



Ministarstvo
javne uprave

Strategija saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022–2026.

Jun 2022. godine

Sadržaj

Rezime	3
I Uvod	6
Razvoj novog strateškog dokumenta	6
Usklađenost sa postojećim strateškim okvirom	6
II Analiza stanja	9
Pregled ključnih dostignuća iz implementacije prethodnog strateškog dokumenta	9
<i>Stakeholder</i> analiza / Analiza zainteresovanih strana	16
Postojeći normativni i institucionalni okvir za sprovođenje saradnje države i NVO	18
Razvijenost NVO sektora i kapaciteti NVO za saradnju sa državom	27
Centralni problem, uzroci problema i posljedice	38
III Ciljevi i mjere Strategije saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022–2026.	40
Strateški cilj	40
Operativni ciljevi	40
Razrada operativnih ciljeva i mjera	41
Horizontalna pitanja	46
IV Operativni ciljevi strategije (sa indikatorima uspjeha)	48
V Monitoring i evaluacija	53
VI Komunikacioni plan	54
VII Budžet	56
AKCIONI PLAN 2022–2023. za sprovođenje Strategije saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022–2026.	57

REZIME

Strategija saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022–2026. strateški je dokument planiran Programom rada Vlade Crne Gore za 2022. godinu i Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2022–2023. godine, kojim se uređuje odnos saradnje između organa državne uprave i nevladinih organizacija.

Vrijednost novog strateškog dokumenta jeste pružanje smjernica i osiguranje dugoročnog, strateškog i kvalitetnog partnerstva između države i organizacija civilnog društva kako u cilju kreiranja javnih politika tako i u cilju poboljšanja javnih usluga. Ovim dokumentom strateški planiramo potrebe države, odnosno kapacitete i mogućnosti nevladinih organizacija u kreiranju javnih politika kroz saradnju države i NVO sektora.

Strategijom će se trasirati put za još intenzivnije unapređenje pravnog, institucionalnog i finansijskog okvira, za veću inkluziju i bolju saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija u procesu kreiranja i primjene javnih politika.

Strategija saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022–2026, s prvim dvogodišnjim Akcionim planom za period 2022–2023, pripremljena je na potpuno inkluzivan način, i to u početnoj fazi pripreme. **U širokom okviru konsultacija, koje su organizovane kroz fokus grupe**, čuli smo mišljenja, predloge i sugestije predstavnika državnih organa, nevladinog sektora, lokalne samouprave, donatora, koje su sprovedene u oktobru 2021. godine. Pripremljen je Izvještaj sa fokus grupa, a predložene aktivnosti od strane svih zajednica smisleno su inkorporirane u strateški dokument.



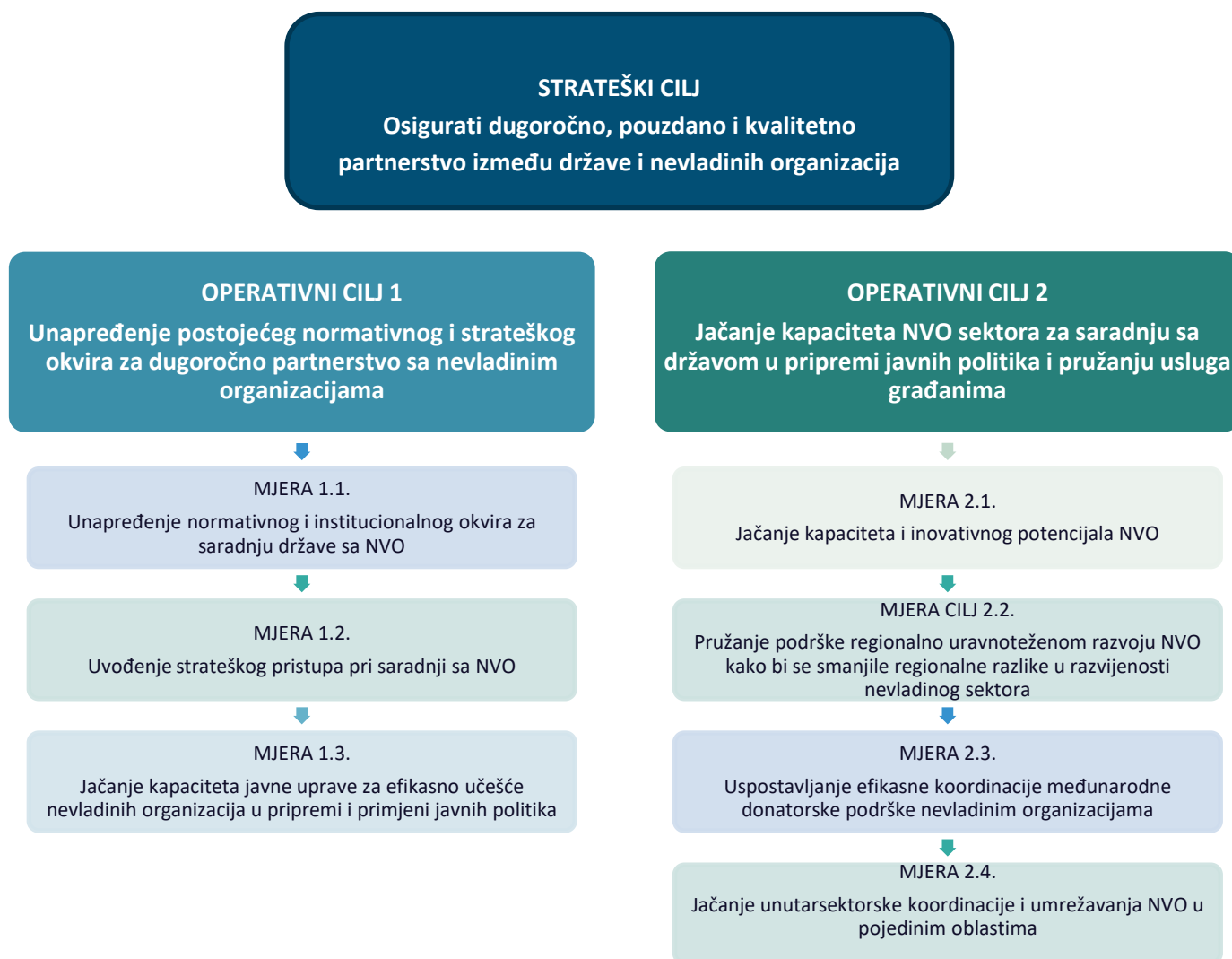
Radna grupa – u čijem sastavu je osam članova, od kojih su dva predstavnika NVO sektora i šest predstavnika državnih organa, uz podršku eksperta – mapirala je izazove, probleme i identifikovala strateški cilj i operativne ciljeve strategije.

Polazna osnova za pripremu nove Strategije jesu **mapirani izazovi u dosadašnjoj saradnji države i nevladinog sektora**: neadekvatno zakonodavstvo i procedure koje regulišu osnivanje, finansiranje i volonterski rad u NVO, nedostatak strateškog pristupa saradnji sa NVO i nedovoljno kadrovski osposobljen i efikasan institucionalni mehanizam za sprovođenje javnih rasprava, kao i nedovoljno razvijeni kapaciteti NVO, nedovoljno podsticajne mjere za jačanje kapaciteta i inovativnog potencijala

NVO, nedovoljna podrška regionalno uravnoteženom razvoju NVO, slaba povezanost i koordinacija NVO i nedostatak koordinacije strane donatorske podrške.

Vlada Crne Gore je u postavljanju strateškog cilja i operativnih ciljeva polazila od dva osnovna polazišta:

- Da nevladine organizacije predstavljaju važan segment crnogorskog društva, da imaju značajan uticaj na društvenu koheziju i solidarnost i da imaju potencijal za dalji razvoj. Postojeća široka mreža nevladinih organizacija u Crnoj Gori, raznovrsnost njihovih organizacionih oblika (udruženja i fondacije) i njihov profesionalni, a posebno volonterski potencijal, predstavljaju dobru osnovu za proširenje obima njihovih socijalnih i drugih usluga u skladu sa potrebama građana i za njihovu jaču integraciju u javni servis, koji – sama ili u saradnji sa partnerima – država nudi svojim građanima;
- Da za kvalitetno i održivo partnerstvo nije dovoljna samo spremnost obje strane na saradnju, već mora postojati i kapacitet za partnerstvo na obje strane, odnosno odgovarajući stručni, ljudski i finansijski kapaciteti.



U novoj strategiji, osim unapređenja postojećeg normativnog i institucionalnog okvira za rad nevladinih organizacija i unapređenja kapaciteta javne uprave za saradnju sa NVO sektorom, kao u većini prethodnih strategija, predstavljen je **set novih aktivnosti, koje se odnose na digitalizaciju postupka za registraciju nevladinih organizacija, objavljivanje svih podataka o radu i njihovom finansiranju, stvaranje uslova za finansiranje resursnih centara, posebno volonterskih centara, poziva za inovacije u nevladinom sektoru i zapošljavanje mladih u ovom sektoru, kojima se određuje drugačiji pristup daljoj saradnji i stvaranju nevladinog sektora kao snažnog partnera države u procesu kreiranja javnih politika, pristupa Crne Gore Evropskoj uniji i kvalitetnijem pružanju usluga građanima.**

Postavljeni indikatori u oblasti zapošljavanja u nevladinom sektoru, javnih poziva za inovacije, kao i umrežavanje i koordinaciju među nevladinim organizacijama predstavljaju realne promjene u održivosti nevladinog sektora i kvaliteta pružanja usluga građanima, te ćemo, shodno tome, **pratiti procenat zaposlenih u nevladinom sektoru u odnosu na ukupan broj zaposlenih, procenat ukupnog budžeta koji se izdvaja za nevladine organizacije, procenat volontera u ukupnom broju stanovnika itd.**

Krajnji cilj Strategije je osigurati dugoročno, pouzdano i kvalitetno partnerstvo između države i nevladinih organizacija sa ciljem kvalitetnih javnih politika i poboljšanih usluga građanima.

I UVOD

Razvoj novog strateškog dokumenta

Strategija saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022–2026. četvrti je strateški dokument u ovoj oblasti. Do sada su usvojene i sprovedene tri strategije Vlade Crne Gore za unapređenje saradnje sa nevladinim sektorom. Godine 2009. donijeta je Strategija saradnje Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija, sa Akcionim planom realizacije za period 2009–2011. godine. Vlada Crne Gore je 2013. godine usvojila Strategiju razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori, sa Akcionim planom realizacije za period 2014–2016. godine, dok je decembra 2017. godine donijeta Strategija unapređenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija sa Akcionom planom realizacije za period 2018–2020. godine.

Ministarstvo javne uprave je započelo rad na izradi nacрта novog strateškog dokumenta u aprilu 2020. godine, s javnim pozivom za konsultovanje zainteresovane javnosti u početnoj fazi pripreme novog strateškog dokumenta. U konsultativnom procesu zainteresovana javnost mogla je predložiti prioritete, te istaći teme od značaja za dalji razvoj NVO sektora u Crnoj Gori. Prvobitno je bilo predviđeno da se pripremi dvogodišnji program, ali nakon dodatnih konsultacija sa NVO sektorom, pristupilo se izradi strategije za petogodišnji period.

U junu 2021. godine formirana je radna grupa za izradu strategije, u koju su pored predstavnika ministarstava uključena i dva predstavnika nevladinog sektora. Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija u junu 2021. godine pripremila je analizu stanja, koju je odobrila radna grupa. Analiza je korišćena za identifikaciju osnovnih strateških orijentacija nove strategije.

U cilju potpuno inkluzivnog procesa razvoja strateškog dokumenta u fazi njegovog kreiranja, tokom oktobra 2021. godine organizovane su fokus grupe sa zainteresovanim stranama, koje su dale svoje predloge, sugestije i komentare na polja usmjerenja nove strategije. Ukupno je održano osam fokus grupa, sa preko 60 učesnika iz 46 organizacija i institucija. Uključene su sve relevantne zajednice: nacionalne i lokalne nevladine organizacije (četiri fokus grupe), ministarstva, opštine, međunarodni donatori i korisnici usluga NVO. Pripremljen je Izvještaj sa fokus grupa, a predložene aktivnosti od strane svih zajednica smisleno su inkorporirane u strateški dokument.

Tokom izrade novog strateškog dokumenta analizirano je trenutno stanje, identifikovani su problemi i definisani glavni strateški cilj i dva operativna cilja sa mjerama i indikatorima, sve u skladu sa Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata. Strategiju 2022–2026. prati i Akcioni plan 2022–2023. za realizaciju mjera iz strategije.

Usklađenost sa postojećim strateškim okvirom

U okviru **Ugovora o Evropskoj uniji** (Lisabonski ugovor)¹ između ostalih osnovnih ustavnih vrijednosti na kojima se zasniva Unija posebno je prepoznata predstavnička i participativna demokratija. Ovo je rezultiralo stvaranjem potrebe da se unapređuje podsticajni pravni i institucionalni okvir za učešće NVO u kreiranju i primjeni javnih politika, što postaje obavezan uslov za



¹ Čl. 10. Treaty of Lisbon, OJ C 306 (2007), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>

ispunjavanje *političkih* kriterijuma² za punopravno članstvo u Evropskoj uniji za zemlje Zapadnog Balkana. U Strategiji proširenja Evropske unije iz 2016. godine³ uloga NVO u reformskim procesima prepoznata je kao neizostavna, dok se u godišnjim izvještajima Evropske komisije o napretku zemlje kandidata redovno analizira i napredak ostvaren u oblasti civilnog društva.

Strategija je u velikoj mjeri usklađena sa **Smjernicama za podršku Evropske unije civilnom društvu u državama-kandidatima za proširenje 2014–2020.**⁴ Zacrtnim ciljevima, rezultatima i indikatorima, Smjernice pružaju 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. One takođe doprinose osnaživanju saradnje sa javnim institucijama tokom prepristupnog perioda.

Stvaranje podsticajnog okruženja za djelovanje civilnog sektora kroz obezbjeđenje adekvatnih struktura i mehanizama za saradnju civilnog sektora sa javnim institucijama i jačanje finansijskog okruženja u svim zemljama, uključujući Crnu Goru, ostaju ključni aspekti ovog dokumenta. U tom smislu je efikasno sprovođenje ciljeva prepoznatih u Strategiji važan preduslov za kontinuirano praćenje standarda koji se tiču napretka Crne Gore u oblasti političkih kriterijuma za članstvo u EU. Promovisanjem benefita učešća javnosti u kreiranju javnih politika, Crna Gora će doprinositi ostvarivanju globalnog cilja održivog razvoja broj 16 – ‘Mir, pravda i snažne institucije’ i dva prateća potcilja – 16.6 Razviti efikasne, odgovorne i transparentne institucije na svim nivoima i 16.7 Obezbijediti odgovarajuće, inkluzivno, participativno i reprezentativno donošenje odluka na svim nivoima.⁵



Takođe, prilikom finalizacije Strategije uzeti su u obzir ciljevi postavljeni u **Smernicama za podršku Evropske unije civilnom društvu u državama-kandidatima za proširenje 2021–2027.**

Strategija je usklađena i sa **Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (PPCG),**⁶ krovnim strategijskim dokumentom procesa evropskih integracija Crne Gore, koji definiše obim i dinamiku reformi koje su potrebne za usklađivanje Crne Gore sa pravnom tekovinom Evropske unije. Kao planski dokument, PPCG pruža strateško usmjerenje u procesu evropskih integracija Crne Gore ka finalnoj fazi, zahvaljujući širokom opsegu obaveza u sva 33 poglavlja pravne tekovine EU, te doprinosi ispunjenju konkretnih, privremenih, odnosno završnih mjerila. U širem smislu, PPCG predstavlja instrument za obezbjeđenje sveobuhvatnog pristupa potrebnim ekonomskim, institucionalnim i demokratskim reformama, da bi se obezbijedila adekvatna dinamika ostvarenja spremnosti Crne Gore za članstvo u EU. Pregovaračko poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava predstavlja dio politike EU u okviru koje je među planovima i potrebama u oblasti saradnje sa NVO prepoznata Strategija saradnje organa državne uprave i NVO 2022–2026. sa Akcionim planom 2022–2023.

² https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en

³ European Commission, Enlargement Strategy, Brussels, 9. 11. 2016. COM(2016) 715 final, str. 2.

⁴ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf

⁵ UN SDGs, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

⁶ <https://www.gov.me/dokumenta/201269a4-2301-4e15-bd22-be4d8a542830>

Strategija takođe uzima u obzir i preporuke **izvještaja Evropske komisije za Crno Goru za 2020. i 2021. godinu**⁷, u kojima Evropska komisija upozorava na nedovoljnu uključenost nevladinih organizacija u kreiranje politika, restriktivno zakonodavstvo u oblasti volontiranja, nedostatak kapaciteta javne uprave za pokretanje i korišćenje šema javnih grantova, nedostatak evaluacije javnih poziva za NVO, potrebu da Savjet za saradnju sa NVO nastavi sa radom i nedosljedno raspisivanje godišnjih javnih poziva za finansiranje NVO od strane ministarstava. U Strategiji su svi navedeni problemi adresirani u okviru Operativnog cilja 1, sa mjerama 1.1–1.3.

Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore do 2030.⁸ prepoznaje učešće nevladinog sektora u oblikovanju i usklađivanju javnih politika sa ciljevima održivog razvoja. S obzirom na to da je inkluzivnost jedan od osnovnih principa izgradnje društva koje se zasniva na održivom razvoju, razvoj građanskog aktivizma u kontekstu djelovanja nevladinih organizacija, ali i neformalnih grupa, jedna je od važnih mjera kojima će se osigurati aktivno učešće ključnih aktera društva u procesu planiranja budućnosti. Nacionalna strategija posebno ističe važnost razvijanja mehanizama normativno i u praksi, kroz koje će građani biti uključeni u planiranje politika u svim oblastima društvenog života, kao i u monitoring njihove implementacije, i u skladu sa tim definiše mjeru – Podržati artikulaciju interesa građana kroz djelovanje nevladinih organizacija i neformalnih grupa.

Planiranje politika utemeljeno je na ojačanom sistemu srednjoročnog planiranja iz kojeg proizilazi **Srednjoročni program rada Vlade 2022–2024.**⁹ Srednjoročnim strateškim dokumentom prikazuje se kolektivna vizija, kao i smjer kretanja Vlade i pravac razvoja Crne Gore do kraja 2024. god. na osnovu definisanih prioriteta i ciljeva. Shodno cilju 1.3. Zakonita, transparentna i inkluzivna javna uprava u okviru Srednjoročnog programa rada Vlade, definisana je tematska aktivnost 15, kojom je predviđeno usvajanje Strategije saradnje organa državne uprave i NVO 2022–2026. sa Akcionim planom 2022–2023.

Crna Gora je u novembru 2018. godine aktivirala svoje članstvo u inicijativi **Partnerstvo za otvorenu upravu** i obavezala se da će cijeniti javno učešće svih ljudi, jednako i bez diskriminacije, u



odlučivanju i formulisanju politike; formulisati politike i donošenje odluka učiniti transparentnijim, stvaranje i korišćenje kanala za prikupljanje povratnih informacija i produbljivanje učešća javnosti u razvoju, praćenju i ocjenjivanju aktivnosti Vlade Crne Gore; zaštititi sposobnost neprofitnih organizacija i organizacija civilnog društva da djeluju na način koji je u skladu sa našom posvećenošću slobodi izražavanja, udruživanja i mišljenja; zalagati se za stvaranje mehanizama koji će omogućiti veću saradnju između Vlade i organizacija civilnog društva.¹⁰

Strategija saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija izrađuje se paralelno sa **Strategijom reforme javne uprave**. Opseg oba strateška dokumenta isti je za period 2022–2026. Izrada pomenutih dokumenata bazirana je na sinergijskom djelovanju javnih politika kako bi se

⁷ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/izvjestaj_mne_2020.pdf, str. 16, i https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/report_final.pdf, str. 16.

⁸ NSOR 2030, <http://www.mrt.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=272986&rType=2>

⁹ <https://www.gov.me/dokumenta/7c683907-59a9-41e8-8a1f-72fded711eac>

¹⁰ <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

zajedničkim djelovanjem došlo do poboljšanja uključivanja zainteresovanih strana u kreiranju javnih politika.

U okviru prvog strateškog cilja Strategije saradnje ODU i NVO, mjere i aktivnosti su usmjerene na jačanje kapaciteta javne uprave za efikasno učešće nevladinih organizacija u pripremi i primjeni javnih politika i unapređenju normativnog i strateškog okvira razvoja, saradnje i finansiranja NVO u ključnim oblastima javnih politika. To će, zajedno sa strateškim ciljem *Planiranje politika sa građanima i za građane* u Strategiji reforme javne uprave – u čijem fokusu je jačanje sistema planiranja zasnovanog na podacima, koje vodi ka kreiranju održivih politika i postizanju prioriteta Vlade, kao i unapređenje institucionalne koordinacije za snažnije efekte javnih politika – dovesti do cjelokupnog unapređenja sistema kreiranja javnih politika i konsultacija sa svim zainteresovanim stranama. Definisanjem komplementarnih ciljeva i aktivnosti objedinjen je opšti cilj stvaranja efikasne, transparentne i inkluzivne javne uprave, što će u krajnjem dovesti do dugoročnog partnerstva sa nevladinim organizacijama.

U odnosu na sektorska strateška dokumenta prepoznaje se i usklađenost Strategije saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija sa **Strategijom digitalne transformacije**¹¹, koja je usvojena na Vladi CG u decembru 2021. god. Strategija saradnje ODU i NVO 2022–2026. predviđa pojednostavljenje i digitalizovanje postupka osnivanja NVO i uspostavljanja sistematsko statističkog praćenja razvijenosti NVO sektora, u čijem fokusu je uspostavljanje interoperabilnosti postojećih registara i baza. Pri tome će registri morati da budu objavljeni na Portalu otvorenih podataka, jer će objavljivanje u mašinski čitljivom formatu olakšati korišćenje i analizu postojećih podataka. Takođe, u cilju skraćivanja vremena potrebnog za registraciju, smanjenja broja procedura i dokumenata, uspostaviće se mogućnost elektronske registracije NVO, po uzoru na elektronsku registraciju preduzeća, sa ciljem da se cijeli proces – od registracije NVO kao pravnog lica do dobijanja matičnog i poreskog broja – može urediti na jednom mestu. Navedeni cilj je u korelaciji sa operativnim ciljem 1.2. Poboljšanje dostupnosti, interoperabilnosti i upravljanja podacima Strategije digitalne transformacije 2022–2026, kao i sa operativnim ciljem 2.2. Unapređenje kvaliteta, količine i upotreba e-usluga, koji će obezbijediti poboljšanje dostupnosti, interoperabilnosti i upravljanja podacima u čijem je fokusu digitalizacija registara, i obezbjeđenje tačnosti podataka koji su preduslov za uspostavljanje novih elektronskih servisa, visokog nivoa sofisticiranosti za građane i privredu, a koji će se bazirati na elektronskoj razmjeni podataka i/ili mogućnošću elektronske naplate putem sistema za elektronsko plaćanje. Definisanjem komplementarnih ciljeva u krajnjem dovodi do opšteg cilja u smislu poboljšanja usluga građanima, a samim tim i do stabilne i dugoročne saradnje sa NVO sektorom.

