**IDENTIFIKOVANI PROBLEMI I MOGUĆA RJEŠENJA BUDŽETSKOG FINANSIRANJA PROJEKATA I PROGRAMA NVO**

**Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija**

**Mart 2022.**

**UVOD**

Imajući u vidu nesumnjivi značaj NVO za razvoj pluralnog demokratskog društva, socijalnu koheziju, građansku participaciju u svim fazama kreiranja i primjene javnih politika, kao i za sektor pružanja usluga sve evropske države svojim javnim politikama podržavaju djelovanje NVO i njihovu finansijsku održivost. Na primjer, u Velikoj Britaniji u 2020. godini iz državnog budžeta NVO su dobile 7,9 milijardi funti[[1]](#footnote-1), 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).[[2]](#footnote-2) U Sloveniji je, na primjer, procenat državnog budžeta za NVO u 2020. godini bio još veći. Nevladine organizacije su od državnih organa dobile 202.561.423,98 EUR-a ili 1,9% slovenačkog državnog budžeta.[[3]](#footnote-3) **U Crnoj Gori** iz državnog budžeta za nevladine organizacije u 2020. godini izdvojeno je **6.672.496,05 EUR-a**[[4]](#footnote-4), što predstavlja **0,7% ukupnog tekućeg budžeta Crne Gore za 2020. godinu.**

Budžetsko finansiranje programa i projekata NVO jedno je od pitanja koje može imati i direktne implikacije na preuzete obaveze Crne Gore u procesu *pristupanja Evroskoj uniji.* Sa ovim u vezi,Generalni direktorijat za proširenje Evropske komisije izradio je **Smjernice za podršku Evropske unije civilnom društvu u državama-kandidatima i potencijalnim kamdidatima za proširenje 2014-2020** (*Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries*, 2014-2020 - Smjernice).[[5]](#footnote-5) U Smjernicama su definisani ciljevi, rezultati i indikatori od značaja za stvaranje podsticajnog okruženja. Jedan od ciljeva definisanih u Smjernicama odnosi se na stvaranje *podsticajnog finansijskog okruženja* za civilno društvo koje podržava održivost NVO (cilj 2.), a jedan od indikatora za ostvarivanje ovog cilja odnosno rezultata 2.4. (‘Vlada obezbjeđuje finansijsku podrška NGO na transparentatn, odgovoran, pravičan i nediskriminatorski način') jesu indikatori 2.4.a ('povećana finansijska podrška NVO') i 2.4.b ('kvalitet pravnog okvira za budžetsko finansiranje NVO – sa naglaskom na procesna pravila').

Naime, stvaranje *podsticajnog pravnog, institucionalnog i finansijskog okruženja* za razvoj civilnog društva *de facto* je postalo sastavni dio *političkih kriterijuma* za članstvo u EU (sloboda, jednakost, ljudska prava, pravna država, bivše poglavlje 23, sada Klaster 1 u pregovaračkom procesu).[[6]](#footnote-6) S toga se rezultati praćenja ostvarenog napretka u ovoj oblasti, korišćenjem analitičkog okvira iz Smjernica, inkorporiraju u godišnje izvještaje Evropske komisije o napretku zemalja - kandidata i potencijanih kandidata.[[7]](#footnote-7)

Izmjenama Zakona o nevladinim organizacijama (Zakon o NVO), iz 2017. godine, definisan je model finansiranja projekata/programa NVO iz državnog budžeta, ali i kofinansiranja projekata/programa podržanih iz fondova EU. Članom 32 Zakona o NVO 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.

Istim izmjenama su redefinisani i glavni parametri procesa finansiranja programa i projekata NVO. Ti glavni parametri su sljedeći:

1. ***Kombinovani model programiranja i finansiranja NVO: raspodjela sredstava je decentralizovana, dok su programiranje prioriteta i praćenje njihove implementacije centralizovani;***
2. ***Godišnje određivanje prioritetnih oblasti za finansiranje;***
3. ***Obavezno učešće nevladinih organizacija u konkursnim komisijama;***
4. ***Ocjenjivanje na konkursima je u rukama nezavisnih procjenjivača.***

U skladu sa novim modelom finansiranja projekata i programa NVO u periodu 2018-2020 ukupno je finansirano 904 nacionalnih projekata i programa NVO u iznosu od 12.211.765,99 eura.[[8]](#footnote-8)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| GODINA | RASPODIJELJENA SREDSTVA | BROJ FINANSIRANIH PROJEKATA/PROGRAMA |
| 2018. | 4.066.603,20 eura | 260 |
| 2019. | 3.642.949,72 eura | 318 |
| 2020. | 4.502.213,07 eura | 326 |

U cilju provjere efikasnosti modela uspostavljenog 2017. godine, do sada su urađene dvije analize (2019. i 2020. godine),[[9]](#footnote-9) a u 2020. godini pripremljen je i upitnik o primjeni Zakona o NVO za resorna ministarstva (Anex 1). Tokom 2021. godine u okviru projekta: *Tehnička podrška Vladi Crne Gore u unapređenju saradnje sa civilnim društvom*, kojeg sprovodi SOFRECO, a finansira Evropska unija, pripremljene su Polazne osnove za izradu Informacije o primjeni Zakona o nevladinim orgaizacijama od strane prof. dr Dragana Golubovića (Anex 2).

Rezultati svih analiza i upitnika pokazali su postojanje više problema u primjeni odredbi Zakona o NVO koji uređuju budžetsko finansiranje NVO, a pokazalo se i da je uspostavljeni model prilično jedinstven i da komparativno sistematski odstupa od modela uspostavljenih u drugim evropskim zemljama, što nameće potrebu da se preispita.

1. **MODEL FINANSIRANJA**

Izmjenama zakona o NVO iz 2017. godine uveden je takozvani kombinovani sistem finansiranja programa i projekata NVO. Sistem podrazumeva centralizaciju planiranja i decentralizaciju raspodele sredstava za projekte i programe NVO. Resorna ministarstva samostalno sprovode javne konkurse za raspodelu sredstava, a Vlada ima ključnu ulogu u fazi planiranja prioritetnih oblasti za finansiranje, kao i u praćenju rezultata finansiranja, na osnovu izveštaja ministarstava.

Iako su analize iz 2019. i 2020. godine identifikovale pozitivne efekate kombinovanog modela,[[10]](#footnote-10) s druge strane, primećuju i njegove nedostatke:

* Model je proceduralno veoma složen i zahtjevan (u smislu koje su sve procedure potrebne da se dođe do faze konkursa), što utiče na njegovu efikasnost. Zbog toga dolazi do kašnjenja u sprovođenju zakonom propisanog vremenskog okvira planiranja strateških prioriteta, a samim tim i do ozbiljnih kašnjenja u objavljivanju konkursa za tekuće godine.
* Model zapravo duplira proces planiranja dodjele državnih sredstava za NVO na nivou Vlade. Vlada prvi put potvrđuje izdvajanje u postupku propisanom Zakonom o NVO, a zatim drugi put u okviru pripreme i usvajanja budžeta.
* Umjesto da bliže integriše saradnju i finansiranje sa NVO u planiranju i sprovođenju javnih politika, postojeći model ih – naprotiv – udaljava od drugih standardnih procesa planiranja. Zbog posebne procedure propisane Zakonom o NVO, finansiranje NVO nije integrisano u standardno programsko budžetiranje, kojim se inače postavlja finansijski okvir za sprovođenje javnih politika na nivou Vlade/države i time i postavljaju javni prioriteti.

