



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 |
| Stakeholder analiza / Analiza zainteresovanih strana | 11 |
| Postojeći normativni i institucionalni okvir za sprovođenje saradnje države i NVO | 18 |
| Razvijenost NVO sektora i kapaciteti NVO za saradnju sa državom | 26 |
| Centralni problem, uzroci problema i posljedice | 36 |
| III Ciljevi i mjere Strategije saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026 | 39 |
| Strateški cilj | 39 |
| Operativni ciljevi | 39 |
| Razrada operativnih ciljeva i mjera | 40 |
| Horizontalna pitanja | 45 |
| IV Operativni ciljevi strategije (sa indikatorima uspjeha) | 47 |
| 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 |

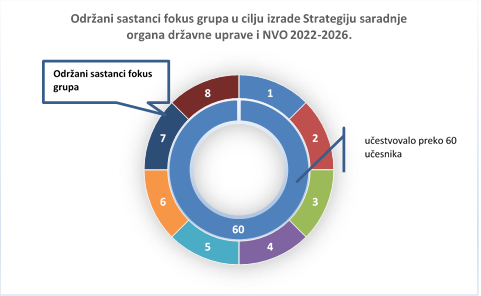
# REZIME

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

Vrijednost novog strateškog dokumenta je da pruža smjernice i osigura dugoročno, strateško i kvalitetno partnerstvo 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 su smisleno 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 i operativne ciljeve strategije.

Polazna osnova za pripremu nove Strategije su 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 razvijene kapacitete 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 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 obije strane na saradnju, već mora postojati i kapacitet za partnerstvo na obije strane, odnosno odgovarajući stručni, ljudski i finansijski kapaciteti.

STRATEŠKI CILJ

Osigurati dugoročno, pouzdano i kvalitetno partnerstvo između države i nevladinih organizacija sa ciljem kvalitetnih javnih politika i poboljšanih usluga građanima

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 finasiranju, stvaranje uslova za finasiranje resursnih centara, posebno volonterskih centara, poziva za inovacije u nevladinom sektoru i zapošljavanje mladih u ovom sektoru, kojima se određuje drugačiji pristup dalje saradnje i stvaranja 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 shodno tome pratićemo 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 stanovništva 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 je četvrti 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. 2013. godine Vlada Crne Gore je 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 nacrta 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 petgodišnji period.

U junu 2021. godine formirana je radna grupa za izradu strategije, u kojoj su pored predstavnika ministarstava uključena i dva predstavnika nevladinog sektora. Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je u junu 2021. godine pripremilo 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 mjeseca 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 8 fokus grupa sa preko 60 učesnika iz 46 organizacija i institucija. Uključene su sve relevantne zajednice: nacionalne i lokalne nevladine organizacije (4 fokus grupe), ministarstva, opštine, međunarodni donatori i korisnici usluga NVO. Pripremljen je Izvještaj sa fokus grupa, a predložene aktivnosti od strane svih zajednica su smisleno inkorporirane u strateški dokument.

Tokom izrade novog strateškog dokumenta analizirano je trenutno stanje, identifikovani su problemi i definisani glavni starteški 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]](#footnote-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 *političkih* kriterijuma[[2]](#footnote-2) za punopravno članstvo u Evropskoj uniji za zemlje Zapadnog Balkana. U Strategiji proširenja Evropske unije iz 2016. godine[[3]](#footnote-3) 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]](#footnote-4) Zacrtanim 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 predpristupnog 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 2 prateća podcilja - 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]](#footnote-5)

Strategija je usklađena i sa Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (PPCG),[[6]](#footnote-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 procesu evropskih integracije Crne Gore ka finalnoj fazi zahvaljujući širokom opsegu obaveza u sva 33 poglavlja pravne tekovine EU, 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.

Strategija takođe uzima u obzir i preporuke izveštaja Evropske komisije za Crno Goru za 2020. i 2021. godinu[[7]](#footnote-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 svi navedeni probleme su adresirani, u okviru Operativnog cilja 1, sa mjerama 1.1 – 1.3.

Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore 2030[[8]](#footnote-8) prepoznaje učešće nevladinog sektora u oblikovanju i usklađivanju javnih politika sa ciljevima održivog razvoja. S obzirom 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]](#footnote-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 deluju 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]](#footnote-10)

Strategija saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija se izrađuje paralelno sa Strategijom reforme javne uprave. Opseg oba strateška dokumenta je isti za vremenski period 2022-2026. Izrada pomenutih dokumenata bazirana je na sinergijskom djelovanju javnih politika kako bi se 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 jačanju 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 što 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 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 dugorčnog 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]](#footnote-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 interoperabilnost postojećih registara i baza. Pri čemu 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 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, a koji će obezbijediti  poboljšanje dostupnosti, interoperabilnosti i upravljanje 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 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 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 5 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 5 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 6 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 8 aktivnosti)

4. Unapređenje pravnog okvira i jačanje kapaciteta državne uprave za pružanje veće podrške učešću NVO u socio-ekonomskom razvoju (ukupno 9 aktivnosti)

5. Jačanje uloge NVO u procesu pristupanja Crne Gore EU (ukupno 3 aktivnosti)

Prema završnom izveštaju 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 komunikacija javne uprave sa nevladinim sektorom i

⇒ efikasnost rada Savjeta za saradnju organa državne uprave i NVO.”

Sumarni pregled realizacije specifičnih ciljeva strategije 2018-2020:[[12]](#footnote-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.*

*Ministarstvo i Savjet* u kontinuitetu donose politike, odnosno preispituju iste i daju mišljenja i preporuke o rješenjima koja utiču na djelovanje NVO sektora, međusketorsku 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 saradnje 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.