II ANALIZA STANJA

Pregled ključnih dostignuća iz implementacije prethodnog strateškog dokumenta

Opšti cilj Strategije unapređenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija 2018–2020. bio je unapređenje pravnog i institucionalnog okvira za djelovanje NVO i jačanje saradnje javne

¹¹ <https://www.gov.me/dokumenta/b70528ed-0bba-4140-a576-addab76998e4>

uprave i NVO u procesu kreiranja i primjene javnih politika, uvažavajući njihove različite, ali komplementarne uloge i odgovornosti u ovom procesu. Iz opšteg cilja proizilazilo je pet definisanih posebnih ciljeva:

1. Unapređenje institucionalnog okvira i jačanje kapaciteta državne uprave za vršenje poslova od značaja za saradnju sa NVO (za koji se implementira ukupno pet aktivnosti);
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 (ukupno šest aktivnosti);
3. Unapređenje pravnog i institucionalnog okvira za veću finansijsku održivost NVO i jačanje kapaciteta državne uprave za efikasnu primjenu pravnog i institucionalnog okvira u ovoj oblasti (ukupno osam aktivnosti);
4. Unapređenje pravnog okvira i jačanje kapaciteta državne uprave za pružanje veće podrške učešću NVO u socioekonomskom razvoju (ukupno devet aktivnosti);
5. Jačanje uloge NVO u procesu pristupanja Crne Gore EU (ukupno tri aktivnosti).

Prema završnom izvještaju o sprovođenju strategije, postignut je „opšti napredak u sadržaju i dinamici međusektorskog odnosa, od krupnog značaja za kvalitet okruženja u kojem djeluju nevladine organizacije. Ostvarenje specifičnih ciljeva Strategije, iako nijesu u dizajnu Strategije praćeni indikatorom učinka, prevazilaze nivo indikatora rezultata, jer su rezultati sprovedenih aktivnosti održivi i njihovi efekti su vrlo stabilni u praksi. Opšti napredak je naročito vidljiv kroz:

- ⇒ unaprijeđen model finansiranja projekata i programa NVO u skladu sa Zakonom o NVO,
- ⇒ unaprijeđen normativni okvir za konsultovanje javnosti u procesu kreiranja javnih politika,
- ⇒ poboljšanu komunikaciju javne uprave sa nevladinim sektorom i
- ⇒ efikasnost rada Savjeta za saradnju organa državne uprave i NVO.“¹

Sumarni pregled realizacije specifičnih ciljeva strategije 2018–2020:¹²

1. Unapređenje institucionalnog okvira i jačanje kapaciteta državne uprave za vršenje poslova od značaja za saradnju s NVO

Vođenje politika saradnje organa državne uprave i NVO sektora i uređenja okruženja u kojem djeluje NVO sektor objedinjeni su u Ministarstvu javne uprave. Pored Ministarstva, politike od značaja za djelovanje nevladinog sektora prati i Savjet za saradnju organa državne uprave i NVO, koji je primarno zadužen za praćenje realizacije *Strategije*.

¹² Preuzeto iz: Izvještaj o realizaciji „Strategije unapređenja podsticajnog okruženja za djelovanje NVO 2018-2020“, Ministarstvo javne uprave, jun 2020, str. 4–9.

Ministarstvo i Savjet u kontinuitetu donose politike, odnosno preispituju iste i daju mišljenja i preporuke o rješenjima koja utiču na djelovanje NVO sektora, međusektorsku saradnju i jačanje dijaloga i povjerenja organa uprave i NVO-a.

U Ministarstvu javne uprave obavljaju se poslovi registracije nevladinih organizacija i kreiranja i praćenja politika kojima se uređuje saradnja organa državne uprave sa NVO sektorom.

Ministarstvo u kontinuitetu jača kapacitete kadrova zaduženih za pripremu predloga propisa koji se odnose na osnivanje i djelovanje nevladinih organizacija, razvijanje saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, praćenje sprovođenja javnih rasprava u pripremi zakona i strategija, buduće poslove u vezi sa programiranjem i upravljanjem fondovima Evropske unije namijenjenim nevladinim organizacijama. Tematske obuke se redovno organizuju u cilju povećanja kvaliteta i efikasnosti vršenja pomenutih poslova.

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

Učešće javnosti u postupku kreiranja javnih politika, kroz javne rasprave i učešće nevladinih organizacija u radnim tijelima organa državne uprave, doprinosi njihovom kvalitetnijem definisanju, kao i unapređenju demokratskih procesa, povećanju transparentnosti i obezbjeđivanju većeg legitimiteta akata kojima se bliže uređuju pitanja od značaja za razvoj i funkcionisanje društva u cjelini.

Ključna postignuća iz ovog dijela Strategije odnose se na donošenje nove ***Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija***, koja bliže definiše standarde sprovođenja javnih konsultacija, te definisanje i primjenu nove ***Metodologije za praćenje i izvještavanje o primjeni propisa kojim se uređuje učešće zainteresovane javnosti u procesima kreiranja i primjene javnih politika***. Njena primjena daje precizniji uvid u postupak i metode sprovođenja konsultacija, ali i efekte istih. Unaprijeđen je ***servis eParticipacije***, putem kojeg građani onlajn mogu učestvovati u javnim konsultacijama i raspravama, a pripremljeno je i Uputstvo za korišćenje ovog servisa.

Uz podršku SIGMA/OECD pripremljena je ***Metodologija za mjerenje uticaja NVO u kreiranju i primjeni javnih politika***, koja predstavlja nov pristup u praćenju kvaliteta i dubljih efekata konsultacija. Pored navedenog, Ministarstvo javne uprave je formiralo tim za praćenje kvaliteta sprovođenja javnih konsultacija, koji će obezbijediti ujednačeno praćenje primjene standarda iz ove oblasti.

3. Unapređenje pravnog i institucionalnog okvira za veću finansijsku održivost NVO i jačanje kapaciteta državne uprave za efikasnu primjenu pravnog i institucionalnog okvira u ovoj oblasti

Izmjenama i dopunama *Zakona o nevladinim organizacijama* i pratećim podzakonskim aktima značajno je unaprijeđen sistem finansiranja projekata i programa nevladinih organizacija iz javnih izvora. Standardizovanim procedurama, kroz kontinuirano, transparentno i na dokazima utemeljeno planiranje i raspodjelu sredstava iz budžeta, istovremeno se doprinosi ostvarivanju javnog interesa i finansijskoj održivosti nevladinih organizacija. Aktivna uloga NVO u procesu programiranja kroz obavezne konsultacije, omogućava im da, na osnovu svog znanja i iskustva, doprinesu kvalitetnijem planiranju implementacije javnih politika.

Strategijom su prepoznate ključne mjere za bolje razumijevanje i što kvalitetniju primjenu novih rješenja. U cilju realizacije predviđenih aktivnosti izrađen je *Priručnik za primjenu pravnog okvira za*

finansiranje projekata/programa nevladinih organizacija iz javnih izvora, koji je namijenjen svim zainteresovanim akterima, a prvenstveno državnim službenicima koji su zaduženi za poslove pripreme i realizacije konkursa. Takođe, izrađene su i *Smjernice za nezavisne procjenjivače projekata i programa nevladinih organizacija prijavljenih na konkurse organa državne uprave*, kao skup preporuka i pojašnjenja kriterijuma za bodovanje projekata.

U cilju afirmacije i povećanja transparentnosti finansijskih davanja iz budžeta, kreirana je platforma www.finansiranjenvo.me, kojom su se podaci o finansiranim projektima i programima NVO od strane institucija od 2009. godine učinili dostupnim široj javnosti.

Takođe, izrada **Metodologije o mjeranju uticaja finansiranih projekata i programa nevladinih organizacija** biće dobar mehanizam za stvaranje uvida u stepen uspješnosti realizacije javnih konkursa, odnosno, pokazaće stvarne efekte realizovanih projekata, njihov kvalitet i održivost.

4. Unapređenje pravnog okvira i jačanje kapaciteta državne uprave za pružanje veće podrške učešću NVO u socioekonomskom razvoju

Utvrđivanjem **Predloga zakona o volontiranju**, u IV kvartalu 2019. godine, napravljen je važan iskorak ka normiranju volontiranja kao dobrovoljnog i besplatnog ulaganja vremena, znanja i vještina kojima se obavljaju aktivnosti u korist drugih lica i za opštu dobrobit društva.

Socijalno preduzetništvo i filantropija su oblasti u kojima je i dalje potrebna veća promocija potencijala funkcionalnih, oprobanih modela djelovanja, ne samo kada je u pitanju njihov značaj za održivost NVO-a već i za ukupnu dobrobit koju može imati društvo. Osim za promociju, postoji prostor za druge vidove podrške nevladinim organizacijama koje se bave volontiranjem, socijalnim preduzetništvom i filantropijom. Ovaj cilj Strategije je u najvećoj mjeri nerealizovan, što je posljedica dinamike utvrđivanja Predloga zakona o volontiranju i dizajna Akcionog plana, po kojem realizacija cijelog niza aktivnosti zapravo zavisi od donošenja Zakona o volontiranju u Skupštini Crne Gore.

5. Jačanje uloge NVO u procesu pristupanja Crne Gore EU

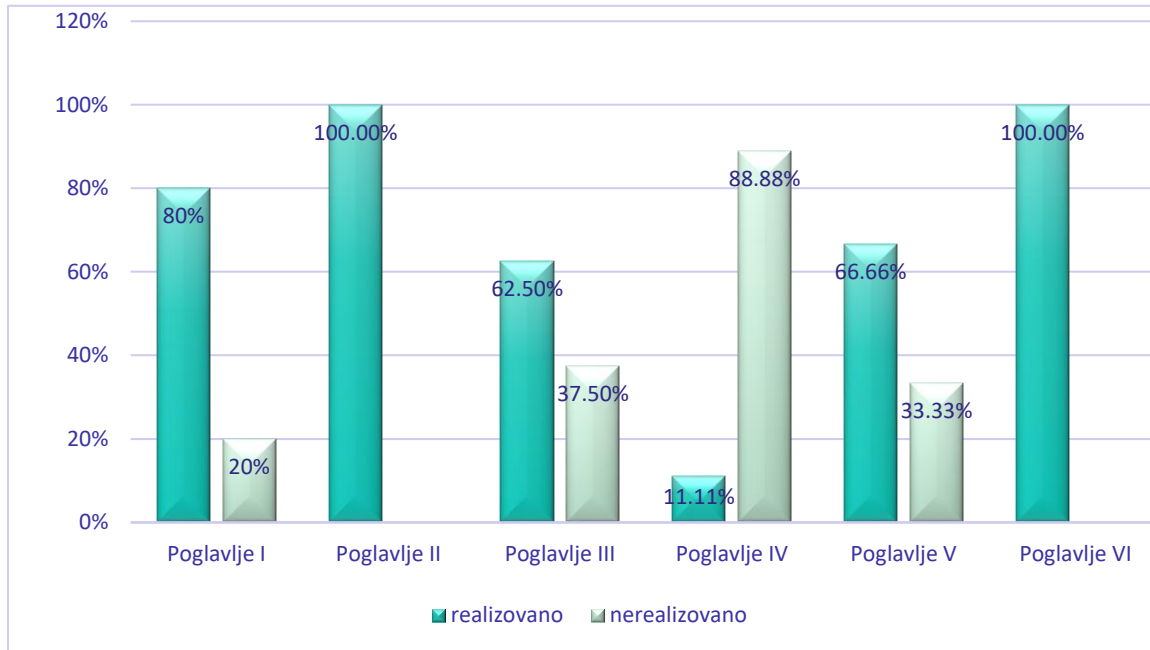
Apsorpcija EU sredstava, koja su namijenjena i NVO sektoru, ima veliki potencijal za postizanje vidljivih i održivih rezultata u različitim oblastima od značaja, koji doprinose sadržaju i kvalitetu EU integracionog procesa.

U okviru programa prekogranične saradnje i transnacionalnih programa u kojima Crna Gora učestvuje, u 2018. i 2019. godini održana su ukupno 73 događaja na kojima su učestvovali predstavnici NVO, koji su imali priliku da se upoznaju sa ciljevima i tematskim prioritetima programa, kao i mogućnostima za apliciranje. Takođe, NVO učestvuju kao korisnici projekata u programima prekogranične i transnacionalne saradnje, te su i na taj način imali priliku da učestvuju na skupovima na kojima su predstavljeni rezultati sprovedenih projekata.

Realizacija akcionog plana prema poglavljima:

- I. Institucionalni okvir za vršenje poslova od značaja za saradnju s NVO,
- II. Učešće NVO u kreiranju i primjeni javnih politika,
- III. Finansijska održivost NVO,
- IV. Uloga NVO u socioekonomskom razvoju,
- V. Uloga NVO u procesu pristupanja EU.

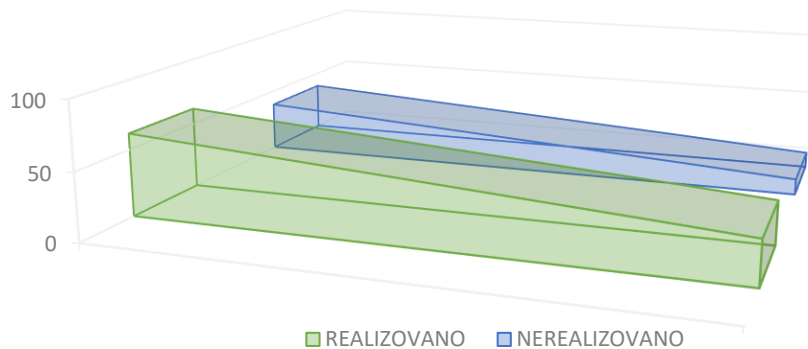
VI. Praćenje, izvještavanje i evaluacija realizacije Strategije i Akcionog plana



Ukupna realizacija akcionog plana:

Od 34 definisane aktivnosti, realizovano je 21, odnosno 61,74%, a nerealizovano 13, odnosno 33,23%.

Aktivnosti iz Poglavlja II i VI u potpunosti su realizovane, dok je, sa druge strane, najveći broj nerealizovanih aktivnosti iz Poglavlja IV – Uloga NVO u socioekonomskom razvoju, u okviru kojeg je od devet planiranih aktivnosti samo jedna realizovana, što u ogromnoj mjeri utiče na ukupni rezultat realizacije Strategije. U odnosu na ostala poglavlja, stepen realizacije aktivnosti je prilično ujednačen.



Pozitivni rezultati prethodne strategije konstatovani su i spoljnom evaluacijom na kraju perioda njene implementacije. Evaluacija je ukazala i na neke nedostatke strateškog dokumenta i njegove implementacije, a njene preporuke su uzete u obzir prilikom izrade nove strategije:

„Strategija za unapređenje podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija za period 2018-2020 je koherentna sa zakonskim aktima i strateškim dokumentima u drugim oblastima koji se

tiču razvoja nevladinih organizacija. Ona je relevantan i značajan dokument za djelovanje i razvoj NVO sektora u Crnoj Gori. Značajno poboljšanje u strukturi (i nazivu) Strategije najviše se ogleda u jasnom i preciznom definisanju ciljeva u odnosu na prethodni dokument koji su doprinijeli poboljšanju djelovanja NVO na dugoročnom planu. Veliki pomak vidi se i u definisanju aktivnosti za unapređenje pravnog i institucionalnog okvira za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija. Strategijom je obezbijeđena finansijska održivost NVO sektora uspostavljanjem zakonskog okvira za finansiranje i kofinansiranje programa i projekata NVO. Pripremljene su metodologije uz pomoć kojih će se pratiti i procjenjivati u kojoj mjeri nevladine organizacije zaista učestvuju u kreiranju javnih politika. Strategija podstiče unapređenje kapaciteta organa državne uprave za vršenje poslova od značaja za saradnju sa nevladinim organizacijama. U Strategiji je više prostora obezbijeđeno za monitoring i evaluaciju, a aktivnosti koje se tiču praćenja, izvještavanja i realizacije Strategije i Akcionog plana uvrštene su u sami Akcioni plan.

Međutim, ono što u strukturi Strategije i Akcionog plana nedostaje je u potpunosti adekvatno definisanje aktivnosti i odgovornih institucija za realizaciju aktivnosti. Sadržaj Strategije nema jasno izdvojene probleme i nedostatke u ovoj oblasti iz kojih će proizaći ciljevi i aktivnosti, kao ni procijenjene rizike, mjere upravljanja rizicima, i pretpostavke koje uslovljavaju uspješnu realizaciju aktivnosti. Nepostojanje jasno definisanih rezultata Strategije stvara prepreke za precizno definisanje aktivnosti i samim tim onemogućava uspješnu evaluaciju postignuća. Dalje, iako se u samom sadržaju Strategije navode pravci djelovanja, oni nisu u potpunosti reflektovani kroz aktivnosti u Akcionom planu. Rad kontakt osoba za saradnju sa NVO u organima državne uprave, dodjela zemljišta i prostora u državnom vlasništvu na korišćenje NVO, uspostavljanje mehanizama koordinacije među strukturama podrške ujednačenom regionalnom razvoju NVO, i donošenje adekvatnih rješenja za razvoj socijalnog preduzetništva ostaju pitanja koja nisu regulisana i realizovana. Uprkos ukazivanju na prepreke u radu radnih grupa za pregovaračka poglavlja u analizi stanja Strategije, nisu definisane aktivnosti u Akcionom planu koje bi regulisale ova pitanja na adekvatan način.

Akcioni plan Strategije je i njena najveća slabost - aktivnosti nisu u dovoljnoj mjeri dobro formulisane i definisane. Indikatori uspješnosti kojima se mjeri realizacija aktivnosti nisu dobro procijenjeni i definisani po SMART kriterijumima. Izvori verifikacije često nisu u skladu sa aktivnošću i indikatorom. Vremenski okvir za realizaciju kao i sredstva opredijeljena za realizaciju su neprecizna i netransparentna, i neusaglašena sa drugim strateškim dokumentima u oblastima koje se tiču razvoja NVO sektora. Odgovorne institucije nemaju u potpunosti razvijen osjećaj vlasništva nad 31 aktivnostima - većina se oslanja na Ministarstvo javne uprave u rukovođenju implementacije. Kvalitetnijoj Strategiji i Akcionom planom sigurno bi doprinijelo proaktivnije učešće nevladinog sektora u konsultativnom dijelu izrade Strategije i Akcionog plana.

Ukoliko se realizuju sve 3 aktivnosti koje su u toku, i omogući funkcionisanje baze podataka do kraja implementacionog perioda Strategije, ukupno će biti realizovano 20 aktivnosti, djelimično realizovane 2 a nerealizovanih 12. Prema Završnom izvještaju o realizaciji Strategije 2018-2020, ukupno je realizovano 20 aktivnosti, jedna je djelimično realizovana, dok nije realizovano ukupno 13 aktivnosti. S obzirom na nedovoljno dobro definisane aktivnosti i indikatore, njihova stvarna uspješnost se ne može u potpunosti procijeniti. Ipak, na osnovu procjene realizacije aktivnosti iz Akcionog plana Strategije, može se zaključiti da je prvi cilj Strategije ostvaren, drugi je uglavnom ostvaren, treći i peti su djelimično ostvareni, a četvrti cilj Strategije nije ostvaren. Može se konstatovati da je opšti cilj Strategije unapređenja pravnog i institucionalnog okvira za djelovanje NVO i jačanje saradnje javne uprave i NVO u procesu kreiranja i primjene javnih politika djelimično ostvaren.

Važno je napomenuti da nije dovoljno da se neke oblasti razvoja formalno uvrste među prioritete strategije i reflektuju u akcionom planu u svakom strateškom dokumentu ako ne postoji stvarna

politička volja i potrebna efikasnost državne uprave da se ove oblasti unaprijede. Potrebno je naglasiti da i pored navedenih manjkavosti Strategije, i neostvarenosti cijelog jedno cilja, ovaj dokument jeste doprinio poboljšanju okruženja za razvoj i djelovanje NVO. Dobra koordinacija i proaktivna i odgovorna uloga Ministarstva javne uprave, kao i jača uloga Savjeta, podstiče optimizam da će naredni strateški dokument u ovoj oblasti biti još bolji i transparentniji, a realizacija svih predviđenih aktivnosti sprovedena u potpunosti. Redovna i adekvatna upotreba portala za konsultacije sa javnošću ima ključni potencijal za boljom i transparentnijom uključenošću civilnog društva u pripremi zakonodavnih akata i strateških dokumenata, što će biti primjenjivo i na novi strateški dokument u ovoj oblasti.”¹³

Ostvareni napredak prepoznat je i u izvještajima EK za Crnu Goru za 2020. i 2021. godinu. U izvještaju za 2020. godinu konstatovano je da je pravno, institucionalno i finansijsko okruženje u kome funkcionišu organizacije civilnog društva poboljšano, naročito kada se radi o pravilima za finansiranje nevladinih organizacija,¹⁴ dok izvještaj za 2021. godinu ističe da je uloga civilnog društva u Crnoj Gori prepoznata i promovisana, ali da i dalje postoje neki nedostaci: „Važeći zakonski i institucionalni okvir treba dalje poboljšati kako bi se ojačali proces konsultacija i mehanizmi saradnje između državnih institucija i civilnog društva u kontekstu procesa pristupanja EU. Izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Zakona o volontiranju tek treba da budu usvojene. Savjet za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija tek treba da nastave sa radom, imajući u vidu da je obustavljen u oktobru 2020. Iako postoje pravila državnog finansiranja organizacija civilnog društva, nijesu sva ministarstva objavila pozive za dodjelu grantova OCD. Jači kapaciteti ministarstava u strateškom planiranju, praćenju i evaluaciji podrške koju pružaju OCD poboljšali bi kvalitet saradnje državnih organa i civilnog društva.“¹⁵

¹³ Izvještaj o evaluaciji Strategije unapređenja podsticajnog okruženja za djelovanje NVO 2018-2020. sa preporukama, jun 2020, str. 31–32.

¹⁴ Izvještaj za Crnu Goru za 2020. godinu uz Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, oktobar 2020, str. 15, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/izvijestaj_mne_2020.pdf.

¹⁵ Izvještaj za Crnu Goru za 2021. godinu uz Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, oktobar 2021, str. 15, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/report_final.pdf.

