



VLADA CRNE GORE
MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA
Radna grupa za pripremu Strategije razvoja NVO

Nacrt

STRATEGIJA
RAZVOJA NEVLADINIH ORGANIZACIJA U CRNOJ GORI
2014-2016

oktobar, 2013.godine

SADRŽAJ:

1. UVOD

2. STRATEGIJA SARADNJE VLADE CRNE GORE I NEVLADINIH ORGANIZACIJA 2009-2011: OSTVARENI CILJEVI I NAUČENE LEKCIJE

3. RAZLOZI ZA DONOŠENJE STRATEGIJE, OPŠTI I POSEBNI CILJEVI STRATEGIJE

4. OCJENA STANJA I PREDLOG MJERA ZA UNAPRIJEĐENJE STANJA – POSTIZANJE POSEBNIH CILJEVA U POJEDINIM OBLASTIMA

4.1. Institucionalni okvir za saradnju sa nevladinim organizacijama u Crnoj Gori

4.1.1. Institucionalni okvir za saradnju na državnom nivou

4.1.2. Institucionalni okvir za saradnju sa lokalnim samoupravama

4.2. Učešće nevladinih organizacija u kreiranju i implementaciji javnih politika

4.2.1. Učešće NVO u kreiranju i primjeni javnih politika na državnom nivou

4.2.2. Učešće NVO u kreiranju i primjeni javnih politika na lokalnom nivou

4.3. Finansijska održivost nevladinih organizacija

4.3.1. Finansiranje NVO na državnom nivou

4.3.2. Finansiranje nevladinih organizacija iz budžeta lokalnih samouprava

4.3.3. Razvoj filantropije

4.3.4. Dodjela prostora u državnom vlasništvu na korišćenje NVO

4.4. Podsticajni ambijent za djelovanje nevladinih organizacija

4.4.1. Razvoj volonterizma

4.4.2. Učešće NVO u realizaciji koncepta neformalnog i cjeloživotnog obrazovanja

4.4.3. Socijalno preduzetništvo

4.4.4. Uspostavljanje uslova za ravnopravan pristup osoba sa invaliditetom organima državne uprave

4.4.5. Statistika i evidencija koja se odnosi na NVO

4.5. Uloga NVO u procesu pristupanja Crne Gore EU

4.6. Izgradnja kapaciteta nevladinih organizacija

5. MONITORING I EVALUACIJA U REALIZACIJI STRATEGIJE

6. REALIZACIJA STRATEGIJE – AKCIONI PLAN 2014-2016.

1. UVOD

Razvijeno civilno društvo i nevladin sektor karakteristika je svakog modernog demokratskog društva. Ovo stoga što se demokratsko društvo temelji kako na *predstavničkoj demokratiji* (uloga političkih partija), tako i na *participativnoj demokratiji* (uloga građana i nevladinih organizacija u društvenom i političkom životu). Koncept participativne demokratije i civilnog društva podrazumijeva da se građani, direktno ili kroz nevladine organizacije (NVO), kontinuirano uključuju u društvene i političke procese, zastupajući različite legitimne interese i vrijednosti. Različiti, slobodno iskazani interesi i vrijednosti, nisu samo suština pluralizma kao jednog od osnovnih načela demokratije, već i sastavni dio procesa kreiranja i primjene održivih javnih politika. Stoga je stvaranje pravnih, institucionalnih i drugih uslova za razvoj i nesmetano djelovanje NVO jedna od pretpostavki jačanja demokratskih procesa, političke stabilnosti i prosperiteta svake države.

Crna Gora je Ustavom definisana kao građanska i demokratska država koja je zasnovana na vladavini prava i koja jemči građanska prava i slobode, uključujući i slobodu udruživanja. Pored toga, Crna Gora je ratifikovala niz međunarodnih konvencija kojima se jemči sloboda udruživanja, uključujući Konvenciju o ljudskim pravima Savjeta Evrope i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija. Sredinom 2011. godine usvojen je **novi Zakon o nevladinim organizacijama** ("Službeni list Crne Gore", broj 39/11), koji je započeo sa primjenom od 01.01.2012. godine. Zakon je usaglašen sa međunarodnim standardima (Konvencija o ljudskim pravima Savjeta Evrope i Preporuke CM/Rec (2007)14 Komiteta Ministara država članica o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi) i praksom Evropskog suda za ljudska prava. Osim toga, Zakon doprinosi jačanju dobrog upravljanja i povećanoj transparentnosti rada NVO Sve ovo ukazuje na posvećenost Crne Gore u izgradnji odgovarajućeg pravnog okvira za ostvarivanje slobode udruživanja i slobodno djelovanje NVO.

Na drugoj strani, saradnja države i NVO postala je sastavni dio političkih kriterijuma za punopravno članstvo u Evropskoj uniji za zemlje Zapadnog Balkana. U Komunikaciji o dijalogu sa civilnim društvom Evropske komisije od 29. juna 2005. godine ističe se da: "svako buduće proširenje Evropske unije treba da bude podržano, snažnim, dubokim i održivim dijalogom sa civilnim društvom....", dok se u kvartalnim izvještajima Evropske komisije o napretku zemlje-kandidata redovno analizira i stanje u NVO sektoru. Ugovorom o Evropskoj uniji (Lisabnoski ugovor), izričito se predviđa da su predstavnička i participativna demokratija jedne od osnovnih ustavnih vrednosti Unije.

U nastojanju da dalje unaprijedi međusektorsku saradnju, Vlada Crne Gore je 2009. godine donijela: „**Strategiju saradnje Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija**“ sa Akcionim planom realizacije za period 2009-2011. godine.

*Pet principa saradnje utvrđenih Strategijom: **partnerstvo, transparentnost, odgovornost, međusobno informisanje i nezavisnost nevladinih organizacija**, bili su okosnica sprovođenja aktivnosti na unapređenju saradnje Vlade i NVO.*

Akcionni plan je u velikoj mjeri realizovan, pri čemu je veliki broj aktivnosti, početkom 2011. godine, inkorporiran u **Akcionni plan realizacije preporuka iz Mišljenja Evropske komisije**

(za oblast saradnje s civilnim sektorom) i realizovan u kratkom roku. Evropske komisije je dala pozitivnu ocjenu o realizaciji tih mjera, što je dijelom doprinijelo odluci Evropskog savjeta da sa Crnom Gorom otvori pregovore o punopravnom članstvu. Osim toga, u proljećnom Izvještaju Evropske komisije o napretku u 2011. godini¹, saradnja s NVO i rad Savjeta za saradnju Vlade Crne Gore i NVO apostrofirani su kao pozitivan primjer zemljama regiona zbog ostvarenog napretka, naročito u domenu podsticajnog pravnog i institucionalnog okvira.

Vlada Crne Gore se 2012. godine priključila **Globalnoj inicijativi Partnerstvo otvorenih vlada**. Ova multilateralna inicijativa treba da pomogne vladama zemalja-članica inicijative da se posvete unaprijeđenju transparentnosti, osnaživanju uloge javnosti u procesu donošenja odluka, borbi protiv korupcije i afirmaciji upotrebe novih tehnologija u cilju razvoja demokratije. U duhu afirmacije saradnje Vlade i NVO sektora, Akcioni plan za njenu realizaciju je priremio Operativni tim, u kome participiraju i predstavnici 4 NVO (CDT, MANS, Institut Alternativa i CRNVO). Ovaj tim je zadužen za evaluaciju i monitoring nad sprovođenjem mjera iz Akcionog plana, kao i tromjesečno izvještavanje o njihovoj implementaciji.

Dakle, NVO sektor je u Crnoj Gori prepoznat kao partner koji može doprinijeti daljoj demokratizaciji društva i njegovom dinamičnom i održivom razvoju. NVO pokreću inicijative i učestvuju u izradi zakona i drugih instrumenata javnih politika, kao i u realizaciji projekata od zajedničkog i opšteg interesa. Za ovo partnerstvo uspostavljen je osnovni institucionalni okvir na državnom nivou.

U Crnoj Gori, prema podacima iz Registra NVO, početkom septembra 2013 upisano je 2716 aktivnih NVO, koje su uskladile svoja akta sa Zakonom o NVO ili su upisane u Registar u skladu sa njim. Od ovog broja, najveći je broj nevladinih udruženja (2534), a 182 su fondacije. Geografski posmatrano, najveći broj nevladinih organizacija ima sjedište u centralnom regionu zemlje. Konkretno, najveći broj NVO-a 1069 ima sjedište u Podgorici, dok 257 NVO-a ima sjedište u Nikšiću. Potom slijede Bar sa 150 NVO i Bijelo Polje sa 144 NVO. Najmanji broj organizacija ima sjedište u opštinama Plužine (10) i Šavnik (6).

Prema istraživanju ADP Zid iz 2010.godine, a na osnovu podataka dobijenih od strane Poreske uprave za 2008, 2009 i 2010 godinu, u NVO je bilo angažovano ukupno 4962 lica (1550 u 2008; 1498 u 2009 i 1914 u 2010 godini), od čega je 1637 bilo angažovano po osnovu ugovora o radu, a 3325 po osnovu ugovora o djelu. Sa druge strane, tokom 2010 godine 933 NVO podnijele su Poreskoj upravi finansijske izvještaje. Ovaj podatak se neznatno razlikuje u odnosu na ranije godine - 945 NVO dostavilo je izvještaje u 2009.godini, a 822 NVO u 2008.godini². Ne postoje zvanični podaci koji bi pružili detaljne informacije o finansijama NVO, ali pregled informacija koje se tiču godišnjeg poslovanja koje su predale 209 NVO u 2010.godini pokazuju da preko 70% NVO imaju godišnje prihode manje od 10 000 eura, dok samo njih 12,9% imaju godišnje prihode veće od 50,000.00 eura³.

¹ Izvještaj je dostupan na:

http://www.mip.gov.me/en/images/stories/download/Evropske_integracije/Izvjestaj_o_napretku_Crne_Gore_za_2011_godinu_FINALNI_FINALNI.pdf

² Izvor: Izvještaj o analizi potreba za Crnu Goru, TACSO, oktobar 2011 godine; dostupan na http://www.tacso.org/doc/MN_NA_Report_mn.pdf

³ Izvor: Godišnji finansijski izvještaj organizacija civilnog društva za 2010.godinu, dostupan na <http://www.tacso.org/documents/reports/?id=5802>

2. STRATEGIJA SARADNJE VLADE CRNE GORE I NEVLADINIH ORGANIZACIJA 2009-2011: OSTVARENI CILJEVI I NAUČENE LEKCIJE

Primjena Strategije saradnje Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija i Akcionog plana njene realizacije za period 2009-2011.godine za rezultat je imala povećan stepen saradnje u oba smjera, te podizanje svijesti o potrebi saradnje i različitim, ali komplementarnim, ulogama koje Vlada i NVO imaju u pluralnom demokratskom društvu. Ovo je doprinijelo smanjenju predrasuda o nužnoj suprostavljenosti javnog i civilnog sektora i povećalo povjerenje građana u aktivnosti NVO. Građani sve više prepoznaju NVO kao efikasan mehanizam za artikulaciju i javno izražavanje mišljenja i interesa o bitnim pitanjima njihovog svakodnevnog života. NVO svojim djelovanjem, predlozima i inicijativama pokazuju da su značajan potencijalan izvor znanja i vještina, neophodnih za ostvarenje osnovnih ciljeva društvenog i ekonomskog razvoja. Rezultati poslednjeg istraživanja o stavovima građana o NVO sprovedenog od strane Ipsos strategic pulsa tokom septembra 2012⁴ pokazuju da građani Crne Gore u većini slučajeva imaju pozitivnu asocijaciju na nevladine organizacije i prvenstveno ih vide kao organizacije koje rade u interesu društva i na rješavanju problema. NVO se prvenstveno doživljavaju kao potrebne i važne, ali i sa perspektivom za budućnost. Takođe, posmatrano od 2006.godine na ovamo konstantno opada udio građana koji nemaju određen/jasan stav prema nevladinom sektoru, te sada on iznosi tek 10% populacije. Sa druge strane, stepen povjerenja u nevladine organizacije nije se značajno promijenio u odnosu na 2008.godinu. I dalje najviše građana ima srednje povjerenje u NVO (njih 37%), ali je ipak nešto porastao procenat onih koji u velikoj mjeri vjeruju nevladinim organizacijama (sa 8 na 13%).