1. 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 funcionisanje duštva 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 procese kreiranja i primjene javnih politika*. Njena primjena daje precizniji uvid u postupak i metode sprovođenja konsultacija, ali i efekte istih. Unaprijeđen je *servis e-Participacije*, putem kojeg građani online mogu učestvovati u javnim konsultacijama i raspravama, a pripremljeno je i Upustvo za korišćenje ovog servisa.

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

1. 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](http://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 mjerenju 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.

1. Unapređenje pravnog okvira i jačanje kapaciteta državne uprave za pružanje veće podrške učešću NVO u socio-ekonomskom 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 koje 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 uvtrđivanja 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.

1. 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 i koji doprinose sadžaju i kvalitetu EU integracionog procesa.

U okviru programa prekogranične saradnje i transnacionalnih programa u kojima Crna Gora učestvuje, u 2018. i 2019. godini održano je 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:

1. Institucionalni okvir za vršenje poslova od značaja za saradnju s NVO
2. Učešće NVO u kreiranju i primjeni javnih politika
3. Finansijska održivost NVO
4. Uloga NVO u socio-ekonomskom razvoju
5. Uloga NVO u procesu pristupanja EU
6. Praćenje, izvještavanje i evaluacija realizacije Strategije i Akcionog plana

Ukupna realizacija akcionog plana:

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

Aktivnosti iz Poglavlja II i VI su u potpunosti realizovane, dok je, sa druge stane, najveći broj nerealizovanih aktivnosti iz Poglavlja IV- Uloga NVO u socio-ekonomskom 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 isamim 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 natransparentna, 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]](#footnote-13)*

Ostvareni napredak prepoznat je i u izvještajima EK za Crnu Goru za 2020. i 2021. godinu. U izveštaju 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]](#footnote-14) dok izveštaj 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 ojačale proces konsultacija i mehanizami saradnje između državnih institucija i civilnog društva u kontekstu proces pristupanja EU. Izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Zakona o volontiranje tek treba da bude 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, sva ministarstva nisu objavila pozive za dodjelu grantova OCD. Jači kapacitet ministarstava u strateško planiranju, praćenju i evaluaciji podrške koju pružaju OCD poboljšali bi kvalitet saradnje državnih organa i civilnog društva.”[[15]](#footnote-15)

Stakeholder analiza / Analiza zainteresovanih strana

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ZAINTERESOVANA STRANA | ODNOS PREMA STRATEŠKOM DOKUMENTU | INTERES (OCJENA 1-5) | UTICAJ / SNAGA (OCJENA 1-5) |
| Nevladine organizacije | Nevladine organizacije predstavljaju direktno zainteresovanu stranu. Pod prvim strateškim ciljem, strategija predviđa unapređenje normativnog i policy okvira za njihovo delovanje i finansiranje, a pod drugim ciljem uključuje dodatne finansijske i druge mere 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 smanjenju regionalnih razlika u razvoju. Pozitivan stav i učešće nevladinih organizacija u implementaciji strategije su stoga ključni za uspješnu realizaciju ciljeva strategije. Zbog toga je veoma važno uključiti nevladine organizacije već u samu izradu strategije, jer je to jedini način da se postigne osećaj vlasništva nad dokumentom. S obzirom 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 implementaciju strategije. Ne samo kao korisnici mjera, već i aktivno u njihovom detaljnijem osmišljavanju. 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. | 5 | 5 |
| 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 doslednije sprovođenje pravila o javnim konsultacijama, što je isto zadatak ministarstava. Istovremeno se očekuje da će različite mjere podrške povećati potencijal NVO-a da sarađuju sa ministarstvima u pružanju javnih usluga građanima, što ministarstva istovremeno stavlja u ulogu indirektne 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 za 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 dijelove Crne Gore i u planiranju mjera podrške. Stoga se očekuje njihov pozitivan odnos prema strategiji. | 3 | 3 |
| Građani | Osnovna svrha strategije je ojačanje 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 same 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 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 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. | 4 | 4 |

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 prioritetnih 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 (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 je Zakon o nevladinim organizacijama. Do sada je nekoliko puta inoviran, najčešće u vezi sa modelom državnog finansiranja NVO.[[16]](#footnote-16)

Što se tiče osnivanja i rada NVO, zakonska regulativa u velikoj meri je uporediva sa zakonodavstvom u zemljama EU. Međutim, u praksi proces osnivanja NVO nije riješen optimalno i prilagođen 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 je dužna da se registruje u MONSTAT-u, koji vodi Administrativni registar organizacija i zajednica. Registracija NVO u Administrativnom registaru MONSTAT-a uključuje dodjeljivanje matičnog broja (MB) organizaciji i razvrstavanje jedinice po djelatnostima – utvrđivanje klasifikacione oznake prema Klasifikaciji djelatnosti KD2010. 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 da se bavi 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. spriječava razvoj tzv. korporativnog volontiranja, a i sprovođenje volonterskih aktivnosti i programa u osnovnim školama zbog zabrane obavljanja volonterskih aktivnosti mlađim od 15 godina. Analiza je takođe konstatovala, da zbog svog 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 i 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 posljedicu imaju sumnje u transparetnost i ispravnost procedura, te diskriminaciju velikog broja nevladinih organiazcija za koje je ta podrška izostala.

Pored navedenih problema, kao problem takođe je 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

Direktoratu 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, 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 obrazovano ovo tijelo, redovno i efikasno je vršilo 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]](#footnote-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.