Stakeholder analiza / Analiza zainteresovanih strana



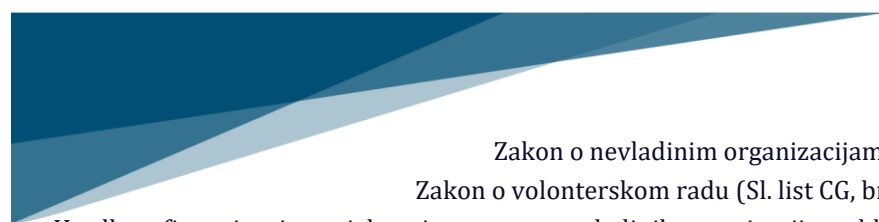
ZAJINTERESOVANA STRANA	ODNOS PREMA STRATEŠKOM DOKUMENTU	INTERES (OCJENA 1–5)	UTICAJ SNAGA (OCJENA 1– 5)
Nevladine organizacije	Nevladine organizacije predstavljaju direktno zainteresovanu stranu. Prvim operativnim ciljem strategija predviđa unapređenje normativnog i <i>policy</i> okvira za njihovo djelovanje i finansiranje, a drugim ciljem uključuje dodatne finansijske i druge mjere podrške. Očekuje se da će sprovođenje mjera ojačati (ljudske, finansijske i stručne) kapacitete nevladinih organizacija i povećati broj, raznovrsnost i kvalitet njihovih programa. Strategija će takođe pomoći u jačanju sektorske resursne infrastrukture kao važnog elementa razvoja NVO i u smanjenju regionalnih razlika u razvoju. Stoga su pozitivan stav i učešće nevladinih organizacija u implementaciji strategije ključni za uspješnu realizaciju njenih ciljeva. Zbog toga je veoma važno uključiti nevladine organizacije već u samu izradu strategije, jer je to jedini način da se postigne osjećaj da se dokument odnosi na sve. S obzirom na to da je proces pripreme strategije od početka inkluzivan i da strategija uključuje niz pozitivnih podsticajnih mjera, očekuje se veliko interesovanje i pozitivan stav NVO prema strateškom dokumentu. Nevladine organizacije će takođe biti aktivno uključene u	5	5

	implementaciju strategije, ne samo u korišćenju mjera već i aktivno, u njihovom detaljnijem osmišljanju. Strategija predviđa nekoliko dodatnih analiza, kroz koje treba konkretno definisati mjere podrške (finansijska podrška i sl.). Sve analize predviđaju aktivnu saradnju sa predstavnicima NVO. Kao sagovornici i izvor informacija, NVO će takođe biti aktivno uključene u kontinuirano praćenje implementacije strategije i konačnu evaluaciju.		
Ministarstva	Ministarstva predstavljaju direktne zainteresovane strane, jer će sprovoditi mjere koje se odnose na unapređenje normativnog okvira za rad NVO i (kao finansijeri) i mjere podrške NVO. U tom smislu, strategija predviđa i određene promjene u načinu rada ministarstava, posebno u smislu unapređenja strateškog planiranja saradnje i finansiranja NVO. Predviđeno je i dosljednije sprovođenje pravila o javnim konsultacijama, što je takođe zadatak ministarstava. Istovremeno se očekuje da će različite mjere podrške povećati potencijal NVO-a da saraduju sa ministarstvima u pružanju javnih usluga građanima, što ministarstva istovremeno stavlja u ulogu indirektno zainteresovane strane. Iako strategija nalaže ministarstvima da djelomično prilagode i unaprijede način rada, očekuje se njihov pozitivan odnos prema dokumentu i njegovim mjerama, jer će unaprijediti saradnju sa nevladinim organizacijama i na taj način indirektno olakšati sprovođenje različitih politika u kojima država računa na saradnju sa NVO.	4	5
Opštine	Nevladine organizacije su važan partner opština u obezbjeđivanju kvaliteta lokalnog života. Kako strategija ima cilj da osnaži razvoj nevladinih organizacija, opštine predstavljaju indirektno zainteresovanu stranu. A pošto je među mjerama planirano i smanjenje regionalnih razlika u razvoju NVO sektora, odnosno jačanje regionalno uravnoteženog razvoja NVO, opštine će imati i aktivnu ulogu u procesu implementacije strategije, jer će biti važan partner u identifikovanju konkretnih razvojnih razlika i potreba za različite djelove Crne Gore i u planiranju mjera podrške. Stoga se očekuje njihov pozitivan odnos prema strategiji.	3	3
Građani	Osnovna svrha strategije je osnaživanje saradnje između nevladinih organizacija i Vlade u cilju jačanja kvaliteta javnih politika i kvaliteta usluga koje NVO pružaju građanima. Građani su, dakle, krajnji korisnici strategije. Veće interesovanje za mjere očekuje se kod onih koji su redovni korisnici usluga NVO. To su posebno korisnici socijalnih usluga. S obzirom na to da strategija predviđa uspostavljanje srednjoročnog okvira za planiranje razvoja NVO i u okviru toga uvođenje stabilnijeg višegodišnjeg finansiranja ključnih programa NVO, očekuje se podrška korisnika, jer će na taj način i usluge koje koriste biti kvalitetnije i održive. Istovremeno, korisnici usluga NVO biće, putem konsultacija i fokus grupa, i direktno uključeni u osmišljavanje mjera za regionalno ravnomjeran razvoj NVO.	3	2
Strani donatori	Strani donatori su važan akter u razvoju NVO. Njihova finansijska podrška je u proteklom periodu pomogla	4	4

	<p>uspostavljanju brojnih programa i projekata NVO u oblasti zagovaranja vladavine prava, ljudskih prava, transparentnosti državnih organa, dobrog upravljanja i raznih socijalnih i drugih usluga koje NVO pružaju građanima. Najveći strani donator je Evropska unija, a pored njene podrške aktivno je i nekoliko finansijskih programa raznih ambasada i stranih javnih ili privatnih fondacija. Stoga su strani donatori važan akter u ostvarivanju postavljenih ciljeva strategije. S obzirom na to da strategija nastoji da proaktivno doprinese razvoju sektora, očekuje se pozitivan odgovor donatora i spremnost na saradnju. Ovo je posebno važno jer strategija predviđa njihovu aktivnu ulogu u implementaciji strategije, jer je jedan od njenih ciljeva uspostavljanje strateške koordinacije donatora.</p>	
--	--	--

Postojeći normativni i institucionalni okvir za sprovođenje saradnje države i NVO

Legislativni okvir i njegova primjena



	Legislativni okvir
	Zakon o nevladinim organizacijama (Sl. list CG, broj 39/11 i 37/17)
	Zakon o volonterskom radu (Sl. list CG, broj 26/10, 31/10, 14/12 i 48/15)
Uredba o finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija u oblastima od javnog interesa (Sl. list CG, broj 13/18)	
Pravilnik o sadržaju javnog konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija i izgledu i sadržaju prijave na javni konkurs (Sl. list CG, broj 14/18)	
Godišnje odluke o utvrđivanju prioriternih oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija (donijete za 2018, 2019, 2020. i 2021. godinu)	
Uredba o postupku i načinu kofinansiranja projekata i programa nevladinih organizacija podržanih iz fondova Evropske unije (Sl. list CG, broj 64/18)	
Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenje javne rasprave u pripremi zakona i strategija (Sl. list CG, broj 41/18)	
Strategija unapređenja podsticajnog okruženja za djelovanje NVO 2018-2020	

Osnovni akt koji reguliše osnivanje i rad NVO, kao i njihovo finansiranje od strane države jeste Zakon o nevladinim organizacijama. Do sada je nekoliko puta inoviran, najčešće u vezi sa modelom državnog finansiranja NVO.¹⁶

Što se tiče osnivanja i rada NVO, zakonska regulativa je u velikoj mjeri uporediva sa zakonodavstvom u zemljama EU. Međutim, u praksi proces osnivanja NVO nije riješen optimalno i prilagođen

¹⁶ Više o tome u odjeljku o finansiranju aktivnosti NVO.

korisnicima. Trenutno se proces osnivanja NVO odvija višefazno i zahtijeva tri odnosno četiri postupka registracije kod različitih organa. Prva procedura je registracija u matičnom registru NVO, koji vodi MJU. Nakon registracije u MJU, NVO podnosi Prijavu o razvrstavanju po djelatnosti i Rješenje nadležnog registracionog organa (MJU) Upravi za statistiku. Uprava za statistiku dodjeljuje NVO matični broj i šifru djelatnosti, u skladu sa Zakonom o klasifikaciji djelatnosti („Sl. list CG“, br. 18/11). Po dodjeli matičnog broja, NVO podnosi Poreskoj upravi prijavu za poresku registraciju. Poreski organ dodjeljuje PIB (preuzima matični broj iz MONSTAT-a), donosi Rješenje o poreskoj registraciji i upisuje NVO u Registar poreskih obveznika. U slučaju da se NVO opredijeli za bavljenje nekom privrednom djelatnošću, dužna je da se registruje i u CRPS, kao privredni subjekt.

Volontiranje trenutno nije efikasno regulisano. Neadekvatni zakonski okvir ozbiljno ograničava rad NVO sa volonterima, a samim tim i funkcionisanje NVO uopšte, jer je volontiranje jedan od ključnih elemenata nevladinog sektora. Na brojne postojeće nedostatke Zakona o volonterskom radu ukazala je već Analiza efekata implementacije Strategije razvoja nevladinih organizacija 2014–2016. Zakon npr. sprečava razvoj tzv. korporativnog volontiranja, a i sprovođenje volonterskih aktivnosti i programa u osnovnim školama zbog zabrane obavljanja volonterskih aktivnosti mlađima od 15 godina. Analiza je takođe konstatovala da zbog regresivnog karaktera i visokih troškova koje pripisuje za organizatore volontiranja, postojeći zakon prije predstavlja prepreku nego podsticaj razvoju volonterstva. Strategija 2018–2020. je stoga među aktivnostima predviđala pripremu i donošenje novog zakona, ali to nije realizovano.

U praksi takođe postoje problemi sa zakonodavstvom koje reguliše dodjelu državne imovine na korišćenje NVO, jer ne postoji definisan krovni legislativni okvir za pružanje ovog vida podrške. U skladu sa Zakonom o nevladinim organizacijama (član 31) država može nevladinoj organizaciji dati 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. Međutim, ne postoji jasno definisan postupak i kriterijumi za realizaciju ovog vida podrške, što utiče na razvoj organizacija kojima je ista podrška preduslov za intenzivnije bavljenje aktivnostima i svojim ciljnim grupama. Dodatno, u skladu sa stavom Ministarstva finansija, koje nadzire primjenu Zakona o državnoj imovini („Sl. list CG“, br. 21/2009 i 40/2011), potrebna je izmjena ovog zakona kako bi se stekli preduslovi za donošenje podzakonskog akta. Neusklađen legislativni okvir i sporadični primjeri dodjele imovine i prostora na korišćenje nevladinim organizacijama za posledicu imaju sumnje u transparentnost i ispravnost procedura, te diskriminaciju velikog broja nevladinih organizacija za koje je ta podrška izostala.

Pored navedenog, kao problem je takođe identifikovano previše zahtjevno licenciranje u oblasti socijalne zaštite. Dobijanje licence je uslov za pružanje usluga u ovoj oblasti. U skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti („Sl. list CG“, br. 27/ 2013 ... 31/2017) licence izdaje Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu, ali je procedura zahtjevna, dugotrajna i prije svega skupa, što predstavlja bitnu prepreku za nevladine organizacije.

Institucionalni okvir saradnje i njegova primjena

Institucionalni okvir

Ministarstvo javne uprave

Direktorat za strateško planiranje u javnoj upravi, međunarodnu saradnju i IPA fondove

Direktorat za normativno uređenje sistema javne uprave i harmonizaciju propisa

Direktorat za efikasnu implementaciju dobre javne uprave

Direktorat za inovacije, otvorenost javne uprave i saradnju sa NVO – Direkcija za saradnju sa NVO

Savjet za saradnju organa državne uprave i NVO

Institucionalni preduslovi stvoreni su osnivanjem Direktorata za strateško planiranje u javnoj upravi, međunarodnu saradnju i IPA fondove, Direktorata za normativno uređenje sistema javne uprave i harmonizaciju propisa u okviru kojeg će se pripremati normativna akta iz ove oblasti, Direktorata za efikasnu implementaciju dobre javne uprave i Direktorata za inovacije, otvorenost javne uprave i saradnju sa NVO – Direkcija za saradnju sa NVO u okviru Ministarstva javne uprave i obrazovanjem Savjeta – nove platforme za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija, koji predstavlja ključno mjesto za rješavanje otvorenih pitanja.

U Ministarstvu javne uprave objedinjeni su svi poslovi iz domena međusektorske saradnje. Ministarstvo kreira politike koje utiču na rad i djelovanje nevladinih organizacija, te nadzire njihovu primjenu i efekte. Na ovaj način ministarstvo je prepoznato kao prva i jedinstvena adresa za nevladine organizacije, druge organe državne uprave i ostalu zainteresovanu javnost za upućivanje svih inicijativa, predloga i sugestija koje se odnose na rad i uslove u kojima djeluje NVO sektor u Crnoj Gori

Savjet za saradnju organa državne uprave i NVO od oktobra 2018. godine, kada je obrazovan, redovno i efikasno je vršio poslove koji se odnose na:

- praćenje primjene Strategije unapređenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija 2018–2020,
- davanje mišljenja o nacrtima propisa, odnosno strateškim i drugim dokumentima koji se odnose na rad i razvoj nevladinih organizacija u Crnoj Gori, u cilju unapređenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija,
- davanje mišljenja u vezi sa primjenom propisa, odnosno strateških i drugih dokumenata koji se odnose na rad i razvoj nevladinih organizacija u Crnoj Gori.

U izvještaju EK za Crnu Goru za 2020. godinu istaknuto je da su preduzeti dalji koraci ka unapređenju dijaloga o saradnji između javnih institucija i civilnog društva, te da je Savjet intenzivirao svoj rad.¹⁷

U cilju nesmetanog nastavka rada Savjeta u 2021. godini izmijenjena je Odluka o Savjetu za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija, čime je ista usklađena s novom Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave.

¹⁷ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/izvjestaj_mne_2020.pdf, str. 16.

Ključne novine odnose se na sljedeće:

- rad Savjeta je javan i materijali za raspravu, zaključci, mišljenja i zapisnici objavljuju se na internet stranici Savjeta,
- predsjednik Savjeta može, po potrebi, pozvati na sjednicu i lica koja nijesu članovi Savjeta, radi davanja stručnih mišljenja i objašnjenja,
- predsjednik Savjeta može, po potrebi, pozvati na sjednicu i predstavnike društveno ranjivih grupa kad Savjet razmatra pitanja koja se odnose na društveno ranjive grupe kojima ti predstavnici pripadaju i koja se tiču funkcionisanja i razvoja njihovih udruženja.

Funkcionisanje Savjeta umnogome je doprinijelo boljem dijalogu između organa uprave i NVO sektora, budući da značajan dio preporuka i zaključaka Savjeta bude uvažen i realizovan. Posebno je značajna struktura ovog tijela, koju čine predstavnici organa državne uprave na nivou državnog sekretara ili iz kategorije visokorukovodni kadar i predstavnici NVO.

Savjet je od svog osnivanja održao 11 sjednica, na kojima je razmatrao 20 tačaka dnevnog reda.

Međutim, trogodišnji mandat ovog tijela istekao je u septembru 2021. godine.

Kako bi se donijela nova Odluka o Savjetu, Ministarstvo je pripremlilo Nacrt odluke dobijenih predloga od strane prethodnih članova ovog tijela. U cilju inkluzivnog pristupa i dobijanja komentara od strane zainteresovane javnosti, Odluka je objavljena na sajtu Ministarstva. S obzirom na to da nije iskazan očekivani nivo interesovanja od strane zainteresovane javnosti, odlučeno da se o konceptu Savjeta – novog modela platforme saradnje organa državne uprave i NVO, raspravlja na javnoj raspravi. Takođe, tokom javne rasprave ovom ministarstvu nijesu dostavljeni komentari i sugestije u vezi sa sastavom, strukturom i funkcionisanjem Savjeta za saradnju između organa državne uprave i nevladinih organizacija.

Finansiranje aktivnosti nevladinih organizacija

Izmjenama Zakona o nevladinim organizacijama iz 2017. godine definisan je model finansiranja projekata/programa NVO iz državnog budžeta, ali i kofinansiranja projekata/programa podržanih iz fondova EU.

Izmjenama i dopunama gore navedenog Zakona potvrđena je strateška opredijeljenost Vlade za dalje unapređenje međusektorske saradnje i podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija. Povezivanje strateških ciljeva u oblastima od javnog interesa sa projektima koje sprovode nevladine organizacije otvara se mogućnost za kvalitetnu, efikasnu i učinkovitu implementaciju javnih politika, a istovremeno je i mehanizam za jačanje kapaciteta nevladinih organizacija, naročito u odnosu na finansijsku održivost. Takav pristup omogućava racionalnu raspodjelu javnih resursa, odnosno ulaganjem u projekte i programe NVO, sa manje sredstava, a sa ne manje kvaliteta, realizuju se aktivnosti koje će doprinijeti ostvarivanju benefita za prepoznate ciljne grupe određenih javnih politika. Podrška projektima i programima NVO ima uticaj i na tržište rada kroz podsticanje zapošljavanja.

Članom 32 Zakona propisano je da se za finansiranje projekata i programa NVO izdvaja najmanje 0,5% godišnjeg tekućeg budžeta Crne Gore, odnosno:

- najmanje 0,3% za oblasti od javnog interesa,
- 0,1% u oblasti zaštita lica sa invaliditetom,
- najmanje 0,1% za kofinansiranje i međufinansiranje projekata i programa NVO podržanih iz EU fondova.

Inkluzivnost nevladinih organizacija u definisanju prioriteta, partnerstvo u implementaciji javnih politika i transparentnost temeljni su principi novog modela finansiranja. Obaveznim konsultacijama NVO o sadržaju sektorske analize i otvorenosti procesa planiranja i raspodjele sredstava iskazuje se odgovornost prema trošenju budžetskih sredstava, povećava se otvorenost rada državnih organa, ali i povjerenje građana u rad javne uprave i nevladinih organizacija.

Objedinjena baza podataka o projektima i programima NVO finansiranih iz javnih izvora izrađena je u februaru 2019. Platforma www.finansiranjenvo.me izrađena je na osnovu javno dostupnih podataka i sadrži podatke o projektima koji su podržani kroz institucionalni okvir od 2009. godine do danas. Baza je dostupna i na Portalu otvorenih podataka <https://data.gov.me/>.

Od početka primjene novog modela finansiranja projekata i programa NVO (2018–2020) ukupno je finansirano 904 nacionalnih projekata i programa NVO u iznosu od 12.722.516,85 eura.¹⁸

GODINA	RASPODIJELJENA SREDSTVA	BROJ FINANSIRANIH PROJEKATA/ PROGRAMA
2018.	4.245.316,83 EUR	260
2019.	4.006.738,22 EUR	318
2020.	4.470.461,80 EUR	326

Uredbom o postupku i načinu kofinansiranja projekata i programa nevladinih organizacija podržanih iz fondova Evropske unije („Sl. list Crne Gore“ br. 64/18), propisano je da se sredstva obezbjeđuju u iznosu do 100% ugovorom utvrđenog obaveznog učešća nevladine organizacije na projektima i programima za koje je podniet zahtjev za kofinansiranje, a koja se realizuju u tekućoj godini. Sredstva se raspodjeljuju za projekte za koje je podnesen zahtjev u skladu sa uslovima iz javnog konkursa, sve do utroška iznosa utvrđenog Zakonom u ovu namjenu. Obezbeđivanje kofinansirajućeg dijela potrebnog za realizaciju projekata ili programa važno je zbog što bolje apsorpcije EU fondova od strane NVO u oblastima od važnosti za pristupanje Crne Gore EU. Istovremeno, kofinansiranjem projekata iz budžeta smanjuje se opterećenje nevladinih organizacija u vezi sa obezbjeđivanjem potrebnih sredstava, posebno imajući u vidu da je akumulacija sredstava iz različitih izvora za veliki broj NVO veliki izazov.

GODINA	IZNOS OPREDIJELJENIH SREDSTAVA ZA KOFINANSIRANJE	BROJ KOFINANSIRANIH PROJEKATA /PROGRAMA
2018.	852.273,04 EUR	48
2019.	910.737,43 EUR	23
2020.	1.000.325,20 EUR	48

¹⁸ Analitički izvještaj o finansiranju projekata NVO u 2020. godini, MJUDDM, decembar 2021.

Kroz dosadašnju implementaciju konkursa, kofinansiranje EU projekata i programa se pokazalo kao uspješan i jednostavan mehanizam podrške nevladinim organizacijama.

U skladu sa Zakonom o NVO potrebno je posebnim podzakonskim aktom definisati kriterijume i postupak za međufinansiranje EU projekata koje realizuju NVO. Za realizaciju ovog postupka nije definisan institucionalni okvir za sprovođenje postupka međufinansiranja. Sredstva za međufinansiranje EU projekata predstavljaju dio istih koje se raspodjeljuju za kofinansiranje EU projekata i programa, ali za tu namjenu nije bilo moguće vršiti raspodjelu.

U nastavku je tabela o raspodjeli sredstava nevladinim organizacijama u 2020. godini, iz koje proizilazi da se za projekte i programe nevladinim organizacijama raspodjeljuju sredstva i mimo Zakona o nevladinim organizacijama. Naime, nevladinim organizacijama se raspodjeljuju sredstva i shodno određenim sektorskim politikama u oblasti zapošljavanja, zdravlja, manjinskih prava i sloboda, poljoprivrede i zaštite i spašavanja itd. (Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti „Sl. list CG“, br. 24/2019 od 22. 4. 2019; Zakon o manjinskim pravima i slobodama „Službeni listu RCG“, br. 31/2006, 51/2006 – Odluka US RCG, 38/2007, 2/2011, 8/2011 – ispravka i 31/2017; Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju „Službeni list CG“, br. 56/2009, 18/2011 – drugi zakon, 40/2011 – drugi zakon, 34/2014, 1/2015, 30/2017 i 51/2017 – drugi zakon i 59/2021, Zakon o zaštiti i spašavanju „Službeni list CG“, br. 13/07, 32/11, 54/16 i 146/21, kao i Sporazum između Ministarstva zdravlja i Globalnog fonda za sidu, tuberkulozu i malariju itd.).

