



Crna Gora

DECENIJA
OBNOVE
NEZAVISNOSTI
HILJADU GODINA
DRŽAVNOSTI
2016



Da je vječna Crna Gora

Predlog

ANALIZA
EFEKATA IMPLEMENTACIJE STRATEGIJE RAZVOJA NEVLADINIH
ORGANIZACIJA 2014-2016

Septembar 2016

SADRŽAJ:

Uvod

I. Tabelarni prikaz realizacije aktivnosti iz Akcionog plana

II. Analitički osvrt na ostvarenje strateških ciljeva

III. Rezime ostvarenih strateških ciljeva

IV. Popis otvorenih pitanja za izradu novog strateškog dokumenta

V. Okvirne metodološke smjernice za pripremu novog strateškog dokumenta

VI. Predlog zaključaka

UVOD

Vlada Crne Gore je, 26. decembra 2013. godine, usvojila Strategiju razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori 2014 – 2016 sa Akcionim planom za njenu realizaciju (u daljem tekstu: Strategija 2014-2016).

Kao opšti cilj Strategije 2014-2016 definisano je dalje unaprjeđenje pravnih, institucionalnih i finansijskih pretpostavki za slobodno djelovanje NVO i razvoj socijalnog kapitala, kao i za partnerstvo između NVO, Vlade, resornih ministarstava, drugih organa državne uprave i lokalne samouprave, koje će uvažavati njihove različite, ali komplementarne uloge i odgovornosti za stvaranje otvorenog, prosperitetnog i demokratskog društva jednakih šansi.

Posebni ciljevi Strategije 2014-2016 su:

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

Monitoring realizacije aktivnosti iz Strategije 2014-2016 sproveden je kroz pripremu dva Izvještaja o implementaciji, koji su usvojeni od strane Vlade u 2015. i 2016. godini. Izvještaje je pripremila Kancelarija za saradnju s nevladinim organizacijama na osnovu podataka dobijenih od organa državne uprave. Savjet za razvoj nevladinih organizacija (Savjet) je pomenute izvještaje razmotrio i usvojio, te sa predlogom zaključaka procesuirao Vladi.

Programom rada Vlade za 2016. godinu planirana je izrada Strategije razvoja nevladinih organizacija za period 2017-2020. godina (u daljem tekstu: Strategija 2017-2020) s Akcionim planom za 2017. i 2018. godinu. Ovom strategijom, u cilju obezbjeđivanja kontinuiteta realizacije aktivnosti u ovoj oblasti, utvrdiće se planski okvir za realizaciju aktivnosti na daljem razvoju nevladinog sektora u Crnoj Gori. Izradi strategije prethodi priprema Analize efekata sprovođenja Strategije razvoja nevladinih organizacija 2014-2016. godine (u daljem tekstu: Analiza), koja će poslužiti kao osnov za utvrđivanje strateških pravaca za naredni period. U skladu sa utvrđenom obavezom, Ministarstvo unutrašnjih poslova je 21. aprila 2016. godine obrazovalo međuresorsku radnu grupu čiji zadatak je priprema pomenutih dokumenata (Analize i Strategije 2017-2020). Međuresorska radna grupa sačinjena je od predstavnika relevantnih državnih organa (GSV, MUP, MF, MVPEI, MRiSS) i nevladinih organizacija (NVO “CRNVO” i NVO “Građanska alijansa”). Ekspertska podrška radu radne grupe obezbijeđena je od strane TACSO kancelarije u Crnoj Gori, kroz angažovanje profesora dr Dragana Golubovića.

Izrada Analize temeljila se na uvidu u relevantne propise i dokumenta, sagledavanju primjene propisa, strateških dokumenata i mjera iz Strategije 2014-2016 i doprinosu članova radne grupe. U tom smislu, od ključne važnosti su bili pomenuti izvještaji o realizaciji AP Strategije i analitički dokument koji je izradio profesor Golubović, kao i Izvještaj o analizi potreba NVO koji je pripremljen od strane TACSO kancelarije.

Pri izradi Analize, posebno se vodilo računa o kontekstu u kome se u ovom trenutku nalazi Crna Gora, sa aspekta potrebe da se obezbijede uslovi za dalji razvoj participativne demokratije i time ispune demokratski standardi koji važe u zemljama EU. Naime, Generalni direktorijat za proširenje Evropske komisije izradio je *Smjernice za podršku Evropske unije civilnom društvu u državama kandidatima za proširenje 2014-2020* (Smjernice).¹Osnovni cilj Smjernica jeste da pomogne Evropskoj komisiji i zemljama kandidatima u programiranju IPA II fondova planiranih za podršku civilnom društvu i praćenju napretka u stvaranju podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u ovim zemljama. S tim u vezi, Smjernice su razvile set ciljeva, rezultata i indikatora od značaja za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, čije se praćenje u odnosnim zemljama vrši uz podršku TACSO projekta. Imajući u vidu da je stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva postalo sastavni dio *političkih* kriterijuma za članstvo u EU (sloboda, jednakost, ljudska prava, pravna država), rezultati praćenja ostvarenog napretka u ovoj oblasti inkorporiraju se u godišnje izvještaje Komisije o napretku zemlje kandidata ili potencijanog kandidata (poglavlje o političkim kriterijumima) i za očekivati je, u strateškim dokumentima Unije o proširenju. U Analizi su korišćeni i određeni podaci iz regionalnog izvještaja o monitoringu primjene Smjernica, koji se odnose na Crnu Goru. Treba napomenuti da je Strategija 2014-2016 tematski kompatibilna sa Smjernicama.

Analiza je strukturirana na način da daje kritički osvrt na ostvarivanje ciljeva iz Strategije 2014-2016, određuje ključne prioritete u oblasti stvaranja podsticajnog okruženja za razvoj NVO sektora u narednom periodu i daje okvirne smjernice za pripremu Strategije 2017-2020.

¹http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf

I. Tabelarni prikaz realizacije aktivnosti iz akcionog plana

Cilj	Aktivnost	Odgovornost za realizaciju	Status realizacije
Unaprijeđeni kapaciteti Kancelarije za saradnju sa NVO (u daljem tekstu: Kancelarija)	1. Izraditi Analizu institucionalnog okvira za vršenje poslova u vezi sa razvojem NVO sektora	Ministarstvo unutrašnjih poslova, u saradnji sa Generalnim sekretarijatom Vlade, Ministarstvom vanjskih poslova i evropskih integracija, Ministarstvom finansija i NVO	Relizovano
	2. Povećati broj zapošljenih u Kancelariji u skladu sa Analizom	Generalni sekretarijat Vlade	Djelimično realizovano
	3. Uspostaviti posebnu internet stranicu Kancelarije u okviru gov.me domena, uključujući i dostupnost baze podataka o NVO i obezbijediti veću pristupačnost internet stranice osobama sa invaliditetom	Generalni sekretarijat Vlade, u saradnji sa Ministarstvom za informaciono društvo i telekomunikacije i NVO	Djelimično realizovano
Unaprijeđeni kapaciteti savjetodavnog tijela u skladu sa Zakonom o NVO (u daljem tekstu: Savjet)	4. Donijeti novu Odluku o obrazovanju Savjeta, u skladu sa Zakonom o NVO	Vlada na predlog Ministarstva unutrašnjih poslova	Realizovano
	5. Organizovati razmjenu komparativnih iskustava za članove Savjeta (studijske posjete, okrugli stolovi, radionice, seminari, i sl.)	Kancelarija u saradnji sa relevantnim institucijama u regionu i NVO	Djelimično realizovano
Definisan opis posla kontakt osoba u organima državne uprave zaduženih za saradnju sa NVO	6. Donijeti izmjene i dopune pravilnika o organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave i unijeti jedinstveni opis posla za službenike zadužene za saradnju sa NVO	Vlada na predlog organa državne uprave	Djelimično realizovano

<i>Povećan broj opština koje su usvojile nove mehanizme saradnje sa NVO</i>	<i>7.Organizovati konsultacije u opštinama zainteresovanim za usvajanje Odluke o osnivanju Savjeta za saradnju lokalne samouprave i NVO i izraditi model opisa poslova za kontakt osobe za saradnju sa NVO</i>	<i>Zajednica opština Crne Gore u saradnji sa lokalnim samoupravama i NVO</i>	<i>Realizovana</i>
<i>Osigurano praćenje primjene Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje između organa državne uprave i NVO i Uredbe o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave tokom pripreme zakona</i>	<i>8.Pripremiti godišnji izvještaj o primjeni uredbi</i>	<i>Ministarstvo unutrašnjih poslova i Savjet, u saradnji sa organima državne uprave</i>	<i>Djelimično realizovano</i>
	<i>9.Organizovati konsultacije za visoki rukovodni kadar u organima državne uprave o primjeni uredbi</i>	<i>Ministarstvo unutrašnjih poslova u saradnji sa Kancelarijom</i>	<i>Realizovano</i>
<i>Unaprijeđen nivo informisanosti kontakt osoba i NVO o postojećim mehanizmima učešća u procesu kreiranja i primjene javnih politika na nacionalnom nivou</i>	<i>10.Organizovati 5dvodnevnihradionica za kontakt osobe i predstavnike NVO o postojećim mehanizmima učešća u procesu kreiranja i primjene javnih politika na nacionalnom nivou</i>	<i>Uprava za kadrove u saradnji sa Kancelarijom i NVO-ima</i>	<i>Djelimično realizovano</i>
<i>Povećan stepen usklađenosti odluka o učešću stanovništva u vršenju javnih poslova i poslovnika o radu Skupštine opštine sa modelima ovih akata</i>	<i>11.Organizovati konsultacije u opštinama zainteresovanim za usklađivanje odluke i poslovnika o radu sa predloženim modelima</i>	<i>Zajednica opština Crne Gore u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, lokalnim samoupravama i NVO</i>	<i>Realizovano</i>
<i>Ojačani kapaciteti lokalnih funkcionera i službenika za adekvatnu primjenu propisa kojima se reguliše učešće građana i NVO u kreiranju i primjeni javnih politika</i>	<i>12.Organizovati 2 konsultativna sastanka za glavne administratore, starješine organa lokalne uprave i javnih službi koji su nadležni za primjenu ovih odluka u opštinama i kontakt osobe zadužene za saradnju sa NVO na lokalnom nivou za primjenu odluka o učešću stanovništva u</i>	<i>Zajednica opština Crne Gore u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, lokalnim samoupravama i NVO</i>	<i>Realizovano</i>

