



UMHCG

Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore
Association of Youth with Disabilities of Montenegro

PROFESIONALNA REHABILITACIJA I ZAPOŠLJAVANJE OSOBA S INVALIDITETOM

-STUDIJA PRAKTIČNE POLITIKE-



Projekat finansira Evropska unija

PROFESIONALNA
REHABILITACIJA I
ZAPOŠLJAVANJE
OSOBA S INVALIDITETOM

STUDIJA PRAKTIČNE POLITIKE

Podgorica, oktobar 2015.



Izdavač:

Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore

Za izdavača:

Marina Vujačić

Autori/ka:

Marina Vujačić

Saradnici/e na projektu:

Velibor Bošković

Milorad Hajrović

Brede Kristensen

Goran Macanović

Dizajn i produkcija:

Baroom Baroom

Štampa:

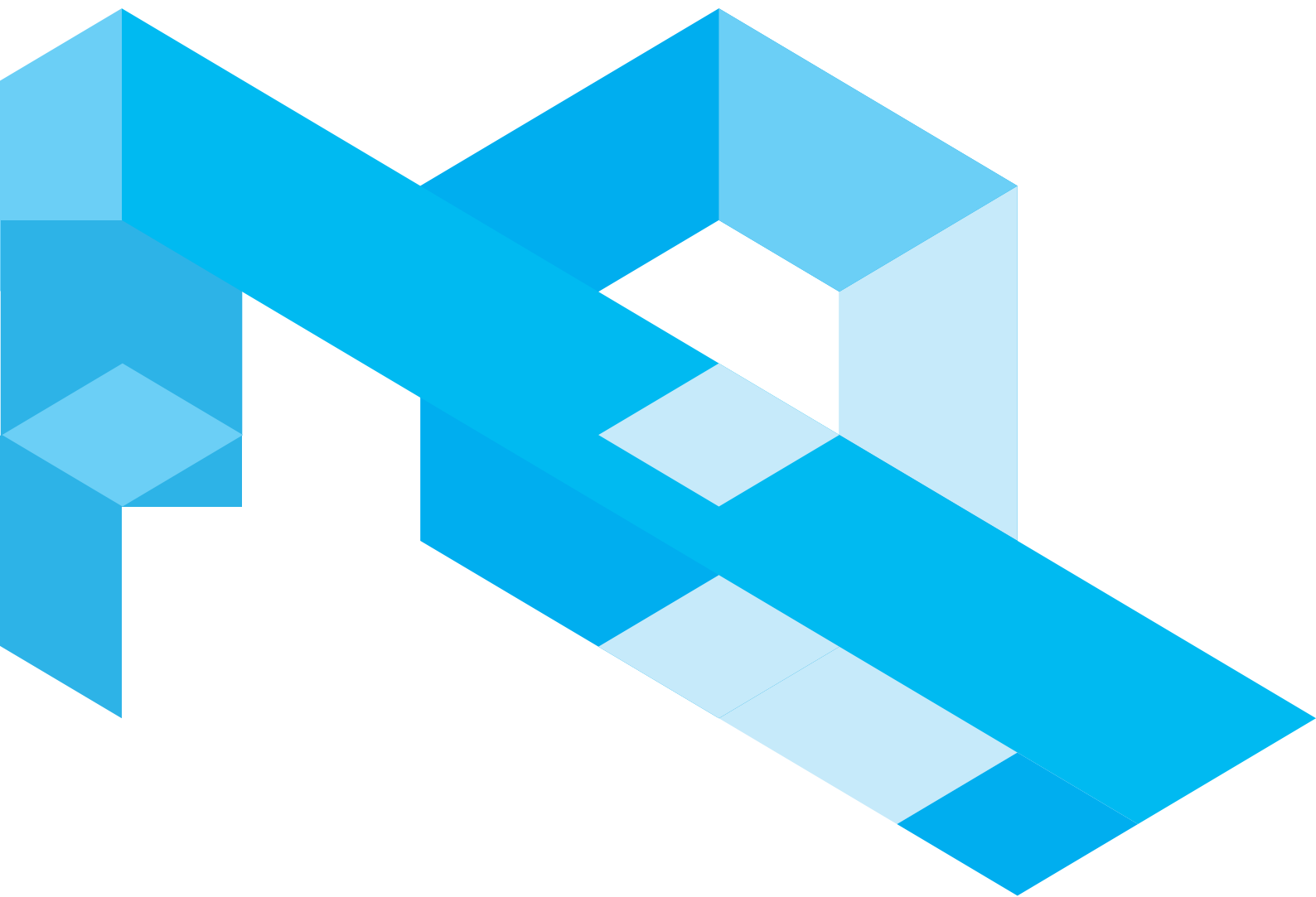
Studio Branko

Tiraž: 250

Studija je dio projekta "Ojačajmo kapacitete da bismo pojačali promjene", koji sprovodi Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore u partnerstvu s holandskom organizacijom transFORMA, Savezom slijepih Crne Gore i Udruženjem mladih sa hendikepom Nikšić, uz finansijsku podršku Delegacije EU u Crnoj Gori.



Sadržaj Studije je isključiva odgovornost UMHCG, i ni na koji način ne može biti interpretirana kao zvanični stav Evropske unije.



Sadržaj

I Predgovor	7
O projektu	7
Cilj Studije	7
II Uvod i osnovni pojmovi	8
Rad i zapošljavanje	8
Profesionalna rehabilitacija	8
Proces zapošljavanja i drugi povezani procesi	9
III Međunarodni pravni i normativni okvir	10
Dokumenti Ujedinjenih nacija i Evropske unije	10
IV Domaći pravni i strategijski okvir	14
Zakoni i strategije u Crnoj Gori	14
Procjena stepena invaliditeta i mjere profesionalne rehabilitacije	16
Izvođači profesionalne rehabilitacije i posebne organizacije	18
Kvotni sistem zapošljavanja i poseban doprinos	20
Subvencije	21
Sredstva Fonda.....	23
V Strategije i akcioni planovi koji tretiraju oblast zapošljavanja osoba s invaliditetom	24
Nacionalne strategije koje tretiraju oblast zapošljavanje	24
Lokalni planovi u oblasti invalidnosti	27
VI Institucionalni okvir.....	29
VII Zapošljavanje osoba s invaliditetom u praksi - situacija u Crnoj Gori	31
Trenutno stanje i društveni kontekst.....	31
VIII Mogući scenariji rješenja statusa Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom	35
Scenario I - Status QUO	36

Scenario II - Osnivanje Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom kao posebnog pravnog lica	37
Zaključak i preporuke	39
O organizaciji	41
Literatura i reference	43

I PREDGOVOR

O PROJEKTU

Projekat "Ojačajmo kapacitete da bismo pojačali promjene" (Changing Capacities to Capacitate Changes) koji Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore sprovodi od jula 2014. godine do januara 2016. godine, podržan je od strane Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori kroz IPA Program podrške civilnom društvu za 2013. godinu (IPA – Montenegro 2013 Civil Society Facility Programme).

Projekat se sprovodi u partnerstvu s organizacijom transFORMA iz Holandije, Savezom slijepih Crne Gore, Udruženjem mladih sa hendikepom Nikšić, i u saradnji s Ministarstvom rada i socijalnog staranja.

CILJ STUDIJE

Cilj Studije praktične politike (u daljem tekstu Studije) je da kroz analizu domaćeg i relevantnog međunarodnog pravnog i strategijskog okvira i analizu sprovođenja Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica s invaliditetom (u daljem tekstu Zakona) u praksi ukaže na pozitivna rješenja i rezultate u praksi, napredak u ovoj oblasti, kao i probleme i prepreke u zapošljavanju osoba s invaliditetom u Crnoj Gori, te predloži konkretne preporuke donosiocima odluka i drugim zainteresovanim stranama za unapređenje postojeće situacije. Poseban odeljak u Studiji biće posvećen Fondu za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom i to kroz moguće scenarije rješenja njegovog statusa.

Takođe, iniciranjem konkretnih zaključaka i predloga, upravo u vrijeme kada se mijenja Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Studijom želimo doprinijeti i ostvarenju ciljeva ovog projekta koji se odnose na aktivnije učešće osoba s invaliditetom u iniciranju, kreiranju, sprovođenju i praćenju primjene javnih politika u Crnoj Gori na svim nivoima kao i doprinos evropskim integracijama naše zemlje kroz javno zastupanje i promjene državnih i lokalnih politika i jačanje saradnje između državnih organa i NVO koje se bave osobama s invaliditetom.

Studija je pisana u periodu ispunjavanja početnog mjerila za otvaranje poglavlja 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, odnosno u periodu sprovođenja samog Akcionog plana za poglavlje 19, a neposredno prije otvaranja samog poglavlja.

Studija je nastala kao rezultat višegodišnjeg praćenja sprovođenja socijalne politike i politike zapošljavanja od strane UMHCG.

II UVOD I OSNOVNI POJMOVI

Rad i zapošljavanje

Pravo na *rad i zapošljavanje* su osnovna ljudska prava svakog čovjeka. Ovo, kao i ostala osnovna prava, garantuje se ljudima na osnovu *jednakosti s drugima*, što uključuje *iste startne pozicije* u traženju i nalaženju posla, u skladu sa stečenim obrazovanjem i kvalifikacijama. Pravo na rad uključuje i *jednaku zaradu za isti rad*, kao između ostalog i mogućnost *napredovanja u poslu*. Kada su u pitanju osobe s invaliditetom ovo znači i izbor i/ili prihvatanje posla *najbliže mjestu stanovanja, u pristupačnom okruženju, i prilagođenom i opremljenom radnom mjestu* i uslovima rada koji će olakšati, odnosno učiniti inkluzivnim radni proces. Pravo na rad predstavlja i *zadržavanje posla* nakon sticanja invaliditeta, ukoliko je to moguće, u zavisnosti od veze između (stečenog) oštećenja¹ i obavljanja datog posla. Takođe, ovo pravo podrazumijeva i promovisanje i sam proces zapošljavanja i rada na *otvorenom tržištu*, kad god je to moguće, kao preduslovu za *produktivan i samostalan život* i najveći mogući stepen *nezavisnosti osoba s invaliditetom*.

Profesionalna rehabilitacija

Osim opštih pojmova: rad i zapošljavanje, kada su u pitanju osobe s invaliditetom važno je razumjeti značaj i drugih pojmova kao što su: *profesionalna rehabilitacija, opšti i posebni uslovi zapošljavanja, zapošljavanje na otvorenom tržištu i zapošljavanje u posebnim organizacijama za zapošljavanje* (ustanova za profesionalnu rehabilitaciju, radni centar, zaštitna radionica, zaštitni pogon), *aktivne mjere politike zapošljavanja*, kao i *kvotni sistem zapošljavanja*.

U vezi s tim, za osobe s invaliditetom često može biti važan i **proces profesionalne rehabilitacije** koja podrazumijeva preduzimanje mjera i aktivnosti² koje se realizuju s ciljem da se osoba s invaliditetom na odgovarajući način osposobi za rad, zadrži zaposlenje, u njemu napreduje ili promijeni svoju profesionalnu karijeru³.

Zapošljavanje osoba s invaliditetom kod poslodavca bez prilagođavanja poslova, odnosno radnog mjesta naziva se **zapošljavanjem pod opštim uslovima**. Zapošljavanje osoba s invaliditetom koje podrazumijeva: prilagođavanje poslova, odnosno radnog mjesta i/li zapošljavanje u posebnim organizacijama za zapošljavanje naziva se **zapošljavanjem pod posebnim uslovima**. Osoba s invaliditetom se zapošljava u **posebnoj organizaciji za zapošljavanje**, ako se ne može zaposliti kod poslodavca pod opštim uslovima, odnosno uz prilagođavanje poslova ili radnog mjesta.⁴

Među **mjerama aktivne politike zapošljavanja** koje prepoznaje Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom navode se: informisanje o mogućnostima i uslovima za-

1 Konvencija UN o pravima osoba s invaliditetom je prvi i najznačajniji dokument koji je dao definiciju osoba s invaliditetom, i prepoznao pojmove kao što su "oštećenje", "invalidnost". Tako se u Preambuli Konvencije navodi da je fenomen invalidnosti koncept koji se razvija, a sama invalidnost proističe iz interakcije osobe s oštećenjima s okolinskim barijerama i barijerama koje se odražavaju u stavovima zajednice, a otežavaju puno i efektivno učešće osoba s invaliditetom u društvu na osnovu jednakosti s ostalim članovima tog društva. Dakle, osoba ima oštećenje ili oštećenja (impairment/s), a invalidnost nastaje kao interakcija osobe s okolinskim barijerama (fizičkim, socijalnim, pravnim, u procedurama i sl.).

2 Mjere i aktivnosti profesionalne rehabilitacije definisane su članom 12 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Sl. list CG, br. 49/2008, 73/2010 i 39/2011

3 Član 4 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Sl. list CG", br. 49/2008, 73/2010 i 39/2011

4 Član 15 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Sl. list CG, br. 49/2008, 73/2010 i 39/2011

pošljavanja, posredovanje u zapošljavanju, profesionalna orijentacija, finansiranje pripravnika, podrška samozapošljavanju pod povoljnijim uslovima, obrazovanje i osposobljavanje odraslih, javni rad, stipendiranje i druge mjere usmjerene na povećanje zaposlenosti i smanjenje nezaposlenosti.⁵

Kvotni sistem zapošljavanja podrazumijeva obavezu poslodavaca da zaposli određeni broj/procent osoba s invaliditetom u odnosu na ukupan broj zaposlenih.⁶

Proces zapošljavanja i drugi povezani procesi

U cilju uspješnijeg procesa profesionalne rehabilitacije Zakon među pojmovima prepoznaje i **habilitaciju** (Član 11, tačka 6), kao sistem mjera i postupaka za osposobljavanje djece s urođenim, ili u najranijem uzrastu stečenim oštećenjem, radi boljeg funkcionisanja za svakodnevne potrebe života. Habilitacija je mjera koja, u skladu sa Zakonom, treba da se sprovodi u **posebnim organizacijama za zapošljavanje**, odnosno u ustanovama za profesionalnu rehabilitaciju.

Habilitacija bi trebala da se sprovodi od najranijeg djetinjstva, odnosno sticanja invaliditeta, i trebala bi da podrazumijeva multidisciplinarni pristup različitih subjekata i institucija, međutim, ona nije prepoznata u zakonima iz drugih oblasti, pa čak ni oblasti zdravstva.

Na osnovu svega navedenog jasno je da pravo na zapošljavanje i rad osoba s invaliditetom podrazumijeva širok i složen spektar mjera i aktivnosti koje treba preduzeti kako bi se stvorile mogućnosti za zapošljavanje osoba s invaliditetom na ravnopravnoj osnovi s drugima, zasnovan na načelu inkluzije i afirmativne akcije, bez diskriminacije i izolacije ili segregacije i grupisanja⁷ po osnovu invaliditeta. Na drugoj strani, treba imati u vidu da se proces zapošljavanja osoba s invaliditetom ne može posmatrati odvojeno od procesa *obrazovanja, pristupačnosti i servisa podrške*, dok od zapošljavanja i radnog angažmana osoba s invaliditetom u velikoj mjeri zavisi *samostalni život* osoba s invaliditetom, uključenosť u zajednicu i ukupni *standard njihovog života*.

Međutim, proces profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba s invaliditetom još uvijek je relativno nedovoljno istražen u Crnoj Gori, ali isto tako vrlo malo promovisan široj javnosti i poslodavcima od strane nadležnih institucija, bez obzira na obaveze proistekle iz međunarodnih, evropskih i domaćim dokumenata. Upravo ovu konstataciju potvrđuju i rezultati ispitivanja građana koji pokazuju da čak 71,6% njih nije upoznato s činjenicom da se plata osoba s invaliditetom sufinansira iz posebnog Fonda.⁸

Zapošljavanje osoba s invaliditetom je, dakle, još uvijek relativno nova tema, opterećena raznim problemima i izazovima. Ipak, s druge strane o ovoj temi, odnosno pravu na zapošljavanje osoba s invaliditetom skoro da se prije usvajanja posebnog zakona, Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica s invaliditetom (2008), nije ni govorilo, a posebno nije bilo evidencije, niti rezultata u praksi. Izolovani su bili slučajevi zapošljavanja osoba s invaliditetom na otvorenom tržištu, i to po ugovoru o radu.

Zbog svega navedenog željeli smo sve podatke, trenutno stanje i njegovu analizu, izazove, prepreke i probleme, uzroke njihovog nastanka i moguća rješenja objediniti u jednom dokumentu – Studiji, s ciljem iniciranja unapređenja zakonskih rješenja, ali i situacije u praksi kada je u pitanju oblast profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba s invaliditetom.