Rezultati praćenja primjene Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija u 2012.godini⁵ pokazuju da su u sastav 92 radna tijela koja su formirana u okviru ministarstava i samostalnih organa državne uprave bila uključena 83 predstavnika/ce NVO. NVO su učestvovala u pripremi zakona (Zakon o nevladinim organizacijama, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o slobodnom pristupu informacijama, i dr.), te u izradi strateških dokumenata u brojnim oblastima (Nacionalna strategija upravljanja kvalitetom vazduha, Strategija razvoja socijalne i dječije zaštite, Strategija za integraciju osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori, Strategija zaštite od nasilja u Crnoj Gori, Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i AP 2013-2014, i dr.), a učestvuju i u nekoliko tijela koja prate primjenu strateških dokumenata (Komisija za praćenje realizacije AP za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi, Kordinacioono tijelo za praćenje implementacije Strategije poboljšanja bezbjednosti u drumskom saobraćaju za period 2010 – 2019, Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, i dr.).

U julu 2012. godine, Vlada Crne Gore je na predlog Savjeta za saradnju Vlade i NVO, usvojila Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana realizacije Strategije saradnje Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija za period 2009 – 2011. i zaključila da je neophodno pripremiti novi

⁴ Za više detalja pogledati dokument Stavovi građana Crne Gore o nevladinim organizacijama, dostupan na web sajtu <http://www.tacso.org/documents/reports/?id=8463>

⁵ Za više detalja pogledati Godišnji izvještaj o praćenju primjene Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i NVO za 2012.godinu, dostupan na web sajtu Centra za razvoj nevladinih organizacija www.crnvo.me

strateški dokument (Strategiju i Akcioni plan za trogodišnji period) koji bi tretirao razvoj nevladinih organizacija u Crnoj Gori. Tom prilikom, konstatovano je da je Akcioni plan, i pored znatnog kašnjenja s realizacijom, te pomjeranja rokova, u velikoj mjeri realizovan:

- realizovano je 20 od 29 mjera, što čini 68, 97% od planiranih aktivnosti,
- djelimično je realizovano 7 mjera, odnosno 24,14%, od planiranih aktivnosti,
- nijesu realizovane dvije mjera ili 6, 90% od planiranih aktivnosti.

Jedna od dvije nerealizovane obaveze je vrlo značajna - odnosila se na podsticaj kulturi davanja i društveno odgovornog poslovanja kroz izmjenu Zakona o porezu na dobit pravnih lica , dok se druga odnosila na uspostavljanje „resornih” baza podataka u organima, a u vezi sa centralnom bazom u Kancelariji, uz napomenu da je pojedini organi vode evidenciju NVO aktivnih u oblasti rada organa.

Djelimično realizovane mjere odnosile su se na unošenje poslova saradnje sa NVO u opis posla zaduženih službenika kroz pravilnike o sistematizaciji, zatim povećanje broja zaposlenih u Kancelariji i definisanje njene nadležnosti, te ustanovljenje centralne baze podataka o NVO u Kancelariji, uključivanje NVO u prevođenje AQ-a, i pristupačnost organa državne uprave osobama sa invaliditetom.

Međutim, najvažnije je to što su „ključne” aktivnosti - mjere za unapređenje normativnog i institucionalnog okvira realizovane (donijet Zakon o NVO, urađene analize propisa i modela finansiranja, uspostavljen e-registar NVO, donijeta Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i NVO, donijeta Odluka o obrazovanju Savjeta za saradnju Vlade i NVO i dr.).

Kao što je prethodno navedeno, značajan broj aktivnosti, početkom 2011. godine, preuzet je i inkorporiran u Akcioni plan realizacije preporuka iz Mišljenja Evropske komisije (za oblast saradnje s civilnim sektorom), i realizovan u toku 2011.godine. Realizacija pomenutih mjera doprinijela je pozitivnoj ocjeni Evropske komisije u Izvještaju o napretku i donošenju odluke da se sa Crnom Gorom otpočinu pregovori o pristupanju Evropskoj uniji.

I pored toga, u primjeni Strategije uočene su prepreke - propusti koje treba imati u vidu kako bi se izbjegli problemi u ostvarivanju ciljeva definisanih ovim dokumentom. U tom smislu, potrebno je obezbijediti:

1) odgovorniji pristup nosilaca aktivnosti, naročito za aktivnosti koje se realizuju na nivou ministarstva/organa uprave. Kada ima više organa koji učestvuju u realizaciji pojedinih aktivnosti potrebno je jasno odrediti organ koji će biti odgovoran za realizaciju i koji će obezbijediti međusobnu komunikaciju i saradnju svih učesnika u realizaciji aktivnosti;

2) češću i potpuniju informisanost javnosti o Strategiji i njenim ciljevima, čak i o problemima u implementaciji, ali isto tako i o uspješnim aktivnostima koje se ogledaju u određenim pomacima – ostvarenim rezultatima. Opravdano bi bilo multiresorno i multisektorsko promovisanje dokumenta i njegove implementacije sa posebnim naglaskom na činjenicu da, u kontekstu sticanja članstva u EU, razvoj NVO je jednako važan kao i razvoj administrativnih kapaciteta države, što je jedan od razloga donošenja ovog dokumenta.

3. RAZLOZI ZA DONOŠENJE STRATEGIJE, OPŠTI I POSEBNI CILJEVI STRATEGIJE

Savremeno globalno društvo, praćeno dramatičnim ekonomskim i socijalnim promjenama, donosi nove mogućnosti, ali i nove izazove. Ovo zahtjeva široku i kontinuiranu javnu debatu o tome kako odgovoriti izazovima globalizacije, koje su to vrijednosti i strateški pravci koji omogućavaju prosperitet jednog društva, kako sačuvati socijalnu koheziju i mobilisati cjelokupni socijalni kapital da se uključi u raspravu i rješavanje ovih izazova.

U tom smislu, Strategija se donosi radi daljeg unaprjeđenja pravnih, institucionalnih i finansijskih uslova za razvoj NVO i jačanje partnerstva sa organima državne uprave, ali i lokalne samouprave, u cilju daljeg razvoja Crne Gore kao otvorene i demokratske države. Kao što je prethodno navedeno, u oblasti saradnje sa NVO i mobilizacije socijalnog kapitala, u zadnjih pet godina napravljen značajan pomak: dograđen je pravni (normativni) okvir za djelovanje NVO i izgrađen institucionalni okvir za saradnju državnih organa sa NVO, a normirano je i učešće NVO u procesu donošenja zakona i drugih instrumenata javnih politika.

Saglasno prethodnom, ova Strategija polazi od osnovnih ustavnih vrijednosti Crne Gore i dosadašnjih rezultata koji su ostvareni u jačanju uloge NVO, kao i u izgradnji partnerstva države i NVO u rješavanju sve složenijih i obimnijih društvenih potreba, uvažavajući neophodnost kontinuiranog ulaganja u ostvarivanje strateških ciljeva.

Razvoj NVO se sagledava dugoročnije i u vezi sa napretkom u EU integracionom procesu, kako bi se stvorili uslovi za razvoj kapaciteta NVO da bi bili spremni da odgovore zahtjevnim procedurama za povlačenje sredstava iz strukturnih i kohezionog fonda EU namijenjenih isključivo civilnom sektoru.

Strategijom se prevashodno preciziraju tzv. "horizontalna" pitanja od značaja za ostvarivanje njenog opšteg i posebnih ciljeva, koja ne spadaju u izričitu nadležnost pojedinih ministarstava i drugih državnih organa, i predlažu mjere za njihovo rješavanje. Predlog mjera u Akcionom planu za sprovođenje Strategije zasniva se na principima ekonomičnosti i proporcionalnosti, u cilju njegovog efikasnog sprovođenja.

Opšti cilj Strategije je dalje unapređenje pravnih, institucionalnih i finansijskih pretpostavki za slobodno djelovanje NVO i razvoj socijalnog kapitala i, kao i za partnerstvo između NVO, Vlade, resornih ministarstava, drugih organa državne uprave i lokalne samouprave, koje će uvažavati njihove različite, ali komplementarne uloge i odgovornosti za stvaranje otvorenog, prosperitetnog i demokratskog društva jednakih šansi.

Posebni ciljevi Strategije su:

- jačanje institucionalnog okvira za saradnju sa NVO na državnom i lokalnom nivou;
- veći nivo učešća NVO u definisanju i primjeni javnih politika na državnom i lokalnom nivou;
- stvaranje pravnih i institucionalnih pretpostavki za veću finansijsku održivost NVO;
- kreiranje podsticajnijeg ambijenta za djelovanje i razvoj NVO;
- značajnija uloga NVO u procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji;
- izgradnja organizacijskih kapaciteta NVO.

4. OCJENA STANJA I PREDLOG MJERA ZA UNAPRIJEĐENJE STANJA -POSTIZANJE POSEBNIH CILJEVA U POJEDINIM OBLASTIMA

4.1. Institucionalni okvir za saradnju sa nevladinim organizacijama u Crnoj Gori

4.1.1. Institucionalni okvir za saradnju na državnom nivou

U cilju jačanja saradnje i partnerstva sa NVO, Vlada je, osnovala dva posebna tijela: Kancelariju za saradnju sa NVO i Savjet za saradnju Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija. Pored toga, u svim ministarstvima i organima državne uprave imenovane su „kontakt osobe“ za saradnju sa NVO. Crna Gora ima predstavnike NVO i u Zajedničkom koordinacionom tijelu sa Evropskim ekonomskim i socijalnim savjetom, i prva je država koja je formalno uključila predstavnike NVO u radne grupe za pripremu pregovaračkih pozicija za pojedina poglavlja pravne tekovine Evropske unije. Konačno, predstavnici NVO učestvuju i u nizu savjetodavnih i drugih tijela koje je osnovala Vlada ili resorno ministarstvo (Savjet za zaštitu od diskriminacije, Nacionalni savjet za održivi razvoj, Savjet statističkog sistema Crne Gore, Savjet za zapošljavanje i razvoj ljudskih resursa, Savjet za prava djeteta, i dr.)⁶.

Kancelarija za saradnju sa NVO je osnovana 2007. godine, kao organizaciona jedinica Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore. Zadatak Kancelarije je da unaprijeđuje i koordinira rad državnih organa sa NVO na principima partnerstva, transparentnosti, odgovornosti, međusobnog informisanja i nezavisnosti NVO, da inicira i organizuje obrazovanje državnih službenika o pitanjima od značaja za saradnju sa NVO i građansku participaciju, i da saraduje sa NVO, njihovim koalicijama i mrežama, međunarodnim organizacijama i institucijama na pitanjima koje spadaju u nadležnost Kancelarije. Kancelarija takođe obavlja stručne i administrativne poslove za potrebe Savjeta za saradnju Vlade Crne Gore sa nevladinim organizacijama.