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 kojim ti predstavnici pripadaju i koje 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 visoko-rukovodni kadar i predstavnici NVO.

Savjet je od svog osnivanja održao 11 sjednica, na kojima je razmatao 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 pripremilo Nacrt odluke dobijenih predloga od strane prethodnih članova ovog tijela. U cilju inkluzivnog pristupa i dobijanja komentara od strane zainteresane javnosti Odluka je javno objavljena na sajtu Ministarstva. S obzirom na to da nije iskazan očekivani nivo interesovanje 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 odnsou na sastav, strukturu i funkcionisanje Savjeta za saradnju između organa državne uprave i nevaldinih 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 daljim unaprjeđenjem 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 su temeljni principi novog modela finansiranja. Obaveznim konsultacijama NVO o sadržaju sektorske analize i otvorenošću 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 rad nevladinih organizacija.

*Objedinjena baza podataka o projektima i programima NVO finansiranih iz javnih izvora*, izrađena je u februaru 2019. Platforma [www.finansiranjenvo.me](http://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]](#footnote-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 podnijet zahtjev za kofinansiranje, a koja se realizuju u tekućoj godini. Sredstva se raspodjeljuju za projekte za koje je podnešen zahtjev u skladu sa uslovima iz javnog konkursa, sve do utroška iznosa utvrđenim Zakonom u ovu namjenu. Obezbjeđivanje 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 za 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 |

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 instuticionalni okvir za sprovođenje postupka međufinansiranja. Sredstva za međufinansiranje EU projekata predstavljaju dio istih koje se raspodjeljuju za kofinanasiranje 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 22.04.2019; 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 spašavnju “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 orientaciji 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 prioritetnih 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 5-7 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 merenja efekta javnog finansiranja nevladinih organizacija. Što se tiče sistematsko praćenje razvoja NVO, država vodi registar NVO i portal sa podacima o javnom finansiranju, a NVO moraju da podnose i godišnje izveštaje Poreskoj upravi koji sadrže različite finansijske informacije o prihodima, rashodima i podatke o broju zaposlenih, ali ove baze podataka nisu 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 izveštaji 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 bi omogućilo i međunarodna poređenja i na taj način dalo objektivniju sliku razvijenosti crnogorskog nevladinog sektora, koja bi stoga takođe pružila uvid i u to gde su njegove stvarne potrebe i kakva mu je podrška potrebna.

Dodatni problem predstavlja i merenje efekta javnog financiranja 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 ovaj se 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 posljedicu ima i sumnje u njegovu opravdanost.

*Uključivanje NVO u kreiranje javnih politika*

U cilju jačanja participativne demokratije u proteklom periodu poboljašni su 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 napori, 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 e-participacije.

Pripremljena je i Metodologija za praćenje i izveštavanje o primeni 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 izveštaja o primjeni zakonodavnog okvira koji reguliše proces kreiranja politika. Ti ipak, bez obzira na brojne aktivnosti vezane na poboljšanje procesa konsultacija (smjernice, obuke, izmjene Poslovnika o radu Vlade i slično), ukazuju na nedosledno 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. godinu[[19]](#footnote-19) najveći izazovi ostaju pravovremeno objavljivanje javnih rasprava i informisanje svih o započetim javnim raspravama, objavljivanje izveštaja 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 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 3 zakona. A od 8 strategija i programa koje su pripremani, samo za 1 strategiju je sprovoden proces javnog konsultovanja u početnoj fazi pripreme, a za 2 je sprovedena javna rasprava. Za 4 strategije i 1 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 6 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 dostavaljanje 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 podnijet je samo po jedan komentar na nacrte propisa, a u 2021. godini podnijeto je 4 komentara. Za sistem ePeticija zabrinjava činjenica da po posljednjem presjeku stanja iz decembra 2021.godine, od 58 peticije podnijetih u periodu od decembra 2020. do decembra 2021. godine 29 peticija je kandidovano od kojih su: 3 – Izglasane, 4 – Nisu izglasane, 2 - Prihvaćena (stavljena na 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 nisu 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 nisu 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, ministarstva bi trebala odgovoriti na svaku podnijetu peticiju.

4. Peticije često oslikavaju neki trenutni društveni izazov i kao takve često zahtijevaju hitan odgovor institucija, mnogo kraći nego što to obezbjeđuju rokovi definisani pravilima portala.

5. Sva ministarstva nisu još uvijek imenovala lica za postupanje sa peticijama.

6. Komisija koja je formirana na osnovu zaključka Vlade ima samo nadležnost da validira reklamirano peticiju odnosno uputi je nadležnom resoru.

7. Iako tehnička platforma podržava podnošenje peticija na lokalnom nivou potrebno je tek realizovati aktivnosti na implementaciji ovog servisa.

Na taj način građani gube povjerenje u sistem ePeticija.[[20]](#footnote-20)

U cilju unaprjeđenja 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 članova, tom prilikom ne smanjujući broj članova iz OCD, tako da danas gotovo jednu 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 ima danas predstavnike u 29 od 33 radne grupe. Ipak, primjetni su slučajevi da neki predstavnici NVO rijetko prisutvuju sastancima radne grupe za koju su izabrani. U odnosu na prosjek učešća na sastancima radnih grupa, manje od polovine ukupnog broja predstavnika NVO sektora se odaziva 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. počela da na svom sajtu objavljuje zapisnike sa svih sjednica radnih grupa za 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 konkuretnost i inkluzivni rast), IPA nadgledne odbore (sektor demokratija i upravljanje, sektor vladavine prava i temeljna prava, sektor životne sredine i klimatske akcije, sektor saobraćaja, sektor konkuretnosti i inovacije, sektor obrazovanja, zapošljavanja i socijalne politike i sektor poljoprivrede i ruralni razvoj).