5 Definicije pojmova - Član 11 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Sl. list CG, br. 49/2008, 73/2010 i 39/2011

6 Član 21 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Sl. list CG, br. 49/2008, 73/2010 i 39/2011

7 Novi oblik diskriminacije prepoznat u novom Zakonu o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, član 10, Službeni list Crne Gore, broj 35/2015

8 Nalazi istraživanja UMHCg sprovedenog u okviru projekta. Detaljnije: <http://umhcg.com/wp-content/uploads/2013/11/UMHCg-istrazivanje.pdf>

III MEĐUNARODNI PRAVNI I NORMATIVNI OKVIR

Dokumenti Ujedinjenih nacija i Evropske unije

Najvažniji dokument, koji je prethodio Konvenciji Ujedinjenih Nacija o pravima osoba s invaliditetom⁹, a koji je još prije više od dvije decenije skrenuo pažnju svim državama na problem zapošljavanja osoba s invaliditetom su **Standardna pravila UN za izjednačavanje mogućnosti koje se pružaju osobama s invaliditetom**¹⁰. U svom 7 (sedmom) pravilu Standardna pravila posebno tretiraju oblast zapošljavanja.

Ova pravila insistiraju i akcenat stavljaju na zapošljavanje osoba s invaliditetom na otvorenom tržištu rada, a samo izuzetno u takozvanim zaštitnim radionicama. Takođe se državama preporučuje i pružanje *aktivne podrške raznim mjerama, kao što su profesionalna obuka, podsticajno-orientaciona kvotna šema, rezervisano ili namjensko zaposlenje, krediti i stipendije za malu privredu, ekskluzivni ugovori ili prvenstvo proizvodnih prava, poreske olakšice, ugovorne olakšice ili druga tehnička ili finansijska pomoć preduzećima koja zapošljavaju osobe s invaliditetom.*

Naš **Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom** (u članu 16) definiše obaveze poslodavca koji zapošljava osobu s invaliditetom na otvorenom tržištu rada da svojim aktom može utvrditi radna mjesta za zapošljavanje tih osoba i na to radno mjesto može se samo zaposliti osoba s invaliditetom. Jedino u slučaju kada na tržištu rada nema osoba s invaliditetom koja ispunjava uslove tog radnog mjesta, može se zaposliti i osoba bez invaliditeta, ali na period ne duži od godinu dana.

Iako je najveći dio ovih preporuka definisan kroz norme u našem Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, ovdje je interesantna preporuka za takozvane ekskluzivne ugovore ili prvenstvo proizvodnih prava kojima se podstiče razvoj kompanija koje vode osobe s invaliditetom ili imaju značajan broj zaposlenih osoba s invaliditetom. Njima se na određeni način daje prvenstvo prilikom sklapanja različitih ugovora s državom (tenderi, javne nabavke i dr.). Ovo nije tretirano našim Zakonom niti ovakve vrste podsticaja postoje.

Razvoj kompanija kojima upravljaju osobe s invaliditetom je povezan i sa socijalnim preduzetništvom koje u Crnoj Gori još uvijek nije zakonski definisano, iako su bili započeti procesi izrade Predloga Zakona o socijalnom preduzetništvu, koji je na inicijativu Ministarstva rada i socijalnog staranja, kao predlagača, povučen iz procedure¹¹. Samim tim ni koncept socijalnog preduzetništva nije dovoljno jasan mnogim društvenim akterima.

S druge strane Standardna pravila preporučuju državama da razviju akcione planove koji će sadržavati:

- mjere za *planiranje i adaptaciju radnih mjesta i radnih prostorija* na takav način da postanu dostupne osobama s raznim vrstama invaliditeta;

9 Konvencija UN o pravima osoba sa invaliditetom: UN Enable, eng : <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=150>

10 Standardna pravila UN-a za izjednačavanje mogućnosti koje se pružaju osobama s invaliditetom - Rezolucija Generalne skupštine br. 48/96 od 20. decembra 1993. godine.

11 Predlog za izmjenu Programa rada Vlade Crne Gore za 2013. godinu u dijelu nadležnosti Ministarstva rada i socijalnog staranja (21_23_24_05_2013.pdf Google pretraga)

- podršku za upotrebu *novih tehnologija i razvoj i proizvodnju pomoćnih sredstava, alata i opreme*, kao i mjere koje olakšavaju *dostupnost uređaja i opreme za osobe s invaliditetom*, da bi im se omogućilo da dobiju zaposlenje i da ga zadrže;
- obezbjeđivanje odgovarajuće *obuke i zaposlenja stalne pomoći putem službe za tuđu pomoć i službe za tumačenje*.

Što se prve dvije mjere tiče, one su djelimično ispunjene kroz mogućnosti definisane našim Zakonom, a koje se odnose na opremu radnog mjesta i uslova rada, međutim "*adaptacija radnih mjesta i radnih prostorija na takav način da postanu dostupne osobama s raznim vrstama invaliditeta*" predstavlja prije svega arhitektonsko prilagođavanje tih prostorija. To u članu 15 našeg Zakona nije precizno definisano¹². Na drugoj strani, **Pravilnik o standardima za sprovođenje mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije**¹³ u dijelu standarda mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije u članu 8 koji se odnosi na mjeru - *Izrada plana prilagođavanja radnog mjesta i radnog okruženja za lica sa invaliditetom*- navodi da se plan mjere odnosi na: prilagođavanje radnih objekata, sredstava rada, zaštitnih sredstava, radnog okruženja, dostupnosti. Obuhvata i prilagođavanje sanitarija, radnog namještaja, procesa izvođenja radnog zadatka, kao i potrebnog obrazovanja i osposobljavanja za rad na konkretnom mjestu. Dakle, sredstva za opremu radnog mjesta i uslova rada mogu se u skladu sa Zakonom iskoristiti i za arhitektonsko prilagođavanje radnih prostorija i objekta, ukoliko je i sam pristup prostorijama nepristupačan, ali i za prilagođavanje, odnosno adaptaciju ili rekonstrukciju unutrašnjosti prostorija, uključujući i toalet.

U svakom slučaju, ovo do sada u praksi nije obezbijeđeno, iako iznos za opremu radnog mjesta i uslova rada nije fiksno određen već nekolicke godine unazad¹⁴, već zavisi od procjene izvođača profesionalne rehabilitacije i odluke Komisije za profesionalnu rehabilitaciju, odnosno Direktora Zavoda za zapošljavanje, uz prethodno dostavljeno mišljenje Savjeta Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom. Imajući u vidu očekivani rezultat ove mjere definisan Pravilnikom: "zaposlenje lica sa invaliditetom na radnom mjestu na kojem će biti *efikasan prema očekivanjima poslodavca*, kojeg će obavljati bez *opasnosti za pogoršenje zdravstvenog stanja* i kojeg će obavljati bezbjedno za sebe i za druge zaposlene", ova mjera bi morala da se obezbjeđuje kao **mjera razumne adaptacije** i ne bi smjela biti ograničena troškovima, posebno kada je zaposleni kod poslodavca angažovan na neodređeno vrijeme. Očigledno ili do sada nije predlagana od strane izvođača profesionalne rehabilitacije i/ili odobravana od nadležnih organa zbog direktnih opstrukcija utroška većeg obima sredstava **Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom**, ili suštinskog nerazumijevanja prava na rad i zapošljavanje. Izvođači profesionalne rehabilitacije bi na svoju inicijativu zaposlenom, odnosno korisniku i poslodavcu trebali predlagati ovu mjeru.

Služba za tumačenje, odnosno servis gestovnih tumača u Crnoj Gori nije sistemski riješen niti podržan, a za mnoge osobe s oštećenjem sluha je od presudne važnosti za uključivanje u sve društvene procese, pa tako i za proces rada i zapošljavanja. Moglo bi se reći da je služba za tuđu pomoć obuhvaćena djelimično na način što naš Zakon prepoznaje asistente (pomagače u radu), ali se ovaj vid podrške obezbjeđuje samo za osobe s 80 i više procenata invaliditeta. Osim toga naknada za finansiranja troškova asistenta u radu iznosi 193€ bruto, što znači da se obračunava do iznosa minimalne zarade po propisima iz oblasti rada i svakako je destimulišuća za asistente, te ne održava stvarne potrebe zaposlenih osoba s invaliditetom. Osim toga, iako se u članu 3 **Pravilnika o uslovima, kriterijumima i postupku za ostvarivanje subvencija**¹⁵, navodi "zavisno od vremena provedenog na

12 Pod prilagođavanjem poslova podrazumijeva se prilagođavanje radnog procesa i radnih zadataka, a pod prilagođavanjem radnog mjesta podrazumijeva se tehničko-tehnološko opremanje radnog mjesta, sredstava za rad, prostora i opreme, u skladu sa mogućnostima i potrebama lica sa invaliditetom.

13 Sl. CG. broj 57/11

14 Prvobitni iznos bio je fiksni i po svakom zaposlenom je iznosio 2700€.

15 Sl. List CG broj 39/2012

radu" i za osam časova radnog vremena iznos je isti. Ovi troškovi se, u stvari, po Zakonu odnose na "lične troškove" asistenta, što znači prije svega da se asistentima pokrivaju samo osnovni troškovi (put, ishrana).

Ono što je, takođe, značajno u Standardnim pravilima je i preporuka da se osobe s invaliditetom zapošljavaju i u javnom sektoru. Što se ove preporuke tiče ona izričito nije pomenuta u našem Zakonu, a u praksi je broj zaposlenih osoba s invaliditetom u javnom sektoru simboličan, dok precizni podaci o njima uključujući zaposlene u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi nijesu dostupni.¹⁶

Već ovdje je važno napomenuti problem **nepostojanja jedinstvenog registra** osoba s invaliditetom na nivou države, kao i nedovoljno razvijenu svijest predstavnika državnih organa, ali i samih osoba s invaliditetom o invaliditetu i njegovim pojavnim oblicima u skladu s Konvencijom UN o pravima osoba sa invaliditetom, zatim listom oboljenja **Svjetske zdravstvene organizacije** koju ne prate naši domaći dokumenti, ali i standardima razvoja u ovoj oblasti, odnosno svjetskim trendovima sve većeg broja oštećenja i oboljenja koja se smatraju invaliditetom na međunarodnom nivou. Od ne/postojanja registra često zavisi i stepen ostvarivanja prava, ali i mjere koje država preduzima u cilju ostvarivanja ljudskih prava osoba s invaliditetom i unapređenja ukupnog položaja.

Naslanjajući se kako na Standardna pravila tako i na sve evidentnije povećanje svijesti o pravima osoba s invaliditetom, **Konvencija Ujedinjenih Nacija o pravima osoba s invaliditetom** u svom Članu 27 definiše osnovne smjernice za države potpisnice kada su u pitanju rad i zapošljavanje osoba s invaliditetom. Osim generalne obaveze zaštite od diskriminacije i promovisanja jednakosti u svim segmentima radnih odnosa, Konvencija, takođe, prati Standardna pravila i promoviše zapošljavanje na otvorenom tržištu rada za osobe s invaliditetom, mogućnosti za samozapošljavanje, preduzetništvo, razvoj kooperativa i pokretanje sopstvenog biznisa, zapošljavanje osobe s invaliditetom u javnom sektoru, podsticanje poslodavaca da zapošljavaju osobe s invaliditetom u privatnom sektoru kroz odgovarajuće mjere i politike, obezbjeđivanje *razumnih adaptacija na radnom mjestu i u radnom okruženju* za osobe s invaliditetom kao i promovisanje profesionalne rehabilitacije i osposobljavanja. Konvencija promoviše i izbor radnog mjesta od strane same osobe s invaliditetom. Posebno je važno da Konvencija prepoznaje *afirmativnu akciju*, kao i mjere razumne adaptacije na radnom mjestu i u radnom okruženju, dok to ne prepoznaje naš Zakon.

Konvencija UN o pravima osoba sa invaliditetom, kao uostalom i dokumenta na evropskom nivou, počiva na socijalnom modelu pristupa invaliditetu. Tako se ovaj koncept ogleda i u **Povelji o osnovnim pravima EU**¹⁷, **Evropskom akcionom planu za osobe s invaliditetom 2006-2015**¹⁸. To znači da osobe s invaliditetom imaju iste individualne izbore i kontrolu i donose odluke u svakodnevnom životu kao i ljudi bez invaliditeta, naročito u pogledu prava na samostalni život.

Sporazum o funkcionisanju EU¹⁹ (Treaty on the Functioning of the EU - TFEU) zahtijeva da se Unija bori protiv diskriminacije zasnovane na invaliditetu pri definisanju i sprovođenju svojih politika i aktivnosti (Član 10.) i daje joj ovlašćenje da usvaja zakone koji se odnose na zabranu takve diskriminacije (Član 19.). Ovo se svakako odnosi i na oblast rada i zapošljavanja.

Direktiva 2000 ili Direktiva za ravnopravnost u zapošljavanju²⁰ iz 2000. godine je prvi pravni instrument od direktnog značaja za osobe s invaliditetom, donešen na osnovu Člana 13 Ugovora o

16 Detaljnije kroz analizu mjera akcionih planova Strategije za integraciju osoba sa invaliditetom.

17 Povelja o osnovnim pravima evropske unije (2007/c303/01), preuzeto s: <http://skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/913/376-1732-.pdf>

18 Evropski akcioni plan za osobe s invaliditetom 2006-2015 http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/socp/integration/02_council_of_europe_disability_action_plan/Council_of_Europe_Disability_Action_Plan.asp#TopOfPage

19 Sporazum o funkcionisanju EU http://www.eudemocrats.org/fileadmin/user_upload/Documents/D-Reader_friendly_latest%20version.pdf

20 Direktiva 2000 ili Direktiva za ravnopravnost u zapošljavanju http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-69_en.htm

evropskoj zajednici (sadašnji Član 19 Ugovora o funkcionisanju Evropske Unije).

“Ova Direktiva obavezuje države članice da preduzmu mjere za otklanjanje diskriminacije i uznemiravanja po osnovu invaliditeta (između ostalog) i u oblasti zapošljavanja, uključujući osposobljavanje i obuku. Ova direktiva obavezuje poslodavce da obezbijede razumne adaptacije u cilju zadovoljavanja potreba pojedinaca, kao i da preduzmu pozitivne mjere (afirmativnu akciju) u cilju *“kompenzacije prepreka s kojima su se kroz istoriju susretale osobe s invaliditetom na tržištu rada.”*

Evropska Strategija za osobe s invaliditetom²¹, takođe, obavezuje članice u skladu s Konvencijom, da preduzmu aktivnosti u oblasti zapošljavanja, pristupačnosti infrastrukture i komunikacionih alata.

Evropski savjet je usvojio zaključke o novoj **Strategiji za poslove i pametan, održiv i inkluzivan razvoj**²². Ova Strategija, poznatija kao **“Evropa 2020”**, služi kao osnovni okvir za akcije da se stvori “socijalna Evropa”. Da bi se postigli ciljevi u Strategiji, Evropski savjet se složio da postavi pet ciljeva, koji su služili kao referentna tačka za nacionalne ciljeve koje su države članice dostavile Komisiji 2011. godine. Osobe s invaliditetom bi trebale da imaju koristi od ciljnih mjera za sprovođenje, koje su navedene u nekoliko vodećih inicijativa:

“Evropska platforma protiv siromaštva i socijalne isključenosti”;

“Mladi u pokretu”;

“Priručnik za nove vještine i poslove”;

“Inovativna unija”.

2012. godine Komisija je usvojila **Paket za zapošljavanje** (Employment Package), koji se sastoji od “Saopštenja” i nekoliko dokumenata za zaposlene, koji dopunjuje prioritete godišnjeg pregleda rasta zapošljavanja, davanjem srednjoročnih smjernica za politike zapošljavanja. Mjere koje su navedene u saopštenju imaju za cilj: stvaranje novih radnih mjesta, promovisanje reforme tržišta rada, ulaganje u vještine, i otklanjanje prepreka za nesmetano kretanje radnika.

Iako se u Saopštenju prepoznaje posebno teška situacija ugroženih grupa, osobe s invaliditetom nisu eksplicitno prepoznate u definiciji vulnerabilnih grupa, niti su predložene specifične mjere, čak ni u oblastima gdje su prepreke za osobe s invaliditetom očigledne, kao što je sloboda kretanja zaposlenih između država članica EU. Nijedan od dokumenata za zaposlene koji prati saopštenje ne definiše specifične mjere u cilju podsticanja zapošljavanja Evropljana s invaliditetom. S obzirom da je evropski socijalni i ekonomski kontekst veoma različit u državama članicama, Paket za zapošljavanje ne može osigurati isti obim prava osobama s invaliditetom prilikom mobilnosti, odnosno prelaska iz jedne u drugu državu članicu.

U oblasti **bezbjednosti i zdravlja na radnom mjestu**, zakonodavstvo EU priznaje potrebu za “posebnim mjerama” kako bi se zaštitili zaposleni s invaliditetom, kao što je prilagođeno radno mjesto, uključujući: *vrata, prolaze, stepeništa, tuš kabine i toalete i radne stanice koje direktno koriste osobe s invaliditetom*”. Svakako je važno napomenuti da se i na nivou EU prioritarno primjenjuju Konvencija UN o pravima osoba s invaliditetom i Direktiva za ravnopravnost u zapošljavanju.

21 Evropska Strategija za osobe s invaliditetom <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:em0047>

22 Evropa 2020 <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

IV DOMAĆI PRAVNI I NORMATIVNI OKVIR

Zakoni i strategije u Crnoj Gori

Kada je u pitanju pravni okvir Crne Gore u oblasti rada i zapošljavanja osoba s invaliditetom najznačajnije je pomenuti Zakon o radu, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti, Zakon o zaštiti i zdravlju na radu, Zakon o penzijsko-invalidskom osiguranju, Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom. Što se tiče normativnog okvira, svakako je najvažnija Strategija za integraciju osoba sa invaliditetom (2008.–2016.), zatim Strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa, Akcioni plan zapošljavanja mladih, Lokalni akcioni planovi u oblasti invalidnosti i sl. U novije vrijeme neizostavno važan dokument je Akcioni plan za postepeno usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti socijalne politike i zapošljavanja – Poglavlje 19.

