



Ministarstvo javne
uprave, digitalnog
društva i medija



PROCJENA OKVIRA ZA DIGITALNO UPRAVLJANJE U CRNOJ GORI

*Procjena rodnog jaza u oblasti digitalnog
upravljanja i u dizajniranju, razvoju i upravljanju
STEM proizvodima/uslugama od strane
javne uprave*

Lista skraćenica i akronima	
UNDP	United Nations Development Programme (Program Ujedinjenih nacija za razvoj)
CG	Crna Gora
STEM	Science, Technology, Engineering, Mathematics (Nauka, Tehnologija, Inženjerstvo, Matematika)
GIA	Gender Impact Assessment (Procjena rodnog uticaja)
RIA	Regulatory Impact Assessment (Procjena uticaja propisa)
EU	Evropska unija
EC	Evropska Komisija
EIGE	European Institute for Gender Equality (Evropski institut za rodnu ravnopravnost)
MONSTAT	Uprava za statistiku Crne Gore
NVO	Nevladina organizacija
EUR	Euro
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj)
IKT	Informaciono-komunikacione tehnologije
LGBTQ	Lesbian, Gay, Bisexual, Queer, and Transgender
MJUDDM	Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija

Sadržaj

1	Uvod	4
1.1	Uvodne napomene	4
1.2	Ključni pojmovi	5
1.3	E-uprava i e-usluge	7
2	Rezultati istraživanja	9
2.1	Podaci razvrstani po polu	9
2.2	Institucionalni okvir za rodnu ravnopravnost.....	10
2.3	Orodnjenost procesa razvoja, implementacije i monitoringa regulative i rodni jaz u nadležnim organima javne uprave	12
2.4	Orodnjenost procesa razvoja, implementacije i monitoringa e-usluga i rodni jaz u nadležnim organima javne uprave	16
2.5	Obuke zaposlenih u javnoj upravi kao mehanizam za smanjenje rodnog jaza	18
2.6	Rodna ravnopravnost pri zapošljavanju u javnoj upravi	20
2.7	Obrazovni jaz u nadležnim organima javne uprave	22
3	Primjeri dobrih međunarodnih praksi	25
3.1	Dijagnostički alat za rodnu ravnopravnost	25
3.2	Evropska iskustva u sprovođenju analize rodnog uticaja u procesu razvoja regulative	27
3.3	Prilagođeni <i>one-stop-shop</i> portali za servise namijenjene ženama	28
3.4	Orodnjavanje i rodna ravnopravnost u naučnim istraživanjima Evropske Unije	29
3.5	Rodna dimenzija u oblasti izgradnje saobraćajne infrastrukture.....	31
3.6	Rodna dimenzija pitanja bezbjednosti u saobraćaju	32
4	Zaključci i preporuke	35
5	Prilozi.....	40
5.1	Prilog 1 - Metodologija	40
5.2	Prilog 2 - Spisak institucija i pojedinaca koji su učeštvivali u dubinskim intervjuima i anketi putem upitnika.....	47
5.3	Obrazac Izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa (Obrazac RIA) na nacionalnom nivou.....	49
5.4	Obrazac Izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa (Obrazac RIA) na nivou lokalne samouprave	51

1 Uvod

1.1 Uvodne napomene

Proces digitalne transformacije predstavlja set promjena koje obuhvataju praktično sve oblasti društva: pravni i politički okvir, socio-ekonomske strukture, institucionalni okvir, resurse, infrastrukturu, i druge. Istraživanje „Procjena okvira digitalnog upravljanja u Crnoj Gori“ (*Assessment of digital governance framework in Montenegro*), sprovodi se u okviru projekta “Ubrzanje digitalnog upravljanja” i postavlja temelje za dalju digitalnu transformaciju javne uprave. Jačanje javne uprave predstavlja i jedan od glavnih izazova u procesu evropske integracije Crne Gore, pošto zahtijeva ekstenzivne reforme i unapređenje kapaciteta države da pruži kvalitetne javne servise, dok ovaj projekat za cilj ima da podrži razvoj adaptivne, efikasne i otvorene javne uprave koja u centar digitalne transformacije postavlja čovjeka.

Nedostatak rodne svijesti u procesu digitalne transformacije javne uprave evidentan je na globalnom nivou, kako od stvaranja okvira politike tako do procesa pružanja i korišćenja samih e-usluga. Vodeće svjetske prakse (na primjer OECD¹), pružaju preporuke za dostizanje rodne ravnopravnosti u javnom sektoru kroz pet glavnih kanala:

- uključivanje rodne ravnopravnosti u planiranje, razvoj, implementaciju i evaluaciju relevantnih javnih politika i budžeta;
- ojačavanje mehanizama odgovornosti i nadzora nad rodnom ravnopravnosti i integrisanje inicijativa preko i unutar državnih organa;
- podsticanje uravnotežene zastupljenosti polova na pozicijama odlučivanja u javnom životu, kroz podsticanje većeg učešća žena u vlasti na svim nivoima, kao i u parlamentima, pravosuđu i drugim javnim institucijama;
- preduzimanje odgovarajućih mjera za poboljšanje rodne ravnopravnosti pri zapošljavanju u javnom sektoru;
- jačanje međunarodne saradnje kroz stalnu razmjenu znanja, naučenih lekcija i dobre prakse o rodnoj ravnopravnosti i uključivanje inicijativa orodnjavanja u javne institucije.

Ovo istraživanje polazi od pet glavnih kanala definisanih gore, odgovarajući na potrebu da se, sa aspekta rodne dimenzije, unaprijedi proces sagledavanja dosadašnjih praksi u oblasti digitalnog upravljanja i uvođenje novih digitalnih servisa za građane i privredu, i podrži transformaciju javne uprave na jedinstven i sveobuhvatan način i uz primjenu rješenja koja su provjerena u okvirima najbolje međunarodne prakse. Konačno, kvalitetno sprovedeno uvođenje rodne perspektive u oblast digitalnog upravljanja predstavlja neizostavan segment razvoja državne uprave, te u tom smislu i nužnost u reformskim procesima koji prate taj proces.

Stoga se ovo istraživanje posebno usmjerava na **procjenu rodnog (i obrazovnog) jaza u digitalnoj upravi i na uvođenje rodne dimenzije u razvoj politika i sistema za automatizaciju, digitalizaciju,**

¹ 2015, OECD, Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life

vještačku inteligenciju i drugih, sa ciljem da se obezbijedi učešće žena u kreiranju, implementaciji i upravljanju STEM proizvodima i uslugama koje razvija javna uprava, kao i to da razvijene usluge prepoznaju i odgovaraju na potrebe svih građana – i muškaraca i žena. U tom cilju, procjena kapaciteta i odgovornosti institucija u stvaranju pravnog okvira za digitalno upravljanje kao i u razvoju i implementaciji e-usluga, ne može se uspješno izvršiti bez analize rodnog aspekta, digitalne pismenosti i kompetencija državnih službenika.

Kako analiza rodnog jaza u oblasti digitalnog upravljanja predstavlja veoma specifično pitanje, za potrebe ovog Istraživanja razvijena je posebna metodologija, koja u obzir uzima kako najaktuelnije svjetske prakse u ovoj oblasti, tako i trenutnu situaciju i ciljeve politike u oblasti rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori (prikazana u Prilogu 1). Rezultati istraživanja zasnovani su na analizi dostupne dokumentacije, na podacima dobijenim kroz kratke upitnike upućene svim ministarstvima, kao i na seriji dubinskih intervjua sprovednih sa predstavnicima odabranih organa javne uprave u periodu jun-septembar 2021. godine. (Spisak institucija i lica koja su učestvovala u dubinskim intervjuima i popunjavanju upitnika dat je u Prilogu 2.)

Nakon definisanja ključnih pojmova iz oblasti rodnih pitanja, ovaj Izvještaj kratko diskutuje paradigmu e-uprave i proces razvoja e-usluge sa tačke gledišta prevazilaženja rodnog jaza i orodnjavanja. Rezultati istraživanja predstavljeni su počevši od osnovnih preduslova za razvoj i implementaciju orodnjenih e-usluga: dostupnosti podataka razvrstanih po polu, i institucionalnog okvira za rodnu ravnopravnost. Zatim slijede analize orodnjenosti procesa razvoja, implementacije i monitoringa regulative kao pravnog osnova za razvoj (digitalnih) javnih usluga, te analiza rodnog jaza u dizajniranju, razvoju i upravljanju STEM proizvodima/uslugama od strane javne uprave. Sem analize samih procesa razvoja i implementacije, ovo istraživanje se bavi i analizom rodne strukture zaposlenih na ključnim radnim mjestima u nadležnim organima javne uprave, te uzima u obzir i rodne politike pri zapošljavanju u javnoj upravi kao i obrazovni jaz u nadležnim organima. Svi segmenti analize sadrže i primjere dobre prakse uočene u javnoj upravi Crne Gore. Prije izvođenja zaključaka i davanja preporuka za dalje unapređenje, izvještaj navodi odabrane primjere dobrih međunarodnih praksi koji mogu poslužiti kao inspiracija zaposlenima u javnoj upravi da dalje unaprijede svoj rad.

Izrazi koji se u ovom Izvještaju koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

1.2 Ključni pojmovi

Rodna ravnopravnost (*Gender equality*)² je stanje u kom i žene i muškarci, bez obzira na pol, imaju jednaka prava, pristup resursima, životne izgleda i mogućnosti, kao i moć da sami oblikuju svoj život i doprinose društvu, uključujući i učešće u ekonomskom životu i donošenju odluka. Rodna ravnopravnost podrazumijeva jednako vrednovanje različitih ponašanja, aspiracija i potreba, nezavisno od pola.

² <https://cdn.sida.se/publications/files/sida61852en-gender-mainstreaming.pdf>

Rodna analiza (*Gender Analysis*) je alat kojim se identifikuju razlike između žena i muškaraca u smislu društvenog položaja, pristupa resursima, ograničenja i mogućnosti, kao i raspodjele moći u nekom datom kontekstu. Jedan od ciljeva rodne analize je da često zanemarene rodne razlike učini vidljivim. Ona stvara preduslove neophodne da kreatori politika razumiju rodne nejednakosti u određenoj situaciji ili sektoru, jer ne opisuje samo trenutno stanje rodni razlika, već istražuje i njihove uzroke i posljedice. Rodna analiza predstavlja prvi neophodan korak i polaznu tačku za orodnjavanje.

Orodnjavanje (*Gender Mainstreaming*)³ se može definisati kao proces koji se primjenjuje prilikom planiranja, razvoja i implementacije zakona, podzakonskih akata, programa, politika, projekata, aktivnosti ili budžeta, u svim oblastima i na svim nivoima, a kojim se obezbeđuje rodna ravnopravnost. Cilj ovakvog pristupa je da osigura da specifični izazovi i iskustva i žena i muškaraca (i svih različitih društvenih grupa među njima) postanu integralni dio razvoja, implementacije, praćenja i evaluacije politika i programa, u korist i žena i muškarca, i bez održavanja nejednakosti. Stoga orodnjavanje nije cilj sam po sebi, već pristup za promovisanje rodne ravnopravnosti.

S obzirom na to da u velikoj mjeri zavisi od institucionalnog konteksta, orodnjavanje nailazi na velike izazove u implementaciji, posebno u državama koje nemaju dovoljno razvijene institucije, institucionalne prakse i procedure, kao i (ljudske i finansijske) kapacitete. S druge strane, poseban izazov sprovođenju orodnjavanja predstavlja i duboko ukorijenjena patrijarhalna i mizogina kultura unutar institucija, kao i otpor rodnoj ravnopravnosti onih koji donose odluke, a koji su i dalje većinom muškarci.

Međutim, kao strategija koja utiče na izmjenu postojećih procedura i praksi i njihovo rodno senzibiliziranje, orodnjavanje doprinosi reformi javne uprave insistirajući na analizi učinaka i efekata politika, na transparentnom i participativnom donošenju odluka, kao i na jasnom formulisanju ciljeva javnih politika i njihovoj senzibilnosti za pitanja roda, rodni režima i odnosa.

Jedan od primjera kako orodnjavanje utiče na praktične politike i promjenu praksi njihovog razvoja, sprovođenja i evaluacije jeste **rodno odgovorno budžetiranje** koje predstavlja primjenu orodnjavanja u fiskalnoj politici. Rodno odgovorno budžetiranje promijenilo je način na koji se osmišljava, operacionalizuje i realizuje državni ili lokalni budžet tako da on ne samo da služi ciljevima rodne ravnopravnosti, već i omogućava učešće i odlučivanje lokalne zajednice o budžetu, čini ga transparentnijim i okrenutim stvarnim i svakodnevnim potrebama građana i građanki.

Dugoročno gledano, orodnjavanje ima za cilj da transformiše diskriminatorne institucije i prakse u društvu, prepoznajući da diskriminacija može da bude eksplicitno i implicitno ugrađena u veliki broj zakona.

³ Saša Gavrić, 2020., DEMOKRATIJA I LJUDSKA PRAVA Urodnjavanje/Gender mainstreaming, Sarajevo

Procjena rodnog uticaja (*Gender Impact Assessment, GIA*)⁴ definisana je kao ex-ante evaluacija, analiza ili procjena zakona, politike ili programa koja omogućava da se na preventivan način identifikuje vjerovatnoća da data odluka ima negativne posljedice po stanje ravnopravnosti žena i muškaraca.

Centralno pitanje procjene rodnog uticaja je: Da li zakon, politika ili program smanjuje, održava ili povećava rodnu neravnopravnost između žena i muškaraca? Stoga je GIA proces u kom se neko rješenje (zakon, strategija, politika...) i posljedice koje mogu prosteći iz njegove primjene procjenjuju prema kriterijima relevantnim za rod. GIA uključuje procjenu različitih efekata (pozitivnih, negativnih ili neutralnih) primjene neke politike ili aktivnosti na rodnu ravnopravnost. Njen krajnji cilj je poboljšanje procesa planiranja i razvoja regulative, kako bi se spriječio negativan uticaj na rodnu ravnopravnost i ojačala rodna ravnopravnost kroz bolje osmišljeno i transformativno zakonodavstvo i politike.

GIA podrazumijeva dvostrani pristup: analizu trenutne rodne dimenzije politike koja se razmatra i analizu projektovanih uticaja na žene i muškarce nakon što se politika sprovede, sproveden na strukturiran, sistematski, analitičan i dokumentovan način.

1.3 E-uprava i e-usluge

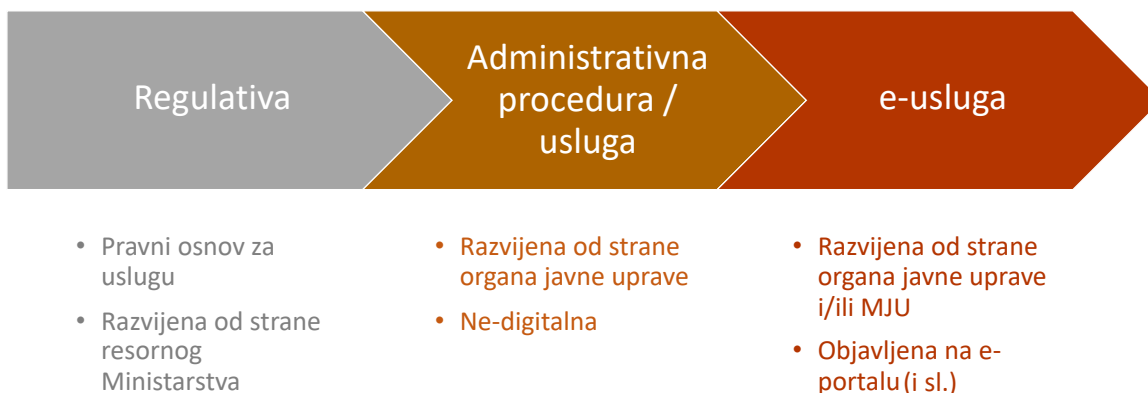
Od svog nastanka kasnih 1980-ih u Evropi i formalnog uvođenja 1993. godine od strane Vlade Sjedinjenih Američkih Država, e-uprava danas ima strateški značaj u kontekstu javne politike i modernizaciji javnog sektora. E-uprava se može definisati kao upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija (IKT) od strane vlade za pružanje i olakšavanje vladinih usluga, razmjenu informacija, komunikaciju i integraciju različitih samostalnih sistema i usluga. U ovom procesu od posebnog značaja su javni e-servisi odnosno e-usluge, koje pružaju javne agencije građanima i/ili privredi, najčešće koristeći internet kao glavni kanal pružanja e-usluga. Javne e-usluge mogu pružati vlasti različitog nivoa odnosno različitih prostornih razmjera, počevši od lokalnih aktera (npr. gradskih organizacija), preko regionalnih (na primjer okruga), do nacionalnih i međunarodnih aktera.

Bez obzira na nivo na kom se sprovodi, digitalizacija javnih usluga za cilj ima da omogući građanima bolji pristup uslugama, da poboljša protok informacija od vlade do građanina, od građana do vlade, i unutar same javne uprave, te da doprinese modernizaciji administrativnih procedura, podrži ekonomski razvoj i poveća transparentnost u sistemu. Dobro razvijene e-usluge na prvo mjesto stavljaju korisnika - čovjeka, građanina, privredu - i njegove potrebe. Stoga je u razvoj i pružanje javnih usluga neophodno uključivanje građana i privrede kako bi se odrazile njihove potrebe i povećala efikasnost, kvalitet i odziv usluga.