Opredijeljeno	Raspodijeljeno od ukupno uplaćenog iznosa u skladu sa zakonom o NVO		Razlika – iznos sredstava koji nije raspodijeljen	Raspodijeljeno po drugom osnovu	Ukupno uplaćeno (raspodijeljeno) NVO u 2020. g.
	Uk. raspodijeljeno NVO od uplaćenog iznosa	Kofinansiranje			
5.001.625,99 €	3.606.327,56 €	864.134,24 €			
	4.470.461,80 €		531.164,19 €	1.583.608,34 €	6.054.070,14 €

Međutim, iako je model finansiranja uveden izmjenama Zakona o NVO 2018. godine donio pozitivne promjene u strateškoj orijentaciji javnog finansiranja NVO, primjena pokazuje da on ima izazova u primjeni u praksi i da se uvođenjem raznih novih, dodatnih obaveza, rokova i procedura nije dovoljno vodilo računa o raspoloživim kapacitetima organa državne uprave. Kao rezultat toga, u sprovođenju godišnjih konkursa dolazi do kašnjenja, a u pojedinačnim slučajevima se propisane procedure i ne poštuju striktno. Model takođe odstupa od dobrih EU praksi. Istovremeno, ostaje pitanje da li ima smisla da Zakon o NVO tako precizno reguliše proceduru finansiranja NVO i da li bi za to više odgovarao podzakonski akt koji omogućava bržu intervenciju u slučaju uočavanja problema u implementaciji.

Dodatni izazov predstavlja i nedostatak dugoročnog i strateškog planiranja saradnje države sa nevladinim sektorom. Izmjenama Zakona o NVO 2018. godine uvedeno je samo kratkoročno planiranje takve saradnje. Zakon predviđa godišnje određivanje prioriteta oblasti za javno finansiranje. S druge strane, dugoročno i srednjoročno postavljanje prioriteta i ciljeva u vezi sa nevladinim sektorom za sada nije normirano. Uglavnom ne postoji ni u praksi, bar ne u svim oblastima gdje bi to bilo neophodno, tj. u oblastima u kojima nevladin sektor igra ili bi imalo smisla da igra ulogu važnog partnera države. Ovakvo višegodišnje strateško planiranje, kojim se postavljaju

ciljevi i indikatori za saradnju sa NVO za pet-sedam godina unaprijed, imalo bi smisla u oblastima u kojima je uloga NVO značajna. Strateški ciljevi, indikatori, prioriteti mogu biti definisani u nezavisnim strateškim dokumentima (tj. dokumentima koji se bave isključivo ulogom NVO u određenoj oblasti), ali mogu biti i dio širih sektorskih strategija.

Jedna od posljedica nedostataka u postojećem planskom okviru jeste da je postojeća državna podrška aktivnostima NVO isključivo kratkoročna. To u velikoj mjeri ograničava strateški razvoj NVO sektora i njegovih programa za javno dobro, jer ne može računati na održivost. Što je posebno problematično kada je u pitanju pružanje usluga korisnicima čije su potrebe trajne, kao što su osobe sa invaliditetom. Ne postoji zagarantovana održivost takvih usluga na koje korisnici mogu da računaju. Ili praktično rečeno: usluga personalne asistencije koju pružaju nevladine organizacije garantovana je samo za godinu dana, a šta će biti u narednim godinama, nije predviđeno.

Dodatni problem u oblasti strateškog planiranja saradnje države i NVO, a samim tim i finansiranja NVO, predstavlja nedostatak sistematskog praćenja razvoja NVO i sistematskog mjerenja efekta javnog finansiranja nevladinih organizacija. Što se tiče sistematskog praćenja razvoja NVO, država vodi registar NVO i portal sa podacima o javnom finansiranju, a NVO moraju da podnose i godišnje izvještaje Poreskoj upravi, koji sadrže različite finansijske informacije o prihodima, rashodima i podatke o broju zaposlenih, ali ove baze podataka nijesu interoperabilne. Istovremeno, niko sistemski statistički ne obrađuje postojeće podatke, što je posljedica činjenice da država još uvijek nije prepoznala potrebu za sistematskim praćenjem razvoja nevladinog sektora, koje bi podrazumijevalo unaprijed definisane pokazatelje razvoja i metode praćenja i periodičnost. Tako npr. ne postoje godišnji izvještaji o stanju u sektoru koji bi dali uporedni pregled trendova i pomogli u procjeni sprovedenih državnih mjera i planiranju novih, dodatnih. Međunarodno prihvaćeni indikatori uključuju, između ostalih, broj NVO po glavi stanovnika, obim godišnjih prihoda u odnosu na BDP, procenat zaposlenih u odnosu na radno sposobno stanovništvo, procenat prihoda iz javnih izvora itd. Sistematsko praćenje razvijenosti sektora omogućilo bi i međunarodna poređenja i na taj način dalo objektivniju sliku razvijenosti crnogorskog nevladinog sektora, koja bi stoga takođe pružila uvid i u to gdje su njegove stvarne potrebe i kakva mu je podrška potrebna.

Dodatni problem predstavlja i mjerenje efekta javnog finansiranja NVO. Iako je Zakonom o nevladinim organizacijama propisana kontrola namjenskog korišćenja sredstava dodijeljenih nevladinim organizacijama i pripremanje godišnjeg izvještaja Vladi o finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija, koji treba da sadrži podatke o projektima i programima za koje su sredstva dodijeljena, u praksi se ovaj monitoring fokusira na rezultate (outputs), a ne na efekte (outcomes) javnog finansiranja, u smislu pozitivnih promjena, postizanja strateških ciljeva države, poboljšanja kvaliteta života građana Crne Gore itd. Efikasnost javnog finansiranja nevladinog sektora stoga trenutno nije stvarno mjerljiva, što za posledicu ima i sumnje u njegovu opravdanost.

Uključivanje NVO u kreiranje javnih politika

U cilju jačanja participativne demokratije u proteklom periodu su poboljšani standardi i mehanizmi za javne konsultacije, ali i njihovu primjenu i nadzor. Ministarstvu javne uprave povjerena je nova nadležnost za praćenje kvaliteta sprovođenja javnih konsultacija u pripremi zakona i strategija. U cilju uspješne primjene iste, izrađene su Smjernice za praćenje kvaliteta sprovođenja javnih rasprava u pripremi zakona i strategija u Crnoj Gori.

Ujedno, uloženi su posebni naponi, ne samo da se obezbijedi jednostavna tehnička usklađenost prakse sa Uredbom o izboru predstavnika NVO u radnim tijelima organa javne uprave i sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i strategija, već i da se promovišu benefiti javnih konsultacija, a

posebno osnaživanje građana za veću participaciju u ovim postupcima. U tom cilju je unaprijeđen i servis eParticipacije.

Pripremljena je i Metodologija za praćenje i izvještavanje o primjeni Uredbe i Metodologija za mjerenje uticaja javnih konsultacija na javne politike, čime je značajno unaprijeđen mehanizam praćenja i evaluacije javnih konsultacija.

Do 2020. godine objavljeno je šest godišnjih izvještaja o primjeni zakonodavnog okvira koji reguliše proces kreiranja politika. Ti izvještaji ipak, bez obzira na brojne aktivnosti u vezi sa poboljšanjem procesa konsultacija (smjernice, obuke, izmjene Poslovnika o radu Vlade i slično), ukazuju na nedosljedno poštovanje važećih standarda i pravila za uključivanje javnosti i nevladinih organizacija u pripremu propisa i politika. Tako prema Izvještaju o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i kvalitetu sprovedenih javnih rasprava u pripremi zakona i strategija za 2020. godinu¹⁹ najveći izazovi ostaju pravovremeno objavljivanje javnih rasprava i informisanje svih o započetim javnim raspravama, objavljivanje izvještaja RIA zajedno sa nacrtom zakona ili strategije, kao i potreba da se unaprijedi kvalitet izvještaja organa o rezultatima konsultacija, u cilju ne samo ispunjenja standarda već i povećanja kvaliteta komunikacije uprave i učesnika konsultacija. Prema izvještaju, Vlada Crne Gore je u 2020. godini utvrdila 40 predloga zakona, od čega je samo za 21 sprovedena javna rasprava, dok je proces javnog konsultovanja u početnoj fazi pripreme sproveden za samo tri zakona. Od osam strategija i programa koji su pripremani, samo za jednu strategiju je sproveden proces javnog konsultovanja u početnoj fazi pripreme, a za dvije je sprovedena javna rasprava. Za četiri strategije i jedan program nijesu sprovedeni postupci javnog konsultovanja u početnoj fazi pripreme i javne rasprave. Pored toga, u 2020. godini većina ministarstava nije objavila spisak zakona o kojima će se sprovoditi javna rasprava, a od 15 objavljenih javnih poziva za učešće u javnoj raspravi o nacrtu teksta zakona, objavljeno je samo šest analiza procjene uticaja propisa (RIA obrazac) – što je 40%.

Dodatno, prema Uredbi o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija („Sl. list CG“, br. 041/18), izvještaj o sprovedenim javnim konsultacijama dostavlja se u roku od sedam dana od završetka roka za dostavljanje predloga i sugestija, dok se izvještaj s javne rasprave priprema u roku od 15 dana od isteka vremena trajanja javne rasprave. Međutim, ne postoji sistemsko rješenje kroz koje bi zainteresovana javnost mogla dostavljati predloge za bilo koji krovni i sektorski strateški dokument ili zakon ili njihove djelove i da u realnom vremenu prati dalju proceduru, bez odugovlačenja i čekanja na odgovor. U izvještaju o napretku Crne Gore za 2019. godinu navodi se da je „u praksi za javnu raspravu potrebno bolje planiranje, transparentnost i otvorenost prema sugestijama organizacija civilnog društva kako bi javne rasprave bile suštinski inkluzivnije“, što ujedno dovodi do nedovoljnog povjerenje građana u transparentnost i učinkovitost javne uprave.

Rezultat je da se ne koriste portali ePeticija i eParticipacija. Tokom 2019. i 2020. godine preko portala eParticipacija dat je samo po jedan komentar na nacрте propisa, a u 2021. godini data su četiri komentara. Za sistem ePeticija zabrinjava činjenica da po posljednjem presjeku stanja, iz decembra 2021. godine, od 58 peticija podnijetih u periodu od decembra 2020. do decembra 2021. godine, 29 je kandidovano, od kojih: tri – izglasane, četiri – nijesu izglasane, dvije – prihvaćene (stavljena na

¹⁹ Izvještaj o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i kvalitetu sprovedenih javnih rasprava u pripremi zakona i strategija za 2020. godinu, MJUDDM, 2021.

glasanje), 20 – odbijeno. **Od devet peticija koje su stavljene na glasanje, tri su izglasane, sa preko 3000 glasova građana.**

Izazovi koji trenutno postoje u korišćenju ovog servisa:

1. Ministarstva nijesu dovoljno ažurna u postupanju sa peticijama, tako da je najveći broj peticija i dalje u statusu „Kandidovano“, i to 29 od ukupno 58 podnijetih peticija. To znači da o ovim peticijama nije raspravljano u okviru ministarstava, odnosno građani nijesu dobili povratne informacije;
2. Ministarstva u pojedinim slučajevima odbijaju e-peticije uz različita obrazloženja, iako odbijanje nije uvijek u skladu sa Pravilima portala, koja je usvojila Komisija, a koja su javno objavljena;
3. Određeni broj peticija odnosi se na istu inicijativu, odnosno dolazi do ponavljanja naziva ili teme elektronskih peticija. Naime, uočeno je da je jedna peticija sa istom temom i predlozima podnijeta više puta. Ipak, trebalo bi da ministarstva odgovore na svaku podnijetu peticiju;
4. Peticije često odslikavaju neki trenutni društveni izazov i kao takve često zahtijevaju hitan odgovor institucija, mnogo kraći nego što to obezbjeđuju rokovi definisani pravilima portala;
5. Još uvijek nijesu sva ministarstva imenovala lica za postupanje sa peticijama;
6. Komisija koja je formirana na osnovu zaključka Vlade ima nadležnost samo da validira reklamiranu peticiju odnosno da je uputi nadležnom resoru;
7. Iako tehnička platforma podržava podnošenje peticija na lokalnom nivou, potrebno je tek realizovati aktivnosti na implementaciji ovog servisa.

Zbog svega navedenog građani gube povjerenje u sistem ePeticija.²⁰

U cilju unapređenja saradnje Vlade i organizacija civilnog društva (OCD), Vlada je uključila predstavnike OCD, uključujući i predstavnike NVO, u pregovaračku strukturu za članstvo u Evropskoj uniji, kako bi osigurala transparentnost i još jednom pokazala da proces evropske integracije pripada svim crnogorskim građanima. Samim tim, Crna Gora je postala prva država koja je u sastav svoje pregovaračke strukture uključila predstavnike NVO sektora.

Vlada je 2018. donijela odluku da u značajnoj mjeri racionalizuje broj članova radnih grupa u pregovaračkoj strukturi u cilju povećanja kvaliteta i njihove efikasnosti, pa je broj članova koji je iznosio blizu 1.400 svela na oko 900, tom prilikom ne smanjujući broj članova iz OCD. Tako danas gotovo trećinu članova radnih grupa čine predstavnici OCD. Tim potezom, proces integracije je otvoren za sve predstavnike civilnog društva kroz njihovo direktno učešće u radnim grupama za pregovore, te su pojedine OCD uključene naknadno u proces pregovaranja na njihov zahtjev. Civilni sektor danas ima predstavnike u 29 od 33 radne grupe. Ipak, primjetni su slučajevi da neki predstavnici NVO rijetko prisustvuju sastancima radne grupe za koju su izabrani. U odnosu na prosjek učešća na sastancima radnih grupa, manje od polovine ukupnog broja predstavnika NVO sektora odaziva se na poziv za sastanak. Uzroci ovakvom stanju prepoznati su u ograničenim kapacitetima OCD-a, kao i u određenom zamoru zbog dužine trajanja pregovaračkog procesa.

Svi članovi radnih grupa uživaju jednak status, što je utvrđeno i poslovnikom o radu radnih grupa, koji ravnopravno usvajaju svi članovi. Kancelarija za evropske integracije je, u cilju bolje transparentnosti rada radnih grupa, kao važnih stručnih adresa pregovaračkog procesa, od septembra 2019. na svom sajtu počela objavljivati zapisnike sa svih sjednica radnih grupa za

²⁰ Informacija o funkcionisanju portala „Glas građana – ePeticije“, decembar 2021, str. 10–11.

pregovore. Na taj način je rad pregovaračke strukture vidljiv po dubini, a opštoj zainteresovanoj javnosti dostupan u realnom vremenu.

U cilju unapređenja saradnje sa nevladinim sektorom u oblasti Instrumenta pretpristupne podrške, Kancelarija za evropske integracije je tokom prethodnih godina, putem javnih poziva upućenim NVO sektoru, uključila NVO predstavnike u proces programiranja i u proces nadgledanja primjene IPA instrumenta, a formirane su sektorske radne grupe za svaki od IPA sektora. Na osnovu podataka dobijenih od strane Ministarstva evropskih poslova, predstavnici nevladinih organizacija su uključeni u radne grupe za programiranje IPA III (za oblast vladavine prava, temeljna prava i demokratija, kao i konkurentnost i inkluzivni rast), IPA nadgledne odbore (sektor demokratije i upravljanja, sektor vladavine prava i temeljna prava, sektor životne sredine i klimatske akcije, sektor saobraćaja, sektor konkurentnosti i inovacije, sektor obrazovanja, zapošljavanja i socijalne politike i sektor poljoprivrede i ruralnog razvoja).

Osim u radne grupe za pristupne pregovore, predstavnici NVO-a su uključeni i daju značajan doprinos procesima evropskih integracija. U tom kontekstu, pružili su značajan doprinos izradi ključnog strateškog dokumenta Strategije informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore EU 2019–2022, i učestvuju u njenoj implementaciji.

Na toj liniji, aktivno participiraju u Operativnom tijelu za sprovođenje Strategije informisanja (tri predstavnika NVO) i Konsultativnom tijelu za praćenje sprovođenja Strategije informisanja (četiri predstavnika NVO).

Takođe, Kancelarija za evropske integracije redovno je organizovala godišnje konsultacije sa NVO predstavnicima u cilju predstavljanja prioriteta godišnjeg programiranja i akcija obuhvaćenih planiranim godišnjim akcionim programima.

Pored radnih grupa, veliki je značaj funkcionisanja Zajedničkog konsultativnog odbora između Crne Gore i EU, osnovanog na osnovu člana 124 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koji omogućava predstavnicima OCD u Crnoj Gori da u kontinuitetu sarađuju i razmjenjuju iskustva sa svojim kolegama iz EU, doprinose implementaciji obaveza iz procesa stabilizacije i pridruživanja, kao i pregovaračkog procesa s EU. Tako pored predstavnika Privredne komore, Unije poslodavaca i dva sindikalna udruženja, u radu ZKO učestvuju i predstavnici dvije nevladine organizacije iz Crne Gore, a učešće svih članova Odbora finansijski je podržano od strane Vlade Crne Gore. Na ovaj način Vlada namjerava da dodatno podstakne i omogući bolju saradnju crnogorskih OCD s predstavnicima Evropskog ekonomskog i socijalnog savjeta. Od uspostavljanja ovog tijela u oktobru 2012. g., održano je trinaest sastanaka, ali NVO predstavnici nijesu dovoljno aktivni.

Razvijenost NVO sektora i kapaciteti NVO za saradnju sa državom

Glavna statistika o NVO sektoru i međunarodno poređenje

U Crnoj Gori je 1. decembra 2021. godine registrovano 6314 nevladinih organizacija. Najveći broj registrovanih organizacija aktivan je u oblasti kulture, zaštite ljudskih i manjinskih prava, umjetnosti, institucionalnog i vaninstitucionalnog obrazovanja, poljoprivrede i socijalne i zdravstvene zaštite.

Prema dostavljenim godišnjim izvještajima²¹, ukupni prihodi crnogorskih NVO u 2020. godini iznosili su 34,7 miliona eura, a zapošljavale su ukupno 1.458 ljudi. Višegodišnji trend je pozitivan. Od 2016. godine, kada su iznosili 24,8 miliona, ukupni prihodi su povećani za čak 40%. Slično je visok i rast broja zaposlenih. Od 2016. godine ukupan broj svih zaposlenih u NVO povećan je za 38%.

GODINA	UKUPNI PRIHODI (EUR)	BROJ ZAPOSLENIH
2016.	24.859.982,00	982
2017.	29.019.507,00	1118
2018.	31.803.656,00	1315
2019.	42.214.734,00	1366
2020.	34.776.121,00	1458

Međutim, u komparativnom smislu – prema utvrđenim međunarodnim pokazateljima – crnogorski NVO sektor ostaje relativno nerazvijen. Jedan od najvažnijih međunarodno utvrđenih pokazatelja razvijenosti nevladinog sektora jeste koliko radne snage zapošljava u odnosu na ukupan broj zaposlenih u zemlji. Prema podacima Uprave za statistiku, ukupan prosječan broj zaposlenih u Crnoj Gori u 2020. godini iznosio je 176.693. Shodno podacima dobijenim od strane relevantnih institucija, utvrđeno je da je učešće zaposlenih u nevladinim organizacijama 0,8%. Prema najnovijoj većoj međunarodnoj komparativnoj analizi Univerziteta Džons Hopkins²², taj udio u globalnom prosjeku iznosi 3,3%. U SAD, na primjer, nevladin sektor zapošljava 6,2% svih zaposlenih, u Francuskoj 5,9%, u Njemačkoj 3,7%, u Austriji 2,2% i u Mađarskoj 1,7%.

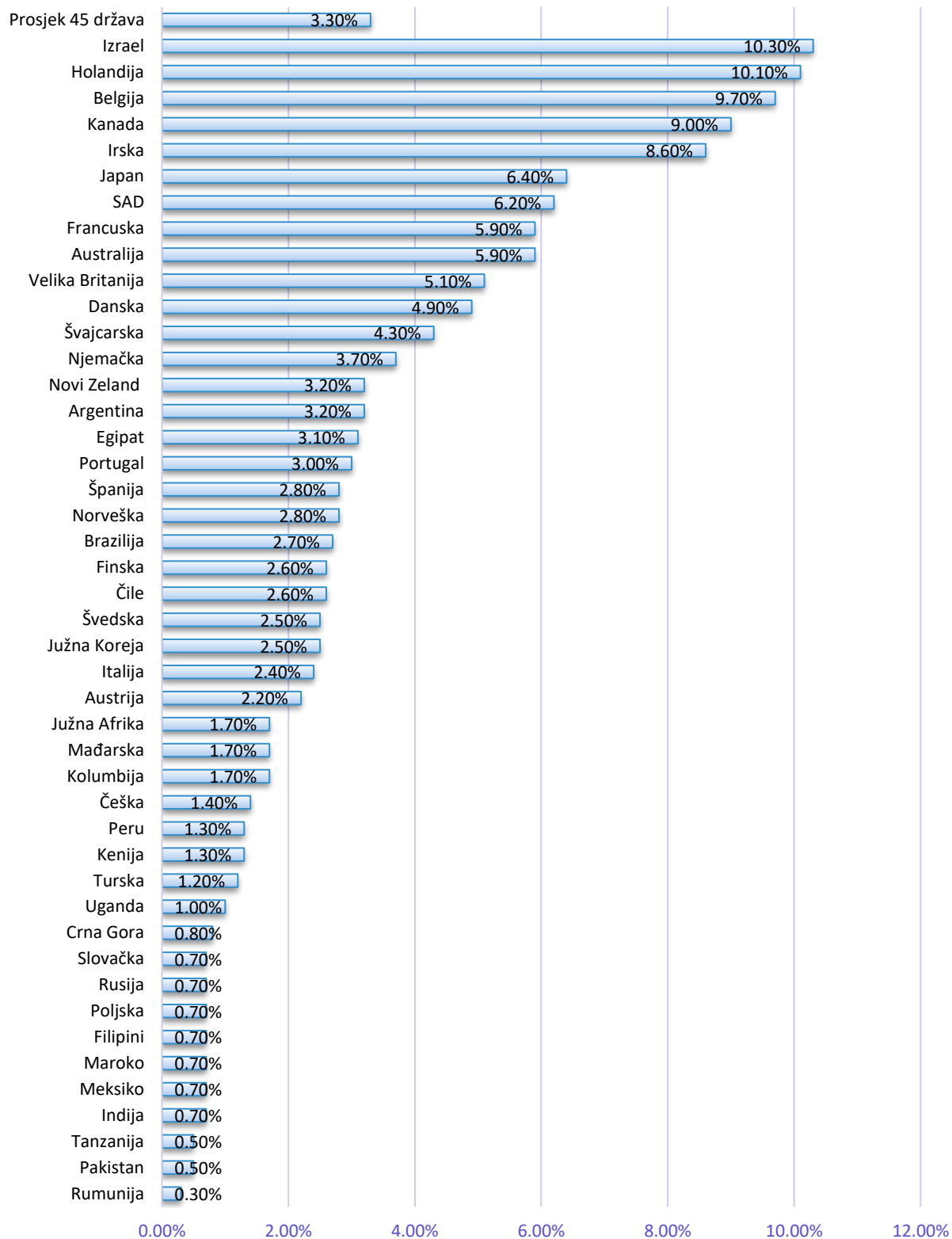
Uredni pregled učešća zaposlenih u NVO u odnosu na ukupan broj zaposlenih²³:

²¹ Podaci se baziraju na podacima Uprave prihoda i carina Crne Gore i obuhvataju podatke za 4322 NVO koje su Upravi dostavile godišnji izvještaj za 2020. godinu.