U nastavku Studije ćemo se, ipak, baviti detaljnije samo nekim od ovih dokumenata u skladu s prioritetima postavljenim u Studiji.

Zakon o radu Crne Gore²³ svojim antidiskriminacionim normama štiti prava osoba s invaliditetom i garantuje im posebnu zaštitu²⁴. U tom smislu u članu 5 se navodi da je **“zabranjena neposredna i posredna diskriminacija** lica koja traže zaposlenje, kao i zaposlenih, s obzirom na pol, rođenje, jezik, rasu, vjeru, boju kože, starost, trudnoću, zdravstveno stanje, odnosno **invalidnost**, nacionalnost, bračni status, porodične obaveze, seksualno opredjeljenje, političko ili drugo uvjerenje, socijalno porijeklo, imovno stanje, članstvo u političkim i sindikalnim organizacijama ili neko drugo lično svojstvo”. Zakon o radu ne smatra diskriminacijom posebne odredbe Zakona, kolektivnog ugovora i ugovora o radu kojim se predviđa posebna zaštita i pomoć između ostalih kategorija i **osobama s invaliditetom**.²⁵

Dakle, Zakon o radu propisuje mjere afirmativne akcije prema osobama s invaliditetom.

Zakon o radu, kao i Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom propisuju pravo osoba s invaliditetom da rade u mjestu življenja, odnosno da “ne mogu biti raspoređeni u drugo mjesto van mjesta prebivališta, odnosno boravišta”²⁶.

Poslodavac je, prema odredbama člana 107 Zakona o radu, dužan da rasporedi osobu s invaliditetom na drugo radno mjesto koje odgovara njenoj *preostaloj radnoj sposobnosti* u istom stepenu stručne spreme, a ako se ne može rasporediti na drugo radno mjesto poslodavac je dužan da joj obezbijedi stručno osposobljavanje u skladu sa Zakonom i kolektivnim ugovorom. Ukoliko se osoba s invaliditetom ne može rasporediti na drugo radno mjesto niti ostvariti pravo na stručno osposobljavanje, poslodavac može da je proglasi osobom za čijim je radom prestala potreba i u tom slučaju osoba s invaliditetom ostvaruje prava koja se odnose na osobe s invaliditetom koje su proglašene tehnološkim viškom.

23 Službeni list CG”, br. 49/2008, 88/2009 - drugi zakon, 26/2009, 26/2010 - drugi zakon, 59/2011, 66/2012, 31/2014 i 53/2014 - drugi zakon

24 Članovi 5 i 11, 103, 107 Zakona o radu, Službeni list CG”, br. 49/2008, 88/2009 - drugi zakon, 26/2009, 26/2010 - drugi zakon, 59/2011, 66/2012, 31/2014 i 53/2014 - drugi zakon

25 Član 9, stav 2 Zakona o radu, Službeni list CG”, br. 49/2008, 88/2009 - drugi zakon, 26/2009, 26/2010 - drugi zakon, 59/2011, 66/2012, 31/2014 i 53/2014 - drugi zakon

26 Član 42 Zakona o radu, i član 19 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom

Tek nakon što iscrpi sve zakonom propisane mjere poslodavac može proglasiti osobu s invaliditetom tehnološkim viškom, uz zakonom predviđenu otpremninu.

Ako je invalidnost prouzrokovana van rada ili bolešću, osoba s invaliditetom ima pravo na otpremninu u visini od najmanje 24 prosječne zarade, a ako je invalidnost prouzrokovana povredom na radu ili profesionalnom bolešću otpremnina za osobu s invaliditetom je u visini od najmanje 36 prosječnih zarada u Crnoj Gori. Visina otpremnine može biti određena i u odnosu na visinu prosječne zarade poslodavca ako je to za osobu s invaliditetom povoljnije.²⁷

Osoba s invaliditetom i u slučaju kada joj je isplaćena otpremnina, nakon godinu dana, može zasnovati radni odnos u drugom preduzeću, javnoj ustanovi ili drugoj javnoj službi, državnom organu i organu državne uprave i organu lokalne uprave.²⁸ Ovo je podsticajno i posebno važno u situacijama kada su proces rada i vrsta postojećeg posla takvi da se ni prilagođavanjem radnog mjesta i okruženja ne bi mogli uskladiti s mogućnostima osoba s invaliditetom. U tom smislu osoba s invaliditetom ima mogućnost i da se zaposli na nekom drugom radnom mjestu, u drugoj firmi/instituciji gdje joj proces rada i vrsta posla mogu biti prilagođeni i nakon stečenog oštećenja/invaliditeta.

Zakon o zaštiti i zdravlju na radu²⁹ u članu 14 (Obezbjedivanje mjera zaštite) propisuje da je poslodavac dužan da, obezbijedi posebnu zaštitu i zdravlje na radu zaposlenih žena za vrijeme trudnoće, lica mlađih od 18 godina života, kao i **lica sa invaliditetom**, u skladu s ovim i drugim zakonima. Pored toga ovlašćene ustanove za zdravstvenu zaštitu zaposlenih moraju ispunjavati i uslove koji se odnose na: *utvrđivanje uzroka nastanka invalidnosti zaposlenih na radu i predlaganje mjera za njihovo otklanjanje*, učestvovanje u procesu profesionalne rehabilitacije i davanje savjeta pri izboru drugog odgovarajućeg posla prema preostaloj "zdravstvenoj sposobnosti"³⁰. Međutim, u ovom Zakonu, u skladu s evropskim standardima *nedostaje pristupačnost kao obavezan element zaštite na radu*, već se oblast pristupačnosti tretira propisima iz drugih oblasti. Ova obaveza, odnosno pravo je posebno važno u vanrednim situacijama i to za sve kategorije osoba s invaliditetom, posebno osobe koje se otežano kreću, ili imaju oštećenje sluha i vida.

Iako opšti zakoni iz oblasti rada i zapošljavanja u određenoj mjeri garantuju i prava osoba s invaliditetom, njima nije podstaknuto niti u dovoljnoj mjeri osigurano zapošljavanje osoba s invaliditetom u praksi.

Zato su usvajanjem **Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom**³¹, koji je definisan kao mjera Akcionog plana Strategije za integraciju osoba sa invaliditetom 2008. godine, stvoreni povoljniji uslovi za povećanje zaposlenosti osoba s invaliditetom, njihovo ravnopravno učešće na tržištu rada, uz otklanjanje barijera i stvaranje jednakih mogućnosti za zapošljavanje.³²

Osoba s invaliditetom, u smislu ovog Zakona, je osoba s "trajnim posljedicama tjelesnog, senzornog, mentalnog ili duševnog oštećenja ili bolesti, koje se ne mogu otkloniti liječenjem ili medicinskom rehabilitacijom, a koje se suočava sa socijalnim i drugim ograničenjima, koja su od uticaja na radnu sposobnost i mogućnost zapošljavanja, održavanja zaposlenja i napredovanja u njemu i koje nema mogućnosti ili ima smanjene mogućnosti da se, pod ravnopravnim uslovima, uključi na tržište rada".

27 Član 94 Zakona o radu, Službeni list CG", br. 49/2008, 88/2009 - drugi zakon, 26/2009, 26/2010 - drugi zakon, 59/2011, 66/2012, 31/2014 i 53/2014 - drugi zakon

28 Član 146 a Zakona o radu, Službeni list CG", br. 49/2008, 88/2009 - drugi zakon, 26/2009, 26/2010 - drugi zakon, 59/2011, 66/2012, 31/2014 i 53/2014 - drugi zakon

29 Sl. List CG, broj 34/14

30 Član 49 Zakona o zaštiti i zdravlju na radu Sl. List CG, broj 34/14

31 Član 3 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Službeni list Crne Gore", br. 49/2008, 73/2010 i 39/2011.

32 Cilj Zakona propisan članom 2 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Službeni list Crne Gore", br. 49/2008, 73/2010 i 39/2011

Ova definicija je usklađena s UN Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom i obuhvata osobe sa svim vrstama invaliditeta, a može se reći da je posebno prilagođena za oblast rada i zapošljavanja. Samim tim što je usklađena s Konvencijom znači da je u samom Zakonu zastupljen socijalni model pristupa prema invaliditetu, koji vidi socijalne barijere kao prepreke u zapošljavanju osoba s invaliditetom.

Procjena stepena invaliditeta i mjere profesionalne rehabilitacije

Kao što je već napomenuto, Zakon definiše i mjere i aktivnosti profesionalne rehabilitacije, odnosno proces profesionalne rehabilitacije koji obuhvata: **savjetovanje, podsticanje i motivisanje** osoba s invaliditetom za aktivno traženje zaposlenja i **prihvatanje vlastitog invaliditeta**, utvrđivanje **preostale radne sposobnosti**, pomoć prilikom **izbora odgovarajućih profesionalnih ciljeva** i prilikom traženja odgovarajućeg **radnog mjesta**, analizu konkretnog radnog mjesta i radnog okruženja osoba s invaliditetom, **izradu plana prilagođavanja** radnog mjesta i radnog okruženja i izradu **plana potrebne opreme i sredstava za rad** za osobu s invaliditetom na tom radnom mjestu, **osposobljavanje za rad na konkretnom radnom mjestu, praćenje i stručnu pomoć** prilikom osposobljavanja i obrazovanja, praćenje osobe s invaliditetom na radnom mjestu, nakon zaposlenja, **evaluaciju uspješnosti procesa rehabilitacije** za pojedinu osobu s invaliditetom, **ocjenjivanje radnih rezultata** zaposlene osobe s invaliditetom.³³

Da bi ostvarila prava po osnovu Zakona osoba s invaliditetom mora imati **procijenjen stepen invaliditeta**, ili ući u proces profesionalne rehabilitacije kako bi stekla status osobe s invaliditetom. Ostvarivanje određenih prava iz Zakona upravo zavisi od stepena utvrđenog invaliditeta, koji procjenjuje **Komisija za profesionalnu rehabilitaciju**³⁴, u skladu s **Pravilnikom o kriterijumima i uslovima za utvrđivanje procenta invaliditeta, preostale radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja**³⁵ i **Pravilnikom o standardima za sprovođenje mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije**³⁶, o čemu će kasnije biti više riječi.

Pravo na profesionalnu rehabilitaciju može ostvariti osoba s invaliditetom koja nema zaposlenje, koja se zbog „umanjene radne sposobnosti ne može uspješno uključiti u tržište rada, odnosno zaposleno lice sa invaliditetom, koje zbog umanjene radne sposobnosti ne može zadržati postojeće zaposlenje, odnosno napredovati u njemu“³⁷. Međutim, ovdje je evidentno da je profesionalna rehabilitacija definisana u medicinskom modelu pristupa invaliditetu jer se pravo na profesionalnu rehabilitaciju vezuje za „umanjene radne sposobnosti“. Mjere profesionalne rehabilitacije nijesu samo potrebne kako bi se poboljšala „sposobnost za rad“, već, prije svega, stvorili uslovi za adekvatnije radno okruženje i olakšao proces rada svake osobe s invaliditetom, bez obzira na vrstu i stepen invaliditeta.

Osim toga što je sam cilj zakona podsticanje većeg zapošljavanja osoba s invaliditetom, ili zapošljavanja u većem obimu, može se, takođe, konstatovati na osnovu člana 6 koji definiše korisnike prava da je namjera ovog Zakona da posebno podstakne zapošljavanje onih osoba s invaliditetom koje se mogu smatrati kategorijom „teže zapošljivih“ i među samim osobama s invaliditetom. To je razlog zbog kojeg treba razdvojiti i određene mjere profesionalne rehabilitacije, kao i sam proces

33 Član 12 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Sl. list CG, br. 49/2008, 73/2010 i 39/2011

34 Član 8 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Sl. list CG, br. 49/2008, 73/2010 i 39/2011

35 Sl. list CG, br. 6/12 i 46/14

36 Sl. list CG, br. 57/11

37 Član 2 Pravilnika o načinu i uslovima ostvarivanja prava na profesionalnu rehabilitaciju, Sl. list CG, br.58/11 i 46/14

profesionalne rehabilitacije u skladu s individualnim potrebama.

Prije izmjena Zakona 2011. godine **radna sposobnost se vezivala za procenat invaliditeta**, odnosno u samom zakonu je bio zastupljen koncept koji je invaliditet povezivao s ne/sposobnošću za rad, s čim se i danas susriječemo i u stručnoj i u laičkoj javnosti. Međutim, u Zakonu je 2011. godine na inicijativu predstavnika organizacija osoba s invaliditetom promijenjen koncept, čime je u stvari promijenjen pristup prema osobama s invaliditetom u ovoj oblasti iz medicinskog u socijalni model. Samim tim, određena prava su dobila drugačiji smisao, ali se na osnovu analize podzakonskih akata može zaključiti da su državne institucije ostale u velikoj mjeri u medicinskom modelu, odnosno da sami podzakonski akti nijesu izmijenjeni. **Analiza većine Pravilnika pokazuje da su određene definicije, uslovi i postupci propisani i sadrže elemente medicinskog modela ili se u potpunosti vezuju za medicinski model pristupa invaliditetu.**

Uslovi za utvrđivanje procenta invaliditeta, preostale radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja propisani su **Pravilnikom o kriterijumima i uslovima za utvrđivanje procenta invaliditeta, preostale radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja.**

Da bi ostvarila pravo na profesionalnu rehabilitaciju odnosno započela proces sprovođenja mjera osoba s invaliditetom i/li njen zakonski zastupnik treba da podnesu **zahtjev za procjenu stepena invaliditeta**³⁸ Komisiji za profesionalnu rehabilitaciju u birou rada ili Zavodu za zapošljavanje³⁹. Zahtjev za uključivanje u mjere profesionalne rehabilitacije može podnijeti i poslodavaca uz prethodnu saglasnost osobe s invaliditetom⁴⁰.

Savjetnik za profesionalnu rehabilitaciju biroa rada, na osnovu konačnog rješenja o priznavanju prava na profesionalnu rehabilitaciju⁴¹, u saradnji s osobom s invaliditetom, sačinjava **plan profesionalne rehabilitacije**⁴², koji se kasnije na osnovu sprovedenih mjera 1 i 2 profesionalne rehabilitacije dopunjava.

Član 8 Pravilnika o načinu i uslovima ostvarivanja prava na profesionalnu rehabilitaciju (Sl. List CG, broj 58/11 i 46/14) definiše da *Biro rada može spojiti postupak za utvrđivanje procenta invaliditeta i priznavanje prava na profesionalnu rehabilitaciju*. Međutim, u ovom Pravilniku nije napravljena podjela mjera profesionalne rehabilitacije koju treba da prođu nezaposlene osobe s invaliditetom koje traže zaposlenje i zaposlene osobe s invaliditetom za koje je potrebno sprovesti samo određene mjere, ali ne i procjenjivati „mogućnost zapošljavanja“, pružati savjetovanje i motivisanje za aktivno traženje posla, pomoć prilikom traženja odgovarajućeg radnog mjesta, praćenje i stručna pomoć prilikom osposobljavanja i obrazovanja i slično“.

Nezaposlena osoba s invaliditetom, za vrijeme trajanja profesionalne rehabilitacije i uključivanja u mjeru aktivne politike zapošljavanja, obrazovanje i osposobljavanje odraslih, ima pravo na novčanu pomoć⁴³ na ime troškova za prevoz, ishranu i sl., u visini od 15% od prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori koja se finansira iz sredstava Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom. Pravo na novčanu pomoć za troškove prevoza pripada i pratiocu osobe s invaliditetom, u visini od 50% od ovog iznosa.

Zaposlena osoba s invaliditetom, u svakoj kalendarskoj godini, ima pravo na plaćeni godišnji odmor u trajanju od najmanje 26 radnih dana⁴⁴, dok je zakonski minimum za osobe bez invaliditeta 18 radnih dana.

38 Član 10 Pravilnika o sastavu i načinu rada Komisije za profesionalnu rehabilitaciju, Sl. List CG, broj 20/11 i 20/12

39 Član 13 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Sl. list CG, br. 49/2008, 73/2010 i 39/2011

40 Član 3 Pravilnika o načinu i uslovima ostvarivanja prava na profesionalnu rehabilitaciju, Sl. List CG, broj br.58/11 i 46/14

41 Član 4 Pravilnika o načinu i uslovima ostvarivanja prava na profesionalnu rehabilitaciju, Sl. List CG, broj br.58/11 i 46/14

42 Član 5 Pravilnika o načinu i uslovima ostvarivanja prava na profesionalnu rehabilitaciju, Sl. List CG, broj br.58/11 i 46/14

43 Član 37b Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Sl. list CG broj 49/2008, 73/2010 i 39/2011

44 Član 18 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Sl. list CG broj 49/2008, 73/2010 i 39/2011

Otkazni rok osobi s invaliditetom ne može biti kraći od 30 dana, osim ako je otkaz posledica krivice te osobe⁴⁵.