Međutim, svjedoci smo pojave da e-usluge ne uspijevaju na najbolji način da adresiraju potrebe čak polovine stanovništva. Naime, ukoliko se njihov razvoj i implementacija dešavaju bez

⁴ <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-impact-assessment/what-gender-impact-assessment>

uzimanja rodne perspektive u obzir, razvijene e-usluge ne uspijevaju adekvatno da odgovore na potrebe polovine stanovništva – žena, kao ni na potrebe različitih marginalizovanih grupa (LGBTQ, grupa vezanih za socijalni status, život u ruralnim područjima i slično). Da bi se analizirao i procijenio rodni jaz u oblasti digitalnog upravljanja, kao i u dizajniranju, razvoju i upravljanju STEM proizvodima / uslugama od strane javne uprave, neophodno je analizirati i procijeniti rodni jaz u cjelokupnom procesu nastanka jedne e-usluge, u regulativi na kojoj se ona bazira, kao i u institucijama koje su involvirane u njen razvoj i implementaciju. Ovaj proces, sa ključnim akterima, ilustrovan je na Slici 1.



Slika 1. Generički proces razvoja jedne e-usluge sa naznačenim glavnim akterima.

Nakon razvoja e-usluge, neophodno je pratiti njen rad te, u slučaju potrebe, modifikovati samu e-uslugu, administrativnu proceduru na kojoj se zasniva, ili sam pravni osnov (zakon, pravilnik ili slično).

Ovo istraživanje analizira rodni jaz i orodnjavanje kroz cio proces nastanka i implementacije jedne e-usluge: počevši od dostupnosti podataka razvrstanih po polu kao preduslova za bilo kakve rodno izbalansirane aktivnosti, i institucionalnog okvira za pitanje rodne ravnopravnosti, preko orodnjenosti procesa razvoja regulative i rodnog jaza u institucijama koje je razvijaju (kako regulative vezane za digitalizaciju javne uprave tako i opšte regulative), do orodnjenosti samih e-usluga i procesa njihovog razvoja, i rodne i obrazovne strukture zaposlenih u za ovo nadležnim institucijama. Rodni jaz analizira se kako sa aspekta rodne strukture zaposlenih na rukovodećim pozicijama vezanim za kreiranje i implementaciju politika i regulative i za razvoj, implementaciju i upravljanje e-uslugama, kao i sa aspekata razvijenosti rodne svijesti zaposlenih i dostupnosti rodne ekspertize, te sa aspekta zapošljavanja u javnom sektoru.

2 Rezultati istraživanja

2.1 Podaci razvrstani po polu

Podaci razvrstani po polu predstavljaju neophodan preduslov i polaznu osnovu za orodnjavanje ma koje regulative ili e-usluge. Iako MONSTAT redovno objavljuje određene statističke podatke razvrstane po polu, u mnogim oblastima nedostaju odgovarajuće detaljne statistike (na primjer u oblasti saobraćaja, energetike i drugima). **Iako za organe javne uprave postoji zakonska obaveza prikupljanja podataka razvrstanih po polu, ona se često ne ispunjava, a sankcije izostaju.** Organi javne uprave koji redovno prikupljaju podatke razvrstane po polu čine to na osnovu prirode svojih resora (na primjer, Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta redovno prikuplja podatke o školskoj djeci razvrstane po polu kako bi pri formiranju odjeljenja obezbijedilo ravnomjernu zastupljenosti dječaka i djevojčica; Institut za javno zdravlje prikuplja i svake godine objavljuje različite podatke razvrstane po polu, godištu i drugim karakteristikama koji se odnose na zdravlje stanovništva, na primjer na obolijevanje od neke bolesti). Organi javne uprave koji ne vode svoje statistike, a tražene podatke ne mogu naći kod MONSTAT, pronalaze različita rješenja: na primjer, kako bi analiziralo vlasničku strukturu preduzeća u Crnoj Gori i razvijalo različite mjere za podršku ženskom preduzetništvu, Ministarstvo ekonomskog razvoja oslanja se na podatke Uprave prihoda i carina.

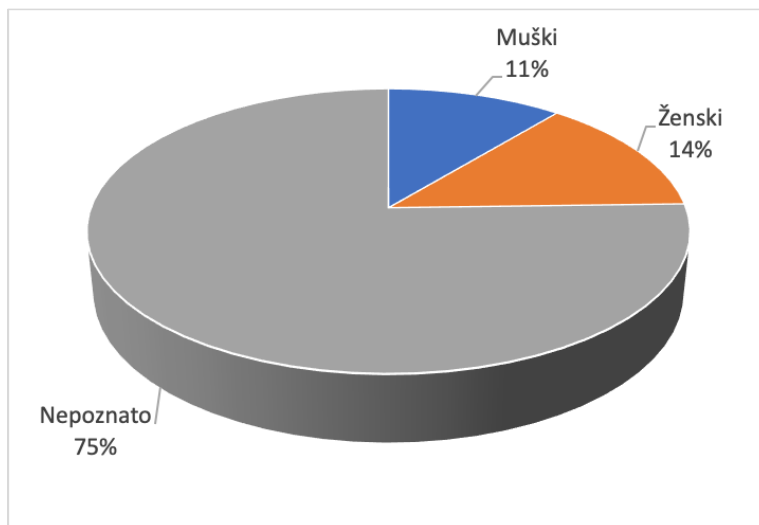
Generalno, u Crnoj Gori je **teško doći do podataka razvrstanih po polu.** Ovakvi podaci i analize najčešće su dostupni samo u okviru izvještaja po određenim strategijama, a **ukoliko u praksi ne postoji sankcija za ne-izvještavanje po polu, ono se neće ni sačinjavati.**

Što se tiče e-usluga, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija (MJUDDM), kao nadležno za portal e-uprave, **ne vodi rodno osjetljive statistike o usvajanju postojećih e-usluga.** Pri uspostavljanju portala e-uprave pol nije bio definisan kao obavezni podatak pri registraciji korisnika. Iako je naknadno uvedena obaveza unošenja podatka o polu, kao posledica ovakve inicijalne prakse pol je kod čak 75% korisnika i dalje je nepoznat, dok je raspodjela pola preostalog broja korisnika približno uniformna (Tabeli 1. i Slika 2).

Polna raspodjela korisnika ne analizira se ni u slučaju većine e-usluga koje nisu dio portala e-uprave, kao što su na primjer e-servisi Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta. Analizirali smo slučaj servisa namijenjenog **upisu djece u predškolsko i osnovno obrazovanje** gdje zahtjev mora podnijeti roditelj i došli do podatka da su **63% korisnika ove e-usluge žene. Međutim, nadležni organ ovaj podatak ne koristi ni u kakvim daljim analizama niti u daljem razvoju ove ili sličnih e-usluga.**

Tabela 1. Struktura po polu broja registrovanih korisnika na portalu e-uprave.

Pol	Broj	Procenat
Muški	8795	11.0%
Ženski	10831	13.6%
Nepoznato	60304	75.4%



Slika 2. Raspodjela po polu korisnika e-usluga na portalu e-uprave.

PREPORUKE:

- Polazeći od člana 14 Zakona o rodnoj ravnopravnosti, implementirati zakonsku obavezu prikupljanja, evidentiranja i obrađivanja podataka razvrstanih po polu, kroz primjenu zakonom propisanih sankcija, posebno u organima javne uprave;
- Podatak o polu zahtijevati kao obavezan pri registraciji korisnika na drugim portalima razvijenim od strane organa javne uprave (posebno kada se registracija vrši bez korišćenja digitalnog certifikata ili na osnovu stare lične karte).

2.2 Institucionalni okvir za rodnu ravnopravnost

U Crnoj Gori se ne primjenjuje *whole-of-government* pristup u oblasti promovisanja i monitoringa rodne ravnopravnosti. Do 2006. godine postojala je Kancelarija za rodnu ravnopravnost pri kabinetu Predsjednika Vlade, ali je od tada ova funkcija spuštена unutar nivoa ministarstva - nadležna za pitanja rodne ravnopravnosti je **Direkcija za rodnu ravnopravnost, unutar Direktorata za ljudska prava Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava. Sa sistematizirana ukupno četiri radna mjesta, resursi ove Direkcije su značajno ograničeni**, te ona ne posjeduje kapacitet potreban da bi se bavila promovisanjem i monitoringom rodne ravnopravnosti u svim organima javne uprave odnosno u drugim ministarstvima. Sem toga, **sadašnja pozicija Direkcije unutar sistema javne uprave ne podržava na optimalan način**

praćenje svih značajnih pitanja iz oblasti rodne ravnopravnosti, kako unutrašnjih pitanja Crne Gore, tako i onih vezanih za obaveze preuzete prema međunarodnoj zajednici.

Takođe, **postojeći institucionalni okvir ne podržava na sistemski način izgradnju kapaciteta u oblasti rodne ravnopravnosti**. Bavljenje rodnim pitanjem je u velikoj mjeri prepušteno resornim ministarstvima, koja se tipično ne bave ovim pitanjem na strateški i sistemski način. Veoma često **nedostaje svijest o značaju uključivanja rodne perspektive u različite aktivnosti**, već se rodno pitanje posmatra kao neka vrsta prpratne stavke kojom treba da se bavi neko drugi.

Organi javne uprave u najvećem broju slučajeva **nemaju jasno definisan mandat za vođenje rodne inicijative u svom sektoru**. Generalno, najveći broj analiziranih organa javne uprave nije na nivou sektora identifikovao specifične nedostatke, barijere i ciljeve vezane za rodnu ravnopravnost, pri čemu oko polovine ispitanika

Primjeri dobre prakse

Postoji određen broj jasno definisanih rodnih inicijativa u različitim sektorima: na primjer, **Ministarstvo ekonomskog razvoja** posebno je prepoznato po programima podrške ženskom preduzetništvu.

Ministarstvo odbrane uključilo je rodnu perspektivu u najznačajnija strateška dokumenta odbrane: **Strategijski pregled odbrane, Dugoročni plan razvoja odbrane Crne Gore 2019-2028. godine**, kao i u **Strategiju upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvu odbrane i Vojsci Crne Gore**.

tvrdi da ne postoje ograničenja koja otežavaju ili onemogućavaju kreiranje rodno zasnovanih politika, pravne regulative i/ili rodno zasnovanih e-usluga. Sa druge strane, institucije koje se aktivno bave rodnim pitanjima mnogo preciznije uspijevaju da definišu postojeće barijere i indikatore progresa (na primjer **Ministarstvo ekonomskog razvoja** i druge institucije aktivne u oblasti ženskog preduzetništva).

U svim organima javne uprave postoje imenovane kontakt osobe za rodnu ravnopravnost, ali one nemaju ni kapacitet ni potrebnu poziciju i autoritet kako bi mogle ispratiti rodnu dimenziju svih aktivnosti u resoru. Ove kontakt osobe najčešće **nemaju vidljivost, nemaju uticaj na razvoj politika, niti aktivno djeluju kao promoteri orodnjavanja unutar svojih institucija**. I pored postojanja kontakt osoba, u najvećem broju **zaposleni u javnoj upravi ne znaju gdje bi mogli da pronađu rodnu ekspertizu** (a često izjavljuju i da im nikada nije ni bila potrebna). Manji broj zaposlenih identifikuje **Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava** i/ili spoljne konsultante kao izvorišta ekspertize kojima bi se obratili, rjeđe i nevladine organizacije.

U oblasti razvoja rodno zasnovanih e-usluga, **Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija** nedavno je osnovalo **Direktorat za inovacije, inkluzivnost i otvorenost javne uprave**, sa ciljem da, između ostalog, obavlja poslove koji se odnose na razvoj i implementaciju čovjekocentričnog dizajna u kreiranju javnih politika i usluga, vršenje kvantitativnih i kvalitativnih istraživanja potreba građana, te pružanje podrške i razvijanje kapaciteta državnih službenika unutar **Ministarstva za primjene inovativnih pristupa**. Međutim, **iako je najviše rukovodstvo Ministarstva prepoznato po visokom nivou svijesti po pitanju rodne ravnopravnosti, misija Direktorata odnosi se na „građane“, bez otvaranja ikakvog prostora za različitost žena i muškaraca i njihovih potreba**. U opisu Direktorata u članu 3 Pravilnika o unutrašnjoj

sistematizaciji Ministarstva, taksativno se navode zabrana diskriminacije, poštovanje različitosti i inkluzivnog okruženja u javnoj upravi i, zasebno, lica sa invaliditetom, ali sam akt ne otvara prostora za rodno senzitivne aktivnosti niti ukazuje na njihov značaj.

PREPORUKE:

- Postojeći institucionalni okvir i pristup promovisanju i monitoringu rodne ravnopravnosti treba značajno unaprijediti, kroz uvođenje horizontalnog sistemskog rješenja na nivou kabineta predsjednika Vlade. Na ovaj način bi se, pored pratećeg povećanja autoriteta i pozitivnog uticaja na primjenu koje ono nosi, omogućili i bolja koordinacija i prenos iskustava u oblasti orodnjavanja politika između organa javne uprave.
- Polazeći od člana 3 Zakona o rodnoj ravnopravnosti definisati i dalje podzakonskim aktima razraditi konkretne obaveze svih organa javne uprave da identifikuju nedostatke i ciljeve vezane za rodnu ravnopravnost u svom sektoru, identifikuju prioritete i indikatore za mjerenje progressa, kao i jasno definišu i podijele uloge i odgovornosti za implementaciju i monitoring rodne ravnopravnosti i orodnjavanje u svom sektoru.
- U pravilnicima o unutrašnjoj sistematizaciji organa javne uprave predvidjeti radna mjesta specifično posvećena rodnoj ravnopravnosti i orodnjavanju aktivnosti organa javne uprave, te formirati mrežu ovih službenika koordiniranu sa najvišeg nivoa.

2.3 Orodnjenost procesa razvoja, implementacije i monitoringa regulative i rodni jaz u nadležnim organima javne uprave

Iako postojanje orodnjenih e-usluga ne zahtjeva obavezno i postojanje orodnjenih politika ili regulative na kojima se e-usluge zasnivaju, odnosno iako je moguće razviti orodnjene e-usluge čak i u slučajevima kada regulativa iz koje one proizilaze nije orodnjena, e-usluge se najčešće razvijaju kao digitalna verzija postojećih administrativnih usluga, koje su direktno zasnovane na postojećoj regulativi. Sem toga, bez orodnjenih politika i regulative teško da će postojati i kvalitetni podaci razvrstani po polu, neophodni za razvoj orodnjenih e-usluga. Stoga je orodnjenost regulative i samog procesa u kom ona nastaje od najvećeg značaja.

Generalno gledano, u Crnoj Gori postoji jednak pravni režim za muškarce i žene u svim oblastima. Međutim, **regulativa je najčešće rodno neutralna** (*gender-neutral, gender-blind*), a **ne orodnjena**, što, uz tradiciju, kulturu i različita očekivanja koja postoje u crnogorskom društvu, može prikrivati i dalje podržavati neravnopravnost između muškaraca i žena.

Zakon o rodnoj ravnopravnosti u Članu 3 navodi da su državni organi, organi državne uprave i lokalne samouprave, javne ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja (u daljem tekstu: organi) dužni da, radi postizanja rodne ravnopravnosti, u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka, kao i preduzimanja aktivnosti iz svoje nadležnosti ocjenjuju i vrednuju uticaj tih odluka i aktivnosti na položaj žena i muškaraca.

Međutim, **nikakva sankcija nije predviđena zakonom za nepoštovanje člana 3.** Kao rezultat, **zakoni i propisi Crne Gore najčešće samo formalno adresiraju rodnu dimenziju, kroz sadržavanje odredbe koja se odnosi na upotrebu rodno senzitivnog jezika,** što svakako nije dovoljno da bi se zakon smatrao orodnjanim.

Počevši od 2012. godine, u Crnoj Gori se **na nacionalnom nivou** procjena uticaja regulative (RIA) sprovodi u formi tzv. **light RIA, koja ne uključuje rodnu perspektivu** (vidjeti Prilog 3), dok od ljeta 2021. godine **jedinice lokalne samouprave sprovode RIA po proširenom obrascu koji sadrži i određene elemente GIA – analize rodnog uticaja akta koji se predlaže** (vidjeti Prilog 4). Iako i dalje ne odgovara *full RIA* pristupu, ovaj prošireni obrazac RIA u 6 od 7 segmenata analize (odnosno u svim sem u segmentu Monitoring i evaluacija)

uključuje dodatna pitanja vezana za rodnu dimenziju. Planirano je da se ovaj prošireni obrazac RIA počne primjenjivati i na nacionalnom nivou krajem 2021. godine.