²² Civil society paid and volunteer workforce as a percent of Economically Active Population (EAP), Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2017, http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2021/11/Comparative-Data-Tables-2017_11.4.2021.pdf.

²³ Izvor: Civil society paid and volunteer workforce as a percent of Economically Active Population (EAP), Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

Učešće zaposlenih u NVO u odnosu na ukupan broj zaposlenih



Prema podacima Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, država već nekoliko godina finansira radna mjesta u nevladinom sektoru; i to u okviru programa javnog rada, osposobljavanja za samostalan rad i rad sa poslodavcima. U periodu 2017–2021, 480 NVO je bilo uključeno u ove programe i subvencionisano je 2535 radnih mesta. U 2020. godini ukupan iznos takve podrške bio je 586.674,64 eura, a u 2021. godini 793.971,74 eura.

PROGRAMI JAVNOG RADA	BROJ KORISNIKA PROGRAMA (NVO)	BROJ UČESNIKA PROGRAMA (RADNIH MJESTA)	OPREDIJELJENA SREDSTVA U €	PROCENTUALNO UČEŠĆE NVO U UKUPNO OPREDIJELJENIM SREDSTVIMA ZA PROGRAM
2021.	78	409	701.973,94	71,34%
2020.	88	361	482.943,19	63,58%
2019.	70	374	522.893,86	76,96%
2018.	96	651	926.744,50	55,76%
2017.	114	613	489.533,50	59,51%
2017–2021.	446	2.408	2.422.115,05	

PROGRAMI OSPOBLJAVANJA ZA SAMOSTALAN RAD	BROJ KORISNIKA PROGRAMA (NVO)	BROJ UČESNIKA PROGRAMA (RADNIH MJESTA)	OPREDIJELJENA SREDSTVA U €	PROCENTUALNO UČEŠĆE NVO U UKUPNO OPREDIJELJENIM SREDSTVIMA ZA PROGRAM
2021.	8	27	66.403,80	9,64%
2020.	10	37	80.801,34	14,80%
2019.	4	15	33.362,10	6,00%
2018.	0	0	0,00	0
2017.	0	0	0,00	0
2017–2021.	22	79	180.567,24	

PROGRAMI OSPOBLJAVANJA ZA RAD KOD POSLODAVCA	BROJ KORISNIKA PROGRAMA (NVO)	BROJ UČESNIKA PROGRAMA (RADNIH MJESTA)	OPREDIJELJENA SREDSTVA U €	PROCENTUALNO UČEŠĆE NVO U UKUPNO OPREDIJELJENIM SREDSTVIMA ZA PROGRAM
2021.	1	10	25.594,00	3,72%
2020.	6	21	22.930,11	8,4%
2019.	5	17	18.905,19	6,8%
2018.	0	0	0,00	0
2017.	0	0	0,00	0
2017–2021.	12	48	67.429,30	

SVI PROGRAMI	BROJ KORISNIKA PROGRAMA (NVO)	BROJ UČESNIKA PROGRAMA (RADNIH MJESTA)	OPREDIJELJENA SREDSTVA U €	PROCENTUALNO UČEŠĆE NVO U UKUPNO OPREDIJELJENIM SREDSTVIMA ZA PROGRAME
2021.	87	446	793.971,74	27,93
2020.	104	419	586.674,64	24,65
2019.	79	406	575.161,15	21,31
2018.	96	651	926.744,50	29,78
2017.	114	613	489.533,50	26,16
2017-2021.	480	2.535	3.372.085,53	

Međutim, treba istaći da je riječ o programima koji su usmjereni na potrebe grupa nezaposlenih lica, a te potrebe se ne poklapaju nužno sa kadrovskim potrebama nevladinih organizacija i ne doprinose nužno većoj profesionalizaciji sektora, jer to i nije njihov cilj. Posebni podsticaji za zapošljavanje u nevladinom sektoru do sada nijesu uvedeni. Država takođe ne poznaje konkretne finansijske programe sa kojima bi se sistematski i fokusirano promovisala profesionalizacija nevladinog sektora, bez obzira na to što, kako pokazuje iskustvo iz inostranstva, od profesionalizacije i dovoljnih ljudskih resursa bitno zavisi kvalitet njegovih programa i servisa, a samim tim i sposobnost saradnje sa državom u služenju građanima.

U prethodnoj strategiji u uvodu je navedeno da „*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. 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.*“ Sudeći po dostupnim podacima i informacijama prikupljenim u fokus grupama organizovanim u okviru pripreme strategije, situacija se do sada nije značajnije promijenila. Većina organizacija su i dalje male, tehnički loše opremljene, a kontinuitet njihovih aktivnosti i dalje uveliko varira zbog nedostatka finansijskih sredstava i samih kratkoročno finansiranih projekata (javno i opštinsko finansiranje, uprkos uvođenju novog modela javnog financiranja, nastavlja da bude samo kratkoročno). Tako npr. Izvještaj za Crnu Goru 2020. u okviru Matrice za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva konstatuje da manje i mlađe organizacije često nemaju dovoljne i adekvatne kapacitete za pripremu projektne dokumentacije za javne tendere, pa nijesu posebno uspješne.²⁴ U istom izvještaju se takođe navodi da se sa modelom decentralizovanog finansiranja, koji je uveden 2018. godine, pojavio problem tzv. sveobuhvatnih organizacija, odnosno organizacija koje imaju iskustva u dobijanju javnih sredstava i apliciraju u dobijanju tendere u svim tenderskim oblastima, što dodatno ograničava mogućnosti manjih organizacija za uspješno apliciranje i

²⁴ Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development, Country Report for Montenegro 2021, CRNVO, Podgorica 2021, https://crnvo.me/wp-content/uploads/2021/09/63-2-Montenegro-Country-Report-2020_FINAL.pdf, str. 28.

istovremeno stvara oligopole u oblasti javnih sredstava za NVO.²⁵ U istom izvještaju se takođe navodi da je jedna od najnerazvijenijih oblasti kada su u pitanju NVO pružanje usluga.²⁶ To znači da su crnogorske NVO mnogo razvijenije u oblasti zastupanja nego u pružanju pomoći i usluga građanima. Ovo je, između ostalog, posljedica i spoljne donatorske politike, jer je u prošlosti većina donatorske pomoći bila usmjerena na programe i aktivnosti koji se bave procesima demokratizacije i EU integracija, odnosno programe koji se odnose na reformu javnog prava, vladavinu prava, transparentnost i antikorupciju, a u znatno manjoj mjeri u npr. socijalne usluge, rad sa osjetljivim grupama, zaštitu životne sredine i dr. To ne znači da ovakve donatorske politike nijesu korisne, nego samo objašnjava zašto su odnosi u crnogorskom nevladinom sektoru suprotni odnosima u zemljama EU. Naime, u zemljama EU jezgro i najjači i najrazvijeniji dio nevladinog sektora – po veličini, prihodima, broju zaposlenih itd. – po pravilu predstavljaju organizacije koje se prvenstveno bave uslugama za građane, a ne zagovaranjem, dok su u Crnoj Gori najrazvijenije zagovorničke organizacije.

Navedene nalaze potvrđuju i podaci iz dostavljenih godišnjih izvještaja NVO. Od 4.322 organizacije koje su dostavile godišnji izvještaj za 2020. godinu, čak 3.686 ili 85 odsto imalo je godišnje prihode manje od 5.000 eura i samo 147 odn. 3,5% više od 50.000 eura. Od njih 147, iz Podgorice je bilo 95. Koncentracija u Podgorici je još veća u slučaju organizacija sa više od 100.000 i 500.000 eura godišnjih prometa. Od ukupno 74 organizacije sa više od 100.000 eura godišnjeg prometa, 56 je bilo iz Podgorice, a od devet NVO sa više od pola miliona eura prometa, čak sedam je u glavnom gradu.

PRIHODI 2020 (EUR)	BROJ NVO	OPŠTINA PODGORICA	OSTALE OPŠTINE
Niže od 5.000	3.686	1.429	2.257
5.000–10.000	177	76	101
10.001–50.000	312	154	158
50.001–100.000	73	39	34
100.001–500.000	65	49	16
Preko 500.000	9	7	2
	4.322	1.754	2.568

Kako crnogorski nevladin sektor komparativno zaostaje u razvijenosti, tako komparativno zaostaje i u saradnji sa državom. Jedan od glavnih međunarodno utvrđenih pokazatelja bliskosti saradnje države i NVO jeste udio budžetskih sredstava koje država izdvaja za saradnju sa NVO. Iz državnog budžeta za nevladine organizacije je u 2020. izdvojeno 6.640.744,78 EUR²⁷, što predstavlja 0,7% ukupnog tekućeg budžeta Crne Gore za tu godinu. U Velikoj Britaniji u 2020. NVO su iz državnog budžeta dobile 7,9 milijardi funti²⁸, što je 0,8% britanskog državnog budžeta za tu godinu. U Hrvatskoj su NVO 2018. godine, za koju je dostupan najnoviji izvještaj (iz 2020. godine), takođe dobile 0,8% državnog budžeta državnih (nacionalnih) sredstava (1.059.787.405,12 HRK ili 140.929.176,21

²⁵ *Idem*, str. 26.

²⁶ *Idem*, str. 40.

²⁷ Ovaj iznos uključuje 4.470.461,80 eura, koliko je raspodijeljeno u skladu sa Zakonom o nevladinim organizacijama, 1.583.608,34 eura koje su raspodijelili vladini organi po drugim zakonskim osnovama i 586.674,64 eura raspodijeljeno po programima aktivne politike zapošljavanja sa strane Zavoda za zapošljavanje.

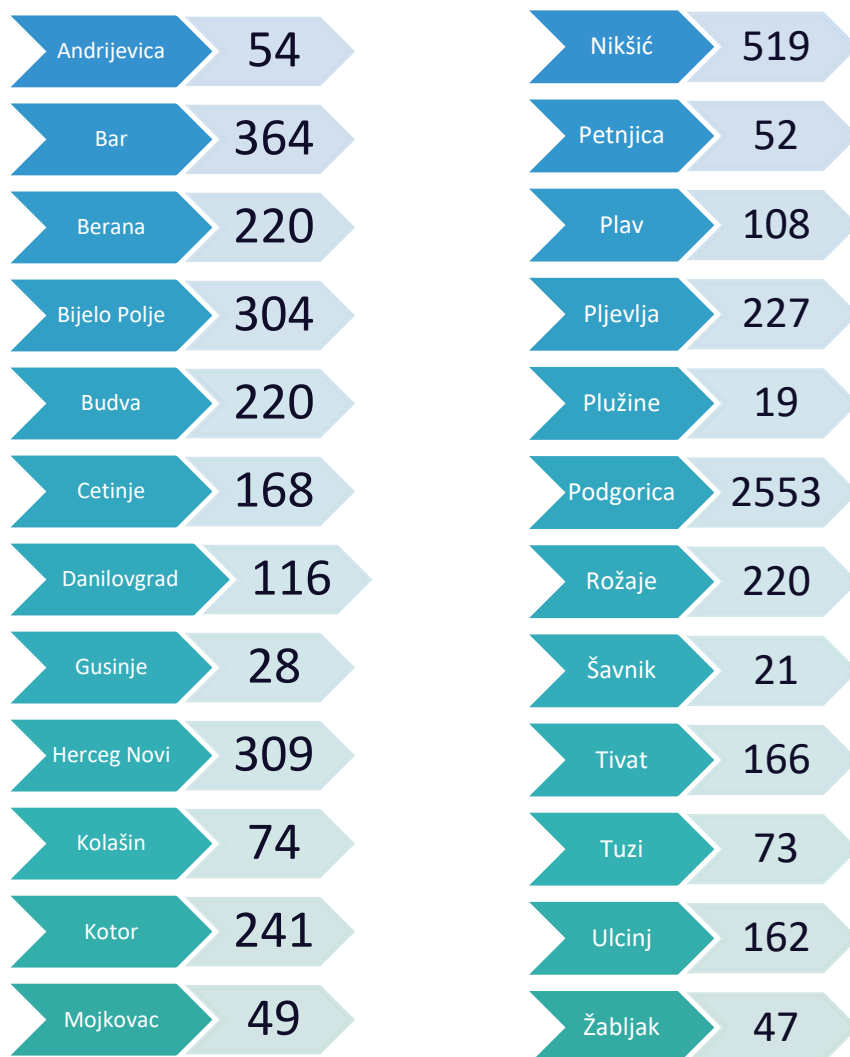
²⁸ UK Civil Society Almanac 2021, NCVO, <https://beta.ncvo.org.uk/ncvo-publications/uk-civil-society-almanac-2021/financials/>.

EUR).²⁹ U Sloveniji je, na primjer, procenat državnog budžeta za NVO u 2020. godini bio još veći. Nevladine organizacije su od državnih organa primile 202.561.423,98 eura ili 1,9% slovenačkog državnog budžeta.³⁰

Regionalna razvijenost NVO

Najveći broj nevladinih organizacija registrovan je u Podgorici, gdje djeluju i najveće organizacije.

Broj registrovanih NVO po opštinama:



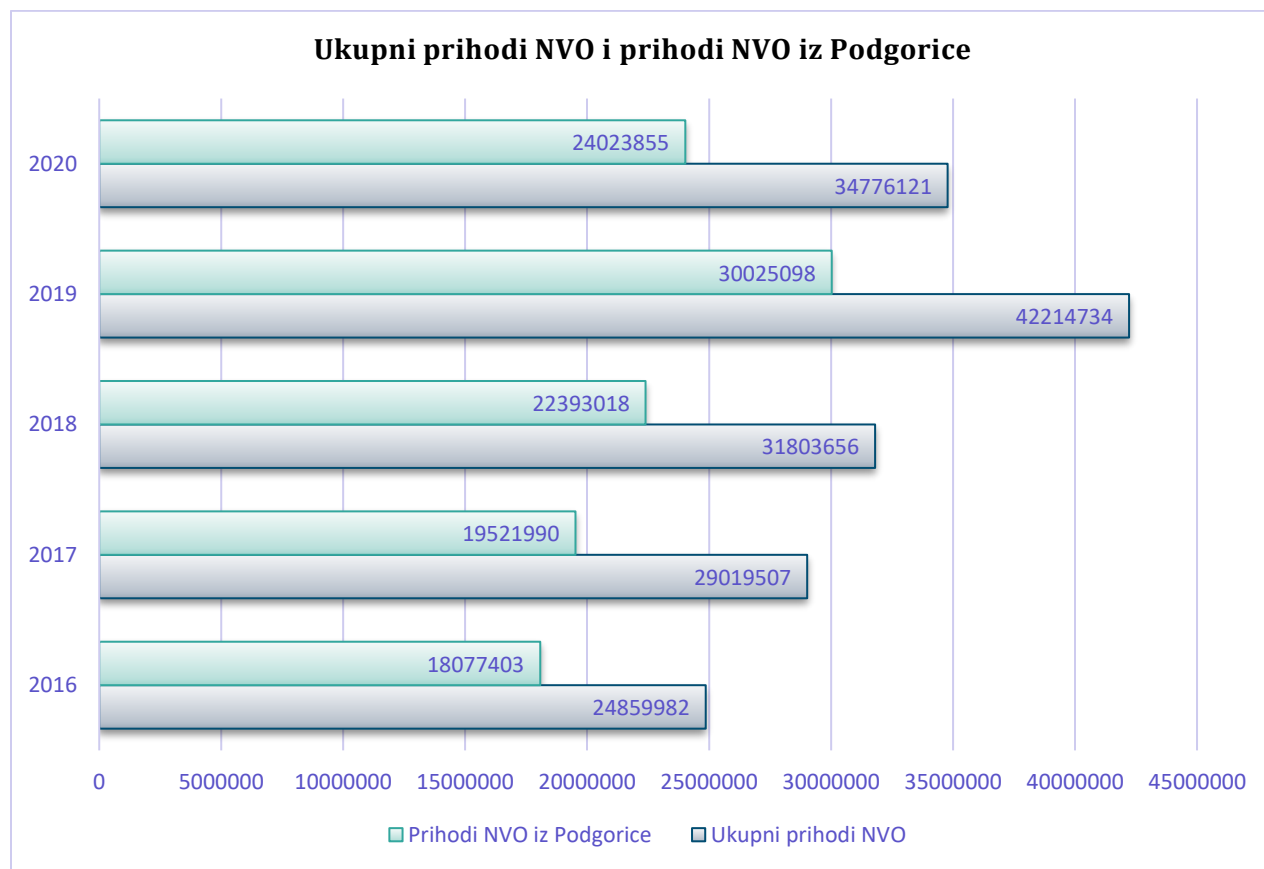
²⁹ Izvješće o financiranju projekata i programa organizacija civilnoga društva iz javnih izvora u 2018. godini, Ured za udruge Vlade RH, Zagreb 2020

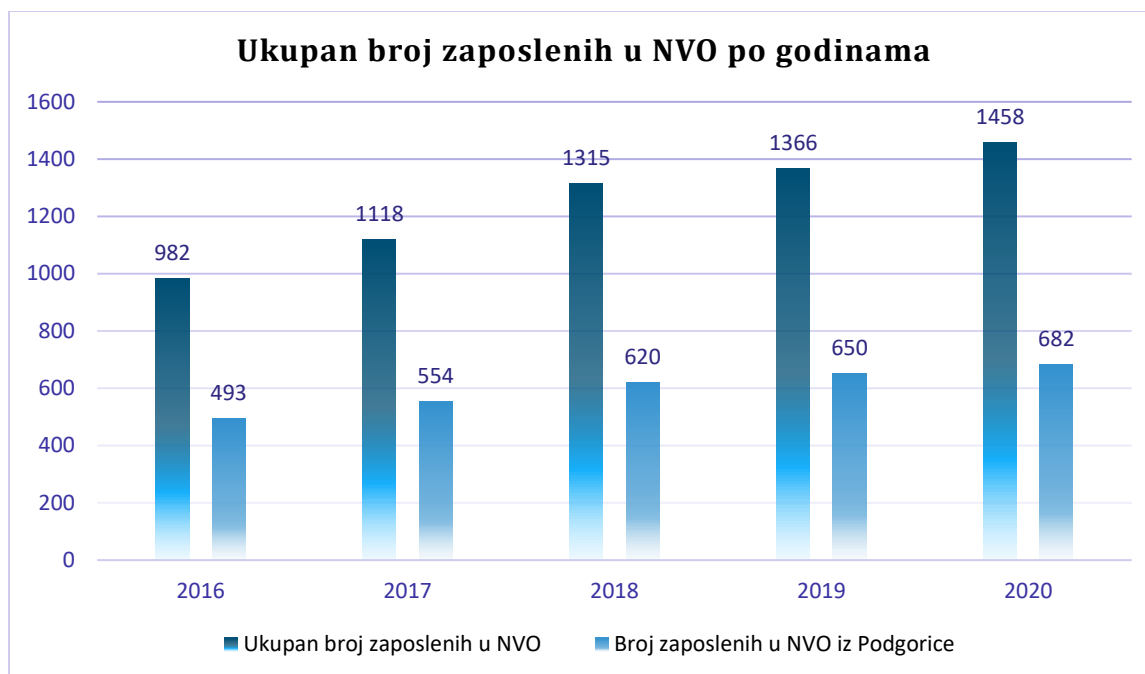
<https://udruge.gov.hr/UserDocImages//dokumenti//Izvie%C5%A1%C4%87e%20za%202018.%20godinu,%20sa%20svim%20prilozima.zip>.

³⁰ NVO sektor: dejstva in številke, CNVOS, <https://www.cnvos.si/nvo-sektor-dejstva-stevilke/javno-financiranje-zbirni-podatki/>.

Izvan Podgorice, u ostalim opštinama uglavnom postoje male organizacije, obično sa slabo razvijenim resursima. Stoga je i doprinos NVO društvenoj ekonomiji i kvalitetu života u opštinama manji nego u centru. Drugim riječima: manje je usluga i podrške NVO dostupnih građanima u drugim opštinama nego u Podgorici. Država do sada nije direktno adresirala problem neuravnoteženog razvoja NVO, niti direktnom finansijskom podrškom razvoju u manje razvijenim regionima niti indirektno, kao što je bilo predviđeno prethodnom strategijom, podržavanjem programa regionalnih/lokalnih resursnih centara. Ova aktivnost je ostala nerealizovana. Do sada nije sprovedena ni analiza koja bi identifikovala regionalne razlike, potrebe i korektivne mjere.

Prema podacima Uprave prihoda i carina, dobijenim na osnovu dostavljenih godišnjih izvještaja nevladinih organizacija, ukupni prihodi nevladinog sektora u 2020. godini iznosili su 34,7 miliona eura. Od toga je čak 70% prihoda otišlo podgoričkim organizacijama. Prihodi podgoričkih NVO iznosili su 24 miliona eura, dok su prihodi organizacija iz svih ostalih opština iznosili svega 10,7 miliona. Istovremeno, NVO iz Podgorice su zapošljavale 682 od ukupno 1.458 zaposlenih u crnogorskim NVO.