	<i>vršenju javnih poslova i poslovnika o radu skupštine</i>		
<i>Ojačani kapaciteti NVO za aktivno učešće u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou</i>	13. Organizovati 4 dvodnevne radionice za NVO o načinima i postupcima učešća u vršenju javnih poslova	<i>Zajednica opština Crne Gore u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, lokalnim samoupravama i NVO</i>	<i>Djelimično realizovano</i>
<i>Uspostavljen pravni okvir za raspodjelu sredstava NVO iz državnog budžeta</i>	14. Utvrditi predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o NVO u dijelu koji se odnosi na finansiranje projekata i programa NVO i koofinansiranja projekata NVO podržanih iz fondova EU	<i>Vlada, na predlog Ministarstva finansija</i>	<i>Djelimično realizovano</i>
	15. Usvojiti podzakonska akta, na osnovu Zakona o NVO, kojima će se bliže urediti način i postupak raspodjele sredstava za projekte i programe NVO	<i>Vlada, na predlog Ministarstva finansija</i>	<i>Nerealizovano</i>
<i>Uspostavljen jedinstveni informacioni mehanizam za praćenje rezultata odobrenih projekata i programa NVO iz javnih izvora na državnom nivou</i>	16. Obezbijediti javnu dostupnost podataka o dodijeljenim bespovratnim sredstvima NVO iz javnih izvora na državnom nivou i ostvarenim rezultatima podržanih projekata i programa rezultatima eksterne evaluacije i revizije	<i>Ministarstvo finansija, u saradnji sa organima državne uprave</i>	<i>Nerealizovano</i>
<i>Povećan stepen usklađenosti odluka o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava NVO sa Modelom odluke</i>	17. Organizovati konsultacije u opštinama zainteresovanim za usklađivanje odluke sa predloženim modelom	<i>Zajednica opština Crne Gore u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i NVO</i>	<i>Realizovana</i>
<i>Unaprijeđen nivo znanja članova komisija za raspodjelu sredstava NVO o metodologiji monitoringa, evaluacije i revizije projekata</i>	18. Organizovati 5 dvodневnih radionica za članove lokalnih komisija za raspodjelu sredstava NVO u crnogorskim opštinama na temu praćenje primjene projekata, evaluacije i revizije projekata	<i>Zajednica opština Crne Gore, u saradnji sa NVO</i>	<i>Djelimično realizovano</i>

Unaprijeđen zakonodavni okvir za razvoj filantropije	19. Pripremiti analizu zakonskog okvira za podsticanja kulture davanja	Vlada na predlog Ministarstva finansija	Nerealizovano
	20. Utvrditi predloge novih i/ili izmjene postojećih propisa u skladu predlozima i preporukama iz analize	Vlada na predlog Ministarstva finansija u saradnji sa NVO	Nerealizovano
Ispitana je mogućnost davanja prostora i imovine u državnom vlasništvu na korišćenje NVO-ima	21. Pripremiti informaciju o mogućnostima davanja prostora i imovine u državnom vlasništvu na korišćenje NVO-ima	Uprava za imovinu	Nerealizovano
Definisani su kriterijumi i postupak davanja prostora i imovine u državnom vlasništvu na korišćenje NVO-ima	22. Donijeti akt Vlade kojim će se utvrditi kriterijumi i postupak davanja prostora i imovine u državnom vlasništvu na korišćenje NVO-ima, na osnovu prethodno pripremljene informacije	Vlada na predlog Ministarstva finansija	Nerealizovano
Uspostavljeni uslovi za ravnopravan pristup organima državne uprave osobama sa invaliditetom i osobama smanjene pokretljivosti	23. Obezbjediti pristupačnosti prostorija organa državne uprave za osobe s invaliditetom i osobe smanjene pokretljivosti	Svi organi državne uprave, inspekcijski organi	Djelimično realizovanu
Uspostavljeni uslovi za ravnopravan pristup internet stranicama organa državne uprave uz korišćenje čitača ekrana	24. Prilagoditi postojeće i izraditi nove internet stranice organa državne uprave na način koji je dostupan čitačima ekrana	Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije u saradnji sa NVO	Nerealizovano
Kreiran podsticajan normativni okvir za razvoj volonterizma u Crnoj Gori	25. Utvrditi Predlog zakona o volonterizmu	Vlada na predlog Ministarstva rada i socijalnog staranja	Nerealizovano

Obezbijeden efikasan sistem akreditacije programa neformalnog obrazovanja	26. Organizovati konsultacije sa zainteresovanim NVO o načinima unapređenja procesa akreditacije	Zavod za školstvo i Centar za stručno obrazovanje	Realizovano
	27. Organizovati informativnu kampanju o programima koje nude NVO i značaju uspostavljanja saradnje sa lokalnom samoupravom i državnim institucijama na planu edukacije zaposlenih i građana	Ministarstvo prosvjete, u saradnji sa Zavodom za školstvo i Centrom za stručno obrazovanje	Realizovano
Promocija socijalnog preduzetništva	28. Organizovati dva okrugla stola o konceptu socijalnog preduzetništva, uporednim iskustvima i iskustvima Crne Gore	Kancelarija u saradnji sa NVO	Djelimično realizovano (Organizovan jedan okrugli sto, drugi je planiran za jesen)
Obezbijedene normativne pretpostavke za uspostavljanje evidencija o radu i poslovanju NVO	29. Utrditi Predlog zakona o izmjenama i dopuna zakona o računovodstvu i reviziji kojima će se proširiti krug pravnih lica na koje se zakon primjenjuje i urediti specifičnosti u vezi sa finansijskim poslovanjem NVO	Vlada na predlog Ministarstva finansija (u saradnji sa Zavodom za statistiku)	Realizovano
NVO ravnopravno učestvuju u utvrđivanju programiranju pretpristupnih fondova EU i pregovaračkom procesu sa EU	30. Uključiti predstavnike NVO u proces finalizacije i revizije Nacionalnog strateškog programskog dokumenta	Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, u saradnji sa NVO	Aktivnost se nije mogla realizovati jer vlasništvo nad dokumentom pripada Evropskoj komisiji, te Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija nije moglo uključivati NVO predstavnike u sprovođenje godišnje revizije pomenutog dokumenta, što je bila suština mjere
	31. Uključiti predstavnike NVO u programiranje projekata u sektorima definisanim Nacionalnim strateškim programskim dokumentom	Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, u saradnji sa NVO	Realizovano

	32. Organizovati 5 šestodnevni treninga za NVO na temu „Upravljanje projektima finansiranim iz fondova EU”	Uprava za kadrove, u saradnji sa Ministarstvom vanjskih poslova i evropskih integracija i NVO	Djelimično realizovano
	33. Organizovati 3 jednodnevna predavanja za NVO decentralizovanom (indirektnom) sistemu upravljanja fondovima EU I mogućnostima za dostavljanje predloga projekata u okviru IPA II (2014-2020)	Ministarstvo finansija, u saradnji sa Ministarstvom vanjskih poslova i evropskih integracija i NVO	Djelimično realizovano
Ojačani kapaciteti NVO u oblasti organizacijskog razvoja i u oblastima njihovog djelovanja	34. Organizovati obuke/konsultacije sa NVO iz oblasti organizacijskog razvoja i oblasti djelovanja NVO	Kancelarija u saradnji sa NVO	Djelimično realizovano
Obezbijedena podrška procesu konsultovanja unutar pojedinih oblasti djelovanja NVO	35. Formirati mreže po oblastima djelovanja NVO za potrebe programiranja i praćenja implementacije projekata podržanih iz IPA II (2014-2020)	Kancelarija NIPAK-a u saradnji sa Kancelarijom i NVO	Djelimično realizovano
Povećan nivo informisanosti NVO o modelima i načinima za uvođenje sistema upravljanja kvalitetom u organizaciju	36. Organizovati tri regionalna informativna sastanka o modelima i načinima za uvođenje sistema upravljanja kvalitetom u NVO	Kancelarija u saradnji sa NVO	Realizovano

II. Analitički osvrt na ostvarenje strateških ciljeva

1. Jačanje institucionalnog okvira za saradnju sa NVO na državnom i lokalnom nivou

Generalni sekretarijat Vlade (Kancelarija za saradnju s NVO)

Kada su u pitanju nadležnosti Kancelarije za saradnju s NVO, njihovo jačanje je i dalje, u velikoj mjeri, uslovljeno pozicijom tog tijela u crnogorskom upravnom sistemu. Naime, Kancelarija, kao organizaciona jedinica Generalnog sekretarijata Vlade, ne može predlagati propise u oblasti civilnog društva, već to radi Ministarstvo unutrašnjih poslova koje je, prema Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave, nadležno za vršenje poslova uprave koji se odnose na ovu oblast (u te poslove spadaju vođenje Registra NVO i pripremanje javnih politika u ovoj oblasti).