Ono što, nažalost, karakteriše najveći broj postupaka sprovođenja RIA, bilo na nacionalnom, bilo na lokalnom nivou, je da se **procjena uticaja najčešće vrši u posljednjem momentu, pred samo slanje propisa na dalja mišljenja, formalno i bez dubljih analiza.** Kako se prošireni obrazac RIA sprovodi na lokalnom nivou tek nekoliko mjeseci, u ovom trenutku je teško izvesti robusne zaključke o njegovoj sposobnosti da uspješno adresira rodna pitanja i podrži orodnjavanje. Uvidom u svega tri dostupna obrazca popunjena u ovom periodu, može se zaključiti da **zaduženi za pripremu RIA ne razumiju dobro postavljena rodna pitanja niti vide potencijalnu rodnu dimenziju odluka koje predlažu.** Uočavaju se *gender-blind* pristup i ne razumijevanje različitih aspekata rodne dimenzije. Ovo bi moglo biti prevaziđeno planiranim unapređenjem **obuka za RIA,** koje se drže u obliku kontinuiranog programa na nacionalnom nivou u saradnji sa Upravom za kadrove, ali koje za sada **ne uključuju rodnu dimenziju.**

Primjeri dobre prakse

U oblasti ženskog preduzetništva postoji sistemski pristup orodnjavanju. U prvom koraku, široki skup aktera bio je uključen u razvoj standarda i same definicije ženskog preduzeća. Razvijena definicija uključena je u **Zakon o preduzećima i u izvještavanje banaka,** uz izmjenu uputstava koja šalje Centralna banka komercijalnim bankama, sa ciljem da se obezbijedi prikupljanje podataka razvrstanih po polu i u skladu sa definicijom. Ovi podaci omogućiće dalju rodnu analizu, te pružiti osnov za razvoj novih mjera podsticaja za pristup preduzetnica finansijama.

Takođe, postoje izolovane aktivnosti koje su u toku i koje za cilj imaju orodnjavanje različitih strategija i zakona: na primjer, kroz reformu **Zakona o radu** planira se uvođenje fleksibilnih radnih aranžmana za ostvarivanje balansa između rada i porodice, obavezno očinsko odsustvo sa posla neprenosivo na majku, te različite mjere za suzbijanje rodne diskriminacije na tržištu rada, za suzbijanje rodno zasnovanog nasilja na radnom mjestu, i druge. Takođe, planira se orodnjavanje **Strategije za javne nabavke** u smislu uključivanja seta afirmativnih mjera koje za cilj imaju da pospješue uspjeh preduzetnica u javnim nabavkama koje raspisuje javna uprava, kao jedan od najvećih finansijera biznisa u Crnoj Gori.

U Crnoj Gori postoje organi odnosno institucije u kojima se nalazi veoma značajna ekspertiza u orodnjavanju politika, na primjer: Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore - Sektor za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike; Jedinica za kontrolu kvaliteta RIA u Ministarstvu finansija i socijalnog staranja; Sekretarijat Savjeta za konkurentnost. Međutim, ove institucije **nemaju ni mandat, a ni kapacitet da sprovedu orodnjavanje pravne regulative na nivou kompletnog zakonodavstva Crne Gore.**

Kod većine ispitanika zaposlenih na rukovodećim pozicijama vezanim za kreiranje i implementaciju politika i regulative, **ne postoji razumijevanje o tome šta se podrazumijeva pod orodnjavanjem zakona niti zašto je ono značajno ili uopšte potrebno**, te smatraju da je **orodnjavanje zakona zaduženje neke druge institucije, a ne ministarstva koje je izvornik / predlagač zakona.** Generalno, zaposlenima **nedostaju znanja o orodnjavanju**, a ponajviše svijest i konkretna znanja o tome na koji način određene politike mogu (različito) uticati na žene i na muškarce.

Rodna struktura zaposlenih na rukovodećim radnim mjestima u javnoj upravi posvećenim kreiranju i implementaciji politika i regulative

Procentualno učešće žena u kreiranje politika i regulative varira i prvenstveno se odnosi na pozicije ministara i državnih sekretara: **od 12 ministarstava u sastavu Vlade Crne Gore, 7 ministara su muškarci, a 4 (odnosno 27%) žene**, dok je jedno mjesto ministra u ovom momentu upražnjeno (a vršilac dužnosti je muškarac). **Od ukupno 18 imenovanih državnih sekretara, 13 su muškarci, a 5 (odnosno 28%) su žene.** Situacija je drugačija na analiziranim rukovodećim pozicijama koje se nalaze niže u hijerarhiji ministarstava i koja se odnose na implementaciju politika i regulative: **ukupan procenat žena kreće se od 56% (Ministarstvo odbrane) do 77% (Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta).**

Ovako procentualno učešće žena u kreiranju i implementaciji politika i regulative, moglo bi da navede na pogrešan zaključak da je rodna dimenzija u svim aktivnostima analiziranih ministarstava, uključujući i orodnjavanje pravne regulative, veoma dobro zastupljena. Neophodno je naglasiti da **određena procentualna zastupljenost žena na upravljačkim radnim mjestima nije garant uspješnog uključenja rodne perspektive u rad institucija – neophodno je razviti svijest o značaju rodne perspektive i kompetencije zaposlenih za njeno uključivanje u sve aktivnosti i programe, bez obzira na pol zaposlenih.**

Primjer dobre prakse

Ženska politička mreža nastala je pod okriljem programa „Podrška antidiskriminacionim i politikama rodne ravnopravnosti“, koji finansira Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori, a sprovodi Kancelarija Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori u saradnji sa Ministarstvom pravde, ljudskih i manjinskih prava. Mreža okuplja političarke iz redova vladajućih partija i opozicije, kao i predstavnice akademske zajednice. Zahvaljujući aktivnostima i pritisku Ženske političke mreže, sve više lokalnih samouprava u Crnoj Gori opredjeljuje sredstva u svom budžetu za žensko preduzetništvo, te uvodi obavezno budžetiranje za ove namjene.

Dalje, **ne postoji zakonska kvota za uključivanje žena (ili NVO) u radne grupe za izradu zakona**, već se one najčešće formiraju samo na osnovu ekspertize. Uključenje aktera izvan javne uprave (npr. NVO ili privrede) u **proces javne rasprave** razlikuje se između različitih ministarstava. Takođe, uočavaju se i **veoma velike razlike u percepciji uključenja spoljnih aktera u proces donošenja zakona: dok predstavnici ministarstava tipično smatraju da je javna rasprava na dobar način uključila sve relevantne aktere, predstavnici privrede tipično smatraju da nisu bili uključeni ni u dovoljnoj mjeri ni pravovremeno**⁵. Konačno, treba napomenuti da u **Crnoj Gori nema nevladine organizacije isključivo posvećene orodnjavanju politika i pravne regulative**. Situacija je značajno drugačija u **oblasti ženskog preduzetništva**, gdje postoje NVO posebno posvećene ovom pitanju, a koje su već prepoznate kao stalan partner organima javne uprave u razvoju strategija, zakona i druge pravne regulative.

Primjer dobre prakse

Nevladina organizacija Asocijacija poslovnih žena, zajedno sa predstavnicima Ministarstva ekonomskog razvoja, Privredne komore i Unije poslodavaca, redovni je član radnih grupa za izradu strategija i zakona u oblasti ženskog preduzetništva, kao i aktivan učesnik u procesima javne rasprave zakona od značaja za žensko preduzetništvo.

PREPORUKE:

- Temu orodnjavanje pravne regulative izdići na viši nivo, kroz formiranje posebnog tijela sa jasno definisanim ovlašćenjima i članstvom na najvišem nivou (na primjer pri kabinetu Predsjednika Vlade).
- Uvesti sankciju za nepoštovanje Člana 3 Zakona o rodnoj ravnopravnosti. Dodatno, uključiti rodnu ravnopravnost i u neke druge zakone (na primjer u budući Zakon o Vladi), kako više ne bi bila percipirana kao *lex specialis*, već kao krovni, obavezni zakon, što će pospešiti i implementaciju samog Zakona o rodnoj ravnopravnosti.
- Uvesti obavezu rodno odgovornog budžetiranja, kao sistemsku promjenu.
- Na nivou svakog organa javne uprave definisati u okviru Pravilnika o sistematizaciji radnih mjesta poziciju(e) posvećene rodnoj ravnopravnosti i orodnjavanju, sa autoritetom da utiču na sve aspekte rada organa, te omogućiti koherentan pristup promjenama kroz formiranje mreže ovakvih eksperata.
- Uvesti obavezu uključivanja aktera iz različitih društvenih sfera, a posebno onih sa ekspertizom u orodnjavanju, u radne grupe za izradu zakona.
- Osmisliti i uvesti mjere koje će rezultovati time da se RIA sprovodi prije početka izrade propisa, kao na primjer zahtijevati izradu RIA u samoj fazi pripreme nacрта regulatornog akta.
- Na najširem nivou državnih institucija, promovisati najbolje prakse i značaj orodnjenosti pravne regulative.

⁵ Izvor: Sekretarijat Savjeta za Konkurentnost, praćenje podataka o uključenosti privrede u proces donošenja zakona na kvartalnom nivou.

2.4 Orodjenost procesa razvoja, implementacije i monitoringa e-usluga i rodni jaz u nadležnim organima javne uprave

Generalno, u Crnoj Gori se e-usluge razvijaju sa građaninom kao centrom i ne postoji dovoljno razvijena svijest o tome da e-usluge mogu biti orodnjene. U Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija **postoji razumijevanje da se treba baviti orodnjavanjem e-usluga**, i to od samog početka razvoja neke e-usluge, iako su trenutne aktivnosti usmjerene na razvoj i implementaciju čovjeko-centričnih e-usluga, bez uzimanja u obzir različitosti žena i muškaraca i njihovih potreba po ovom pitanju.

Sa druge strane, postavlja se pitanje svrsishodnosti pristupa u kom bi službenici ovog Ministarstva **bili nadležni za orodnjavanje e-usluga – inicijative za orodnjavanje treba da dolaze od resorno nadležnih institucija** iz razloga što većinu detalja vezanih za razvoj jedne e-usluge definišu upravo resorna ministarstva (izgled obrasca, informacije za krajnje korisnike i slično), dok Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija obezbeđuje alat za implementaciju e-usluge, uz korisnički interfejs koji je uniformno rješenje za portal. Konačno, u životnom ciklusu jedne e-usluge, resorna ministarstva prate i obradu pristiglih zahtjeva i imaju punu nadležnost nad razvijenom e-uslugom. Dosadašnji proces razvoja e-usluga bio je baziran najviše na zahtjevima i ekspertizi resornih ministarstava MJUDDM. Nije zabilježen **ni jedan slučaj kada su muškarci i žene odvojeno ili potencijalni korisnici iz marginalizovanih grupa bili direktno uključeni u kreiranje e-servisa.**

Sa druge strane, **postoji svijest o posebnim potrebama marginalizovanih grupa** i u kontekstu razvoja e-usluga, i to pogotovo kod ministarstava koja su po prirodi svog resora više involvirana u rad sa marginalizovanim grupama, kao što su na primjer Minisarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta, i Ministarstvo zdravlja. Kroz portal e-uprave, MJUDDM trenutno **nema mogućnost uvida u socijalni status korisnika ili slične parametre**, kako bi procijenilo stepen korišćenja razvijenih e-usluga od strane različitih marginalizovanih grupa, iako navode da se e-usluge namijenjene marginalizovanim grupama razvijaju.

Pri kreiranju digitalnih sadržaja namijenjenih svim slojevima stanovništva, kao prva prepreka navode se digitalna pismenost i izazovi vezani za dostavljanje e-usluga krajnjim korisnicima, prvenstveno pristup internetu i IKT uređajima. Većina ispitanika iz javne uprave **ne vidi nikakva ograničenja u sistemu koja bi onemogućavala kreiranje rodno zasnovanih e-usluga, iako ne vide ni potrebu za njima**, ističući da su sve e-usluge namijenjene građanima. Ovakav stav je

Primjeri dobre prakse

U slučaju **Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta** pristup marginalizovanih grupa e-uslugama odvijao se uz pomoć ljudske medijacije, gdje je ovlašćeno lice odlazilo u romska naselja sa lap top računarom i mobilnim internetom kako bi izvršilo potrebne unose.

Ministarstvo zdravlja navodi određeno negodovanje starijih i/ili digitalno nedovoljno pismenih vezano za korišćenje e-usluga, ali i svoje iskustvo da su ovakve slučajeve najčešće u praksi razrješavali promovisanjem pristupa pomoći starijima unutar porodice, odnosno preporukom da se starija lica oslone na mlađe, djecu i unuke, i uz njihovu pomoć ostvare pristup e-uslugama, čime je značajno smanjen procenat nezadovoljnih.

najvjerovatnije posljedica neprepoznavanja benefita koje orodnjeni servisi donose. Navodi se potreba za jedinstvenim informacionim sistemom, sa centralizovanim sistemom za razvoj e-usluga, što, sa druge strane, može biti veoma dobro rješenje i za buduće orodnjavanje e-usluga koje se razvijaju.

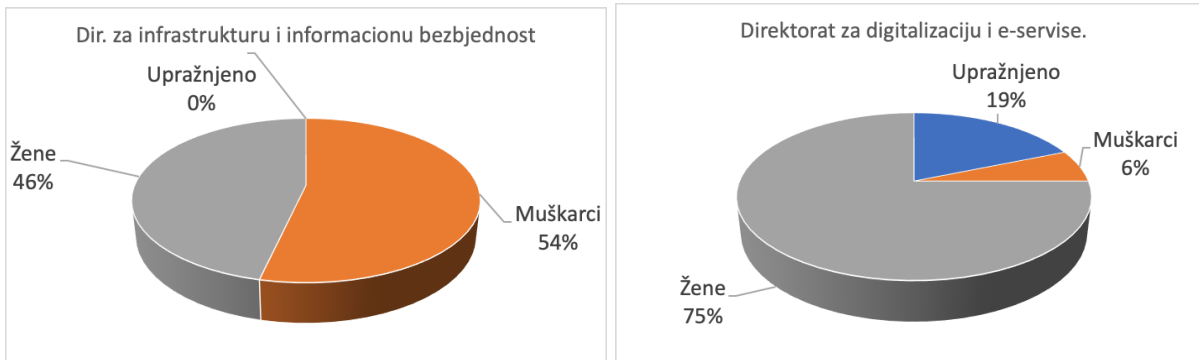
Učešće žena u razvoju, implementaciji i upravljanju e-uslugama

Kao i u zemljama u okruženju, zastupljenost žena u IT oblasti u Crnoj Gori je, generalno gledano, relativno niska. Na osnovu dostupnih podataka vezanih za upise na fakultete, za očekivati je da se ovakav trend i nastavi, obzirom da se djevojčice i djevojke rjeđe od muškaraca odlučuju za obrazovanje i karijeru u oblasti IT.

Od posebnog interesa za razvoj e-usluga i njihovo orodnjavanje je rodna struktura zaposlenih u tri organizacione jedinice MJUDDM povezane sa e-uslugama, infrastrukturom, informacionom bezbjednošću i revizijom informacionih sistema: u Direktoratu za infrastrukturu i informacionu bezbjednost, Direktoratu za digitalizaciju i e-servise i Odjeljenju za reviziju informacionih sistema, prikazana u Tabeli 2. i ilustrovana na Slici 3.

Tabela 2. Rodna struktura u tri organizacione jedinice Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija povezane sa e-uslugama, infrastrukturom, informacionom bezbjednošću i revizijom informacionih sistema

Direktorat za infrastrukturu i informacionu bezbjednost	
Ukupno radnih mjesta	28
Upražnjeno	0
Muškarci	15
Žene	13
Direktorat za digitalizaciju i e-servise	
Ukupno radnih mjesta	16
Upražnjeno	3
Muškarci	1
Žene	12
Odjeljenje za reviziju informacionih sistema	
Ukupno radnih mjesta	3
Upražnjeno	0
Muškarci	0
Žene	3



Slika 3. Rodna struktura zaposlenih u Direktoratu za infrastrukturu i informacionu bezbjednost i Direktoratu za digitalizaciju MJUDDM.

U Direktoratu za infrastrukturu i informacionu bezbjednost uočava se većinska zastupljenost muškaraca. Poređenja radi, veoma slična situacija zatiče se i u Direkciji za informaciono komunikacione sisteme i sajber bezbjednost Ministarstva odbrane gdje trenutno udio žena iznosi svega 20%. Sa druge strane, drugačiji disbalans uočava se u druge dve analizirane jedinice: svega jedan muškarac zaposlen je u Direktoratu za digitalizaciju, dok ih u Odjeljenju za reviziju informacionih sistema uopšte nema.

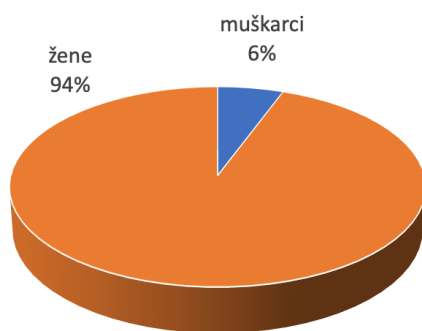
PREPORUKE:

- Kod zaposlenih u Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija, ali i u svim drugim ministarstvima koja razvijaju e-usluge, izgrađivati svijest i kapacitete za orodnjavanja e-usluga, kako u smislu rodnog balansa zaposlenih, tako i u smislu njihove **obučenosti** na ovu temu. Kao prvu mjeru uvesti da se u svim dokumentima insistira na korišćenju termina „žene i muškarci“ ili „građani i građanke“ umjesto dosadašnjeg „građani.“
 - Razviti i promovisati set preporuka o načinima orodnjavanja e-usluga, kao i njihovog prilagođavanja različitim marginalizovanim grupama.
 - Centralizovati najveći broj usluga na portal e-uprave, i definisati specifičan cilj monitoringa orodnjenosti e-usluga razvijenih od različitih organa javne uprave. U ovaj proces uključiti i e-usluge kod kojih centralizacija nije moguća, a na portalu e-uprave obezbijediti linkove do ovih usluga.
- Aktivno promovisati rodnu ravnopravnost pri zapošljavanju u djelovima javne uprave čiji je rad povezan sa e-uslugama, kao neophodan preduslov za orodnjenost e-usluga.
 - Razmotriti razvoj zakonskog okvira za primjenu pozitivne diskriminacije pri zapošljavanju kako bi se obezbijedila ravnomyerna zastupljenost muškaraca i žena na radnim mjestima vezanim za razvoj, implementaciju i praćenje rada e-usluga (i drugim).
- Kao dugoročnu mjeru, široko promovisati obrazovanje djevojčica i djevojaka u STEM oblastima, kroz različite događaje i isticanje primjera i dijeljenje iskustava uspješnih žena u STEM u Crnoj Gori i regionu.