Sve su to ujedno i razlozi zašto evropske zemlje nemaju kombinovane modele, već su uspostavile (potpuno) decentralizovane modele finansiranja NVO, u kojima su i planiranje i raspodela sredstava odgovornost pojedinačnih organa. Evropska komisija takođe ima uspostavljen decentralizovani model.

*Raspodjela budžetskih sredstava za programe i projekte NVO u zemljama članicama EU: ilustrativni pregled:*[[11]](#footnote-11)

|  |  |
| --- | --- |
| **Zemlja:** | **Način regulisanja budžetskog finansiranja:** |
| Hrvatska | Decentralizovani model budžetskog finansiranja od strane resornih ministarstava, sa značajnom koordinacionom ulogom Vladinog Ureda za udruge; pravni okvir prevashodno uređuje procesna pitanja u vezi planiranja i dodjele budžetskih sredstava i ne propisuje minimalni procentualni iznos budžetskog finansiranja NVO. |
| Savezna Republika Njemačka | Decentralizovani model budžetskog finansiranja od strane resornih ministarstava; budžetsko finansiranje prevashodno usmjereno na oblast socijale i zdravstva, na osnovu ugovora o pružanju usluga; pravni okvir ne propisuje minalni procentualni iznos budžetskog finansiranja NVO. |
| Češka Republika | Decentralizovni model budžetskog finansiranja od strane resornih ministarstava, ali i javnh fondacija; pravni okvir ne propisuje minalni procentualni iznos budžetskog finansiranja NVO. |
| Irska | Decentralizovani model budžetskog finansiranja od strane resornih ministarstava; pravni okvir ne propisuje minalni procentualni iznos budžetskog finansiranja NVO. |
| Estonia | Decentralizovani model budžetskog finansiranja od strane resornih ministarstava i Nacionalne fondacije; pravni okvir ne propisuje minalni procentualni iznos budžetskog finansiranja NVO. |
| Slovenija | Decentralizovani model budžetskog finansiranja od strane resornih ministarstava i drugih nezavisnih budžetskih potrošača (javne agencije, fondovi i ustanove); pravni okvir ne propisuje minalni procentualni iznos budžetskog finansiranja NVO. |

1. **GODIŠNJE ODREĐIVANJE PRIORITETNIH OBLASTI ZA FINANSIRANJE**

Izmjenama Zakona o NVO 2017. godine uvedeno je kratkoročno planiranje razvoja saradnje NVO sa državom. 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.

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. Ovo 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.

Proces godišnjeg programiranja često uzrokuje i praktične probleme. Zbog nedostatka ljudskih resursa za paralelnu implementaciju konkursa u tekućoj godini, pripremu novih sektorskih analiza za sljedeću godinu kao i konsultacije sa NVO-ima, ministarstva kasne u dostavljanju prijedloga prema Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija.

Godišnje određivanje prioriteta takođe nije u skladu sa opštim standardima dobrog planiranja. Naime, prioritet se ne mijenja svake godine, a prije svega, sprovođenje strateških policy prioriteta obično zahtijeva više vremena.

Na osnovu gore navedenog, identifikovane su tri moguće alternative:

1. ***Ciklus planiranja ostaje jednogodišnji, ali se postavljaju realniji rokovi za određivanje prioriteta za narednu godinu.***
2. ***Ciklus planiranja se produžava na tri godine. Umesto jednogodišnjih prioriteta, prioriteti se postavljaju svake tri godine. Uvođenjem ove alternative kombinovani sistem bi bolje funkcionisao jer se eliminišu kašnjenja.***
3. ***Posebno programiranje prioriteta finansiranja NVO se ukida. Nadležnost se prenosi na resorna ministarstva, a programiranje postaje sastavni deo integrisanog procesa planiranja i programskog budžetiranja.***

*Koju od identifikovanih alternativa biste zagovarali? Ukratko objasnite svoje razloge. Ako predlažete drugu alternativu, molimo vas da je ukratko predstavite i navedite njene prednosti u odnosu na druge.*

1. **OBAVEZNO UČEŠĆE NEVLADINIH ORGANIZACIJA U KONKURSNIM KOMISIJAMA**

Zakon o NVO propisuje da o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa NVO u određenoj prioritetnoj oblasti odlučuje komisija za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama koju obrazuje organ državne uprave nadležan za tu oblast, a koju čine predsjednik i dva člana, od kojih su predsjednik i jedan član državni službenici u nadležnom organu državne uprave, a drugi član *predstavnik nevladinih organizacija koje djeluju u određenoj prioritetnoj oblasti od javnog interesa.* Izbor predstavnika nevladinih organizacija u komisiju vrši se u skladu sa aktom Vlade kojim se uređuje izbor predstavnika nevladinih organizacija u radne grupe i druga radna tijela koje obrazuju organi državne uprave.

Analize su pokazale da sadašnja regulativa izaziva nekoliko problema u praksi:

1) Uredba o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i stategija ("Službeni list Crne Gore", broj 41/18) propisuje generalno restriktivne uslove za predlaganje predstavnika NVO u radna tijela organa države uprave i s toga ne predstavlja pogodan instrument za imenovanje spoljnih članova Komisije za raspodjelu sredstava.

2) Starješina organa uprave zapravo ne odlučuje o imenovanju predstavnika NVO u Komisiju već je obavezan da imenuje onog predstavnika koji ispunjava osnovne uslove u dijelu kvalifikovanosti za zadatak radnog tijela i koji je dobio najveću podršku od strane NVO koje ispunjavaju kriterijume za imenovanje svog predstavnika, što u praksi dovodi da se u svim slučajevima ne izabere najkvalifikovaniji predstavnici NVO. Starješina organa državne uprave ima mogućnost da izabere predstavnika NVO samo kada su dva ili više lica dobili isti broj podrške.

4) Predstavnik NVO nije formalno-pravno obavezan da podnese izjavu o nepostojanju konflikta interesa za rad u Komisiji, zbog mogućeg uticaja člana Komisije ispred NVO, a vezano za projekte NVO koji su ga podržali. S tim u vezi, u Analizi koja je objavljena 2021. godine ističe se: ”neophodno je preispitati ulogu predstavnika/ce nevladinih organizacija u komisijama za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama, budući da se dovodi u pitanje povezanost predstavnika/ce NVO i organizacija koje su podržali njihovu kandidaturu, a koje su dobile sredstva za projekte u okviru tog poziva”.

5) Predstavnik NVO ne učestvuje u radu Komisije samostalno, u ličnom svojstvu, već kao predstavnik NVO, što implicira da u radu Komisije generalno zastupa stavove i opredjeljenja NVO koje su ga predložile.

6) Predstavnik NVO može biti samo lice koje, između ostalog, ima *prebivalište* u Crnoj Gori, čime se neopravdano, bez stvarne koristi, sužava potencijalni broj lica koji mogu kvalifikovano obavljati poslove člana komisije.

Pored navedenih problema, treba dodati da je sadašnja regulativa jedinstvena u odnosu na propise koji uređuju druge oblasti odn. da odstupa od njih, jer u drugim oblastima nije obavezno prisustvo predstavanika sektora u komisijama za raspodjelu sredstava.

Takođe treba uzeti u obzir da je standardna evropska praksa da se transparentnost, inkluzivnost i integritet procedura finansiranja NVO obezbjeđuju putem 1) javnosti rada komisija (objavljivanje dnevnog reda i zapisnika sa sastanaka), 2) pravne zaštite podnosilaca projekata (tj. efektivne administrativne i sudske žalbene procedure), a ne kroz obavezno učešće predstavnika NVO u komisijama. Evropske zemlje s toga nijesu svjesne obaveznog članstva predstavnika NVO u konkursnim komisijama. To nije obavezno ni na konkursima Evropske komisije.