U vezi sa navedenim, Kancelarija je, kroz članstvo u radnim grupama, učestvovala u pripremi brojnih akata javnih politika u oblasti razvoja NVO što je, pored pružanja stručne i administrativne podrške radu Savjeta za razvoj NVO, bio srž njenog djelovanja u proteklom periodu. Takođe, Kancelarija je, u saradnji sa MUP-om, pripremala izvještaje o primjeni propisa kojima je regulisana participacija javnosti u procesu pripreme akata javnih politika. Kancelarija je obavljala i poslove koordinacije kontakt osobama za saradnju s NVO u organima državne uprave i bavila se njihovom edukacijom, uključujući i izradu posebnog programa obuke.

U međuvremenu, Uredbom o dopuni Uredbe o Generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore ("Službeni list CG", broj 39/15) u nadležnost Kancelarije dodato je i obavljanje poslova u vezi sa programiranjem i upravljanjem EU fondovima namijenjenim nevladinim organizacijama čije je sjedište u Crnoj Gori. Stvaranje preduslova za obavljanje ovih poslova, u bliskoj budućnosti, biće veliki izazov za Kancelariju.

Što se kadrovskih kapaciteta Kancelarije tiče, oni su, u brojčanom smislu, u značajnoj mjeri ojačani, tako da u ovom trenutku Kancelarija ima šest izvršilaca, što je znatno veći broj nego što je to bio slučaj u 2013. godini kada je pripremana važeća Strategija. Takođe, sistematizovana su još tri izvršioca, koji će se baviti upravljanjem i programiranjem EU fondova za NVO i popuna tih radnih mjesta se očekuje u toku 2017. godine. "Vidljivost" Kancelarije je i dalje polje gdje postoji značajan prostor za unaprjeđenje, kao i u pogledu proaktivnosti u svakodnevnom radu.

Ministarstvo unutrašnjih poslova

Kao što je već rečeno, Ministarstvo unutrašnjih poslova je organ državne uprave koji je nadležan za izradu javnih politika u oblasti razvoja NVO, kao i za vođenje Registra NVO. Ti poslovi se obavljaju u Direktoratu za državnu upravu i lokalnu samoupravu, sa ograničenim kadrovskim kapacitetima u dijelu izrade javnih politika u ovoj oblasti (na ovim poslovima angažovan je jedan službenik kome su ti poslovi samo jedno od zaduženja). Ovaj Direktorat primarno je fokusiran na dvije krupne sistemske oblasti, kao što su državna uprava i lokalna samouprava što se, sa aspekta prioriteta i specijalizacije, negativno odražava na poslove u vezi sa oblašću razvoja NVO.

Imajući u vidu da se radi o sektoru koji broji oko 4000 pravnih lica (u Crnoj Gori je upisano u registar 3.811 udruženja i 129 nevladina fondacija) koji imaju široko polje djelovanja i značajnu

ulogu u artikulaciji stavova i potreba građana, neophodno je institucionalno i kadrovski ojačati segment uprave koji se bavi pripremom javnih politika u toj oblasti.

Savjet za razvoj NVO

Vlada Crne Gore, na osnovu člana 12 st. 2 i 3 Uredbe o Vladi Crne Gore ("Službeni list CG", broj 80/08) na sjednici od 27. marta 2014. godine, donijela je Odluku o Savjetu za razvoj nevladinih organizacija ("Službeni list CG", broj 21/14). Čine ga predsjednik i 22 člana (po 11 iz Vlade i NVO). Savjet za razvoj nevladinih organizacija, kao savjetodavno tijelo Vlade Crne Gore, prije svega, vrši poslove koji se odnose na: praćenje primjene Strategije razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori 2014. - 2016. godine i Akcionog plana za njenu implementaciju za isti period; praćenje sprovođenja Akcionog plana za poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava, u dijelu koji se odnosi na saradnju sa nevladinim sektorom; davanje mišljenja o nacrtima propisa, odnosno strateškim i drugim dokumentima koji se odnose na rad i razvoj nevladinih organizacija u Crnoj Gori u cilju stvaranja podsticajnog okruženja za njihov rad itd.

Članovi Savjeta su pozivani i učestvovali su na skupovima posvećenim temama od značaja za NVO, na kojima su se mogla razmijeniti iskustva i primjeri prakse zemalja EU i zemalja regiona Zapadnog Balkana iz različitih oblasti - razvoj socijalnog preduzetništva, uloga civilnog društva u procesu EI, učešće civilnog društva u procesima donošenja javnih politika, pristupačnost javnih ustanova osobama sa invaliditetom, pregled mogućih modela upravljanja javnim sredstvima i mogućih izazova, funkcionisanje institucionalnih mehanizama za razvoj NVO, volonterizam, sistem obezbjeđenja kvaliteta u radu nevladinih organizacija itd.

Prema Izvještaju o radu Savjeta, za period od njegovog konstituisanja do 31. decembra 2015. godine, uočeni su sljedeći problemi:

- polarizacija među članovima, koja je povremeno bila dominantna, uticala je na efikasnost rada Savjeta, pa treba biti samokritičan i u narednom periodu nastojati smanjiti uticaj "sektorskog" pristupa u korist međusektorskog dijaloga, kako bi Savjet svoj zadatak realizovao što uspješnije;
- nedefinisanje vremenskog ograničenja za izlaganje članova o tačkama dnevnog reda, što je otežavalo moderaciju sjednica i imalo za posljedicu dugotrajne i iscrpljujuće sjednice Savjeta;
- u praksi su se često javljali zahtjevi članova koji nadilaze ulogu i nadležnost Savjeta, kao savjetodavnog tijela Vlade, pri čemu su se dodatno naglašavale različite perspektive i očekivanja predstavnika državnih organa i nevladinih organizacija u Savjetu;
- neodgovoran odnos organa, koji često nijesu dostavljali informacije ili su ih dostavljali neblagovremeno, bez potrebnih pojašnjenja i dodatnih podataka - nepotpune informacije na osnovu kojih je teško bilo donijeti odgovarajući zaključak, te na pravi način iskoristiti kapacitet samog Savjeta.

Kontakt osobe za saradnju s NVO u organima državne uprave

U svim organima državne uprave imenovane su kontakt osobe za saradnju sa NVO. Međutim, jedan broj organa državne uprave je pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji jasno definisao opis posla za službenika - kontakt osobu za saradnju sa NVO, u nekim organima je radno mjesto pod tim nazivom predviđeno, dok su neki organi, uglavnom, poslove kontakt osobe dodali uz opis posla za neko već pravilnikom utvrđeno radno mjesto.

Usljed čestih personalnih promjena u organima državne uprave na mjestima kontakt osoba za saradnju sa NVO i radnim mjestima za službenike koji rade na normativnim poslovima, te u cilju bolje pripremljenosti za primjenu novogdecentralizovanog modela finansiranja projekata NVO u oblastima od javnog interesa utvrđenih Zakonom o NVO, potrebno je kontinuirano obezbijediti informativno-edukativne radionice o postojećim mehanizmima učešća u procesu kreiranja i primjene javnih politika na nacionalnom nivou.

Što se tiče stručnog osposobljavanja i usavršavanja o saradnji organa državne uprave i lokalne samouprave sa nevladinim organizacijama, mehanizmima učešća nevladinih organizacija i zainteresovane javnosti u kreiranju javnih politika na lokalnom i nacionalnom nivou, te finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija iz javnih izvora, Uprava za kadrove, u saradnji sa Kancelarijom za saradnju s nevladinim organizacijama i Centrom za razvoj nevladinih organizacija, pripremila je specifičan program obuke. Pomenuti program obuke je predviđen kao mjera 16 Akcionog plana za poglavlje 23, pravosuđe i temeljna prava u dijelu koji se odnosi na saradnju sa NVO, ali kako je i Akcionim planom Strategije razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori 2014-2016 predviđeno nekoliko mjera kojima je cilj jačanje kapaciteta i državnih službenika i nevladinih organizacija, ali i službenika lokalne samouprave, to će, u narednom periodu, kao i do sada, zavisno od potreba, a u skladu sa pomenutim programom, biti organizovane i konsultacije za visoko rukovodni kadar u državnim organima, lokalne funkcionere i obuke za lokalne službenike i nevladine organizacije.

Lokalni nivo

Strategijom 2014-2016 bilo je predviđeno organizovanje konsultacija u opštinama zainteresovanim za usvajanje odluke o osnivanju savjeta za saradnju lokalne samouprave i NVO u skladu sa predloženim modelom i izrada modela opisa poslova kontakt osoba za saradnju s NVO što je, uz podršku TACSO, realizovano. Treba napomenuti da je Zajednica opština pripremila Modele opštinskih akata u saradnji sa predstavnicima opština i Centra za razvoj nevladinih organizacija, uz podršku OEBS-a i prosljedila ih krajem 2011.godine svim opštinama, radi pripreme i donošenja sopstvenih akata kojim će urediti modele saradnje lokalnih vlasti sa nevladinim organizacijama.