Izvođači profesionalne rehabilitacije i posebne organizacije

Komisija za profesionalnu rehabilitaciju utvrđuje „procenat invaliditeta, preostalu radnu sposobnost i mogućnost zaposlenja“ na osnovu Kriterijuma i uslova koje je propisalo Ministarstvo rada i socijalnog staranja⁴⁶, nakon čega se osoba s invaliditetom upućuje kod **izvođača profesionalne rehabilitacije**.⁴⁷

Konkurs za izbor izvođača profesionalne rehabilitacije sadrži: vrstu i obim mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije, područje na kojem će se sprovoditi mjere i aktivnosti zavisno od broja osoba s invaliditetom, vrsti i stepenu njihovog invaliditeta i potrebama tih osoba, vrijeme trajanja sprovođenja mjera i aktivnosti, kriterijume za izbor **izvođača profesionalne rehabilitacije**, rok za podnošenje prijave na konkurs i dr.⁴⁸

Uslovi koje treba da ispunjava izvođač profesionalne rehabilitacije propisani su posebnim Pravilnikom.⁴⁹ Pored opštih uslova, **ustanove profesionalne rehabilitacije** koje imaju licenciran program, odnosno **izvođači profesionalne rehabilitacije** moraju da se nalaze na **ravnom terenu, koji omogućava nesmetan dolazak vozila i nesmetano kretanje korisnika kolica i drugih osoba smanjene pokretljivosti**⁵⁰. Sam ulazak u objekat, širine vrata i unutrašnjost prostora, takođe, moraju da zadovolje **standarde pristupačnosti**⁵¹.

U skladu s članom 5 Pravilnika, uslovi koje treba da ispunjava izvođač profesionalne rehabilitacije, radni centar, zaštitna radionica i zaštitni pogon, za osobe **oštećenog vida** odnose se na **neposredno osvjetljavanje njihovog radnog prostora**. Prostorije treba da imaju **podne obloge zaštićene od klizanja i statičkog elektriciteta**, ne upijaju vlagu i lako se održavaju, dok ivice hodnika treba da su **obojene različitim bojom, kao i podne obloge i donje ivice zidova**.

Izvođači profesionalne rehabilitacije trebaju da imaju stručni tim sastavljen od pet osoba sa završenim studijskim programom visokog obrazovanja **medicinskog, pedagoškog, psihološkog, sociološkog, socijalnog ili drugog odgovarajućeg društvenog usmjerenja**, s jednom godinom radnog iskustva u struci, u radu s osobama s invaliditetom.⁵²

Izvođač profesionalne rehabilitacije prilikom sprovođenja mjera profesionalne rehabilitacije za zaposlenu osobu s invaliditetom mora da sarađuje s poslodavcem kod koga je zaposlena ta osoba s invaliditetom.

45 Član 20 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom Sl. list CG broj 49/2008, 73/2010 i 39/2011

46 Član 8 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Sl. list CG broj 49/2008, 73/2010 i 39/2011

47 Ustanova za profesionalnu rehabilitaciju, posebna škola ili drugo pravno lice koje ispunjava uslove za obavljanje mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije koju na osnovu javnog konkursa bira Ministarstvo rada i socijalnog staranja. (Član 14 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Sl. list CG, broj 49/2008, 73/2010 i 39/2011)

48 Član 14a Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Sl. list CG broj 49/2008, 73/2010 i 39/2011

49 Pravilnik o uslovima koje treba da ispunjava izvođač profesionalne rehabilitacije, radni centar, zaštitna radionica i zaštitni pogon, Sl. list CG, br. 58/11

50 Član 2, stav 2 Pravilnika o uslovima koje treba da ispunjava izvođač profesionalne rehabilitacije, radni centar, zaštitna radionica i zaštitni pogon, Sl. list CG, br. 58/11

51 Standardi pristupačnosti su propisani Pravilnikom o bližim uslovima i načinu prilagođavanja objekata za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom Sl. list CG, broj 51/08, 34/11 i 35/13

52 Član 7 Pravilnika o uslovima koje treba da ispunjava izvođač profesionalne rehabilitacije, radni centar, zaštitna radionica i zaštitni pogon, Sl. list CG, br. 58/11

Ministarstvo određuje cijenu izvođenja pojedinih mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije, a stručno lice Ministarstvo vrši vrednovanje kvaliteta sprovođenja mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije kod izvođača profesionalne rehabilitacije.⁵³

U Crnoj Gori sada postoje dva izvođača profesionalne rehabilitacije i to: **ZOPT d.o.o. Društvo za zapošljavanje, obrazovanje odraslih, organizovanje i izvođenje profesionalne rehabilitacije i Multidisciplinarni obrazovni centar - "PaMark"**.

Iako se u Zakonu kao oblik zapošljavanja navodi i **zapošljavanje u posebnim organizacijama za zapošljavanje** još uvijek nije osnovana nijedna posebna organizacija za zapošljavanje jer nijesu stvoreni uslovi za to⁵⁴. Samim tim, veliki broj osoba s invaliditetom se godinama nalazi na birou rada i nema nikakvo zaposlenje. Ovdje se prvenstveno misli na osobe s intelektualnim invaliditetom, autizmom i kombinovanim vrstama invaliditeta, koje inače teško nalaze ili uopšte ne nalaze zaposlenje na otvorenom tržištu rada. Dakle, i pored cilja Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom država nije stvorila uslove za zapošljavanje, odnosno radno angažovanje i uključivanje velikog broja osoba s invaliditetom na tržište rada, pod posebnim uslovima. Prema tome potpuno je neosnovana konstatacija koju koriste državni organi, a koja se odnosi na nezainteresovanost poslodavaca da zapošljavaju osobe s invaliditetom jer je prije svega država dužna da stvori uslove, a i da sama bude poslodavac osoba s invaliditetom.

Država, kao i jedinica lokalne samouprave u ovom smislu mogu osnovati i javnu ustanovu⁵⁵.

Osim zapošljavanja u posebnim organizacijama Zakon u članu 41a definiše mogućnost **Programa socijalne uključenosti**. U ovaj program se uključuje osoba s invaliditetom za koju je utvrđeno da je nezaposliva, radi sticanja funkcionalnih i socijalnih vještina.

Program socijalne uključenosti predstavlja konkretni individualni rad s pojedincem ili članom grupe, prilagođen specifičnim potrebama i zahtjevima pojedinca, koji, kao rezultat, omogućava očuvanje i unaprijeđivanje njegovih vitalnih funkcionalnih i socijalnih vještina, kao što su:

- komunikacijske vještine i oblici ponašanja - socijalizacija;
- samopoštovanje i oblikovanje pozitivne slike o sebi;
- manipulativne sposobnosti;
- preuzimanje odgovornosti za oblikovanje vlastite budućnosti i samostalno rješavanje teškoća;
- ovladavanje konfliktnim situacijama;
- interesne aktivnosti i hobije.⁵⁶

Za izbor Izvođača ovog programa Ministarstvo rada i socijalnog staranja raspisuje javni konkurs, kao i za izbor izvođača profesionalne rehabilitacije. Postupak izbora Izvođača vrši Komisija koju obrazuje Ministarstvo rada i socijalnog staranja, a odluku o izboru Izvođača za sprovođenje programa donosi Ministar na predlog komisije. Međusobna prava i obaveze između Izvođača za sprovođenje programa socijalne uključenosti i Ministarstva rada i socijalnog staranja uređuju se posebnim ugovorom.

Ministarstvo određuje cijenu za sprovođenje ovog programa, kao i za druge programe. U posljednjem stavu člana 41a se navodi da se program socijalne uključenosti finansira iz budžeta Crne Gore. Po tome se ovaj program razlikuje od ostalih mjera profesionalne rehabilitacije i mjera i aktivnosti koje realizuju posebne organizacije za zapošljavanje. Ovaj program mogu realizovati sva pravna lica sa sjedištem u Crnoj Gori, s odgovarajućim prostornim, tehničko-tehnološkim i kadrovskim

53 Član 14b Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom (Službeni list CG broj 49/2008, 73/2010 i 39/2011)

54 Ministarstvo rada i socijalnog staranja još uvijek nije donijelo Pravilnik o finansiranju posebnih organizacija za zapošljavanje.

55 Član 24 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Službeni list CG broj 49/2008, 73/2010 i 39/2011

56 Poziv za izvođače programa socijalne uključenosti <http://www.mrs.gov.me/organizacija/nvo/145892/JAVNI-KONKURS-za-izbor-izvodaca-programa-socijalne-ukljucenosti.html>

uslovima, neophodnim za realizaciju programa, a imaju za cilj unaprijeđenje položaja osoba s invaliditetom u Crnoj Gori i direktno su odgovorni za realizaciju i pripremu programa. Program socijalne uključenosti se odnosi na javne radove. Međutim, nijedan od podzakonskih akata se ne bavi bliže i detaljnije programom socijalne uključenosti.

Kvotni sistem i poseban doprinos za zapošljavanje

Posebna novina Zakona odnosi se na **kvotni sistem zapošljavanja** koji definiše obaveze poslodavca da zapošljavaju osobe s invaliditetom, i sankcije ukoliko to ne čine.

Tako poslodavac koji ima od 20 do 50 zaposlenih dužan je da zaposli najmanje jednu osobu s invaliditetom, a poslodavac koji ima više od 50 zaposlenih dužan je da zaposli najmanje 5% osoba s invaliditetom u odnosu na ukupan broj zaposlenih⁵⁷. Ove obaveze ne odnose se na novoosnovanog poslodavca, za prvih 24 mjeseca od dana početka rada.

Ako poslodavac ima ili zaposli osobu s invaliditetom od najmanje 80% invaliditeta („teški invaliditet“) smatra se, u pogledu obaveze zapošljavanja, kao da je zaposlio dvije osobe s invaliditetom. Međutim, iako zaposli osobu s 80 i više procenata procenata invaliditeta poslodavcu se ne priznaje veći obim prava, na primjer veći iznos za finansiranje asistenta (pomagača) u radu, ili neki drugi dodatni podsticaji.

Poslodavac koji nije zaposlio osobu s invaliditetom, u skladu s obavezama po osnovu Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom dužan je da, za svaku osobu koju nije zaposlio, prilikom mjesečne isplate zarada i naknada zarada zaposlenih, uplati **poseban doprinos za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom**⁵⁸.

Inače, poslodavac je **pravno ili fizičko lice i organi i organizacije koje se finansiraju iz budžeta Crne Gore i lokalne samouprave**.⁵⁹

Stav 2, člana 22 Zakona definiše visinu stope posebnog doprinosa u iznosu od 20% od prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori ostvarene u godini koja prethodi plaćanju doprinosa.

Poslodavci koji imaju manje od 20 zaposlenih nemaju direktnu obavezu zapošljavanja osoba s invaliditetom, ali imaju plaćanje posebnog doprinosa u iznosu od 5% od prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori ostvarene u godini koja prethodi plaćanju doprinosa⁶⁰.

Obaveze plaćanja doprinosa oslobađaju se organizacije, odnosno udruženja osoba s invaliditetom, kada se pojavljuju kao poslodavci⁶¹, kao i poslodavci koji imaju zaposlene osobe s invaliditetom.

Iako su: državni organi i organi državne uprave, i lokalne samouprave, javna preduzeća koje osniva država i sl. takođe poslodavci, ovi poslodavci ne uplaćuju poseban doprinos, niti, kako oni navode, mogu koristiti subvencije koje propisuje Zakon. Međutim, u toku konsultacija s Državnom revizorskom institucijom smo dobili informaciju da ovi organi i ustanove mogu uplaćivati i obračunavati posebne doprinose, ali da je Ministarstvo finansija prethodno bilo dužno donijeti Uputstva za to.

57 Član 21 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Sl. List CG b. 49/2008, 73/2010 i 39/2011

58 Član 22 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom (Službeni list CG broj 49/2008, 73/2010 i 39/2011)

59 Član 11 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom (Službeni list CG broj 49/2008, 73/2010 i 39/2011)

60 Stav 3 i 4 člana 22 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom (Službeni list CG broj 49/2008, 73/2010 i 39/2011)

61 Član 22a Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom (Službeni list CG broj 49/2008, 73/2010 i 39/2011)

Prema članu 22 Zakona doprinosi se uplaćuju se na **poseban račun budžeta Crne Gore** - Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom.

Kontrolu obračuna i plaćanja posebnih doprinosa vrši nadležni poreski organ, u skladu sa zakonom kojim je uređena poreska administracija (**Član 23 Zakona**). Naš Zahtjev za slobodan pristup informaciji kojim smo tražili od Poreske uprave⁶² u skladu s ovim članom, a u vezi ispunjavanja obaveza poslodavaca iz člana 21 i 22 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom je odbijen uz navođenje da Poreska uprava nema u svom posjedu tražene informacije, što je suprotno članu 5 i 6 Zakona o poreskoj administraciji⁶³. Osim toga Poreska uprava nas nije uputila na organ u čijem su posjedu tražene informacije, ukoliko je u posjedu te informacije, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama⁶⁴. Do zaključenja Studije je podnesena Žalba drugostepenom organu. Samim tim nije moguće konstatovati bilo kakvu primjenu člana 43 Zakona koji propisuje kaznene odredbe⁶⁵ od strane nadležnih organa.

Inspekcija rada nam je u odgovoru na Zahtjev za slobodan pristup informaciji⁶⁶ navela da je kroz svoje redovne aktivnosti ukazivala poslodavcima na ovu obavezu, kroz ostavljanje primjerenog roka za izvršenje. Kako navode u Inspekciji rada: „nije bilo sankcija za nepoštovanje ove zakonske odredbe jer su se poslodavci *odgovorno* ponašali“.

Ipak, ostaje nejasno šta se desilo s organima za koje je Državna revizorska institucija u svojim izvještajima iz prethodnih godina konstatovala da ne izvršavaju svoje obaveze koje se tiču uplate posebnih doprinosa. Takav slučaj je, između ostalog, bio i s Centralnom bankom Crne Gore, kao i Skupštinom Crne Gore duži niz godina. Skupština Crne Gore je tek početkom 2015. godine isplatila ukupan iznos posebnih doprinosa za sav period od stupanja na snagu Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, odnosno ove obaveze. Državna revizorska institucija je, čak, ovu obavezu konstatovala i kod Ministarstva rada i socijalnog staranja.

SUBVENCije

Najosnovniji podsticaji za zapošljavanje osoba s invaliditetom definisani Zakonom su podsticaji koji se odnose na subvencije⁶⁷. Subvencije su, u stvari, novčani stimulansi poslodavcima kako bi zapošljavali osobe s invaliditetom, ili samim osobama s invaliditetom ukoliko se samozaposle, odnosno pojave u ulozi poslodavca.

Tako poslodavac, u skladu s članom 36 Zakona kada zaposli osobu s invaliditetom ima pravo na:

- *bespovratna sredstva za prilagođavanje radnog mjesta i uslova rada za zapošljavanje osoba s invaliditetom;*
- *kreditna sredstva pod povoljnim uslovima za kupovinu mašina, opreme i alata potrebnog za zapošljavanje osoba s invaliditetom;*

62 Zahtjev za SPI broj 257-02, od 28.09.2015, Odgovor na Zahtjev br. 57-01 od 19.10.2015.

63 Preuzeto s: <http://www.poreskauprava.gov.me/biblioteka/zakoni>

64 Sl. List CG, broj 44/2012

65 Pravno lice koje ne uplaćuje posebne doprinose po osnovu Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, a ne zapošljava osobe s invaliditetom, dužno je da plati prekršajnu kaznu u iznosu od 500€ do 20.000€. Fizičko lice i odgovorno lice u pravnom licu, odgovorno lice u organu državne uprave, državnom organu i organu lokalne samouprave dužno je da za isti prekršaj plati kaznu u iznosu od 100€ do 2.000€. Preduzetnik za isti prekršaj dužan je da plati kaznu u iznosu od 500€ do 6.000€.

66 Zahtjev za SPI broj 221-03, od 08.09.2015, i Odgovor na Zahtjev broj 50-01, od 30.09.2015

67 Član 36 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom (Službeni list CG broj 49/2008, 73/2010 i 39/2011)

- učešće u finansiranju ličnih troškova asistenta (pomagača u radu) osoba s invaliditetom;
- subvencije zarade osoba s invaliditetom.

Poslodavac za svaku pojedinačnu osobu s invaliditetom koju zaposli ostvaruje subvencije. Ista prava na subvencije u skladu s članom 36 ima i osoba s invaliditetom koja se samozaposli, koja obavlja samostalnu djelatnost ili osnuje privredno društvo, koja se zaposli u porodičnom domaćinstvu i obavlja poljoprivrednu djelatnost kao jedino, glavno ili dopunsko zanimanje.

Zahtjev za ostvarivanje prava na subvenciju zarade osoba s invaliditetom podnosi se Fondu za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom⁶⁸, u roku do 45 dana od dana zapošljavanja osobe s invaliditetom. U tom slučaju, pravo na subvenciju teče od prvog dana zaposlenja osobe s invaliditetom. Ako je zahtjev podnesen nakon ovog roka, pravo na subvenciju teče od dana podnošenja zahtjeva⁶⁹.