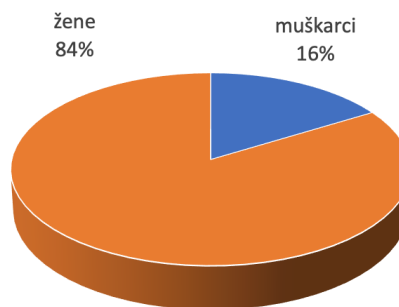
2.5 Obuke zaposlenih u javnoj upravi kao mehanizam za smanjenje rodnog jaza

Glavni nosilac stručnog osposobljavanja, usavršavanja i razvoja kadrova u javnoj upravi Crne Gore je Uprava za kadrove. Prema podacima Uprave za kadrove, u toku 2020. godine Uprava je realizovala četiri obuke na temu rodne ravnopravnosti kojima je ukupno prisustvovalo **88 polaznika (od čega 5 muškaraca i 83 žene)**, iz kategorije **visoko rukovodnog kadra, ekspertsko-rukovodnog kadra i ekspertskog kadra**, dok je na tri obuke iz ove oblasti realizovane u toku 2021. godine, prisustvovalo **49 polaznika (od toga 8 muškaraca i 41 žena)**, iz kategorije **ekspertsko-rukovodnog kadra i ekspertskog kadra**. U planu obuka za 2022. godinu nalaze se još dvije obuke na temu rodne ravnopravnosti, namijenjene državnim i lokalnim službenicima.

Raspodjela po polu polaznika kurseva iz rodne ravnopravnosti u 2020. godini



Raspodjela po polu polaznika kurseva iz rodne ravnopravnosti u 2021. godini



Slika 4. Grafički prikaz raspodjele po polu polaznika kurseva koje je iz oblasti rodne ravnopravnosti organizovala Uprava za kadrove u toku 2020. i 2021. godine

Uzimajući u obzir da, prema podacima MONSTAT iz 2020. godine⁶, žene predstavljaju 71% a muškarci 29% zaposlenih sa zvanjima državnih službenika i namještenika, na osnovu podataka Uprave za kadrove (Slika 4) može se zaključiti da **kurseve iz oblasti rodne ravnopravnosti u ogromnoj većini pohađaju polaznici ženskog pola, što se može dovesti u vezu sa uvriježenim, iako pogrešnim, mišljenjem da je rodno pitanje u stvari žensko pitanje**. Iako se uočava relativni porast procentualnog broja muških polaznika u posljednje dvije godine, i dalje je ovaj broj veoma mali i svodi se, suštinski, na izuzetke, što dodatno otežava inkorporiranje rodne perspektive u svakodnevne aktivnosti javne uprave.

Iako Zakon o državnim službenicima i namještenicima predviđa obavezu kontinuiranog usavršavanja, **odredbe Zakona koje se tiču ove teme su apstraktno definisane, zahtjev za usavršavanjem nije kvantifikovan na adekvatan način, te ne postoje zasebne obaveze koje se odnose na usavršavanje upravljačkog kadra i/ili usavršavanje u oblasti rodne ravnopravnosti**.

⁶ Žene i muškarci u Crnoj Gori, osmo izdanje, Podgorica 2020

U najvećem broju slučajeva u organima javne uprave (ministarstvima) nema planiranja ni strateškog pristupa obukama, već se službenici prijavljuju samoinicijativno i u skladu sa ličnim preferencijama. Uprava za kadrove predviđa da se u narednom periodu radi na strateškom planiranju obuka od strane organa, te se očekuje i da proces digitalizacije obuka značajno doprinese njihovom omasovljenju.

Primjer dobre prakse

Planiranje obuka iz oblasti orodnjavanja i razvoja politika rodne ravnopravnosti vrši se u Ministarstvu odbrane, gdje su za naredni period planirane sljedeće aktivnosti:

- sprovođenje programa "Mentorstvo za rodnu ravnopravnost" za visoko rukovodni i komandni kadar – 2 učesnika;
- nastavak sertifikacije rodnih trenera radi izvođenja obuka za interne potrebe – 6 zaposlenih;
- obuka o R SBUN 1325 i pratećim rezolucijama u okviru pripreme za odlazak na mandat u diplomatsko-konzularnu mrežu;
- organizacija obuka na temu rodne ravnopravnosti za lica koja donose odluke o planovima i programima edukacije i vojnih obuka – 4 lica;
- izrada vodiča ili standardnih operativnih procedura za sprečavanje diskriminacije, seksualnog uznemiravanja i zlostavljanja u MO i VCG.

PREPORUKE:

- Na nivou organa javne uprave, uvesti strateško planiranje obuka i povezati ga sa kontinuiranim praćenjem rada zaposlenih, i davanjem preporuka za unapređenje vještina i znanja službenika.
- Uvesti obavezne obuke za sve zaposlene (uključujući i rukovodeći kadar) iz oblasti rodne ravnopravnosti i orodnjavanja, koje će uključivati nekoliko nivoa (osnovni, napredni i slično), kao i zasebne obuke posvećene specifičnim temama (kao što su nasilje na radnom mjestu i druge), uz posebnu pažnju posvećenu obukama iz oblasti rodno budžetiranja.
- U programe obuka obavezno uključiti i veoma konkretne primjere iz što većeg broja različitih sektora (npr. kako izgradnja jednog fudbalskog stadiona ili jednog vrtića može različito da utiče na žene i muškarce; rodni aspekti podizanja ukupnog nivoa bezbjednosti u saobraćaju; itd.)
- Dalje graditi kapacitete institucija da sprovode RIA/GIA kroz posebno osmišljene programe obuka, sa posebnim fokusom na razvoj rodno-specifičnih parametara i indikatora, orodnjavanje regulative, orodnjavanje budžeta, i koji će uključivati što veći broj konkretnih primjera dobro urađene GIA i orodnjenih propisa.
- Digitalizovati (osnovne) programe obuke, u cilju omasovljenja.

2.6 Rodna ravnopravnost pri zapošljavanju u javnoj upravi

Uprava za kadrove kao nadležna za zapošljavanje u javnoj upravi, vodi računa o tome da komisije za izbor kandidata sadrže predstavnike oba pola. Članovi komisija za izbor kandidata prolaze obuke vezane za procedure i zapošljavanje zasnovano na kompetencijama, ali ove **obuke ne**

sadrže segment vezan za rodnu ravnopravnost koji bi omogućio da komisije aktivno integrišu principe rodne ravnopravnosti u proces zapošljavanja.

Pri zapošljavanju, vrijednosti i principi organa javne uprave deklarativno integrišu rodnu ravnopravnost u smislu jednakog tretmana kandidata oba pola. Međutim, iako postoje adekvatni akcioni planovi i strategije za reformu javne uprave, **ne postoji zakonski okvir za afirmativnu akciju po polu prilikom zapošljavanja**, te se pozitivna diskriminacija ne primjenjuje kao jedan od alata za postizanje ravnomjernije zastupljenosti muškaraca i žena u različitim organima javne uprave. Zapošljavanje se najčešće vrši isključivo po ekspertizi, bez afirmativne rodne akcije, i uz uvjerenje da sistem treba pustiti da funkcioniše na organski način, a veoma rijetko se sreće razumijevanje da je pitanje rodne ravnopravnosti razvojno pitanje koje se tiče cijelog društva ne samo žena.

Statistike Uprave za kadrove o prijavljenim i izabranim kandidatima razvrstane po polu prikazane su u Tabeli 3, sumirane po nivoima odlučivanja kojima otvorena pozicija pripada.

Tabela 3. Podaci Uprave za kadrove o broju prijavljenih i broju izabranih kandidata u 2020. godini, razvrstani po polu

	PRIJAVLJENI			IZABRANI		
	Br. žena	Br. mušk.	ODNOS ž/m	Br. žena	Br. mušk.	ODNOS ž/m
Ukupno	2146	1197	1.79	521	329	1.58
Nivo odlučivanja + Viši operativni nivo	97	138	0.70	40	49	0.82
Nivo odlučivanja	61	113	0.54	21	36	0.58
Viši operativni nivo	36	25	1.44	19	13	1.46

Uočava se da se, **gledajući ukupno, skoro 1.8 puta više žena nego muškaraca prijavilo na otvorene pozicije**. Ovaj odnos odlikava se i u broju izabranih kandidata, gdje iznosi 1.58. Međutim, značajna odstupanja uočavaju se kada se posmatra rodna struktura kandidata koji su se prijavili na pozicije na nivou odlučivanja (ataše, direktor, direktor uprave policije, generalni direktor, generalni sekretar, načelnik) i na pozicije na višem operativnom nivou (pomoćnik direktora, šef), gdje sa 1.8 pada na 0.7. Odnos je još nepovoljniji kada se posmatraju samo pozicije na nivou odlučivanja, gdje iznosi 0.54: **skoro duplo više muškaraca nego žena prijavilo se na najviše pozicije, što se zatim oslikalo i na izabrane kandidate, doprinoseći dalje rodnoj neravnopravnosti na najvišim nivoima odlučivanja**. Uzrok ovakve neravnomjerne zasupljenosti muškaraca i žena može se naći i u ambijentu za napredovanje, uslovima rada, i različitom balansu između privatnog i javnog života koji postoji za muškarce i žene.

Konačno, po pitanju napredovanja u karijeri u organima javne uprave, ispitanici koji su senzitivisani za rodno pitanje, iznose stav da **rodna diskriminacija u napredovanju u karijeri obrnuto zavisi od kvaliteta rada i kompetencija zaposlenog**. Naime, muškarci čiji je rad prosječnog kvaliteta će biti unapređivani po nekoj vrsti automatizma, jer postoji uvjerenje da će

se lakše nego žene nositi sa povećanim zahtjevima koji dolaze sa višim radnim mjestom. Sa druge strane, zaposlene žene će napredovati samo ako je njihov rad vanserijskog kvaliteta, ako su ambiciozne i aktivno se trude da izgrade svoju karijeru. Ukoliko je njihov rad prosječnog kvaliteta, unapređenja će ih najčešće zaobilaziti. Dakle, u sistemu se uočava specifična diskriminacija prema ženama sa prosječnim, uobičajenim kvalitetom rada i kompetencijama, koja im ne omogućava da dobiju jednaku šansu za napredovanje kao njihove muške kolege istih kvaliteta.

PREPORUKE:

- Podići svijest donosilaca odluka na najvišem nivou (predsjednik Vlade, ministri) o značaju integrisanja rodne ravnopravnosti u sve aspekte rada javne uprave, kroz redovno iznošenje podataka na sjednicama Vlade vezanih za ostvarivanje rodne ravnopravnosti, pogotovo podataka vezanih za zapošljavanje i obuke.
- Ohrabriti žene da se prijavljuju na pozicije na najvišem nivou odlučivanja, kroz promovisanje primjera dobre prakse i iskustava uspješnih žena.
- Integrisati rodnu dimenziju u obuke Uprave za kadrove namijenjene članovima komisija za izbor kandidata za zapošljavanje u javnoj upravi, sa posebnim akcentom na značaj i mehanizme za postizanje rodne ravnopravnosti.

2.7 Obrazovni jaz u nadležnim organima javne uprave

Danas se u javnim upravama razvijenih zemalja sreće sve veći broj zaposlenih koji su obrazovani u STEM oblastima (*Science, Technology, Engineering, Mathematics* - nauka, tehnologija, inženjering, matematika). Na primjer, oko 15. 9% zaposlenih u javnoj upravi SAD posjeduje STEM ekspertizu, dok u Južnoj Koreji ovaj broj raste do oko 30%⁷. Uključivanje STEM eksperata u javnu upravu danas se prepoznaje kao pitanje konkurentne prednosti jedne nacije u odnosu na druge: ne samo da omogućavaju razumijevanje određenih političkih pitanja koja se odnose na nauku i tehnologiju i nude jedinstven uvid u buduće implikacije razvoja nauke i tehnologije, STEM eksperti donose i različit pogled na probleme politike.

I pored toga, u velikom broju zemalja uključujući i Crnu Goru, ne postoje kvalitetni statistički podaci o STEM kvalifikacijama u javnoj upravi, a ovo istraživanje predstavlja prvi korak u tom pravcu. Obrazovna struktura kadrova u organima javne uprave analizirana je na osnovu Pravilnika o sistematizaciji radnih mjesta, kao i na osnovu dostavljenih podataka o zaposlenima na radnim mjestima vezanim za kreiranje i implementaciju politika i regulative, i rad na e-uslugama. Obrazovni profili zaposlenih grupisane su u tri oblasti: DH - društveno-humanističko polje, STEM = prirodno-matematičko i tehničko-tehnološko polje, dok je treća kategorija resorno specifična (na primjer polje medicine i farmacije u slučaju Ministarstva zdravlja, odnosno Vojna akademija u slučaju Ministarstva odbrane) i prikazani u Tabeli 4.

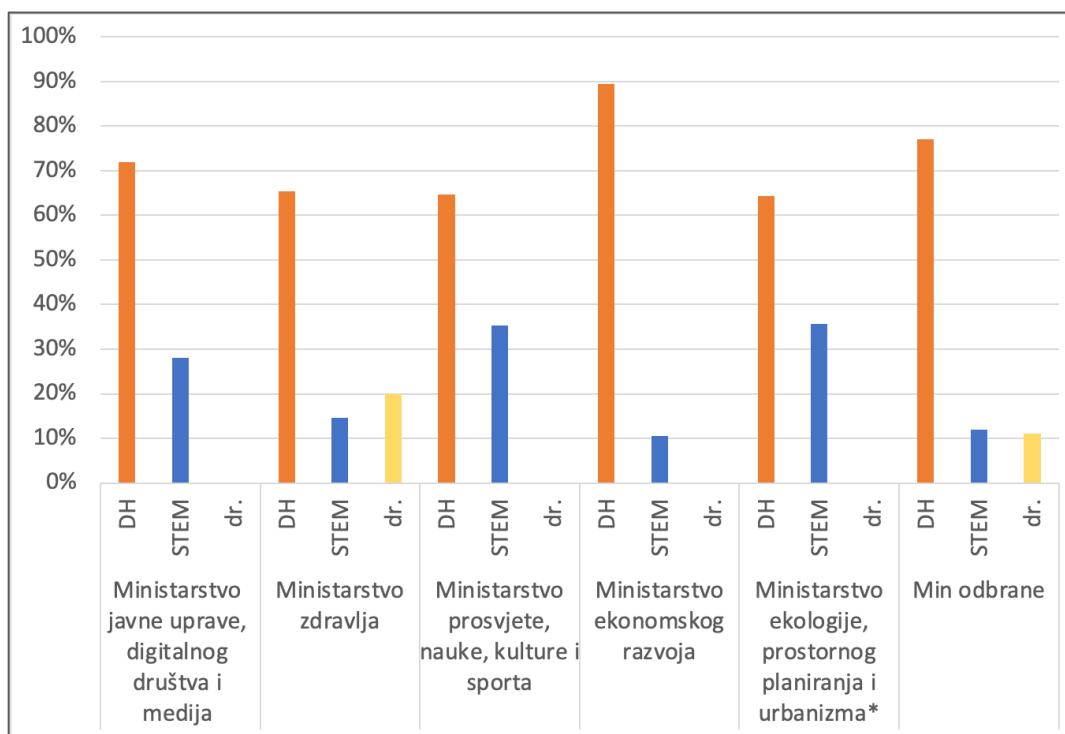
⁷ STEM professionals in the UK civil service - an international comparative study, Policy Links Unit, IfM ECS, University of Cambridge, July 2021

Tabela 4. Obrazovna struktura kadrova u analiziranim organima javne uprave

Oblast obrazovanja	Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija			Ministarstvo zdravlja			Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta			Ministarstvo ekonomskog razvoja			Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma*			Min odbrane		
	DH	STEM	dr.	DH	STEM	dr.	DH	STEM	dr.	DH	STEM	dr.	DH	STEM	dr.	DH	STEM	dr.
Ukupno zaposlenih	92	36	0	36	8	11	11	6	0	152	18	0	9	5	0	91	14	13
Procent	72%	28%	0%	65%	15%	20%	65%	35%	0%	89%	11%	0%	64%	36%	0%	77%	12%	11%

*Napomena: U slučaju Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, podaci se odnose samo na Direktorata za projekte i informacione sisteme i Službu za tehničku podršku.