Na predlog učesnika konsultativnog sastanka iz južnog dijela Crne Gore, a u cilju efikasnije realizacije aktivnosti, MUP je prihvatio rješenje o objedinjavanju aktivnosti 7, 11, 12 i 17. Konsultativnim sastancima prisustvovalo je ukupno 114 učesnika i to: predsjednici Skupština opština, sekretari skupština opština, članovi savjeta za saradnju lokalne samouprave i NVO, starješine organa lokalne uprave, službenici zaduženi za saradnju sa NVO i predstavnici NVO.

Prema podacima CRNVO, ukupno je u 14 opština donijeta odluka o formiranju savjeta za razvoj lokalne samouprave i NVO. U dvije opštine je osnivanje savjeta propisano statutima. Ipak, ne postoje javno dostupne informacije o broju opština u kojima su formirani savjeti. Takođe, do sada nijesu sprovedene analize rada ovih savjeta, koje bi poslužile da se identifikuju izazovi i definišu odgovarajuće preporuke.

Nadalje, ne postoje podaci o broju opština koje su uskladile odluke o učešću stanovništva u vršenju javnih poslova i poslovnike o radu skupštine opštine sa modelima ovih akata. Ipak, Izvještaj o analizi potreba NVO, pripremljen od strane TACSO kancelarije i CRNVO, ukazuje da

je najveći stepen učešća NVO registrovan kada je u pitanju izrada lokalnih strategija i akcionih planova. Takođe, u Izvještaju se ukazuje i na mogućnost lokalnih NVO da učestvuju na plenarnim sjednicama lokalnih skupštine, kroz institut tzv. „prazne“ ili „slobodne“ stolice. Ipak, konstatovano je da se ovaj institut sprovodio na zadovoljavajući način, sa jasnim pravilima i procedurama, u samo dvije opštine, gdje je NVO-ima dozvoljeno da predlože svoje predstavnike za „praznu“ stolicu bez miješanja lokalne samouprave, kao i da imaju predstavnike za svaku tačku dnevnog reda.²

Konačno, ne postoje podaci o broju opština koje su uskladile odluke o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava NVO sa predloženim modelom. Ipak, sprovedene analize od strane NVO ukazuju da finansiranje NVO na lokalnom nivou i dalje karakterišu brojni izazovi, u prvom redu nepoštovanje rokova za raspisivanje javnog konkursa za finansiranje projekata NVO, nedovoljno razvijene procedure za objektivno ocjenjivanje projekata ili nepoštovanje istih, nepostojanje praćenja sprovođenja odobrenih projekata i nepostojanje analiza efekata odobrenih projekata. Takođe, značajan iznos sredstava biva opredijeljen NVO-ima mimo javnog konkursa, po drugom pravnom osnovu, najčešće odlukom gradonačelnika/predsjednika opštine.³ Budući da je Model odluke o finansiranju projekata NVO izrađen 2011.godine, opravdano je razmotriti njegovo inoviranje, imajući u vidu i dalje izraženu prisutnost identičnih izazova onima koji su identifikovani 2011.godine.

2. Veći nivo učešća NVO u definisanju i primjeni javnih politika na državnom i lokalnom nivou

Strategijom 2014-2016, kao poseban cilj, definisano je praćenje primjene Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje između organa državne uprave i Uredbe o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave tokom pripreme zakona. U vezi sa ostvarivanjem ovog cilja, evidentne su bile nedoumice u pogledu nadležnosti za pripremu izvještaja o implementaciji navedenih propisa, između MUP-a i Kancelarije za saradnju s NVO, što je uzrokovalo da je Izvještaj za 2014. i 2015. godinu sačinjen tek u junu 2016. godine, u saradnji MUP-a i Kancelarije. Izvještaj konstatuje da su se, u izvještajnom periodu, Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija i Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija primjenjivale, ali ne u potpunosti. Takođe, uočavaju se određeni nedostaci ovih normativnih akata koje je neophodno otkloniti u narednom periodu, kako bi njihova primjena bila kvalitetnija.

Kada je u pitanju primjena Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, generalno postoji zadovoljavajući nivo saradnje, bilo da se radi o modalitetima utvrđenim Uredbom ili o drugim zajedničkim aktivnostima. Međutim, konsultovanje s NVO se jako malo primjenjuje, što ukazuje na potrebu da se poseban akcenat u narednom periodu stavi na unaprjeđenje ovog oblika saradnje.

² TACSO kancelarija u Crnoj Gori i CRNVO- Resurni centar za NVO u Crnoj Gori, *Izvještaj o analizi potreba organizacija civilnog društva u Crnoj Gori*, maj 2016., str.25

³ Prema podacima iz izvještaja CRNVO o finansiranju NVO iz budžeta lokalnih samouprava za 2015 (link: http://www.crnvo.me/sites/crnvo/files/article_files/izvjestaj_o_finansiranju_nvo_iz_budzeta_lokalnih_samouprava.pdf), 35% ukupno dodijeljenih sredstava za NVO dodijeljeno je po drugom pravnom osnovu. U 2014.godini je gotovo 50% sredstava NVO dodijeljeno po drugom pravnom osnovu.

Učešće predstavnika NVO u radnim tijelima, koja obrazuju organi državne uprave, u kontinuitetu pokazuje jako dobre rezultate, pa je broj radnih tijela u kojima participiraju predstavnici NVO veoma visok. Međutim, podaci pokazuju da je bilo dosta javnih poziva na koje NVO nijesu predlagale svoje kandidate, što može ukazivati na nedovoljna specifična znanja i vještine NVO u određenim oblastima, ali i na potrebu da se ti javni pozivi učine još vidljivijim.

U primjeni Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona, ključni problemi odnose se na neobjavljivanje spiskova zakona o kojima će se sprovesti javna rasprava, zatim nesprovođenje konsultativne faze javne rasprave i na nezadovoljavajuću praksu u vezi sa sačinjavanjem i objavljivanjem izvještaja o sprovedenoj javnoj raspravi.

Kako bi se unaprijedilo stanje, neophodno je da svako ministarstvo, odmah nakon pripreme godišnjeg plana rada, obezbijedi objavljivanje spiska svih propisa o kojima će u toku kalendarske godine sprovesti javnu raspravu. Nakon sprovedenih javnih rasprava potrebno je da se redovno sačinjavaju i objavljuju izvještaji koji će, između ostalog, sadržati i razloge (ne) prihvatanja predloga civilnog društva. Primjer dobre prakse je Hrvatska, koja je uvela e-savjetovanje kao način za realizaciju otvorenog dijaloga i saradnje. Jedino na ovaj način možemo govoriti o suštinski participativnom procesu i do kraja izvedenom ciklusu kreiranja javne politike.

Evidentni su i problemi u prikupljanju podataka od organa državne uprave o primjeni navedenih uredbi, što dodatno otežava sačinjavanje monitoring izvještaja. Utvrđivanje metodologije za prikupljanje i obradu podataka nužno je u cilju kvalitetne pripreme monitoring izvještaja.

U toku 2015. godine održan je niz konsultativnih sastanaka/radionica o primjeni Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje između organa državne uprave i Uredbe o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave tokom pripreme zakona, u kojima su participirali predstavnici državnih organa i NVO. Cilj sastanaka je bio da se detektuju problemi u primjeni uredbi, kako bi se isti otklonili. Rezultat skupova su bile preporuke koje su uzrokovale izmjenu pojedinih rješenja iz uredbi, a koje priprema Ministarstvo unutrašnjih poslova. Pohvalna je i ovakva praksa da se primjena određene javne politike preispituje kroz konsultovanje sa zainteresovanom javnošću. Ono što je evidentno iz praćenja primjene ovih uredbi, jeste da se uredbe selektivno primjenjuju, da ne postoje odgovarajuća znanja o njihovoj sadržini ni kod organa državne uprave ni kod javnosti, te da su to polja na kojima treba fokusirati buduće aktivnosti.

3. Stvaranje pravnih i institucionalnih pretpostavki za veću finansijsku održivost NVO

Unaprjeđenje stanja u dijelu finansijske održivosti NVO predstavlja najproblematičniji segment primjene Strategije 2014-2016. Za izmjenu Zakona o NVO, u dijelu uspostavljanja održivog sistema finansiranja projekata i programa NVO iz državnog budžeta, Strategijom je bilo zaduženo Ministarstvo finansija (rok II kvartal 2014). Međutim, nakon donošenja Strategije, Ministarstvo finansija je problematizovalo svoju nadležnost u ovom dijelu, nakon čega je za pripremu izmjena Zakona o NVO zaduženo Ministarstvo unutrašnjih poslova. Predlog zakona je pripremljen, uz poštovanje svih zahtjeva u pogledu uključivanja zainteresovane javnosti, i nalazi se u fazi davanja mišljenja od strane Evropske komisije. Nakon usvajanja zakona, predstoje brojne aktivnosti u cilju stvaranja preduslova za njegovu efikasnu primjenu.

Zbog nedonošenja zakona o izmjenama i dopunama zakona o NVO nije realizovana mjera koja je trebalo da uspostavi jedinstveni informacioni mehanizam za praćenje rezultata odobrenih projekata i programa NVO iz javnih izvora na državnom nivou, što za posljedicu ima to da ne postoji obezbijedena javna dostupnost podataka o dodijeljenim bespovratnim sredstvima NVO iz javnih izvora na državnom nivou i ostvarenim rezultatima podržanih projekata i programa kroz eksternu evaluaciju i reviziju.