Uz zahtjev za subvenciju poslodavci su dužni da dostave i druge dokumente u skladu s članovima 5 i 6 **Pravilnika o uslovima, kriterijumima i postupku ostvarivanja prava na subvencije**.

Visina subvencije za bespovratna sredstva za prilagođavanje radnog mjesta i uslova rada za zapošljavanje osoba s invaliditetom, kreditna sredstva pod povoljnim uslovima za kupovinu mašina, opreme i alata potrebnog za zapošljavanje osoba s invaliditetom i za učešće u finansiranju ličnih troškova asistenta (pomagača u radu) osoba s invaliditetom **iznosi 100% od opravdanih troškova**, u skladu sa propisima kojima se uređuje državna pomoć.

Opravdanost troškova „procjenjuje“ Komisija za profesionalnu rehabilitaciju Zavoda za zapošljavanje uz pribavljeno mišljenje i Savjeta Fonda, a na osnovu Izvještaja **izvođača profesionalne rehabilitacije**. Odluku o dodjeli subvencije donosi direktor/ica Zavoda⁷⁰.

Međutim, sporadični su slučajevi kada se Izvještaji o sprovedenim mjerama profesionalne rehabilitacije u kojima se vide predlozi i mišljenja izvođača profesionalne rehabilitacije dostavljaju korisnicima, odnosno zaposlenima s invaliditetom i njihovim poslodavcima. U ne tako malom broju slučajeva se dešava da poslodavac dobije samo konačno Rješenje na osnovu kojeg vidi šta je od traženog odobreno u procesu profesionalne rehabilitacije, ali ne i obrazloženje zbog čega su neki „zahtjevi“ odobreni, a neki ne.

Visina subvencije zarade⁷¹ za poslodavca koji zaposli osobu s invaliditetom iznosi:

- 75% od isplaćene bruto zarade za cijeli period zaposlenosti, za poslodavca koji zaposli osobu s najmanje 50% invaliditeta;

za poslodavca koji zaposli osobu s invaliditetom manjim od 50%, subvencija iznosi:

- u prvoj godini 75%, u drugoj 60 %, u trećoj i svakoj narednoj godini 50% od isplaćene bruto zarade.

Prema prethodno pomenutom **Pravilniku** Zavod za zapošljavanje je dužan da s poslodavcima potpiše ugovor u kojem će definisati međusobna prava i obaveze, kao i odgovornost Zavoda i poslo-

68 Član 38 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom (Službeni list CG broj 49/2008, 73/2010 i 39/2011)

69 Član 37a Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom (Službeni list CG broj 49/2008, 73/2010 i 39/2011)

70 Član 7 Pravilnika o uslovima, kriterijumima i postupku osvarivanja prava na subvencije, Sl. list CG, br.39/12 i 46/14

71 Član 37 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Sl. list CG br. 49/2008, 73/2010 i 39/2011

davca. Ugovor pored toga treba da sadrži i iznos odobrenih sredstava, njihovu namjenu i slučajeve kada je korisnik subvencije dužan da vrati dodijeljena sredstva. Državna revizorska institucija je u svom Izvještaju o „Efikasnosti korišćenja sredstava od doprinosa za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom“⁷², konstatovala da Zavod u proteklom periodu nije potpisivao navedene ugovore⁷³.

Sredstva Fonda

Kao što je navedeno Fond je poseban račun budžeta Crne Gore, a smješten je u Zavodu za zapošljavanje, kao organizaciona jedinica. Sredstva Fonda ostvaruju se na osnovu uplate posebnog doprinosa od strane poslodavaca, a mogu se ostvarivati i na osnovu: budžeta jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji osoba s invaliditetom ima prebivalište, donacija i pomoći od strane domaćih i stranih pravnih i fizičkih lica i drugih izvora u skladu sa Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom.⁷⁴ Međutim, u ostvarivanju sredstava Fonda nijesu korišćene druge mogućnosti koje nudi Zakon, osim uplate posebnih doprinosa.

Iako se u Zakonu navodi da je **za namjensko korišćenju sredstava Fonda zadužen Savjet Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom**, on nema nadležnosti praćenja utroška svih sredstava Fonda jer Fond nije posebno pravno lice, odnosno vanbudžetska kategorija, samim tim Savjet može da daje predloge i mišljenja za sprovođenje i odobravanje realizacije određenih mjera i aktivnosti koje se tiču zapošljavanja i profesionalne rehabilitacije. Tu istu nadležnost u cjelosti nema ni Zavod za zapošljavanje Crne Gore, s tim što Zavod za zapošljavanje može predlagati mnogo veći iznos budžeta namijenjen zapošljavanju i profesionalnoj rehabilitaciji od do sada predlaganog/opredjeljivanog i Zavod svakako može realizovati mnogo veći obim aktivnosti nego što je to do sada bio slučaj (Detaljnije u odjeljku Mogući scenariji rješenja statusa Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom).

Sredstva Fonda se na osnovu Zakona mogu koristiti za: mjere i aktivnosti profesionalne rehabilitacije za nezaposlene i zaposlene osobe s invaliditetom; sufinansiranje posebnih organizacija za zapošljavanje; programe aktivne politike zapošljavanja u kojima učestvuju osobe s invaliditetom; sve oblike subvencija propisanih Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom; finansiranje grant šema; novčane pomoći za nezaposlene osobe s invaliditetom, za vrijeme trajanja profesionalne rehabilitacije i uključivanja u mjeru aktivne politike zapošljavanja, obrazovanja i osposobljavanja odraslih za troškove prevoza, ishrane i sl. i za njihove pratiocice na ime troškova prevoza.⁷⁵

Iako se među programima aktivne politike zapošljavanja navodi i **stipendiranje** ove mjera nije detaljnije razrađena podzakonskim aktima, niti je njeno sprovođenje obezbijeđeno u praksi. Ova mjera je mogla u značajnom obimu doprinijeti poboljšanju uslova za zapošljavanje posebno studenata i visokoškolaca s invaliditetom. Takođe, smo već konstatovali da nijesu stvoreni uslovi za osnivanje posebnih organizacija za zapošljavanje, pa samim tim ni za njihovo finansiranje.

Takođe, prvi poziv za finansiranje projekata grant šema je raspisan u novembru 2014. godine jer je **Pravilnik o postupku i metodologiji finansiranja grant šema**⁷⁶ usvojen tek u julu mjesecu iste

72 Izvještaj o „Efikasnosti korišćenja sredstava od doprinosa za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom“.

73 Str. 35 Izvještaja o „Efikasnosti korišćenja sredstava od doprinosa za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom“.

74 Član 38 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Sl. list CG br. 49/2008, 73/2010 i 39/2011

75 Član 39 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom (Službeni list CG broj 49/2008, 73/2010 i 39/2011)

76 Sl. list CG, br. 28 od 4. jula 2014

godine, sa zakašnjenjem od šest godina od usvajanja Zakona, a za realizaciju projekata se koriste sredstva iz budžeta za 2015. godinu. Upravo je Državna revizorska institucija konstatovala da Ministarstvo rada i socijalnog staranja, kao ni Zavod za zapošljavanje nijesu preduzeli sve raspoložive mjere za korišćenje većeg obima sredstava iz Fonda, i samim tim nijesu bili dovoljno efikasni u sprovođenju Zakona⁷⁷.

V Strategije i akcioni planovi koji tretiraju oblast zapošljavanja osoba s invaliditetom

NACIONALNE STRATEGIJE

Najznačajniji strateški dokument u oblasti invaliditeta u Crnoj Gori, **Strategija za integraciju osoba s invaliditetom za period 2008-2016**⁷⁸ godine u posebnoj oblasti definiše mjere i aktivnosti koje se tiču profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja.

S tim u vezi ona ima i obavezujuće principe djelovanja:

- integracija osoba s invaliditetom u radnu sredinu;
- partnerstvo, tj. koordinacija svih subjekata koji učestvuju u procesu profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja;
- zapošljavanje na otvorenom tržištu rada, a samo izuzetno pod posebnim uslovima za osobe s invaliditetom koje zbog težine i vrste invaliditeta ne mogu naći zaposlenje na otvorenom tržištu rada;
- korišćenje preostalih radnih sposobnosti i kompenzacija invalidnosti pozitivnim faktorima.

U tom pravcu, Strategija predviđa i mjere koje se, osim donošenja odgovarajućih pravnih propisa, neophodnosti multisektorskog pristupa, odnose između ostalog i na: donošenje plana razvoja profesionalne rehabilitacije, zapošljavanja i rada osoba s invaliditetom; razvijanje i planiranje primjenu standarda pristupačnog radnog mjesta kroz oblast zaštite zdravlja na radu; podsticanje i podržavanje uključivanje žena s invaliditetom na tržište rada; podsticanje samozapošljavanja, preduzetništva i razvijanja programe podrške preduzetništva i osnivanja malih i srednjih preduzeća od strane osoba s invaliditetom; sprovođenja programa za psihološko osnaživanje osoba s invaliditetom; socijalne kooperative, odnosno proizvodne i uslužne radionice koje osnivaju osobe s invaliditetom i koje rade određene proizvode za potrebe tržišta; socijalne ekonomije, kao povremeni ili trajni oblik aktiviranja osobe s invaliditetom i formiranje specijalizovanih agencija za zapošljavanje osobe s invaliditetom.

Važno je napomenuti da je ova Strategija usvojena prije donošenja Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica s invaliditetom te stoga i predviđa mjere koje se odnose na neophodnost usvajanja pravnih propisa koji će posebno regulisati zapošljavanje osoba s invaliditetom i sadržavati afirmativne mjere i podsticaje za zapošljavanje ove populacije. Međutim, mnoge od prethodno

77 Str. 32 Izvještaja o "Efikasnosti korišćenja sredstava od doprinosa za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom"

78 Google pretraga: https://www.google.com/search?q=Strategija+za+integraciju+osoba+s+invaliditetom+za+period+2008+-+2016&oq=Strategija+za+integraciju+osoba+s+invaliditetom+za+period+2008+-+2016&gs_l=serp.3...46972.52915.0.53417.22.22.0.0.0.0.145.2158.0j18.18.0..0...1c.1.64.serp..20.2.259.x6-bx0Fw95U

pomenutih, a planiranih mjera Strategije nijesu realizovane do sada, ne samo pojedinačnih mjera, nego i aktivnosti pojedinih mjera kao što su podzakonski akti Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom.

Radi sprovođenja Strategije usvajani su i dvogodišnji akcioni planovi. Međutim, osnovni nedostatak akcionih planova Strategije generalno, ne samo u oblasti profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja jesu nedovoljno razrađeni i neprecizni indikatori, kao i nedostatak kvalitativnog mjerenja uticaja mjera. Osim toga, ponavljanje određenih mjera u svakom od akcionih planova jasno govori u prilog činjenicu da određeni broj mjera nikada nije realizovan. Svakako kašnjenje usvajanja određenih podzakonskih akata, odnosno pravilnika nije ni omogućavalo kako realizaciju mjera Strategije, tako ni sprovođenje Zakona u punom obimu.

Akcioni plan za sprovođenje Strategije za 2014 i 2015 u dijelu koji se odnosi na profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom osim obezbjeđivanja novčane pomoći polaznicima profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja, nema nekih novih mjera koje se bitno razlikuju od onih definisanih prethodnim akcionim planovima. U ovom Akcionom planu još jednu godinu za redom ponavlja se mjera donošenja Pravilnika o postupku i metodologiji za sufinansiranje posebnih organizacija za zapošljavanje lica sa invaliditetom, a pored mjera stalnog ažuriranja baze podataka iz oblasti profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom, obezbjeđivanja nesmetanog rada komisija za profesionalnu rehabilitaciju, obezbjeđivanja multisektorske saradnje, sprovođenja aktivnih mjera zapošljavanja predviđaju se i slijedeće mjere i aktivnosti koje ih prate:

OBEZBIJEDITI DODJELU SUBVENCIIJA POSLODAVCIMA ZA ZAPOŠLJAVANJE LICA SA INVALIDITETOM:

- dodjela subvencija zarade, bespovratnih sredstava za prilagođavanje uslova i mjesta rada zaposlenog lica sa invaliditetom;

- kreditne podrške za kupovinu alata, mašina i opreme za rad i učešća za lične troškova asistenta (pomagača u radu)

Podsticati i podržavati uključivanje žena s invaliditetom na tržište rada:

- prioritarno uključivanje žena sa invaliditetom u programe profesionalne rehabilitacije i mjere aktivne politike zapošljavanja

Sprovoditi kontinuirane programe edukcije za stručna lica koja realizuju programe profesionalne rehabilitacije lica sa invaliditetom:

- edukacija stručnih lica za rad u profesionalnoj rehabilitaciji

OBEZBIJEDITI DODJELU NOVČANIH POMOĆI POLAZNICIMA PROGRAMA PROFESIONALNE REHABILITACIJE ZA VRIJEME TRAJANJA PROGRAMA:

- zaključivanje ugovora između Zavoda i polaznika programa

- isplata novčane pomoći

Obezbijediti sufinansiranje posebnih organizacija za zapošljavanje lica sa invaliditetom (zaštitne radionice, radni centri i zaštitni pogoni):

- zaključivanje ugovora između Zavoda i polaznika programa

- isplata novčane pomoći

FINANSIRATI GRANT ŠEME:

- Realizovanje projekata po osnovu finansiranja grant šemom

STVARATI USLOVE ZA ZAPOŠLJAVANJE OSOBA S INVALIDITETOM U ORGANIMA DRŽAVNE UPRAVE:

- Sprovođenje kampanje za zapošljavanje OSI u organima državne uprave.

Kašnjenje usvajanja **Pravilnika o postupku i metodologiji za finansiranje grant šema** za posledicu je imalo nemogućnost sprovođenja projekata i "povlačenja" sredstava za stvaranje mogućnosti za radno angažovanje, uključivanje i motivaciju većeg broja osoba s invaliditetom, ali i podizanja svijesti osoba s invaliditetom i javnosti, kao i sprovođenja kampanja koje za cilj imaju adekvatnije mogućnosti i bolji položaj osoba s invaliditetom na tržištu rada, dok su ogromna sredstva iz Fonda svake godine ostajala neutrošena za namjenu kojoj po Zakonu služe. S druge strane, takvu situaciju su često predstavnici državnih organa, posebno Ministarstva finansija i Demokratske partije socijalista u Skupštini Crne Gore, kada bi im bilo upućeno pitanje o nenamjenskom korišćenju sredstava pokušavali opravdati nepostojanjem "dovoljno kvalitetnih projekata", iako ovakva formulacija apsolutno ne može biti argument, već naprotiv govorila je ili o neupućenosti ili namjernoj "zamjeni teza".

Iste takve odgovore je saopštavao i Predsjednik Vlade u toku Premijerskog sata i poslaničkih pitanja, na osnovu odgovora koji su upravo pripremali drugi organi.

Takođe, iako se konstantno provlači kao mjera, podsticanje i podržavanje uključivanja žena s invaliditetom na tržište rada do sada nije rađeno posebno niti ciljano za ovu populaciju, već se samo u okviru ukupnih podataka i evidencija ZZZCG može vidjeti broj angažovanih žena s invaliditetom po iz godine u godinu. Što se tiče zapošljavanja u javnom sektoru iako stoji kao mjera koja se treba u kontinuitetu sprovoditi i podsticati, kao što je već pomenuto zapošljavanje u javnom sektoru osoba s invaliditetom je i dalje simbolično a posebno namijenjene kampanje predviđene ovim akcionim planom nijesu sprovedene.

Poziv za predlaganje članova za Radnu grupu za izradu **Pravilnika o postupku i metodologiji za sufinansiranje posebnih organizacija za zapošljavanje lica sa invaliditetom** raspisan je tek u novembru mjesecu 2015. godine, nakon Izvještaja Državne revizorske institucije u kojem je, između ostalog, konstatovano da ovaj Pravilnik nije usvojen.

UMHCG je nakon objavljivanja Izvještaja DRI uputio podnesak skupštinskim odborima za zdravlje, rad i socijalno staranje i ekonomiju, finansije i budžet u cilju razmatranja Izvještaja DRI, a Ministarstvo rada i socijalnog staranja smo pozvali da sprovede sve neophodne aktivnosti i prije izmjena Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, a koje su upravo planirane mjerama Strategije za integraciju osoba sa invaliditetom.

Naime, Ministarstvo je u odgovoru DRI navelo da će nedostajući Pravilnik usvojiti nakon izmjena i dopuna Zakona što bi značilo prolongiranje ove aktivnosti još najmanje dvije godine.

Državna revizorska institucija je takođe analizirala sprovođenje akcionih planova Strategije za integraciju osoba s invaliditetom za period 2008. – 2015. godine (strane 40-47 Izvještaja).

Pored Strategije za integraciju osoba s invaliditetom važno je napomenuti i **Nacionalnu strategiju zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa 2012-2015**⁷⁹ koja predstavlja osnovni programski okvir za definisanje politike zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa, a u svom trećem Prioritetu - Promovisanje socijalne inkluzije i smanjenje siromaštva definiše i poseban cilj - Integracija u zapošljavanju osoba s invaliditetom.