Radi lakšeg poređenja, normirana relativna zastupljenost različitih obrazovnih profila prikazana je na Slici 5. Može se uočiti da **procent zaposlenih u javnoj upravi obrazovan u STEM oblastima iznosi od 10% do 36%**. Međutim, **kako većina ovog kadra radi u direkcijama vezanim za IT, zastupljenost STEM eksperata na nivou odlučivanja u javnoj upravi Crne Gore je izuzetno mala.**



Slika 5. Relativna raspodjela zaposlenog rukovodnog kadra analiziranih ministarstava po obrazovnom profilu. (DH = društveno-humanističko polje, STEM = prirodno-matematičko i tehničko-tehnološko polje;) U slučaju Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, podaci se odnose samo na Direktorata za projekte i informacione sisteme i Službu za tehničku podršku. U slučaju Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija, podaci se odnose na Direktorata za infrastrukturu i informacionu bezbjednost, Direktorata za digitalizaciju i e-servise i na Odjeljenje za reviziju informacionih sistema.

Iako oko polovine ispitanika uviđa benefite koje zapošljavanje lica obrazovanih u STEM oblastima u javnu upravu na mjestima koja nisu u direktnoj vezi sa IT, kao što su sistematičnost, analitičnost i druge, vladini mehanizmi zapošljavanja nisu dizajnirani da ciljaju na one sa STEM kvalifikacijama. Ovo je u velikoj mjeri **onemogućeno i Pravilnicima o sistematizaciji radnih mjesta koji na najvećem broj pozicija zahtijevaju lica obrazovana u DH polju**. Problem neodgovarajućih obrazovnih profila u nekim Pravilnicima o sistematizaciji uočava i Uprava za kadrove, za sada bez većeg odjeka. Druga prepreka zapošljavanju STEM eksperata su relativno niske zarade u javnoj upravi, u poređenju sa privatnim sektorom. Po ovom pitanju, treba ukazati na prakse zemalja poput Singapura koje za STEM profesionalce u javnoj upravi koriste usklađivanje plata sa tržišno konkurentnim stopama.

PREPORUKE:

- Na svim nivoima podići svijest o značaju zapošljavanja STEM eksperata u organima javne uprave (mimo IT sektora) kroz isticanje najboljih primjera svjetske prakse.
- Izmijeniti postojeće Pravilnike o sistematizaciji organa javne uprave, tako da na svim mjestima na kojima je to moguće omogućuju zapošljavanje i lica obrazovanih u STEM oblastima.
- Omogućiti usklađivanje plata STEM eksperata u javnoj upravi sa tržišno konkurentnim stopama.

3 Primjeri dobrih međunarodnih praksi

Ovo poglavlje ukazuje na neke primjere dobre prakse koji postoje na međunarodnoj sceni, a koji se odnose na različite aspekte orodnjavanja politika i e-usluga – od analize stanja rodne ravnopravnosti unutar pojedinih institucija, preko različitih praksi u sprovođenju analize rodnog uticaja u procesu razvoja regulative, do orodnjavanja pravne regulative i e-portala namijenjenih ženama.

3.1 Dijagnostički alat za rodnu ravnopravnost

Vlada Australije i Agencija za rodnu ravnopravnost na radnom mjestu (*The Workplace Gender Equality Agency, WGEA*), razvili su Dijagnostički alat za rodnu ravnopravnost (*Gender Equality Diagnostic Tool*) koji služi za analizu stanja rodne ravnopravnosti i detekciju i lociranje rodnog jaza unutar organizacije i koji se može, u originalnoj ili modifikovanoj formi, koristiti za brzu i jednoobraznu samoprocjenu organa javne uprave i drugih institucija. Ovaj dijagnostički alat zasniva se na setu jednostavnih da/ne pitanja grupisanih u 17 fokus grupa za rodnu ravnopravnost:

1. Strateško usklađivanje rodne ravnopravnosti i poslovnih prioriteta
2. Liderstvo i odgovornost
3. Rodna ravnopravnost u platama
4. Rodni sastav radne snage
5. Podrška za brigu o djeci, starijima ili osobama sa invaliditetom
6. Integrisanje fleksibilnog radnog vremena
7. Sprečavanje uznemiravanja i diskriminacije na osnovu pola, seksualnog uznemiravanja i maltretiranja
8. Podrška zaposlenima koji doživljavaju nasilje u porodici
9. Profesionalni razvoj, umrežavanje, mentorstvo, sponzorstvo
10. Primjena rodne perspektive na sve politike i strategije
11. Zapošljavanje, odabir i napredovanje
12. Upravljanje talentima i planiranje sukcesije na radnom mjestu
13. Obuka o rodnoj ravnopravnosti na radnom mjestu
14. Primjena rodne prizme na svakodnevne operacije
15. Primjena rodne prizme na povremene, ugovorene i kratkoročne poslove, zasnovane na zadacima
16. Upravljanje promjenama van radnog mjesta
17. Primjena rodne prizme na spajanja, akvizicije i restrukturiranja

Za svaku oblast od interesa, dato je dodatno objašnjenje kao i predlog podataka koji se trebaju prikupiti i analizirati kako bi se kvalitetno odgovorilo na postavljena pitanja. Odgovarajući sa da ili ne, korisnik sakuplja poene u svakoj od 17 oblasti pojedinačno, omogućavajući na taj način organizaciji da identifikuje oblasti koje treba da prioritizuje u daljem razvoju svojih rodni

strategija. Pitanja nose različit broj poena, od 1 do 4, u zavisnosti od uticaja koji imaju na datu oblast. Primjer pitanja za jednu od fokus oblasti prikazan je na Slici 6.

Focus Area 10

Applying a gender lens to all policies and strategies

Progress towards sustainable gender equality, diversity and inclusion requires a gender equality lens to be integrated into the design and operation of key policies, strategies and processes across the whole organisational system and employee life cycle.

Applying a gender lens simply means considering gendered differences as a variable that should be considered during decision making or organisational analysis.

Suggested data sources

- relevant gender equality policy documents and references including remuneration policy, promotions, rewards policy and flexible working policies
- allocation of key project work/assignments to key customers/clients by gender
- organisational culture measures or engagement data showing perceptions of gender equality and experiences of inclusion in practice.

		SCORE	
A	Does your organisation have a gender equality policy and/or strategy?		NO = 0 points YES for A = 1 point each YES for B = 2 points each YES for C = 3 points each YES for D = 4 points each
B	Does your organisation have policies for flexible working, parental leave, recruitment, promotion and remuneration?		
C	Has your organisation taken action to eliminate gender biases identified in the analysis of your systems and processes?		
C	Does your organisation regularly conduct policy audits and reviews with a gender equality lens, including recruitment and selection, performance management, remuneration, training and development, talent identification, leadership capability models and career structure?		
D	Does your organisation regularly engage with peers to determine industry best practices on incorporating gender equality into the development of policies and procedures?		
D	Does your organisation regularly apply a gender lens to the review and amendment of policies and processes?		
TOTAL SCORE		0	

Slika 6. Pitanja za samo procjenu u okviru fokus grupe 10, sa primjerom poena sa različitim težinskim faktorima.

Ukupno osvojeni broj poena definiše nivo organizacije u adresiranju pitanja rodne ravnopravnosti, i to kroz sljedeće kategorije:

1. Ispunjava minimalne zahtjeve – organizacija je u skladu sa minimalnim zakonskim zahtjevima.

2. Aktivna - na ovom nivou primjena strateškog pristupa pomoći će da se ideje pretvore u djela. Jasno saopštavanje posvećenosti organizacije promovisanju rodne ravnopravnosti pomoći će joj da stekne podršku zaposlenih i pripremi se za proces promjene.
3. Strateška – usklađivanje na nivou cijele organizacije između rodne ravnopravnosti i poslovnih prioriteta je uspješno uspostavljeno.
4. Vodeća praksa – organizacija je sveobuhvatno adresirala sve aspekte rodne ravnopravnosti, od usklađenosti do integrisanog strateškog pristupa.

Dalje, dobijeni rezultati mogu se koristiti i kao polazna osnova za primjenu Vodiča za razvoj strategije rodne ravnopravnosti (*Gender Equality Strategy Guide*) koji je također razvila WGEA, sa ciljem da pomogne organizacijama da razviju relevantne i prilagođene strategije kojima će adresirati dijagnostikovane rodne nejednakosti. Pored razvoja strategija, ovaj alat može se koristiti i kao dio regularnog procesa evaluacije organizacije.

Konačno, organizacijama koje su pozitivno odgovorile na većinu pitanja u svim oblastima, WGEA nudi da se prijave za *WGEA's Employer of Choice for Gender Equality Citation program* – vodeći program za prepoznavanje najboljih prakse koji ohrabruje i promoviše aktivnu posvećenost dostizanju rodne ravnopravnosti kod poslodavaca u Australiji.

3.2 Evropska iskustva u sprovođenju analize rodnog uticaja u procesu razvoja regulative

U ovom poglavlju prikazane su neke od najboljih međunarodnih praksi vezanih za sprovođenje analize rodnog uticaja (*Gender Impact Assessment, GIA*) u procesu razvoja regulative.

U Švedskoj, obavezujući propisi nalažu da se GIA mora sprovesti na prijedlozima svih politika koje potencijalno mogu da utiču na rodnu ravnopravnost. Neophodno je izvršiti procjenu da li predloženi zakon i njegovi očekivani ishodi doprinose postizanju ciljeva rodne ravnopravnosti ili potencijalno ometaju njihovo ispunjenje. U cilju podrške procesu sprovođenja GIA, eksperti Odeljenja za rodnu ravnopravnost organizuju posebne treninge i radionice za zaposlene u resornim ministarstvima na ovu temu. Odjeljenje za rodnu ravnopravnost također održava i opšte obuke o rodnoj ravnopravnosti, integrisanju ravnopravnosti polova i rodnom budžetiranju za sva ministarstva u okviru vladinih kancelarija Švedske. Resorna ministarstva također mogu angažovati spoljne konsultante ili stručnjake za podršku i obuku u vezi sa specifičnim izazovima rodne ravnopravnosti (na primjer kako raditi sa podacima razvrstanim po polu).

U Austriji, od 1. januara 2013. godine svi novi zakoni, sve izmjene zakona i propisa, kao i veliki ugovori o ulaganjima ili nabavkama na saveznom nivou moraju uključivati obaveznu ex-ante procjenu uticaja na rodnu ravnopravnost, zajedno sa drugim procjenama potencijalnih socioekonomskih i ekoloških uticaja.

U Španiji se sprovodi ex-ante GIA zasnovana na indikatorima za procjenu sadašnje situacije, predviđenih rezultata i njihovog uticaja. Javna uprava Španije prepoznaje ogroman značaj sprovođenja GIA, posebno u slučaju zakonodavstva koje se obično ne smatra rodno povezanim, poput na primjer saobraćaja.

U Danskoj, GIA se sprovodi na osnovu Vodiča o procjeni rodno uticaja u javnom sektoru (*The Guidance on How to Perform Gender Impact Assessments in the Public Sector*) koji je razvilo Ministarstvo za ravnopravnost polova 2013. godine, a koji definiše korake u vremenu koje je neophodno sprovesti da se: (1) donese odluka da li je potrebno sprovesti GIA i (2) da se uspješno sprovede sama GIA.

Ovaj proces sprovodi se u tri koraka, strukturirana oko nekoliko pitanja. U prvom koraku, predlog zakona podvrgava se provjeri u obliku testa relevantnosti, kako bi se utvrdilo da li je GIA neohodna ili ne. U ovom koraku, potrebno je odgovoriti na sljedeća pitanja:

- Na koga će zakon odnosno predložene mjere uticati?
- Postoje li razlike između žena i muškarca u pogledu uslova, ponašanja i/ili preferencija, potreba i mogućnosti, u oblastima na koje će zakon/mjera uticati?

Na osnovu odgovora na ova pitanja, obavezno potkrijepljenih relevantnim podacima i statistikama, utvrđuje se da li se prelazi na sljedeći korak ili ne.

Drugi korak odnosi se na određivanje opsega (*scoping*), i sprovodi se kroz odgovaranje na sljedeća pitanja:

- Da li postoje direktne rodne posljedice predloga zakona?
- Da li postoje indirektne rodne posljedice predloga zakona?
- Da li postoje kratkoročne rodne posljedice predloga zakona?
- Da li postoje dugoročne rodne posljedice predloga zakona?

U zavisnosti od odgovora na ova pitanja, donosi se odluka da li treba sprovesti samu GIA, koja se odvija u koraku tri.

Korak tri (GIA) podrazumijeva sofisticiraniju procjenu, koja je fokusirana oko sljedećih pitanja:

- Da li žene i muškarci imaju različite uslove, ponašanje, sklonosti i potrebe u oblasti na koju predlog utiče?
- Kako izgledaju ove preferencije?
- Koja nova prava, obaveze i mogućnosti žene i muškarci stiču predlogom zakona?
- Kako će to uticati na pristup žena, muškaraca, djevojčica i dječaka: obrazovanju, tržištu rada, porodijskom odsustvu/očinstvu, odsustvu, brizi o djeci, penziji, prihodima od transfera i subvencijama, porezima, taksama, platama, društvenom životu, slobodnom vremenu, različitim oblicima učešća u društvu?
- Kako će to uticati na demokratske procese, stanovanje, zdravlje, sigurnost (nasilje, stope kriminala, maltretiranje i uznemiravanje), mobilnost (transport), inovacije (tehnologija i preduzetništvo)?

3.3 Prilagođeni *one-stop-shop* portali za servise namijenjene ženama

U Australiji, gdje su nacionalne i državne vlade postavile *one-stop-shop* („sve na jednom mjestu“) portale kako bi pomogle građanima da, u različitim životnim fazama, zadovolje svoje potrebe i prioritete vezane za usluge, uvođenje naprednih funkcija pretraživanja doprinijelo je unapređenju iskustva žena kao korisnika ovih usluga.

U Republici Koreji, Ministarstvo za rodnu ravnopravnost i porodicu razvilo je jedinstveni *one-stop-shop* portal za sve usluge namijenjene ženama, pod nazivom Ženska mreža (*Women's Net*). Ključne karakteristike ovog portala uključuju:

1. linije menija koje kategorišu usluge prema ključnim ciljnim grupama - zaposlene žene, majke, žene koje se odmaraju od karijere, imigrantkinje, žene koje su dio multikulturalnih porodica, majke itd.
2. usluge koje se odnose na zadovoljavanje potreba i prioriteta žena u različitim životnim dobima.
3. linkove ka različitim društvenim mrežama i srodnim aplikacijama za pametne telefone za pružanje mobilnih usluga.
4. integraciju sa nacionalnim *one-stop-shop* portalom koji sadrži sve usluge vlade za građane.

Njemačka i Austrija su još 2010. godine uspostavile nezavisne portale za razvoj svijesti o rodnoj ravnopravnosti i pružanje informacija o uslugama usmjerenim na žene. Na primjer, web stranica frauen.bka.gv.at u Austriji podržava ravnopravnost polova kroz pružanje informacija o aktuelnim vladinim inicijativama, poput „Jednake plate i transparentnost prihoda za žene“ i zakona „Novo dijete“. Veb stranica promovira program koji roditeljima pruža dodatni prihod tokom prvih 14 mjeseci života djeteta, podržavajući majke, očeve i samohrane roditelje u teškim ekonomskim vremenima.

3.4 Orodnjavanje i rodna ravnopravnost u naučnim istraživanjima Evropske Unije

Rodna ravnopravnost i orodnjavanje prepoznati su na nivou Evropske Unije kao nezamjenljivi mehanizmi za sprečavanje rasipanja talenata, diverzifikaciju pogleda i pristupe u naučnim istraživanjima i podsticanje izvrsnosti. Iako razvijen u posebnom kontekstu istraživačkih organizacija i visokoškolskih ustanova, Plan ravnopravnosti polova (*Gender Equality Plan, GEP*) koji Evropska komisija predlaže da usvoji svaka institucija, predstavlja primjer dobre prakse koji po svom metodološkom pristupu prevazilazi okvir naučnih istraživanja i visokoškolskog obrazovanja, te može poslužiti i kao smjernica organima javne uprave za razvoj sopstvenih politika u oblasti orodnjavanja i rodne ravnopravnosti.

Plan ravnopravnosti polova (GEP) je skup akcija koje za cilj imaju:

1. Sprovođenje procjene uticaja/revizije postupaka i praksi radi utvrđivanja rodne pristrasnosti (*gender bias*);
2. Identifikovanje i sprovođenje inovativnih strategija za ispravljanje bilo koje pristrasnosti;
3. Postavljanje ciljeva i praćenje napretka putem indikatora.

Ovaj skup akcija, koje mogu imati različite stepene složenosti, za cilj ima da artikuliše strateški pogled institucije usmjeren na postizanje rodne ravnopravnosti. Inicijative kao što je usvajanje Povelje ili pridržavanje opštim ciljevima rodne ravnopravnosti, same po sebi ne predstavljaju

strategiju ili plan rodne ravnopravnosti, jer nisu materijalizovane kroz konkretan niz koraka i radnji koje treba preduzeti.