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 13 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 izvještajima[[21]](#footnote-21), 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 je 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, a učešće zaposlenih u nevladinim organizacijama 0.8%. Prema najnovijoj većoj međunarodnoj komparativnoj analizi Univerziteta Džons Hopkins[[22]](#footnote-22), 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%.

Uporedni pregled učešća zaposlenih u NVO u odnosu na ukupan broj zaposlenih[[23]](#footnote-23):

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 2535 radnih mesta. U 2020. godini ukupan iznos takve podrške iznosio 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 SREDSTAVA 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 OSPOSOBLJAVANJA ZA SAMOSTALAN RAD | BROJ KORISNIKA PROGRAMA (NVO) | BROJ UČESNIKA PROGRAMA (RADNIH MJESTA) | OPREDIJELJENA SREDSTVA U € | PROCENTUALNO UČEŠĆE NVO U UKUPNO OPREDIJELJENIM SREDSTAVA 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 OSPOSOBLJAVANJA ZA RAD KOD POSLODAVCA | BROJ KORISNIKA PROGRAMA (NVO) | BROJ UČESNIKA PROGRAMA (RADNIH MJESTA) | OPREDIJELJENA SREDSTVA U € | PROCENTUALNO UČEŠĆE NVO U UKUPNO OPREDIJELJENIM SREDSTAVA 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 SREDSTAVA 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 donose nužno većoj profesonalizaciji sektora, jer nije to ni njihov cilj. Posebni podsticaji za zapošljavanje u nevladinom sektoru do sada nijesu uvedeni. Država takođe ne poznaje konkretne finansijske programa 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 je u uvodu 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 okviru fokus grupa organizovanih 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 nastavlja, uprkos uvođenju novog modela javnog financiranja, 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 nisu posebno uspješne.[[24]](#footnote-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 istovremeno stvara oligopole u oblasti javnih sredstava za NVO.[[25]](#footnote-25) U istom izveštaju se takođe navodi da je jedna od najnerazvijenijih oblasti kada su u pitanju NVO oblast pružanja usluga.[[26]](#footnote-26) Što 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 nisu korisne, nego samo objašnjava zašto su odnosi u crnogorskom nevladinom sektoru upravo suprotni nego 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 izveštaja NVO. Od 4.322 organizacije koje su dostavile godišnji izveštaj 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, 95 je bilo iz Podgorice. Koncentracija u Podgorici je još jača u slučaju organizacija sa više od 100.000 i 500.000 godišnjih prometa. Od ukupno 74 organizacije sa više od 100.000 eura godišnjeg prometa, 56 je bilo iz Podgorice, a od 9 sa više od pola miliona eura prometa čak 7.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 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 je udio budžetskih sredstava koje država izdvaja za saradnju sa NVO. Iz državnog budžeta za nevladine organizacije u 2020. godini izdvojeno je 6.640.744,78 EUR[[27]](#footnote-27). Što predstavlja 0,7% ukupnog tekućeg budžeta Crne Gore za 2020. U Velikoj Britaniji u 2020 iz državnog budžeta NVO su dobile 7,9 milijardi funti[[28]](#footnote-28), što je 0,8% britanskog državnog budžeta za 2020. U Hrvatskoj su NVO 2018. godine, za koju je dostupan najnoviji izveštaj (iz 2020. godine), takođe dobile za 0,8% državnog budžeta državnih (nacionalnih) sredstava (1.059.787.405,12 HRK ili 140.929.176,21 EUR).[[29]](#footnote-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 evra ili 1,9% slovenačkog državnog budžeta.[[30]](#footnote-30)

*Regionalna razvijenost NVO*

Najveći broj nevladinih organizacija registrovano je u Glavnom gradu Podgorica, gde djeluju i najveće organizacije.

Broj registrovanih NVO po opštinama:

Izvan centra, u 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 ni sprovedena analiza koja bi identifikovala regionalne razlike, potrebe i korektivne mjere.

Prema podacima Uprave prihoda i carina, dobijenim na osnovu dostavljenih godišnjih izveštaja nevladinih organizacija, ukupni prihodi nevladinog sektora u 2020. godini iznosili su 34,7 miliona evra. 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 veština. [[31]](#footnote-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 su aplicirale organizacije iz Podgorice, koje su dobile ukupno 54% svih raspodijeljenih sredstava.

*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 najbolje poznat po svom zagovaranju, njegovi kapaciteti i aktivnosti zagovaranja su generalno ograničeni. Prema izveštaju 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]](#footnote-32) Što zauzvrat negativno utiče na uspešnost inicijativa NVO vezanih na propise i politike. Na fokus grupama koje su organizovane u okviru izrade strategije, bio je istaknut i problem konstruktivnosti prijedloga sa strane nevladinih organizacija, a i njihove različitosti tek ponekad i suprotnosti kao posjledice nedostatka sistematske koordinacije unutar NVO sektora. U većini oblasti naime nisu 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 se smanjio 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 prioriteti u dijalogu između donatora, predstavnika vlasti i nevladinih organizacija. Takav mehanizam koordinacije sprečavao bi i potencijalno dupliranje podrške pojedinim oblastima.