Takođe se i objašnjava način sprovođenja strateškog cilja: "Zapošljavanje je jedan od važnih načina

borbe protiv socijalne isključenosti i stvaranje šansi da lica sa invaliditetom budu socijalno integrisana, da se razbiju predrasude o njihovim mogućnostima i radnim sposobnostima, da se sa više povjerenja gleda na njih, kako bi ostvarili svoju težnju da se uključe u radne procese, obezbijede egzistenciju za sebe i svoju porodicu, i da se osjećaju društveno korisnim⁸⁰.

Ovaj cilj će se ostvarivati, kroz: programe profesionalne orijentacije i savjetovanja kojima će se osobama sa invaliditetom pružati pomoć pri izboru, promjeni zanimanja i traženju zaposlenja; programe aktivne politike zapošljavanja, programe profesionalne rehabilitacije i programe zapošljavanja, putem dodjela subvencija i grantova. Ovaj akcioni plan definiše i mjere koje se tiču preduzetništva osoba s invaliditetom.

Očigledan je uticaj već postojećih strateških dokumenata u oblasti invaliditeta, pa je tako i Akcioni plan za sprovođenje ove Strategije u dijelu koji se tiče osoba s invaliditetom, morao biti usklađen s Akcionim planom Strategije za integraciju osoba s invaliditetom te se uglavnom i naslanja na mjere i aktivnosti predviđene tim Akcionim planom.

Na kraju u ovom dijelu uzećemo u obzir i **Akcioni plan za pregovaračko poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje**⁸¹, imajući u vidu da ovaj dokument definiše postepeno usklađivanje pravne tekovine EU i izgradnju neophodnih kapaciteta za implemetaciju i sprovođenje pravne tekovine EU.

Akcioni plan za pregovaračko poglavlje 19 je usvojen u februaru 2015. i ujedno predstavlja i početno mjerilo za otvaranje pregovora u ovom poglavlju. Akcioni plan se sastoji od nekoliko poglavlja, kao što su: radni odnosi, zaštita i zdravlje na radu, socijalni dijalog, politika zapošljavanja, Evropski Socijalni Fond, socijalna inkluzija, socijalna zaštita, antidiskriminacija, jednake mogućnosti.

Socijalna inkluzija i socijalna zaštita, antidiskriminacija i jednake mogućnosti su svakako najznačajniji okviri ovog Akcionog plana, a ujedno čine osnovu poglavlja 19, koji se u svojim mjerama zasniva na Direktivama EU.

Akcioni plan za poglavlje 19 u oblasti socijalne inkluzije uključuje Strategiju Evropa 2020, koju smo prethodno obradili, kao i Konvenciju UN o pravima osoba sa invaliditetom.

Međutim, kao što je navedeno i ranije nijedan od naših dokumenata nije u potpunosti usklađen s Konvencijom UN o pravima osoba sa invaliditetom, niti uključuje sve mjere i obaveze koje propisuje Konvencija. Čak šta više, često se u nekim od naših dokumenata manipuliše činjenicama i navode se dokumenti ili aktivnosti koji direktno ne obezbjeđuju ono što propisuje Konvencija i evropsko zakonodavstvo.

Tako se u Izveštaju o skriningu za poglavlje 19 iz februara 2014. godine navodi da je Crna Gora obezbijedila sredstva za harmonizaciju crnogorskog zakonodavstva s Konvencijom UN o pravima osoba s invaliditetom, iako nije jasno na koja se sredstva misli i u koje svrhe su ona utrošena.

Lokalni planovi u oblasti invalidnosti

Što se tiče normativnog okvira, opštine su se pitanjem zapošljavanja osoba s invaliditetom bavile prije svega kroz Lokalne akcione planove u oblasti invaliditeta i Lokalne planove za unapređenje socijalne inkluzije.

Mi ćemo u ovom dijelu detaljnije obraditi lokalne akcione planove u oblasti invaliditeta, koji bi se trebali oslanjati na već pomenuta UN Standardna pravila za izjednačavanje mogućnosti osoba s invaliditetom.

80 Strana 39 Nacionalne Strategije zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa 2012 - 2015

81 Google pretraga: Akcioni plan 19

Nažalost, opštine koje su donijele ove planove (njih šest)⁸² nijesu mnogo obratile pažnju na mjere predviđene ovim dokumentom niti su na adekvatan način pristupile problematici zapošljavanja osoba s invaliditetom u svojim sredinama. Tako, **opštine Kotor⁸³, Herceg Novi⁸⁴ i Nikšić⁸⁵ u svojim akcionim planovima ne planiraju nikakve posebne mjere u oblasti zapošljavanja**, osim indirektno u dijelu koji se tiče generalno podizanja svijesti o osobama s invaliditetom.

Opština Mojkovac⁸⁶ u svom planu prepoznaje potrebe kada je zapošljavanje osoba s invaliditetom u pitanju, poput povećanja nivoa svijesti, edukaciju osoblja institucija i organizovaniji pristup zapošljavanju osoba s invaliditetom.

S druge strane, **Opština Berane⁸⁷** u svom akcionom planu definiše cilj u oblasti zapošljavanja osoba s invaliditetom: Primjenjivanje Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju osoba s invaliditetom i stvaranje uslova za prilagođavanje tržištu rada kroz edukaciju, treninge i profesionalno osposobljavanje, kao i prilagođavanje tržišta rada za osobe s invaliditetom uz podršku lokalne zajednice.

Kao rješenje opština Berane vidi sprovođenje aktivnosti poput: organizovanja seminara na temu zapošljavanja osobe s invaliditetom, zapošljavanje u privatnom i javnom sektoru; edukaciju osoba s invaliditetom za kreativni rad i samozapošljavanje u kući; izrađivanja ciljnih programa zapošljavanja u lokalnoj zajednici; organizovanja kampanja za podizanje nivoa svijesti u javnosti sa ciljem da se prevaziđu negativni stavovi i predrasude u odnosu na radnike sa invaliditetom.

Takođe, u tom smislu predviđaju se i određene aktivnosti poput različitih vrsta istraživanja i edukacija s poslodavcima i osobama s invaliditetom, promocija zapošljavanja osoba s invaliditetom u privatnom i javnom sektoru; pomoć pri osnivanju preduzeća za zapošljavanje i dr.

Slično, kao i Opština Berane, **Opština Bijelo Polje** definiše cilj u Lokalnom planu: Stvaranje uslova za prilagođavanje osoba s invaliditetom tržištu rada, kroz edukaciju, treninge i profesionalno osposobljavanje, kao i prilagođavanje tržišta rada osobama s invaliditetom.⁸⁸

Ovaj plan prepoznaje i određene "potrebe" koje se odnose na donošenje plana razvoja profesionalne rehabilitacije, zapošljavanja i rada osoba s invaliditetom, organizovanje kampanje za podizanje svijesti o radnim sposobnostima osoba s invaliditetom, sprovođenje kontinuirane programe edukacije asistenata i osoblja koji rade na uslugama profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba s invaliditetom, realizacija primjera dobre prakse lokalne samouprave u zapošljavanju osoba s invaliditetom i donošenja i sprovođenja programa za psihološko osnaživanje osoba u cilju podizanja nivoa svijesti kod osoba s invaliditetom o njihovim potencijalima i mogućnostima u pogledu profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja.

Nijedan izvještaj o sprovođenju ovih planova nije javno dostupan, pa je moguće da nikada nijesu ni napisani.

82 Kotor, Herceg Novi, Nikšić, Mojkovac, Berane i Bijelo Polje

83 LPAI Kotor <http://www.cg.opstinakotor.org/images/stories/dokumenti/kultura/lpai.pdf>

84 LPAI Herceg Novi <http://www.hercegnovi.me/files/LPAI.pdf>

85 LPAI Nikšić <http://niksic.me/files/Lokalni%20plan%20akcije%20u%20oblasti%20invalidnosti.pdf>

86 LPAI Mojkovac <http://www.mojkovac.me/images/stories/dokumenti/akcioniplan20132017.doc>

87 LPAI Berane http://www.stari.berane.me/fajlovi/opstina_berane/editor_fajlovi/skupstina/2010/1/Odluka_o_usvajanju_Lokalnog_plana_za_invalide.pdf

88 LPAI Bijelo Polje http://www.bijelopolje.co.me/images/pdf/lokalni_plan_akcije_u_oblasti_invalidnosti.pdf

VI INSTITUCIONALNI OKVIR

Ministarstvo rada i socijalnog staranja⁸⁹ je organ državne uprave nadležan između ostalog i za oblast rada, i uređenje pitanja iz djelokruga radnih odnosa i zapošljavanja. U Ministarstvu rada i socijalnog staranja postoji **Direktorat za tržište rada i zapošljavanje** i **Direkcija za tržište rada i zapošljavanje**. U Direktoratu se vrše poslovi koji se odnose na: kreiranje, praćenje i unapređenje politike zapošljavanja i tržišta rada, normativno pravne poslove iz ove oblasti, proučavanje pojava od interesa za sprovođenje utvrđene politike i funkcionisanje tržišta rada, stimulisanje i podršku politici tržišta rada, izradu, sprovođenje, praćenje, kontrolu i izvještavanje nacionalne politike razvoja tržišta rada u skladu s preporukama i smjernicama EU; praćenje i razvijanje indikatora ostvarivanja politike tržišta rada; horizontalnu komunikaciju u vezi s uticajem drugih resornih politika na tržište rada i zapošljavanje; obrazovanje odraslih; sprovođenje aktivnosti koje se odnose na pregovore o pristupanju Crne Gore EU; ostvarivanje saradnje sa Zavodom za zapošljavanje Crne Gore, Ministarstvom prosvjete i drugim institucijama, nevladinim organizacijama i drugim asocijacijama; izradu analiza, izvještaja i informacija iz oblasti tržišta rada i zapošljavanja.

Dok se u Direkciji za tržište rada i zapošljavanje vrše poslovi koji se odnose na: kreiranje politike zapošljavanja i tržišta rada, pripremu nacрта, odnosno predloga zakona iz oblasti zapošljavanja i propisa koji se donose na osnovu tih zakona; davanje stručnih mišljenja u vezi sa primjenom tih propisa; praćenje primjene konvencija iz ove oblasti; unapređenje sistema zapošljavanja i rješavanje pitanja nezaposlenosti; stimulisanje i podršku politici tržišta rada; izradu analiza, izvještaja i informacija iz oblasti tržišta rada i zapošljavanja; ostvarivanje saradnje sa Zavodom za zapošljavanje Crne Gore i drugim institucijama koje imaju uticaja na tržište rada; nevladinim organizacijama i drugim asocijacijama; sprovođenje aktivnosti koje se odnose na pregovore o pristupanju Crne Gore EU po pojedinim poglavljima.

Zavod za zapošljavanje Crne Gore⁹⁰, u skladu sa svojim Statutom, obavlja poslove utvrđene Zakonom o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti, koji se odnose, između ostalog i, na:

- informisanje o mogućnostima i uslovima za zapošljavanje;
- posredovanje u zapošljavanju;
- profesionalnu orijentaciju i savjetovanje o planiranju karijere;
- obrazovanje i osposobljavanje odraslih;
- profesionalnu rehabilitaciju teže zapošljivih lica;
- javne radove;
- sprovođenje drugih mjera aktivne politike zapošljavanja;
- obezbjeđivanje prava iz osiguranja od nezaposlenosti i drugih prava u skladu sa zakonom;
- vođenje evidencija u oblasti zapošljavanja, u skladu sa posebnim zakonom;
- istraživanje kretanja na tržištu rada i priprema analitičke i informativne osnove za
- utvrđivanje politike zapošljavanja;

89 www.mrs.gov.me

90 www.zzcg.org

spvođenje međunarodnih ugovora o zapošljavanju;

saradnju sa poslodavcima, obrazovnim ustanovama i drugim pravnim ili fizičkim licima u sprovođenju poslova zapošljavanja.

Na nacionalnom nivou postoje određena **tijela koja se** direktno i indirektno **bave** pitanjima osoba s invaliditetom, pa tako i iniciranjem, davanjem mišljenja i nadgledanjem sprovođenja **aktivnosti koje se tiču profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba s invaliditetom**, a koje su definisane prethodno pobrojanim dokumentima.

Savjet Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom je savjetodavno tijelo Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, odnosno Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, konstituisano u skladu s članom 40 Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom. U Zakonu se navodi da se Savjet obrazuje u cilju "praćenja realizacije mjera i aktivnosti koje su u funkciji unapređivanja profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom, kao i namjenskog korišćenja sredstava Fonda."

Predsjednik Savjeta Fonda mora biti osoba s invaliditetom. Savjet radi na sjednicama, a u skladu s **Poslovníkom o radu**⁹¹. U članu 8 Poslovnika se navodi da na poziv predsjednika Savjeta Fonda, sjednicama Savjeta Fonda mogu da prisustvuju direktor Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, rukovodeća lica Zavoda, kao i druga lica, ako su na dnevnom redu teme *koje zahtijevaju njihovo prisustvo*. Savjet Fonda nema svoju internet stranicu, niti se informacije o njegovom radu objavljuju na internet stranici Zavoda za zapošljavanje što je praksa sa svim drugim savjetodavnim tijelima koja su predmet ove Studije. Samim tim što je i sam Fond posebna stavka budžeta, a ne vanbudžetska kategorija koja bi mogla imati sopstvenu internet stranicu, ni njegovo poslovanje nije dovoljno javno, niti transparentno, pa samim tim ni Savjeta Fonda.

Savjet za brigu o licima s invaliditetom koji je ranije bio tijelo Vlade, a od 2013 godine savjetodavno tijelo Ministra rada i socijalnog staranja, kao jedan od svojih zadataka ima i "promociju i unapređenje prava lica s invaliditetom u oblastima socijalne i zdravstvene zaštite, vaspitanja i obrazovanja, radnog osposobljavanja i zapošljavanja." Ovaj Savjet se na svojim sjednicama više puta bavio pitanjima od značaja za zapošljavanje osoba s invaliditetom.

Nacionalni savjet za zapošljavanje i razvoj ljudskih resursa, koji je savjetodavno tijelo Ministra rada i socijalnog staranja je obrazovan odlukom Vlade iz 2012 godine, a u okviru svog domena i zadataka, od kojih je svakako najvažniji praćenje sprovođenja Nacionalne strategije za zapošljavanje i razvoj ljudskih resursa i Akcionog plana zapošljavanja, kao osnovnog instrumenta aktivne politike zapošljavanja prati i sve mjere i aktivnosti propisane ovim dokumentima koje su usmjerene na osobe s invaliditetom.

Savjet za zaštitu od diskriminacije, imenovan od strane Vlade 2011. godine u okviru svojih široko postavljenih zadataka, takođe ima mogućnost da na svojim sjednicama raspravlja o svim važnim pitanjima za osobe s invaliditetom, pa tako i o pitanju zapošljavanja i diskriminacije u ovoj oblasti. Ovaj Savjet je u toku 2014. godine imao tematsku sjednicu posvećenu zapošljavanju osoba s invaliditetom.

Lokalni savjeti koji se bave pitanjima od značaja za osobe s invaliditetom, su formirani u samo nekoliko opština. S druge strane ti savjeti, po informacijama dobijenim od lokalnih organizacija osoba s invaliditetom veoma loše funkcionišu, sjednice su neredovne ili se uopšte ne održavaju te se stoga ova tijela ne bave kvalitetno, niti u kontinuitetu problematikom zapošljavanja osoba s in-

validitetom na lokalnom nivou. Donekle je izuzetak Savjet za pitanja lica sa invaliditetom Glavnog Grada, koji je od formiranja svog drugog saziva, krajem 2014. godine održao 4 sjednice na kojima se razgovaralo o različitim temama važnim za osobe s invaliditetom.

U radu svih savjeta su uključeni predstavnici organizacija osoba s invaliditetom, ili organizacija koje se bave osobama s invaliditetom.

VII ZAPOŠLJAVANJE OSOBA S INVALIDITETOM U PRAKSI – SITUACIJA U CRNOJ GORI

TREKUTNO STANJE I DRUŠTVENI KONTEKST

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica s invaliditetom, kao poseban zakon je usvojen 2008. godine, nakon čega je, do sada dva puta pretrpio izmjene, i opet je po treći put 2015. godine u procesu izmjena i dopuna. Njegovo usvajanje je planirano 2016. godine.

S obzirom da je jako teško govoriti o zapošljavanju osoba s invaliditetom prije usvajanja Strategije za integraciju osoba s invaliditetom na period 2008 – 2016 i usvajanja Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica s invaliditetom 2008. godine u ovom dijelu Studije ćemo se baviti podacima i aktuelnim stanjem od 2008. godine, a posebno od maja 2009. odnosno od konstituisanja Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, pa do danas.

Analizom podataka o broju nezaposlenih osoba s invaliditetom, prijavljenih na evidenciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, kao i podacima o broju zaposlenih osoba s invaliditetom u toku jedne kalendarske godine, svakako se može konstatovati da je iz godine u godinu evidentan napredak u broju zaposlenih osoba s invaliditetom. Ipak, i dalje treba imati na umu da određeni procenat osoba s invaliditetom nema rješenje o kategorizaciji, odnosno utvrđenu vrstu i stepen invaliditeta, što je sve posledica stereotipnog i tradicionalnog društva i odnosa prema osobama s invaliditetom, odnosno invaliditetu kao stanju. Osim toga, određeni, ne tako mali, broj osoba s invaliditetom nije ni prijavljen na evidenciji Zavoda za zapošljavanje niti se zbog ranije stečenih prava (invalidska penzija, porodična penzija) zapošljava po ugovoru o radu, zbog čega nemaju ni radni staž.