Iz istog razloga, šira strategija raznolikosti ili anti-diskriminacije i/ili plan koji se, između ostalih pitanja, bavi i rodnim, nisu automatski jednaki postojanju GEP. Ako se strategija ne oslanja na dovoljno podataka o polu, i samo se bavi rodom kroz ograničen broj mjera i pokazatelja, malo je vjerovatno da će se rodna ravnopravnost zaista postići.

Opseg GEP može značajno varirati, u zavisnosti od vrste organizacije, institucionalnog konteksta u kome se sprovodi, disciplina kojima se bavi ili vrste rodnih pristrasnosti i nejednakosti identifikovanih u fazi analize.

Načini na koji se rješavaju rodne pristrasnosti i nejednakosti takođe mogu varirati, zajedno sa izabranim pristupom i dostupnošću interne ili eksterne rodne ekspertize. Od skora se rodna pristrasnost i nejednakost sve više analiziraju uzimajući u obzir i njihova ukrštanja sa drugim osnovama nejednakosti kao što su invaliditet, starost, seksualna orijentacija, religija ili etnička pripadnost. Rješavanje drugih nejednakosti koje se ukrštaju sa polom može ponuditi efikasne poluge za promjene, a takođe može inspirisati i sveobuhvatne akcije i strategije. Ipak, treba uzeti u obzir da ovakav pristup zahtijeva i više analitičkih resursa, podataka i širi opseg stručnosti od rješavanja rodnog pitanja odvojeno od drugih osnova nejednakosti.

Razvoj GEP može se podijeliti u različite korake ili faze, od kojih svaka zahtijeva posebne vrste intervencija:

- Faza analize, u kojoj se prikupljaju podaci razvrstani po polu; vrši se kritička procjena procedura, procesa i praksi, u cilju otkrivanja rodnih nejednakosti i rodne pristrasnosti;
- Faza planiranja, u kojoj se definišu ciljevi, postavljaju ciljne vrednosti, osmišljavaju aktivnosti i mjere za otklanjanje identifikovanih problema, opredjeljuju resursi, dodjeljuju odgovornosti i definišu rokovi;
- Faza implementacije, u kojoj se sprovode aktivnosti i ulažu naponi kako bi se postepeno proširila mreža aktera;
- Faza praćenja, u kojoj se redovno prate i procjenjuju sam proces sprovođenja GEP i načinjeni napredak. Na osnovu rezultata praćenja, unapređuju se mjere sa ciljem optimizacije rezultata.

GEP je zvanični i javni dokument, potpisan od strane najvišeg rukovodstva i objavljen na web stranici institucije. Minimalno, GEP mora da sadrži sljedeće elemente:

- Namjenski resursi: posvećeni ljudski resursi i rodna ekspertiza za primjenu GEP;
- Prikupljanje i praćenje podataka: podaci o zaposlenima razvrstani po polu; polugodišnje i godišnje izvještavanje na osnovu definisanih indikatora;
- Obuka: Podizanje svijesti i obuke o rodnoj ravnopravnosti i nesvjesnim rodnim pristrasnostima, za zaposlene i rukovodeći kadar (donosioce odluka);
- Oblasti koje GEP adresira putem konkretnih mjera i ciljeva, minimalno:
- ravnoteža između privatnog i poslovnog života i organizaciona kultura;

- rodna ravnoteža u liderstvu;
- ravnopravnost polova pri zapošljavanju i napredovanju u karijeri;
- integracija rodne dimenzije u ključne aktivnosti institucije;
- mjere protiv rodno zasnovanog nasilja, uključujući seksualno uznemiravanje.

3.5 Rodna dimenzija u oblasti izgradnje saobraćajne infrastrukture

Ministarstvo saobraćaja i veza Republike Srpske je 2011. godine sprovelo prvu analizu potreba žena u ruralnim sredinama sa aspekta saobraćaja i saobraćajne infrastrukture. Ova analiza nije bila velikog obima, ali su njeni nalazi značajni jer se po prvi put razmatrala materija koju, po pravilu, na prvi pogled niko ne dovodi u vezu sa rodnom ravnopravnošću - pitanja putne infrastrukture, javnog prevoza, željezničkog saobraćaja, telekomunikacija, medija i poštanskog saobraćaja, te učešća žena u definisanju prioriteta saobraćajne i komunikacione infrastrukture. Analizom su utvrđeni niska mobilnost žena koje žive na selu i nedovoljna dostupnost javnog prevoza i drugih vidova saobraćaja što utiče na pristup ekonomskom osnaživanju i obrazovanju, zdravstvenim i drugim uslugama. Iako je rasprostranjenost i pristupačnost telekomunikacione mreže relativno visoka, postoje ograničenja u pristupu internetu i nepoznavanje ili slabo poznavanje rada na računaru. Žene su nedovoljno aktivne u zajednici uslijed nedostatka slobodnog vremena, opterećenosti privatnim i poslovnim obavezama i nedostatka prevoza. Veoma malo žena učestvuje u definisanju prioriteta za izgradnju saobraćajne mreže i putne infrastrukture iako se žene generalno slažu u tvrdnji da je to na vrhu prioriteta za poboljšanje života u seoskim područjima.

U zaključcima ove analize konstatovano je sljedeće:

- neophodno je da se u buduću sva istraživanja o pitanjima saobraćaja i saobraćajne infrastrukture posmatraju i sa rodnog aspekta;
- izgrađena i kvalitetna saobraćajna infrastruktura, pristupačan i kvalitetan javni prevoz su od velikog značaja za žene koje žive na selu, jer su zavisne od njih;
- izgradnjom infrastrukture, povećanjem kvaliteta javnog prevoza, pristupačnim savremenim informacionim tehnologijama i poštanskim uslugama smanjio bi se interes žena sa sela da prelaze u grad, a povećao bi se interes žena koje žive u gradu za prelazak u sela, gdje mogu da imaju zdravije i pogodnije uslove za život;
- izgradnja infrastrukture, ponuda prevoza i ostalih usluga, pristup savremenim informacionim tehnologijama se instalira na osnovu ekonomskih relacija;
- društvo u cjelini treba da utiče i dotira mjere koje će stvoriti sistem koji će povećati mobilnost žena na selu.

Takođe, pored rada na ovoj analizi, zaposleni u Ministarstvu saobraćaja i veza učestvovali su na obukama o rodnoj ravnopravnosti, specifično prilagođenim za resor saobraćaja, rodno odgovornom budžetiranju te primjeni obaveza iz normativno-pravnih standarda za ravnopravnost polova, čime je ojačana njihova svijest i znanje o ovoj materiji u okviru njihovih institucionalnih nadležnosti.

3.6 Rodna dimenzija pitanja bezbjednosti u saobraćaju

Pitanje bezbjednosti u saobraćaju ima veoma izraženu rodnu dimenziju koja se često zanemaruje ili o kojoj ne postoji dovoljno informacija. Osim što učestvuju u većem broju saobraćajnih nezgoda, muškarci prvu saobraćajnu nezgodu dožive ranije u svojoj vozačkoj karijeri, češće su od žena uzročnici saobraćajnih nezgoda i više su skloni rizičnim ponašanjima u vožnji, posebno kada je riječ o prekoračenju brzine. Različiti obrasci ponašanja imaju i veoma različite ishode po žene i po muškarce: od 2010. do 2014. godine, na putevima u Srbiji stradalo je 3.265 osoba, od čega 78% muškaraca. Oni su u saobraćajnim nezgodama najviše ginuli u svojstvu vozača putničkog automobila (31%), a žene u svojstvu pešaka (43%) i putnika u putničkom automobilu (36%). Na temelju navedenih podataka, može se zaključiti da ponašanje muškaraca u saobraćaju direktno utiče na bezbjednost žena. Stoga, da bi mjere za povećanje bezbjednosti u ovoj oblasti bile efikasne, neophodno je da rodna dimenzija bude dosledno integrisana u njih.

U cilju adresiranja uočene situacije, predloženo je integrisanje rodne perspektive u programsku strukturu: prvo kroz specifično navođenje muškaraca i žena (odnosno građana i građanki) kao subjekata na koje se aktivnost odnosi, umjesto tipično korišćenog rodno neutralnog izraza „građani,“ zatim kroz definisanje specifičnih ciljeva u kojima je definisana rodna komponenta, i, konačno, kroz osmišljavanje rodno osjetljivih indikatora za njihovo praćenje, Tabela 5.

Tabela 5. Primjer programske aktivnosti u kojoj je rodna perspektiva integrisana u programsku strukturu.

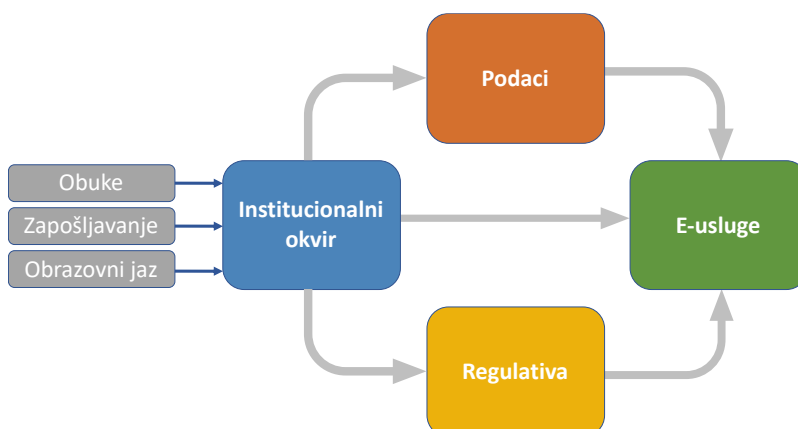
PROGRAMSKA AKTIVNOST	
Naziv	Razvoj saobraćaja i putne infrastrukture
Sektor	
Svrha	Unapređivanje saobraćajnog sistema AP Vojvodine i bezbednosti građana i građanki .
Pravni osnov	Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine, Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima, Zakon o javnim putevima, Zakon o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama, Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju. Zakon o železnici, Zakon o bezbednosti u železničkom saobraćaju. Zakon o potvrđivanju okvirnog sporazuma između Vlade Republike Srbije i Komisije Evropskih zajednica o pravilima za saradnju koja se odnose na finansijsku pomoć Evropske zajednice Republici Srbiji u okviru sprovođenja pomoći prema pravilima instrumenta pretprijetne pomoći (IPA), Pokrajinska skupštinska odluka o pokrajinskoj upravi, Zakon o ravnopravnosti polova .
Odgovorno lice	
Opis	Kvalitet saobraćajne infrastrukture, pored direktnog uticaja na bezbednost saobraćaja, ima i veliki značaj za ukupan kvalitet života građana i građanki i privlačenje investicija. Stanje putne infrastrukture u Vojvodini je nezadovoljavajuće i potrebna su znatna ulaganja u njeno unapređivanje. Programom se obezbeđuju uslovi za poboljšanje saobraćajne infrastrukture i podizanje nivoa bezbednosti u saobraćaju, kao i izrada strateškog dokumenta kojim se definišu mere i aktivnosti koje treba preduzimati na pokrajinskom nivou s ciljem podizanja nivoa bezbednosti u saobraćaju u APV. Na osnovu rodne analize bezbednosti u saobraćaju, u strateškom dokumentu će biti definisane rodno osetljive mere. Za kontrolu primene zakona i podzakonskih akata neophodan je neposredni inspekcijski nadzor u oblasti drumskog, železničkog i vodnog saobraćaja i državnih puteva.

Cilj 1	Podizanje ukupnog nivoa bezbednosti građana i građanki u saobraćaju u APV				
Indikator 1.1.	Naziv: Broj saobraćajnih nezgoda na putevima u APV	Bazna vred.	2015.	2016.	2017.
	Komentar: Podaci Agencije za bezbednost saobraćaja				
Indikator 1.2.	Naziv: Broj nastradalih žena u saobraćajnim nezgodama u APV	Bazna vred.	2015.	2016.	2017.
	Komentar: Podaci Agencije za bezbednost saobraćaja				
Indikator 1.3.	Naziv: Broj nastradalih muškaraca u saobraćajnim nezgodama u APV	Bazna vred.	2015.	2016.	2017.
	Komentar: Podaci Agencije za bezbednost saobraćaja				
Indikator 1.4.	Naziv: Procenat žena koje su uzrokovale saobraćajne nezgode u ukupnom broju uzročnika nezgoda	Bazna vred.	2015.	2016.	2017.
	Komentar: Podaci Agencije za bezbednost saobraćaja				
Indikator 1.5.	Naziv: Procenat muškaraca koji su uzrokovali saobraćajne nezgode u ukupnom broju uzročnika nezgoda	Bazna vred.	2015.	2016.	2017.
	Komentar: Podaci Agencije za bezbednost saobraćaja				
Cilj 2	Razvijen rodno osetljiv pristup bezbednosti u saobraćaju				
Indikator 2.1.	Naziv: Broj studija o rodnim aspektima bezbednosti u saobraćaju	Bazna vred.	2015.	2016.	2017.
	Komentar: Podaci PSPZRP				
Indikator 2.2.	Naziv: Broj rodno osetljivih mera u Godišnjem planu bezbednosti u APV	Bazna vred.	2015.	2016.	2017.
	Komentar: Podaci PSPZRP				
Cilj 3	Pojačan inspekciji nadzor				
Indikator 3.1.	Naziv: Broj sačinjenih zapisnika i službenih beleški	Bazna vred.	2015.	2016.	2017.
	Komentar:				
Indikator 3.3.	Naziv: Broj podnetih prijava	Bazna vred.	2015.	2016.	2017.
	Komentar:				

4 Zaključci i preporuke

Uspješnost procesa digitalne transformacije javne uprave direktno se ogleda u unapređenju kapaciteta države da pruža kvalitetne javne e-servise usmjerene na građanke i građane. Za razvoj ovakvih orodnjenih e-usluga nepohodno je usaglašavanje više faktora, ilustrovanih na Slici 6.:

- dostupnost podataka razvrstanih po polu,
- odgovarajuća (orodnjena) zakonska regulativa,
- institucionalni okvir adekvatan da podrži kako razvoj orodnjene regulative i prikupljanje podataka razvrstanih po polu, tako i razvoj, implementaciju i praćenje rada orodnjenih e-usluga.



Slika 6. Faktori neophodni za razvoj orodnjenih e-usluga.

Najznačajniji zaključci ovog istraživanja, grupisani po faktorima koji su ključni za razvoj orodnjenih e-usluga, sumirani su na Slici 7 i diskutovani u nastavku, zajedno sa odgovarajućim preporukama.

U smislu **institucionalnog okvira**, u Crnoj Gori se ne primjenjuje *whole-of-government* pristup u oblasti promovisanja i monitoringa rodne ravnopravnosti. Ne postoji tijelo na državnom nivou koje se bavi unapređenjem rodne ravnopravnosti i orodnjavanjem, a koje bi imalo potrebne autoritet, mandat i kapacitet neophodne za sprovođenje promjena u svim organima javne uprave, već se u sistemu javne uprave ova pitanja adresiraju sa nivoa direkcije unutar jednog od direktorata Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava, što ne predstavlja poziciju koja bi omogućila efikasno i horizontalno rješavanje rodni pitanja i orodnjavanja u svim organima i aktivnostima javne uprave.

U organima javne uprave nedovoljno je razvijena svijest o značaju integrisanja rodne ravnopravnosti u sve aspekte rada javne uprave. Organi javne uprave nemaju jasno definisan mandat za vođenje rodni inicijativa u svom sektoru, a veoma često se srijeće (pogrešna) percepcija da rodna neutralnost promoviše rodnu ravnopravnost. Velik broj organa javne uprave i zaposlenih u njima, uključujući i one na najvišem nivou odlučivanja, fokus stavlja na građanina, umjesto na građanke i građanke, odnosno muškarce i žene, ne shvatajući da rodna neutralnost - namjerno ili nenamjerno - stvara nejednakost jer su muškarci tradicionalno bili norma za razvoj i primjenu politike. Konačno, organi javne uprave tipično nemaju dovoljne kapacitete za orodnjavanje, kako u smislu broja zaposlenih koji rade na ovim pitanjima tako ni u smislu

ekspertize koja postoji unutar institucije. Pitanjima rodne ravnopravnosti formalno se bave kontakt osobe koje nisu ekskluzivno posvećene ovom poslu i koje najčešće nemaju vidljivost, nemaju uticaj na razvoj politika, niti aktivno djeluju kao promoteri orodnjavanja unutar svojih institucija. Kao rezultat, organi javne uprave u najvećem broju slučajeva ne analiziraju svoje resore sa ciljem da identifikuju moguće rodne perspektive, niti svoje politike sa tačke gledišta njihovog uticaja na rodnu (ne)jednakost. Institucionalni okvir za orodnjavanje nije definisan ni u slučaju razvoja, implementacije i praćenja rada e-usluga, kojima se bave Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, kao i druga ministarstva.

Podaci

- Podaci razvrstani po polu su rijetko dostupni
- Postoji problem dijeljenja podataka među institucijama

Ljudski resursi

- Nedovoljno razvijena svijest unutar javne uprave o značaju integrisanja rodne ravnopravnosti u sve aspekte rada
- Nedovoljni kapaciteti za orodnjavanje (broj zaposlenih i njihova ekspertiza)

Zakonodavstvo

- Ne postoji sankcija za ne primjenjivanje člana 3 Zakona o rodnoj ravnopravnosti
- GIA se sprovodi samo na lokanom nivou i sa nedovoljno pažnje

Institucionalni okvir

- Nema tijela na državnom nivou u čijem mandatu su rodna ravnopravnost i orodnjavanje, sa autoritetom i kapacitetom neophodnim za sprovođenje promjena
- Ne mogućnost primjene *whole-of-government* pristupa

E-servisi

- IT generalno i e-servisi specifično smatraju se rodno neutralnim
- Dizajn e-servisa usmjeren na korisnika, bez eksplicitnog fokusa na rješavanje potreba žena

Slika 7. Ključni nalazi sprovedenog istraživanja.