Kancelarija, koja je bila uključena u izradu gotovo svih propisa, materijala i dokumenata koji se odnose na NVO, i koja je koordinirala izradu Strategije saradnje Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija, suočava se sa problemima, koji se prevashodno odnose na ograničene nadležnost, kao posljedicu njenog sadašnjeg položaja u sistemu državne uprave - organizacioni segment Generalnog sekretarijata Vlade. Na drugoj strani, postoje velika očekivanja od Kancelarije od strane NVO i međunarodnih aktera, koja prevazilaze njene trenutne nadležnosti, kadrovske i finansijske mogućnosti. Kancelarija nema dovoljan broj zapošljenih i nema poseban budžet, što značajno utiče na kvalitet i dinamiku rada, posebno imajući u vidu dodatno opterećenje i nova zaduženja Kancelarije u vezi sa obavljanjem stručnih i administrativnih poslova za potrebe Savjeta za saradnju sa nevladinim organizacijama, odnosno novog savjetodavnog tijela koje će biti osnovano u skladu sa Zakonom o NVO.

Imajući u vidu postojeći normativni okvir i narasle potrebe za saradnjom Vlade i NVO, te razvojem NVO, neophodno je dalje jačanje kapaciteta Kancelarije, kako bi se što bolje odgovorilo naraslim potrebama. Osim ovih mjera, nužno je razmotriti eventualnu ulogu Kancelarije u procesu programiranja IPA sredstava i upravljanja pojedinim programima u okviru IPA, u cilju

⁶ Vlada je u I kvartalu 2013. godine, iz razloga operativnosti, odlučila da na nivou Vlade ostane 15 savjeta, a da se ostala savjetodavna tijela pozicioniraju na nivou resornih ministarstava (trenutno oko 55 savjeta)

njihove bolje i adekvatnije iskorišćenosti, kao što je to slučaj sa kancelarijama u Srbiji i Hrvatskoj. Takođe, potrebno je razmotriti mogućnost uspostavljanja baze podataka o NVO-ima⁷, u okviru Kancelarije, koja bi obuhvatila informacije i dokumenta u odnosu na organizaciona pitanja i djelovanje NVO (osnivački akt, statut, programski i finansijski izvještaji i sl.), a bila bi ažurirana od strane zainteresovanih NVO, na osnovu korisničkog broja i lozinke koja bi im se dodjeljivala od strane Kancelarije.

Savjet za saradnju Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija osnovan je Odlukom Vlade Crne Gore ("Službeni list CG", broj 28/10), konstituisan januara 2011, a čine ga Predsjednik i 24 člana, (12 predstavnika državnih organa i 12 predstavnika NVO, koji su izabrani na osnovu javnog poziva i predloga NVO). Predsjednik Savjeta je predstavnik Vlade, dok je zamjenik predsjednika predstavnik NVO. Savjet je zadužen da prati primjenu Strategije saradnje Vlade Crne Gore i NVO i Akcionog plana za njenu realizaciju, daje mišljenja na propise i ostale dokumente koji se odnose na rad i djelovanje NVO, definiše preporuke za unaprijeđenje saradnje Vlade i NVO i podstiče dijalog između dva sektora. Savjet najmanje jednom godišnje informiše Vladu o svom radu i pitanjima od značaja za ostvarivanje saradnje državnih organa i NVO.

Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore u 2011. godini, u djelu koji se odnosi na saradnju sa civilnim sektorom, dao je veoma pozitivne ocjene o radu Savjeta. Saglasno odredbama Zakona o NVO, potrebno je donijeti odluku o obrazovanju novog savjetodavnog tijela Vlade, sa nadležnostima utvrđenim Zakonom i odgovarajućom strukturom; planirati mjere za jačanje kapaciteta članova novog savjetodavnog tijela (edukacija, razmjena iskustava sa sličnim tijelima u regionu i EU i sl) i obezbijediti posebna sredstva za finansiranje njegovih aktivnosti.

Kontakt osobe u ministarstvima i drugim organima državne uprave predviđene su kao specifičan mehanizam horizontalne saradnje sa NVO i u kontinuitetu su određivanje od 2007. godine. Uredbom o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i NVO („Sl. list CG“, br. 7/12) i formalno-pravno je uspostavljena obaveza starješina organa državne uprave da u organima kojima rukovode odrede kontakt osobe. Ovaj mehanizam je bio nužan radi stvaranja institucionalno-personalnih pretpostavki za horizontalnu (decentralizovanu) saradnju Vlade i NVO, uvažavajući činjenicu da su resorna ministarstva prevashodna adresa saradnje sa NVO na nacionalnom nivou. Prema podacima iz Izvještaja o saradnji ministarstava/organa državne uprave i NVO u prvom poluguđu 2013.godine, u 57 organa i tijela određena je 61 osoba za saradnju sa NVO, uz napomenu da je u nekim organima određeno više osoba (po sektorima, te da je u njima određen i koordinator na nivou rukovodnog kadra). Četiri „organa“ nije odredilo kontakt osobe (3 uprave i kabinet ministra bez portfelja).

Rad i djelovanje kontakt osoba još uvijek ne daje očekivane rezultate, zbog nejasnog definisanja poslova saradnje sa NVO, čestih personalnih promjena kontakt osoba u organima, kao i nedovoljne informisanosti i edukacije kontakt osoba o NVO sektoru. Iako je Vlada više puta obavezivala starješine organa državne uprave da kroz izmjene i dopune pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistemazaciji u opis poslova pojedinih radnih mjesta unesu i saradnju sa NVO, ovi poslovi se u većini organa državne uprave i dalje *pro forma* i najčešće usmeno dodaju drugim obavezama službenika koje su propisane aktom o sistematizaciji.

⁷ slično praksi EU, po uzoru na PADOR

U cilju prevazilaženja uočenih prepreka, neophodno je definisati jedinstven opis poslova kontakt osoba radi njihovog unošenja u pomenute pravilnike. Ključni zadaci kontakt osoba trebali bi da se odnose na: identifikaciju i evidentiranje relevantnih NVO u oblastima rada organa; evidentiranje ostvarene saradnje organa i NVO; kreiranje specifičnih modela saradnje sa NVO-ima u određenim oblastima rada organa; praćenje sprovođenja propisa koji se odnose na saradnju sa NVO; redovnu komunikaciju sa Kancelarijom za saradnju sa NVO; prikupljanje i razmjenu informacija sa kontakt osobama iz drugih organa; pomaganje NVO-ima u smislu njihovog boljeg informisanja i pristupa različitim podacima bitnim za njihov rad; učestvovanje na skupovima sa tematikom vezanom za NVO i edukacijama organizovanim za ovu kategoriju službenika.

4.1.2. Institucionalni okvir za saradnju sa lokalnim samoupravama

Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl.list RCG“, br.42/03, 28/04, 75/05, 13/06, „Sl.list CG“, br.88/09, 03/10 i 38/12) definiše osnovni okvir za saradnju lokalnih samouprava i NVO (učešće građana u procesu kreiranja javnih politika u nadležnosti lokalne samouprave), ali je ova saradnja još uvijek na niskom nivou. Tome doprinosi i nedovoljno promovisanje mehanizama učešća i saradnje u pomenutim procesima, kao i nedostatak razumjevanja opšte i uzajamne koristi od ovih mehanizama. U najvećem broju lokalnih samouprava u Crnoj Gori ne postoje institucionalni mehanizmi za saradnju sa NVO ili nijesu dovoljno razvijeni.

Kontakt osobe za saradnju sa NVO su imenovane u najvećem broju lokalnih samouprava a osnovne prepreke u obavljanju njihovih poslova su identične onima na nacionalnom nivou: nedostatak jasno definisanog opisa poslova saradnje sa NVO i česte personalne promjene zaduženih službenika.

Institut „**prazne stolice**“ je čest mehanizam saradnje lokalne samouprave i NVO. Uglavnom se koristi tako da u radu lokalnih parlamenata učestvuje jedna ili dvije NVO po svim tačkama dnevnog reda, što ukazuje na potrebu da se, barem u sredinama sa većim brojem NVO, u praksi obezbjedi veća reprezentativnost i kompetentnost NVO koji učestvuju u ovom mehanizmu. Upravo je iz tog razloga pripremljen i *Model Poslovnika o radu Skupštine opštine u dijelu koji se odnosi na učešće predstavnika nevladinih organizacija u radu lokalnog parlamenta, a koji predviđa mogućnost učešća većeg broja organizacija u radu lokalnog Parlamenta i to u skladu sa jasno definisanim kriterijumima*. Novina koju uvodi ovaj Model ogleda se u mogućnosti prijavljivanja više NVO povodom iste tačke dnevnog reda, pri čemu predstavnici/e samih organizacija na zajedničkom sastanku sa predsjednikom Skupštine imenuju predstavnike/ce koji će učestvovati u radu sjednice. Do sada je 10 opština izvršilo izmjene i dopune svojih Poslovnika o radu u skladu sa rješenjima predloženim u Modelu⁸.

Kancelarije za saradnju sa NVO postoje u nekoliko opština, ali je neophodno raditi na jačanju njihovih kapaciteta.

Potreba jačanja saradnje lokalne samouprave sa NVO potvrđena je u Akcionom planu za implementaciju preporuka iz Mišljenja Evropske komisije, na osnovu kojeg je pripremljeno pet modela akata o saradnji lokalne samouprave i NVO: Model odluke o načinu i postupku učešća

⁸ Za više detalja pogledati Izvještaj o ispunjenosti principa dobrog upravljanja u jedinicama lokalne samouprave u Crnoj Gori, 2013, dostupan na web sajtu Centra za razvoj nevladinih organizacija www.crnvo.me

lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova; Model odluke o osnivanju Savjeta za saradnju opštine i NVO; Model poslovnika skupštine opštine (sa ciljem normiranja učešća predstavnika NVO u radu lokalnog parlamenta); Model odluke o kriterijumima načinu i postupku raspodjele sredstava NVO i Model sporazuma o saradnji Skupštine opštine i NVO. Ove modele je u toku 2012. godine izradila Zajednica opština, u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, CRNVO i Misijom OSCE u Crnoj Gori, kako bi, imajući u vidu različite potrebe i stepen razvijenosti lokalnih samouprava i NVO, ponudile širu lepezu mehanizama saradnje, koje se mogu prilagoditi njihovim specifičnim potrebama, uvažavajući načela ekonomičnosti i proporcionalnosti.

Do juna 2013, prema informacijama CRNVO, 6 opština je donijelo odluku o formiranju savjeta za saradnju lokalne samouprave i nevladinih organizacija, po uzoru na postojeće rješenje na nacionalnom nivou.

U cilju jačanja saradnje lokalne samouprave i NVO bilo bi korisno definisati jedinstven opis poslova kontakt osoba za saradnju sa NVO u lokalnim samoupravama, te obezbijediti kontinuiranu stručnu, infomatičku i drugu podršku kontakt osobama, kancelarijama i savjetima za saradnju sa NVO na lokalnom nivou, ukoliko budu osnovani.