Na osnovu gore navedenog, identifikovane su dvije moguće alternative:

1. ***Obavezno članstvo predstavnika NVO u komisijama ostaje na snazi, ali se otklanjaju različiti „tehnički“ nedostaci (putem standardizacije rada komisija, dodatnih odredbi oko pustupanja u slučaju sukoba interesa članova, utvrđivanja zakonskog roka za donošenje odluka, itd.).***
2. ***Ukida se obaveza uključivanja predstavnika NVO u komisije jer nije u skladu sa standardnom evropskom praksom ili u skladu sa crnogorskom praksom u drugim oblastima. Nadležni organ ima slobodu da procijeni i odluči da li mu je potrebno spoljno učešće u pojedinačnim konkursnim postupcima. Istovremeno, promovišu se različite mjere za obezbjeđivanje javnosti i transparentnosti u radu komisija, u skladu sa dobrom evropskom praksom.***

*Koju od identifikovanih alternativa biste zagovarali? Ukratko objasnite svoje razloge. Ako predlažete drugu alternativu, molimo vas da je ukratko predstavite i navedite njene prednosti u odnosu na druge.*

1. **ULOGA NEZAVISNIH PROCJENJIVAČA**

Javni konkursi su jedan od instrumenata za sprovođenje javnih politika. Uobičajena praksa u evropskim zemljama je da je njihova priprema i sprovođenje u rukama državnih organa. Isto važi i za same postupke ocjenjivanja na javnim tenderima. Po pravilu, ocjenjivanje vrše same konkursne komisije, odnosno nadležni državni službenici. Kao kreatori politika i stručnjaci u oblastima u kojima rade, oni imaju sve kvalifikacije da kompetentno ocjenjuju projekte i programe koji su namenjeni sprovođenju javnih politika. Drugim riječima, najpogodniji za procjenu potencijala implementacije različitih prijavljenih projekata i programa su oni koji su bili direktno uključeni u postavljanje ciljeva koji se projektima žele postići. Naravno, i evropske zemlje (kao i Evropska komisija) znaju za slučajeve u kojima su spoljni stručnjaci uključeni u procjenjivanje. Međutim, to nije obaveza i standard, već se eksterni eksperti koriste kada su u pitanju oblasti u kojima resor možda nema sva specifična znanja, kao i u nekim slučajevima projekata velike vrednosti.

Evropska praksa pokazuje da zbog pravila da je ocjenjivanje odgovornost nadležnih državnih službenika, integritet i kvalitet samog ocjenjivanja nije ugrožen. Da bi se obezbijedio integritet i kvalitet ocjenjivanja, koriste se drugi instrumenti, i to: 1) javnost vrednovanja, 2) obavezno dovoljno obrazloženje odluka i ocjena i 3) efikasni pravni ljekovi protiv odluka komisija.

Međutim, aktuelna crnogorska regulativa odstupa od standardne (i logične) evropske prakse. Zakon o NVO propisuje da bodovanje svakog predloženog projekta i programa NVO vrše dva nezavisna procjenjivača sa liste koju, na osnovu javnog poziva, utvrđuje Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija. U Obrazloženju Predloga izmjena i dopuna Zakona o NVO navodi se da je razlog uvođenja nezavisnih procjenjivača “spoljna ekspertiza i bolji odabir podržanih projekata, odnosno programa”. Međutim, uvođenje obaveze angažovanja dva nezavisna procjenjivača za *svaki projekat* koji raspisuje resorno ministarstvo, *nezavisno od maksimalne vrijednosti sredstava* koje se mogu dodijeliti po odobrenom projektu, kao i uočeni problemi u primjeni zakonskih odredbi o nezavisnim procjenivačima*,*  ukazuje da se radi o rješenju koje nameće značajne troškove i rizike, u odnosu na prepoznatu korist. Naime, analiza iz 2019. godine ukazuje na problem sa restriktivnim kriterijumima za izbor nezavisnih procjenjivača, te predlaže ublažavanje ovih kriterijuma, iako je osnovni cilj uvođenja ovog insituta bila „spoljna ekspertiza“, dok analiza iz 2021. godine sugeriše da je potrebno odrediti limit nezavisnim procjenjivačima kada je u pitanju ova pozicija, odnosno ne dozvoliti da isti procjenjivači budu angažovani dvije ili više godina zaredom, kao što je to sada slučaj. U odgovorima organa državne uprave na upitnik takođe se navode problemi sa neadekvatnim kriterijumima za nezavisne procjenjivače, ali i malim brojem kompetentnih nezavisnih procjenjivača u Crnoj Gori, kao i nedoumice u pogledu toga ko je ovlašćen za izbor nezavisnih procjenivača (starješina organa uprave ili Komisija, uz saglasnost starješine organa uprave). Komentari koji se navode u Izvještaju o obavljenom konsultovanju zainteresovane javnosti povodom pripreme Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama sugerišu nedostatak kompetencija nezavisnih procjenivača da ocjenjuju projekte čiji su nosioci Organizacija osoba sa invaliditetom (OOSI), i dopunu kriterijuma za imenovanje nezavisnih procjenivača.

Na osnovu gore navedenog, identifikovane su tri moguće alternative:

1. ***Model ocjenjivanja ostaje isti: ocjenjivanje ostaje u rukama nezavisnih procjenjivača i odvojeno od nadležnosti komisija, a otklanjaju se različiti proceduralni nedostaci.***
2. ***U skladu sa dobrom evropskom praksom, funkcije komisije i ocjenjivanja su udružene, ocjenjivanje vrše članovi komisija. Odluka o sastavu komisija je u rukama starješina organa. Njihov sastav nije unaprijed propisan, kao ni broj članova. Broj članova komisije se prilagođava potrebama svakog poziva. Komisija može uključiti i eksterne članove kada resor smatra da je to korisno.***
3. ***Obavezno angažovanje eksternih procjenjivača regulisano je samo za projekte veće vrednosti (npr. 15.000 evra), dok je generalno ocjenjivanje u rukama komisija, koje imenuju rukovodioci organa, vodeći računa o potrebama svakog poziva.***

*Koju od identifikovanih alternativa biste zagovarali? Ukratko objasnite svoje razloge. Ako predlažete drugu alternativu, molimo vas da je ukratko predstavite i navedite njene prednosti u odnosu na druge.*

1. **MONITORING PROJEKATA I PROGRAMA NVO**

Poslednja, treća faza ciklusa finansiranja je praćenje uspješnosti realizacije podržanih projekata. U ovom procesu, postoje brojni izazovi koji su prije svega usmjereni na nedovoljne kadrovske kapacitete, ali i zahtjevnost i obim poslova koji podrazumijevaju poslovi programskog i finansijskog monitoringa, kao i potrebne kompetencije članova komisija da isprate cjelokupni proces. Jedan od preduslova kvalitetnog monitoringa je da sve komisije posjeduju potrebna znanja i vještine za monitoring-orijentisan-na-rezultate (ROM), a takođe i za analizu predloženih budžeta kao i reviziju utroška sredstava. Ovo su teme u koje je neophodno uložiti više sredstava, vremena i pažnje budući da ukupni iznos odobrenih sredstava raste iz godine u godinu.

