profesionalnu rehabilitaciju, kao što su: duge procedure, nedostatak adekvatnih informacija, nedostatak potrebnih podzakonskih akata, nepotpunost pojedinačnih procedura, nedostatak pružalaca profesionalne rehabilitacije, nedostatak kompetencija na različitim nivoima, nedovoljni kapaciteti Fonda, nejasno definisan koncept Grant šeme, itd. Stoga je **projektni tim predložio sveobuhvatnu i konzistentnu analizu profesionalne rehabilitacije** uključujući tu zakonski okvir, institucionalni okvir (ZZZ, Fond, komisija za profesionalnu rehabilitaciju, pružaoci usluga), kao i proces implementacije sa postupcima praćenja i evaluacije.

Aktivacija. Najznačajnije potrebe mnogih nezaposlenih lica jesu potrebe za sveobuhvatnim savjetovanjem i karijernom orjentacijom, koje bi im pomogle da dobiju pristup nizu aktivnosti podrške čime bi se povećala njihova zapošljivost. To obuhvata obuku, prekvalifikaciju i sticanje radnog iskustva uz trajnu pomoć u traženju posla i zapošljavanju. U pružanju usluga informisanja i zapošljavanja nezaposlenih lica ZZZ se očigledno suočava sa izazovom u tome kako da ove usluge stavi na raspolaganje grupama u nepovoljnijem položaju na tržištu rada.

Aktivne mjere na tržištu rada igraju značajnu ulogu u pružanju pomoći grupama u nepovoljnijem položaju da pronađu zaposlenje i da povećaju svoj nivo prihoda, ali trenutno su dimenzije programa za tržište rada veoma male, zbog čega je opšti uticaj na tržište rada pod znakom pitanja. Dalja poboljšanja treba da se naprave i u djelotvornom usmjeravanju ALMP na specifične grupe i veću fleksibilnosti aktivnih mjera (ALMM). Broj osoba sa

invaliditetom i pripadnika RE populacije u programima obuke i prekvalifikacije i drugim glavni aktivnim mjerama i programima na tržištu rada treba povećati.

U razgovorima sa nevladinim organizacijama Projektni tim je identifikovao projekte na lokalnom nivou sa aktivnostima i uslugama koje nisu pokrivene iz redovnih izvora finansiranja na centralnom ili lokalnom nivou. Oni mogu da posluže kao proces učenja i izgradnje kapacitet za saradnju između različitih partnera na projektima iz javnog i privatnog sektora i civilnog društva. Većina projekata koji se implementiraju u okviru Lokalnih akcionih planova (LAP) i šema grantova (različiti donatori, Fond za profesionalnu rehabilitaciju, itd), pomogli su da se uklope potrebe nezaposlenih i neaktivnih ciljnih grupa. Različite aktivnosti projekta: obuke, radionice, aktivnosti podrške za učesnike, angažmani u vidu kratkoročnog zapošljavanja, obuke uz rad itd, omogućili su romskoj populaciji i OI da imaju pristup uslugama koje su im potrebne da bi poboljšali svoje sposobnosti da traže posao. Kada su učestvovali u takvim grupnim aktivnostima njihovo učešće u aktivnostima projekta pomagalo im je da steknu nove kompetencije ili poboljšaju već postojeće, a podstaklo je i njihovo samopouzdanje i samopoštovanje i omogućilo im da uče jedni od drugih. Iskustvo iz prošlosti pokazuje da su za sada samo neke od stvari koje su naučene uspjele da dopru do *mainstream* politika i praksi (npr. pomoć starima u kući), te da najinovativnija i najdjelotvornija rješenja nisu uključena u redovne programe zapošljavanja. Stoga je jedna od preporuka da se **znanje i iskustvo** stečeno u implementaciji uspješnih projekata **prenosi i distribuira drugim** lokalnim zajednicama/regionima te **da se ugradi u redovnu praksu tržišta rada i socijalnih institucija.**

8. PRILOZI

Prilozi ovog izvještaja su dostupni u izvještaju dostavljenom na engleskom jeziku.