

Nacrt

Ministarstvo javne uprave

**STRATEGIJA
UNAPREĐENJA PODSTICAJNOG OKRUŽENJA ZA DJELOVANJE NEVLADINIH ORGANIZACIJA
2018-2020**

Septembar 2017.

1. UVOD

Razvijeno civilno društvo i nevladin sektor karakteristika je modernog demokratskog društva, koje se temelji na predstavničkoj (uloga političkih partija, podijela vlasti, slobodni izbori) i participativnoj demokratiji (uloga građana i nevladinih organizacija u društvenom i političkom životu). Koncept participativne demokratije podrazumjeva da se građani, direktno ili kroz nevladine organizacije (NVO), kontinuirano uključuju u društvene i političke procese, zastupajući različite legitimne interese i vrijednosti. Različiti, slobodno iskazani interesi i vrijednosti, nijesu samo suština pluralizma kao jednog od osnovnih principa demokratije, već i sastavni dio procesa kreiranja i primjene održivih javnih politika. Stoga je stvaranje podsticajnog pravnog i institucionalnog okvira za djelovanje NVO jedna od pretpostavki jačanja demokratskih procesa i izgradnje prosperitetnog i demokratskog društva.

Ugovor o Evropskoj uniji (Lisabonski ugovor) propisuje da su predstavnička i participativna demokratija osnovne ustavne vrijednosti na kojima se temelji Unija.¹ Prepoznavanje participativne demokratije kao jedne od osnovnih ustavnih vrijednosti imalo je za posljedicu da je stvaranje podsticajnog pravnog i institucionalnog okvira za učešće NVO u kreiranju i primjeni javnih politika („saradnja države i NVO“) *de facto* postao sastavni dio *političkih* kriterijuma za punopravno članstvo u Evropskoj uniji za zemlje Zapadnog Balkana. U Strategiji proširenja Evropske unije iz 2016. godine ističe se krucijalna uloga NVO u reformskim procesima,² dok se u godišnjim izvještajima Evropske komisije o napretku zemlje-kandidata redovno analizira i napredak ostvaren u oblasti civilnog društva.³

Crna Gora je Ustavom definisana kao građanska i demokratska država zasnovana na vladavini prava, koja jamči građanska prava i slobode, uključujući i slobodu udruživanja.⁴ Ratifikovala je i niz međunarodnih konvencija kojima se jamči sloboda udruživanja, uključujući Konvenciju o ljudskim pravima Savjeta Evrope i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija. U nastojanju da unaprijedi pravni i institucionalni okvir za djelovanje NVO, Vlada Crne Gore je do sada ovu oblast uredila posebnim strateškim dokumentima - 2009. godine: „Strategija saradnje Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija“, sa Akcionim planom realizacije za period 2009-2011. godine; 2013. godine: „Strategija razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori“, sa Akcionim planom realizacije za period 2014-2016. godine. Strategija unapređenja pravnog i institucionalnog okvira za djelovanje nevladinih organizacija sa Akcionom planom realizacije za period 2018-2020. godine (Strategija 2018-2020), je treći strateški dokument u ovoj oblasti.

¹Čl. 10. Treaty of Lisbon, OJ C 306 (2007).

²European Commission, Enlargement Strategy, Brussels, 9.11.2016 COM(2016) 715 final, st.2.

³European Commission, Montenegro Report, 2016, Brussels, 9.11.2016 SWD(2016) 360 final, str. 9.

⁴Čl. 1, 6, 53. Ustava Crne Gore, "Službeni list Crne Gore", br. 1/07.

Za izradu nove Strategije od posebnog značaja bila su tri dokumenta: *Analiza efekata implementacije Strategije razvoja nevladinih organizacija 2014-2016. godine* (Analiza efekata), koju je Vlada usvojila na sjednici održanoj 29. septembra 2016. godine,⁵ Drugi izvještaj o realizaciji Akcionog plana Strategije razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori za period 2014 – 2016. godina, koji je Vlada usvojila na sjednici održanoj 21. JUL 2016. godine* i *Analitička podloga za izradu nove strategije i akcionog plana za razvoj NVO 2017-2020* (Analitička podloga).⁶ Analizu efekata i nacrt Strategije i Akcionog plana za period 2018-2020 pripremila je međusektorska Radna grupa Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), sačinjena od predstavnika relevantnih državnih organa i NVO. Drugi izvještaj o realizaciji Akcionog plana Strategije razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori za period 2014 – 2016. godina, pripremila je Kancelarija za saradnju s nevladinim organizacijama a Analitička podloga izrađena je uz ekspertsku i finansijsku podršku Evropske unije.

Na osnovu nalaza iz Analitičke podloge, Radna grupa se oprijedilila da kroz novi naziv Strategije za 2018-2020. godinu, u odnosu na Strategiju za 2014-2016. godinu, preciznije definiše predmet regulisanja Strategije, imajući u vidu osnovnu obavezu koju država ima kada je riječ o ostvarivanju slobode udruživanja, za stvaranje uslova za njihovo slobodno djelovanje. U realizaciji pojedinih mjera iz Akcionog plana nužno je osigurati odgovarajuću saradnju sa lokalnim samoupravama i NVO, kako bi se povećali sinergetski efekti utvrđenih mjera. Novi pravni okvir za finansiranje projekata i programa NVO iz državnog budžeta omogućava da se pojedine aktivnosti predviđene Akcionom planom realizuju uz ekspertsku podršku NVO sektora, raspisivanjem javnih konkursa u pojedinim oblastima, saglasno Zakonu o NVO.

⁵<file:///C:/Users/Dragan/Downloads/Analiza%20efekata%20implementacije%20Strategije%20razvoja%20NVO%202014-2016.%2029.9.2016..pdf>

⁶ www.nvo.gsv.gov.me/vijesti/165111/Analiticka-podloga-za-izradu-nove-Strategije-i-Akcionog-plana-za-razvoj-NVO.html.

2. OSTVARENI CILJEVI I NAUČENE LEKCIJE IZ REALIZACIJE STRATEGIJE RAZVOJA NEVLADINIH ORGANIZACIJA 2014-2016

Analiza efekata implementacije Strategije razvoja nevladinih organizacija 2014-2016. godine ukazuje na nizak stepen realizacije aktivnosti iz Akcionog plana. Prema podacima prikupljenim od nosioca aktivnosti, objavljenim u drugom Izvještaju o realizaciji Akcionog plana Strategije, od ukupno 36 aktivnosti, realizovano je 12, djelimično je realizovano 15, dok nije realizovano 9 aktivnosti.⁷ Gledano sa aspekta ostvarenih efekata po svakom od posebnih ciljeva definisanih u Strategiji, u periodu realizacije Strategije nije ostvaren očekivan napredak u stvaranju povoljnijeg ambijenta za djelovanje NVO. Analiza efekata definiše sljedeće naučene lekcije, koje su korišćene pri izradi Strategije i Akcionog plana za period 2018-2020:

- Ciljevi nove Strategije i mjere u Akcionom planu moraju u većoj mjeri biti usklađeni sa glavnim reformskim procesima, a posebno sa reformom javne uprave i reformom javnih finansija, kako bi se ojačali sinergetski efekti Vladinih reformskih mjera i osigurala veća vidljivost nove Strategije.
- Imajući u vidu značaj Smjernica Generalnog direktorijata za proširenje Evropske komisija kako za proces programiranja IPA II fondova za civilno društvo, tako i za ocjenu o ispunjavanja političkih kriterijuma za članstvo u EU (poglavlje 4.), nužno je ciljeve i rezultate Smjernica na odgovarajući način inkorporirati u novu Strategiju i Akcioni plan.
- Nužno je osigurati „vlasništvo“ nad novom Strategijom, kako bi nosioci aktivnosti iz Akcionog plana bolje razumjeli svoje obaveze i pravovremeno pristupili njihovoj realizaciji. S tim u vezi, osim procesa vertikalnih konsultacija, nužno je prije početka primjene novog Akcionog plana organizovati radne sastanke sa državnim službenicima na rukovodećim položajima u resornim ministarstvima-nosiocima pojedinih aktivnosti, kako bi bolje razumjeli obaveze definisane u Akcionom planu i njihov značaj u ukupnim reformskim procesima, uključujući i proces evropskih integracija. U ovom segmentu, ključna je uloga Ministarstva javne uprave.
- Saglasno zahtjevima racionalnosti i efikasnosti, uvažavajući brojne prioritete Vlade i ograničene ljudske i finansijske resurse, nužno je da nova Strategija identifikuje manji broj prioriteta koja će se adekvatno razraditi u Akcionom planu (strategija u „dubinu“, umjesto strategije u „širinu“). Ovakav pristup garantuje bolju alokaciju ograničenih resursa i sinergetski efekat aktivnosti u Akcionom planu, a time i njihove veće efekte i održivost. Dodatno, ovakav pristup olakšava praćenje aktivnosti u Akcionom planu i njihovih efekata.

⁷Analiza efekata implementacije Strategije razvoja nevladinih organizacija 2014-2016, str. 8-13, 26-27.

- Za odgovarajuće praćenje primjene novog Akcionog plana nužno je definisati precizne indikatore, kao i izvore verifikacije. Takođe, nužno je predvidjeti i mehanizam evaluacije efekata mjera iz Akcionog plana. Uvažavajući ograničene resure, ove aktivnosti se mogu planirati kao pilot projekat za određene, ključne mjere u Akcionom planu.⁸

⁸Analiza efekata implementacije Strategije razvoja nevladinih organizacija 2014-2016, str. 29.