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 su prepoznati u dve sfere – neadekvatnom normativnom, institucionalnom i strateškom okviru, i nedovoljnim kapacitetima NVO, kao što je prikazano u grafiku ispod:

Detaljnija analiza navedenih uzroka ukazuje 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 toga 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 sa ciljem kvalitetnih javnih politika i poboljšanih usluga građanima



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 i unaprijeđen model državnog finansiranja aktivnosti NVO, a takođe je 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, te 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:

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

* 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
* 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 obije strane na saradnju, već mora postojati i kapacitet za partnerstvo na obije strane, odnosno odgovarajući stručni, ljudski i finansijski kapaciteti.

Iz tog razloga, mjere u novoj strategiji nisu ograničene na unapređenje postojećeg normativnog i institucionalnog okvira za rad nevladinih organizacija i na unapređenje kapaciteta javne uprave za saradnju, kao u većini 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 sa kojima će moći da odgovore na još više 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, on može biti visoko profesionalan i efikasan 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 i skrenuti pažnju na njihove eventualne greške i nedostatke.

Razrada operativnih ciljeva i mjera

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

|  |
| --- |
| Mera 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 to.

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, 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 nadzora 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 će se definisati 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 u 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 sprovoditi 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 5-7 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 nevladinim organizacijama identifikovaće se statistički indikatori, koje treba pratiti. Pažnja će biti posvećena u obezbjeđenju međunarodne uporedivosti, tj. da će se na osnovu domaćih statističkih analiza moći uporediti razvijenost crnogorskog nevladinog sektora sa razvijenosti sektora u drugim zemljama. Na osnovu utvrđenih indikatora od 2023. godine će se pripremati periodični godišnji izveštaji 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 izveštaja 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 doprinijela 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 pripremilo Ministarstvo javne uprave. Da bi se ojačao kapacitet ministarstava da prate i evaluiraju projekte NVO sprovešće se i program obuka za službenike o mjerenju efekata javnog finansiranja NVO i organizirati 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]](#footnote-33) Za sada ti registri i baze nisu 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, Uprave prihoda i carina Crne gore, nevladine organizacije

|  |
| --- |
| 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 nisu zaživjeli.

U cilju napretka u ovoj oblasti i podizanja povjerenja u procese konsultacija, a samim tim i podizanja odziva javnosti, kao prvi korak ojačaće se centralna kontrola kvaliteta procesa, za koju je nadležno Ministarstvo javne uprave. U slučaju propisa i strateških dokumenata gdje pravila nisu ispoštovana, dosljedno će se sprovoditi 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 sa strane Ministrarstva 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 da prate i zadovoljavaju 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.). Predviđene mjere uključuju i finansijsku podršku zapošljavanju mladih u NVO i razvoju inovacija u pružanju usluga građanima sa strane NVO (u ključnim oblastima: zdravlje, javna uprava, socijalna zaštita, oblast zaštite prava osoba s invaliditetom itd.), koja će biti pružena preko ciljnih javnih poziva od 2023. godine pa na dalje.

Ključni nosilac: Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo finansija, 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 uključiće i dobre strane prakse državne podrške ravnomjernom razvoju NVO. U drugom koraku, na osnovu preporuka pripremiće se mjere koje će se implementirati u 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 za uzvrat 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 upostavljanje 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 nevladnih organaizacija) značajno doprinosi kvalitetu inicijativa nevladinog sektora i državi pojednostavljuje komunikaciju sa zainteresovanim stranama. Funkcija takvih koordinacija/mreža je po pravilu 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 postojeće nedostatke (u kojim oblastima mreže/koordinacije ne postoje ili nisu dovoljno efikasne). Takođe će se izraditi pregled dobrih inostranih praksi državne podrške umrežavanju i koordinaciji NVO. A 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 za cilj povećanje učešća NVO u procesima donošenja odluka, tj. ojačati 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 će se nastojati i sa mjerama u okviru drugog operativnog cilja. NVO sektor je već do sada bio ključni protagonista navedenih tema, a predviđene mjere imaju za 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, moraju obavezno obezbijediti pristupačnost svojih prostorija i usluga za osobe s invaliditetom.

Isto se odnosi i za rodnu ravnopravnost i jednake mogućnosti, kao standardi 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 za cilj da se unutar NVO sektora nastavi sa rodnoravnopravnim zapošljavanjem i da u organizacijama politike upravljanja ljudskim resursima i pružanja usluga korisnicima dosljedno se baziraju na obezbjeđivanju osjećanja uključenosti, poštovanja i cijenjenosti.