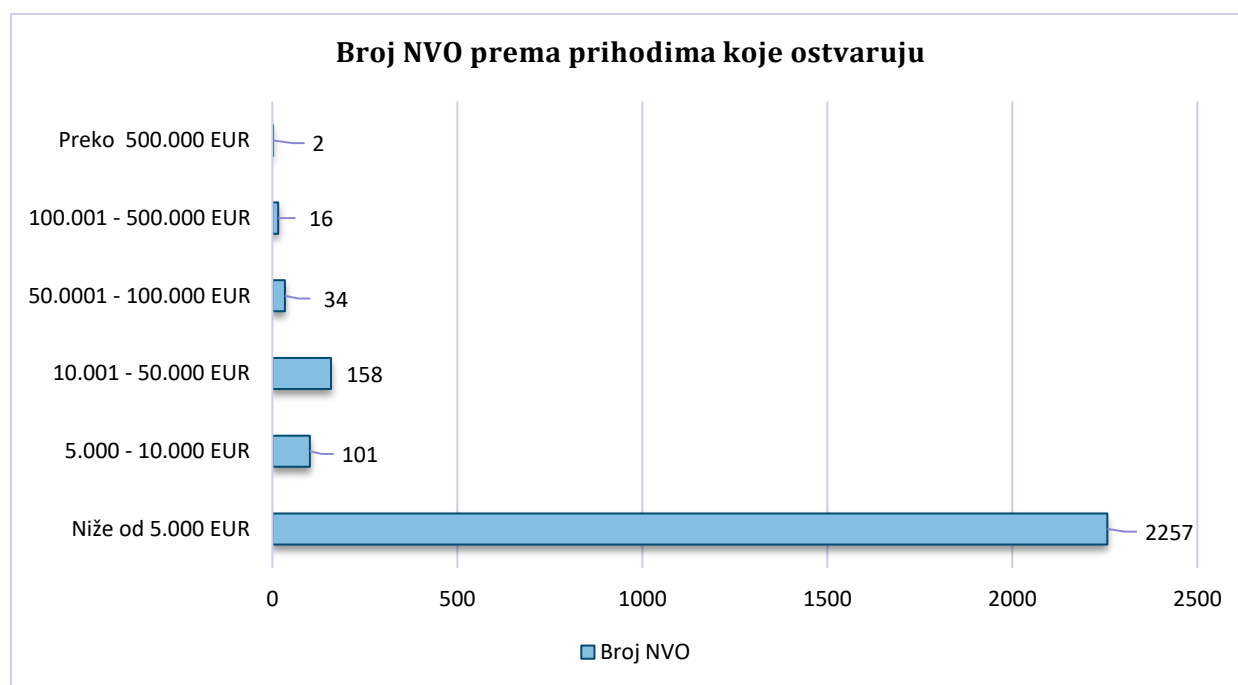
Podaci o broju, ukupnim prihodima i zaposlenima u NVO po opštinama:

OPŠTINA	BROJ NVO	PRIHODI NVO (EUR)	BROJ ZAPOSLENIH U NVO
ANDRIJEVICA	40	44713	7
BAR	265	1231155	100
BERANE	183	1477744	115
BIJELO POLJE	205	1379294	93
BUDVA	129	233761	26
CETINJE	105	443295	22
DANILOVGRAD	77	513141	27
GUSINJE	7	350	0
HERCEG NOVI	217	669626	58
KOLAŠIN	47	213178	15
KOTOR	173	713351	40
MOJKOVAC	37	93436	16
NIKŠIĆ	369	1818690	88
PETNJICA	7	11407	1
PLAV	94	65056	5
PLJEVLJA	173	457794	42
PLUŽINE	14	647	1
PODGORICA	1754	24023855	682
ROŽAJE	161	753518	48

ŠAVNIK	10	285	1
TIVAT	105	267679	23
TUZI	8	15329	0
ULCINJ	110	335456	47
ŽABLJAK	28	13361	1
UKUPNO	4.318	34.776.121	1.458

U 2020. godini 74 crnogorske NVO imale su prihode veće od 100.000 eura. Od toga je 56 bilo iz Podgorice, a samo 18 iz ostalih opština. Od 2.586 organizacija koje nijesu iz Podgorice, a koje su Upravi prihoda i carina prijavile prihode, u 2020. čak 2.257 imalo je prihode manje od 5.000 eura.

Struktura ne-podgoričkih NVO prema prihodima:



Neuravnotežen regionalni razvoj nevladinog sektora pokazuje i analiza raspodjele javnih sredstava na javnim konkursima državnih organa za NVO u 2020. godini, koju je pripremio Centar kreativnih vještina.³¹ Od ukupno 188 podržanih organizacija, 92 su bile iz Podgorice, a udio njihovih projekata je bio još viši. Od ukupno 380 sufinansiranih projekata, čak 199 projekata odnosilo se na organizacije koje su aplicirale sa sjedištem u Podgorici i dobile su ukupno 54% svih raspodijeljenih sredstava.

³¹ Analiza raspodjele novčanih sredstava namijenjenih NVO u 2020. godini, Centar kreativnih vještina, Berane 2020.

Sektorska resursna infrastruktura

Nažalost, u okviru prethodne strategije ostale su nerealizovane aktivnosti podrške resursnim centrima za razvoj NVO i finansijske podrške razvoju volonterskih servisa i volonterskih centara. Sektorska resursna infrastruktura stoga ostaje nerazvijena. Ne postoji jaka mreža jakih tzv. nacionalnih i regionalnih resursnih organizacija koje bi se sistematski bavile podrškom sektoru i izgradnjom njegovih kapaciteta kroz informatičku podršku, obuku, mentorstvo, stručnu podršku razvoju novih usluga i programa i unapređenju postojećih itd. Iako je dio potrebe zadovoljen donatorskom podrškom EU, koja finansira projekat Resursnog centra za organizacije civilnog društva, program ne pokriva sve potrebe nevladinog sektora, posebno ne na regionalnom nivou, zbog ograničenog finansiranja.

Unutarsektorska povezanost i koordinacija NVO u oblasti javnog zastupanja

Iako je NVO sektor najviše poznat po zagovaranju, njegovi kapaciteti i aktivnosti zagovaranja su generalno ograničeni. Prema izvještaju za 2021, koji je pripremljen u okviru Matrice za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, sa izuzetkom najjačih organizacija podržanih donatorskim sredstvima, aktivnosti javnog zastupanja NVO sektora uglavnom su ograničene na javna saopštenja i medijske kampanje, a samo u manjem dijelu uključuju profesionalno, na dokazima zasnovano (*evidence-based*) zagovaranje.³² To zauzvrat negativno utiče na uspješnost inicijativa NVO vezanih na propise i politike. Na fokus grupama koje su organizovane u okviru izrade strategije bio je istaknut i problem konstruktivnosti predloga od strane nevladinih organizacija, a i njihove različitosti tek ponekad i suprotnosti kao posljedice nedostatka sistematske koordinacije unutar NVO sektora. U većini oblasti, naime, nijesu uspostavljene snažne zagovaračke mreže, koje bi bile u funkciji redovnog praćenja državnih politika i koordinacije stavova nevladinih organizacija, a istovremeno bi jačale vještine zagovaranja pojedinih organizacija kroz obuke, savjetovanje i mentorstvo.

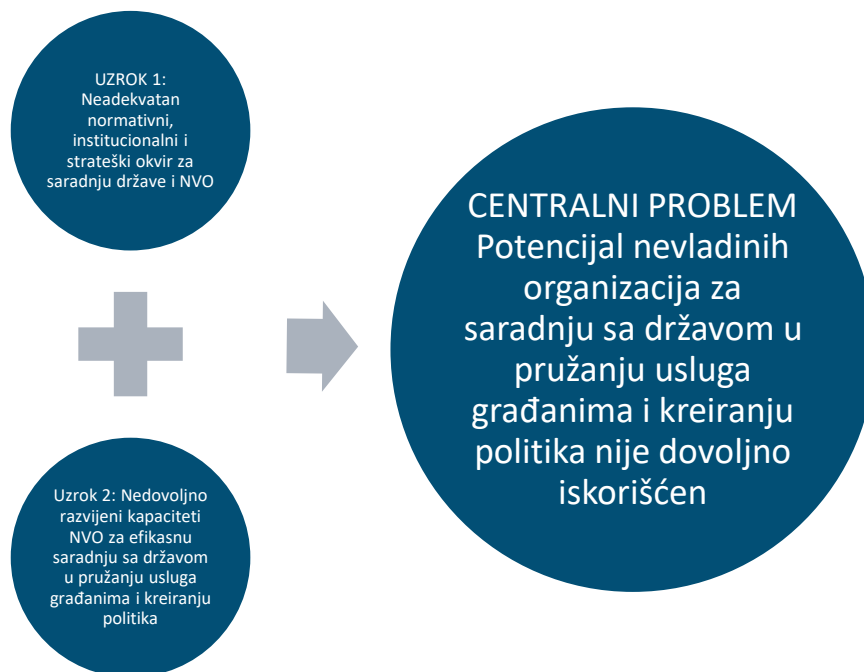
Međunarodna donatorska podrška razvoju kapaciteta NVO

Finansijska podrška donatora do sada je u velikoj mjeri doprinijela razvoju kapaciteta NVO sektora. Podržala je i podržava projekte i programe u oblasti zagovaranja vladavine prava, ljudskih prava, transparentnosti državnih organa, dobrog upravljanja i raznih socijalnih i drugih usluga koje nevladine organizacije pružaju građanima Crne Gore. Broj prisutnih stranih donatora smanjio se tokom protekle decenije. Najveći strani donator je Evropska unija, a pored njene podrške, aktivno je i nekoliko finansijskih programa raznih ambasada i stranih javnih ili privatnih fondacija. Sistematičan pregled postojeće donatorske podrške i aktivnih donatora inače ne postoji. Takođe ne postoji aktivna koordinacija donatorske podrške, tj. donatora, koja bi služila za razmjenu informacija o tekućoj i planiranoj podršci i putem koje bi se takođe mogli koordinirati prioriteta u dijalogu između donatora, predstavnika vlasti i nevladinih organizacija. Takav mehanizam koordinacije sprečavao bi i potencijalno dupliranje podrške pojedinim oblastima.

³² Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development, Country Report for Montenegro 2021, CRNVO, Podgorica 2021, https://crnvo.me/wp-content/uploads/2021/09/63-2-Montenegro-Country-Report-2020_FINAL.pdf, str. 38.

Centralni problem, uzroci problema i posljedice

Potencijal nevladinih organizacija za saradnju sa državom u pružanju usluga građanima i kreiranju politika nije dovoljno iskorišćen. To je centralni problem koji proizilazi iz analize stanja, a načini za rješavanje istog adresirani su kroz operativne ciljeve i mjere. Uzroci problema neiskorišćenog potencijala saradnje NVO i države prepoznati su u dvije sfere – neadekvatnom normativnom, institucionalnom i strateškom okviru i nedovoljnim kapacitetima NVO, kao što je prikazano u grafiku ispod.



Detaljnija analiza navedenih uzroka ukazuje na to da svaki od njih ima nekoliko poduzroka, te da su posljedice brojne. U tabeli ispod navedeni su poduzroci, dok je u grafiku koji slijedi nakon nje prikazan odnos centralnog problema i posljedica.

Uzrok 1:

Neadekvatan i neefikasno primijenjen normativni, institucionalni i strateški okvir za saradnju države i NVO

Poduzroci:

Neadekvatno zakonodavstvo i procedure koje regulišu osnivanje, finansiranje i volonterski rad u NVO

Nedostatak strateškog pristupa saradnji sa NVO

Nedovoljno kadrovski osposobljen i efikasan institucionalni mehanizam za sprovođenje javnih rasprava

Uzrok 2:

Nedovoljno razvijeni kapaciteti NVO za efikasnu saradnju sa državom u pružanju usluga građanima i kreiranju politika

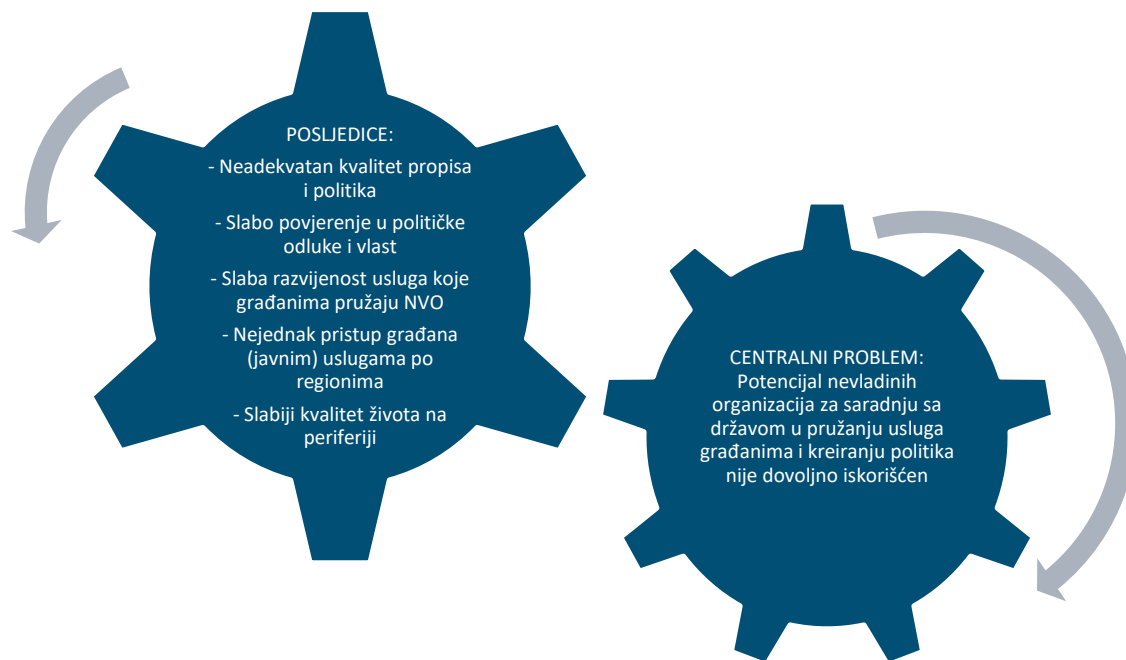
Poduzroci:

Nedovoljno podsticajne mjere za jačanje kapaciteta i inovativnog potencijala NVO

Nedovoljno podsticajne mjere za regionalno uravnotežen razvoj NVO

Slaba povezanost i koordinacija NVO

Nedostatak koordinacije strane donatorske podrške



III CILJEVI I MJERE STRATEGIJE SARADNJE ORGANA DRŽAVNE UPRAVE I NEVLADINIH ORGANIZACIJA 2022–2026.

Strateški cilj



Osigurati dugoročno, pouzdano i kvalitetno partnerstvo između države i nevladinih organizacija



Prethodne strategije, a posebno Strategija unapređenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija 2018–2020, stvorile su dobru osnovu za dalji rad i uspješnu saradnju i partnerstvo između organa državne uprave i nevladinih organizacija. Uspostavljen je osnovni normativni okvir za registraciju i rad nevladinih organizacija, a 2018. godine je i unaprijeđen model državnog finansiranja aktivnosti NVO, te uspostavljen i normativni okvir za konsultovanje javnosti u procesu kreiranja javnih politika. Tim je država uspostavila osnovne uslove za obezbjeđivanje slobode izbora vrijednosnih i interesnih orijentacija građana, kao i slobodu njihovog javnog izražavanja, okupljanja i udruživanja.

Strategija saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022–2026. donosi dalje smjernice za još intenzivnije unapređenje pravnog, institucionalnog i finansijskog okvira, za veću inkluziju i bolju saradnju. Novom strategijom Vlada Crne Gore definiše i utvrđuje mjere kojima želi osigurati dugoročno, pouzdano i kvalitetno partnerstvo između države i nevladinih organizacija sa ciljem kvalitetnih javnih politika i poboljšanih usluga građanima. Strategija tako ide korak dalje od dosadašnjih strategija, čiji je fokus prvenstveno bio na normativnom i praktičnom obezbjeđivanju slobode djelovanja nevladinih organizacija i obezbjeđivanju njihovog uključivanja u procese donošenja odluka.

Operativni ciljevi

U skladu sa definisanim izazovima koji su navedeni u Analizi stanja, ovom strategijom su definisani sljedeći operativni ciljevi koje bi trebalo ostvariti u periodu 2022–2026:

- OPERATIVNI CILJ 1: UNAPREĐENJE POSTOJEĆEG NORMATIVNOG I STRATEŠKOG OKVIRA ZA DUGOROČNO PARTNERSTVO SA NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA
- OPERATIVNI CILJ 2: JAČANJE KAPACITETA NVO SEKTORA ZA SARADNJU SA DRŽAVOM U PRIPREMI JAVNIH POLITIKA I PRUŽANJU USLUGA GRAĐANIMA

Vlada Crne Gore je u postavljanju operativnih ciljeva kretala od dva osnovna polazišta:

- Da NVO predstavljaju važan segment crnogorskog društva, da imaju značajan uticaj na društvenu koheziju i solidarnost i da imaju potencijal za dalji razvoj. Postojeća široka mreža nevladinih organizacija u Crnoj Gori, raznovrsnost njihovih organizacionih oblika (udruženja i fondacije) i njihov profesionalni, a posebno volonterski potencijal predstavljaju dobru osnovu za proširenje obima njihovih socijalnih i drugih usluga u skladu sa potrebama građana i za njihovu jaču integraciju u javni servis, koji – sama ili u saradnji sa partnerima – država nudi svojim građanima;
- Da za kvalitetno i održivo partnerstvo nije dovoljna samo spremnost obje strane na saradnju, već mora postojati i kapacitet za partnerstvo na obje strane, odnosno odgovarajući stručni, ljudski i finansijski kapaciteti.

Iz tog razloga, mjere u novoj strategiji nijesu ograničene na unapređenje postojećeg normativnog i institucionalnog okvira za rad nevladinih organizacija i na unapređenje kapaciteta javne uprave za saradnju, za razliku od većine prethodnih strategija. Naravno, strategija obuhvata i mjere koje se tiču unapređenja Zakona o NVO, modela javnog finansiranja, prakse konsultacija, jačanja participativne kulture među državnim službenicima itd. Ali istovremeno nova strategija predviđa i direktno ulaganje u kapacitete NVO – u unapređenje njihovog profesionalizma, proširenje programa, razvoj inovacija, novih, dodatnih programa i aktivnosti kojima će moći da odgovore na još više izazova i na nove potrebe stanovnika Crne Gore. Predviđeno je i ulaganje u povećanje zaposlenosti u nevladinom sektoru. Iako je volontiranje jedan od ključnih elemenata NVO sektora, ono može biti visokoprofesionalno i efikasno samo sa jakim i stabilnim profesionalnim jezgrom. Strategija takođe nastoji da podstakne zapošljavanje mladih u nevladinom sektoru, što obezbjeđuje priliv novih ideja, a samim tim i inovativnost u programima i aktivnostima. Takođe želi da podrži i ojača umrežavanje i koordinaciju među nevladinim organizacijama, jer je Vlada Crne Gore svjesna da samo dobro povezan nevladin sektor može biti snažan i kvalitetan sagovornik države, tj. sagovornik od kojeg državni organi mogu da očekuju konstruktivan dijalog i predloge, kao i to da će pomno pratiti njihov rad i skrenuti pažnju na eventualne greške i nedostatke.

Razrada operativnih ciljeva i mjera

Operativni cilj 1: Unapređenje postojećeg normativnog i strateškog okvira za dugoročno partnerstvo sa nevladinim organizacijama

Mjera 1.1 Unapređenje normativnog i institucionalnog okvira za saradnju države sa NVO

Opis mjere: Izmjenama Zakona o NVO 2018. godine uveden je novi model javnog finansiranja NVO. Pored pozitivnih promjena, njegova primjena je pokazala da nije bez nedostataka. Između ostalog, predviđa samo jednogodišnje planiranje saradnje i finansiranja programa NVO, ali ne poznaje višegodišnji pristup. U nekim svojim elementima odstupa i od dobrih praksi u EU. Zato će se na osnovu već urađenih analiza i nalaza sadržanih u njima pripremiti i usvojiti izmjene i dopune Zakona o NVO i njegovih podzakonskih akata. Pri tome će se voditi računa da promjene nemaju kontraproduktivan efekat u smislu smanjenja javnog finansiranja NVO, jer je strateški cilj jačanje saradnje sa nevladinim sektorom.

Da bi se obezbijedio povoljan ambijent za volontiranje, pripremiće se i usvojiti izmjene postojećeg zakona o volontiranju, koje bi trebale da otklone postojeće zakonske prepreke i nedostatke.

Pripremiće se i usvojiti izmjene Zakona o državnoj imovini da bi se omogućilo i donošenje podzakonskog akta, kojim će se jasno definisati procedure i kriterijumi za korišćenje državne imovine od strane nevladinih organizacija.

Takođe će se sprovesti analiza postojećih procedura i kriterijuma za licenciranje NVO za pružanje usluga u oblastima u kojima se licenciranje zahtijeva i pripremiti promjene pojedinačnih postupaka i kriterijuma ako analiza ukaže na potrebu za tim.

Osim izmjena Zakona o NVO u dijelu javnog finansiranja projekata i programa, potrebno je raditi na unapređenju zakonskog teksta koji se odnosi na postupak registracije NVO, na smanjenju broja procedura i dokumenata, smanjenju vremena i troškova registracije, uspostavljanju mogućnosti elektronske registracije NVO, po uzoru na elektronsku registraciju preduzeća. Cilj je da se cijeli proces – od registracije NVO kao pravnog lica do dobijanja matičnog i poreskog broja – može urediti na jednom mestu (po principu *one-stop-shop*). Osim navedenog, potrebno je dodatno razmotriti odredbe koje se odnose na registar nevladinih organizacija, osnivanje i obavljanje privredne djelatnosti, kao i pitanja nadzora nad radom NVO sektora, što će biti zadatak radne grupe koja će raditi na pripremi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama.

Sa ciljem optimizacije rada Savjeta za saradnju organa državne uprave i NVO kao temeljne platforme za dijalog između Vlade i nevladinih organizacija o pitanjima koja se tiču uslova za funkcionisanje nevladinog sektora preispitaće se mandat, funkcionisanje i sastav Savjeta. Uzimajući u obzir rezultate analize, u nastavku implementacije strategije definišaće se struktura i funkcionisanje novog savjeta.

Ključni nosilac: Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo finansija, Ministarstvo rada i socijalnog staranja

Partneri: resorna ministarstva, MONSTAT, Uprava prihoda i carina Crne Gore, nevladine organizacije

Mjera 1.2 Uvođenje strateškog pristupa pri saradnji sa NVO

Opis mjere: U cilju održive saradnje države i nevladinih organizacija, analiziraće se i preispitati postojeći planski okvir saradnje, a postojeće kratkoročno planiranje finansijske podrške NVO nadograditi strateškim pristupom, tj. dugoročnim i srednjoročnim planiranjem. Takvo planiranje je potrebno sprovesti sektorski, odnosno po pojedinačnim oblastima

politika (socijalna zaštita, zdravlje, životna sredina itd.). Prioritet će biti dat oblastima u kojima nevladine organizacije već igraju ili bi imalo smisla da igraju ulogu važnog partnera države u sprovođenju javnih politika. U tim oblastima izvršiće se analize postojećeg planskog okvira (tj. sagledati postojeće strategije u smislu koliko su već predvidjele ulogu NVO u implementaciji strateških ciljeva) i nadograditi ga, ako se utvrdi da je to potrebno. Cilj tih aktivnosti je da država, bar u najvažnijim oblastima, za pet do sedam godina unaprijed definiše kakav treba da bude dalji razvoj saradnje sa NVO i šta se očekuje od nevladinog sektora u pojedinačnim oblastima u narednom srednjoročnom periodu.

Uspostaviće se i sistem periodičnih mjerenja razvijenosti crnogorskog nevladinog sektora, jer je uvid u razvoj sektora i njegove trendove preduslov za efikasno planiranje državne podrške sektoru. Kao prvi korak, uz pomoć analize međunarodne dobre prakse i u saradnji sa Upravom za statistiku, identifikovaće se statistički indikatori, koje treba pratiti. Pažnja će biti posvećena obezbjeđenju međunarodne uporedivosti, tj. obezbjeđenju da se na osnovu domaćih statističkih analiza i međunarodno priznate metodologije, koja mora biti u skladu sa principima zvanične statistike, može uporediti razvijenost crnogorskog nevladinog sektora sa razvijeošću sektora u drugim zemljama. Na osnovu utvrđenih indikatora, u narednom periodu će se pripremati periodični godišnji izvještaji o stanju nevladinog sektora.