Podaci iz Izvještaja o realizaciji javnih konkursa i odobrenih projekata u skladu sa Zakonom o NVO u 2020. godini, upućuju da se praćenje uspješnosti realizacije projekata, dominantno vrši na osnovu izvještaja koje dostavljaju NVO (dinamika se utvrđuje ugovorom), dok su terenske posjete nedovoljno zastupljene, uzimajući u obzir značaj istih za cjelokupan proces. Međutim, treba imati u vidu da kroz konkurse može biti podržan i veliki broj projekata (u 2022. godini u nekim oblastima i preko 20), što utiče kako na sprovođenje tako i na učestalost terenskih posjeta, dok je potrebno naglasiti da je u 2020. godini sprovođenje terenskih posjeta dodatno otežala pandemija COVID-19.

Imajući u vidu izazove, u Izvještaju se preporučuje da se iste vrše u kontinuitetu, po mogućnosti u više faza realizacije projekata kako bi se pospješilo efikasnije i efektivnije sprovođenje istih od strane NVO.

Kvalitetno praćenje projekata otežano je i činjenicom da članovi komisija iz redova državnih organa obavljaju i druge, redovne poslove pa se ovim poslovima objektivno teško mogu posvetiti u punom kapacitetu.

Monitoring projekata NVO ne treba razumijeti samo kao postupak u pravcu kontrole već i potrebu da se analizom rada daju preporuke za unaprjeđenje realizacije projekata, a sve u cilju postizanja većih efekata.

Sa druge strane, iz Izvještaja je uočljivo da postoji prostor za unaprjeđenje transparentnosti projekata koje sprovode NVO iz javnih sredstava i s tim u vezi treba propisati obavezu NVO da objave podatke o podržanim projektima: ime projekta, planirane i sprovedene aktivnosti, i ukupan iznos sredstava na svojim internet stranicama.

S obzirom na to da se na godišnjem nivou ulažu značajna sredstva, potrebno je izvršiti analizu stvarnog uticaja podržanih projekata u predmetnim oblastima. S tim u vezi, Ministarstvo je u 2020. godini, razvilo Metodologiju mjerenja uticaja projekata i programa NVO podržanih iz javnih izvora, koja je javno dostupna, a dostavljena je i svim organima. Kako je za procjenu stvarnog uticaja rezultata projekata potrebno da prođe izvjesno vrijeme od okončanja njihove realizacije, postoje uslovi da organi sprovedu ovaj postupak.

Na osnovu gore navedenog, identifikovane su moguće alternative:

1. ***Praćenje uspješnosti realizacije projekata i programa NVO vršiti Komisija za raspodjelu sredstava na osnovu izvještaja koje dostavljaju NVO uz obavezne terenske posjete i mjerenje uticaja prodržanih projekata i programa u skladu s Metodologijom.***
2. ***Praćenje uspješnosti realizacije projekata i programa NVO vršiti Komisija za raspodjelu sredstava na osnovu izvještaja koje dostavljaju NVO, dok se terenske posjete praktikuju samo u slučaju kada se iz dostavljenih izveštaja ne može utvrditi činjenično stanje i mjerenje uticaja prodržanih projekata i programa u skladu s Metodologijom.***
3. ***Praćenje uspješnosti realizacije projekata i programa NVO vrši Komisija za raspodjelu sredstava na osnovu izvještaja koje dostavljaju NVO, dok se terenske posjete praktikuju samo u slučaju kada se iz dostavljenih izveštaja ne može utvrditi činjenično stanje, dok mjerenje uticaja prodržanih projekata i programa u skladu s Metodologijom vrši posebna Komisija ili drugo tijelo koje obrazuje straješina organa državne uprave.***

*Koju od identifikovanih alternativa biste zagovarali? Ukratko objasnite svoje razloge. Ako predlažete drugu alternativu, molimo vas da je ukratko predstavite i navedite njene prednosti u odnosu na druge.*