4.2. Učešće nevladinih organizacija u kreiranju i primjeni javnih politika

4.2.1. Učešće NVO u kreiranju i primjeni javnih politika na državnom nivou

Zakonom o državnoj upravi („Sl. list RCG“, broj 38/03 i "Sl. list CG“, br. 22/08 i 42/11) propisano je da su ministarstva i drugi organi državne uprave dužni da obezbijede saradnju sa NVO koja se ostvaruje naročito: 1) konsultovanjem nevladinog sektora prilikom izrade strategija i analiza stanja u određenoj oblasti, izrade nacрта i predloga zakona i drugih propisa i donošenja podzakonskih akata kojima se uređuje način ostvarivanja sloboda i prava građana; 2) omogućavanjem učešća u radu radnih grupa za sagledavanje pitanja od zajedničkog interesa ili za normativno uređenje odgovarajućih pitanja; 3) organizovanjem zajedničkih javnih rasprava, okruglih stolova, seminara i drugih vidova zajedničkih aktivnosti i drugim odgovarajućim oblicima; 4) informisanjem o sadržaju programa rada i izvještaja o radu organa državne uprave.

Strategija saradnje Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija (2009-2011) prepoznala je potrebu daljeg unapređenja informisanja, konsultovanja i učešća NVO u procesu kreiranja javnih politika, Akcionim planom predvidjela normiranje ovih pitanja, ali su tek na osnovu Akcionog plana za implementaciju preporuka iz Mišljenja EK, u koji je inkorporirana ova mjera, donijeta dva ključna propisa u ovoj oblasti: Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija („Sl. list CG“, br. 7/12) i Uredba o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona („Sl. list CG“, br. 2/12).

Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija po prvi put normira ključne oblike saradnje javnog i civilnog sektora (informisanje, konsultovanje, uključivanje u rad radnih tijela).

Uredba o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona obezbjeđuje normativne predušlove za efikasno sprovođenje konsultovanja javnosti u procesu pripreme zakona, drugih akata, strateških i planskih dokumenata i na taj način je usmjerena na jačanje participativne demokratije.

Međutim, uprkos razvijenom zakonskom i institucionalnom okviru za učešće NVO u kreiranju javnih politika, nužan je dodatni napor kako bi se osigurala puna i konzistentna primjena navedenih uredbi. Naime, suprotno odredbama Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, većina organa državne uprave još uvijek ne objavljuje godišnje programe rada na svojim internet stranicama, kao i podatke o kontakt osobama zaduženim za saradnju sa NVO, što onemogućava blagovremeno informisanje i adekvatno učešće NVO u planiranim aktivnostima (Kancelarija je provjerom internet stranica organa državne uprave sredinom septembra 2013, ustanovila da je od 57 ministarstava i organa uprave u sastavu, 28 postavilo podatke o kontakt osobi, a 29 nije).

Kada je u pitanju učešće predstavnika NVO u radnim i drugim tijelima koje obrazuju organi državne uprave, u prvih šest mjeseci 2013.godine, organi državne uprave uputili su 105 poziva za uključivanje predstavnika NVO u takva tijela, na osnovu kojih je izabrano 108 predstavnika NVO, uz napomenu da na 31 poziv nije bilo predloženih kandidata.

Sa druge strane, neobjavljivanje spiskova zakona o kojima će biti sprovedena javna rasprava kao i izvještaja o konsultacijama zainteresovane javnosti na svojoj internet stranici, te neobjavljivanje izvještaja o javnoj raspravi od strane većine ministarstava, pokazuju da se ni Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u potpunosti ne primjenjuje.⁹

Imajući u vidu navedeno, neophodno je organizovati konsultacije sa visokim rukovodnim kadrom u vezi primjene pomenutih uredbi i sprovesti edukaciju svih državnih službenika i namještenika, uključujući i kontakt osobe, o propisanim mehanizmima učešća NVO u kreiranju javnih politika. Pored toga, potrebno je organizovati obuku i za NVO o raspoloživim mehanizmima za učešće u kreiranju javnih politika na nacionalnom nivou.

Pored toga, na inicijativu Vlade, u oktobru 2012. godine pokrenut je portal: „**Glas građana - e-peticije**“, kao servis koji pruža mogućnost građanima da utiču na proces kreiranja javnih politika, podnošenjem peticije iz bilo koje oblasti iz nadležnosti Vlade. Vlada je na brojne sugestije za unapređenje ovog servisa, odgovorila zaduživanjem Tima za koordinaciju komunikacionih aktivnosti i Tima za Partnerstvo otvorenih Vlada da do prvog kvartala 2013. godine pripreme predloge mjera za unapređenje ovog servisa. Vlada je u aprilu 2013. godine razmotrila drugi Izvještaj o funkcionisanju Portala „Glas građana- e-peticije“ i usvojila određen broj preporuka iz Izvještaja. Usvojene preporuke se odnose na: promociju ovog servisa, kao i bolju vizuelizaciju sadržaja i približavanja građanima pravila funkcionisanja portala i zaštitu ličnih podataka; nuđenje iskustva u razvoju i primjenu ovog servisa za sve jedinice lokalne samouprave koje izraze interesovanje za primjenu ovog projekta.

4.2.2. Učešće NVO u kreiranju i primjeni javnih politika na lokalnom nivou

Nedostatak akata na lokalnom nivou koji na kvalitetan način i u skladu sa dobrom međunarodnom praksom regulišu različite oblike saradnje organa lokalne samouprave i NVO doprinijeli su obostranom nezadovoljstvu postojećom saradnjom. I dok NVO smatraju da ih lokalne

⁹Za više detalja pogledati Izvještaj o monitoringu primjene Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i NVO i Izvještaj o monitoringu primjene Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave, Centar za razvoj nevladinih organizacija, 2012.godina, dostupan na www.crnvo.me

samouprave ne smatraju partnerima na polju razvoja lokalnih zajednica u skladu sa stvarnim potrebama građana, lokalne samouprave ukazuju na nedovoljnu zainteresovanost NVO za učešće u procesu donošenja odluka.

Da je neophodno unaprijediti saradnju između lokalnih samouprava i nevladinih organizacija, prepoznala je i Evropska komisija u Mišljenju o zahtjevu Crne Gore za članstvo u EU. Stav EK doprinio je integrisanju izrade modela akata kojima se unapređuje ova saradnja kao jedne od ključnih aktivnosti u Akcionom planu za ispunjavanje preporuka iz Mišljenja EK (prioritet 6 - jačanje saradnje sa organizacijama civilnog društva). Zajednica opština je, u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i CRNVO, tokom 2012. godine kreirala pet modela akata od značaja za unapređenje saradnje između lokalnih samouprava i NVO, uključujući i Model odluke o načinu i postupku učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova. Ovim Modelom se po prvi put uvodi princip „prethodnog izjašnjavanja“ zainteresovane javnosti u postupku pripreme opštinskih akata i detaljno uređuje proces sprovođenja javne rasprave. Ipak, uprkos preporuci koju je Ministarstvo unutrašnjih poslova uputilo svim opštinama, do sada je veoma mali broj opština (njih 7) izvršio izmjene i dopune svojih Odluka ili pak izradio nove u skladu sa predloženim Modelom.

Da bi se unaprijedilo učešće NVO u kreiranju i primjeni javnih politika na lokalnom nivou, nužno je organizovati obuku funkcionera i službenika lokalne samouprave o mehanizmima učešća građana u kreiranju javnih politika kako bi se ojačali kapaciteti lokalne samouprave za primjenu i samoevaluaciju lokalnih mehanizama učešća građana. Pored toga, nužna je dalja promocija modela odluka, koji pružaju široku lepezu mehanizama učešća građana u kreiranju javnih politika i koji se mogu prilagoditi specifičnim potrebama. Konačno, nužno je i jačanje kapaciteta NVO za razumijevanje i primjenu mehanizama učešća na lokalnom nivou.

Unaprijeđenju građanskog učešća na lokalnom nivou u Crnoj Gori može doprinjeti i promocija tzv. "CLEAR" instrumenta za samoevaluaciju institucionalnog okvira za učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou, koji promovise Konferencija regionalne i lokalne samouprave Savjeta Evrope. "CLEAR" pruža predstavnicima samouprave analitički okvir za analizu mehanizama za učešće građana u donošenju odluka i mjerenje uticaja ovog učešća, kako bi se utvrdili dobre i loše strane određenog mehanizma, i mjere koje su neophodne za njegovo unapređenje.

4.3. Finansijska održivost nevladinih organizacija

4.3.1. Finansiranje NVO na državnom nivou

Zakon o nevladinim organizacijama je donio značajne novine po pitanju finansiranja NVO iz državnog budžeta: proširen je broj oblasti od javnog interesa u kojima će se finansijski podržati projekti NVO, predviđeno je da Vlada na kraju svake godine određuje prioritete oblasti za finansiranje u narednoj godini, propisana je i mogućnost finansiranja programa, tj. dugoročnih planova aktivnosti organizacije, povećan je stepen transparentnosti postupka raspodjele, definisana su pitanja u vezi sa izvještavanjem i nadzorom nad realizacijom projekata, kao i eksternom revizijom namjenskog korišćenja sredstava, a predviđena je komisija za raspodjelu sredstava na nacionalnom nivou.

Vlada se prilikom utvrđivanja predloga Zakona o NVO oprijedmila za formiranje međusektorske komisije za raspodjelu sredstava NVO, kao posebnog - centralizovanog oblika finansiranja NVO na nacionalnom nivou i za donošenje podzakonskog akta za utvrđivanje kriterijuma za ocjenu projekata i programa. S tim u vezi, Vlada je obavezala nadležna ministarstva da pripreme izmjene posebnih zakona (Zakon o igrama na sreću, Zakon o kulturi, Zakon o zaštiti kulturnih dobara, Zakon o manjinskim pravima i slobodama), u cilju stavljanja uslova za uspostavljanje „centralizovanog” modela finansiranja. U međuvremenu, izvršene su izmjene i dopune Zakona o kulturi, dok je predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o igrama na sreću povučen iz skupštinske procedure.

Iako član 35. stav 2. Zakona o NVO ne isključuje mogućnost da se NVO finansiraju i od strane resornih ministarstava i drugih budžetskih korisnika, Vlada nije ostavila mogućnost da resorna ministarstva sa svojih budžetskih linija (431, transferi institucijama, pojedincima i NVO) i u okviru svojih zakonom uvrđenih nadležnosti finansiraju projekte i programe NVO, već se opredijelila da se sva budžetska sredstava za finansiranje NVO objedine u jedan fond¹⁰. Time je *de facto* centralizovan sistem budžetskog finansiranja NVO. Međutim, uporedna praksa (npr. Hrvatska, Srbija), ukazuje da model u kojem resorna ministarstva imaju ključnu ulogu u budžetskom finansiranju projekata i programa NVO omogućava efikasniju raspodjelu i korišćenje ograničenih budžetskih sredstava za NVO, zbog činjenice da su po prirodi stvari, kao izvršioci određenih javnih politika, dobri poznavaoци pojedinih oblasti a neposredno sarađuju sa NVO.

Radi kompletiranja normativnog okvira u ovoj oblasti, Ministarstvo finansija je, krajem 2012. formiralo dvije međusektorske radne grupe za izradu uredbe o utvrđivanju sastava, kriterijuma za izbor i postupak predlaganja članova komisije za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama i uredbe o bližim kriterijumima za ocjenu projekata i programa NVO u postupku raspodjele budžetskih sredstava za finansiranje tih projekata i programa. Rad na ovim aktima je u toku.