Ostale su nerealizovane i druge brojne aktivnosti iz Strategije 2014-2016 u ovoj oblasti: pripremiti analizu zakonskog okvira za podsticanje kulture davanja; utvrditi predloge novih i/ili izmjene postojećih propisa u skladu sa predlozima i preporukama iz Analize; pripremiti informaciju o mogućnostima davanja prostora i imovine u državnom vlasništvu na korišćenje NVO; donijeti akt Vlade kojim će se utvrditi kriterijumi i postupak davanja prostora i imovine u državnom vlasništvu na korišćenje NVO, na osnovu prethodno pripremljene informacije o raspoloživoj imovini koja se ne koristi. U međuvremenu je Ministarstvo finansija saopštilo da ne postoji zakonski osnov za donošenje pomenutog akta.

Za održivost NVO od posebnog je značaja mogućnost raspodjele nepokretnosti kojima upravljaju lokalne samouprave, polazeći od razumne pretpostavke da je broj ovih nepokretnosti znatno veći od onih kojima upravlja Vlada. Stoga bi bilo nužno novom strategijom, odnosno akcionim planom, predvidjeti realizaciju pilot projekta kojim bi se u Podgorici i eventualno drugim većim gradovima napravio inventar nekorišćenih nepokretnosti kojima upravlja lokalna samouprava, a koje bi NVO mogle staviti u funkciju realizacije svojih programa i projekata. Ovo posebno imajući u vidu da narativni dio Strategije referira samo na nepokretnosti kojima upravlja Vlada.

Imajući u vidu navedeno, očigledno je da realizacija mjera u Akcionom planu koje su u nadležnosti Ministarstva finansija predstavlja poseban izazov, čak i kada se radi o mjerama koje ne iziskuju značajne troškove za Ministarstvo finansija (jer su već u velikoj mjeri pripremljene), niti imaju negativne budžetske implikacije. Dodatni problem u sprovođenju mjera u nadležnosti Ministarstva finansija ogleda se u činjenici da su u radne grupe zadužene za realizaciju ovih mjera po pravilu uključeni niže pozicionirani službenici Ministarstva finansija, koji nužno nemaju odgovarajućeg znanja u oblasti fiskalnih politika od značaja za NVO (ove su politike vrlo mali dio ukupnih nadležnosti Ministarstva), niti imaju velikog uticaja na proces odlučivanja. Ovo ima za posljedicu da Ministarstvo finansija ne smatra svojom obavezom realizaciju pojedinih mjera, iako je formalno učestvovalo u njihovom definisanju. Stoga bi bi nakon izrade nove strategije i akcionog plana bilo opravdano razmisliti o organizovanju neke vrste specifične edukacije/informisanja za viši rukovodeći kadar pri resornim ministarstvima-nosiocima mjera, kako bi se bliže upoznali sa obavezama ministarstava u sprovođenju Akcionog plana i značaju njegove realizacije za proces evropskih integracija.

4. Kreiranje podsticajnijeg ambijenta za djelovanje i razvoj NVO

Kada je u pitanju ***obezbjedenje pristupačnosti prostorija organa državne uprave za osobe s invaliditetom i osobe smanjene pokretljivosti***, i dalje su kod velikog broja organa uprave prisutni problemi u stvaranju uslova za kretanje osoba sa invaliditetom i osoba smanjene pokretljivosti. Poseban problem je prisutan kod zakupljenih prostorija i starijih objekata u kojima su smještene kancelarije određenih organa, gdje nije moguće ispoštovati postavljene standarde.

Što se tiče prilagođavanja postojećih i izrade novih internet stranica organa državne uprave na način koji je dostupan **čitačima ekrana**, ova aktivnost nije realizovana zaključno sa junom 2016.godine. Ipak, Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije je ukazalo da se u toku 2016.godine planira izrada Smjernica za kreiranje dokumenta (word, excel, pdf) u skladu sa standardima ePristupačnosti i organizovanje tematskih obuka za administratore portala i potportala Vlade Crne Gore (posebne obuke administratora Web portala vezano za EPristupačnost, kako bi se sadržaj objekata na stranicama (slike, baneri i sl.) učinili pristupačnijim.

Nezavisno od prethodnog, ove dvije mjere (nesumnjivo društveno značajne) ne bi trebala da budu dio strategije koja adresira podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva, jer se tiču osnovnih ljudskih prava osoba sa invaliditetom. Stoga bi bilo primjerenije da se ove mjere adresiraju drugim, adekvatnijim instrumentima javnih politika koje se odnose na ovu oblast.

U oblasti **volonterizma** nije realizovana aktivnost koja se odnosila na utvrđivanje Predloga zakona o volonterizmu. Ta mjera definisana je na osnovu analize u Strategiji koja ukazuje na suštinske konceptualne probleme u Zakonu koji volonterstvo tretira kao sui generis oblik radno-pravnog odnosa, a ne kao dobrovoljnu aktivnost građana za opšte dobro.

Uporedna analiza rađena za potrebe TACSO konferencije o volonterizmu ukazuje da Crna Gora ima *najregresivniji zakonski okvir* za volontiranje u Evropi.⁴ Osim što tretira volontiranje kao *sui generis* oblik radno-pravnog odnosa, prije nego dobrovoljnu aktivnost građana, Zakon propisuje da organizator volonterskog rada može biti država, lokalna samouprava, NVO i javne ustanove u određenim oblastima, ali ne i privredno društvo, čak i kada se radi o organizovanju volonterskih aktivnosti van sjedišta društva (čl. 5.) Time Zakon sprječava razvoj tzv. korporativnog volonterstva koje, uporedno posmatrano, sve više dobija na značaju. Pored toga, Zakon sprječava da djeca ispod 15 godina obavljaju bilo koje volonterske aktivnosti (čl. 9. st. 3.). Ovakvo neopravdano ograničenje volenteskih aktivnosti ima za posljedicu, između ostalog, da osnovne škole ne mogu realizovati nikakve volonterske aktivnosti i programe, uprkos činjenici da volonterske aktivnosti koje organizuju osnovne škole imaju ključnu ulogu u razvijanju kulture volontiranja. Zakon, takođe, propisuje obavezu zaključivanja ugovora o volontiranju u pisanoj formi za sve oblike volonterske aktivnosti (ad hoc, kratkoročno, dugoročno-čl. 8, 12). Ugovor se zaključuje i sa članovima udruženja kao organizatorima volonterskih aktivnosti, čak i onda kada se radi o volonterskim aktivnostima saglasnim statutarnim ciljevima udruženja – što predstavlja potencijalnu povredu člana 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima (povreda načela *proporcionalnosti* u ograničenju prava na slobodno udruživanje). Osim što je obavezan da zaključi ugovor o volontiranju u pisanoj formi za svaku volontersku aktivnost, organizator volonterskog rada dužan je da vodi evidenciju o zaključenim ugovorima o volonterskom radu i o tome obavještava Zavod za zapošljavanje, odnosno volonterski servis, u roku od 10 dana od dana prestanka volonterskog rada, pod prijetnjom prekršajne sankcije (čl. 31, 34a). Dodatno, organizator volontiranja mora prijaviti volontera na osiguranje za slučaj povrede ili profesionalnog oboljenja za vrijeme volonterskog rada, u skladu sa zakonom (čl. 17, 22). Zbog visokih transakcionih troškova koje propisuje za organizatore volontiranja i svog regresivnog karaktera, Zakon predstavlja prepreku, prije nego podsticaj razvoju volonterstva. Ovo posebno imajući u vidu prekršajne kazne za povredu odredbi Zakona. Kazne su propisane u rasponu od

⁴D. Golubović, *Pravni režim za volontiranje: Uporedni pregled kritičnih pitanja u zemljama Evropske unije i u Crnoj Gori*, TACSO, Podgorica, decembar 2015.

500 – 20.000 eura (član 34a stav 1), između ostalog, i za povredu ugovorne obaveze (član 34a stav 1, alineja 10), odnosno u slučaju kada organizator volontiranja ne nadoknadi volonteru štetu koja je nastala u vezi sa pružanjem volonterskih usluga (član 34a, stav 1, alineja 14). Propisani raspon prekršajnih kazni predstavlja potencijalnu povredu člana 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima (povreda načela proporcionalnosti).

Analiza, takođe, navodi rezultate referentne studije o pravnoj regulativi za volontiranje u zemljama Evropske unije, u kojoj se navodi da nema pouzdanih pokazatelja da je pravno regulisanje volontiranja uslov njegovog razvoja. Štaviše, zemlje EU u kojima je volonterstvo najviše razvijeno (Velika Britanija, Švedska, Holandija, Danska, Finska) *nemaju* posebne propise kojima se uređuje volontiranje.