**ANEX 1 Upitnik o primjeni Zakona o NVO**

|  |  |
| --- | --- |
| **Problemi u primjeni Zakona o NVO:** | **Predlog rješenja**: |
| 1. *Neadekvatni rokovi propisani u Zakonu o NVO za dodjelu budžetskih sredstava*. | - Formiranje Komisije do 10. februara ili 1. marta.  - Objava konkursa do 10. marta ili 1. aprila.  - Rok od 30 dana za podnošenje prijave.  - Rok od 10 ili 20 dana za administrativnu provjeru prijava.  - Rok od 7 dana za dopunu nepotpunih prijava.  - Rok od 5 ili 7 dana za izjašnjenje NVO o odluci o dodjeli sredstava.  - Rok za donošenje odluke o raspodjeli sredstava 1. septembar, 1. oktobar ili 60 dana od dana zaključenja javnog poziva, odnosno 15 ili 30 dana od dana dostavljanja bodovnih lista od strane nezavisnih procjenjivača.  - Rok od 15, 20 ili 30 dana za zaključivanje ugovora, od dana donošenja odluke o raspodjeli.  - Rok za izvještavanja o uspješnosti realizacije projekata/programa do 1. oktobra tekuće za prethodnu godinu (trenutno je 15. juna tekuće za prethodnu godinu).  - Rok za izvještavanje Vlade krajem tekuće godine za prethodnu godinu (trenutno je 30. septembar tekuće godine za prethodnu godinu). \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |
| 2. *Postojeća pravila o budžetskom finansiranju favorizju velike NVO* | Potrebno je razmotriti mogućnost da NVO čiji su godišnji prihodi iznad pola miliona ili million EUR i koje se redovno finansiraju iz EU i drugih međunarodnih fondova, nemaju pravo da prijavljuju projekte na konkurse po osnovu Zakona o NVO (u praksi se dešava da organizacije finansirane preko EU fondova dobijaju redovno sredstva na konkursima po osnovu Zakona, te da im se određene projektne aktivnosti višestruko finansiraju). Ovo posebno imajući u vidu da se u budžetu Crne Gore obezbjeđuju i sredstva za kofinansiranje i međufinansiranje projekata i programa NVO podržanih iz fondova Evropske unije, u iznosu od najmanje 0,1% tekućeg godišnjeg budžeta**.**  Pored toga, treba razmotri mogućnost da se konkursom propiše da svaka organizacija većih kapaciteta čiji su godišnji prihodi, primjera radi, iznad 150,000.00 EUR mora imati najmanje jednu partnersku organizaciju sa sjevera (čiji su godišnji prihodi do 3000 EUR), čime bi se pospješilo jačanje kapaciteta manjih organizacija. |
| 3. *Nedostatak jednoobraznog sadržaja i izgleda javnog konkursa za dodjelu sredstava*. | Izgled i sadržaj javnog konkursa je potrebno propisati obrascem koji treba da bude sastavni dio Pravilnika o sadržaju javnog konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa NVO i izgledu i sadržaju prijave na javni konkurs. U tom smislu, članom 3. Pravilnika potrebno je taksativno propisati koji su to obavezni dokumenti koje podnosilac prijave dostavlja Komisiji kako bi komisija, u okviru svojih nadležnosti, bila u mogućnosti da cijeni ispunjenost administrativnih uslova prijave.  Pored toga, sadržaj javnog konkursa treba dodatno ojačati dokazima o iskustvu organizacije u oblasti iz javnog konkursa kao i zabrani podnošenja projekata koji imaju identičnu ili istu sadržinu sa projektima iz predhodnih godina, a u tekućoj godini se kandiduju kao nastavak ili pod drugim nazivom.  Takodje potrebno je propisati da jedna organizacija može biti partner ili podnosilac u samo jednom projektu. |
| 4. *Obrazac prijave na konkurs komplikovan, te stoga veliki broj NVO ne ispunjava adekvatno propisani obrazac*. | Pojednostaviti prijavu za obrazac, uključujući i podatke o predlogu budžeta za projekat; u prijavi precizirati rok za realizaciju projekta. |
| 5. *Zakon ne propisuje kako se tačno biraju nezavisni procjenjivači: da li od strane starješine organa uprave ili komisija*? | Urediti ko bira nezavisne procjenjivače, pri čemu je preferencija da iste imenuje starješina organa uprava ili da daje saglasnost na njegovo imenovanje.  Dodatno urediti pitanje konflikta interesa za nezavisne procjenjivače. |
| 6. *Nejasno kakve sankcije snose nezavisni procjenivači koji nisu profesionalno ispunili svoje obaveze.* | Bliže propisati ove sankcije. |
| 7. *Nužno je bliže regulisanje, ili preispitivanje, i drugih pitanja za nezavisne procjenjivače, uključujući i kriterijume za njihov izbor*. | Potrebno je preispitati mogućnost da se kao obavezan opšti uslov za nezavisne procjenjivače uvede da posjeduju crnogorsko državljanstvo, odnosno da imaju prebivalište na teritoriji Crne Gore, te da su živjeli u Crnoj Gori najmanje godinu dana prije raspisivanja javnog poziva. Ovo iz razloga što rad i djelovanje NVO najbolje poznaju procjenjivači koji žive i rade u Crnoj Gori i imaju dovoljno informacija o ključnim izazovima i problemima o prioritetnim oblastima za koje se prijavljuju.  Takođe, preispitati mogućnost da se, analogno EU pravilima, lista nezavisnih procjenjivača ne objavljuje, iz razloga što bi se na taj način onemogućio eventualni nedozvoljeni uticaj na evaluatore od strane NVO.  Pored toga, nužno je adekvatnije vrednovati stručnost, postignute rezultate i iskustvo u radu u konkretnoj oblasti nezavisnih procjenjivača. |