U skladu sa opredjeljenjem za „centralizovani” model finansiranja, budžetska sredstva, koja su ranije dodjeljivana ministarstvima za finansiranje projekata i programa NVO (u 2010.godine raspodijeljeno 1,8 miliona eura NVO-ima, u 2011.godine – 1,2 miliona eura), u 2012. godini značajno su smanjena, a većini ukinuta. Tako su u 2012. godini, prema podacima iz Izvještaja o saradnji ministarstava/organa državne uprave i NVO, organi uprave sa svojih budžetskih pozicija, podijelili oko 175,000.00 eura, i to uglavnom na osnovu zahtjeva NVO kao pomoć pojedinim organizacijama, a nakon procjene opravdanosti projekata i programa za koje je tražena pomoć. U prvih šest mjeseci 2013. godine taj iznos je bio 38,049.00 eura.

Fond za manjine i Komisija za raspodjelu prihoda od igara na sreću i dalje su pozicionirani u budžetu, jer posebni zakoni u ovim oblastima, nijesu usaglašeni sa Zakonom o NVO.

U budžetu je i dalje pozicionirana i Komisija za raspodjelu sredstava NVO Skupštine Crne Gore, mada od stupanja na snagu Zakona o NVO ne vrši raspodjelu i ako je njen mandat produžen do izbora komisije predviđene Zakonom (član 44 stav 2 Zakona). Ovo je za posljedicu imalo činjenicu da oko 200,000.00 eura godišnje (u 2011. i 2012.) nije bilo raspodijeljeno NVO-ima.

Podaci o iznosima sredstava za finansiranje NVO u zadnje tri godine pokazuju trend smanjenja, kao i kod ostalih budžetskih korisnika, što je u najvećoj mjeri posljedica prilagođavanja

¹⁰ Zaključak Vlade sa 20. sjednice održane 26.aprila 2013.

budžetiranja na nacionalnom nivou uslovima globalne ekonomske krize. Tako je iznos od 4,000.000 eura, koliko je bilo dostupno NVO tokom 2010.godine iz državnog budžeta, za dvije godine prepolovljen. Ovaj trend dodatno aktualizuje potrebu definisanja čvršće veze između javnih politika koje su prioritet Vlade u određenom periodu i programa i projekata NVO koji se u istom finansiraju iz budžeta. Na taj način bi se stvorile pretpostavke za održivi režim budžetskog finansiranja NVO koji bi bio u funkciji ostvarivanja utvrđenih javnih politika.

Osim toga, sa stanovišta efikasnije raspodjele i korišćenja ograničenih budžetskih sredstava za finansiranje javnih politika kroz programe i projekte NVO i tretiranja finansiranja NVO kao investicije u socijalni kapital, treba iskoristiti zakonsku mogućnost kombinovanja "centralizovanog" i "decentralizovanog" modela finansiranja, kako bi se dio budžetskih sredstava za NVO dodjeljivao i od strane resornih ministarstava.

Za održivost NVO od velikog značaja je korišćenje sredstava EU fondova, koje je uslovljeno obezbjeđivanjem sopstvenog učešća NVO u iznosu od 5 do 20%. U vezi sa ovim, podzakonskim aktom kojim se regulišu kriterijumi i postupak raspodjele, potrebno je definisati način za obezbjeđenje sredstava za kofinansiranje/sufinansiranje EU projekata.

4.3.2. Finansiranje nevladinih organizacija iz budžeta lokalnih samouprava

Zakonski osnov za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama od strane lokalnih samouprava, sadržan je u članu 116 Zakona o lokalnoj samoupravi, kojim je propisano da se saradnja lokalne samouprave i NVO ostvaruje *inter alia* i „finansiranjem projekata nevladinih organizacija od interesa za lokalno stanovništvo, pod uslovima i po postupku propisanim opštim aktom opštine“. Na osnovu utvrđenog budžeta, lokalna samouprava usvaja odluku o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava nevladinim organizacijama, kojima se bliže uređuju kriterijumi i postupak raspodjele sredstava za projekte NVO. Osim toga, pojedine lokalne samouprave u okviru raspodjele sredstava za projekte NVO, finansiraju i NVO sa posebnim statusom finansiranja, poput dobrotvornih organizacija sa posebnim statusom (Crveni krst), boračkih udruženja i udruženja osoba sa invaliditetom, u skladu s opštim aktima i strateškim dokumentima lokalnih samouprava¹¹.

Ipak, važno je naglasiti da pojedine lokalne samouprave, usljed budžetskog deficita, ne vrše raspodjelu sredstava NVO, bez obzira na usvojene odluke o budžetu/odluke o izmjenama i dopunama odluke o budžetu, ali i da je iznos raspodijeljenih sredstava u najvećem broju lokalnih samouprava manji u odnosu na budžetom planirani iznos. Sredstva u velikoj mjeri dodjeljuju i po drugom pravnom osnovu, najčešće odlukom Predsjednika opštine/Gradonačelnika. Konkretno, 8 opština je tokom 2012.godine dodijelilo sredstva NVO po ovom pravnom osnovu.

Takođe, prema izvještaju Centra za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO)¹² o finansiranju nevladinih organizacija iz lokalnih budžeta za 2012.godinu, od 21 opštine, tri opštine: Šavnik, Nikšić i Žabljak, odlukama o budžetu za 2012. godinu nijesu imale opredijeljena sredstva za projekte NVO. Sa druge strane, 7 od ukupno 18 opština u kojima su planirana sredstva za raspodjelu nevladinim

¹¹Analiza modela finansiranja NVO iz javnih fondova, radna grupa za izradu Zakona o NVO, Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore, Podgorica, mart-april 2011.godine

¹² Izvještaj o finansiranju nevladinih organizacija iz lokalnih budžeta za 2012.godinu dostupan je na web sajtu CRNVO-a www.crnvo.me, odjeljak Analize

organizacijama do novembra 2012.godine njesu objavila konkurs za raspodjelu tih sredstava. Na osnovu odluka o budžetu za 2012. godinu u svim opštinama u Crnoj Gori, Glavnom gradu Podgorici i Prijestonici Cetinje za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama bilo je planirano ukupno 485,400.00 eura (u odnosu na 800.000,00 eura, koliko je bilo raspodijeljeno NVO-ima u 2009. godini). Kao i na nacionalnom nivou, primjetan je trend smanjenja sredstava namijenjenih NVO-ima iz lokalnih budžeta.

Sa druge strane, proces finansiranja NVO na lokalnom nivou karakterišu nedovoljno jasno definisani rokovi za raspisivanje javnog konkursa i /ili nepoštovanje istih, visok stepen diskrecionog odlučivanja usled odsustva jasnih kriterijuma, kao i činjenica da se sredstva ne dodjeljuju samo NVO, već i drugim subjektima civilnog društva. Procedure za praćenje realizacije projekata i izvještavanje nijesu razvijene, ili nijesu razvijene u dovoljnoj mjeri, te se praćenje uglavnom svodi na pregled dostavljenih izvještaja, bez traženja dodatnih pojašnjenja vezanih za pojedine segmente izvještaja. Predstavnicima lokalnih samouprava-članovima komisija za raspodjelu sredstava NVO uglavnom nedostaju znanja o značenju i svrsi projekta, metodologiji pisanja i programskog i finansijskog izvještavanja o realizovanim projektima. Komisije nemaju mehanizme za praćenje i evaluaciju projekata. Takođe, transparentnost procesa raspodjele nije na zadovoljavajućem nivou. Veoma mali broj opština objavljuje integralne verzije odobrenih projekata na svojim internet stranicama, a dvije opštine, Plužine i Šavnik, nemaju ni svoje zvanične internet stranice. Na ovaj način, onemogućeno je uključivanje javnosti u proces praćenja realizacije projekata.

Kao što je prethodno navedeno, u cilju unaprjeđenja procesa i načina raspodjele sredstava na lokalnom nivou, u skladu sa principima odgovornosti i transparentnosti, Zajednica opština je, u saradnji sa Centrom za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO) i Ministarstvom unutrašnjih poslova, izradila *Model odluke o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava NVO*, u cilju povećanja transparentnosti i odgovornosti u dodijeli i korišćenju ovih sredstava. Prema informacijama CRNVO-a, do sada je svega 5 opština izmijenilo postojeće ili donijele nove odluke primjenjujući rješenja iz Model odluke.

4.3.3. Razvoj filantropije

Filantropija je široko definisan pojam koji uključuje sva dobrovoljna davanja za opšte dobro, a povezuje se sa dobročinstvom, brigom o zajednici, humanitarnim akcijama i volontiranjem.

Prema prirodi davanja, razlikuje se individualna filantropija – davanja građana i korporativna filantropija – davanja od strane privrednih subjekata u opštekorisne svrhe. Po rezultatima istraživanja "Individualna filantropija"¹³, 44,6% ispitanika smatra da je običaj davanja za opšte dobro u Crnoj Gori malo razvijen. Percepcija građana je da su razlozi za takvu situaciju loša materijalna situacija, te nedostatak svijesti o opštem dobru. Pored toga, 61,4% ispitanika smatra da se davanje za opšte dobro podstiče malo, odnosno 14,1% da se uopšte ne podstiče.

Zakonom o porezu na dobit pravnih lica ("Službeni list RCG", br.. 65/01; 80/04; 40/08; 86/09; i "Službeni list CG", br. 14/12). propisano je da se izdaci za zdravstvene, obrazovne, sportske i kulturne svrhe, te za zaštitu životne sredine, priznaju kao rashod najviše do 3,5% ukupnog prihoda. Sličnu odredbu sadrži i Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica ("Službeni list RCG", br. 65/01;

¹³ Istraživanje je sprovedla agencija „De Facto Consultancy” za potrebe Fonda za aktivno građanstvo, 2012

37/04; 78/06). Dobra strana ovih zakonskih rješenja jeste što osnov za porezno priznati rashod čini ukupan prihod, a ne dobit pravnog lica-poreskog obveznika. Pored toga, zakonom se kao rashod priznaje davanja u oblasti od *javnog interesa* (opšteg dobra), nezavisno od toga da li se radi o davanjima javnim ustanovama ili NVO koje djeluju u ovim oblastima. Ovo rješenje je na tragu dobre uporedne prakse i u skladu sa principom liberalne političke filozofije da niko nema monopol nad javnim dobrom. Time se istovremeno podstiče zdrava konkurencija između javnih ustanova i NVO, odnosno njihovih programa i projekata. Međutim, osnovni nedostatak ovih zakonskog rješenja jeste usko definisani krug djelatnosti od javnog interesa. Na primjer, davanja pravnih i fizičkih lica-poreskih obveznika u oblasti ljudskih prava ne priznaju se kao rashod, iako su ljudska prava prepoznata kao osnovna ustavna vrijednost. Slično je i sa evropskim i evro-atlanskim integracijama, borbom protiv korupcije, itd. Osim toga, ovako usko definisani krug djelatnosti od javnog interesa nije usaglašen-kompatibilan sa odredbama Zakona o NVO kojim se definiše znatno širi krug djelatnosti od javnog interesa za koje NVO mogu konkurisati za dobijanje budžetskih sredstava.

Stoga su nužne izmjene u poreskim zakonima kako bi se koncept djelatnosti od javnog interesa usaglasio sa odgovarajućim odredbama Zakona o NVO i kako bi se u punoj mjeri realizovao potencijal za razvoj filantropije u Crnoj Gori, posebno imajući u vidu tendenciju smanjenja budžetskih sredstava koja se izdvajaju za programe i projekte NVO od strane države i lokalnih samouprava. Posebno treba istaći da izmjene navedenih poreskih zakona ne bi uticale na procentualni iznos poreskih olakšica, već bi samo proširile krug djelatnosti od javnog interesa koje su obuhvaćene poreskim olakšicama.