Prije usvajanja novog Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti 2012. godine i uslova za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu (na osnovu nesposobnosti za samostalan život i rad) ne tako zanemariv procenat osoba s invaliditetom ostajao je bez prava na rad. Sistem socijalne zaštite bio je postavljen na taj način da je ostvarivanje prava, koja bi trebala biti kompenzatorna i proisticati kao "naknada za invaliditet" onemogućavalo pravo na rad. Ovo je posebno problematično za mentalitet kao što je crnogorski, gdje osobe s invaliditetom, ni od porodica nijesu imale podršku za traženjem posla i zapošljavanjem, već su često upravo uz nagovor porodica birale "sigurnija" primanja. Uskraćivanje prava na rad na osnovu već stečenih prava pasiviziralo je osobe s invaliditetom i nerijetko ih upravo "pretvaralo" isključivo u socijalne kategorije stanovništva koje u potpunosti zavise od države.

Socijalna primanja, imajući u vidu iznose, nikako ne mogu kompezovati neravnopravan položaj, niti osobama s invaliditetom omogućiti samostalan i dostojanstven život, pa često ne mogu pokri-

ti ni osnovne dnevne potrebe i troškove. Zbog nedostatka servisa podrške, obima i vrste barijera s kojima se svakodnevno susrijeću osobe s invaliditetom, materijalna davanja, i "povlastice" koje osobe s invaliditetom mogu ostvariti u pojedinim oblastima ni približno ne mogu "nadoknaditi" neravnopravnost.

I dan danas, kao što je i navedeno postoji određeni broj osoba s invaliditetom koji su zaposleni i angažovani u organima državne uprave, lokalne samouprave, određenim preduzećima i firmama, ali koji ne ostvaruju prava po osnovu Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, samim tim ne mogu detaljnije biti obuhvaćeni predmetom naše Studije. Upravo najčešće ove osobe imaju pogrešan i negativan odnos prema svom invaliditetu, kako one, tako i njihovi poslodavci, ne kategorišu se na taj način, zbog straha od gubljenja posla ili nerijetko zbog pogrešnog odnosa i vezivanja invaliditeta za ne/sposobnost za rad.

...

Na osnovu Informacije o sprovođenju Akcionog plana Strategije za integraciju osoba s invaliditetom u toku 2008. godine bilo je 56 osoba s invaliditetom uključeno u aktivne mjere zapošljavanja, od čega je bilo 13 zaposlenih na neodređeno vrijeme, dok je prijavljenih na evidenciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore iste godine bilo: 2536 (1960 tzv. invalida rada i 576 kategorisanih lica).⁹² U toku ove godine realizovani su javni radovi i programi pripreme za zapošljavanje. 36 osoba s invaliditetom je zasnovalo radni odnos na određeno vrijeme i jedna osoba na neodređeno vrijeme za koju je opremljeno radno mjesto.

Na kraju 2009. godine na evidenciji Zavoda nalazilo se: 2484 osoba s invaliditetom (invalida rada - 1894 i kategorisanih lica-590), dok je 71 osoba zasnovala radni odnos u toku ove godine i to na određeno vrijeme. Po podacima Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom u toku ove godine su realizovana i tri pilot programa za zapošljavanje⁹³.

U toku 2009. godine utrošeno je 135.122,70€ i to na javne radove i mjesečne naknade članovima Savjeta Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom.

Na kraju 2010. godine, na evidenciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore nalazilo se 2242 osoba s invaliditetom (invalidi rada - 1661 i kategorisana lica - 581). I u toku ove godine su realizovani javni radovi u kojima je radni odnos zasnovalo 76 osoba s invaliditetom, na neodređeno vrijeme, dok je zaposleno osam osoba s invaliditetom, i to šest na neodređeno vrijeme. Iako je poslodavcima priznato pravo na subvenciju, iz Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom su naveli da u toku ove godine nije bilo transformacije radnog odnosa s određenog na neodređeno vrijeme.

U toku 2010. godine utrošena je 481.374,04€, od čega je za subvencije poslodavcima utrošeno 19.246,80€.

Na kraju 2011. godine na evidenciji Zavoda nalazilo se 2010 osoba s invaliditetom (invalidi rada -1419 i kategorisana lica - 591). I u toku ove godine su realizovani javni radovi u kojima je 59 osoba s invaliditetom zasnovalo radni odnos na određeno vrijeme. U toku 2011. utrošeno je 386.561,34€ od čega je na subvencije poslodavcima uplaćena 91.858,86€.

U ovoj godini zaposleno je 20 osoba s invaliditetom, od kojih je pet na neodređeno vrijeme. Svi poslodavci su koristili pravo na subvenciju zarade. Za jednu osobu s invaliditetom je transformisan radni odnos s određenog na neodređeno vrijeme.

Na kraju 2012. godine na evidenciji Zavoda nalazilo se 1956 osoba s invaliditetom (invalidi rada

92 Informacija o sprovođenju AP Strategije za integraciju osoba s invaliditetom za 2008. godinu.

93 Zahtjev za SPI broj 171-02, od 07.07.2015, i Odgovor na Zahtjev broj 37-01, od 24.07.2015.

-1382 i kategorisana lica - 574), dok je 31 poslodavac ostvarivao pravo na subvenciju zarade za 41 zaposlene osobe s invaliditetom i to 11 na neodređeno vrijeme. 70 osoba s invaliditetom učestvovalo je u javnim radovima. I u ovoj godini je jedna osoba s invaliditetom zasnivala radni odnos na neodređeno vrijeme. U toku 2012. godine utrošeno je 268.521,65€. Na subvencije zarade poslodavcima je uplaćeno 228.624,99€, a 2.467,34€ je utrošeno na dodjelu bespovratnih sredstava za prilagođavanje radnog mjesta i uslova za zapošljavanje. Preostali iznos sredstava utrošeno je na javne radove i naknade članovima Savjeta Fonda.

Na evidenciji Zavoda, 31. decembra 2013. godine evidentirano je 1942 lica sa invaliditetom od kojih je invalida rada -1364, a kategorisanih lica – 578, dok je na kraju 2013. godine 39 poslodavaca ostvarivalo pravo na subvenciju zarade, za 61 zaposleno lice sa invaliditetom. Dvije osobe s invaliditetom su u toku ove godine transformisale radni odnos iz određenog u neodređeni.

Na kraju 2014. godine 71 poslodavac zapošljavao je 89 osoba s invaliditetom, dok je na evidenciji Zavoda bilo prijavljeno 2193 osoba s invaliditetom, od kojih je invalida rada -1358, a kategorisanih lica - 578. U javnim radovima je učestvovalo 37 osoba s invaliditetom.

Sedam osoba s invaliditetom je u 2014. transformisalo radni odnos iz određenog na neodređeno vrijeme.

Jedino što je neizostavno lako konstatovati jeste da se broj zaposlenih osoba s invaliditetom iz godine u godinu povećavao, kao i broj onih koji su bili uključeni u mjere aktivne politike zapošljavanja. Takođe je jasno ja se određeni broj osoba s invaliditetom uključen u javne radove, ali ne i zaposlen. Dakle, pored zasnivanja radnog odnosa, realizovani su i drugi vidovi "radne integracije" ili mjere socijalne uključenosti.

Prema informaciji Fonda u periodu od 2009. do kraja 2014. osobe koje su bile angažovane na određeno vrijeme su više puta produžavale ugovor, kod istih poslodavaca, takođe na određeno vrijeme, na period od godinu do dvije godine dana.

Međutim, o trenutnoj situaciji i napretku u zapošljavanju osoba s invaliditetom ne može se govoriti samo s aspekta broja zaposlenih osoba s invaliditetom, već je jako važno uzeti u obzir i uslove rada, potom način na koji se sprovode mjere profesionalne rehabilitacije, u kojoj se mjeri generalno sprovodi Zakon, da li se osobe s invaliditetom podstiču na samozapošljavanje i preduzetništvo, na koji način se tumače pojedine norme Zakona pa samim tim i kako se on u cjelini sprovodi.

U crnogorskoj praksi se često čuje konstatacija da je Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom relativno dobar ili najbolji u regionu. Ova konstatacija upravo je nastala kao rezultat povećanja broja zaposlenih osoba s invaliditetom i mogućnosti koje pružaju zakonska rješenja.

Međutim, činjenica da se Zakon mjenjao već dva puta i da je sada u procedure izmjena i dopuna nastala je upravo kao potreba da se tekst dodatno unaprijedi i precizira, kako bi se stvorile mogućnosti za adekvatniju primjenu Zakona, odnosno uključivanje osoba s invaliditetom na tržište rada.

Ipak i nakon osam godina od usvajanja Zakona država, odnosno državne institucije i organi državne uprave i lokalne samouprave u neznatnoj mjeri zapošljavaju osobe s invaliditetom i time ne poštuju Zakon, koji i njih kao poslodavce, ne samo s aspekta Zakona, nego i Ustava i Konvencije UN o pravima osoba s invaliditetom, obavezuje da zapošljavaju osobe s invaliditetom i time štite njihova prava.

Iako je definicija poslodavca 2011. godine prilikom izmjena i dopuna proširena na sva pravna i fizička lica, kao i organe i organizacije koje se finansiraju iz budžeta države i lokalne samouprave (član

11) državni organi tvrde da, ukoliko bi i zaposlili osobe s invaliditetom ne mogu koristiti subvencije. Takođe, na osnovu definicije nije jasno da li definicija poslodavca obuhvata i organizacione jedinice u okviru državnih organa (organi državne uprave).

Dobro poznat primjer javnosti je dugogodišnja inicijativa otvaranja **Centra za radnu integraciju teže zapošljivih osoba**, projekat koji nije realizovan ni nakon više od deset godina. Ministarka rada i socijalnog staranja Zorica Kovačević je najavila da će ovaj Centar biti otvoren do kraja 2015. godine.

Takođe je evidentno da osobe s invaliditetom nijesu koristile mogućnost pokretanja sopstvenog biznisa i preduzetništva, osnivanja preduzeća, niti su u značajnoj mjeri koristile mogućnost kreditnih sredstava pod povoljnim uslovima. Uzrok tome je upravo nedovoljna informisanost i osnaženost i samih osoba s invaliditetom.

Socijalna ekonomija i socijalne kooperative uopšte nijesu zaživjele na adekvatan način.

Rezultati istraživanja sprovedenog u okviru projekta u periodu od 16 do 26 marta 2015. godine pokazali su da većina građana (75,2%) smatra da osobe s invaliditetom treba da budu učesnici otvorenog tržišta rada, a i da su u najmanjem jednako dobri radnici kao i bilo ko drugi (55,0%) uz postizanje istih ili većih rezultata, te da bi prije zaposlili osobu s invaliditetom (67,9%) nego uplatili poseban doprinos u Fond.⁹⁴

Na drugoj strani kao prostor najčešće i najveće diskriminacije građani upravo navode oblast zapošljavanja i rada (46,8%), dok 14% građana zna za konkretan slučaj diskriminacije osobe s invaliditetom. Ovome je posebno doprinio slučaj Marijane Mugoše, ali i konstantna priča predstavnika organizacija osoba s invaliditetom u javnosti o trošenju i "zloupotrebi" sredstava iz Fonda.

Od Inspekcije rada smo takođe dobili odgovor da je ovoj inspekciji upućeno 17 prijava od strane zaposlenih osoba s invaliditetom, koje se odnose na različite povrede na radu. Postupajući po inicijativama inspekcija je preduzela mjere i donijela: osam ukazivanja s rokom za otklanjanje nepravilnosti, potom dva rješenja i jednu novčanu kaznu s prekršajnim nalogom. Ovim mjerama su, po navodima, Inspekcije rada obuhvaćene 33 osobe, a odnosile su se na raspoređivanje osoba s invaliditetom (nakon sticanja invaliditeta) shodno "preostaloj radnoj sposobnosti" i utvrđivanje zarade.

U situacijama kada povredu ili oštećenje osoba stekne na poslu ili u procesu rada poslodavac, ali i država bi morali pružiti mnogo veći nivo podrške osobi, kako ne bi, ukoliko to zaista nije neophodno izgubila posao, odnosno prekinula svoj radni angažman. U tom smislu sistem mora pružiti podršku osobama s invaliditetom, nakon sticanja invaliditeta jer čak upravo ovdje može biti najznačajnija mjera profesionalne rehabilitacije koja se odnosi na prihvatanje invaliditeta.

S druge strane imajući u vidu nivo edukovanosti predstavnika institucija i drugih stručnjaka u pojedinim oblastima, ovakve vrste obuka i podrške bi na najadekvatniji način pružale upravo osobe s invaliditetom.

VIII MOGUĆI SCENARIJI RJEŠENJA STATUSA FONDA ZA PROFESIONALNU REHABILITACIJU I ZAPOŠLJAVANJE LICA SA INVALIDITETOM

U izvještaju o sprovođenju Akcionog plana Strategije za integraciju osoba s invaliditetom za 2008. godinu navodi se da je 27. septembra 2008. godine otvoren račun Budžeta Crne Gore - Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, za uplatu posebnog doprinosa za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom. Međutim, u drugim zvaničnim dokumentima se nalazi informacija da je Fond osnovan i da su započele uplate posebnog doprinosa 23. maja, 2009. godine.

U Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, članom 22 se definiše da se doprinosi uplaćuju na *poseban račun budžeta Crne Gore* - Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, dok se članom 38 definiše da se Fond organizuje u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore.

Ovakve formulacije, ali i rješenja su dovela do zbunjivanja javnosti, posebno zainteresovanih grupa i pojedinaca, a posebno osoba s invaliditetom, kao i do problema u praksi prilikom primjene Zakona.

Prihodi po osnovu doprinosa za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, u periodu od 2009. do 2014. godine iznosili su 36.509.776,67€, i to po godinama:

2009	1.431.004,41€
2010	3.370.516,42€
2011	6.435.581,85€
2012	7.931.921,86€
2013	8.799.756,74€
2014	8.540.995,39€

Namjenski, odnosno na mjere profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja zaključno s 2014. godinom utrošeno je 1.972.313,35€. Preostali iznos od 34.537.463,32€ je država utrošila nenamjenski.

Kako bi bliže objasnili način na koji funkcioniše Fond, ali predložili i moguće scenarije rješenja prilikom izmjena i dopuna Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, u nastavku ćemo ponuditi dva moguća scenarija rješenja statusa Fonda.

Scenario I - Status quo

Prvi scenario predviđa da se zadrži postojeće stanje na način što će sredstvima Fonda upravljati Ministarstvo finansija jer je Fond definisan kao poseban račun Budžeta Crne Gore, ali ovakav status ne predviđa samostalnost upravljanja sredstvima Fonda, iako prividno formulacije iz Zakona zbunjuju i navode na tumačenje da sredstvima Fonda upravlja Zavod za zapošljavanje Crne Gore.

Ovakvo rješenje u praksi dovodi do raspodjele najvećeg dijela sredstava koja se uplaćuju kao posebni doprinosi u Fond na način koji odredi Ministarstvo finansija, odnosno Vlada u skladu sa Zahtjevima za preusmjerenje sredstava. S druge strane nije moguće ostvariti uvid na koji način su utrošena sredstva, osim onog dijela koji je utrošen za mjere profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba s invaliditetom.

Takvo rješenje u praksi, ni dalje ne dovodi do značajnijih poboljšanja uslova za rad i zapošljavanje osoba s invaliditetom, osim toga suprotno je samom cilju i predmetu Zakona.

Kako je pokazala dosadašnja praksa iz godine u godinu, od 2009. pa zaključno s 2014. je rastao ukupan iznos sredstava uplaćenih u Fond, samim tim ovakvo rješenje jedino i isključivo odgovara državi, dok ide na štetu osoba s invaliditetom, ali i poslodavaca. Ključni razlog ovome je nepostojanje prikaza u budžetu ovog doprinosa kao posebnog prihoda, a takođe ni mjera aktivne politike zapošljavanja lica sa invaliditetom kao posebnog rashoda.

Zavod za zapošljavanje Crne Gore nije posebno pravno lice i nema svoj račun. Na ovaj način Zavod za zapošljavanje Crne Gore je samo "tehnički" upravlja Fondom na način što je procesuirao ka Ministarstvu finansija zahtjeve za uplatu sredstava.

U tom smislu iako Zakon definiše organizovanje Fonda pri Zavodu, Zavod do 2014. nije imao nikakvu značajniju funkciju, već su se za mjere profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba s invaliditetom izdvajala sredstva iz mjera aktivne politike zapošljavanja kojima je upravljao Zavod, nezavisno od sredstava Fonda. Time je Zavod imao manje mogućnosti da sprovodi aktivne mjere politike zapošljavanja jer je i teret mjera profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja bio sastavni dio ovih mjera, a za iste nijesu opredjeljivana veća budžetska sredstva.