| 8. *Potrebno je Zakonom i pratećim podzakonskim aktom dodatno urediti nadležnosti Komisije.* | Nadležnosti Komisije nijesu precizno utvrđene zakonskim okvirom, već su propisane pomoćnim aktima (priručnicima i smjernicama) Ministarstva koja nemaju pravnu snagu. Samim tim, u posljednje vrijeme smo svjedoci da pojedine NVO podnose tužbe Upravnom sudu osporavajući odluke komisija o raspodjeli sredstava, navodeći da nedostavljanje pratećih dokumenata uz popunjen obrazac prijave (kao što je dokaz o realizovanoj aktivnosti u predmetnoj oblasti u godini koja prethodni godini objavljivanja konkursa) ne mogu da budu eliminatorni kriterijum za prijave tih organizacija, niti ih kao takve komisija može odbaciti i onemogućiti im da učestvuju u daljoj proceduri raspodjele sredstava. |
| 9. *Učešće predstavnika NVO u radu Komisije treba dodatno urediti, naročito kada je rijče o potencijalnom konfliktu interesa.* | Potrebno je propisati da predstavnik NVO sektora ne može biti izabran za člana iste Komisije dvije godine zaredom, bez obzira na broj NVO koji ga predlože za tu poziciju. Dodatno, treba propisati da predstavniku NVO u Komisiji ne mogu biti dostupni lični podaci nezavisnog procjenjivača. |
| 10. *Rad u Komisiji nije prepoznat u opisu poslova i predstavlja značajno dodatno opterećenje za državne službenike*. | Propisati nakande za učešće u radu Komisije. |
| 11. *Nijesu uređeni opšti uslovi koje NVO mora ispunjavati da bi učestvovala na konkursu za dodjelu budžetskih sredstava.* | Detaljnije urediti propisima ovo pitanje, uz ostavljanje mogućnosti organu državne uprave da za konkretni konkurs propiše i dodatne uslove. |
| 12. *U vezi sa prethodnim, način bodovanja projekata/programa propisan* [*Uredbom o finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija u oblastima od javnog interesa*](http://www.nvo.mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=305074&rType=2) *daje prostora za šira tumačenja kada je u pitanju bodovanje projekata, naročito zbog činjenice što nije precizirana uloga komisije za ocjenu ispunjenosti administrativnih uslova prijave projekta* | **Potrebno je izmijeniti član 8, stav 1 Uredbe koji glasi “**Bodovanje projekata, odnosno programa vrši se tako što dva nezavisna procjenjivača sa liste iz člana 9 ove uredbe utvrđuju broj bodova za svaki projekat, odnosno program posebno, prema mjerilima iz čl. 4 do 7 ove uredbe.” Ovaj član je potrebno izmijeniti na način da **se precizira da će nezavisni procjenjivači ocjenjivati samo one prijave za koje Komisija prethodno utvrdi da su ispunile adminstrativne uslove i koje je komisija, kao takve, odobrila.** |
| 13. *Visok maksimalni procentualni iznos sredstava koji se može odobriti NVO (80% od ukupnog budžeta*. | Iznos od 80% treba korigovati na 75%. |
| 14. *Nejasna pravila o maksimalnom procentualnogm iznosu administrativnih trošova za sprovođenje projekta*. | Precizirati maksimalni procentualnih iznos administrativnih troškova (25%, što je praksa Evropske komisije), ili 45% od vrijednosti odobrenog projekta). |
| 15. *Nedovoljno deifnisani dokazi o realizaciji projekta i izvršenim plaćanjima na projektu*. | Detaljnije urediti način dokazivanja realizacije projekta i izvršenih plaćanja. |
| 16. *Nepostojanje instrumenata kojim bi se primjenijvala odredba Zakona o zabrani prakse višestrukog finansiranja*. | Neophodno je uspostaviti jedinstvenu bazu podataka finansiranih projekata sa osnovnim indikatorima za praćenje njihove realizacije koja bi bila dostupna svim ministarstvima. |

**ANEX 2 Polazne osnove za izradu Informacije o primjeni Zakona o nevladinim orgaizacijama**

**Uvod**

Polazne osnove za izradu informacije o primjeni Zakona o nevladinim organizacijama („Sl. List Crne Gore“, br. 39/2011, 37/2017) pripremljene su u okviru projekta: *Tehnička podrška Vladi Crne Gore u unapređenju saradnje sa civilnim društvom* („Technical Assistance to the Government of Montenegro for improving cooperation with civil society”, EuropeAid/140673/DH/SER/ME), kojeg sprovodi SOFRECO, a finansira Evropska unija.[[12]](#footnote-12) Polazne osnove treba da pomognu Radnoj grupi koju je formiralo Ministarstva za javnu upravu (sada Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija)[[13]](#footnote-13) u pripremi informacije o primjeni Zakona o nevladinim organizacijama. Cilj ove informacije je da: 1) defniše probleme koji se odnose na primjenu Zakona o NVO, naročito u dijelu kojim se uređuje budžetsko finansiranje programa i projekata NVO; 2) definiše ciljeve eventualnih izmjena i dopuna Zakona o NVO; 3) utvrdi moguće opcije za riješavanje definisanih problema u primjeni Zakona; i 4) analizira uticaj mogućih opcija za riješavanje definisanih problema u primjeni Zakona o NVO.[[14]](#footnote-14)

Imajući u vidu prethodno, zajedno sa upitnikom o primjeni Zakona o NVO za resorna ministarstava iz 2020. godine (poglavlje 1), analizom koja je objavljena 2019. godine (poglavlje 2), analizom koja je objavljena 2021. godine (poglavlje 3.) – kao i Izvještajem o obavljenom konsultovanju zainteresovane javnosti povodom pripreme nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama,[[15]](#footnote-15) polazne osnove su sastavni dio *ex-post* analize procjene uticaja primjene Zakona o NVO, kao prvog koraka u sprovođenju *ex ante* analize procjene uticaja eventualnih izmjena Zakona o NVO.