3. OPŠTI PODACI O NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA U CRNOJ GORI

Prema podacima iz septembra 2017. godine, u Crnoj Gori je registrovano 4805 nevladinih udruženja i 150 nevladinih fondacija. Najveći broj registrovanih organizacija aktivan je u oblasti kulture, zaštite ljudskih i manjinskih prava, umjetnosti, institucionalnog i vaninstitucionalnog obrazovanja, poljoprivrede i ruralnog razvoja i socijalne i zdravstvene zaštite. U 2013. godini, 1050 NVO je podnijelo finansijske izvještaje, te se ove organizacije mogu smatrati aktivnim. Najveći broj registrovanih NVO ima sjedište u Podgorici (1522), Nikšiću (363), Baru (253) i Bijelom Polju (199). U rad NVO u prosjeku su uključena tri zapošljena lica. Prema podacima iz Izvještaja o ekonomskoj vrijednosti neprofitnog sektora Zapadnog Balkana i Turske, broj zapošljenih u neprofitnom sektoru u Crnoj Gori je 766; ovi podaci nijesu potpuni, s obzirom da su dobijeni na osnovu podataka koje je Poreska uprava mogla prikupiti iz poreskih prijava.⁹

Većina razvijenih NVO djeluje na nacionalnom nivou, baveći se javnim zastupanjem, istraživanjima, monitoringom i izgradnjom kapaciteta u oblasti borbe protiv korupcije, javne uprave, ljudskih prava i smanjenja siromaštva.¹⁰ Osim njih, u najvećem broju slučajeva, ostale NVO su male, tehnički slabo opremljene organizacije, posvećene rješavanju problema u lokalnoj zajednici. Nedostatak finansijskih sredstava i zavisnost od kratkoročnih projekata negativno se odražava na kontinuitet njihovih aktivnosti. Nevladinim organizacijama nedostaju tehničke vještine neophodne za organizacijski menadžment, projektno planiranje, kao i specijalističko znanje u oblastima u kojima ostvaruju svoje aktivnosti. Mnoge organizacije su nedovoljno obučene za korišćenje novih komunikacionih tehnologija.¹¹

Istraživanja pokazuju da je podrška javnosti djelovanju NVO relativno visoka i stabilna. Prema istraživanju koje je sproveo Ipsos Strategic Marketing u 2015. godini, povjerenje građana u NVO je na nivou od 47%. Većina građana smatra da su NVO najaktivnije i najviše doprinose poboljšanju stanja ljudskih prava (67%), poboljšanju položaja osoba sa invaliditetom (66%), i evropskim integracijama (66%). Više od trećine građana (37%) smatra da su NVO važne u procesu kontrole i ograničenja vlasti, što je manji procenat u odnosu na 2012. godinu (49%). Porastao je i procenat građana koji nemaju stav prema NVO i njihovim radu, kao i onih koji nemaju ni pozitivne ni negativne asocijacije ne pomen termina NVO: 17% u 2015. godini, u odnosu na 6% u 2012. godini.¹²

⁹http://www.balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2015/11/Report-on-the-Economic-Value-of-the-Non-Profit-Sector-in-the-Countries_final.pdf

¹⁰TACSO, http://www.tacso.org/doc/NA%20izvestaj%20MNE%20nacr_2016.pdf.

¹¹Od 1.184 NVO u bazi podataka CRNVO, samo 148 NVO ima veb sajt, dok 692 imaju e-mail adrese. TACSO, CRNVO, Izvještaj o analizi potreba, str. 40.

¹²TACSO, CRNVO, Izvještaj o analizi potreba, str. 35.

4. OPŠTI I POSEBNI CILJ STRATEGIJE I ODNOS SA DRUGIM STRATEŠKIM DOKUMENTIMA

Kao što je u uvodu navedeno, opredjeljenje Vlade Crne Gore je da pravni i institucionalni okvir za djelovanje NVO uredi posebnim strateškim dokumentom, kojim se definišu prioriteta i aktivnosti za realizaciju tih prioriteta, u definisanom vremenskom periodu.

Opšti cilj Strategije 2018-2020 je dalje unaprjeđenje pravnog i institucionalnog okvira za djelovanje NVO i jačanje saradnje javne uprave i NVO u procesu kreiranja i primjene javnih politika, uvažavajući njihove različite, ali komplementarne uloge i odgovornosti u ovom procesu.

Posebni ciljevi Strategije su:

1. Unaprjeđenje institucionalnog okvira i jačanje kapaciteta državne uprave za vršenje poslova od značaja za saradnju sa NVO;
2. Unaprjeđenje pravnog okvira za učešće NVO u kreiranju i primjeni javnih politika, jačanje kapaciteta državne uprave za efikasnu primjenu pravnog okvira u ovoj oblasti, jačanje kapaciteta NVO za učešće u kreiranju i primjeni javnih politika;
3. Unaprjeđenje pravnog i institucionalnog okvira za veću finansijsku održivost NVO i jačanje kapaciteta državne uprave za efikasnu primjenu pravnog i institucionalnog okvira u ovoj oblasti;
4. Unaprjeđenje pravnog okvira i jačanje kapaciteta državne uprave za veću učešće NVO u socio-ekonomskom razvoju;
5. Unaprjeđenje pravnog i institucionalnog okvira za učešće NVO u kreiranju i primjeni javnih politika na lokalnom nivou, unaprjeđenje pravnog okvira za finansijsku održivost NVO koje djeluju na lokalnom nivou i jačanje kapaciteta lokalne samouprave za efikasnu primjenu pravnog i institucionalnog okvira u ovoj oblasti;
6. Jačanje uloge NVO u procesu pristupanja Crne Gore EU.

Strategija je usklađena sa Strategijom reforme javne uprave 2016-2020 i Akcionim planom za period 2016-2017. godinu, koje je Vlada usvojila 28. jula 2016. godine,¹³ kao i sa Smjernicama za podršku Evropske unije civilnom društvu u državama-kandidatima za proširenje 2014-2020 (Smjernice), koje je izradio Generalni direktorijat za proširenje Evropske komisije.¹⁴ Osnovni cilj Smjernica jeste da pruže podršku zemljama kandidatima u programiranju IPA II fondova planiranih za podršku civilnom društvu i praćenju napretka u stvaranju podsticajnog pravnog i institucionalnog okvira za razvoj civilnog društva, kao i osnaživanju saradnje sa javnim institucijama tokom predpristupnog perioda. Smjernice su definisale set ciljeva, rezultata i indikatora od značaja za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, koji se

¹³<http://www.cekrev.me/aktuelno/184-usvojena-strategija-reforme-javne-uprave-za-period-2016-2020-godine>

¹⁴http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf

prate na godišnjem nivou. Imajući u vidu da je stvaranje podsticajnog pravnog i institucionalnog okvira za učešće NVO u kreiranju i primjeni javnih politika („saradnja države i NVO“) *de facto* postalo sastavni dio *političkih* kriterijuma za punopravno članstvo u Evropskoj uniji za zemlje Zapadnog Balkana (poglavlje 1.), rezultati praćenja smjernica inkorporiraju se u izvještaje o napretku (*progress reports*) zemalja-kandidata za članstvo. Pri izradi Strategije 2018-2020 korišćeni su i rezultati monitoring izvještaja o primjeni Smjernica koji se odnose na Crnu Goru.

5. OCJENA STANJA I PREDLOG MJERA ZA UNAPREĐENJE STANJA – OSTVARIVANJE POSEBNIH CILJEVA U POJEDINIM OBLASTIMA

5.1. Unapređenje institucionalnog okvira i jačanje kapaciteta organa državne uprave za vršenje poslova od značaja za saradnju sa NVO

Crna Gora je u posljednjih desetak godina napravila značajne iskorake u domenu institucionalizovanja saradnje sa NVO. Pored MUP-a, u čijoj je nadležnosti do izbora aktuelne Vlade i osnivanja Ministarstva javne uprave bila izrada javnih politika u oblasti razvoja NVO, osnovana su dva institucionalna mehanizma saradnje sa NVO: Kancelariju za saradnju s NVO u Generalnom Sekretarijatu Vlade i Savjet za saradnju s NVO/Savjet za razvoj NVO. Uspostavljen je i specifičan personalno-institucionalni mehanizam saradnje - kontakt osobe u ministarstvima i ostalim organima državne uprave. Rezultati nedavnog istraživanja koje je sprovedla TACSO kancelarija u Crnoj Gori pokazuju da gotovo 50% anketiranih NVO doživljava navedene mehanizme za saradnju sa NVO kao puko ispunjavanje forme, 40% ih smatra korisnim,¹⁵ dok značajan broj nije upoznat sa postojećim mehanizmima saradnje.¹⁶

5.1.1. Ministarstvo javne uprave

Opis stanja. Formiranjem 40. Vlade u novembru 2016. godine i izmjenama Urede o organizaciji i načinu rada državne uprave, Ministarstvo javne uprave je od MUP-a preuzelo nadležnosti za izradu javnih politika u oblasti razvoja NVO, kao i za vođenje Registra NVO.¹⁷ *Pravilnik o unutrašnjoj sistematizaciji i organizaciji Ministarstva javne uprave* propisuje da se, u okviru Direktorata za državnu upravu, poslovi vođenja registra i evidencije NVO i političkih partija obavljaju u okviru posebne direkcije - *Direkcija za registraciju i evidenciju nevladinih organizacija i političkih partija*.¹⁸ Osim poslova vođenja evidencije i registra, u Direkciji su predviđeni poslovi koji se odnose na: pripremu propisa koji se odnose na osnivanje i djelovanje nevladinih organizacija; pripremu strategija, projekata, programa, akcionih planova i drugih dokumenata koji se odnose na nevladine organizacije; pripremu analiza, informacija i izvještaja o položaju nevladinih organizacija u Crnoj Gori.¹⁹ Sistematizacijom radnih mjesta predviđeno je da poslove iz nadležnosti Direkcije obavljaju četiri samostalna savjetnika. Opis poslova drugog samostalnog savjetnika uključuje i pripremu analitičko-informativnih i drugih stručnih materijala

¹⁵Izvještaj o analizi potreba, maj 2016, str. 34,

[http://www.tacso.org/doc/NA%20izvestaj%20MNE%20nacr 2016.pdf](http://www.tacso.org/doc/NA%20izvestaj%20MNE%20nacr%202016.pdf)

¹⁶ibid.

¹⁷Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, "Službeni list CG", br. 5/12, 25/12, 44/12 - drugi propis, 61/12, 20/13, 17/14, 6/15, 80/15, 35/16, 41/16, 61/16 - ispravka i 73/16.

¹⁸Čl. 2.1.1.4. Pravilnika o unutrašnjoj sistematizaciji i organizaciji Ministarstva javne uprave.