Treba napomenuti da su Akcionim planom za realizaciju prethodne Strategije saradnje Vlade i NVO bile predviđene izmjene Zakona o porezu na dobit pravnih lica, u cilju proširenja pomenutog kruga djelatnosti od javnog interesa, ali ova mjera nije realizovana. Osim kroz izmjene poreskih zakona, društveno podsticanje filantropije i stvaranje uslova za njen razvoj treba ostvariti kroz obrazovni sistem, podsticanje društveno odgovornog poslovanja i adekvatnijeg informisanja javnosti o filantropiji.

Radi ilustracije činjenice koliko bi se sredstava moglo obezbijediti za ulaganja u opšte dobro po osnovu priznatih poreskih rashoda, naročito kada je riječ o razvoju korporativne filantropije, navodimo podatke o prihodima svih banaka u Crnoj Gori u 2012. godini¹⁴. Njihov ukupan prihod iznosi 265,085,200.00 eura, od čega 3,5% odnosno 10,603,408.00 eura iznosi potencijal poreski priznatih rashoda za davanja u djelatnosti od javnog interesa.

4.3.4. *Dodjela prostora i imovine u državnom vlasništvu na korišćenje NVO*

Budžetska podrška projektima i programima koje sprovode NVO i poreske povlastice za davanja u opštekorisne svrhe nisu jedini instrumenti javne politike kada je riječ o materijalnoj podršci razvoju neprofitnog sektora. Pored ovog, postoje i drugi oblici materijalne (nenovčane, naturalne) podrške NVO koji dobijaju na značaju, što se polako prepoznaje i u regionu (Hrvatska). Ova vrsta podrške posebno dobija na značaju kada se uzme u obzir činjenica da značajan broj NVO u Crnoj Gori nema ni sopstvene prostorije niti potrebnu tehničku opremu, a nema ni mogućnosti da plati zakup prostora za održavanje nekog skupa i sl.

¹⁴ Izvor: internet stranica Centralne banke Crne Gore

U vezi sa ovim, Izvještaj o saradnji ministarstava/organa državne uprave i NVO u 2012. godini, pokazuje da u praksi, istina na nivou pojedinačnih primjera, već imamo slučajeve da je ministarstvo ustupilo na korišćenje svoj prostor-salu za sastanke NVO i za održavanje skupa. Pored ovih *ad hoc* primjera dobre prakse, trebalo bi razmotriti mogućnost nalaženja trajnijeg modela „naturalne“ podrške NVO. Radi toga, trebalo bi da se popiše-evidentira prostor i imovina (rashodovani kancelarijski namještaj i oprema, rashodovana vozila i sl.) u državnom vlasništvu koji se ne koristi, i da se definiše transparentan postupak i kriterijumi za korišćenje ovih prostora od strane NVO, radi realizacije programa i projekata od opšteg ili zajedničkog interesa. Preduzimanje ove mjere bi bila velika pomoć za NVO, posebno imajući u vidu činjenicu da za njenu realizaciju nijesu potrebna dodatna sredstva, jer bi to mogla realizovati nadležna Uprava za imovinu, kroz svoju redovnu djelatnost za prostore i imovinu u državnom vlasništvu.

4.4. Podsticajni ambijent za djelovanje nevladinih organizacija

4.4.1. Razvoj volonterizma

Zakon o volonterskom radu („Sl. list CG“ br.26/10 i 14/12) imao je za cilj da stvori povoljno pravno okruženje za razvoj volontiranja. Zakonom se definiše niz instituta i pitanja od značaja za volontiranje: definicija volontera, njegova prava i obaveze, definicija organizatora volonterskog rada, njegova prava i obaveze, definicija korisnika volonterske usluge, obavezni elementi ugovora o volontiranju, međunarodno volontiranje, razvoj i praćenje volonterizma, itd.

Međutim, suprotno svojoj namjeni, umjesto da doprinese razvoju kulture volontiranja u Crnoj Gori, Zakon u velikoj mjeri predstavlja prepreku za njegov dalji razvoj. Ovo stoga što Zakon (sljedeći lošu praksu drugih zemalja u regionu) tretira volontiranje kao poseban oblik radno-pravnog odnosa, prije nego dobrovoljnu, privatnu inicijativu građana. Saglasno tome, Zakon prenormira ulogu države u regulisanju volontiranja i nameće neopravdano visoke transakcione troškove organizatoru volontiranja. Osim toga, Zakon zabranjuje volontiranja djece uzrasta ispod 15 godina, čak i u slučajevima kada tu akciju organizuje školska ustanova ili je u funkciji obrazovanja djece. Time se sprečava razvoj kulture volontiranja upravo u onom uzrastu koja je prirodna ciljna grupa za razvoj kulture volontiranja. Treba imati u vidu da su ove odredbe Zakona u suprotnosti sa praksom Zavoda za školstvo, koji ima razvijene fakultativne i obavezni izborni sadržaj za osnovno i srednje obrazovanje koji se zove: "Volonterski i humanitarni rad", i koji predviđa praktično volontiranje. Pored toga, izmjenama Zakona iz 2012. godine uređuje se pitanje tzv. priznatog stažiranja za određene djelatnosti, iako se radi o pitanju za koje je primjereno da se uredi Zakonom o radu. Konačno, Zakon zabranjuje takozvano korporativno volontiranje, čak i kada je organizovano van radnih i službenih prostorija privrednog društva, iako upravo ovaj oblik volontiranja, uporedno posmatrano, sve više dobija na značaju.

Rezultati monitoringa primjene Zakona o volonterskom radu koji je sprovela NVO "Asocijacija za demokratski prosperitet-Zid", u periodu od januara do juna 2012.godine, potvrđuju gore naveden probleme u primjeni zakona.¹⁵

¹⁵ Zaključci Monitoring izvještaja primjene Zakona o volontiranju, za period januar - jul 2012., ADP Zid, jul 2012.godine

Stoga je neophodno pristupiti donošenju novog zakona, koje će u punoj mjeri korespondirati sa prirodom volonterizma kao dobrovoljne, građanske inicijative. Treba napomenuti da je Akcionim planom za poglavlje 23 predviđena aktivnost „Izrada novog Zakona o volonterizmu u cilju kreiranja podsticajnog okvira za građanski aktivizam i održivost organizacija civilnog društva“ i to u 2014.godini. Zbog sličnih problema u pravnoj regulativi za volontiranje Republika Hrvatska ove godine značajno izmjenila Zakon o volonterstvu, da se sličan proces odvija i u Bosni i Hercegovini (Republika Srpska), a planira i u Republici Srbiji.

4.4.2. Učešće NVO u realizaciji koncepta neformalnog i cjeloživotnog obrazovanja

Cjeloživotno učenje predstavlja imperativ vremena u kome živimo. U Strategiji saradnje Vlade i NVO iz 2009. godine, ovo je bio jedan od posebnih ciljeva, odnosno podcilj u okviru cilja o stvaranju podsticajnog ambijenta za rad NVO, koji je realizovan djelimično, jer se radi o kontinuiranom procesu, zbog čega se “ponavlja” i u ovoj Strategiji.

Treba naglasiti da su donošenjem novih zakonskih i strateških dokumenata iz oblasti obrazovanja i vaspitanja stvorene solidne normativne i strateške pretpostavke za razvoj i unaprjeđenje ovih segmenata obrazovanja i uključivanje NVO u pomenute procese. Neformalno stečena znanja i vještine, kroz mnoge obuke koje pružaju NVO različitim grupama korisnika od državne i lokalne uprave, privrednih društava, do civilnog sektora i građana, uglavnom nijesu formalno verifikovane, jer se još uvijek preferira tradicionalno, formalno obrazovanje. Međutim, iako NVO mogu predložiti svoje programe neformalnog obrazovanja za akreditovanje od strane nadležnog savjeta, relativno mali broj organizacija to i čini (tri NVO su akreditovalе programe u 2013. Takođe, NVO mogu da se prijave i za dobijanje licence organizatora obrazovanja. U jednom dijelu, obuke nastavnog kadra koje sprovode NVO, imaju mogućnost da preko konkursa koji raspisuje Zavod za školstvo za svaku školsku godinu, uđu u katalog akreditovanih programa obuke.

Cjeloživotno učenje treba posmatrati i kao potencijal za razvoj ljudskih resursa čime bi se doprinijelo naporima za uspostavljanje otvorene i konkurentne privrede i modernog društva u Crnoj Gori, kome je zapošljavanje i razvoj ljudskih kapaciteta u središtu razvojne politike, a cjeloživotno učenje opšte prihvaćen model koji može da odgovori sve većim zahtjevima za verifikacijom neformalno i informalno stečenih znanja i vještina. Razvoj i primjena koncepta cjeloživotnog učenja, naročito u oblasti građanskog obrazovanja (aktivnosti kojima se mladi i odrasli osposobljavaju za aktivno učestvovanje u demokratskom životu i ostvarivanje njihovih prava i odgovornosti u društvu), još uvijek ne uključuje sve raspoložive potencijale NVO u odgovarajućoj mjeri, ali se prepoznaju pozitivne promjene u zadnjih nekoliko godina. Fokus je na sticanju osam ključnih kompetencija za cjeloživotno učenje (komunikacija na maternjem jeziku, komunikacija na stranom jeziku, matematička pismenost, osnovne kompetencije u nauci i tehnologiji, digitalna kompetencija, vještine učenja („učiti kako učiti“), građanske kompetencije, preduzetništvo i kulturološka ekspresija).

Ministarstvo prosvjete je donijelo Uputstvo o kriterijumima i postupku davanja saglasnosti na programe i projekte NVO, a Zavod za školstvo, za svaku školsku godinu priprema katalog akreditovanih programa obuke nastavnika, što predstavlja značajan pomak u stvaranju uslova da cjeloživotno obrazovanje i učenje postane način našeg života i kulture življenja.

Univerzitet Crne Gore se priključio ovom trendu donošenjem Strategije cjeloživotnog učenja od 2012. do 2014 i Pravila za programe cjeloživotnog učenja, u okviru TEMPUS projekta. Ove mjere su korisne ne samo za pojedinca koji se obrazuje i na taj način postaje konkurentniji na tržištu rada, već i za podizanje opšte konkurentnosti jednog društva u globalnoj tržišnoj utakmici. U narednom periodu pristupiće se izradi nove strategije za obrazovanje odraslih za period od 2015-2025 godine, koja će definisati ciljeve i aktivnosti za unapređenje stanja u ovoj oblasti. Ipak, ne postoji baza podataka o realizovanim programima neformalnog obrazovanja, broju polaznika/ca ovih programa, kao ni sistemu praćenja i osiguravanja kvaliteta neformalnog obrazovanja.

Sa druge strane, zbog povlačenja velikog broja stranih donatora, javio se problem sa finansiranjem programa neformalnog obrazovanja koje sprovode NVO, koji se trenutno ne može nadomjestiti kroz druge (domaće) izvore finansiranja. Domaće NVO se teško mogu osloniti na pristup naplate obrazovnih programa od samih korisnika zbog slabo razvijene kulture plaćanja za obrazovanje, pogotovo neformalno, i činjenice da su često ciljne grupe upravo marginalizovane, ali i jednim dijelom zbog činjenice da takvi programi nisu akreditovani od strane nadležnih institucija, odnosno nisu dio obrazovnog sistema. Upravo zbog otvorenih pitanja vezanih za prednosti korišćenja sistema sertifikacije programa propuštene su mogućnosti da se ovi programi učine zvaničnim i priznatim na tržištu rada. Državne institucije i lokalne samouprave su svakako mogući izvor finansiranja akreditovanih programa neformalnog obrazovanja koje organizuju licencirane NVO, a koji su prepoznati kao značajni za razvoj kapaciteta društva u cjelini i za specifičnu lokalnu zajednicu.