Polazne osnove su podjeljene na šest poglavlja. U poglavlju 1. predstavljeni su rezultati upitnika za resorna ministarstva i druge organe države uprave koji se odnose na primjenu Zakona o NVO; u poglavlju 2. predstavljeni su ključni problemi u primjeni odredbi Zakona o NVO koji uređuju budžetsko finansiranje NVO i predlozi za njihovo rješavanje, kako ih vidi analiza koja je objavljena 2019. godine. U poglavlju 3. predstavljeni su ključni problemi u primjeni odredbi Zakona koji uređuju budžetsko finasiranje NVO i predlozi za njihovo rješavanje, kako ih vidi analiza koja je objavljena 2021. godine. U poglavlju 4. razmatraju se strateški ciljevi javnih politika koji se ostvaruju budžetskim finansiranjem programa i projekata NVO, dok su poglavlju 5. predstavljeni ključni problemi u primjeni odredbi Zakona o NVO koji uređuju budžetsko finansiranje NVO, kako ih vidi autor Polaznih osnova. U poglavlju 6. analiziraju see problemi vezani za ustavnost odredbi Zakona kojim se uređuje odbijanje upisa u Registar udruženja i fondacija. U poglavlju 7. sumarani su zaključci autora u pogledu pravaca izmjena Zakona o NVO koje mogu biti od koristi u izradi Informacije.

**1. Upitnik za resorna ministarstva i druge organe državne uprave o primjeni Zakona o NVO**

Upitnik za resorna ministarstva i druge organe državne uprave (Upitnik) pripremljen je 2020. godine od strane Radne grupe za pripremu informacije o primjeni Zakona o nevladinim organizacijama Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija. Odgovore na upitnik dostavilo je 11 institucija,[[16]](#footnote-16) a sumarni pregled problema u primjeni Zakona predstavljeni su u Tabeli 1. Radi kompletnosti, tabela sadrži i komentare na prateće podzakonske akte koje uređuju budžetsko finansiranje programa i projekata NVO.

**Tabela 1. Upitnik o primjeni Zakona o NVO**

|  |  |
| --- | --- |
| **Problemi u primjeni Zakona o NVO:** | **Predlog rješenja**: |
| 1. *Neadekvatni rokovi propisani u Zakonu o NVO za dodjelu budžetskih sredstava*. | - Formiranje Komisije do 10. februara ili 1. marta.  - Objava konkursa do 10. marta ili 1.aprila.  - Rok od 30 dana za podnošenje prijave.  - Rok od 10 ili 20 dana za administrativnu provjeru prijava.  - Rok od 7 dana za dopunu nepotpunih prijava.  - Rok od 5 ili 7 dana za izjašnjenje NVO o odluci o dodjeli sredstava.  - Rok za donošenje odluke o raspodjeli sredstava 1. septembar, 1. oktobar ili 60 dana od dana zaključenja javnog poziva, odnosno 15 ili 30 dana od dana dostavljanja bodovnih lista od strane nezavisnih procenjivača.  - Rok od 15, 20 ili 30 dana za zaključivanje ugovora, od dana donošenja odluke o raspodjeli.  - Rok za izvještavanja o uspješnosti realizacije projekata/programa do 1 .oktobra tekuće za prethodnu godinu (trenutno je 15. juna tekuće za prethodnu godinu).  - Rok za izvještavanje Vlade krajem tekuće godine za prethodnu godinu (trenutno je 30. septembar tekuće godine za prethodnu godinu). \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |
| 2. *Postojeća pravila o budžetskom finansiranju favorizju velike NVO* | Potrebno je razmotriti mogućnost da NVO čiji su godišnji prihodi iznad pola miliona ili million EUR i koje se redovno finansiraju iz EU i drugih međunarodnih fondova, nemaju pravo da prijavljuju projekte na konkurse po osnovu Zakona o NVO (u praksi se dešava da organizacije finansirane preko EU fondova dobijaju redovno sredstva na konkursima po osnovu Zakona, te da im se određene projektne aktivnosti višestruko finansiraju). Ovo posebno imajući u vidu da se u budžetu Crne Gore obezbjeđuju i sredstva za kofinansiranje i međufinansiranje projekata i programa NVO podržanih iz fondova Evropske unije, u iznosu od najmanje 0,1% tekućeg godišnjeg budžeta**.**  Pored toga, treba razmotri mogućnost da se konkursom propiše da svaka organizacija većih kapaciteta čiji su godišnji prihodi, primjera radi, iznad 150,000.00 EUR mora imati najmanje jednu partnersku organizaciju sa sjevera (čiji su godišnji prihodi do 3000 EUR), čime bi se pospješilo jačanje kapaciteta manjih organizacija. |
| 3. *Nedostatak jednoobraznog sadržaja i izgleda javnog konkursa za dodjelu sredstava*. | Izgled i sadržaj javnog konkursa je potrebno propisati obrascem koji treba da bude sastavni dio Pravilnika o sadržaju javnog konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa NVO i izgledu i sadržaju prijave na javni konkurs. U tom smislu, članom 3. Pravilnika potrebno je taksativno propisati koji su to obavezni dokumenti koje podnosilac prijave dostavlja Komisiji kako bi komisija, u okviru svojih nadležnosti, bila u mogućnosti da cijeni ispunjenost administrativnih uslova prijave.  Pored toga, sadržaj javnog konkursa treba dodatno ojačati dokazima o iskustvu organizacije u oblasti iz javnog konkursa kao i zabrani podnošenja projekata koji imaju identičnu ili istu sadržinu sa projektima iz predhodnih godina, a u tekućoj godini se kandiduju kao nastavak ili pod drugim nazivom.  Takodje potrebno je propisati da jedna organizacija može biti partner ili podnosilac u samo jednom projektu. |
| 4. *Obrazac prijave na konkurs komplikovan, te stoga veliki broj NVO ne ispunjava adekvatno propisani obrazac*. | Pojednostaviti prijavu za obrazac, uključujući i podatke o predlogu budžeta za projekat; u prijavi precizirati rok za realizaciju projekta. |
| 5. *Zakon ne propisuje kako se tačno biraju nezavisni procjenjivači: da li od strane starješine organa uprave ili komisija*? | Urediti ko bira nezavisne procjenjivače, pri čemu je preferencija da iste imenuje starješina organa uprava ili da daje saglasnost na njegovo imenovanje.  Dodatno urediti pitanje konflikta interesa za nezavisne procjenjivače. |
| 6. *Nejasno kakve sankcije snose nezavisni procjenivači koji nisu profesionalno ispunili svoje obaveze.* | Bliže propisati ove sankcije. |
| 7. *Nužno je bliže regulisanje, ili preispitivanje, i drugih pitanja za nezavisne procjenjivače, uključujući i kriterijume za njihov izbor*. | Potrebno je preispitati mogućnost da se kao obavezan opšti uslov za nezavisne procjenjivače uvede da posjeduju crnogorsko državljanstvo, odnosno da imaju prebivalište na teritoriji Crne Gore, te da su živjeli u Crnoj Gori najmanje godinu dana prije raspisivanja javnog poziva. Ovo iz razloga što rad i djelovanje NVO najbolje poznaju procjenjivači koji žive i rade u Crnoj Gori i imaju dovoljno informacija o ključnim izazovima i problemima o prioritetnim oblastima za koje se prijavljuju.  Takođe, preispitati mogućnost da se, analogno EU pravilima, lista nezavisnih procjenjivača ne objavljuje, iz razloga što bi se na taj način onemogućio eventualni nedozvoljeni uticaj na evaluatore od strane NVO.  Pored toga, nužno je adekvatnije vrednovati stručnost, postignute rezultate i iskustvo u radu u konkretnoj oblasti nezavisnih procenjivača. |
| 8. *Potrebno je Zakonom i pratećim podzakonskim aktom dodatno urediti nadležnosti Komisije.* | Nadležnosti Komisije nijesu precizno utvrđene zakonskim okvirom, već su propisane pomoćnim aktima (priručnicima i smjernicama) Ministarstva koja nemaju pravnu snagu. Samim tim, u posljednje vrijeme smo svjedoci da pojedine NVO podnose tužbe Upravnom sudu osporavajući odluke komisija o raspodjeli sredstava, navodeći da nedostavljanje pratećih dokumenata uz popunjen obrazac prijave (kao što je dokaz o realizovanoj aktivnosti u predmetnoj oblasti u godini koja prethodni godini objavljivanja konkursa) ne mogu da budu eliminatorni kriterijum za prijave tih organizacija, niti ih kao takve komisija može odbaciti i onemogućiti im da učestvuju u daljoj proceduri raspodjele sredstava. |
| 9. *Učešće predstavnika NVO u radu Komisije treba dodatno urediti, naročito kada je rijče o potencijalnom konfliktu interesa.* | Potrebno je propisati da predstavnik NVO sektora ne može biti izabran za člana iste Komisije dvije godine zaredom, bez obzira na broj NVO koji ga predlože za tu poziciju. Dodatno, treba propisati da predstavniku NVO u Komisiji ne mogu biti dostupni lični podaci nezavisnog procjenjivača. |
| 10. *Rad u Komisiji nije prepoznat u opisu poslova i predstavlja značajno dodatno opterećenje za državne službenike*. | Propisati nakande za učešće u radu Komisije. |
| 11. *Nijesu uređeni opšti uslovi koje NVO mora ispunjavati da bi učestvovala na konkursu za dodjelu budžetskih sredstava.* | Detaljnije urediti propisima ovo pitanje, uz ostavljanje mogućnosti organu državne uprave da za konkretni konkurs propiše i dodatne uslove. |
| 12. *U vezi sa prethodnim, način bodovanja projekata/programa propisan* [*Uredbom o finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija u oblastima od javnog interesa*](http://www.nvo.mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=305074&rType=2) *daje prostora za šira tumačenja kada je u pitanju bodovanje projekata, naročito zbog činjenice što nije precizirana uloga komisije za ocjenu ispunjenosti administrativnih uslova prijave projekta* | **Potrebno je izmijeniti član 8, stav 1 Uredbe koji glasi “**Bodovanje projekata, odnosno programa vrši se tako što dva nezavisna procjenjivača sa liste iz člana 9 ove uredbe utvrđuju broj bodova za svaki projekat, odnosno program posebno, prema mjerilima iz čl. 4 do 7 ove uredbe.” Ovaj član je potrebno izmijeniti na način da **se precizira da će nezavisni procjenjivači ocjenjivati samo one prijave za koje Komisija prethodno utvrdi da su ispunile adminstrativne uslove i koje je komisija, kao takve, odobrila.** |
| 13. *Visok maksimalni procentualni iznos sredstava koji se može odobriti NVO (80% od ukupnog budžeta*. | Iznos od 80% treba korigovati na 75%. |
| 14. *Nejasna pravila o maksimalnom procentualnogm iznosu administrativnih trošova za sprovođenje projekta*. | Precizirati maksimalni procentualnih iznos administrativnih troškova (25%, što je praksa Evropske komisije), ili 45% od vrijednosti odobrenog projekta) |
| 15. *Nedovoljno deifnisani dokazi o realizaciji projekta i izvršenim plaćanjima na projektu*. | Detaljnije urediti način dokazivanja realizacije projekta i izvršenih plaćanja. |
| 16. *Nepostojanje instrumenata kojim bi se primjenijvala odredba Zakona o zabrani prakse višestrukog finansiranja*. | Neophodno je uspostaviti jedinstvenu bazu podataka finansiranih projekata sa osnovnim indikatorima za praćenje njihove realizacije koja bi bila dostupna svim ministarstvima. |