Na sličan način biće uvedeno i periodično praćenje razvoja volonterstva. Prvo će biti izrađena metodologija za praćenje volonterstva, koja će onda, počev sa 2023. godine, poslužiti za pripremu godišnjih izvještaja o razvoju volonterstva.

Pošto trenutno ne postoji sistematska praksa mjerenja efekata javnog finansiranja NVO, a kao rezultat toga ne postoji ni sistematski uvid u realne rezultate javne podrške, tj. šta je doprinijelo kvalitetu života u Crnoj Gori, uvešće se i praksa redovne, periodične evaluacije efekata/rezultata javnih konkursa i drugog državnog finansiranja. Nedostatak pregleda postignutih rezultata za sada ograničava mogućnost kvalitetnog, rezultatski orijentisanog planiranja dalje podrške, a takođe izaziva sumnje u opravdanost javnog finansiranja nevladinog sektora. Redovne evaluacije će biti zasnovane na postojećoj metodologiji, koju je u skladu s prethodnom strategijom pripremila Ministarstvo javne uprave. Da bi se ojačao kapacitet ministarstava da prate i evaluiraju projekte NVO, sprovedeće se i program obuka za službenike o mjerenju efekata javnog finansiranja NVO i organizovati okrugli stolovi za podizanje svijesti o značaju mjerenja.

U cilju boljeg sagledavanja NVO sektora i samim tim lakšeg planiranja saradnje sa NVO uspostaviće se interoperabilnost postojećih državnih registara i baza kod kojih se vode podaci o NVO.³³ Za sada ti registri i baze nijesu interoperabilni. Transparentnost postojećih podataka o NVO je stoga slaba. Registri će se takođe objavljivati na Portalu otvorenih podataka, jer će objavljivanje u mašinski čitljivom formatu olakšati korišćenje i analizu postojećih podataka.

Ključni nosilac: Ministarstvo javne uprave i Ministarstvo finansija

Partneri: resorna ministarstva, MONSTAT, Uprava prihoda i carina Crne Gore, nevladine organizacije

³³ Npr. Registar nevladinih organizacija, baze podataka Uprave prihoda i carina Crne Gore, Objedinjena baza podataka o projektima i programima NVO finansiranih iz javnih izvora.

Mjera 1.3 Jačanje kapaciteta javne uprave za efikasno učešće nevladinih organizacija u pripremi i primjeni javnih politika

Opis mjere: Analize pokazuju da državna uprava još uvijek ne poštuje dosljedno važeća pravila učešća javnosti i nevladinih organizacija u pripremi politika i propisa. Kao rezultat, opada i interesovanje za saradnju između zainteresovanih strana i njihovo povjerenje u procese. Elektronski portali ePeticija i eParticipacija nijesu zaživjeli.

U cilju napretka u ovoj oblasti i podizanja povjerenja u procese konsultacija, a samim tim i podizanja odziva javnosti, prvi korak biće ojačavanje centralne kontrole kvaliteta procesa, za koju je nadležno Ministarstvo javne uprave. U slučaju propisa i strateških dokumenata gdje pravila nijesu ispoštovana, dosljedno će se sprovoditi načelo da se ne može nastaviti sa postupkom dok se nedostaci ne otklone.

Takođe će se nastaviti sa obukom državnih službenika koji rade na kreiranju politike o značaju i korisnosti saradnje i važećim pravilima. Organima i timovima u kojima se javlja najviše nedostataka pružiće se i ciljana stručna podrška od strane Ministarstva javne uprave. Jednaka ciljana mentorska i stručna podrška pružiće se i timovima u slučajevima najzahtjevnijih i najsloženijih propisa i politika. Takođe će se među državnim organima promovisati dobre postojeće crnogorske prakse i podsticati razmjena iskustava.

Takođe će se analizirati razlozi nekorišćenja elektronskih portala i ispitati dobre strane prakse i strategije, odnosno prakse u kojima su elektronski portali za konsultacije uspješno implementirani (npr. Hrvatska). Na osnovu nalaza kreiraće se i sprovesti mjere koje će povećati korišćenje portala.

U dijalogu sa nevladinim organizacijama analiziraće se i razlozi pada interesovanja NVO za učešće u procesima evropskih integracija i zajednički pronaći i implementirati rješenja, kako na normativnom tako i na praktičnom nivou.

Ključni nosilac: Ministarstvo javne uprave

Partneri: resorna ministarstva, Generalni sekretarijat Vlade, nevladine organizacije

Operativni cilj 2: Jačanje kapaciteta NVO sektora za saradnju sa državom u pripremi javnih politika i pružanju usluga građanima

Mjera 2.1 Jačanje kapaciteta i inovativnog potencijala NVO

Opis mjere: Da bi nevladin sektor bio kvalitetan partner državi u sprovođenju njenih politika, njegove usluge i programi moraju biti kvalitetni i pratiti i zadovoljavati potrebe društva i stanovništva. Stoga su potrebni profesionalizam, sposobnost inoviranja i dovoljni ljudski resursi. Da bi se oni ostvarili, država treba da podrži programe za jačanje kapaciteta i profesionalizam, kao i zapošljavanje u NVO sektoru.

Kao prvi korak biće urađena analiza stanja konkretnih potreba sa preporukama za mjere na osnovu dobrih domaćih i stranih praksi, koje će trebati da se implementiraju kroz različite finansijske programe. Analiza će uključiti evaluaciju dosadašnjih programa jačanja kapaciteta nevladinog sektora, analizu potencijalnih mjera za podsticanje inovacija u programima i uslugama nevladinog sektora (po uzoru na državno podsticanje i finansiranje privrednog istraživanja i inoviranja) i analizu mogućih mjera za podsticanje zapošljavanja mladih u nevladinom sektoru, koje bi takođe moralo da se pojača, jer se time obezbjeđuje priliv svježih ideja i predstavlja preduslov za inovacije. Na osnovu preporuka biće pripremljene mjere koje će se implementirati u daljem sprovođenju strategije.

U okviru te mjere takođe će se upostaviti sistematsko finansiranje resursnih centara NVO na nacionalnom i regionalom nivou, i u cilju podrške nevladinim organizacijama za upravljanje aktivnostima volontera – sistem javnog finansiranja rada volonterskih servisa i podrške razvoju i promociji različitih savremenih oblika volontiranja (korporativno volontiranje, volontiranje mladih itd.), koje će biti pružene preko ciljnih javnih poziva od 2023. godine pa nadalje.

Predviđene mjere uključuju i finansijsku podršku zapošljavanju mladih u NVO i razvoju inovacija u pružanju usluga građanima od strane NVO (u ključnim oblastima: zdravlje, javna uprava, socijalna zaštita, oblast zaštite prava osoba s invaliditetom itd.) koje će biti planirane narednim akcionim dokumentom i iste će biti komplementarne sa aktivnostima kroz program Youth Guarantee u okviru IPA III.

Ključni nosilac: Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo finansija, Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja i Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma

Partneri: Ministarstvo javne uprave, nevladine organizacije

Mjera 2.2 Pružanje podrške regionalno uravnoteženom razvoju NVO kako bi se smanjile regionalne razlike u razvijenosti nevladinog sektora

Opis mjere: Kao prvi korak izradiće se analiza regionalnih razlika u razvijenosti nevladinog sektora, sa identifikacijom njihovih uzroka i preporukama za mjere za obezbjeđivanje ravnomjernijeg regionalnog razvoja. Analiza preporučenih mjera uključuje i dobre strane prakse državne podrške ravnomjernom razvoju NVO. U drugom koraku, na osnovu preporuka će se pripremiti mjere koje će se implementirati pri daljem sprovođenju strategije. Za sprovođenje predloženih mjera biće potrebno obezbijediti odgovarajuća dodatna finansijska sredstva. Naime, iskustva sa podsticanjem ravnomjernog regionalnog razvoja (npr. u oblasti privrede) pokazuju da jednostavna preraspodjela postojećih sredstava iz centra u regione nije dobro rješenje jer zaustavlja razvoj u centru, a manja propulzivnost centra zauzvrat opet negativno utiče na razvoj manje razvijenih regiona.

Ključni nosilac: Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma, Ministarstvo finansija

Partneri: jedinice lokalne samouprave, Zajednica opština Crne Gore, Ministarstvo javne uprave, nevladine organizacije

Mjera 2.3 Uspostavljanje efikasne koordinacije međunarodne donatorske podrške nevladinim organizacijama

Opis mjere: Da bi se obezbijedila koordinacija donatorske podrške prvo je potrebno steći uvid koji su sve strani donatori aktivni u Crnoj Gori u oblasti nevladinog sektora. Stoga će se u saradnji sa poznatim donatorima i nevladinim organizacijama prvo izraditi pregled aktivnih donatora i njihovih programa i prioriteta za Crnu Goru. Zatim će se, u dijalogu sa identifikovanim donatorima i nevladinim organizacijama, identifikovati koji oblik koordinacije bi bio najefikasniji i kako započeti proces. Uslijediće implementacija procesa i uspostavljanje koordinacije.

Ključni nosilac: Ministarstvo javne uprave

Partneri: Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori, ambasade, drugi inostrani donatori i međunarodne organizacije, nevladine organizacije

Mjera 2.4 Jačanje unutarsektorske koordinacije i umrežavanja NVO u pojedinim oblastima

Opis mjere: Strana i domaća iskustva pokazuju da jaka i efektivna koordinacija unutar nevladinog sektora (tj. između samih nevladinih organizacija) značajno doprinosi kvalitetu inicijativa nevladinog sektora i državi pojednostavljuje komunikaciju sa zainteresovanim stranama. Funkcija takvih koordinacija/mreža po pravilu je i prenošenje informacija o propisima i strategijama u izradi i javnih konsultacija članstvu, pa i šire, među zainteresovanim stranama. Istovremeno, mreže često obavljaju zadatak koordinacije nevladinog odziva, što dodatno pojednostavljuje proces konsultacija iz perspektive države. Većina zemalja EU stoga sistematski finansira zagovaračke NVO mreže. Evropska komisija poznaje isti pristup, samo ne na nacionalnom već na panevropskom nivou, jer putem posebnih javnih poziva finansira panevropske nevladine mreže.

U cilju jačanja unutarsektorske koordinacije i umrežavanja prvo će se analizirati postojeće nevladine mreže i alijanse po oblastima i identifikovati postojeći nedostaci (u kojim oblastima mreže/koordinacije ne postoje ili nijesu dovoljno efikasne). Takođe će se izraditi pregled dobrih inostranih praksi državne podrške umrežavanju i koordinaciji NVO. U drugom koraku će se na osnovu tih analiza pripremiti program mjera za sistematsku, finansijsku, državnu podršku mrežama NVO i nevladinoj unutarsektorskoj koordinaciji.

Ključni nosilac: Ministarstvo evropskih poslova, Ministarstvo javne uprave

Partneri: nevladine organizacije

Horizontalna pitanja – rodna ravnopravnost, inkluzija, antidiskriminacija i jednake mogućnosti

Pitanja rodne ravnopravnosti, inkluzije, antidiskriminacije i jednakih mogućnosti za sve prožimaju se kroz oba operativna cilja strategije.

Sa mjerama u okviru prvog operativnog cilja strategija nastoji da obezbijedi da odnos državnih organa i NVO bude zasnovan na međusobnoj saradnji i da će se, shodno tome, mjere koje država donosi i sprovodi u odnosu na NVO striktno pridržavati principa inkluzivnosti, počev od pripreme do implementacije. Strategija takođe direktno ima cilj da se poveća učešće NVO u procesima donošenja odluka, tj. da se ojača otvorenost javne uprave u kreiranju politika. U okviru ove mjere nastojaće se i osigurati rodna ravnoteža u radu radnih tijela u kojim učestvuju NVO i da dio radnih grupa budu organizacije koje se bave pitanjima rodne ravnopravnosti, kako bi se osigurao rodno odgovoran pristup prilikom kreiranja zakonskih rješenja. Ka obezbjeđivanju i promovisanju rodne ravnopravnosti, inkluzije, borbe protiv diskriminacije i jednakih mogućnosti nastojaće se i sa mjerama u okviru drugog operativnog cilja. NVO sektor je već do sada bio ključni protagonista navedenih tema, a predviđene mjere imaju cilj da mu pomognu da još ojača svoje aktivnosti u skladu sa njima. U okviru sprovođenja mjera, nevladine organizacije će se podsticati da razvijaju i sprovode svoje programe i aktivnosti inkluzivno, odnosno u saradnji sa svojim korisnicima i ciljnim grupama. Inkluzivnost u pripremi i implementaciji programa i aktivnosti će stoga biti jedan od kriterijuma na javnim pozivima predviđenim strategijom. Sa uslovima javnih poziva takođe će se obezbijediti da resursni NVO centri i volonterski servisi čiji rad će biti podržan obavezno osiguraju pristupačnost svojih prostorija i usluga za osobe s invaliditetom.

Isto se odnosi i na rodnu ravnopravnost i jednake mogućnosti, kao na standarde kojih se mora striktno pridržavati. Isto će biti uključeno u sve podsticajne mjere, uključujući pozive za finansijsku podršku za programe i projekte NVO. Pozivi će stoga imati cilj da se unutar NVO sektora nastavi sa rodnoravnopravnim zapošljavanjem i da se u organizacijama politike upravljanja ljudskim resursima i pružanja usluga korisnicima dosljedno baziraju na obezbjeđivanju osjećaja uključenosti i poštovanja.

IV OPERATIVNI CILJEVI STRATEGIJE (sa indikatorima uspjeha)

Operativni cilj 1: Unapređenje postojećeg normativnog i strateškog okvira za dugoročno partnerstvo sa nevladinim organizacijama

	Indikator	Početna vrijednost	Ciljna vrijednost do 2023.	Ciljna vrijednost u 2026.	Izvor podataka
	% tekućeg budžeta, koji se godišnje izdvaja za NVO ³⁴	0,7% (2020)	0,7%	0,9%	Godišnji izvještaji o stanju nevladinog sektora (MJU, od 2023, dalje na osnovu podataka MF i UPC Crne Gore)
	Procenat konsultacija o javnoj politici sprovedenih u skladu s pravnim okvirom i SIGMA principima u odnosu na broj akata koje donosi Vlada, a koji podliježu javnim konsultacijama	0%	100%	100%	Izveštaji o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i kvalitetu sprovedenih javnih rasprava u pripremi zakona i strategija (MJU)

³⁴ * Ukupna izdvajanja sredstava iz budžeta i shodno Zakonu o NVO i shodno svim drugim osnovama

Mjera		Indikator	Početna vrijednost	Ciljna vrijednost do 2023.	Ciljna vrijednost u 2026.	Izvor podataka
1.1	Unapređenje normativnog i institucionalnog okvira za saradnju države sa NVO	Usvojen Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama	0	1	1	Sl. list CG
		Procenat zahtjeva za registraciju NVO podnesenih elektronski	0	0	70%	MJU
1.2	Uvođenje strateškog pristupa pri saradnji sa NVO	Uspostavljen sistem statističkog praćenja razvijenosti NVO sektora sa godišnjim izvještavanjem	Nije uspostavljen sistem	Sistem uspostavljen, dva godišnja izvještaja	Pet godišnjih izvještaja	MJU
		Broj oblasti u kojima se strateškim dokumentima definišu srednjoročni ciljevi saradnje države i NVO (sa indikatorima uticaja)	Nema podataka	Tri (u oblasti socijalne zaštite, zdravlja i zaštite prava osoba s invaliditetom)	Šest	MJU, Sektorske strategije, resorna ministarstva
		Uspostavljen sistem evaluacije efekata javnog finansiranja	Nije uspostavljen sistem (samo donijeta metodologija)	50% ministarstva ima uspostavljeno <i>outcome</i> izvještavanje o javnom finansiranju NVO	100%	MJU, Godišnji <i>outcome</i> izvještaji ministarstva
1.3	Jačanje kapaciteta javne uprave za efikasno učešće nevladinih	Broj edukovanih državnih službenika/ca	/	20	60	UZK, MJU

organizacija u pripremi i primjeni javnih politika	Procenat konsultacija o javnoj politici sprovedenih u skladu s pravnim okvirom i SIGMA principima u odnosu na broj akata koje donosi Vlada, a koji podliježu javnim konsultacijama	0%	100%	100%	MJU
	Prosječan broj pravnih i fizičkih lica koji su dostavili komentare po konsultovanom nacrtu propisa	43 (2019)	60	100	Godišnji izvještaji o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i kvalitetu sprovedenih javnih rasprava u pripremi zakona i strategija (MJU)
	Prosječan broj pravnih i fizičkih lica koji su komentare dostavili putem portala eParticipacije po konsultovanom nacrtu propisa	0	20	70	Godišnji izvještaji o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i kvalitetu sprovedenih javnih rasprava u pripremi zakona i strategija (MJU)

Operativni cilj 2: Jačanje kapaciteta NVO sektora za saradnju sa državom u pripremi javnih politika i pružanju usluga građanima

	Indikator	Početna vrijednost	Ciljna vrijednost do 2023.	Ciljna vrijednost u 2026.	Izvor podataka
	% zaposlenih u NVO u odnosu na ukupni broj zaposlenih u zemlji	0,8% (2020)	0,9%	1,2%	Godišnji izvještaji o stanju nevladinog sektora (MJU od 2023, dalje na osnovu podataka MONSTAT-a i UPC Crne Gore)
	Ukupni prihodi NVO sektora	34,7 miliona EUR (2020)	38 miliona EUR	42 miliona EUR	Godišnji izvještaji o stanju nevladinog sektora (MJU od 2023, dalje na osnovu podataka UPC Crne Gore)
	Ekonomski doprinos volontiranja bruto domaćem proizvodu (BDP) izražen u procentima	Nema podatka (2021). U okviru implementacije strategije, vrijednost će prvi put biti izračunata za 2022. godinu (na osnovu izrađene metodologije)	+ 5% prema vrijednosti za 2022.	+ 20% prema vrijednosti za 2022.	Godišnji izvještaj o stanju i razvoju volonterstva (MJU)
Mjera	Indikator	Početna vrijednost	Ciljna vrijednost do 2023.	Ciljna vrijednost u 2026.	Izvor podataka

2.1	Osnaženje kapaciteta i inovativnog potencijala NVO	Broj resursnih centara NVO koje finansijski podržava država	0	0	Četiri (jedan nacionalni resursni centar, tri regionalna resursna centra)	MJU
		Broj podržanih volonterskih servisa ³⁵	/	1	3	MJU MRS
2.2	Pružanje podrške regionalno uravnoteženom razvoju NVO kako bi se smanjile regionalne razlike u razvijenosti nevladinog sektora	% sredstava koje na javnim konkursima organa državne uprave dobijaju NVO koje nijesu iz Podgorice	46% (2020)	55%	65%	Godišnji analitički izvještaj o finansiranju projekata NVO (MJU)
		% zaposlenih u NVO-ima van Podgorice u ukupnom broju zaposlenih u NVO	53% (2020)	57%	65%	Godišnji izvještaji o stanju nevladinog sektora (MJU od 2023, dalje na osnovu podataka MONSTAT i UPC Crne Gore)
2.3	Uspostavljanje efikasne koordinacije međunarodne donatorske podrške nevladinim organizacijama	Uspostavljena koordinacija donatora	Koordinacija nije uspostavljena (2021)	Koordinacija uspostavljena, dva godišnja sastanka donatora, predstavnika države i nevladinog sektora	Pet godišnjih sastanaka	MJU Resorna ministarstva
2.4	Jačanje unutarsektorske koordinacije i umrežavanja NVO u pojedinim oblastima	Broj podržanih zagovaračkih mreža od strane države	/	4	8	Godišnji analitički izvještaj o finansiranju projekata NVO (MJU)

³⁵ * Volonterski servis podrazumijeva pružanje usluga podrške volonterskim organizacijama i volonterima. Takve usluge obuhvataju različite obuke za rad sa volonterima, informisanje o mogućnostima i potrebama za volontiranjem, razvoj inovativnih modela volontiranja, promociju i zagovaranje volontiranja, praćenje razvoja volontiranja itd.

V MONITORING I EVALUACIJA

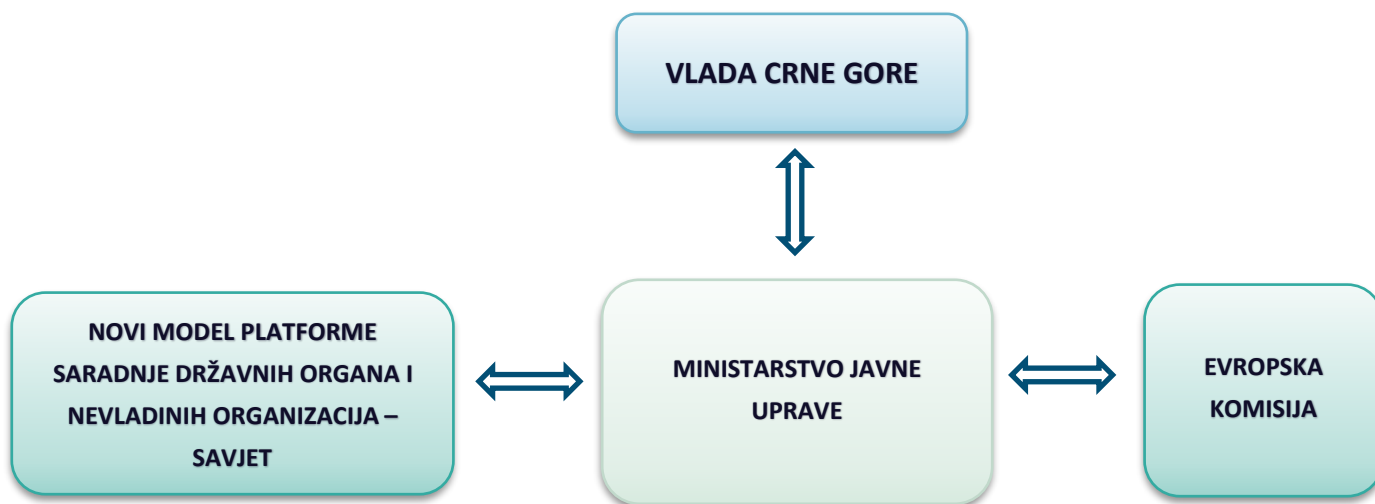
Monitoring Strategije saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022–2026. sprovodiće Ministarstvo javne uprave i novi model platforme saradnje organa državne uprave i NVO – Savjet za NVO. U cilju neophodne koordinacije i praćenja aktivnosti, nadležnosti novog modela platforme saradnje organa državne uprave i NVO – Savjeta, osim praćenja primjene Strategije, biće usmjerene i na davanje mišljenja o nacrtima propisa, odnosno strateškim i drugim dokumentima koji se odnose na rad i razvoj nevladinih organizacija u Crnoj Gori, kao i davanje mišljenja u vezi sa primjenom istih.