¹⁹Čl. 3.1.1.4. Pravilnika o unutrašnjoj sistematizaciji i organizaciji Ministarstva javne uprave.

i ostvarivanje saradnje sa nevladinim organizacijama. I pored navedenog, U Direkciji se obavlja samo dio poslova koji se odnosi na vođenje Registra NVO, dok je za druge poslove u ovoj oblasti, normativnog i strateškog karaktera, angažovan službenik Direktorata iz druge Direkcije, koji ove poslove obavlja zajedno sa drugim poslovima iz svoje nadležnosti.²⁰

Osnivanje Ministarstva javne uprave i nova organizaciona struktura u čijoj su nadležnosti poslovi u oblasti NVO predstavljaju pozitivan korak u stvaranju podsticajnog institucionalnog okvira za saradnju državne uprave i NVO, imajući u vidu da su se ovi poslovi do sada obavljali u okviru MUP-a, Direktorat za državnu upravu i lokalnu samoupravu - Odsjek za NVO. S obzirom da je Direktorat bio primarno zadužen za dvije krupne systemske oblasti, državnu upravu i lokalna samoupravu, ovo se, sa aspekta prioriteta i kadrovske specijalizacije, negativno odražavalo na kapacitete Direktorata za obavljanje poslova izrade javnih politika u oblasti NVO.

U skladu sa izmjenama Uredbe o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave i Uredbe o Generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore iz 2017. godine, te Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave,²¹ poslove Kancelarije za saradnju s nevladinim organizacijama u Generalnom Sekretarijatu Vlade preuzelo je Ministarstvo javne uprave. Saglasno izmijenjenom i dopunjenom članu 27a Uredbe o organizaciju i načinu rada državne uprave (Uredba), pored poslova „pripreme propisa koji se odnose na osnivanje i djelovanje nevladinih organizacija i vođenja evidencije nevladinih organizacija“, Ministarstvo obavlja i poslove „razvijanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, kao i poslove u vezi sa programiranjem i upravljanjem fondovima EU namijenjenima nevladinim organizacijama čije je sjedište u Crnoj Gori“.

Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva javne uprave, koji je Vlada na predlog Ministarstva donijela 18. maja 2017. Organizaciona struktura Ministarstva je dopunjena Nacionalnom kancelarijom za saradnju sa nevladinim organizacijama, a članom 6a propisano: “U Nacionalnoj kancelariji za saradnju s nevladinim organizacijama obavljaju se poslovi kojise odnose na: praćenje sprovođenja strategije saradnje Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija i odgovarajućih akcionih planova i predlaganje poboljšanja, radi unaprjeđivanja saradnje i komunikacije organa državne uprave i NVO; praćenje međunarodne pravne regulative koja tretira razvoj civilnog društva u pojedinim zemljama, te na osnovu komparativnih analiza predlaganje poboljšanja propisa u Crnoj Gori saglasno standardima utvrđenim u EU; praćenje relevantnih događanja u Evropi i svijetu u vezi sa radom, djelovanjem i odnosima NVO-a sa državnim institucijama, kao i modelima međusektorske saradnje; koordiniranje rada ministarstava i drugih državnih organa u vezi sa unaprjeđenjem saradnje sa NVO i prikupljanje podataka o saradnji utoku godine, potpisanim

²⁰Pravilnika o unutrašnjoj sistematizaciji i organizaciji Ministarstva javne uprave, str. 11.

²¹Službeni list Crne Gore“ br. 19/2017.

memorandumima i njihovoj realizaciji, te finansijskoj podršci projektima NVO u izvještajnom periodu u pojedinim organima; obavljanje administrativnih poslova za Savjetza saradnju sa NVO.“ U Kancelariji je sistematizovano 5 radnih mjesta. Pomenutim izmjenama, predviđeno je da se poslovi u vezi sa programiranjem i upravljanjem fondovima EU namijenjenim nevladinim organizacijama, čije je sjedište u Crnoj Gori, obavljaju u okviru Direktorata za međunarodnu saradnju i programe pomoći.

Pravci budućih aktivnosti. Potrebno je nastaviti sa jačanjem kapaciteta Ministarstva, posebno u oblastima kreiranja, praćenja i koordiniranja javnih politika od značaja za NVO, uključujući i koordinaciju primjene novih standarda i procedura finansiranja programa i projekata NVO, saradnje i savjetovanja sa NVO u izradi novih propisa, te poslova programiranja i upravljanja IPA fondova namijenjenim civilnom društvu. Pored toga, nužno je da Ministarstvo bude proaktivno u realizaciji poslova glavnog koordinatora rada državnih organa u realizaciji aktivnosti iz Akcionog pla Strategije 2018-2020, kako bi se osigurale pretpostavke za pravovremenu i kvalitetnu realizaciju ovih aktivnosti.

5.1.2. Savjet za razvoj NVO

Opis stanja. Savjet za razvoj NVO osnovan je 2014. godine kao savjetodavno, međusektorsko tijelo Vlade, zaduženo za poslove koji se odnose na: praćenje primjene Strategije razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori i Akcionog plana za period 2014. – 2016; praćenje sprovođenja Akcionog plana za poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava, u dijelu koji se odnosi na saradnju sa nevladinim sektorom; davanje mišljenja o nacrtima propisa, odnosno strateških i drugih dokumenata koji se odnose na djelovanje NVO.²² Savjet ima 23 člana, od kojih se 11 članova imenuje iz redova NVO, a 11 članova su imenovani predstavnici resornih ministarstva, A Predsjednik Savjeta je takođe predstavnik Vlade. Nakon preuzimanja poslova Kancelarije za saradnju s NVO, koja je bila zadužena za administrativnu i tehničku podršku radu Savjeta, pomenutim izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva javne uprave, propisano je da to sada radi Nacionalna kancelarija.

U prethodne tri godine Savjet nije pokazao očekivanu efikasnost niti ostvario značajniji uspjeh u realizaciji utvrđenih zadataka, čemu je posebno doprinjela polarizacija članova na “vladin” i “nevladin” dio. Podaci iz Analitičke podloge za izradu Strategije ukazuju na ključne uzroke neispunjenih očekivanja od ovog mehanizma saradnje, a tiču se posebno različitog i „sektorskog“ tumačenja nadležnosti Savjeta, „glomazne“ strukture i neadekvatne metodologije rada.

²²Odluka o obrazovanju SavjetazarazvojNVO, “Službeni listCG”, br. 21/14.

Pravci budućih aktivnosti. Shodno navedenom, nužno je preispitati status Savjeta za razvoj NVO. Imajući u vidu da je saradnja s NVO jedan od najvažnijih segmenata rada javne uprave, kao i činjenicu da je otpočeo sa radom Savjet za reformu javne uprave, potrebno je preispitati mogućnost da se poslovi dosadašnjeg Savjeta za razvoj NVO integrišu u poslove navedenog tijela. Pored razloga racionalnosti, personalni sastav Savjeta za reformu javne uprave (predsjedava potpredsjednik Vlade za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku, većina članova su ministri, a članovi su i dva predstavnika NVO), omogućio bi visok nivo uticaja ovog tijela na pojedina pitanja od značaja za razvoj NVO sektora.

5.1.3. Kontakt osobe za saradnju s NVO u organima državne uprave

Opis stanja. U svim organima državne uprave, od 2007. godine imenovane su kontakt osobe za saradnju sa NVO, kao specifičan mehanizam horizontalne saradnje sa NVO. Imenovanje kontakt osobe je 2012. godine normirano Uredbom o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i NVO (Uredba)²³, koja propisuje obavezu starješine organa državne uprave da imenuje kontakt osobe koje će razvijati saradnju sa NVO u sprovođenju javnih politika iz nadležnosti organa. Analitička podloga za izradu Strategije ukazuje da razlozi za uvođenje mehanizma kontakt osoba za saradnju sa NVO nijesu jasni. Uredba o načinu i postupku saradnje ne daje odgovor na ovo pitanje: kontakt osobe nijesu obuhvaćene članom 1 koji uređuje predmet Uredbe, već se adresiraju kao opšta obaveza. Osim što nije definisan *ratio legis* mehanizma kontakt osobe, Uredba nije definisala ni njihove nadležnosti, mada Strategija razvoja NVO daje orijentacioni opis poslova kojima bi trebalo da se bave kontakt osobe. U pokušaju da odgovori na dileme, jedan broj organa državne uprave je pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i tematizaciji jasno definisao opis posla za službenika - kontakt osobu za saradnju sa NVO, u nekim organima je predviđeno radno mjesto pod tim nazivom, dok su neki organi poslove kontakt osobe dodali uz opis posla za neko drugo, pravilnikom utvrđeno radno mjesto. Česte personalne promjene kontakt osoba predstavljale su dodatni problem u funkcionisanju ovog specifičnog mehanizama saradnje.

Pravci budućih aktivnosti. Potrebno je ispitati opravdanost postojećeg rješenja, imajući u vidu ciljeve Strategije reforme javne uprave 2016-2020 koji se odnose na unapređenje procesa javnih konsultacija u izradi i primjeni javnih politika.

²³ "Službeni list CG", br.7/12.