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]](#footnote-34) | 0,7% (2020) | 0,7% | 0,9% | Godišnji izveštaji o stanju nevladinog sektora (MJU, od 2023, dalje na osnovu podataka MONSTAT i Uprave prihoda i carina 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% | 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) |
|  | |  |  |  |  |  |
| **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 podnešenih elektronski | 0 | 0 | 70% | MJU, MONSTAT |
| 1.2 | Uvođenje strateškog pristupa u saradnji sa NVO | Uspostavljen sistem statističkog praćenja razvijenosti NVO sektora sa godišnjim izveštavanjem | Nije uspostavljen sistem | Sistem uspostavljen, 2 godišnja izveštaja | 5 godišnjih izveštaja | MJU |
|  |  | Broj oblasti u kojima se strateškim dokumentima definišu srednjoročni ciljevi saradnje države i NVO (sa indikatorima uticaja) | Nema podataka | 3 (u oblasti socijalne zaštite, zdravlja i zaštite prava osoba s invaliditetom) | 6 | Sektorske strategije, resorna ministarstva |
|  |  | Uspostavljen sistem evaluacije efekata javnog finansiranja | Nije uspostavljen sistem (samo donijeta metodologija) | 50% ministarstva ima uspostavljeno outcome izveštavanje o javnom finansiranju NVO | 100% | Godišnji outcome izveštaji ministarstva |
| 1.3 | Jačanje kapaciteta javne uprave za efikasno učešće nevladinih organizacija u pripremi i primjeni javnih politika | Broj edukovanih državnih službenika/ca | / | 20 | 60 | MJU |
| 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 izveštaji o stanju nevladinog sektora (MJU od 2023, dalje na osnovu podataka MONSTAT i Uprave prihoda i carina Crne gore |
|  | | Ukupni prihodi NVO sektora | 34,7 miliona EUR (2020) | 38 miliona EUR | 42 miliona EUR | Godišnji izveštaji o stanju nevladinog sektora (MJU od 2023 dalje na osnovu podataka MONSTAT i Uprave prihoda i carina Crne gore |
|  | | Ekonomski doprinos volontiranja bruto domaćem proizvodu (GDP) 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 izveštaj 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 | 4 (1 nacionalni resurni centar, 3 regionalna resurna centra) | MJU |
| Broj podržanih volonterskih servisa[[35]](#footnote-35) | / | 1 | 3 | MJU |
| 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 nisu iz Podgorice | 46% (2020) | 55% | 65% | Godišnji Analitički izvještaj o finansiranju projekata NVO (MJU) |
| % zaposlenih u NVO van Podgorice u ukupnom broju zaposlenih u NVO | 53% (2020) | 57% | 65% | Godišnji izveštaji o stanju nevladinog sektora (MJU od 2023, dalje na osnovu podataka MONSTAT i Uprave prihoda i carina Crne gore) |
| 2.3 | Uspostavljanje efikasne koordinacije međunarodne donatorske podrške nevladinim organizacijama | Uspostavljena koordinacija donatora | Koordinacija nije uspostavljena (2021) | Koordinacija uspostavljena, 2 godišnja sastanka donatora, predstavnika države i nevladinog sektora | 5 godišnjih sastanaka | MJU |
| 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) |

V MONITORING I EVALUACIJA

Monitoring Strategije saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026 će se sprovoditi od strane Ministarstva javne uprave i od strane novog modela platforme saradnje organa državne uprave i NVO - Savjeta za NVO. U cilju neophodne koordinacije i praćenja aktivnosti, nadležnosti novog modela platforme saradnje organa državne uprave i NVO- Savjeta, osim praćenja primjene Strategije, usmjerene će biti 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 modela platforme saradnje organa državne uprave i NVO – Savjet za NVO će sačinjavati 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 izveštaja na Savjetu za NVO, izveštaji 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. Izveštaj o spolnjoj evaluaciji javno će se objaviti na sajtu Ministarstva javne uprave. Nalazi i preporuke evaluacije biće diskutovani 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.

VLADA CRNE GORE

NOVI MODEL PLATFORME SARADNJE DRŽAVNIH ORGANA I NEVLADINIH ORGANIZACIJA - SAVJET

MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE

EVROPSKA KOMISIJA

VI KOMUNIKACIONI PLAN

Komunikacija ima veliki uticaj u procesu saradnje organa državne uprave i nevladinog sektora. Komunikacijom se utiče na mišljenje, stavove i u krajnjem se utiče 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.

Kao bitan faktor u okviru procesa sprovođenja saradnje državnih organa i nevladinih organizacija predstavlja ciljna javnost. Prepoznajemo 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 veći nivo.

U ovom starteškom dokumentu planirane komunikacione aktivnosti će biti najčešće usmjerene na tri ključna kanala: odnosi sa medijima, društvene mreže (facebook i instagram stranica ministarstva), kao i zvanični web sajt: 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.

Komunikacijske aktivnosti povećavaju transparetnost, 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 prepoznajemo korisne alate i tehnike stateškog komuniciranja radi pribiližavanja 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, info dani ili dani otvorenih vrata. Kao veoma uticajan alat komunikacije prepoznati su i štampani materijali (bilteni, brošure ili flajeri), ali i marketinški alati (oglasi, spotovi, džinglovi i sl.).

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

U cilju bolje komunikacije sa građanima, veće otvorenosti rada državnih organa i povećanju povjerenja građana u rad javne uprave i rad 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](http://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 unaprijeđena je vidljivost i razumijevanje građanima o finansiranim projektima NVO iz javnih izvora.

VII BUDŽET

Procijenjeni troškovi strategije, tj. Akcionog plana za realizaciju Startegije 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 1.081.000,00 €, detaljna struktura po operativnim ciljevima je data u tabeli dolje.

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*“. Dok će sredstva za implementaciju aktivnosti za 2023.godinu Akcionog plana 2022-2023 biti planirana budžetima svih institucija prepoznatih kao institucije koje su nosioci određenih aktivnosti, kao i budžetom Ministarstva javne uprave– koordinatora razvoja ovog strateškog dokumenta i izvještavanja o istom, te je time obezbijeđena 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 | Osnaženje kapaciteta NVO sektora za saradnju sa državom u pripremi javnih politika i pružanju usluga građanima | 1.288.000,00 |
| **UKUPNO** | | 1.481.000,00 |