Tek 2014. na zahtjev organizacija osoba s invaliditetom su Zakonom o budžetu za ovu godinu predviđena sredstva u iznosu od 2 miliona eura u okviru stavke „Program – Fond za profesionalnu rehabilitaciju“ budžeta Zavoda za zapošljavanje Crne Gore. Ovih 2 miliona predstavljalo je rashode, dok ni dalje nije bio prikazan ukupan prihod. Na isti način je predviđen i budžet za 2015. godinu. Na taj način je Zavodu za zapošljavanje omogućeno da direktno upravlja s opredijeljenih 2 miliona eura po godini, što je dovelo do povećanja ukupnog iznosa koji je utrošen u okviru ove godine (465.791,91€), ali ne i do uvida na koji način se troši preostali iznos prihodovanih sredstava, koja se uplaćuju kao poseban doprinos zapošljavanju osoba s invaliditetom.

Takođe, iako Zakon predviđa da Zavod u cilju praćenja realizacije mjera i aktivnosti koje su u funkciji unapređivanja profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom, kao i namjenskog korišćenja sredstava Fonda, obrazuje Savjet Fonda, ni ovo tijelo ne može uticati na trošenje svih sredstava koja se uplaćuju u Fond, već isključivo odlučuje na osnovu zahtjeva koji se podnesu u cilju ostvarivanja prava zaposlenih i poslodavaca. Savjet Fonda, u stvari, daje mišljenje i predlaže način i svrhu trošenja sredstava na osnovu prispjelih zahtjeva.

Zakon takođe definiše da nadležni organ Zavoda (Upravni odbor) odlučuje o realizaciji mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom, kao i o namjenskom korišćenju sredstava Fonda, uz pribavljeno mišljenje Savjeta Fonda, te da Zavod godišnji izvještaj o realizaciji mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije, zapošljavanja lica sa invaliditetom i korišćenju

sredstava Fonda, podnosi Ministarstvu rada i socijalnog staranja rada i zapošljavanja.⁹⁵

Uloge i njihovo preplitanje koje su date u nadležnosti više tijela i organa jasno govore u prilog činjenici da ovakvim rješenjima nije rasterećena administracija, niti su date suštinske nadležnosti različitim tijelima (Savjetu Fonda, Zavodu za zapošljavanje uključujući i njegov Upravni odbor). Naprotiv, data rješenja su proizvela često prebacivanje odgovornosti s jednog organa državne uprave na drugi i nemogućnost uticaja na rješavanje postojeće situacije, a ni na koji način nijesu doprinijela trošenju većeg iznosa sredstava u skladu sa Zakonom.

Scenario II - Osnivanje Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom kao posebnog pravnog lica

Godinama su se vodile polemike o utrošku sredstava iz Fonda, odnosno njegovom statusu, a posebno nakon izmjena Zakona 2011. godine i završetka te kalendarske godine kada je postalo jasno da su sredstva u objedinjenom računu budžeta Crne Gore i da se zbog trezorskog načina poslovanja ona svode na nulu krajem godine. To znači da, iako je Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom obrazovan Fond, Zakonom o budžetu on nije prikazan ni na prihodovnoj ni na rashodovnoj strani, što znači da se prilikom raspodjele i planiranja budžeta iz godine u godinu ne prikazuje Fond, iako se neutrošena sredstva, uključujući i planirane prilive planiraju u narednoj godini, ona se ne raspodjeljuju za Fond niti namjene definisane Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom. Iako Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom u članu 38 propisuje da se sredstva Fonda obezbjeđuju i iz budžeta Crne Gore to do sada nije bio slučaj. Međutim, upravo ova norma ide u prilog činjenici da se godišnjim Zakonima u budžetu neutrošeni iznos iz prethodne godine mogao opredjeljivati za narednu, čime bi se obezbijedila akumulacija sredstava. Međutim, ovo je svakako komplikovanije rješenje.

U tom smislu neophodno je prilikom izmjena i dopuna Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom definisati Fond kao posebno pravno lice, donijeti poseban zakon o Fondu. U tom smislu bi se moglo, prilikom planiranja godišnjih budžeta, planirati iznos neutrošenih sredstava u tekućoj kalendarskoj godini za narednu, čime bi se obezbijedila "akumulacija" sredstava iz godine u godinu i trošenje samo za svrhe predviđene Zakonom. U tom smislu takođe je moguće na drugačiji način planirati i obrazovati upravljačku strukturu Fonda, pa samim tim i način raspodjele sredstava.

Ovakvo rješenje bi doprinijelo adekvatnijem planiranju trošenja sredstava na način što bi se proširile mogućnosti koje predviđa Zakon, adekvatnije razradile mjere profesionalne rehabilitacije, i ujedno stvorile pretpostavke za realizaciju preporuka koje smo dali, a sve u cilju stvaranja boljih uslova za zapošljavanje i rad osoba s invaliditetom.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

- Prilikom procesa izmjena i dopuna Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom **postojeće odredbe Zakona u potpunosti uskladiti s Konvencijom UN o pravima osoba sa invaliditetom**, pritom propisujući i nedostajuće mehanizme, odnosno prava koja garantuje Konvencija (afirmativna akcija, razumne adaptacije);
- izraditi **jedinstveni registar osoba s invaliditetom** kroz multidisciplinarni pristup više državnih organa, uz koordinaciju i nadležnost Ministarstva rada i socijalnog staranja;
- razviti **jedinstvenu bazu osoba s invaliditetom** prijavljenih na evidenciji Zavoda za zapošljavanje, koja će se sastojati od informacija značajnih za zapošljavanje i rad, uključujući i kompetencije osoba s invaliditetom, kao i interesovanja za sticanje dodatnih vještina i uspostaviti redovni sistem ažuriranja i nadogradnje, kao i komunikacije odnosno redovnog elektronskog informisanja poslodavaca o ponudi;
- **Fond** za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje **osnovati kao posebno pravno lice s javnim ovlaštenjima** (vanbudžetska kategorija);
- definisati **upravljačku strukturu Fonda na način da u istoj budu zastupljene osobe s invaliditetom i to najmanje 40%** od ukupne upravljačke strukture;
- proširiti **mogućnosti za korišćenje sredstava Fonda** na način što će se organizovati **dodatne obuke i programi za osposobljavanje i usavršavanje osoba s invaliditetom**, koje su u direktnoj vezi sa zapošljavanjem u skladu s interesovanjima osoba s invaliditetom, zasnovanim na ličnom izboru u cilju lakšeg i efikasnijeg pronalaženja zaposlenja;
- definisati da se **osobe s invaliditetom, kojima nijesu potrebne dodatne obuke, osposobljavanje i kvalifikacije** (posebno osobe s invaliditetom koje se zapošljavaju na poslovima koji su u potpunosti u skladu sa stečenom stručnom spremom i zanimanjem) **ne uključuju u sve mjere profesionalne rehabilitacije** (prije svega mjere 1 i 2, a ukoliko se utvrdi nepotrebni ni mjere 3 i 4), već samo u one koje će doprinjeti boljim uslovima rada za njih (oprema radnog mjesta i uslova rada, asistent u radu), na osnovu procjene poslodavca i izbora samih osoba s invaliditetom;
- definisati angažovanje **asistenata (pomagača) u radu po ugovoru o radu**, tako da se asistentima obezbijedi mogućnost radnog staža;
- uvećati iznos naknade za asistente (pomagače) u radu, tako da **minimalna naknada za asistenta iznosi 80% prosječne zarade** u Crnoj Gori u prethodnoj godini za puno radno vrijeme;
- **propisati naknade za poslodavce u cilju obezbjeđivanja i organizovanje prevoza zaposlenih s invaliditetom** (ukoliko zaposleni sami nisu ostvarili to pravo na drugi način/u skladu s drugim propisima) – razumna adaptacija;
- propisati da se u izuzetnim situacijama **gdje proces profesionalne rehabilitacije traje duže od mjesec obezbijedi finansiranje 100% troškova bruto zarade zaposlenog iz Fonda** za taj period;
- **prilikom izmjena i dopuna Zakona uvrstiti ekskluzivne ugovore ili prvenstvo proizvodnih prava, poreske i ugovorne olakšice** u skladu sa Standardnim pravilima UN o izjednačavanju mogućnosti za osobe sa invaliditetom;
- obezbijediti i osigurati **primjenu Zakona na sve javne institucije i od strane javnih institucija koje spadaju u definiciju poslodavca** (u pogledu zapošljavanja, korišćenja subvencija i uplate posebnog doprinosa);

Zakon o socijalnom preduzetništvu vratiti u ponovnu proceduru izrade.

Zakonom o zaštiti i zdravlju na radu predvidjeti obavezu pristupačnog i bezbjednog radnog mjesta i okruženja u skladu s propisima koji definišu oblast uređenja prostora i izgradnje objekata.

U procesu primjene Zakona neophodno je:

- **raspisati grant šeme i sprovesti proces ocjenjivanja projekata i donošenja Odluke uključujući i potpisivanje ugovora s nosiocima granta, najkasnije do kraja drugog kvartala kalendarske godine, uključujući i produženje roka za podnošenje predloga projekata;**
- **objavljivati bodovne liste i sažetak projekata,** uključujući i budžet zajedno s Odlukom Komisije za finansiranje grant šema;
- **izvršiti monitoring** nad realizacijom projekata grant šema koje se već realizuju i na osnovu rezultata monitoringa sprovesti buduće procese prilikom odlučivanja Komisije;
- definisati kao jedan od kriterijuma za bodovanje prijedloga projekata **procenat uspješnosti realizacije prethodno podržanih projekata** kroz grant šeme, na osnovu sprovedenog monitoringa realizacije tih projekata;
- **onemogućiti organizacije** za koje se utvrdi da su **nenamjenski utrošile sredstva** da podnose predloge projekata u narednom četvorogodišnjem periodu (u skladu s praksom EU) i od njih zahtijevati povraćaj sredstava;
- **pojednostaviti procedure i smanjiti trajanje procesa procjene i profesionalne rehabilitacije** kako bi poslodavci bili stimulisani za zapošljavanje osoba s invaliditetom;
- **obavezno predlagati mjere koje se odnose na prilagođavanje radnog mjesta i uslova rada i planirati arhitektonsko prilagođavanje (pristupačnost) radnog mjesta,** gdje god se procijeni potrebnim, kao vid razumne adaptacije, bez obzira na procijenjene troškove;
- pojačati nadzor nad primjenom Zakona i sprovesti/primjenjivati kaznene odredbe za poslodavce koji ne uplaćuju poseban doprinos u skladu sa Zakonom (član 43.);

konsultovati organizacije osoba s invaliditetom i u saradnji s njima **organizovati Sajam zapošljavanja OSI.**

O ORGANIZACIJI

Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore je neprofitna i nevladina organizacija, osnovana 22. oktobra 2001. godine, koja okuplja mlade i studente sa svim vrstama invaliditeta (cross-disability pristup), kao i ostale mlade ljude bez invaliditeta koji su voljni da učestvuju i zajedno sa nama se bore za dostupnost i uključenost OSI u sve segmente crnogorskog društva. UMHCG se bavi pružanjem psiho-socijalne podrške, stvaranjem uslova za inkluzivno obrazovanje, podsticanjem mladih s invaliditetom za sticanje visokog obrazovanja, inicijativama za odgovarajuća legislativna rješenja, pružanjem servisa podrške, podizanjem svijesti društva...

Vizija UMHCG-a: Za mlade s invaliditetom, bez barijera!

Misija UMHCG-a: UMHCG promoviše ravnopravan položaj mladih sa svim vrstama invaliditeta u društvu kroz inicijative i aktivnosti za uspostavljanje zakonskog, obrazovnog, kulturnog i socijalnog okvira koji to omogućava.

Svoje aktivnosti sprovodimo kroz 6 programa i jedan potprogram u okviru kojih realizujemo pojedinačne projekte, a ti programi su: Pravni program i antidiskriminacija; Program za obrazovanje i edukaciju; Program za zapošljavanje i razvoj ljudskih resursa; Program za pristupačnost; Program za samostalni život – potprogram za pse vodiče i pomagače, i Program za međunarodnu saradnju.

Program za zapošljavanje i razvoj ljudskih resursa

Program za zapošljavanje i razvoj ljudskih resursa UMHCG zasnovan je na cilju stvaranja mogućnosti i povećanja broja zaposlenih osoba s invaliditetom, kroz osnaživanje i jačanje njihovih kapaciteta i sposobnosti. Sprovodi se od 2004. godine, a danas se kroz ovaj program realizuju brojne aktivnosti, prvenstveno zapošljavanje osoba s invaliditetom i radno angažovanje kroz rad Udruženja, potom posredovanje u zapošljavanju naših korisnika usluga/mladih s invaliditetom i u krajnjem praćenje i iniciranje poštovanja Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica s invaliditetom. Najznačajnija karakteristika ovog programa je zapošljavanje i angažovanje studenata s invaliditetom u toku studija, u cilju sticanja njihovih prvih vještina, radnih navika i sposobnosti, kao i zapošljavanje osoba s invaliditetom nakon završetka studija kroz odrađivanje pripravničkog staža, a kasnije i zasnivanja ugovora o radu na neodređeno vrijeme.

Aktivnosti iz Programa za zapošljavanje i razvoj ljudskih resursa su u uskoj vezi s aktivnostima iz

Programa za obrazovanje i edukaciju, pa se određeni broj aktivnosti sprovodi i kroz Studentsku savjetodavnu kancelariju. **Servis podrške za zapošljavanje** koji se pilotira u 2015. godini u stvari podrazumijeva ispitivanje potreba i interesovanja studenata s invaliditetom, njihovo osnaživanje i motivaciju i povezivanje s potencijalnim poslodavcima.

LITERATURA I REFERENCE:

Konvencija UN o pravima osoba s invaliditetom

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Službeni list Crne Gore, br. 49/2008, 73/2010 i 39/2011

Zakonu o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, Službeni list Crne Gore, broj 35/2015

Zakon o radu Crne Gore, Službeni list CG", br. 49/2008, 88/2009 - drugi zakon, 26/2009, 26/2010 - drugi zakon, 59/2011, 66/2012, 31/2014 i 53/2014 - drugi zakon

Zakon o zaštiti i zdravlju na radu, Sl. List CG, broj 34/14

Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Sl. List CG, broj 44/2012

Standardna pravila UN-a za izjednačavanje mogućnosti koje se pružaju osobama s invaliditetom - Rezolucija Generalne skupštine UN br. 48/96 od 20. decembra 1993. godine.

Povelja o osnovnim pravima evropske unije (2007/c303/01), preuzeto s:

<http://skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/913/376-1732-.pdf>

Evropski akcioni plan za osobe s invaliditetom 2006-2015

http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/socp/integration/02_council_of_europe_disability_action_plan/Council_of_Europe_Disability_Action_Plan.asp#TopOfPage

Sporazum o funkcionisanju EU

http://www.eudemocrats.org/fileadmin/user_upload/Documents/D-Reader_friendly_latest%20version.pdf

Direktiva 2000 ili Direktiva za ravnopravnost u zapošljavanju http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-69_en.htm

Evopska Strategija za osobe s invaliditetom <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:em0047>

Evropa 2020 <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

Pravilnik o standardima za sprovođenje mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije, Službeni list Crne Gore, broj 57/11

Pravilnik o uslovima, kriterijumima i postupku za ostvarivanje subvencija, Službeni list Crne Gore, broj 39/2012

Pravilnik o kriterijumima i uslovima za utvrđivanje procenta invaliditeta, preostale radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja, Sl. list CG, br. 6/12 i 46/14

Pravilnik o standardima za sprovođenje mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije, Sl. list CG, br. 57/11

Pravilnik o načinu i uslovima ostvarivanja prava na profesionalnu rehabilitaciju, Sl. list CG, br.58/11 i 46/14

Pravilnik o sastavu i načinu rada Komisije za profesionalnu rehabilitaciju, Sl. List CG, broj 20/11 i 20/12

Pravilnik o uslovima koje treba da ispunjava izvođač profesionalne rehabilitacije, radni centar, zaštitna radionica i zaštitni pogon, Sl. list CG, br. 58/11

Pravilnik o postupku i metodologiji za finansiranje grant šema

Pravilnik o bližim uslovima i načinu prilagođavanja objekata za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom, Sl. List CG, broj 51/08, 34/11 i 35/13

Percepcija položaja osoba s invaliditetom, Telefonsko istraživanje, mart 2015. <http://umhcg.com/wp-content/uploads/2013/11/UMHCG-istrazivanje.pdf>

Izveštaj o "Efikasnosti korišćenja sredstava od doprinosa za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom", Državna revizorska institucija, oktobar, 2015.

Strategija za integraciju osoba sa invaliditetom za period 2008. - 2016.

Akcionni plan za sprovođenje Strategije za 2014 i 2015

Nacionalnu strategiju zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa 2012-2015

Akcionni plan za pregovaračko poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje

LPAI Kotor

LPAI Herceg Novi

LPAI Nikšić

LPAI Mojkovac

LPAI Berane

LPAI Bijelo Polje

www.mrs.gov.me

www.zzzcg.me

www.poreskauprava.gov.me

Zahtjevi za slobodan pristup informaciji i Odgovori na Zahtjeve (ZSPI broj 221-03, od 08.09.2015, odgovor na Zahtjev broj 50-01 od 30.09.2015, ZSPI broj 257-02, od 28.09.2015, odgovor na Zahtjev br. 57-01 od 19.10.2015. ZSPI br. 171-02, od 07.07.2015, odgovor na Zahtjev broj 37-01, od 24.07.2015.)