5.2. Unapređenje pravnog okvira za učešće NVO u kreiranju i primjeni javnih politika, jačanje kapaciteta državne uprave za efikasnu primjenu pravnog okvira u ovoj oblasti, jačanje kapaciteta NVO za učešće u kreiranju i primjeni javnih politika

Opis stanja. Učešće NVO u procesu kreiranja i primjene javnih politika uređeno je Uredbom o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i NVO i Uredbom o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave u procesu pripreme zakona.²⁴Kancelarija za saradnju sa NVO u Generalnom sekretarijatu Vlade, u saradnji sa MUP-om, objavljivala je godišnje izvještaje o primjeni uredbi. U izvještajima za 2014. i 2015. godinu konstatuje se da su uredbe nijesu primjenjivale u potpunosti, isto se odnosi i na izvještaj za 2016. godinu, koji još nije usvojen. U primjeni Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave ključni problemi odnosili su se na neobjavlivanje spiskova zakona o kojima će se sprovesti javna rasprava, nesprovođenje konsultativne faze javne rasprave, te nezadovoljavajuću praksu u vezi sa sačinjavanjem i objavljivanjem izvještaja o sprovedenoj javnoj raspravi. U primjeni Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i NVO uočeno je nedovoljno poznavanje i razlikovanje pojedinih oblika saradnje od strane državnih službenika (posebno konsultovanja sa NVO i konsultovanja sa zainteresovanom javnosti). Podaci pokazuju da je bilo javnih poziva za učešće u radnim grupama za koje NVO nisu predlagale kandidate, što može ukazivati na nedovoljna specifična znanja i vještine NVO u određenim oblastima, ali i na potrebu da se ti pozivi učine još vidljivijim. U toku 2015. godine održan je niz konsultativnih sastanaka/radionica o primjeni uredbi u kojima su učestvovali predstavnici državnih organa i NVO, kako bi se identifikovala kritična pitanja u njihovoj primjeni i formulisali predlozi za otklanjanje uočenih nedostataka. Analitička podloga za izradu nove Strategije ukazuje na sistemske probleme u načinu na koje su uredbe koncipirane. Nakon javne rasprave o nacrtima novih uredbi, sprovedene u junu i julu 2016, radna grupa Ministarstva javne uprave je, uz prethodne konsultacije s ostalim nadležnim organima, donijela zaključak o pripremi jedinstvene uredbe koja će objediniti sadržaj navedene dvije uredbe i nastojati da otkloni slabosti uočene u dosadašnjoj implementaciji.

Pravci budućih aktivnosti. Akcioni plan Strategije reforme javne uprave za 2018-2020 predviđa izmjenju normativnog okvira kojim se uređuje saradnja sa NVO i postupak javnih konsultacija, kao i mjere za jačanje kapaciteta državne uprave u ovoj oblasti. Nužno je sporovđenjem odgovarajućih obuka ojačati kapacitete državne uprave za primjenu nove jedinstvene uredbe, kada ista bude stupila na snagu, i razviti odgovarajući mehanizam praćenja i izvještavanja o primjeni nove uredbe kroz kreiranje metodologije i obrazaca za praćenje realizacije.

²⁴ "Službeni list CG", br.2/12.

5.3. Finansijska održivost NVO

5.3.1. Finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija na državnom nivou

Opis stanja. Finansijska podrška realizaciji programa i projekata NVO iz javnih izvora uređena je Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o nevladinim organizacijama.²⁵ Zakon afirmiše centralizovani sistem utvrđivanja prioriternih oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa NVO, i decentralizovani sistem raspodjele sredstava za njihovu realizaciju. Na ovaj način, resorna ministarstva su u potpunosti preuzela odgovornost za pripremu i realizaciju konkursa za finansiranje projekata i programa NVO u njihovoj nadležnosti, a konkursi su postali instrument sprovođenja javnih politika. Takođe, ministarstva preuzimaju i fiskalnu odgovornost za realizaciju finansiranih projekata i programa, u okviru svog djelokruga.

U Zakonu o budžetu Crne Gore obezbjeđuju se: sredstva za finansiranje projekata i programa u oblastima od javnog interesa koje realizuju NVO, u iznosu od najmanje 0,3% tekućeg godišnjeg budžeta; posebna sredstva za finansiranje projekata i programa NVO u oblasti zaštite lica sa invaliditetom, u iznosu od 0,1% tekućeg godišnjeg budžeta i sredstva za kofinansiranje i međufinansiranje projekata i programa NVO, podržanih iz fondova Evropske unije, u iznosu od najmanje 0,1% tekućeg godišnjeg budžeta.

O raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa NVO u prioriternoj oblasti od javnog interesa odlučuje komisija koju obrazuje organ državne uprave nadležan za tu oblast, na osnovu javnog konkursa. Raspodjela sredstava vrši se na osnovu sljedećih kriterijuma: doprinos prijavljenog projekta, odnosno programa ostvarivanju javnog interesa i realizaciji strateških ciljeva u određenoj oblasti; kvalitet prijavljenog projekta, odnosno programa; kapacitet nevladine organizacije da realizuje prijavljeni projekat, odnosno program i transparentnost rada nevladine organizacije. Bodovanje svakog predloženog projekata i programa vrše dva nezavisna procjenjivača sa liste koju, na osnovu javnog poziva, utvrđuje Ministarstvo. Projekat, odnosno program koji je finansiran u skladu sa ovim zakonom ne može biti finansiran iz sredstava budžeta Crne Gore, po drugom osnovu.

Podzakonskim aktima će biti bliže uređena pojedina pitanja od značaja za primjenu novih zakonskih rješenja. U tom smislu, Ministarstvo finansija je pokrenulo proces pripreme uredbe o finansiranju projekata i programa NVO u oblastima od javnog interesa, uredbe o postupku i načinu kofinansiranja projekata i programa NVO podržanih iz fondova Evropske unije i pravilnika o sadržaju javnog konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa NVO i izgledu i sadržaju prijave na javni konkurs.

²⁵“Službeni list Crne Gore”, br. 37/17.

Paralelno sa donošenjem izmjena i dopuna Zakona o nevladinim organizacijama, donijet je i Zakon o dopuni Zakona o igrama na sreću,²⁶ kojim su prestale da važe odredbe koje propisuju korišćenje sredstava od koncesionih naknada za finansiranje planova i programa organizacija koje djeluju u šest oblasti od javnog interesa (socijalna zaštita i humanitarna djelatnost, zadovoljavanje potreba lica s invaliditetima, kultura i tehnička kultura, vaninstitucionalno obrazovanje i vaspitanje djece i omladine, razvoj sporta i borba protiv droge i svih oblika zavisnosti). Ujedno, prestala je da važi i Uredba o kriterijumima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću.²⁷

Prije usvojenih zakonskih izmjena, insitucionalni okvir finansiranja NVO u Crnoj Gori iz javnih izvora u praksi se svodio na rad Komisije za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću i Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava (koji je i dalje operativan), a sredstva su opredjeljivana i iz budžeta organa državne uprave i budžeta lokalnih samouprava. Komisija za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama, koju je trebalo da obrazuje Vlada u skladu sa Zakonom o nevladinim organizacijama iz 2011. godine, nije nikada formirana, što je za posljedicu imalo neraspodijeljena sredstva koja su, shodno Zakonu o budžetu, planirana na ovoj poziciji.

Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava je osnovala Skupština, u skladu sa Zakonom o manjinskim pravima i slobodama.²⁸ Budžetom Crne Gore se za namjene finansiranja Fonda opredjeljuje najmanje 0,15 % od tekućeg budžeta - u iznosu do 30% za rad Fonda, i najmanje u iznosu 70% za finansiranje projekata za podršku aktivnostima usmjerenim na očuvanje i razvoj manjinskih prava, nacionalnih, odnosno etničkih posebnosti, manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i njihovih pripadnika u oblasti nacionalnog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta. Fond dva puta godišnje objavljuje javni konkurs za raspodjelu sredstava, a pravo učešća na javnom konkursu imaju i nevladine organizacije.

Podaci o iznosima sredstava raspodijeljenih za finansiranje programa i projekata NVO iz javnih izvora za 2015-2017. godinu.

2 015.

Zakon o budžetu Crne Gore 2015, "Službeni list CG, broj 59/2014"	Iznos opredijeljenih sredstava u budžetu	Iznos raspodijeljenih sredstava za programe i projekte nevladine organizacije
Komisija za raspodjelu sredstava nevladinih organizacija	90.000,00 eura	neraspodijeljeno

²⁶ "Službeni list Crne Gore", br. 37/17.

²⁷ "Službeni list CG", broj 42/11.

²⁸ Službeni list Republike Crne Gore", br. 31/06 od 2006, 51/06 od 2006, 38/07 od 2007, Službeni list Crne Gore", br. 2/11 od 2011, 8/11 od 2011, 31/17 od 2017.

Komisija za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću	2.819.637,45 eura	2.735.048,33 (sredstva za rad Komisije:84.589,12 eura) ²⁹
Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava	790.038,94 eura	769.030,00 eura (71 pravno lice i 77 fizičko lice) ³⁰

2016.

Zakon o budžetu Crne Gore 2016, "Službeni list CG, broj 79/2015"	Iznos opredijeljenih sredstava u budžetu	Iznos raspodijeljen za programe I projekte nevladinih organizacija
Komisija za raspodjelu sredstava nevladinih organizacija	200.000,00 eura	neraspodijeljeno
Komisija za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću	3.129.477,27 eura	3.035.592,95 eura (sredstva za rad Komisije: 93.884,32 eura)
Fond za zaštitu I ostvarivanje manjinskih prava	997.926,47 eura	912.100,00 eura (83 pravna lica, 92 fizičkalica)

2017.

Zakon o budžetu Crne Gore 2017, "Službeni list CG, broj 83/2016"	Iznos opredijeljenih sredstava u budžetu	Iznos raspodijeljen za programe I projekte nevladinih organizacija
Komisija za raspodjelu sredstava nevladinih organizacija	10.000,00 eura	neraspodijeljeno
Komisija za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću	3.634.637,10 eura	3.525.597,99 eura (sredstva za rad Komisije: 109.039,11 eura)
Fond za zaštitu I ostvarivanje manjinskih prava	997.926,47 eura	972.926,00 eura

²⁹U skladu sa članom 10 Uredbe o kriterijumima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću, predviđeno je da se sredstva za rad Komisije za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću, obezbjeđuju iz ukupnog fonda sredstava, i to u visini od 3% ukupnih sredstava.