|  |
| --- |
|  |
| 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 u 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]](#endnote-1)[[37]](#footnote-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. 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. 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 |
| * + 1. 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. 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. Izrada izmjena Zakona o volonterskom radu | Usvojen Predlog zakona o izmjenama Zakon o volonterskom radu | MRS | III Q 2022 | IV Q 2023 | 5.000 € | Budžet-TA |
| * + 1. Upostavljanje javnog registra volontera | Uspostavljen registar volontera | MRS  MJU | IV Q 2022 | II Q 2023 | 5.000 € | Budžet |
| * + 1. Pojednostavljenje procedure registracije NVO | Omogućeno elektronsko podnošenje zahtjeva za registraciju na jednom mestu | MJU  MF  UPC  MONSTAT | IV Q 2022 | IV Q 2023 | 10.000 € | UNDP-covid projekat |
| * + 1. Analiza postojećih procedura i kriterijuma za licenciranje NVO za pružanje usluga u oblastima u kojima se licenciranje zahtijeva | Izrađena analiza sa preporukama | MJU | IV Q 2022 | IV Q 2023 | 5.000 € | Budžet |
| * + 1. Osnivanje Savjeta za NVO | Savjet uspostavljen | MJU | III Q 2022 | IV Q 2022 | / | / |

|  |
| --- |
| Mjera 1.2  Uvođenje strateškog pristupa u saradnji sa NVO |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Aktivnosti | Indikator rezultata | Nadležne institucije | Početak aktivnosti | Završetak aktivnosti | Sredstva za realizaciju | Izvor finansiranja |
| * + 1. Izrada analize postojećeg učešća nevladinih organizacija u pružanju (javnih) usluga građanima | Izrađena analiza sa preporukama | MJU  MF  MRS  MZ | IV Q 2022 | II Q 2023 | 5.000 € | TA projekat |
| * + 1. Izrada srednjoročnih programa saradnje sa nevladinim organizacijama u pružanju usluga građanima u ključnim oblastima za period 2023-2030 | Izrađeni PS 2023-2027 za 3 oblasti (socijalne zaštite, zdravlja i zaštite prava osoba s invaliditetom) | MJU | II Q 2023 | IV Q 2023 | 10.000 € | TA projekat |
| * + 1. 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. Izrada godišnjih izveštaja o razvijenosti NVO sektora u skladu sa izrađenom metodologijom za praćenje razvijenosti NVO sektora | Godišnji izveštaj (za 2021 i 2022) | MJU  MER  MF | IV Q 2022 | II Q 2023 | 5.000 € | TA projekat |
| * + 1. Izrada metodologije za praćenje razvoja volonterstva | Izrađena metodologija za praćenje razvoja volonterstva | MRS  MJU | IV Q 2022 | II Q 2023 | 5.000 € | TA projekat |
| * + 1. Izrada godišnjeg izveštaja o razvoju volonterstva | 1 godišnji izveštaj o stanju volonterstva (za 2022) | MRS  MJU | II Q 2023 | IV Q 2023 | 5.000 € | Budžet - TA |
| * + 1. Redovno mjerenje efekata javnog finansiranja NVO | Godišnji izveštaj (sa primjerima dobrih praksi) | MJU  Sva ministarstva | IV Q 2022 | IV Q 2023 | 5.000 € | TA projekat |
| * + 1. Održavanje obuka za službenike o mjerenju efekata javnog finansiranja NVO i podizanje svijesti o značaju mjerenja kroz okrugle stolove | 4 obuke  2 okrugla stola | UZK  MJU | IV Q 2022 | IV Q 2023 | 10.000 € | TA - Budžet |
| * + 1. Učiniti vidljivim postojeće registre i baze podataka važne za djelovanje NVO | Uspostavljena interoperabilnost baza i registara  Promociija baza vezanih za djelovanje NVO | MJU | III Q 2022 | III Q 2023 | 50.000 € | Budžet |
| * + 1. 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. Održavanje obuka za službenike o uključivanju nevladnih organizacija u pripremu propisa i javnih politika | Najmanje 60 službenika obučeno | UZK  MJU | IV Q 2022 | IV Q 2023 | 10.000 € | TA - Budžet |
| * + 1. Pružanje stručne i mentorske podrške sa 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 3 propisa godišnje | MJU  UZK | I Q 2023 | IV Q 2023 | 10.000 € | Budžet |
| * + 1. Promocija dobrih praksi uključivanja NVO u pripremu propisa i javnih politika među državnim službenicima | 4 događaja za državne službenike (2 događaja godišnje) | MJU | IV Q 2022 | IV Q 2023 | 6.000 € | Budžet-TA |
| * + 1. Promocija dobrih praksi uključivanja NVO u primjenu javnih politika među državnim službenicima | 2 događaja za državne službenike (1 događaj godišnje) | MJU | IV Q 2022 | IV Q 2023 | 6.000 € | TA projekat |
| * + 1. Izrada preporuka za podsticanje ućešča NVO u procesu EU integracije | Preporuke pripremljene | MEP | III Q 2022 | II Q 2023 | 5.000 € | TA projekat |
| * + 1. Unapređenje izvještaja o primjeni Uredbe o izboru predstavnik nevladninih organizacija i sprvođenju 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 € | TA projekat |

|  |
| --- |
| STRATEŠKI 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 (GDP) 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 |
| * + 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 | IV Q 2022 | III Q 2023 | 4.000 € | TA projekat |
| * + 1. Finansijska podrška resursnim centrima | 1 javni poziv – za 2024 | MJU | IV Q 2023 | IV Q 2023 | 500.000 € | Budžet |
| * + 1. Finansijska podrška zapošljavanju mladih u NVO | 1 javni poziv  - za 2024. | MRS | II Q 2023 | IV Q 2023 | 200.000 € | IPA III |
| * + 1. Finansijska podrška razvoju inovacija u pružanju usluga građanima sa strane NVO ( u ključnim oblastima: zdravlje, javna uprava, socijalna zaštita..) | 1 javni poziv  -za 2024 | MRS | II Q 2023 | IV Q 2023 | 200.000€ | Budžet |
| * + 1. Pružanje finansijske podrške volonterskim servisima[[38]](#footnote-37) i razvoju inovacija u oblasti volonterstva | 1 javni poziv | MRS  MJU | I Q 2023 | IV Q 2023 | 150.000 € | Budžet |