Preporuke za unapređenje institucionalnog okvira za rodnu ravnopravnost:

- Postojeći institucionalni okvir i pristup promovisanju i monitoringu rodne ravnopravnosti treba značajno unaprijediti, kroz uvođenje horizontalnog sistemskog rješenja na nivou kabineta predsjednika Vlade. Na ovaj način bi se, pored pratećeg povećanja autoriteta i pozitivnog uticaja na primjenu koje ono nosi, omogućili i bolja koordinacija i prenos iskustava u oblasti orodnjavanja politika između organa javne uprave.
- Polazeći od člana 3 Zakona o rodnoj ravnopravnosti, definisati i dalje podzakonskim aktima razraditi konkretne obaveze svih organa javne uprave da identifikuju nedostatke i ciljeve vezane za rodnu ravnopravnost u svom sektoru, identifikuju prioritete i indikatore za mjerenje progressa, kao i jasno definišu i podijele uloge i odgovornosti za implementaciju i monitoring rodne ravnopravnosti i orodnjavanje u svom sektoru.

- U pravilnicima o unutrašnjoj sistematizaciji organa javne uprave predvidjeti radna mjesta specifično posvećena rodnoj ravnopravnosti i orodnjavanju aktivnosti organa javne uprave, te formirati mrežu ovih službenika koordiniranu sa najvišeg nivoa.

Institucionalni okvir, odnosno kapacitet organa javne uprave za orodnjavanje može se dodatno unaprijediti kroz **obuke zaposlenih** i kroz **unapređenje procesa zapošljavanja u javnoj upravi**. U tom smislu, definisane su sljedeće preporuke:

Preporuke za obuke zaposlenih u javnoj upravi kao mehanizam za smanjenje rodnog jaza:

- Na nivou organa javne uprave, uvesti strateško planiranje obuka i povezati ga sa kontinuiranim praćenjem rada zaposlenih, i davanjem preporuka za unapređenje vještina i znanja službenika.
- Uvesti obavezne obuke iz oblasti rodne ravnopravnosti i orodnjavanja za sve zaposlene (uključujući i starješine organa javne uprave, visoki rukovodni i ekspertsko-rukovodni kadar), koje će uključivati nekoliko nivoa (osnovni, napredni i slično), kao i zasebne obuke posvećene specifičnim temama (kao što su nasilje na radnom mjestu i druge), uz posebnu pažnju posvećenu obukama iz oblasti rodnog budžetiranja.
- U programe obuka obavezno uključiti i veoma konkretne primjere iz što većeg broja različitih sektora (npr. kako izgradnja jednog fudbalskog stadiona ili jednog vrtića može različito da utiče na žene i muškarce; rodni aspekti podizanja ukupnog nivoa bezbjednosti u saobraćaju; itd.)
- Dalje graditi kapacitete institucija da sprovedu RIA/GIA kroz posebno osmišljene programe obuka, sa posebnim fokusom na razvoj rodno-specifičnih parametara i indikatora, orodnjavanje regulative, orodnjavanje budžeta, i koji će uključivati što veći broj konkretnih primjera dobro urađene GIA i orodnjenih propisa.
- Digitalizovati (osnovne) programe obuke, u cilju omasovljenja.

Preporuke za ostvarivanje rodne ravnopravnosti pri zapošljavanju u javnoj upravi:

- Podići svijest donosilaca odluka na najvišem nivou (predsjednik Vlade, ministri) o značaju integrisanja rodne ravnopravnosti u sve aspekte rada javne uprave, kroz redovno iznošenje podataka na sjednicama Vlade vezanih za ostvarivanje rodne ravnopravnosti, pogotovo podataka vezanih za zapošljavanje i obuke.
- Ohrabriti žene da se prijavljuju na pozicije na najvišem nivou odlučivanja, kroz promovisanje primjera dobre prakse i iskustava uspješnih žena.
- Integrisati rodnu dimenziju u obuke Uprave za kadrove namijenjene članovima komisija za izbor kandidata za zapošljavanje u javnoj upravi, sa posebnim akcentom na značaj i mehanizme za postizanje rodne ravnopravnosti.

Još jedan aspekt značajan za unapređenje institucionalnog okvira je **smanjenje obrazovnog jaza u organima javne uprave**, odnosno povećanje broja zaposlenih sa STEM ekspertizom van IT odjeljenja i sličnih organizacionih jedinica. U tom smislu, definisane su sljedeće preporuke:

Preporuke za prevazilaženje obrazovnog jaza u nadležnim organima javne uprave:

- Na svim nivoima podići svijest o značaju zapošljavanja STEM eksperata u organima javne uprave (mimo IT sektora) kroz isticanje najboljih primjera svjetske prakse.

- Izmijeniti postojeće Pravilnike o sistematizaciji organa javne uprave, tako da na svim mjestima na kojima je to moguće omogućuju zapošljavanje i lica obrazovanih u STEM oblastima.
- Omogućiti usklađivanje plata STEM eksperata u javnoj upravi sa tržišno konkurentnim stopama.

Polazna osnova za razvoj svake mjere orodnjavanja su **podaci razvrstani po polu**, kao i po drugim parametrima (socijalnom statusu, godinama života, obrazovnom profilu, geografskoj distribuciji i drugima). Generalno, u Crnoj Gori su podaci razvrstani po polu rijetko dostupni. Iako postoji zakonska obaveza, velik broj institucija ovakve statistike uopšte ne vodi, a kada ove podatke i posjeduje, ne smatra ih značajnim za analizu. Problem dijeljenja podataka među institucijama dodatno otežava ovu situaciju. U tom smislu, predlažu se sljedeće preporuke:

Preporuke za povećanje obima i dostupnosti podataka razvrstanih po polu:

- Polazeći od člana 14 Zakona o rodnoj ravnopravnosti, implementirati zakonsku obavezu prikupljanja, evidentiranja i obrađivanja podataka razvrstanih po polu, kroz primjenu zakonom propisanih sankcija, posebno u organima javne uprave;
- Podatak o polu zahtijevati kao obavezan pri registraciji korisnika na portalu e-uprave kao i na drugim portalima razvijenim od strane organa javne uprave.

U oblasti regulative, Zakon o rodnoj ravnopravnosti percipira se kao neki vid *lex specialis*, ne kao krovni, obavezni zakon. Iako član 3 ovog Zakona obavezuje organe javne uprave da u okviru aktivnosti iz svoje nadležnosti ocjenjuju i vrednuju njihov uticaj na položaj žena i muškaraca, ne postoji sankcija za njegovo ne primjenjivanje. Kao rezultat, najveći broj zakona Crne Gore nije orodnjen, niti se pri donošenju zakona sprovodi analiza rodnog uticaja. Ova analiza uvedena je na lokalnom nivou i do kraja godine se očekuje i njeno uvođenje na nacionalnom nivou. Međutim, analiza rodnog uticaja sprovodi se sa nedovoljno pažnje i sa nedovoljnim kapacitetima i razumijevanjem značaja orodnjavanja, te za sada ne uspijeva da postigne željeni efekat. Stoga se predlažu sljedeće preporuke:

Preporuke za podršku orodnjavanju procesa razvoja, implementacije i monitoringa regulative i smanjenju rodnog jaza u nadležnim organima javne uprave:

- Temu orodnjavanje pravne regulative izdići na viši nivo, kroz formiranje posebnog tijela sa jasno definisanim ovlašćenjima i članstvom na najvišem nivou (na primjer pri kabinetu Predsjednika Vlade).
- Uvesti sankciju za nepoštovanje Člana 3 Zakona o rodnoj ravnopravnosti. Dodatno, uključiti rodnu ravnopravnost i u neke druge zakone (na primjer u budući Zakon o Vladi), kako više ne bi bila percipirana kao *lex specialis*, već kao krovni, obavezni zakon, što će pospješiti i implementaciju samog Zakona o rodnoj ravnopravnosti.
- Uvesti obavezu rodno odgovornog budžetiranja, kao sistemsku promjenu.
- Na nivou svakog organa javne uprave definisati u okviru Pravilnika o sistematizaciji radnih mjesta poziciju(e) posvećene rodnoj ravnopravnosti i orodnjavanju, sa autoritetom da utiču na sve aspekte rada organa, te omogućiti koherentan pristup promjenama kroz formiranje mreže ovakvih eksperata.

- Uvesti obavezu uključivanja aktera iz različitih društvenih sfera, a posebno onih sa ekspertizom u orodnjavanju, u radne grupe za izradu zakona.
- Osmisliti i uvesti mjere koje će rezultovati time da se RIA sprovodi prije početka izrade propisa, kao na primjer zahtjevati izradu RIA u samoj fazi pripreme nacрта regulatornog akta.
- Na najširem nivou državnih institucija, promovisati najbolje prakse i značaj orodnjenosti pravne regulative.

Konačno, kao rezultat svega iznesenog, **e-usluge** koje se razvijaju u Crnoj Gori generalno nisu orodnjene. Oblast IT generalno i oblast e-uprave odnosno e-usluga pojedinačno, najčešće se smatraju rodno neutralnim, iako njima ne pristupaju niti njima upravljaju muškarci i žene podjednako. Strategije e-uprave fokusiraju se na dizajn usmjeren na „korisnika“ i učešće „građana,“ ali nije jasno kako eksplicitno rješavaju potrebe žena koje predstavljaju značajan broj korisnika različitih usluga. U tom smislu, ni postojeći e-servisi, a ni način njihovog razvoja ne koriste svoj potencijal da doprinosu smanjenju rodnog jaza. U tom smislu, predlažu se sljedeće preporuke:

Preporuke za podršku orodnjavanju procesa razvoja, implementacije i monitoringa e-usluga i smanjenje rodnog jaza u nadležnim organima javne uprave:

- Kod zaposlenih u Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija, ali i u svim drugim ministarstvima koja razvijaju e-usluge, izgrađivati svijest i kapacitete za orodnjavanje e-usluga, kako u smislu rodnog balansa zaposlenih, tako i u smislu njihove obučenosti na ovu temu. Kao prvu mjeru uvesti da se u svim dokumentima insistira na korišćenju termina „žene i muškarci“ ili „građani i građanke“ umjesto dosadašnjeg „građani.“
 - Razviti i promovisati set preporuka o načinima orodnjavanja e-usluga, kao i njihovog prilagođavanja različitim marginalizovanim grupama.
 - Centralizovati najveći broj usluga na portal e-uprave, i definisati specifičan cilj monitoringa orodnjenosti e-usluga razvijenih od različitih organa javne uprave. U ovaj proces uključiti i e-usluge kod kojih centralizacija nije moguća, a na protalu e-uprave obezbijediti linkove do ovih usluga.
- Aktivno promovisati rodnu ravnopravnost pri zapošljavanju u djelovima javne uprave čiji je rad povezan sa e-uslugama, kao neophodan preduslov za orodnjenost e-usluga.
 - Razmotriti razvoj zakonskog okvira za primjenu pozitivne diskriminacije pri zapošljavanju kako bi se obezbijedila ravnomjerna zastupljenost muškaraca i žena na radnim mjestima vezanim za razvoj, implementaciju i praćenje rada e-usluga (i drugim).
- Kao dugoročnu mjeru, široko promovisati obrazovanje djevojčica i djevojaka u STEM oblastima, kroz različite događaje i isticanje primjera i dijeljenje iskustava uspješnih žena u STEM u Crnoj Gori i regionu.

5 Prilozi

5.1 Prilog 1 - Metodologija

Premise

Kako analiza rodnog jaza u oblasti digitalnog upravljanja predstavlja veoma specifično pitanje, za potrebe ovog Istraživanja razvijena je posebna metodologija, koja u obzir uzima kako najaktuelnije svjetske prakse u ovoj oblasti, tako i sadašnju situaciju i ciljeve politike u oblasti rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori.

Metodologija je zasnovana na najsavremenijim pristupima međunarodnih institucija i iskustvima zemalja prepoznatih po uspješnom orodnjavanju, prvenstveno na:

- UNDP: *Gender Responsive E-governance: Exploring the Transformative Potential*, 2007
- EIGE (*European Institute for Gender Equality*)⁴: *Gender Impact Assessment - Gender Mainstreaming Toolkit*, 2017
- Vlada Australije: *Gender equality diagnostic tool*, 2019 (sa posebnim fokusom na deo *Applying a gender lens to all policies and strategies*)
- OECD: *Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality*⁸, 2017 (koji definiše 4 stuba na koja se ovaj set alata za orodnjavanje oslanja i prakse namijenjene institucionalnoj, pravnoj, parlamentarnoj i javnoj administraciji. U fokusu naše procjene je dio koji se odnosi na javnu administraciju.)
- Najsavremenije prakse vodećih zemalja u oblasti orodnjavanja politika: Švedske, Danske, Australije...

Potrebno je naglasiti da predložena metodologija podrazumijeva rodnu analizu koja se fokusira na rodna pitanja, ne ženska pitanja. Pri tome, imajući u vidu cilj digitalne transformacije javne uprave odnosno razvoj e-servisa usmjerenih na građane, važno je napomenuti da analizu ne treba ograničiti ni isključivo na muška i ženska pitanja, obzirom da korisnici e-usluga uključuju i LGBTQ populaciju.

Kako za cilj ima procjenu orodnjavanja u pripremi regulative i digitalnog upravljanja, metodologija prati EIGE ciklus orodnjavanja politika (*Gender Mainstreaming Policy Cycle*⁹) koji se sastoji od četiri koraka: definisanje (*Define*), planiranje (*Plan*), sprovođenje (*Act*), provjera (*Check*). Generalno, činioci neophodni za orodnjavanje mogu se grupisati u nekoliko grupa:

- Znanje (svijest, rodna ekspertiza, efikasni planovi za implementaciju...),
- Strukture i mehanizmi,
- Finansijskih kapacitet,
- Pristup koji uključuje ključne aktere.

Stoga predložena metodologija analizira dimenzije **orodnjavanja** kroz nekoliko aspekata: ravnopravnu zastupljenost žena i muškaraca, njihovu rodnu osvešćenost, i orodnjavanje politika.

⁸ OECD, *Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality*, 2015.

⁹ <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming/policy-cycle>

Kako orodnjavanje politika direkto zavisi od institucionalnog okvira, metodologija uključuje analizu više aspekata:

- Razvijenost institucije, institucionalne prakse i procedura,
- Ljudski kapaciteti,
- Finansijski kapaciteti.

Konačno, osnovni preduslov za ovakvu analizu predstavlja postojanje i dostupnost **rodno senzitivnih podataka i statistika**, kao i podaci razvrstani po dobi, mjestu prebivališta, etničkoj pripadnosti, socijalnom status i drugim parametrima.

Predložena metodologija omogućava sprovođenje jednoobrazne i kontinuirane procjene osnovnih mehanizama rodne ravnopravnosti i orodnjavanja u sferi digitalnog upravljanja, te se kao takva može koristiti i nakon završetka ovog istraživanja.

Korišćeni izvori podataka

Kao polazna tačka za procjenu rodnog jaza u oblasti digitalnog upravljanja u ovom istraživanju korišćen je velik broj dostupnih dokumenata, internet stranica i prezentacija, kao i podataka iz završenih i tekućih studija i projekata koji se bavi ovom problematikom, kao što su:

- Web stranice Vlade Crne Gore, Ministarstava i odabраниh organa javne uprave,
- *UNDP Human Development Report 2020*¹⁰
- Istraživanje sa građanima i preduzećima u vezi sa korišćenjem i stavovima prema e-uslugama u Crnoj Gori, IPSOS, 2019,
- *ICT as a driver for further development of Montenegro - Survey on the current and potential impact of ICT on the development of Montenegro*, IPSOS 2018,
- Podaci Monstat vezani za statistike u vezi sa IT,
- Podaci Monstat o upisima na fakultete i u srednje škole (iz STEM oblasti)
- Podaci istraživanja različitih NVO, na prvom mjestu Instituta alternativa

i brojni drugi.

Podaci koji su nedostajali dobijeni su kroz detaljnu analizu koja je dizajnirana i sprovedena spram potreba ovog istraživanja, a koja je uključivala:

- Elektronski upitnik upućen unaprijed definisanim organima javne uprave Crne Gore,
- Dubinske intervju sa odabranim predstavnicima organa javne uprave Crne Gore.

Kroz ova dva mehanizma, traženi su odgovori na pitanja definisana u Matrici pitanja za procjenu rodnog jaza u pravnom, institucionalnom i IT okviru, posebno razvijenoj za potrebe ovog istraživanja.