³⁰Dokument Statistički pokazatelji o raspodjeli sredstava Fonda na osnovu Javnog konkursa ne sadrži izdvojen podatak o iznosima sredstava raspodijeljenim za projekte nevladinih organizacija

Prema podacima, sakupljenim od organa državne uprave, za potrebe sačinjavanja Izvještaja o primjeni Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i NVO i Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i drugim oblicima saradnje organa državne uprave sa nevladinim organizacijama u 2014. i 2015. godini,³¹ i Informacije o primjeni Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i NVO i Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i drugim oblicima saradnje organa državne uprave sa nevladinim organizacijama u 2016. godini,³² finansijsku podršku aktivnostima ili projektima NVO obezbijedilo je:

2014. godine, pet ministarstava: Ministarstvo unutrašnjih poslova (21.896,28 eura), Ministarstvo prosvjete (14.000 eura), Ministarstvo saobraćaja i pomorstva (2.000 eura), Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (44.850 eura), Ministarstvo za ljudska i manjinska prava (80.000 eura) i Generalni sekretarijat Vlade- Kancelarija za borbu protiv trgovine ljudima (14.400 eura)³³

2015. godine, pet ministarstava: Ministarstvo unutrašnjih poslova (34.396,81 eura), Ministarstvo prosvjete (13.800 eura), Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (47.577,77 eura), Ministarstvo održivog razvoja i turizma (50.000 eura), Ministarstvo rada i socijalnog staranja (oko 40.000 eura) i Generalni sekretarijat Vlade - Kancelarija za borbu protiv trgovine ljudima (14.400 eura)

2016. godine, tri ministarstva i dva samostalna organa uprave: Ministarstvo prosvjete (16.260 eura), Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (56.327 eura) Ministarstvo održivog razvoja i turizma (1.800 eura), Uprava za inspeksijske poslove i Zavod za školstvo (750 eura) i Generalni sekretarijat Vlade - Kancelarija za borbu protiv trgovine ljudima (14.400 eura).

Pravci budućih aktivnosti. U cilju djelotvornijeg upravljanja budžetskim sredstvima za programe i projekte NVO, te kako bi se unificiralo i olakšalo programiranje i realizacija javnih konkursa za raspodjelu ovih sredstava, potrebno je sačiniti priručnik o primjeni pravnog okvira za finansiranje projekata i programa NVO iz javnih izvora. Nužno je i organizovanje obuka za državne službenike o primjeni novih zakonskih rješenja i metodologije budžetskog finansiranja programa i projekata NVO.

³¹Vlada je usvojila Izvještaj na 167. sjednici, održanoj 28. jula 2016. godine.

³²Informaciju je sačinila Nacionalna kancelarija za saradnju s nevladinim organizacijama Ministarstva javne uprave, na osnovu podataka dobijenih od organa državne uprave.

³³Generalni Sekretarijat Vlade- Kancelarija za borbu protiv trgovine ljudima izdvaja 14.400,00 eura na godišnjem nivou za mjesečne nadoknade četiri aktivistkinje iz NVO, angažovane za pružanje pomoći i zaštite žrtvama trgovine ljudima u Vladinom skloništu za žrtve trgovine ljudima.

Resorna ministarstva imaju ključnu ulogu u postupku ocjenjivanja relevantnosti pristiglih predloga programa i projekata, o čijem kvalitetu ocjenu daju nezavisni ocjenjivači. Radi obezbjeđenja standardizovanog postupanja u ovoj oblasti neophodno je izraditi Smjernice za ocjenjivače prijedloga projekata NVO prijavljenih na konkurse organa državne uprave. Takođe je neophodno izraditi jedinstvenu metodologiju za mjerenje uticaja sprovedenih programa i projekata NVO. Podatake o dodijeljenim javnim sredstvima za programe i projekte NVO, sa odgovarajućim informacijama o potencijalnim nosiocima programa i projekata, treba objediniti u okviru posebne baze, po uzoru na PADOR bazu Evropske komisije.

5.3.2. Razvoj filantropije

Opis stanja. Filantropija je široko definisan pojam koji se odnosi na dobrovoljna davanja za opšte dobro, a povezuje se sa dobročinstvom, brigom o zajednici, humanitarnim i volonterskim akcijama. Tradicija dobročinog davanja u Crnoj Gori datira od kraja XIX vijeka i javlja se kroz djelovanje bogatih pojedinaca (mecena) i zadužbina koje se osnivaju u tom periodu.³⁴ Prema prirodi davaoca, razlikuje se individualna filantropija – davanja građana-poreskih obveznika i korporativna filantropija – davanja pravnih lica (privrednih društava) - poreskih obveznika u opštekorisne svrhe. Korporativna filantropija je sastavni dio koncepta društveno odgovornog poslovanja privrednih subjekata. Dolazak stranog kapitala u Crnu Goru u poslednjih deset godina pozitivno je djelovao napromociju koncepta društveno odgovornog poslovanja, a time i korporativne filantropije. Razvoj filantropije u Crnoj Gori promovise se, između ostalog, i kroz godišnju nagradu „Iskra“, koja se dodjeljuje pojedincima, privrednim društvima, medijima, nevladinim organizacijama (NVO), institucijama i iseljeničkim udruženjima koji su na najdjelotvorniji način podržali inicijative za opšte dobro i izgradnju građanskog društva.³⁵

Zakon o porezu na dobit pravnih lica³⁶ priznaje kao rashod izdvajanja u oblasti od javnog interesa najviše do 3,5% ukupnog prihoda pravnog lica-poreskog obveznika. Dobra strana Zakona jeste što, kao osnov za porezno priznati rashod, utvrđuje ukupan prihod, a ne dobit pravnog lica-poreskog obveznika, kao i relativno visok procentualni iznos ukupnog prihoda koji se priznaje kao poreski trošak. Analiza finansijskih izvještaja pravnih lica za 2015. godinu ukazuje da je ukupan potencijal za davanja u oblasti od javnog interesa koji se priznaju kao rashod 195,6 miliona eura. Osim toga, kao rashod se priznaju davanja u oblasti od javnog interesa (opšteg dobra), nezavisno od toga da li se radi o davanjima javnim ustanovama ili NVO koje djeluju u ovim oblastima. Ovo rješenje je na tragu dobre uporedne prakse i u skladu je sa principom liberalne političke filozofije, prema kojem niko ne treba da ima monopol nad javnim dobrom.

³⁴<http://www.faktcg.org/files/filantropija.pdf>

³⁵<http://www.faktcg.org>.

³⁶"Sl. list RCG", br. 65/01, 37/04, 78/06.

Time se istovremeno podstiče zdrava konkurencija između javnih ustanova i NVO, odnosno njihovih programa i projekata.³⁷ Izmjenama Zakona iz 2016. godine adresirane su neke od ključnih problema u Zakonu: usaglašen je koncept javnog interesa sa odredbama Zakona o NVO, precizirano je da se davanja priznaju kao rashod samo ako su izvršeni pravnim licima koja su registrovana za obavljanje djelatnosti u oblastima od javnog interesa definisanih Zakonom, u skladu sa posebnim propisima, i propisano da se rashodi priznaju ne samo u novcu, već i u stvarima, pravima i uslugama.

Pravci budućih aktivnosti. Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica takođe propisuje da se izdaci za zdravstvene, obrazovne, sportske i kulturne svrhe i zaštitu životne sredine priznaju kao rashod najviše do 3,5% ukupnog dohotka. Međutim, zbog relativno niskog prosečnog iznosa ličnog dohotka i skromne platežne sposobnosti stanovništva, na srednji rok, veći je potencijal za razvoj korporativne filantropije, stoga ono zaslužuje posebnu pažnju javnih politika, uključujući politike u oblasti javno-privatnog partnerstva. Nezavisno od toga, nužno je izvršiti odgovarajuće izmjene i u Zakonu o porezu na dohodak fizičkih lica, u skladu sa izmjenama koje su izvršene u Zakonu o porezu na dobit pravnih lica iz 2016. godine, kako bi se harmonizovao pravni okvir za davanja pravnih i fizičkih lica-poreskih obveznika u oblastima od javnog interesa. Analiza pravnog okvira za razvoj filantropije iz 2013. godine identifikuje i druga pitanja od značaja za razvoj filantropije koje je nužno urediti.³⁸ Naime, zakonom nije izričito propisano da li se donacija mora iskoristiti u kalendarskoj godini u kojoj je data, ili je za to pitanje mjerodavan ugovor o poklonu (donaciji). Zakonom nije izričito uređeno ni pitanje poreskog statusa institucionalnih grantova za NVO koje djeluju u oblastima od javnog interesa definisanih zakonom – niti je regulisano pitanje poreskog statusa dijela donacije koji se koristi za pokriće administrativnih troškova. U nedostaku izričitih zakonskih odredbi, za ova pitanja su mjerodavne odredbe ugovora o donaciji. Međutim, time se ne otklanja rizik velikih diskrecionih ovlašćenja poreskog organa pri odlučivanju o ovim pitanjima. Stoga je, osim daljeg unaprjeđenja pravnog okvira za razvoj filantropije, nužno organizovanje obuke za poreske službenike kako bi se osigurala jednobrazna primjena propisa od značaja za dobročina davanja (filantropiju), te osiguralo razumjevanje da se preostala otvorena pravna pitanja u ovoj oblasti koja trenutno nijesu predmet zakonske regulative (institucionalni grantovi, vremenski period korišćenja donacije, dozvoljeni procentualni iznos korišćenja donacije za pokriće administrativnih troškova) uređuju ugovorom. Organizovanje obuke, te druge mjere jačanja kapaciteta kojima se osigurava jednoobrazna primjena propisa u ovoj oblasti, od posebnog su značaja imajući u vidu da Zakon o poreskoj administraciji³⁹ ne predviđa mogućnost izdavanja obavezujućeg uputstva Poreskoj upravi o primjeni poreskih propisa od strane Ministarstva finansija.

³⁷<http://www.faktcg.org/poreski-propisi-od-znacaja-za-razvoj-filantropije>

³⁸<http://faktcg.org/files/PORESKI%20PROPISI%20OD%20ZNACAJA%20ZA%20%20RAZVOJ%20FILANTROPIJE.pdf>.

³⁹ "Sl. list RCG", br. 65/01,80/04.