O sprovođenju strateškog dokumenta organa državne uprave, u skladu sa metodologijom iz Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata („Službeni list Crne Gore“ broj 54/18), Ministarstvo javne uprave i novi model platforme saradnje organa državne uprave i NVO – Savjet za NVO sačinjavaće godišnji izvještaj i završni izvještaj po isteku vremenskog roka za koji su strateški dokument i Akcioni plan donijeti. Nacrte izvještaja pripremiće Ministarstvo javne uprave na osnovu praćenih i prikupljenih podataka. Nacrte će zatim razmatrati Savjet za NVO, a Ministarstvo će ih po potrebi dopuniti. Ovaj proces će teći uz podršku Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore, čije je mišljenje neophodno prije samog razmatranja dokumenata na Vladi. Nakon potvrde izvještaja na Savjetu za NVO, izvještaji će biti dostavljeni Vladi na razmatranje. Godišnji izvještaji i završni izvještaj biće javno objavljeni na sajtu Vlade i Ministarstva javne uprave.

Prilikom monitoringa, a uz saglasnost novog modela platforme saradnje organa državne uprave i NVO – Savjeta, postoji mogućnost i izmjena Akcionog plana.

Ministarstvo javne prave će svakog januara organizovati i godišnje sastanke sa nevladinim organizacijama i nosiocima aktivnosti iz Akcionog plana, kako bi se zajednički sagledali postignuti rezultati, rizici i otvorena pitanja.

Nakon isteka perioda na koji se donosi strategija, predviđeno je i sprovođenje spoljne evaluacije, koja će se sprovesti u cilju osiguranja dodatne nezavisne ocjene stepena sprovođenja strateškog dokumenta, što bi se moglo iskoristiti za unapređenje procesa monitoringa i evaluacije, sa direktnim uticajem na unapređenje samog procesa sprovođenja Strategije. Izvještaj o spoljnoj evaluaciji javno će se objaviti na sajtu Ministarstva javne uprave. O nalazima i preporukama evaluacije biće diskutovano na posebnom sastanku Savjeta za NVO. Takođe će se organizovati okrugli sto, na kome će učestvovati predstavnici Vlade, lokalnih samouprava, stranih donatora, NVO-a i zainteresovani građani/ke. Sredstva za sprovođenje Evaluacije u iznosu od 5.000 EUR biće planirana u budžetu za Akcioni plan 2023–2026.



VI KOMUNIKACIONI PLAN

Komunikacija ima veliki uticaj u procesu saradnje organa državne uprave i nevladinog sektora. Njom se utiče na mišljenje, stavove i u krajnjem i na ponašanje ključnih aktera (službenika i građana).

Naime, rezultati saradnje organa javne uprave i nevladinih organizacija najviše zavise od onih koji su odgovorni za njenu implementaciju – zaposlenih u javnoj upravi, s jedne strane, i predstavnika civilnog društva, koji su, uslovno rečeno, konzumenti i korisnici zajedničkog djelovanja. Kako bi partnerstvo između javne uprave i nevladinog sektora bilo uspješno i dugoročno, neophodna je uključenost i aktivan doprinos zainteresovanih strana.

Bitan faktor u okviru procesa sprovođenja saradnje državnih organa i nevladinih organizacija predstavlja ciljna javnost. Prepoznamo direktne nosioce procesa partnerstva javne uprave i nevladinih organizacija – internu javnost, kao i javnost koja je targetirana kao ona koja može da doprinese promjeni mišljenja, stavova i povećanju uticaja – eksterne javnosti. Internu javnost predstavljaju zaposleni u državnoj upravi, lokalnoj samoupravi i nevladine organizacije, dok eksternu ciljnu javnost predstavlja opšta javnost – građani, mediji i međunarodni donatori.

Kroz komunikaciju jača proces partnerstva organa državne uprave i nevladinih organizacija na način što se:

- Unapređuje percepcija kod opšte javnosti, jasnija je slika postavljenih ciljeva,
- Građani bolje razumiju proces saradnje javne uprave i nevladinog sektora, kao i same aktivnosti, koristi i rezultate od sprovođenja strateškog dokumenta,
- Transparentnost se podiže na viši nivo.

U ovom strateškom dokumentu planirane komunikacione aktivnosti biće najčešće usmjerene na tri ključna kanala: odnosi sa medijima, društvene mreže (Facebook i Instagram stranica ministarstva), kao i zvanični vebsajt: www.mju.gov.me.

U narednom periodu je potrebno ojačati promociju partnerstva javne uprave i nevladinih organizacija, gdje je potrebno uključiti, pored Ministarstva javne uprave, i druge organe koji su nosioci aktivnosti, kao što je Ministarstvo finansija, jer pojedini komunikacioni izazovi zavise i od drugih organa.

Komunikacione aktivnosti povećavaju transparentnost, vidljivost sprovođenja aktivnosti zajedničke saradnje NVO i javne uprave, stvarajući osnove za uspostavljanje strateške komunikacije prema različitim ciljnim javnostima.

U cilju efikasne implementacije Strategije saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija prepoznamo korisne alate i tehnike strateškog komuniciranja radi približavanja koristi i rezultata od sprovođenja ovog strateškog dokumenta opštoj javnosti.

Mediji su prepoznati kao najuticajniji kreatori mišljenja, stavova javnosti i jedan od najznačajnijih kanala putem kojih se predstavljaju ciljevi, aktivnosti, rezultati, kao i koristi procesa saradnje i zajedničkog djelovanja državne uprave i nevladinih organizacija. Za komunikaciju se najčešće koriste klasični medijski alati, kao što su saopštenja za javnost, konferencije za novinare, poluformalni sastanci sa novinarima, intervjui, izjave, gostovanja i sl. Za slanje direktnih poruka konkretnoj ciljanoj javnosti prepoznati su okrugli stolovi, debate, seminari, infodani ili dani otvorenih vrata. Kao veoma uticajan alat komunikacije prepoznati su i štampani materijali (bilteni, brošure ili flajeri), ali i marketinški alati (oglasni, spotovi, džinglovi i sl.).

Kada se govori o planiranju odnosa sa javnošću, u prvi plan se ističe organizacija promotivnih događaja, redovna komunikacija sa medijima putem saopštenja, izjava, intervjua, odgovora medijima, komunikacija na društvenim mrežama i učesće u društveno odgovornim kampanjama.

U cilju bolje komunikacije sa građanima, veće otvorenosti rada državnih organa i povećanja povjerenja građana u rad javne uprave i nevladinih organizacija formirana je objedinjena baza podataka o projektima i programima NVO finansiranih iz javnih izvora. Baza je izrađena u februaru 2019. u vidu platforme www.finansiranjenvo.me, koja je formirana na osnovu javno dostupnih podataka i sadrži podatke o projektima koji su podržani kroz institucionalni okvir od 2009. godine do danas. Baza je dostupna i na Portalu otvorenih podataka – <https://data.gov.me/>. Na ovaj način, uspostavljanjem platforme, građanima se pruža unaprijeđena vidljivost i razumijevanje projekata NVO finansiranih iz javnih izvora.

VII BUDŽET

Procijenjeni troškovi strategije, tj. Akcionog plana za realizaciju Strategije saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022–2023. razvijeni su primjenom Metodoloških smjernica za procjenu troškova vladinih strategija.

Troškovi aktivnosti planiranih Akcionim planom za 2022–2023. godinu, koji je sastavni dio Strategije za period 2022–2026. godine, iznose **1.281.000,00 €**. Detaljna struktura po operativnim ciljevima data je u tabeli koja se nalazi niže.

Sredstva za implementaciju aktivnosti za 2022. godinu, shodno Akcionom planu 2022–2023. ove strategije, planirana su iz sopstvenih kapaciteta i nacionalnog budžeta, kao i uz podršku dvogodišnjeg projekta: ***Tehnička podrška Vladi Crne Gore u unapređenju saradnje sa civilnim društvom.*** Pošto će sredstva za implementaciju aktivnosti za 2023. godinu Akcionog plana 2022–2023. biti planirana budžetima svih institucija prepoznatih kao one koje su nosioci određenih aktivnosti, kao i budžetom Ministarstva javne uprave – koordinatora razvoja ovog strateškog dokumenta i izvještavanja o istom, time će biti obezbijedena finansijska i fiskalna održivost.

Operativni cilj		Trošak u EUR
I	Unapređenje postojećeg normativnog i strateškog okvira za dugoročno partnerstvo sa nevladinim organizacijama	193.000,00
II	Jačanje kapaciteta NVO sektora za saradnju sa državom u pripremi javnih politika i pružanju usluga građanima	1.088.000,00
UKUPNO		1.281.000,00



**AKCIONI PLAN 2022–2023. za sprovođenje
Strategije saradnje organa državne uprave i
nevladinih organizacija 2022–2026.**

Jun 2022. godine

SADRŽAJ

OPERATIVNI CILJ I Unapređenje postojećeg normativnog i strateškog okvira za dugoročno partnerstvo sa nevladinim organizacijama

- | | |
|-----------|--|
| MJERA 1.1 | Unapređenje normativnog i institucionalnog okvira za saradnju države sa NVO |
| MJERA 1.2 | Uvođenje strateškog pristupa pri saradnji sa NVO |
| MJERA 1.3 | Jačanje kapaciteta javne uprave za efikasno učešće nevladinih organizacija u pripremi i primjeni javnih politika |

OPERATIVNI CILJ II Jačanje kapaciteta NVO sektora za saradnju sa državom u pripremi javnih politika i pružanju usluga građanima

- | | |
|-----------|--|
| MJERA 2.1 | Jačanje kapaciteta i inovativnog potencijala NVO |
| MJERA 2.2 | Pružanje podrške regionalno uravnoteženom razvoju NVO kako bi se smanjile regionalne razlike u razvijenosti nevladinog sektora |
| MJERA 2.3 | Uspostavljanje efikasne koordinacije međunarodne donatorske podrške nevladinim organizacijama |
| MJERA 2.4 | Jačanje unutarsektorske koordinacije i umrežavanja NVO u pojedinim oblastima |

OPERATIVNI CILJ 1

UNAPREĐENJE POSTOJEĆEG NORMATIVNOG I STRATEŠKOG OKVIRA ZA DUGOROČNO PARTNERSTVO SA NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA

Indikator učinka	Početna vrijednost	Ciljna vrijednost do 2023.	Ciljna vrijednost u 2026.
% tekućeg budžeta koji se godišnje izdvaja za NVO ³⁶	0,7% (2020)	0,7%	0,9%
Procenat konsultacija o javnoj politici sprovedenih u skladu s pravnim okvirom i SIGMA principima u odnosu na broj akata koje donosi Vlada, a koji podliježu javnim konsultacijama	0%	100%	100%

Mjera 1.1

Unapređenje normativnog i institucionalnog okvira za saradnju države sa NVO

Aktivnosti	Indikator rezultata	Nadležne institucije	Početak aktivnosti	Završetak aktivnosti	Sredstva za realizaciju	Izvor finansiranja
1.1.1. Izrada izmjena i dopuna Zakona o nevladinim organizacijama uzimajući u obzir nalaze i preporuke Informacije o primjeni zakona o NVO	Usvojen Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama	MJU	III Q 2022	III Q 2022	10.000 €	TA projekat
1.1.2. Izrada podzakonskog akta, koji će definisati kriterijume i postupak za međufinansiranje EU projekata koje realizuju NVO	Usvojen podzakonski akt	MF MJU	IV Q 2022	IV Q 2022	5.000 €	TA projekat

³⁶ * Ukupna izdvajanja sredstava iz budžeta i shodno Zakonu o NVO i shodno svim drugim osnovama

1.1.3. Izrada izmjena i dopuna Zakona o državnoj imovini	Usvojen Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj imovini	MF	III Q 2022	III Q 2022	3.000 €	Sopstveni kapaciteti
1.1.4. Izrada podzakonskog akta sa procedurom i kriterijumima za korišćenje državne imovine od strane nevladinih organizacija	Usvojen podzakonski akt	MF	III Q 2022	IV 2022	3.000 €	Sopstveni kapaciteti
1.1.5. Izrada izmjena Zakona o volonterskom radu	Usvojen Predlog zakona o izmjenama Zakona o volonterskom radu	MRSS	IV Q 2022	IV Q 2023	5.000 €	Budžet
1.1.6. Uspostavljanje javnog registra volontera	Uspostavljen registar volontera	MJU MRSS	IV Q 2022	IV Q 2023	5.000 €	Budžet
1.1.7. Pojednostavljenje procedure registracije NVO	Omogućeno elektronsko podnošenje zahtjeva za registraciju na jednom mjestu	MJU MF UPC MONSTAT	IV Q 2022	IV Q 2023	10.000 €	UNDP-ov kovid projekat
1.1.8. Analiza postojećih procedura i kriterijuma za licenciranje NVO za pružanje usluga u oblastima u kojima se licenciranje zahtijeva	Izrađena analiza sa preporukama	MJU Resorna ministarstva	IV Q 2022	IV Q 2023	5.000 €	Budžet
1.1.9. Osnivanje Savjeta za NVO	Savjet uspostavljen	MJU	III Q 2022	IV Q 2022	/	/

Mjera 1.2

Uvođenje strateškog pristupa pri saradnji sa NVO

Aktivnosti	Indikator rezultata	Nadležne institucije	Početak aktivnosti	Završetak aktivnosti	Sredstva za realizaciju	Izvor finansiranja
1.2.1 Izrada analize postojećeg učešća nevladinih organizacija u pružanju (javnih) usluga građanima	Izrađena analiza sa preporukama	MJU MF MRSS MZ	IV Q 2022	II Q 2023	5.000 €	TA projekat
1.2.2 Izrada srednjoročnih programa saradnje	Izrađeni PS 2023–2027. za tri oblasti	MJU	II Q 2023	IV Q 2023	10.000 €	Budžet - TA projekat

sa nevladinim organizacijama u pružanju usluga građanima u ključnim oblastima za period 2023–2030.	(socijalne zaštite, zdravlja i zaštite prava osoba s invaliditetom)					
1.2.3 Praćenje razvijenosti NVO sektora na osnovu postojećih inostranih praksi i metodologija	Izrađena Metodologija za praćenje sa jasno definisanim indikatorima	MJU	IV Q 2022	III Q 2023	5.000 €	TA projekat
1.2.4 Izrada godišnjih izvještaja o razvijenosti NVO sektora u skladu sa izrađenom metodologijom za praćenje razvijenosti NVO sektora	Godišnji izvještaj (za 2021 i 2022)	MJU MERT MF	IV Q 2022	II Q 2023	5.000 €	TA projekat
1.2.5 Izrada metodologije za praćenje razvoja volonterstva	Izrađena metodologija za praćenje razvoja volonterstva	MJU MRSS	IV Q 2022	II Q 2023	5.000 €	TA projekat
1.2.6 Izrada godišnjeg izvještaja o razvoju volonterstva	Jedan godišnji izvještaj o stanju volonterstva (za 2022)	MJU MRSS	II Q 2023	IV Q 2023	5.000 €	Budžet - TA projekat
1.2.7 Redovno mjerenje efekata javnog finansiranja NVO	Godišnji izvještaj (sa primjerima dobrih praksi)	MJU Sva ministarstva	IV Q 2022	IV Q 2023	5.000 €	TA projekat
1.2.8 Održavanje obuka za službenike o mjerenju efekata javnog finansiranja NVO i podizanje svijesti o značaju mjerenja kroz okrugle stolove	Četiri obuke, dva okrugla stola	UZK MJU	IV Q 2022	IV Q 2023	10.000 €	Budžet
1.2.9 Učiniti vidljivim postojeće registre i baze podataka važne za djelovanje NVO	Uspostavljena interoperabilnost baza i registara; Promocija baza vezanih za djelovanje NVO	MJU	III Q 2022	III Q 2023	50.000 €	Budžet
1.2.10 Objava registra i baza vezanih za NVO na portalu otvorenih podataka	Registri objavljeni na Portalu otvorenih podataka	MJU	III Q 2022	IV Q 2022	5.000 €	Budžet

Mjera 1.3

Jačanje kapaciteta javne uprave za efikasno učešće nevladinih organizacija u pripremi i primjeni javnih politika

Aktivnosti	Indikator rezultata	Nadležne institucije	Početak aktivnosti	Završetak aktivnosti	Sredstva za realizaciju	Izvor finansiranja
1.4.1 Održavanje obuka za službenike o uključivanju nevladinih organizacija u pripremu propisa i javnih politika	Najmanje 60 službenika obučeno	UZK MJU	IV Q 2022	IV Q 2023	10.000 €	Budžet
1.4.2 Pružanje stručne i mentorske podrške od strane MJU organima državne uprave u planiranju i sprovođenju javnih konsultacija u okviru pripreme konkretnih propisa	Mentorska podrška u planiranju i sprovođenju javnih konsultacija pružena tokom izrade tri propisa godišnje	MJU UZK	I Q 2023	IV Q 2023	10.000 €	Budžet
1.4.3 Promocija dobrih praksi uključivanja NVO u pripremu propisa i javnih politika među državnim službenicima	Četiri događaja za državne službenike (dva događaja godišnje)	MJU	IV Q 2022	IV Q 2023	6.000 €	Budžet - TA projekat
1.4.4 Promocija dobrih praksi uključivanja NVO u primjenu javnih politika među državnim službenicima	Dva događaja za državne službenike (jedan događaj godišnje)	MJU	IV Q 2022	IV Q 2023	6.000 €	Budžet - TA projekat
1.4.5 Izrada preporuka za podsticanje učešća NVO u procesu EU integracije	Preporuke pripremljene	MEP	III Q 2022	II Q 2023	5.000 €	TA projekat
1.4.6 Unapređenje izvještaja o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija i sprovođenju javne rasprave u postupku pripreme zakona i strategija	Izmijenjena struktura izvještaja s unaprijeđenim statističkim podacima i dodavanjem informacija o zadovoljstvu učesnika u radnim grupama, godišnja evaluacija procesa održanih javnih konsultacija	MJU GSV	III Q 2022	II Q 2023	5.000 €	Budžet - TA projekat

OPERATIVNI CILJ 2

JAČANJE KAPACITETA NVO SEKTORA ZA SARADNJU SA DRŽAVOM U PRIPREMI JAVNIH POLITIKA I PRUŽANJU USLUGA GRAĐANIMA

Indikator učinka	Početna vrijednost	Ciljna vrijednost do 2023.	Ciljna vrijednost u 2026.
% zaposlenih u NVO u odnosu na ukupni broj zaposlenih u zemlji	0,8% (2020)	0,9%	1,2%
Ukupni prihodi NVO sektora	34,7 miliona EUR (2020)	38 miliona EUR	42 miliona EUR
Ekonomski doprinos volontiranja bruto domaćem proizvodu (BDP) izražen u procentima	Nema podatka (2021). U okviru implementacije strategije, vrijednost će prvi put biti izračunata za 2022. godinu (na osnovu izrađene metodologije)	+ 5% prema vrijednosti za 2022.	+ 20% prema vrijednosti za 2022.

Mjera 2.1

Jačanje kapaciteta i inovativnog potencijala NVO

Aktivnosti	Indikator rezultata	Nadležne institucije	Početak aktivnosti	Završetak aktivnosti	Sredstva za realizaciju	Izvor finansiranja
2.1.1 Analiza stanja i potreba sa preporukama za pružanje državne podrške jačanju kapaciteta, inoviranju u oblasti pružanja usluga i zapošljavanju u NVO sektoru (na osnovu dobrih domaćih i stranih praksi)	Izrađena analiza sa preporukama	MERT MF MJU MNTR MRSS	IV Q 2022	III Q 2023	4.000 €	TA projekat
2.1.2 Finansijska podrška resursnim centrima	Jedan javni poziv – za 2024.	MJU	IV Q 2023	IV Q 2023	500.000 €	Budžet
2.1.3 Finansijska podrška razvoju inovativnih usluga u pružanju podrške građanima od strane NVO (u ključnim oblastima: socijalna zaštita, javna uprava, zdravlje...)	Jedan javni poziv – za 2024.	MRSS MJU MNTR MZ	II Q 2023	IV Q 2023	200.000€	Budžet
2.1.4 Pružanje finansijske podrške volonterskim	Jedan javni poziv – za 2024.	MRSS MJU	I Q 2023	IV Q 2023	150.000 €	Budžet

servisima ³⁷ i razvoju inovacija u oblasti volonterstva						
--	--	--	--	--	--	--

Mjera 2.2

Pružanje podrške regionalno uravnoteženom razvoju NVO kako bi se smanjile regionalne razlike u razvijenosti nevladinog sektora

Aktivnosti	Indikator rezultata	Nadležne institucije	Početak aktivnosti	Završetak aktivnosti	Sredstva za realizaciju	Izvor finansiranja
2.2.1 Izrada analize razvijenosti nevladinog sektora po regionima sa analizom regionalnih potreba i prilika, uz preporuke za mjere za smanjenje razlika	Izrađena analiza sa preporukama	MJU resorna ministarstva	IV Q 2022	IV Q 2023	20.000 €	TA projekat

Mjera 2.3

Uspostavljanje efikasne koordinacije međunarodne donatorske podrške nevladinim organizacijama

Aktivnosti	Indikator rezultata	Nadležne institucije	Početak aktivnosti	Završetak aktivnosti	Sredstva za realizaciju	Izvor finansiranja
2.3.1 Izrada pregleda/analize aktivnih međunarodnih donatora i njihove podrške NVO u CG	Izrađen pregled/ analiza postojećih međunarodnih donatora i njihove podrške NVO u CG, objavljena lista donatora	MJU	IV Q 2022	II Q 2023	6.000 €	Budžet - TA
2.3.2 Organizacija donor sastanaka	Jedan donatorski sastanak godišnje	MJU Resorna ministarstva	IV Q 2022	IV Q 2023	3.000 €	Budžet – TA

³⁷ Volonterski servis podrazumijeva pružanje usluga podrške volonterskim organizacijama i volonterima. Takve usluge obuhvataju različite obuke za rad sa volonterima, informisanje o mogućnostima i potrebama za volontiranjem, razvoj inovativnih modela volontiranja, promociju i zagovaranje volontiranja, praćenje razvoja volontiranja itd.

Mjera 2.4

Jačanje unutarsektorske koordinacije i umrežavanja NVO u pojedinim oblastima

Aktivnosti	Indikator rezultata	Nadležne institucije	Početak aktivnosti	Završetak aktivnosti	Sredstva za realizaciju	Izvor finansiranja
2.4.1 Izrada preporuka za finansijsku podršku koordinaciji i umrežavanju NVO u pojedinim oblastima po uzoru na panevropske NVO mreže	Izrađene preporuke	MEP	IV Q 2022	III Q 2023	5.000 €	TA projekat
2.4.2 Pružanje finansijske podrške koordinaciji i umrežavanju NVO po uzoru na panevropske NVO mreže	Jedan javni poziv	MEP	I Q 2023	IV Q 2023	200.000 €	Budžet