U vezi sa (ne)realizacijom mjere pripreme zakona o volonterizmu, može se izvući nekoliko zaključaka. Prvo, aktivnosti u vezi sa ovom mjerom ukazuju na nužnost da se *dodatno osigura* mehanizam putem kojeg se akcione mjere inkorporiraju u godišnje normative aktivnosti nosioca mjera. Drugo, prilikom koncipiranja akcionih mjera nužno je uzeti u obzir (nejednake) kapacitete nosioca mjera. Tamo gdje ima problema sa kapacitetima, opravdano je u nosioce mjere uključiti i druge subjekte koji imaju neophodno stručno znanje i iskustvo koje će omogućiti adekvatnu realizaciju akcione mjere. Treće, ona ukazuju na izazove koje sa sobom nosi strategija koja za predmet ima pretežno tzv. “horizontalna” pitanja (pitanja kojima se ne bave ili se samo djelimično bave sektorske strategije), kao što je to slučaj sa strategijom razvoja NVO: stvaranje strateškog okvira “u širinu”, a ne “u dubinu”: rizik nedovoljnih kapaciteta i resursa za realizaciju (velikog broja) akcionih mjera; rizik nedovoljne prepoznatljivosti i vidljivosti strategije među donosiocima odluka; rizik povjeravanja nadzora nad provođenjem strategije savjetodavnom tijelu (u nedostatku “resorsnog” ministarstva), koje nema odgovarajuću političku težinu. U svjetlu prethodnog, nužno je da nova strategija na drugačiji način promišlja ovu akcionu mjeru. Ovo posebno imajući u vidu da Evropska unija nema nikakve zakonodavne nadležnosti u oblasti volontiranja. Ova oblast nije dio pravne tekovine Unije, jer se radi o oblasti tzv. pratećih djelatnosti Unije. Konačno, ova akciona mjera je dobar primjer potrebe da se *Smjernice Generalnog direktorata Evropske komisije* smjeste u odgovarajući okvir domaćih javnih politika. Naime, kao što je gore navedeno, rezultat 1.2. Smjernica jesu javne politike i pravni okvir podržavaju i stimulišu volontiranje i zapošljavanje u NVO, a jedan od indikatora (1.2.d.) je kvalitet zakonskog okvira.

Kako se navodi u Izvještaju o realizaciji Strategije 2014-2016, Ministarstvo rada i socijalnog staranja je dostavilo podatak da je aktivnost realizovana. U dopisu Ministarstva navodi se: „u vezi sa Akcionim planom Strategije razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori za period 2014-2016. godine, obavještavamo da je Programsko opredjeljenje Vlade Crne Gore bilo donošenje Zakona o volonterskom radu, kojim su uređeni odnosi u segmentu volonterskog rada“. Međutim, predmet navedenog zakona je volonterski rad, a ne volonterizam, tako da se može smatrati da aktivnost nije realizovana.

Na opisani način, može se konstatovati da nije kreiran podsticajan normativni okvir za razvoj volonterizma u Crnoj Gori, što je bio cilj Strategije 2014-2016, pa će i u narednom periodu ovaj problem biti u fokusu, posebno imajući u vidu njegov negativan uticaj na djelovanje NVO.

Kada je u pitanju **razvoj socijalnog preduzetništva** u Crnoj Gori, u decembru 2015. godine u Podgorici održana je konferencija „Razvoj socijalnog preduzetništva u Crnoj Gori“, u

organizaciji Kancelarije za saradnju s nevladinim organizacijama, TACSO kancelarije u Crnoj Gori i Centra za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO). Druga konferencija je planirana za IV kvartal 2016. u nekoj od opština u sjevernom dijelu Crne Gore.

Analiza koja je rađena za potrebe konferencije ukazuje na određena pitanja od značaja za dalji razvoj socijalnog preduzetništva u Crnoj Gori⁵. Prvo, Analiza ukazuje da pojedini elementi relevantnog pravnog okvira u Crnoj Gori pogoduju razvoju socijalnog preduzetništva: definicija javnog interesa i uslovi za neposredno obavljanje privredne djelatnosti u Zakonu o NVO. Pravila o neposrednom obavljanju privredne djelatnosti podstiču diverzifikaciju prihoda, s obzirom da je, komparativno posmatrano, naglašena zavisnost od budžetskih sredstava jedan od ključnih rizika za održivost socijalnih preduzeća. Nadalje, zapošljavanje osoba sa invaliditetom stimulirano je odgovarajućim olakšicama, u skladu sa Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Takođe, Uredba o subvencijama za zapošljavanje teže zapošljivih kategorija lica predviđa subvencije za poslodavce koji zapošljavaju, između ostalih, i pripadnike Romske i Egipćanske populacije, lica starija od 50 godina kao i samohrane osobe sa jednim ili više izdržavanih lica.

Ipak, analiza ukazuje i na nekoliko kritičnih pitanja u pravnom okviru: a) Zakon o kooperativama ne prepoznaje socijalne zadruge; b) Zakon o privrednim društvima ne omogućava privrednom društvu da se osnuje radi obavljanja neprofitnih ciljeva. Međutim, kao što iskustvo Austrije pokazuje, za djelovanje ovakih društava nijesu nužne zakonodavne izmjene – dovoljno je da Ministarstvo finansija prepozna ova društva kao ravnopravne (neprofitne) oblike obavljanja djelatnosti od javnog interesa, saglasno poreskim propisima koji uređuju poreski status davanja u javne svrhe; c) Dodatno, poreski propisi ne predviđaju poreska oslobođenja od poreza na dobit za privredno društvo čiji je osnivač NVO, a koja je svoju dobit re-investirala u osnovne statutarne ciljeve osnivača: ovo bi mogla biti jedna od mjera koja bi posebno mogla pomoći razvoju socijalnog preduzetništva u Crnoj Gori; d) Zakon o volonterskom radu nepovoljno djeluje na razvoj volontiranja; volonteri su važan resurs za socijalna preduzeća.

Međutim, u Analizi se takođe navodi da se, nezavisno od prethodnih pitanja, drugim mjerama javnih politika može doprinijeti razvoju socijalnog preduzetništva. Ove mjere uključuju mapiranje socijalnog preduzetništva, promociju dobrih praksi u ovoj oblasti, dostupnost ‘start up’ kredita za mala i srednja preduzeća i socijalnim preduzećima, uključivanje socijalnog preduzetništva u kurikulum univerziteta, podsticanje umrežavanja socijalnih preduzeća, itd.

Analiza potreba koju je radio Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO), na uzorku od 16 socijalnih preduzeća, pokazuje da se socijalna preduzeća prevashodno finansiraju iz donatorskih sredstava, te da nemaju odgovarajuća znanja i vještine neophodne za opstanak na tržištu. Osim toga, svi ispitanici su mišljenja da je neophodno usvojiti poseban Zakon o socijalnom (društvenom) preduzetništvu kojim bi se ponudila jasna definicija i kriterijumi za identifikovanje socijalnih preduzeća i predvidjele odgovarajuće olakšice za njihov rad.⁶ Važnost kreiranja zakonodavnog i/ili strateškog okvira za razvoj socijalnog preduzetništva prepoznata je i od strane predstavnika relevantnih državnih institucija, preduzeća i NVO koji su prisustvovali

⁵D. Golubović, *Pravni i institucionalni aspekti socijalnog preduzetništva: komparativni pregled i stanje u Crnoj Gori*, TACSO, Podgorica, decembar 2015.

⁶CRNVO, *Analiza potreba socijalnih preduzeća u Crnoj Gori, maj 2016, analiza dostupna na sljedećem linku* http://www.crnvo.me/sites/crnvo/files/article_files/analiza_potreba_socijalnih_preduzeca_u_crnoj_gori_0.pdf

radnom sastanku sa predstavnicima CRNVO posvećenog predstavljanju analize i definisanju daljih preporuka za razvoj socijalnog preduzetništva u Crnoj Gori

Kada je riječ o posebnom zakonu o ovoj oblasti, treba napomenuti da značajan broj zemalja koje imaju okvirni ili statusno-pravni zakon o socijalnim preduzećima (Italija, Španija, Velika Britanija) ne predviđaju nikakve olakšice za njihov rad. Na drugoj strani, u zemljama koje propisuje takve olakšice (Slovenija), javio se niz problema koji su adresirani u Analizi. U svijetlu prethodnog, pozitivni propisi ne smiju predstavljati prepreku za razvoj socijalnog preduzetništva. Stoga bi nova strategija mogla da se fokusira na davanje praktične podrške razvoju socijalnog preduzetništva (npr. brošura o načinu osnivanja i registracije socijalnog preduzeća).

Aktivnost koja se odnosila na *utvrđivanje predloga Zakona o izmjenama i dopunama zakona o računovodstvu i reviziji* kojim će se proširiti krug pravnih lica na koje se zakon primjenjuje i urediti specifičnosti u vezi sa finansijskim poslovanjem NVO, realizovana je.

Kada je riječ o *podacima od značaja za NVO*, nužno je napomenuti da ovi podaci nijesu dio EUSTAT-a, te stoga nema opravdanih razloga da se ovi podaci izmjenama Zakona kvalifikuju kao statistički podaci. Dodatno, svaka zakonodavna intervencija koja bi za cilj imala nametanje obaveze za NVO da dostave podatke, osim onih koji su apsolutno nužni za njihov upis u registar i obavljanje djelatnosti, predstavljala bi potencijalnu povredu člana 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima (povreda načela proporcionalnosti).

5. Značajnija uloga NVO u procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji

Tokom proteklog perioda je intenzivirana saradnja Vlade i NVO-a u procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. NVO-i su imali veoma aktivnu ulogu u reformskim procesima koji se sprovode u okviru pregovaračkog procesa. U tom dijelu je posebno značajan evidentan napredak koji se odnosi na učešće predstavnika NVO-a u radnim grupama za pripremu pregovora, kao i u pogledu konsultovanja NVO-a prilikom programiranja fondova iz IPA II.