5.3.3. Dodjela prostora u državnom vlasništvu na korišćenje NVO

Opis stanja. Obezbeđivanje prostora za rad NVO prepoznato je i u Strategiji razvoja NVO 2014.-2016, kao jedan od instrumenata javne politike kojim se doprinosi finansijskoj održivosti NVO. Aktivnosti u ovoj oblasti predviđene Strategijom odnosile su se na pripremu informacije o mogućnostima davanja prostora i imovine u državnom vlasništvu na korišćenje NVO, te usvajanje odgovarajućeg podzakonskog akta kojim će se definisati kriterijumi i postupak dodjele prostora u državnom vlasništvu. Nosioци odgovornosti za realizaciju ove dvije aktivnosti bili su Uprava za imovinu i Ministarstvo finansija. Uprava za imovinu nije pripremila traženu informaciju, a Ministarstvo finansija je, dvije godine nakon isteka roka za realizaciju aktivnosti koja se odnosi na usvajanje podzakonskog akta, ukazalo da nema pravnog osnova za njegovo donošenje. Naime, Zakon o državnoj imovini⁴⁰ ne prepoznaje eksplicitno NVO kao moguće korisnike državne imovine, dok Zakon o nevladinim organizacijama kao moguće vidove podrške NVO prepoznaje obezbeđivanje finansijskih sredstava za projekte i programe NVO u budžetu, poreske i druge povlastice, a kroz dopunu člana 31 definiše mogućnost da država nevladinoj organizaciji da na korišćenje državnu imovinu (prostor, tehničku opremu i sl.), u skladu sa zakonom kojim se uređuje korišćenje, upravljanje i raspolaganje državnom imovinom, odnosno drugim zakonom.” Sa druge strane, ne postoje zvanični, javno dostupni podaci o tome da li je i po kom pravnom osnovu prostor ustupan na korišćenje NVO od strane ministarstava i drugih organa državne uprave u 2014. i 2015.godini. TACSO istraživanje iz 2016.godine, na uzorku od 181 NVO, ukazuje da je 18% ispitanih NVO primilo neki vid nefinansijske podrške (tzv. in-kind podrška) od strane države ili lokalnih samouprava.

Pravci budućih aktivnosti. Imajući u vidu: stav 2 člana 31 Zakona o NVO; činjenicu da nema službenih podataka o nepokretnostima u državnoj svojini koje koriste NVO, koji je broj, struktura i lokacija nepokretnosti koje bi eventualno mogle da se daju na korišćenje NVO; razumnoj pretpostavki da je najveći broj tih nepokretnosti u vlasništvu lokalne samouprave, prije nego države⁴¹ (poglavlje 4.5.3); kao i tumačenje Ministarstva finansija da nema pravnog osnova za donošenje podzakonskog akta kojim bi se regulisala dodijela nepokretnosti u državnom vlasništvu NVO - u Akcionom planu ne treba predvidjeti posebne aktivnosti U vezi sa dodjelom prostora u državnom vlasništvu na korišćenje NVO. To ne znači da nije opravdana inicijativa da se ovo pitanje adekvatno normativno uredi, ali je ocinjeno da, u ovim okolnostima, nije nužno predvidjeti bilo kakve aktivnosti u Akcionom planu. Međutim, navedeni opis stanja u ovoj oblasti može doprinijeti pokretanju inicijative za normativno regulisanje ovog pitanja.

⁴⁰ "Službeni list CG", broj 21/2009.

⁴¹ Analiza efekata primjene Strategije razvoja NVO (2014.-2016.), str.19.

5.4. Uloga NVO u socio-ekonomskom razvoju

5.4. 1. Razvoj volonterizma

Opis stanja. Volontiranje, kao dobrovoljna i organizovana aktivnost (participacija) pojedinaca usmjerena na pružanje pomoći drugim osobama ili zajednici bez namjere sticanja dobiti, ima ključnu ulogu u promociji aktivnog građanstva i izgradnji društva koje se temelji na koheziji i solidarnosti. Značaj volontiranja prepoznat je u nizu međunarodnih dokumenata,⁴² a volonterske aktivnosti imaju sve veću ulogu u sticanju vještina neophodnih za tržište rada i socijalnu inkluziju društveno marginalizovanih grupa. Evropska unija (EU) je 2011. godinu proglasila godinom volontiranja, sa ciljem stvaranja podsticajnog okruženja za njegov razvoj, podizanja kapaciteta volonterskih organizacija i kvaliteta njihovog rada, prepoznavanja volonterskih aktivnosti i jačanja svijesti o vrijednostima i značaju volontiranja.⁴³ U prvoj sveobuhvatnoj studiji o stanju volontiranja u zemljama EU iz 2010. godine sugerije se da posebna pravna regulativa za volontiranje nije nužan preduslov njegovog razvoja. Štaviše, većina zemalja u kojima je volonterstvo najviše razvijeno nema poseban zakon o volontiranju, a u dvije zemlje koje imaju poseban pravni režim (Austrija, Luksemburg), radi se o 'mekoj' regulativi za čije sprovođenje nijesu propisane prekršajne sankcije (Austrija), odnosno o statusno-pravnom propisu za udruženja i volonterski centar (Luksemburg).⁴⁴ S tim u vezi, u izvještaju Evropske komisije o sprovođenju Evropske godine volontiranja (2011) navodi se da je stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj volontiranja bio posebno ambiciozan cilj Evropske godine volontiranja, naročito što ovo pitanje nije dio pravne tekovine EU. Iako su zemlje članice saglasne oko značaja stvaranja podsticajnog okruženja za razvoj volontiranja, razlike postoje u odnosu na to u kojoj je mjeri pravna regulativa nužna za stvaranje ovog okruženja.⁴⁵

Crna Gora ima dugu tradiciju volontiranja: Crveni krst Crne Gore, kao najpoznatija volonterska organizacija, osnovan je 1875. godine i bio je prvo društvo Crvenog krsta na Balkanu.⁴⁶ Prema podacima za 2015. godinu, oko 1500 volontera, u kategoriji podmlatka i omladine, uključeno je u sprovođenje akcija i aktivnosti organizacija Crvenog krsta.⁴⁷ U Crnoj Gori od 2001. godine

⁴²Resolution adopted by the United Nations General Assembly on 17 December 2015: Integrating volunteering into peace and development: the plan of action for the next decade and beyond.http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/129. Recommendation of the

Parliamentary Assembly of the Council of Europe on Improving the Status and Role of Volunteers (1496/2001).<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=16868&lang=en>

⁴³http://ec.europa.eu/citizenship/european-year-of-volunteering/index_en.htm

⁴⁴GHK, Volunteering in the European Union, Brussels, 2010, poglavlje 3.3.

⁴⁵ European Commission, REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the implementation, results and overall assessment of the 2011 European Year of Volunteering.

⁴⁶<http://www.ckcg.co.me/mn/o-nama/istorijat/istorijat-ck-cg>

⁴⁷<file:///C:/Users/Dragan/Downloads/lzvjestaj%20o%20radu%20za%202015..pdf>

djeluje Volonterski centar i Nacionalni volonterski servis, organizovan kroz nevladinu organizaciju, čiji je osnovni zadatak promocija volonterskog (dobrovoljnog) aktivizma, prepoznavanje njegovih vrijednosti i izgradnja pravnog okvira za razvoj volontiranja u Crnoj Gori. Nacionalni volonterski servis dodjeljuje godišnju nagradu za dobrovoljni aktivizam.⁴⁸

Zakon o volonterskom radu⁴⁹ uređuje pravni okvir za volonterski rad, a ne volontiranje. *Analiza efekata implementacije Strategije razvoja nevladinih organizacija 2014-2016* ukazuje na brojne nedostatke Zakona o volonterskom radu. Ključni konceptualni problem Zakona jeste što volontiranje, uprkos definiciji volonterskog rada kao dobrovoljnog i besplatnog ulaganja vremena, znanja i vještina kojima se obavljaju usluge ili aktivnosti u korist drugog lica ili za opštu dobrobit društva, tretira kao *sui generis* oblik radno-pravnog odnosa. Saglasno tome, Zakon volonterski rad reguliše kao javno-pravni (*ius imperium*), prije nego privatno-pravni institut (*ius gestionis*), što se ogleda u nizu njegovih odredbi. Tako Zakon propisuje da organizator volonterskog rada može biti država, lokalna samouprava, NVO i javne ustanove u određenim oblastima, ali ne i privredno društvo, čak i kada se radi o organizovanju volonterskih aktivnosti van sjedišta društva. Time Zakon sprečava razvoj tzv. korporativnog volontiranja koje, uporedno posmatrano, sve više dobija na značaju. Pored toga, Zakon sprečava da djeca ispod 15 godina obavljaju bilo kakve volonterske aktivnosti. Ovo neopravdano ograničenje volonterskih aktivnosti ima za posljedicu, između ostalog, da osnovne škole ne mogu realizovati nikakve volonterske aktivnosti i programe, uprkos činjenici da ove aktivnosti imaju ključnu ulogu u razvijanju kulture volontiranja. Zakon takođe propisuje obavezu zaključivanja ugovora o volonterskom radu u pisanoj formi za sve oblike volonterske aktivnosti (ad hoc, kratkoročno, dugoročno). Ugovor se zaključuje i sa članovima udruženja kao organizatora volonterskih aktivnosti, čak i onda kada se radi o volonterskim aktivnostima saglasnim statutarnim ciljevima udruženja – što predstavlja potencijalnu povredu člana 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima (povreda načela *proporcionalnosti* u ograničenju prava na slobodno udruživanje). U Analizi se takođe konstatuje da, zbog regresivnog karaktera i visokih transakcionih troškova koje propisuje za organizatore volontiranja, Zakon predstavlja prepreku, prije nego podsticaj razvoju volonterstva.⁵⁰ Ovo posebno imajući u vidu prekršajne kazne za povredu odredbi Zakona, koje su uvedene izmjenama Zakona iz 2015. godine. Propisani raspon prekršajnih kazni nastrožiji je u Evropi i po sebi predstavlja potencijalnu povredu člana 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima, kada je riječ o udruženjima kao organizatorima volonterskih aktivnosti (povreda načela *proporcionalnosti* u ograničenju slobode udruživanja).⁵¹ U Analizi se zaključuje da se: “može konstatovati da nije kreiran podsticajan normativni okvir za razvoj volonterizma u Crnoj Gori, što je bio cilj Strategije 2014-2016, pa će i u narednom periodu ovaj problem biti u

⁴⁸<http://www.zid.org.me/index.php/mne>

⁴⁹„Sl. list CG“, br.26/10, 31/10, 14/12,48/15.

⁵⁰Analiza efekata implementacije Strategije razvoja NVO 2014-2016, str. 20.