Da bi se učinio značajniji napredak u ovoj oblasti, potrebno je da nadležni organi kontinuirano komuniciraju i saraduju sa NVO koje se bave neformalnim obrazovanjem, a posebno u dijelu građanskog obrazovanja, ljudskih i manjinskih prava, razvojem civilnog društva i drugim oblastima od značaja za razvoj pojedinca i društva u cjelini. To znači da bi Vlada, preko resornog ministarstva i u saradnji sa drugim organima državne uprave, a na osnovu važećih propisa iz ove oblasti, trebalo da konsultuje NVO i kroz stvaranje podsticajnog ambijenta omogući njihovo uključivanje u sprovođenje programa neformalnog obrazovanja.

4.4.3 Socijalno preduzetništvo

Koncept socijalnog preduzetništva (*social entrepreneurship*) i socijalnog preduzeća (*social enterprise*) naročito dobija na značaju u pojedinim evropskim zemljama u poslednjih dvadeset godina, a prevashodno je posledica krize tzv. "države blagostanja", odnosno ograničenih mogućnosti države da odgovori naraslim i novim socijalnim potrebama. Time se otvorio prostor za aktivniju ulogu privatnih aktera (NVO, zadruge, neprofitna privredna društva) u rješavanju ovih potreba. Međutim, u literaturi, a još manje u zakonodavnoj praksi, ne postoji saglasnost u pogledu toga koje su bitne karakteristike socijalnog preduzetništva i socijalnog preduzeća. U najširem smislu, pod socijalnim preduzetništvom podrazumijeva se korišćenje inovativne prakse u prodaji roba i usluga na tržištu, u cilju sticanja prihoda koji se koristi za ostvarivanje nekog opštekorisnog interesa. Ovaj se opštekorisni interes prevashodno odnosi (ali nije ograničen) na upošljavanje teže zapošljivih društvenih grupa i socijalnu inkluziju marginalizovanih društvenih grupa. Na drugoj strani, Austrijski institut za mala i srednja preduzeća pod socijalnim preduzećem podrazumjeva

oblik organizovanja koji ima sledeće karakteristike: 1) vrši određenu društvenu misiju; 2) zadovoljava potreba posebno osjetljivih društvenih grupa (na primjer, lica sa invaliditetom, teže zapošljiva lica, itd); 3) djeluje u različitim statusno-pravnim oblicima; 4) značajno koristi volonterske resurse u svojm djelovanju; 5) osnovano je radi ostvarivanja neke opštekorisne svrhe, ili, ako je osnovana u cilju sticanja dobiti, re-investira dobit radi ostvarivanja nekih opštekorisnih ciljeva; 6) može da bude primalac budžetskih sredstava.¹⁶

Socijalno preduzetništvo u najširem smislu predstavlja sastavni dio *ekonomske i socijalne kohezije*, koje je područje podjeljene nadležnosti između Evropske unije (EU) i zemalja-članica (član 174 - 178 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije).¹⁷ Na nivou EU ne postoji posebna pravna regulativa o socijalnom preduzetništvu; činjenica da takva regulativa postoji za određene statusne oblike u kojima "socijalna preduzeća" mogu da deluju na teritoriji dvije ili više država-članica ("evropske" zadruge i "evropske" fondacije) ne utiče na ovu konstataciju. Nedostatak posebne pravne regulative EU o socijalnom preduzetništvu posljedica je nesaglasnosti zemalja-članica EU u pogledu same sadržine pojma i koncepta socijalnog preduzetništva/socijalnih preduzeća, kao i činjenice da socijalno preduzetništvo nije ravnomjerno razvijeno u svim državama-članicama.

Međutim, EU posvećuje značajnu pažnju socijalnom preduzetništvu. Socijalno preduzetništvo je definisano kao prioritetna tematska oblast, koja će biti finansirana od strane Evropskog socijalnog fonda (ESF) od 2013 do 2020, a takođe je jedna od oblasti koja će biti podržana u okviru novog programa Evropske Komisije, Program za socijalnu promjenu i inovacije (*Program for Social Change and Innovation*). U Evropskom parlamentu od 1990. godine djeluje grupa za socijalno preduzetništvo (*the European Parliament Social Economy Intergroup*). Osim aktivnosti Evropskog parlamenta na ovom području, Evropska komisija je 2010. godine objavila : „Evropa do 2020: evropska strategija za pametan, inkluzivni i održivi rast“.¹⁸ Komunikacije identifikuje prioritete i ciljeve EU u narednih deset godina, kako bi se prevazišle posljedice globalne ekonomske krize i osiguralo vodeće mesto EU u međunarodnoj podijeli rada, i predlaže tri uzajamno komplementarna prioriteta za EU, u cilju daljeg razvoja socijalno-tržišne ekonomije: *pametni razvoj* (ekonomija zasnovana na znanju i inovacijama); *održivi razvoj* (promocija efikasnije, kompetativnije i ekološki napredne ekonomije); i *inkluzivni razvoj* (visoka stopa zapošljenosti, u funkciji teritorijalne i socijalne kohezije). Komunikacije *ne sadrži* specifične prijedloge u pogledu načina na koji socijalno preduzetništvo, kao dio socijalno tržišne ekonomije, može da doprinese ostvarivanju inkluzivnog razvoja i smanjenu siromaštva kako na nivou EU, tako i na nivou država-članica, već se to prepušta na diskreciju zemljama-članicama.¹⁹ U "Mišljenju o socijalnoj ekonomiji i socijalnom preduzetništvu" Ekonomsko-socijalnog komiteta iz 2011. godine ističe se da su socijalna preduzeća ključni element evropskog socijalnog modela; podržavaju napori Evropske komisije za stvaranje političkog okvira i akcionog plana za promociju socijalnih preduzeća; sugeriše da sljedeći ciklus programiranja strukturalnih fondova EU *explicite* sadrži

¹⁶ Austrian Institute for SME Research: Study on Practices and Policies in the Social Enterprise Sector in Europe, Vienna, June 2007, стр. 2.

¹⁷ Official Journal of the European Union, 30. 03. 2010, C 83-13.

¹⁸ European Commission, (*Europe 2020: Strategy for Smart, Inclusive and Sustainable Growth*).COM (2010)2020; http://europa.eu/press_room/pdf/complet_en_barroso___007_-_europe_2020_-_en_version.pdf

¹⁹ Strana 20-22.

podršku osnivanju i djelovanju socijalnih preduzeća; i predlaže reforma pravila o javnim nabavkama, kako bi se bolje uvažile specifičnosti socijalnih preduzeća, itd.²⁰

U Crnoj Gori već postoje pojedinačni primjeri socijalnog preduzetništva i socijalnih preduzeća (zanatska zadruga: "Rukatnice", koja je djelovala u okviru NVO SOS iz Nikšića; bavila se krojačkim i frizerskim zanatom i zapošljavala žene romske nacionalnosti; "Nova Šansa" Herceg Novi, preduzeće za zapošljavanje lica sa invaliditetom, itd). Značaj socijalnog preduzetništva prepoznala je i Vlada Crne Gore. U Nacionalnoj strategija zapošljavanja i ljudskih resursa (2012-2015) ističe se: da "koncept socijalnog preduzetništva, koji još nije zaživio u Crnoj Gori, može doprinjeti otvaranju alternativnih novih radnih mjesta i to posebno za one koji su pripadnici najranjivijih grupa stanovništva (str. 31).

Početkom 2013 godine Ministarstvo rada i socijalnog staranja formiralo je radnu grupu za izradu Zakona o socijalnom preduzetništvu, uz tehničku podršku TACSO projekta. Urađen je prednacrt Zakona čije je donošenje po Programu plana rada Vlade bilo planirano za II kvartal 2013.godine, kao i donošenje Strategije o socijalnom preduzetništvu sa Akcionim planom. Međutim, zaključkom Vlade sa sjednice održane 24. maja 2013. godine iz programa rada vlade za 2013. godinu, na prijedlog pomenutog ministarstva, brisane su obaveze obaveze koje su se odnosile na izradu Predloga zakona o socijalnom preduzetništvu i strategije preduzetništva 2013-2016, s Akcionim planom z 2013. godinu.

Iskustvo u pripremi prednacrt Zakona o socijalnom preduzetništvu, te stav Vlade u vezi sa ponuđenim konceptom i brisanje iz Programa rada za 2013.godine, ukazuje na potrebu organizovanja informativno-edukativne kampanje i o tome šta je socijalno preduzetništvo i kakav je koncept socijalnog preduzetništva potreban Crnoj Gori, te koji je optimalni pravni okvir za razvoj ovog koncepta. Pored toga, neophodno je podsticati uključivanje NVO koje djeluju u oblasti socijalnog preduzetništva u evropske mreže socijalnih preduzeća (ENSIE, CECOP, itd) i prikupiti iskustva zemalja u regionu, posebno imajući u vidu probleme i otvorena pitanja sa kojima se suočavaju one koje su već donijele zakon o socijalnom preduzetništvu/preduzećima (Slovenija), kao i one koje se spremaju da ga donesu (Srbija).

4.4.4. Uspostavljanje uslova za ravnopravan pristup osoba sa invaliditetom organima državne uprave

Neophodnost uspostavljanja uslova za ravnopravan pristup osoba sa invaliditetom organima državne uprave prepoznata je kao poseban cilj i u prethodnoj Strategiji saradnje Vlade i NVO (2009.-2011.). Ipak, činjenica da nije bilo značajnijeg napretka u ovoj oblasti tj.da je zanemarljivo mali broj organa uprave obezbijedio uslove za ravnopravan pristup osoba sa invaliditetom njihovim prostorijama zahtjeva ponovno aktuelizovanje ovog pitanja.

Važan problem je i nedovoljna pristupačnost internet stranica organa državne uprave, uključujući i portal: „Glas građana- e-peticije“, za određene kategorije lica sa invaliditetom i u tom

²⁰ Opinion of the European Economic and Social Committee on Social Entrepreneurship and Social Enterprises (exploratory opinion), Brussels, 26 October, 2011, INT/589.

pravcu je neophodno obezbijediti informatičko rješenje koje bi sadržinu tih stranica učinilo dostupnim, prije svega, osobama oštećenog vida.

4.4.5. Statistika i evidencija koja se odnosi na NVO

U zakonskim i podzakonskim aktima kao i internim procedurama nadležnih državnih organa, nije posebno regulisano pitanje statistike i evidencije koja se odnosi na nevladine organizacije. Jedna od značajnih prepreka u boljem sagledavanju potreba i funkcionisanja NVO u Crnoj Gori, posebno u funkciji njihovog razvoja, predstavlja i nedostatak zvaničnih podataka o zaposlenima i volonterima, prihodima (donacijama iz domaćih i inostranih izvora, privrednih djelatnosti, članarina itd...) kancelarijama za rad, tehničkoj opremljenosti. Ovaj nedostatak za posledicu ima otežano planiranje i sagledavanje daljih pravaca razvoja NVO kao i podrške koju državni organi i organi lokalne samouprave treba da pruže nevladinim organizacijama.