Kada je riječ o sredstvima iz IPA II, važno je ukazati da Uredba o uspostavljanju IPA-e II i Okvirni sporazum između Evropske komisije i Crne Gore o pravilima za sprovođenje finansijske pomoći Unije Crnoj Gori u okviru instrumenta pretpristupne podrške (IPA II) ("Službeni list CG", broj 5/15) predviđaju obavezu države korisnice da u procesu programiranja IPA II fondova organizuju konsultacije sa civilnim društvom i drugim relevantnim akterima, nezavisno od režima upravljanja ovim fondovima: direktno, indirektno ili zajedničko upravljanje (čl. 16(3) Sporazuma). S tim u vezi, Sporazum obavezuje državu korisnicu da uspostavi odgovarajući mehanizam konsultacija, ali je ne obavezuje da jača kapacitete NVO za učestvovanje u ovim konsultacijama ili za upravljanje projektima finansiranim iz EU fondova. Dakle, u okviru programa IPA-e, nevladine organizacije nijesu kao korisnici prihvatljive za programe tzv. Nacionalne IPA-e, tj. IPA-ekoja je namijenjena državnim institucijama i ustanovama. Nevladine organizacije su kao korisnici prihvatljive samo za programe prekogranične i transnacionalne saradnje. S tim u vezi, za krajnje korisnike MVPEI, uz podršku projekata tehničke pomoći koji se finansiraju iz EU, organizuje implementacione treninge, treninge za izvještavanje, javnost i vidljivost i sekundarne javne nabavke. Takođe, MVPEI za potencijalne korisnike organizuje obuke za pisanje projekata (Project Cycle Management), info dane na kojima se prezentuju

programi u kojima Crna Gora učestvuje, info sesije nakon objave poziva za dostavljanje projektnih predloga na kojima se predstavljaju relevantna dokumenta, kao i forume za traženje partnera.

Povodom pripremnih aktivnosti za korištenje IPA-eII i izrade Indikativnog strategijskog dokumenta za Crnu Goru 2014 -2020, Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori (DEU) je tokom 2013. održala dva konsultativna sastanka sa predstavnicima civilnog društva, i to 17. i 18. jula 2013. i 28. novembra 2013. Takođe, 19. novembra 2014. godine, u saradnji DEU i MVPEI, održan je sastanak s predstavnicima civilnog društva na kom su predstavljeni: finalni Indikativni starategijski dokument za CG 2014 - 2020, akcijska dokumenata za IPA-u 2014 i Instrument za civilno društvo.

Javne konsultacije, na kojima su učestvovali i NVO, održane su i povodom programa IPA-e2015 tj. Sektorskog operativnog programa za obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike 2015-2017, i to 2. juna 2015. godine, uz prethodno organizovane online konsultacije, a planirano je da se praksa konsultacija nastavi i za IPA-u 2016, čije je programiranje u toku, kao i za naredne programske godine IPA-e.

Takođe, s obzirom da je propisima koji regulišu novu finansijsku perspektivu IPA-epredviđeno uključivanje nevladinih organizacija u proces programiranja IPA-e, MVPEI kao koordinirajuće tijelo u sprovođenju IPA-eII je dva puta raspisivalo javni poziv nevladinim organizacijama za predlaganje predstavnika za članove sektorskih radnih grupa za planiranje i programiranje IPA-e(13. januarai 20. marta 2015. godine). Broj predstavnika nije bio ograničen, a takođe je i više nevladinih organizacija moglo predložiti jednog kandidata. Kao rezultat toga, sve sektorske radne grupe za programiranje IPA-eu sektorima predviđenim Indikativnim strategijskim dokumentom za Crnu Goru za IPA-u 2014-2020 uključuju predstavnike nevladinog sektora, s izuzetkom sektora životne sredine i klimatske akcije, gdje nije bilo predloženih kandidata.

Nadalje, shodno članu 52 Okvirnog sporazuma, zemlja korisnica IPA-eje u obavezi da civilno društvo uključi u proces nadgledanja IPA-eII, pa je MVPEI 18. marta 2016. godine objavilo javni poziv za predlaganje kandidata nevladinih organizacija za člana u Nadglednom odboru Instrumenta pretpristupne podrške, na kojem su predložena dva kandidata iz nevladinog sektora.

Imajući u vidu činjenicu da tokom prethodnog perioda nije realizovana aktivnost iz Akcionog plana za implementaciju Strategije 2014 - 2016 koja se odnosi na organizovanje pet šestodnevnihtreninga za NVO na temu „Upravljanje projektima finansiranim iz fondova EU”, te da je Uprava za kadrove, kao glavni nosilac aktivnosti, izvijestila da, kao centralni organ državne uprave nadležan za organizovanje obuka čija su ciljna grupa državni službenici i namještenici (sredstva koja dobija iz budžeta namijenjena su za tu svrhu), nije nadležna za organizovanje i održavanje obuka za NVO, evidentna je nedostatnost u Akcionom planu i potreba da se na jasniji način definiše odgovornost za realizaciju navedene aktivnosti.

U vezi s tim, postavlja se pitanje opravdanosti korišćenja ograničenih resursa ministarstava i Uprave za kadrove, u čijoj je nadležnosti isključivo podizanje kapaciteta državnih službenika. Ulaganje u kapacitete NVO eventualno može biti opravdano kako bi se povećali njihovi kapaciteti za povlačenje IPA II fondova namjenjenih civilnom društvu, što bi trebalo biti predmet posebne analize.

NVO ne mogu na ravnopravnim osnovama sa Vladom učestvovati u procesu programiranja IPA II fondova, imajući u vidu da NVO ne čine obavezu strukturu upravljanja IPA II fondovima, koja je propisana Okvirnim sporazumom o IPA II (čl. 6 (2), 10. Sporazuma). Prema Okvirnom sporazumu, civilno društvo treba uključiti “where relevant”, što je i učinjeno, i kada je programiranje i kada je nadgledanje IPA-eu pitanju.

6. Izgradnja organizacionih kapaciteta NVO

Kancelarija za saradnju sa NVO je realizovala samo jednu od tri predviđene aktivnosti u ovoj oblasti, u saradnji sa TACSO kancelarijom i CRNVO.

TACSO kancelarija u Crnoj Gori je samostalno sprovela treninge na temu odnosa sa javnošću, strateškog planiranja i javnog zastupanja za 74 učesnika iz ukupno 37 NVO.

Sa druge strane, treba napomenuti da je cijelo poglavlje Smjernica EU za podršku NVO do 2020. posvećeno razvoju kapaciteta organizacija civilnog društva. Smjernice utvrđuju ciljeve, rezultate i indikatore u ovoj oblasti – ali je odgovornost za jačanje kapaciteta na samim organizacijama, ne na državi. Opravdano se postavlja pitanje da li, u kojoj mjeri i na koji način izgradnja organizacionih kapaciteta NVO treba da ostane dio nove strategije i obaveza države, posebno imajući u vidu da je osnovna međunarodno-pravna obaveza države kada je riječ o normiranju slobode udruživanja negativna: obaveza da se ne miješa u ostvarivanje slobode udruživanja (čl. 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima). Saglasno navedenom, podizanje kapaciteta NVO prevashodno bi trebao biti zadatak samih NVO, kao privatno-pravnih lica, ukoliko žele opstati na socijalnom tržištu.

Ipak, podizanje kapaciteta NVO je opravdano kada je riječ o određenim sektorskim politikama (npr. pružanje socijalnih usluga), kada nosioci ovih politika prepoznaju jasne koristi od takvih aktivnosti za realizaciju javnih politika za koje su odgovorni ili, kao što je prethodno navedeno, radi efikasnijeg povlačenja EU fondova namijenjenih civilnom društvu. S tim u vezi, biće posebno važna primjena Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o NVO, čije se usvajanje očekuje u narednom period, i to u dijelu koji se odnosi na pružanje finansijske podrške *programima* NVO od strane ministarstava (tzv. operativni ili institucionalni grantovi). Naime, programi podrazumijevaju dugoročne planove razvoja organizacija i sprovođenja aktivnosti u oblastima njihovog djelovanja. Takođe, činjenica da je razvoj civilnog društva prepoznat kao jedna od oblasti od javnog interesa u Zakonu o NVO otvara prostor i za pružanje podrške izgradnji kapaciteta NVO putem finansiranja projekata i programa onih NVO kojima je izgradnja kapaciteta drugih NVO statutarno opredjeljenje i polje djelovanja.

III. Rezime ostvarenih strateških ciljeva

Analiza implementacije Strategije 2014-2016 pokazuje da postoji nizak stepen realizacije aktivnosti što se, samim tim, odražava i na uspješnost ostvarivanja zacrtanih ciljeva. Prema dostupnim podacima, od 36 aktivnosti realizovano je 12, djelimično je realizovano 15 aktivnosti, dok je nerealizovano 9.

Gledano sa aspekta ostvarenih efekata po svakom od zacrtanih ciljeva, evidentno je da u periodu realizacije Strategije nije ostvaren značajan napredak kada je u pitanju stvaranje povoljnog ambijenta za razvoj nevladinih organizacija. Ovo posebno imajući u vidu važnost teme za razvoj građanskog aktivizma u Crnoj Gori što se, u konačnom, može negativno odraziti i na proces integracija Crne Gore u EU.

Po pitanju *jačanja institucionalnog okvira za saradnju sa NVO na državnom i lokalnom nivou*, može se konstatovati da je djelovanje Kancelarije za saradnju s NVO i dalje ograničenog dometa, i pored značajnog povećanja broja zaposlenih. Osnovni problem koji uzrokuje takvo stanje jeste položaj tog tijela u upravnom sistemu Crne Gore, pa i dalje nije najjasnije koji je to obim poslova koji Kancelarija treba da vrši u oblasti razvoja NVO. Dodata nadležnost, koja se odnosi na upravljanje i programiranje EU fondova za NVO, biće izuzetan izazov za Kancelariju u narednom periodu, pored proaktivnosti u radu koja u ovom trenutku nije na zadovoljavajućem nivou.

Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao kreator javnih politika u ovoj oblasti, sa ograničenim kadrovskim kapacitetima vrši strateške i normativne poslove u ovoj oblasti, imajući u vidu da se vrše u Direktoratu koji je, prije svega, fokusiran na sistemske oblasti državne uprave i lokalne samouprave. Stoga, nužno je ojačati organizacione i kadrovske kapacitete za pripremu i praćenje sprovođenja javnih politika u oblasti razvoja NVO, kako bi se na adekvatan način ispratili sve veći zahtjevi kada je u pitanju pravno i strateško uređenje te oblasti.

Savjet za razvoj NVO se od početka svog rada suočava sa problemima u radu. Naročit problem predstavlja polarizacija među (predstavnicima Vlade sa jedne i predstavnicima NVO sa druge strane), koja je povremeno bila dominantna koja je negativno uticala na efikasnost rada Savjeta. Novim strateškim dokumentom neophodno je preispitati mandat i strukturu ovog tijela, kako bi se njegovo djelovanje učinilo svrsishodnijim.

Što se tiče cilja iz Strategije 2014-2016, koji se odnosio na *veći nivo učešća NVO u definisanju i primjeni javnih politika na državnom i lokalnom nivou*, evidentno je da je postignut određen stepen napretka, prije svega kroz primjenu Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje između organa državne uprave i Uredbe o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave tokom pripreme zakona. Generalno, stepen učešća javnosti u kreiranju javnih politika i dalje nije na odgovarajućem nivou, kako zbog propusta u primjeni navedenih uredbi tako i zbog niskog interesovanja javnosti u odnosu na regulisanje pojedinih pitanja.

U dijelu *stvaranja pravnih i institucionalnih pretpostavki za veću finansijsku održivost NVO*, stepen realizacije zacrtanih aktivnosti je na veoma niskom nivou. Nije realizovana nijedna od ključnih aktivnosti u ovoj oblasti što se negativno odražava na održivost NVO sektora u Crnoj Gori, ali i na kvalitet odnosa državne uprave i NVO-a (izmjena Zakona o NVO, priprema analize zakonskog okvira za podsticanje kulture davanja; priprema predloga novih i/ili izmjene

postojećih propisa u skladu sa predlozima i preporukama iz Analize; priprema informacije o mogućnostima davanja prostora i imovine u državnom vlasništvu na korišćenje NVO; donošenje akta Vlade kojim će se utvrditi kriterijumi i postupak davanja prostora i imovine u državnom vlasništvu na korišćenje NVO, na osnovu prethodno pripremljene informacije).

Po pitanju ***kreiranja podsticajnijeg ambijenta za djelovanje i razvoj NVO***, u oblastima koje su bile prepoznate Strategijom 2014-2016, nije ostvaren napredak u proteklom periodu. Postojeći koncept volonterizma predstavlja ograničavajući faktor u djelovanju NVO, nije u cjelosti obezbijedena pristupačnost prostorija organa državne uprave osobama sa invaliditetom. Takođe, koncept socijalnog preduzetništva nije u dovoljnoj mjeri promovisan od strane države, iako se radi o mehanizmu koji može biti veoma značajan u ostvarivanju njene socijalne funkcije.

Uloga NVO u procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji bila je veoma značajna u proteklom reformskom periodu i u ovoj oblasti evidentan je napredak (u dijelu učešća predstavnika NVO u radnim grupama za pregovaračka poglavlja i u konsultovanju NVO prilikom programiranja IPA II fondova). Država treba da doprinosi povećanju kapaciteta NVO za povlačenje IPA II fondova namijenjenih civilnom društvu, imajući u vidu društvene i ekonomske benefite takvog pristupa.

I pored djelimične realizacije aktivnosti iz Strategije 2014-2016, koje su usmjerene na **jačanje kapaciteta NVO** u oblasti organizacijskog razvoja i u oblastima njihovog djelovanja, treba u vidu imati da se radi o pitanjima koja treba da budu u fokusu samih organizacija, a ne države. Država može, kroz institucionalne grantove, uticati na jačanje kapaciteta nevladinih organizacija.

IV. Popis otvorenih pitanja za izradu novog strateškog dokumenta

- ☐ Stvaranje preduslova za obavljanje poslova u vezi sa programiranjem i upravljanjem EU fondovima namijenjenim nevladinim organizacijama čije je sjedište u Crnoj Gori, od strane Kancelarije za saradnju s NVO;
- ☐ Obezbjedenje većeg stepena proaktivnosti u radu Kancelarije za saradnju s NVO;
- ☐ Jačanje institucionalnog okvira za vršenje poslova izrade javnih politika u oblasti razvoja NVO;
- ☐ Reorganizovanje strukture i nadležnosti Savjeta za razvoj NVO, radi njegovog cjelishodnijeg rada;
- ☐ Utvrđivanje metodologije za prikupljanje podataka o primjeni Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje između organa državne uprave i Uredbe o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave tokom pripreme zakona;
- ☐ Sprovođenje kontinuirane edukacije službenika koji u ministarstvima rade na izradi javnih politika, o primjeni rješenja iz uredbi;
- ☐ Donošenje zakona o izmjenama i dopunama Zakona o NVO, u dijelu uspostavljanja održivog sistema finansiranja projekata i programa NVO iz državnog budžeta;
- ☐ Osiguranje preduslova za primjenu novog sistema finansiranja projekata i programa NVO iz državnog budžeta;
- ☐ Obezbjedenje javne dostupnosti podataka o dodijeljenim sredstvima NVO-ima za realizaciju projekata i programa;
- ☐ Pravno regulisanje kriterijuma i postupka davanja prostora i imovine u državnom vlasništvu na korišćenje NVO;
- ☐ Uspostavljanje adekvatnog normativnog okvira za razvoj volonterizma;
- ☐ Promovisanje načina zaosnivanje i funkcionisanje socijalnih preduzeća u Crnoj Gori;
- ☐ Pružanje podrške povećanju kapaciteta NVO za povlačenje IPA II sredstava namijenjenih civilnom društvu, imajući u vidu društvene i ekonomske benefite takvog pristupa.

V. Okvirne metodološke smjernice za pripremu novog strateškog dokumenta

- Nužno je ciljeve nove strategije *uskladiti saglavnim reformskim procesima*: reformom javne uprave, reformom javnih finansija i fiskalne odgovornosti;
- Imajući u vidu značaj *Smjernica Generalnog direktorijata za proširenje Evropske komisija*, ne samo za proces programiranja IPA II fondova za civilno društvo već i za ocjenu ispunjavanja *političkih kriterijuma* za članstvo, nužno je *ciljeve rezultate* Smjernica odgovarajuće *inkorporirati* u novu strategiju. Kao što Analiza pokazuje, ovo između ostalog zahtijeva *kritičko vrednovanje* pojedinih rezultata i indikatora u Smjernicama;
- Da bi se osiguralo *vlasništvo* nad novom strategijom od strane svih nosioca mjera, nužno je prije početka primjene nove strategije organizovati *informisanje* za državne službenike na rukovodećim položajima u resornim ministarstvima-nosiocima pojedinih mjera i sa predstavnicima Zajednice opština. Ovo može pomoći rukovodećim službenicima, ne samo da bolje razumiju obaveze svojih ministarstva u odnosu na konkretne mjere u akcionom planu, već i njihov značaj u ukupnom procesu evropskih integracija. Održavati ih *periodično*, u slučaju da ima *teškoćasa* sprovođenjem određenih mjera u akcionom planu. Ovim bi se osigurala *nužna komunikacija* u primjeni strategije između nosioca mjera i organa-tijela zaduženog za praćenje primjene strategije. U ovom smislu, ključna je uloga Kancelarije za saradnju s NVO i MUP-a;
- Prilikom koncipiranja akcionog plana nužno je precizno definisati ciljeve, aktivnosti, nosioce aktivnosti, rokove za realizaciju aktivnosti, potrebna finansijska sredstva za realizaciju aktivnosti i indikatore;
- Saglasno zahtjevima racionalnosti i efikasnosti, uvažavajući brojne prioritete Vlade i organičene ljudske i finansijske resurse, nova strategija bi trebala da identifikuje manji broj prioriternih pitanja koja će se adekvatno razraditi u akcionom planu (strategija u “dubinu”, umjesto strategije u “širinu”). Ovakav pristup garantuje optimalnu alokaciju ograničenih resursa i sinergetski efekat mjera u akcionom planu, a time i njihove veće efekte i održivost. Dodatno, ovakav pristup olakšava praćenje mjera u akcionom planu i njihovih efekata. Ovo je od posebnog značaja, imajući u vidu da se do kraja godine završava TACSO projekat, koji je imao značajnu ulogu u pružanju logističke i stručne podrške u realizaciji niza mjera iz Akcionog plana;
- Za odgovarajuće praćenje primjene novog akcionog plana nužno je, osim nominalnih, predvidjeti i kvalitativne indikatore. Dodatno, nužno je razviti mehanizam praćenja efekata ostvarenih mjera u strategiji. Uvažavajući ograničene resure, mehanizam praćenja se može raditi i kao pilot projekat za samo određene, ključne mjere u akcionom planu;
- Potrebna je dodatna analiza troškova i koristi o tome da li i u kojoj mjeri nova strategija treba da uključi i mjere za podizanje kapaciteta NVO.