⁵¹<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680306eb5>

fokusu, posebno imajući u vidu njegov negativan uticaj na djelovanje NVO".⁵² Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore ka punopravnom članstvu za 2016. godinu takođe ukazuje na potrebu kreiranja novog normativnog okvira za volontiranje.⁵³

Pravci budućih aktivnosti. Imajući u vidu prethodno navedeno, nužno je pristupiti izradi novog Zakona o volontiranju (prije nego volonterskom radu) koji će, saglasno dobroj uporednoj praksi, definisati opšti pravni okvir za razvoj javnih politika od značaja za promociju i razvoj volontiranja i njihove aktera, prije nego uređivati privatno-pravni odnos između volontera i organizatora volonterskih aktivnosti, saglasno razumjevanju volontiranja kao *participacije*, a ne rada. Izrada novog Zakona o volontiranju u cilju kreiranja podsticajnog okvira za građanski aktivizam i održivost organizacija civilnog društva", predviđena je i *Akcionim planom za poglavlje 23*, a realizacija ove mjere bila je predviđena za 2014. godinu (str. 20). Osim toga, nužno je ojačati kapacitete Inspekcije rada kako bi se osigurala pravična i konzistentna primjena novog zakonskog okvira. Osim obuke, nužna je i izrada online priručnika od starne resornog ministarstva kojim će se olakšati primjena novog Zakona o volontiranju, prije svih za organizatore volontiranja. Radi obezbjeđenja održivog povoljnog ambijenta za volontiranje i daljeg podržavanja NVO za upravljanje aktivnostima volontera, potrebno je uspostaviti sistem javnog finansiranja rada volonterskih servisa.

5.4.2. Socijalno preduzetništvo

Opis stanja. U najširem smislu, pod socijalnim preduzetništvom podrazumjeva se korišćenje inovativne prakse u prodaji roba i usluga na tržištu, radi sticanja prihoda koji se koristi za ostvarivanje nekog opštekorisnog cilja ili interesa. Uporedno posmatrano, ovaj opštekorisni interes se često odnosi (ali nije ograničen) na zapošljavanje teže zapošljivih društvenih grupa i socijalnu inkluziju marginalizovanih društvenih grupa.⁵⁴ Socijalno preduzetništvo je sastavni dio područja ekonomske i socijalne kohezije, koje karakteriše podjeljene nadležnosti između EU i zemalja-članica (član 174 - 178 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije).⁵⁵ Na nivou EU ne postoji posebna pravna regulativa o socijalnom preduzetništvu; činjenica da takva regulativa postoji za određene statusne oblike u kojima "socijalna preduzeća" mogu da djeluju na teritoriji dvije ili više država-članica ("evropske" zadruge i "evropske" fondacije) ne utiče na ovu konstataciju. Nedostatak posebne statusno-pravna regulativa o socijalnom preduzetništvu posljedica je nesaglasnosti zemalja članica EU u pogledu sadržine koncepta i činjenice da socijalno preduzetništvo nije ravnomjerno razvijeno u svim državama-članicama. Međutim, EU

⁵²Analiza efekata implementacije Strategije razvoja NVO 2014-2016, str. 21, takođe, str. 20, 28.

⁵³European Commission, Montenegro 2016 Report, str. 9.

⁵⁴Austrian Institute for SME Research: *Study on Practices and Policies in the Social Enterprise Sector in Europe*, Vienna, June 2007.

⁵⁵*Official Journal of the European Union*, 30. 03. 2010, C 83-13.

posvećuje značajnu pažnju finansiranju programa od značaja za razvoj socijalnog preduzetništva. Socijalno preduzetništvo definisano je kao prioritarna tematska oblast za finansiranje sredstvima iz Evropskog socijalnog fonda, jednog od pet strukturalnih fondova EU, u periodu 2013- 2020,⁵⁶ a takođe je jedna od oblasti koja će biti podržana u okviru novog programa Evropske Komisije za zapošljavanje i socijalne inovacije.⁵⁷

U Crnoj Gori, Zakon o nevladinim organizacijama omogućava NVO da neposredno obavlja privrednu djelatnost utvrđenu statutom, ako se za obavljanje te djelatnosti upiše u registar privrednih subjekata. Ukoliko prihod od privredne djelatnosti u tekućoj godini prelazi iznos od 4.000 eura, NVO ne može neposredno obavljati privrednu djelatnost do kraja tekuće godine; izuzetno od ovog pravila, NVO može nastaviti da obavlja privrednu djelatnost do kraja tekuće godine, pod uslovom da prihod od te djelatnosti u tekućoj godini ne pređe 20% ukupnog godišnjeg prihoda u prethodnoj kalendarskoj godini. Prihodi od privredne djelatnosti podliježu opštim ograničenjima za raspodjelu imovine NVO. Ovako koncipiran režim neposrednog obavljanja privredne djelatnosti podstiče diverzifikaciju resursa, a time i održivost NVO, i korespondira sa preduzetničkim karakterom socijalnih preduzeća. Zakon takođe propisuje široki spektar djelatnosti od javnog interesa za koje NVO mogu konkurisati svojim programima i projektima za budžetska sredstva, uključujući i one oblasti u kojima su, uporedno posmatrano, NVO koje se identifikuju sa konceptom socijalnog preduzetništva posebno aktivna (socijalna zaštita, smanjenje siromaštva, zaštita lica sa invaliditetom, neformalno obrazovanje, zaštita životne sredine, promocija održivog razvoja, itd).

Zakon o porezu na dobit pravnih lica propisuje da NVO ne plaćaju porez na dobit, ako su u skladu sa posebnim zakonom osnovane za obavljanje nedobitne djelatnosti. Izuzetno, ako nevladine organizacije obavljaju privrednu djelatnost, obveznici su poreza na dobit koja je ostvarena obavljanjem te djelatnosti. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom predviđa osnivanje radnih centara i zaštitnih radionica za lica sa invaliditetom koje se, komparativno posmatano, smatraju oblicima socijalnih preduzeća.⁵⁸ Osnivači radnih centara i zaštitnih radionica mogu biti i fizička i pravna lica. Pored toga, poslodavac je dužan da, u okviru sistema poslovanja u kojem su otežani uslovi rada koji povećavaju nastanak invalidnosti, organizuje poseban pogon zaštitnog karaktera (zaštitni pogon) za rad lica sa invaliditetom. Radni centar, zaštitna radionica i zaštitni pogon imaju povlašćen poreski i carinski tretman, kao i pravo na subvencije u skladu sa zakonomi, kada je riječ o subvencijama, posebnom uredbom.

⁵⁶<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325>

⁵⁷<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081>

⁵⁸ "Sl. list Crne Gore", br. 49/08, 73/10, 39/11.

Zakon o kooperativama ne predviđa mogućnost osnivanja socijalnih zadruga,⁵⁹ dok Zakon o privrednim društvima ne propisuje mogućnost da se privredno društvo osnuje radi ostvarivanja neke opštekorisne svrhe, prije nego sticanja dobiti.⁶⁰ Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa 2016-2020 Ministarstva rada i socijalnog staranja kao jedan od posebnih prioriteta (prioritet 4: promovisanje socijalne inkluzije i smanjenje siromaštva) predviđa razvoj socijalnog preduzetništva (cilj 4.). Kao jedna od mjera u Strategiji, ali ne i u Akcionom planu za 2016. godinu, predviđa se mapiranje socijalnih preduzeća kao nužnog preduslova kreiranja politika u ovoj oblasti. Izmjene poreskih zakona (poglavlje 5.3.2.) i donošenje novog zakona o volontiranju (poglavlje 5.4.1.), imajući u vidu da su volonteri značaja resurs za socijalna preduzeća, takođe bi povoljno uticalo na razvoj socijalnog preduzetništva.

Pravci budućih aktivnosti. Razvoj socijalnog preduzetništva u Crnoj Gori još uvijek je u početnoj fazi. Analiza potreba socijalnih preduzeća iz 2016. godine identifikovala je 16 NVO koji se smatraju socijalnim preduzećima. Kao osnovne prepreke za svoje djelovanje socijalna preduzeća navode nedostatak kapaciteta i vještina neophodnih da bi se održala na tržištu, nedostatak poslovnih strategija i planova, nedostatak prethodnog ispitivanja tržišta, dominantna zavisnost od donatorskih sredstava i nedovoljno korišćenje volontera kao resursa. NVO takođe smatraju da je donošenje posebnog zakona o socijalnom preduzetništvu jedan od preduslova njegovog uspješnijeg razvoja.⁶¹ Studija o socijalnom preduzetništvu u Crnoj Gori 2016. godine takođe razmatra donošenje posebnog zakona o socijalnom preduzetništvu kao optimalnog scenarija za stvaranje podsticajnog pravnog okruženja za njegov razvoj.⁶² Međutim, studija o socijalnom preduzetništvu iz 2015. godine, naručena od strane TACSO kancelarije u Crnoj Gori, ukazuje, analizirajući uporedna iskustva, da donošenje posebnog zakona u ovoj oblasti nije garant razvoja socijalnog preduzetništva.⁶³ Uvažavajući kompleksnost koncepta socijalnog preduzetništva, koji nije bez kontraverzi, nužno je da se javne politike u ovoj oblasti razvijaju postepeno i "odozdo", posebno imajući u vidu da relevantni pravni okvir ne predstavlja ozbiljnu prepreku za razvoj socijalnog preduzetništva u njegovoj početnoj fazi.

⁵⁹ "Sl. list Crne Gore", br. 43/15.

⁶⁰ "Sl. list Republike Crne Gore", br. 6/02, "Sl. list Crne Gore", br. 017/07, 80/08, 40/10, 36/11, 40/11. Ovakva praksa česta je u Austriji, u kojoj poreski organi takvom privrednom društvu priznaju status organizacije koja djeluje za javno dobro, sve dok društvo dobit ostvarenu obavljanjem privredne djelatnosti reinvestira u svoje osnovne (nedobitne) statutarne ciljeve.

⁶¹ http://www.crngo.me/sites/crnvo/files/article_files/analiza_potreba_socijalnih_preduzeca_u_crnoj_gori_0.pdf.

⁶² http://www.juventas.co.me/images/publikacije/Socijalno_preduzetnistvo_publicacija.pdf.

⁶³ D. Golubović, Pravni i institucionalni aspekti socijalnog preduzetništva: komparativni pregled i stanje u Crnoj Gori, TACSO, Podgorica, 2015.