U skladu sa nevedenim, neophodno je preispitati mogućnost ustanovljavanja praćenja određenih podataka u vezi sa specifičnostima rada NVO i njihovog unošenja u sistem podataka koje po službenoj dužnosti vode nadležni organi podataka (statistika, poreski i drugi organi). Prepoznata je potreba za izmjenama Zakona o računovodstvu i reviziji, a posebno u dijelu koji definiše krug pravnih lica na koje se zakon primjenjuje i specifičnosti popunjavanja „završnih računa“ od strane NVO. Smatra se da će se na taj način dobiti podaci bitni za praćenje aktivnosti, strukture zaposlenih i finansijskog poslovanja NVO u Crnoj Gori koji direktno utiču na transparentnost njihovog rada i razvoj.

4.5. Uloga NVO u procesu pristupanja Crne Gore EU

Kao što je u uvodnom dijelu Strategije navedeno, saradnja Vlade i civilnog društva *de facto* je postala sastavni dio političkih kriterijuma za punopravno članstvo u EU za zemlje zapadnog Balkana. Partnerski odnos između Vlade i NVO potvrđen je u izradi velikog broja nacionalnih i lokalnih strategija, reformskih programa i zakona. NVO su pružile značajnu ekspertsku pomoć državnim institucijama tokom pripreme odgovora na Upitnik Evropske komisije, i tako doprinijele procesu dobijanja statusa kandidata za članstvo Crne Gore u EU, kao i uspostavljanju stalnog okvira za strukturirani dijalog o odnosima EU i Crne Gore. NVO su uključene u radne grupe za pripremanje pregovaračkih pozicija za pojedina poglavlja pravne tekovine EU i to za: Slobodu kretanja robe, Slobodu kretanja radnika, Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga, Slobodu kretanja kapitala, Javne nabavke, Privredno pravo, Pravo intelektualne svojine, Politiku konkurencije, Finansijske usluge, Informatičko društvo i medije, Poljoprivredu i ruralni razvoj, Bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarni nadzor, Ribarstvo, Saobraćajnu politiku, Energetiku, Poreze, Ekonomsku i monetarnu uniju, Statistiku, Socijalnu politiku i zapošljavanje, Preduzetništvo i industriju, Trans-evropske mreže, Regionalnu politiku i koordinaciju strukturnih instrumenata, Pravosuđe i temeljna prava, Pravdu, slobodu, bezbjednost, Nauku i istraživanje, Obrazovanje i kulturu, Životnu sredinu, Zaštitu potrošača i zdravlja, Carinsku uniju, Vanjske odnose, Vanjsku, bezbjednosnu i odbrambenu politiku, Finansijski nadzor, Finansijske i budžetske odredbe (33 radne grupe - podatak iz jula 2013.)

Kancelarija glavnog pregovarača je razvila mehanizam za izbor predstavnika NVO koji podrazumijeva raspisivanje javnih poziva za učešće u radnim grupama za pregovarača poglavlja po modelu za izbor predstavnika NVO propisanom Uredbom o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija. Javni pozivi se raspisuju na sajtu MVPEI-a i slanjem na mreže NVO-a (CRNVO, MANS, ZID, Green Home). Međutim, činjenica da svaka institucija/organizacija snosi troškove učešća svojih predstavnika u pregovaračkim timovima predstavlja otežavajuću okolnost za predstavnike NVO u pregovaračkim grupama, zbog ograničenih finansijskih resursa NVO.

U okviru IPA komponente I, "Podrška tranziciji i izgradnja institucija", jedan dio sredstava, kojim trenutno upravlja Delegacija Evropske unije u Podgorici, opredjeljen je za razvoj civilnog društva. U skladu sa tim, Delegacija objavljuje javni poziv za dostavljanje projektnih prijedloga za pojedine oblasti. Do sada, u okviru IPA I i Evropskog instrumenta za demokratiju i ljudska prava (EIDHR) za projekte NVO u Crnoj Gori dodijeljeno je ukupno 4.095.632 €. Kroz komponentu IPA II (prekogranična saradnja), crnogorske NVO učestvuju u realizaciji projekata čija je ukupna vrijednost 2.155.949 €. Važno je pomenuti da su NVO uključene u proces programiranja IPA 1- dio *Razvoj civilnog društva* i Evropskog instrumenta za demokratiju i ljudska prava (EIDHR).

Prilikom pripreme Strateških okvira usklađenosti i Operativnih programa za IPA III i IV komponentu, održane su tri javne rasprave u organizaciji Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija i CDP-a (Program za razvoj kapaciteta). Strateški okvir usklađenosti (SCF) sadrži jasnu definiciju prioriteta i pravaca djelovanja, te su na osnovu njega ustanovljena dva Operativna programa – jedan, za IPA III komponentu, usmjeren na regionalni razvoj, koji će regulisati pitanja podrške u oblasti saobraćaja i zaštite životne sredine, i drugi, za IPA IV komponentu, usmjeren na razvoj ljudskih resursa. Ovi operativni programi definišu osnovne prioritete razvoja, kao i mjere za njihovo ostvarenje; za svaku od ovih mjera definišu se konkretni projekti za koje će se tražiti finansijska pomoć. U okviru javne rasprave učestvovali su i predstavnici civilnog sektora, tačnije 20 predstavnika iz 16 NVO.

Evropska komisija, u saradnji s Evropskim parlamentom i Evropskim savjetom, intenzivno radi na pripremama za nastavak predpristupne podrške kroz IPA II za finansijski period 2014-2020. U toku je izrada regulativa koje će predstavljati pravni osnov za korišćenje IPA II. Dva strateška dokumenta, koja predstavljaju osnov za programiranje su Zajednički strateški okvir (Common Strategic Framework – CSF) i Nacionalni strateški programski dokument (Country Strategy Paper – CSP). CSF će izraditi EK u saradnji sa državama korisnicama, a on će definisati opšte strateške prioritete za programiranje za sve države korisnice IPA II. S druge strane, CSP će definisati prioritete za finansiranje na nacionalnom nivou za period od 7 godina s jednom predviđenom revizijom na polovini programskog perioda. Ovaj dokument će pripremiti Generalna direkcija za proširenje EK, uz konsultacije sa ostalim nadležnim generalnim direkcijama i blisku saradnju s državama korisnicama. S tim u vezi, uloga Kancelarije nacionalnog koordinatora za IPA biće ključna u procesu pripreme za IPA II. Planirano je organizovanje sektorskih radnih grupa koje će se baviti određivanjem prioriteta za podršku u pojedinim sektorima i biti uključene u proces programiranja. U sektorskim grupama predviđeno je uključivanje i predstavnika civilnog društva.

Na kraju, od izuzetnog je značaja uloga NVO u informisanju svih građana o procesima EU integracija i konkretnim koracima u pregovaračkom procesu. Razumjevanje procesa i dobra informisanost građana o rezultatima je ključno za suštinske evropske integracije.

4.6. Izgradnja kapaciteta nevladinih organizacija

Kao što je već navedeno, najveći broj NVO djeluju na nacionalnom nivou. Na lokalnom nivou, u najvećem broju slučajeva, djeluju NVO sa malim brojem članova, bez plaćenog osoblja i slabo opremljene i sa slabim znanjem informatičkih tehnologija. Sa druge strane, na nacionalnom nivou postoji jezgro profilisanih, profesionalnih NVO koje se dominantno bave javnim zastupanjem, monitoringom, izgradnjom kapaciteta u oblastima kao što su borba protiv korupcije, demokratijom i ljudskim pravima kao i istraživanjem iz oblasti javnih politika.

Zakon o NVO omogućava i maloljetnim licima sa navršениh 14 godina života da budu osnivači udruženja, uz saglasnost zakonskog zastupnika. Time se stvaraju dodatne institucionalne pretpostavke za aktivno uključivanje mladih u društveni život.

Evidentna je potreba NVO, posebno omladinskih udruženja, za daljim unaprijeđenjem znanja u oblasti organizacijskog menadžmenta, kao i specijalističkih znanja vezanih za oblasti njihovog djelovanja, a posebno za unaprijeđenjem znanja o politikama EU i procesu evropskih integracija. Primjetno je i nedovoljno ulaganje kod velikog broja NVO u ljudske resurse i obrazovanje zaposlenih, naročito kada je riječ o razumjevanju javnih politika, prije svega zbog ograničenih finansijskih resursa. Osim toga, nužna je edukacija NVO o značaju instrumenata samoregulacije (kodeksi, standardi kvaliteta i slično), u cilju promocije dobrog upravljanja, podizanja transparentnosti i kvaliteta rada i usluga NVO. Time bi se povećalo povjerenje i pozitivna percepcija građana o radu NVO sektora. U tom smislu, već postoje neki primjeri dobre prakse. Koalicija nevladinih organizacija „Saradnjom iz cilja“, koja okuplja više od 100 NVO, usvojila je set kriterijuma za unaprijeđenje programske i finansijske transparentnosti rada, a koji, između ostalog, podrazumijevaju i objavljivanje godišnjih izvještaja o radu i podataka o prihodima članica Koalicije na internet stranici Koalicije. Takođe, shodno Statutu Koalicije, podnošenje godišnjih finansijskih izvještaja Poreskoj upravi je uslov za članstvo u Koaliciji.

Postoji prostor za unaprijeđenje umrežavanja između NVO koje bi nadilazilo okvire projektnog umrežavanja. Iako postoje mreže NVO u pojedinim oblastima, nedostaje kontinuirani proces konsultovanja u okviru posebnih sektora NVO. Ovo je pitanje od posebnog značaja kada je riječ o budućim konsultacijama za programiranje IPA fondova u pojedinim oblastima (SEKO mehanizmi).

Centar za razvoj nevladinih organizacija iz Podgorice djeluje kao resursni centar koji pruža podršku NVO u oblasti organizacionog razvoja, daje pravne savjete u osnivanju i upravljanju NVO, savjete vezane za upravljanje finansijama u NVO, informacije o drugim NVO i aktivnostima civilnog društva kao i podatke o dostupnim domaćim i međunarodnim donatorima. Izvan Podgorice ne postoje resursni centri koji pružaju podršku razvoju NVO na lokalnom nivou.

5. MONITORING I EVALUACIJA U REALIZACIJI STRATEGIJE

Za monitoring i praćenje primjene Akcionog plana zaduženo će biti savjetodavno tijelo Vlade koje će biti formirano umjesto postojećeg Savjeta za saradnju Vlade i NVO. To tijelo će, kako je i Zakonom o NVO definisano, imati posebne nadležnosti u oblasti finansiranja NVO iz javnih fondova, te kontrole trošenja tih sredstava. U tom smislu, biće neophodno da se u sastav novog savjetodavnog tijela uključi i predstavnik Ministarstva finansija, što nije bio slučaj kada je u pitanju sastav dosadašnjeg Savjeta.

Kancelarija za saradnju će NVO obavljati administrativne i stručne poslove za novo savjetodavno tijelo, uključujući i prikupljanje podataka o izvršavanju pojedinih mjera utvrđenih Strategijom i Akcionim planom i blagovremeno izvještavanje savjetodavnog tijela i Vlade o njihovoj realizaciji. Državni organi/institucije koji budu određeni kao nosioci pojedinih aktivnosti utvrđenih Akcionom planom biće obavezani da savjetu, na svakih šest mjeseci, dostavljaju Izvještaje o statusu realizacije određenih aktivnosti. Savjet, će najmanje jednom godišnje, podnositi Vladi izvještaj o realizaciji Strategije.

Ovaj dokument predstavlja okvir za razvoj nevladinih organizacija i može biti inoviran. U vezi s tim, Savjet će, u slučaju potrebe, pokrenuti postupak za izmjenu i dopunu dokumenta u cilju stvaranja boljih uslova za dalji razvoj nevladinih organizacija u Crnoj Gori.