|  |
| --- |
| 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 |
| * + 1. Izrada analize razvijenosti nevladinog sektora po regionima sa analizom regionalnih potreba i prilika, sa preporukama za mjere za smanjenje razlika | Izrađena analiza sa preporukama | MJU | 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 |
| * + 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 |
| * + 1. Organizacija donor sastanaka | 1 donatorski sastanak godišnje | MJU | IV Q 2022 | IV Q 2023 | 3.000 € | Budžet - TA |

|  |
| --- |
| 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 |
| * + 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 |
| * + 1. Pružanje finansijske podrške koordinaciji i umrežavanju NVO po uzoru na panevropske NVO mreže | 1 javni poziv | MEP | I Q 2023 | IV Q 2023 | 200.000 € | Budžet |

1. Čl. 10.Treaty of Lisbon, OJ C 306 (2007), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT> [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en> [↑](#footnote-ref-2)
3. European Commission, Enlargement Strategy, Brussels, 9.11.2016 COM(2016) 715 final, str.2. [↑](#footnote-ref-3)
4. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil\_society/doc\_guidelines\_cs\_support.pdf [↑](#footnote-ref-4)
5. UN SDGs, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> [↑](#footnote-ref-5)
6. <https://www.gov.me/dokumenta/201269a4-2301-4e15-bd22-be4d8a542830> [↑](#footnote-ref-6)
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. [↑](#footnote-ref-7)
8. NSOR 2030, <http://www.mrt.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=272986&rType=2> [↑](#footnote-ref-8)
9. <https://www.gov.me/dokumenta/7c683907-59a9-41e8-8a1f-72fded711eac> [↑](#footnote-ref-9)
10. <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/> [↑](#footnote-ref-10)
11. <https://www.gov.me/dokumenta/b70528ed-0bba-4140-a576-addab76998e4> [↑](#footnote-ref-11)
12. Preuzeto iz: Izvještaj o realizaciji „Strategije unapređenja podsticajnog okruženja za djelovanje NVO 2018-2020“, Ministarstvo javne uprave, jun 2020, str. 4-9. [↑](#footnote-ref-12)
13. Izvještaj o evaluaciji Strategije unapređenja podsticajnog okruženja za djelovanje NVO 2018-2020 sa preporukama, jun 2020, str. 31-32. [↑](#footnote-ref-13)
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/izvjestaj_mne_2020.pdf>. [↑](#footnote-ref-14)
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>. [↑](#footnote-ref-15)
16. Više o tome u odeljku o finansiranju aktivnosti NVO. [↑](#footnote-ref-16)
17. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/izvjestaj_mne_2020.pdf>, str. 16. [↑](#footnote-ref-17)
18. Analitički izvještaj o finansiranju projekata NVO u 2020. godini, MJUDDM, decembar 2021. [↑](#footnote-ref-18)
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. [↑](#footnote-ref-19)
20. Informacija o funkcionisanju Portala „Glas građana – e-Peticije“, decembar 2021, str. 10-11 [↑](#footnote-ref-20)
21. Podaci se baziraju na podacima Uprave prihoda i carina Crne Gore i obuhvataju podatke za 4322 NVO koje su upravi dostavile godišnji izveštaj za 2020. godinu. [↑](#footnote-ref-21)
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>. [↑](#footnote-ref-22)
23. Izvor: Civil society paid and volunteer workforce as a percent of Economically Active Population (EAP), Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. [↑](#footnote-ref-23)
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. [↑](#footnote-ref-24)
25. *Idem*, str. 26. [↑](#footnote-ref-25)
26. *Idem*, str. 40. [↑](#footnote-ref-26)
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. [↑](#footnote-ref-27)
28. UK Civil Society Almanac 2021, NCVO, <https://beta.ncvo.org.uk/ncvo-publications/uk-civil-society-almanac-2021/financials/>. [↑](#footnote-ref-28)
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/UserDocsImages//dokumenti//Izvje%C5%A1%C4%87e%20za%202018.%20godinu,%20sa%20svim%20prilozima.zip>. [↑](#footnote-ref-29)
30. NVO sektor: dejstva in številke, CNVOS, <https://www.cnvos.si/nvo-sektor-dejstva-stevilke/javno-financiranje-zbirni-podatki/>. [↑](#footnote-ref-30)
31. Analiza raspodjele novčanih sredstava namijenjenih NVO u 2020. godini, Centar kreativnih vještina, Berane 2020. [↑](#footnote-ref-31)
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. [↑](#footnote-ref-32)
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. [↑](#footnote-ref-33)
34. \* Ukupna izdvajanja sredstava iz budžeta i shodno Zakonu o NVO i shodno svim drugim osnovama [↑](#footnote-ref-34)
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. [↑](#footnote-ref-35)
36. [↑](#endnote-ref-1)
37. \* Ukupna izdvajanja sredstava iz budžeta i shodno Zakonu o NVO i shodno svim drugim osnovama [↑](#footnote-ref-36)
38. 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. [↑](#footnote-ref-37)