5.4.3. Evidencija koja se odnosi na NVO

Opis postojećeg stanja. Prethodne dvije strategije u oblasti NVO prepoznavale su nedostatak evidencija o NVO koje po službenoj dužnosti vode nadležni organi, kao pitanje od posebnog interesa za kreiranje javnih politika od značaja za NVO. Novi Zakon o računovodstvu propisuje da se isti primjenjuje na NVO, i da će se sastavljanje finansijskih iskaza za NVO detaljnije urediti podzakonskim aktom, koji će se donijeti u roku od šest mjeseci od dana stupanja Zakona na snagu (februar 2017. godine).⁶⁴ Saglasno Zakonu, pravna lica dostavljaju godišnje finansijske iskaze organu uprave nadležnom za poslove utvrđivanja i naplate poreza (Poreskoj upravi), a uz iskaze dostavljaju i statistički aneks. Za mikro i mala pravna lica propisano je da su dužna da Poreskoj upravi dostave bilans stanja, bilans uspjeha i statistički aneks; saglasno kriterijumima utvrđenim u Zakonu, najveći broj NVO u Crnoj Gori pripadaju kategoriji mikro pravnih lica.

Prepoznajući potrebe, u skladu sa ranijim inicijativama NVO, da se u online formi objedine i učine javno dostupnim relevantni podaci o NVO i njihovom radu, Ministarstvo javne uprave/Nacionalna kancelarija, je u uz tehničku podršku projekta EU kreirala dobrovoljnu NVOinfo bazu podataka: www.nvoinfo.me. Struktura ove web platforme osmišljena je za potrebe boljeg predstavljanja NVO i razumijevanja njihove uloge u društvu, a naročito uloge potencijalnih partnera organa državne uprave u realizaciji politika u oblastima od javnog interesa. Pored podataka iz javno dostupnog dijela Registra nevladinih organizacija (naziv organizacije, djelatnost, adresa i broj rješenja) NVOinfo sadrži i podatke o datumima osnivanja i rješenja, ovlašćenom licu, ciljnoj grupi, misiji, viziji i ciljevima organizacije, te kontakt podatke (broj telefona, e-mail adresa, web/facebook/twitter stranica). Dodatno, NVOinfo baza se sastoji od rubrika u kojima se objavljuju finansijski izvještaji, publikacije NVO, tekstovi o realizovanim projektima, informacije o planiranim aktivnostima i pozivi za uspostavljanje partnerstava, stažiranje i volontiranje u nevladinim organizacijama. U prvoj fazi kreiranja baze unijeti su dostupni podaci za 4091 nevladinu organizaciju. Unos i ažuriranje podataka odgovornost su nevladine organizacije, koje na dobrovoljnoj osnovi, mogu kreirati nalog i aktivirati profil.

Pravci budućih aktivnosti. U narednom periodu neophodno je dalje unapređenje strukture baze, kao i promocija baze kao alata za lakše pronalaženje unutarsektorskih i međusektorskih partnera.

⁶⁴Čl. 1.,4 Zakona, Službeni list CG”, broj 52/2016.

5.5. Uloga NVO u procesu pristupanja Crne Gore EU

Opis stanja. Saradnja Vlade i NVO-a u procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji intenzivirana je i prije formalnog otpočinjanja pregovora s EU. Ta saradnja je posebno ojačana kroz učešće predstavnika NVO u radnim grupama za pripremu pregovora, ali i drugih tijela Vlade Crne Gore i resornih institucija formiranih s ciljem izrade i praćenje određenih politika. U pregovaračku strukturu je, u okviru 22 radne grupe, uključeno 54 predstavnika NVO, od kojih su neki i koordinatori za pojedine oblasti u okviru poglavlja. Predstavnici NVO u radnim grupama su aktivno učestvovali u pisanju pregovaračkih pozicija, ispunjavanju početnih odnosno završnih mjerila, kao i pisanju ostalih dokumenata od značaja za pregovore.

Uključivanje predstavnika NVO u pregovaračku strukturu se pokazalo kao dobar model koji je doprinio objedinjavanju znanja i jačanju administrativnih kapaciteta neophodnih za uspješno vođenje procesa i ispunjavanje zahtjevnih obaveza iz evropske agende. Takođe, predstavnici NVO su dali veliki doprinos informisanju građana o procesu pristupanja Crne Gore EU, kroz aktivno učešće u izradi i sprovođenju Strategije informisanja. Očekuje se nastavak trenda uključivanja predstavnika NVO u izradu strateških dokumenata, kreiranje politika i praćenje njihove realizacije. Kada je riječ o učešću NVO u povlačenju sredstava iz EU fondova namijenjenih civilnom društvu, u periodu sprovođenja Strategije za razvoj NVO 2014-2016 ostvaren je napredak u procesu konsultovanja NVO-a prilikom programiranja IPA II usmjerenog na jačanje kapaciteta NVO za povlačenje sredstava iz ovih fondova. Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija (sada Ministarstvo za evropske poslove - MEP) je za krajnje korisnike, uz podršku projekata tehničke pomoći koji se finansiraju iz EU, organizovalo implementacione treninge, treninge za izvještavanje, javnost i vidljivost i sekundarne javne nabavke. Takođe, MEP je za potencijalne korisnike organizovalo obuke za pisanje projekata (Project Cycle Management), info dane na kojima se prezentuju programi u kojima Crna Gora učestvuje, info sesije nakon objave poziva za dostavljanje projektnih predloga na kojima se predstavljaju relevantna dokumenta, kao i forume za traženje partnera. U saradnji Delegacijom EU i MEP, predstavnicima NVO su predstavljeni Indikativni strateški dokument za CG 2014 - 2020, akcijska dokumenta za IPA-u 2014 i Instrument za civilno društvo 2014/2015; predstavljeni su prioriteti IPA-e 2015 i održane javne konsultacije o Sektorskom operativnom programu za obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike 2015-2017, kao i o nacrtu Nacionalnog programa IPA-e 2016. Planirano je da se praksa konsultacija nastavi i za naredne programske godine IPA-e II. Kad je riječ o uključivanju NVO u proces programiranja IPA-e II, MEP je kao koordinirajuće tijelo u sprovođenju IPA II je raspisalo dva javna poziva za predlaganje predstavnika NVO za članove sektorskih radnih grupa. Izuzev Životne sredine i klimatske akcije, u svim ostalim sektorima NVO su kandidovali svoje predstavnike za članove sektorskih radnih grupa. Takođe, MEP je objavilo javni poziv za uključivanje dva predstavnika NVO u Nadgledni

odbor Instrumenta prepristupne podrške. Analiza efekata implementacije prethodne Strategije ukazuje da je u ovoj oblasti evidentan nedostatak kapaciteta NVO-a za efikasnije učešće u konsultacijama za programiranje i praćenje IPA II i za efikasnije povlačenje sredstava namjenjenih civilnom društvu.

Pravci budućih aktivnosti. Okvirni sporazum za sprovođenje IPA-e II obavezuje državu korisnicu da u procesu programiranja, primjene i procjene realizacije IPA-e II uspostavi odgovarajući mehanizam konsultacija sa NVO i drugim zainteresovanim stranama („deonici“). MEP je ovaj mehanizam uspostavilo uključivanjem NVO predstavnika u sektorske radne grupe, u okviru definisanih sektorskih prioriteta. Imajući u vidu da NVO mogu konkurisati kao korisnici za IPA II programe prekogranične i transnacionalne saradnje, potrebno je u narednom periodu nastaviti s organizacijom info dana, info sesija i foruma za traženje partnera za realizaciju ovih projekata.

6. MONITORING I EVALUACIJA U REALIZACIJI STRATEGIJE

Sistem monitoringa i evaluacije biće usmjeren na prikupljanje podataka tokom primjene Strategije 2018-2020., kako bi se utvrdilo koje su planirane aktivnosti realizovane, koje nijesu realizovane ili su djelimično realizovane, te koje su posljedice (rizici) nastupile zbog nerealizovanih ili djelimično realizovanih aktivnosti, ili zbog nedostatka očekivanih rezultata. U tom smislu, cilj monitoringa i evaluacije jeste i da se procijeni konkretan napredak koji je postignut realizacijom planiranih aktivnosti, upoređivanjem aktivnosti sa verifikatorima za njihovu realizaciju.

MJU će jednom godišnje, u saradnji sa svim odgovornim institucijama, za Vladu pripremati izvještaj o sprovođenju Strategije. Vlada će, kroz donošenje zaključaka, identifikovati ključne probleme u realizaciji Strategije i definisati mjere za otklanjanje tih problema, a time i usmjeravati proces realizacije Strategije.

Savjetodavno tijelo će, u skladu sa svojim nadležnostima, pratiti sprovođenje realizacije AP Strategije, a MJU/Nacionalna kancelarija će na odgovarajući način predloge, sugestije i inicijative savjetodavnog tijela integrisati u godišnji izvještaj o sprovođenju Strategije, koji će Vlada razmatrati do kraja II kvartala tekuće godine, za prethodnu godinu. Godišnji izvještaj će sadržati elemente koji omogućavaju praćenje direktnih rezultata u primjeni Strategije, ali i realnih promjena koje će proizvesti realizacija pojedinih aktivnosti.

Unaprijeđen sistem praćenja realizacije aktivnosti iz akcionog plana predstavljaće izrada web platforme, koju će administrirati Nacionalna kancelarija za saradnju s nevladinim organizacijama.

Prethodno iskustvo praćenja realizacije aktivnosti, odnosno primjena različitih metoda izvještavanja i prikazivanja podataka i informacija, pokazali su da je potrebno sprovesti obuke za izvještavanje o realizaciji predviđenih aktivnosti i utvrditi metodologiju izvještavanja.

MJU će biti odgovorno za evaluaciju primjene Strategije 2018.-2020., u saradnji sa drugim akterima. Evaluacija Strategije moguća je samo u srednjem roku, zbog vremenskog ciklusa u kojem se očekuju planirane promjene (godišnje i višegodišnje, prije nego kvartalne). Za evaluaciju Strategije će biti angažovan nezavisni ekspert, a evaluacija će se sprovesti u periodu jun 2018. - januar 2019. godine. Rezultati evaluacije biće jedan od osnova za eventualnu reviziju Akcionog plana za implementaciju Strategije 2018-2020.