Matrica pitanja za procjenu rodnog jaza u pravnom, institucionalnom i IT okviru

Polazeći od iskustava vodećih međunarodnih institucija, za potrebe ovog istraživanja razvijena je jedinstvena matrica pitanja za procjenu jaza i perspektiva u oblasti digitalnog upravljanja koji je

¹⁰ <http://hdr.undp.org/en/2020-report>

korišćen u elektronskim upitnicima i dubinskim intervjuima. Matrica pitanja razvijen je sa ciljem da se dobiju odgovori na sljedeća pitanja:

- Razvijenost svijesti o pitanjima rodne ravnopravnosti i orodnjavanja u javnoj upravi
- Polna struktura zaposlenih u javnoj upravi
- Obrazovna struktura zaposlenih u javnoj upravi: zastupljenost STEM i žena u STEM u javnoj upravi, sa podjelom na radna mjesta vezana za donošenja odluka i operativu (tehnički nivo)
- Potrebe institucija u smislu novih STEM/IT kadrova
- Dostupnost na građane usmjerenih i orodnjenih e-servisa
- Dostupnost treninga i obuke u oblasti rodne ravnopravnosti i orodnjavanja
- Koji koraci se mogu poduzeti?

Matrica pitanja pokriva tri grupe i osam podgrupa:

- Pravni okvir:
 - Procjena orodnjenost zakona,
 - Orodnjenost procesa razvoja regulative,
- Institucionalni okvir:
 - Pristup organa javne uprave rodnim pitanjima,
 - Kadrovi,
- IT okvir:
 - Kadrovi,
 - Podaci,
 - Rodna pitanja ključna za usvajanje digitalnih usluga,
 - E-servisi.

Matrica pitanja prikazana je u nastavku, Slika 8.

PRAVNI OKVIR

ORODNJENOST ANALIZIRANIH ZAKONA

- 1 Procjena stepena integrisanosti rodne ravnopravnosti u zakonodavstvo?
 - Da li su analizirani zakoni orodnjeni? (Šta se pod tim podrazumijeva?)
 - Da li su pisani rodno osjetljivim jezikom?
 - Da li navode rodnu ravnopravnost kao princip?
 - Da li aktivno promovišu rodnu ravnopravnost?
 - Da li sadrže odredbe koje se tiču isključivo jednog pola?
 - Da li uključuju rodno-specifične parametre ili indikatore?
 - Da li predviđaju (i da li postoji) rodno budžetiranje?

ORODNJENOST PROCESA RAZVOJA REGULATIVE

- 2 Indeks rodne ravnopravnosti za Crnu Goru? (Domen moći)

- 3 Da li je analiza rodnog uticaja (GIA) obavezna pri donošenju (analiziranih) zakona?
(Ako jeste) Ko je vrši?
Da li se GIA obavlja ex-ante ili ex-post?
Da li su vodič za GIA i drugi okvirni dokumenti dostupni i poznati rukovodiocima i starijem osoblju Ministarstva?
Da li su u Ministarstvu definisane i podijeljene uloge i odgovornosti za sprovođenje i kontrolu kvaliteta GIA i drugih alata za rodnu analizu?
Da li postoje indikatori uspješnosti za rad starijeg osoblja u vezi sa GIA?
(Ako nije) Na koji način se na nivou Ministarstva vrši nadzor nad primjenom Zakona o ravnopravnosti polova pri razvoju novog zakona?
- 4 Na koji način Ministarstvo vrši nadzor nad orodnjavanjem zakona pri njegovom donošenju?
- 5 Na koji način Ministarstvo vrši monitoring i analizu primjene donijetih zakona, a posebno aspekata orodnjavanja?
- 6 Uključenost žena u pripremu zakona:
Broj (%) žena koje rade na ovim poslovima?
Da li su u donošenje pravnog akta (i njegovo orodnjavanje) bili uključeni i drugi akteri iz šireg kruga sektora i društvene zajednice kroz proces javne rasprave (ili drugi)? Da li je javna rasprava dodirnula orodnjavanje?
Da li su vršene konsultacije za NVO sektorom, ženskim udruženjima i slično, u vezi sa rodnim uticajem pravnog akta?
- 7 Koliko žena (% zaposlenih) radi na implementaciji politika?

INSITUCIONALNI OKVIR

PRISTUP

- 8 Da li se primjenjuje *whole-of-government* pristup u oblasti promovisanja i monitoringa rodne ravnopravnosti? Da li je definisan odgovarajući institucionalni okvir, sa jasno definisanim ulogama i odgovornostima?
Koje su vrhovne institucije zadužene za rodno pitanje?
- 9 Da li organ javne uprave ima jasno definisan mandat da vodi rodne inicijative u svom sektoru?
- 10 Da li vrijednosti i principi organa javne uprave integrišu i promovišu rodnu ravnopravnost (posebno pri zapošljavanju)?
- 11 Da li je organ javne uprave identifikovao nedostatke i ciljeve (gaps and objectives) vezane za rodnu ravnopravnost u svom sektoru, koji bi se mogli poslužiti za identifikovanje prioriteta i/ili mjerenje progressa?
Da li su u organu javne uprave definisane i podijeljene uloge i odgovornosti za implementiranje i monitoring rodne ravnopravnosti i orodnjavanje u sektoru od interesa?
Koliki budžet na nivou organa javne uprave je alociran za postizanje rodne ravnopravnosti i osnaženje žena? (% ukupnog programskog budžeta)

- 12 Koje resurse (finansijske, ljudske i materijalne) imaju da sprovedu svoj mandat u oblasti rodne politike?
- 13 Da li je rodna ekspertiza dostupna organima javne uprave?
 Da li po pitanjima rodne ravnopravnosti organ javne uprave ima podršku neke centralne institucije zadužene za ovu tematiku, ili se oslanja na sopstvene kapacitete (*in-house*)?
 Koliki i koji ljudski resursi organa javne uprave su specifično posvećeni orodnjavanju (interni ili eksterni/konsultantski)?

KADROVI

- 14 Koliko žena ima na višim pozicijama?
- 15 Rodna struktura u organu javne uprave – broj (%) žena na rukovodećim pozicijama (ministar, državni sekretar, generalni direktor...)?
- 16 Rodna struktura IT sektora unutar organa javne uprave?
- 17 Da li postoje kursevi ili treninzi na temu orodnjavanja namijenjeni starijem osoblju organa javne uprave, sa ciljem da podrže integrisanje rodne perspektive u programe / pravna akta koje Ministarstvo razvija?
Ako da: Broj treninga?
 Broj muških i ženskih učesnika?
- 18 Obrazovna struktura kadrova u organu javne uprave sa posebnim osvrtom na IT i STEM oblasti

IT OKVIR

KADROVI:

- 19 Rodna struktura IT kadrova u Crnoj Gori?
- 20 Rodna struktura u Data Centru (i ostalim sličnim institucijama)?

PODACI:

- 21 Da li organ javne uprave redovno prikuplja podatke razvrstane po polu (*gender disaggregated data*)?
- 22 Da li se podaci sakupljaju i čuvaju disagregirani po još nekim parametrima (godine, socijalni status...)?

23 RODNA PITANJA KLJUČNA ZA USVAJANJE DIGITALNIH USLUGA:

Digitalna pismenost ženskog / muškog dijela populacije?
 Mogućnost pristupa IKT ženskog / muškog dijela populacije? (internet, uređaji – računari, pametni telefoni...)
 Korišćenje informacija u digitalnom obliku od strane ženskog / muškog dijela populacije?

E-SERVISI:

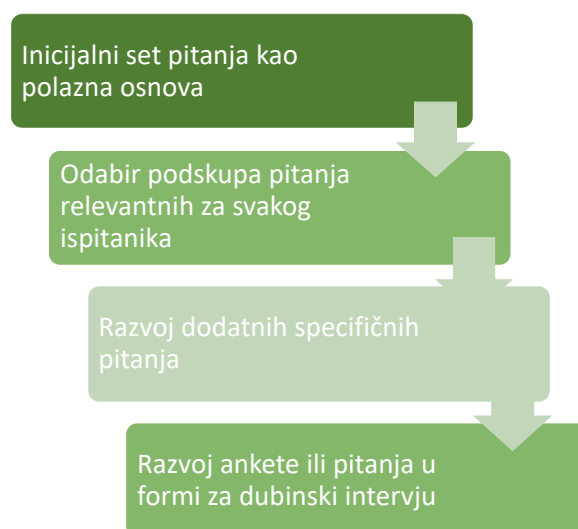
- 24 Da li postoje rodno osetljive statistike o usvajanju postojećih e-usluga?
Koji orodnjeni e-servisi postoje (ili e-servisi usmjereni direktno na žene)?
Kog su nivoa?
Da li su politike ispod ovih e-servisa orodnjene ili ne?
Da li postoje rodno osetljive statistike o usvajanju postojećih e-usluga?
Ukoliko su servisi orodnjeni, da li i kako koriste podatke iz business information sistema za pružanje usluga, kreiranje politika i kreiranje drugih usluga?
- 25 Da li se i kako potencijalni korisnici (m-ž-LGBTQ-marginalizovane grupe-...) uključuju u kreiranje e-usuga ili je proces u potpunosti zanovan na ekspertizi / podacima?
- 26 Da li postoji poseban pristup za efikasno i efektivno dostavljanje e-usluga (marginalizovanim) ženama? Da li postoji ljudska medijacija?
- 27 Da li postoje ograničenja u sistemu koja onemogućavaju kreiranje rodno zasnovanih usluga?

Slika 1. Matrica pitanja razvijena za potrebe ovog istraživanja

U dogovoru sa naručiocem, kancelarijom UNDP Crne Gore, izvršen je odabir institucija i pojedinaca koji će biti uključeni u anketu i dubinske intervju, na osnovu uloge koju imaju u procesu digitalizacije javne uprave, i to:

- u pripremi regulative u oblasti digitalnog upravljanja
- u dizajniranju, razvoju i upravljanju STEM proizvodima / uslugama od strane javne uprave.

Za svaku odabranu institucija izvršena je selekcija pitanja iz polazne matrice pitanja, kao i njihova kastomizacija u skladu sa ulogom institucije koja se analizira. Postupak kastomizacije prikazan je na Slici 9.



Slika 9. Kastomizacija pitanja

Dogovoreno je da polazna tačka za slanje upitnika i poziva na dubinske intervju u slučaju ministarstava budu kabineti Ministra, uz molbu da odrede osobe koje su upoznate sa strukturom institucije, orodnjavanjem politika i izradom e-usluga.

5.2 Prilog 2 - Spisak institucija i pojedinaca koji su učestvovali u dubinskim intervjuima i anketi putem upitnika

U okviru ovog istraživanja, dubinski intervjui sprovedeni su sa predstavnicima organa javne uprave navedenim u nastavku:

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija

Intervju 1 posvećen pravnom i institucionalnom okviru:

Dr Marina Banović, Državna sekretarka

Mirjana Begović, Načelnica Odjeljenja za reviziju informacionog sistema

Intervju 2 posvećen razvoju e-servisa:

Zorana Popović, Načelnica Direkcije za elektronsku upravu, Direktorat za digitalizaciju i e-servise

Vesna Simonović, Šefica Odsjeka za portale i servise, Direktorat za digitalizaciju i e-servise

Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore

Almedina Vukić, Pomoćnica generalnog sekretara Vlade, Rukovoditeljka Sektora za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike

Milica Mirković, Saradnica

Marko Savić, Saradnik

Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta

Marina Matijević, Načelnica Odjeljenja za informaciono-komunikacione tehnologije, statistiku i digitalizaciju

Asocijacija poslovnih žena Crne Gore

Budimka Golubović, Projektna menadžerka i član više radnih grupe državnih i lokalnih institucija

Uprava za kadrove

Jadranka Đurković, Pomoćnica direktorice, Rukovodilac Sektora za obuku i razvoj kadrova
Peđa Davidović, Načelnik Odsjeka za analizu, planiranje i razvoj stručnog osposobljavanja i usavršavanja

Velimir Gvozdenović, Samostalni savjetnik III, Sektor za obuku i razvoj kadrova

Vladana Miranović, Načelnica Odsjeka za postupak oglašavanja i selekciju kandidata

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Bojana Bošković, Generalna direktorica, Direktorat za finansijski sistem i unapređenje poslovnog ambijenta

Ministarstvo zdravlja

Milena Ščekić, Samostalna savjetnica I za digitalne inovacije i politike, Direkcija za digitalne inovacije i politike, Direktorat za digitalno zdravlje

Kosta Leovac, Samostalni savjetnik I, Odjeljenje za javne nabavke, računovodstvene, finansijske, kadrovske i opšte poslove

Ministarstvo ekonomskog razvoja

Dragana Jović, Sekretarka Ministarstva ekonomskog razvoja

Ana Šebek, Samostalna savjetnica I, Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća, Direktorat za unapređenje konkurentnosti

Mejra Šahmanović, Kancelarija za pravne i opšte poslove, Služba za pravne poslove, finansije i tehničku podršku

Sekretarijat Savjeta za konkurentnost

Marija Šuković, Šefica Sekretarijata

Marija Asanović, Konsultantkinja za pravna pitanja

Marija Risteska, Ekspertkinja za ekonomsko osnaživanje žena

Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava

Bojan Božović, Državni sekretar, Direktorat za ljudska prava, Direkcija za rodnu ravnopravnost

Upitnike su popunile sljedeće institucije: Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija; Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma; Ministarstvo zdravlja; Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta; Ministarstvo odbrane; Ministarstvo ekonomskog razvoja (u cjelini, i zasebno za Direktorat za unutrašnje tržište i konkurenciju, Direktorat za trgovinsku saradnju i ekonomske odnose sa inostranstvom, i za Direktorat za investicije u turizmu); Ministarstvo kapitalnih investicija (Direktorat za pomorski saobraćaj i unutrašnju plovidbu).

Napominjemo da su u slučaju pojedinih ispitanika (npr. Asocijacija poslovnih žena ili Uprava za kadrove), pitanja iz matrice bila modifikovana tako da se pruže informacije o širem broju aktera sa kojima institucija saraduje, a ne samo na zaposlene u posmatranoj instituciji.

5.3 Obrazac Izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa (Obrazac RIA) na nacionalnom nivou

OBRAZAC

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ	
NAZIV PROPISA	
1. Definisanje problema <ul style="list-style-type: none"> • Koje probleme treba da riješi predloženi akt? • Koji su uzroci problema? • Koje su posljedice problema? • Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri? • Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa (“status quo” opcija)? 	
2. Ciljevi <ul style="list-style-type: none"> • Koji ciljevi se postižu predloženim propisom? • Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo. 	
3. Opcije <ul style="list-style-type: none"> • Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati “status quo” opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa). • Obrazložiti preferiranu opciju? 	
4. Analiza uticaja <ul style="list-style-type: none"> • Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne. • Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima) • Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti, • Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija; • UKljučiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera. 	
5. Procjena fiskalnog uticaja <ul style="list-style-type: none"> • Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?; • Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti; • Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti; 	

- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će prosteći finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti;
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Obrazložiti

7. Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Podgorica,.12.2020. godine

MINISTAR

5.4 Obrazac Izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa (Obrazac RIA) na nivou lokalne samouprave

OBRAZAC

IZVJEŠTAJ O ANALIZI UTICAJA PROPISA ZA LOKALNE SAMOUPRAVE	
PREDLAGAČ PROPISA	
NAZIV PROPISA	
1. Definisanje problema <ul style="list-style-type: none"> • Da li je propis posljedica zahtjeva (propisa) na državnom nivou? • Navesti zakonski osnov za donošenje propisa, kao i odnos sa strateškim dokumentima lokalne samouprave ako postoji? • Da li lokalna samouprava može odstupati od odredbi propisa na državnom nivou i u kojoj mjeri? • Da li je riječ o sopstvenim nadležnostima ili prenesenom, odnosno povjerenom poslu lokalne samouprave? • Koje probleme treba da riješi predloženi akt? • Da li problem ima rodnu dimenziju? (ima posebni uticaj na žene) • Koji su uzroci problema? • Koje su posljedice problema? • Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?(žene-muškarci) • Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)? 	
2. Ciljevi <ul style="list-style-type: none"> • Koji ciljevi se postižu predloženim propisom? • Da li bilo koji od ciljeva unapređuje rodnu ravnopravnost? (ako je odgovor ne, da li se može definisati cilj koji unapređuje rodnu ravnopravnost?) 	
3. Opcije <ul style="list-style-type: none"> • Zašto je propis neophodan? - Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa). • Obrazložiti preferiranu opciju?(koja je rodna dimenzija te opcije; kako preferirana opcija unapređuje rodnu ravnopravnost: status žena i odnose među ženama i muškarcima?) 	
4. Analiza uticaja <ul style="list-style-type: none"> • Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne? Da li rješenja u propisu imaju uticaj na žene (pozitivne i negativne, direktne I indirektne?) • Koje troškove ili uštedeće primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)? 	

- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti?
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija?
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li propis utiče na visinu prihoda ili troškova lokalne samouprave?
- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta lokalnih samouprava odnosno budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu lokalnih samouprava odnosno budžetu Crne Gore za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za lokalne samouprave odnosno za budžet Crne Gore?
- Ko je potencijalni korisnik budžeta za implementaciju propisa (u kojem procentu bi korisnici mogli biti muškarci, a u kojem žene? Da li implementacija budžeta može biti uzrok neravnopravnosti između muškaraca i žena?)

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Da li su predstavnice ženskih udruženja i ranjivih grupa bile uključene u konsultacije?
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Datum i mjesto

PREDSJEDNIK OPŠTINE