**2. Analiza efekata primjene Zakona o nevladinim organizacijama u odnosu na nove standarde finansiranja projekata i programa NVO (2019**)[[17]](#footnote-17)

Problemi u primjeni Zakona o NVO i predlozi za njihovo riješavanje koji su definisani u Analizi koja je oblavljena 2019. godine predstavljeni su u Tabeli 2, sledeći strukturu Analize, odnosno tri aspekta novog sistema budžetskog finansiranja projekata i programa NVO koji se razmatraju u Analizi: 1) postupak programiranja odnosno utvrđivanja prioritetnih oblasti; 2) nadležnosti i rad komisija za raspodjelu sredstava; 3) rad nezavisnih procjenjivača.[[18]](#footnote-18) Pozitivni efekti primjene izmjena Zakona o NVO iz 2017. godine u vezi ova tri aspekta novog sistema finansiranja koji su identifikovani u Analizi predstavljeni su u fusnotama.

**Tabela 2. Primjena Zakona o NVO**

|  |  |
| --- | --- |
| **Problem u primjeni Zakona o NVO**: | **Predlog rješenja**: |
| 1. *Postupak programiranja odnosno utvrđivanja prioritetnih oblasti*:  1.1. Zbog nedostatka ljudskih resursa za paralelnu implementaciju konkursa u tekućoj godini, pripremu novih sektorskih analiza za sljedeću godinu kao i konsultacije sa NVO-ima, ministarstva kasne u dostavljanju prijedloga prema Ministarstvu javne uprave digitalnog društva i medija (bivše Ministarstvo za javnu upravu – Ministarstvo).  1.2. Ministarstvo ne može uvijek uticati na resorna ministarstva da se pridržavaju zakonom utvrđenih rokova pa se događa da se već pripremljena objedinjena odluka Vlade mora mijenjati zbog zakašnjelih zahtjeva pojedinih ministarstava.  1.3. Kvalitet konsultacija pojedinih ministarstava sa NVO nije uvijek adekvatan, posebno u pogledu prethodnog proaktivnog informisanja te pripreme izvještaja o rezultatima konsultacija.  1.4. Nisu usklađeni rokovi pripreme izvještaja o rezultatima finansiranja u protekloj godini i pripreme prioriteta i iznosa finansiranja za sljedeću, zbog čega se prilikom izrade nove Odluke Vlade ne može adekvatno uzeti u obzir naučene lekcije i iskustva iz proteklog/ih ciklusa budžetkog finansiranja NVO.  1.5. Nedostatak kapaciteta za monitoring sprovođenja finansiranih projekata utiče na kvalitetu programiranja odnosno utvrđivanja prioriteta i iznosa za finansiranje u sljedećim godinama.[[19]](#footnote-19) | Prilikom sljedećih izmjena Zakona o NVO, razmotriti postavljanje realnijih rokova za donošenje objedinjene Odluke o utvrđivanju prioritetnih oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa NVO – npr. do kraja septembra ili oktobra, imajući u vidu ukupne rokove za donošenje Državnog budžeta.  Potrebno je unaprijediti praksu konsultacija nadležnih ministarstava sa NVO u postupku utvrđivanja prioritetnih oblasti za finansiranje – posebno u odnosu na blagovremenu organizaciju konsultacija i proaktivno informisanje NVO o metodama i načinu konsultacija, kao i u odnosu na kvalitet izvještavanja o rezultatima konsultacija |
| *2. Komisija za raspodjelu sredstava*  2.1. Neodgovarajuća podrška resornih ministarstava za rad komisija često dovodi do kašnjenja u pripremi konkursa, izmjena uslova konkursa te kraćih rokova za realizaciju konkursa i donošenje odluke o finansiranju.  2.2. Rad članova komisije često nije odgovarajuće ili uopšte plaćen iako se od komisije često traži obavljanje brojnih aktivnosti u vrlo kratko roku i van radnog vremena, što sve dovodi do pada motivacije članova komisija za realizaciju vrlo kompleksnog posla.  2.3. Dio ministarstava nema pravilnike o radu komisija gdje bi se regulisala prava i obaveze članova komisija.  2.4. Nije još potpuno ujednačeno postupanje u slučaju sukoba interesa članova – posebno predstavnika NVO u komisijama.  2.5. Opseg posla komisija je neprimjereno širok posebno kad se u obzir uzmu slabi kapaciteti i nedostatak ljudskih resursa u nadležnim ministarstvima.  2.6. Komisije sa sadašnjim kapacitetima (i pogotovo neodgovarajuće planiranim sredstvima za rad komisija) ne mogu adekvatno pratiti sprovođenje finansiranih projekata.  2.7. Nepostojanje zakonskog roka za donošenje odluke o raspodjeli sredstava unosi veliku neizvjesnost u rad komisija kao i među samim NVO koje su prijavile projekte na konkurs.[[20]](#footnote-20) | Ministarstva bi trebala unaprijediti i standardizovati rad komisija obaveznim donošenjem Pravilnika rada komisija kojim bi regulisala prava i obaveze članova Komisija, uključujući i detalje postupanja u slučaju sukoba interesa članova**.**  Odgovarajuća finansijska sredstava je potrebno planirati za rad komisija, posebno imajući u vidu opsežan opseg posla u često kratkim rokovima.  Razmotri mogućnost izmjene odredbi Zakona o NVO koje predviđaju da komisija prestaje sa radom nakon realizacije, odnosno isteka roka za realizaciju projekata, odnosno programa koji su obuhvaćeni odlukom o raspodjeli sredstava. Bilo bi primjereno da poslove monitoringa preuzmu odgovarajući službenici nadležnog ministarstva koji se bave sektorskim politikama/ strategijama koje su povezane sa sadržajem konkursa.  Za efikasno praćenje realizacije finansiranih programa i projekata NVO potrebno je obezbijediti podršku resornog ministarstva, posebno kroz dodatne ljudske resurse za analizu dostavljenih narativnih i finansijskih izvještaja NVO, kao i za sprovođenje terenskih posjeta u toku implementacije projekata.  Utvrditi zakonski rok za donošenje odluke o raspodjeli sredstava |
| *3. Nezavisni procjenjivači*  3.1. Restriktivni kriterijumi koje moraju ispunjavati nezavisni procjenjivači značajno ograničavaju krug mogućih kandidata za prijavu na poziv Ministarstva za sastavljanje liste nezavisnih procjenjivača, a time i povećavaju rizik lošeg kvaliteta samih procjena, kao i kašnjenja u procesu implementacije konkursa.  3.2. Rok za prijavu kandidata za nezavisne procjenjivače je predugačak (45 dana), bez pozitivnih efekata u odnosu na veće interesovanje kandidata i/ili kvalitet pristiglih prijava.  3.3. Visok rizik prikrivanja činjenica o neispunjavanju kriterijuma od strane kandidata za nezavisne procjenjivače zbog nepostojanja odgovarajućih mehanizama provjere istinitosti podataka od strane Komisije Ministarstvao, odnosno dominantnog oslanjanja na pisanu izjavu o istinitosti podataka.  3.4. Nedovoljno precizno propisani pojedini uslovi koji ne obuhvataju specifične oblike saradnje odnosno situacije koje ne proizilaze iz nekog ugovornog odnosa NVO i procjenjivača, a koje mogu uticati na nepristrasnost procjenjivača.  3.5. Javnost liste nezavisnih procjenjivača povećava pritisak na njihov rad i otvara prostor za pokušaje neformalnog uticaja NVO u toku trajanja postupka procjene.  3.6. Neodgovarajuće planiranje finansijskih sredstava za angažman nezavisnih procjenjivača dovodi do kašnjenja u sklapanju ugovora i plaćanju za obavljeni rad procjenjivača, ali i negativno utiče na motivaciju procjenjivača za ponovni angažman.  3.7. Nejasno tumačenje odredbi o maksimalnom iznosu koji može primiti za svoj angažman nezavisni procjenjivač u tekućoj godini (ukupno od svih ministarstava koji su ga angažirali ili samo od jednog ministarstva).  3.8. Neadekvatna komunikacija između procjenjivača i članova komisija prije početka postupka procjene u svrhu upoznavanja procjenjivača sa ciljevima konkursa i strateškim politikama ministarstva.  3.9. Nedefinisanje mjesta procjenjivanja projekata (moguć rad od kuće i/ili online (e mail) razmjena prijava i bodovnih lista) usložnjava pitanje povjerljivosti postupka. Ovo korelativno sa EU praksom koja podrazumijeva bodovanje projekata u odvojenim prostorijama bez upotrebe mobilnih telefona i bez prisustva lica koja nisu članovi evaluacionih komisija.  3.10. Uslov iz pomoćnog obrasca prijave za nezavisnog procjenjivača da kandidati dostavljaju dokaze o iskustvu u upravljanju projektima **u oblasti/ima za koju se prijavljuju** (5 godina) i ocjenjivanju projekata **u tim obastima** je isuviše restriktivan, i uz vidljive posljedice po kvalitet prijava i njihovu vjerodostojnost. Dodatno, ovaj uslov nema utemeljenje u kriterijumima za procjenjivače propisane Zakonom o NVO i podzakosnkim aktima.[[21]](#footnote-21) | Kako bi se omogućio angažman što većeg broja kvalitetnih eksperata, razmotriti izmjene kriterijuma generalnog iskustva koje moraju ispunjavati nezavisni procjenjivači (npr. iskustvo u upravljanju projektima smanjiti na 2 ili 3 godine, a dodati uslov npr. 3 godina radnog iskustva u oblasti za koju se prijavljuje; poznavanje zakona i strateških dokumenata iz oblasti za koju se prijavljuje te VII1 nivo obrazovanja), te izostavljanje uslova specifičnog iskustva u procjenjivanju projekata u oblasti/ima za koje se prijavljuju.  Predvidjeti mehanizme odnosno odgovarajuća ovlašćenja za provjeru istinitosti podataka od strane Komisije Ministarstva u vezi sa ispunjavenjem kriterijuma za angažman nezavisnih procjenjivača (npr. da Komisija Ministarstva po službenoj dužnosti traži podatke od Poreske uprave i Registra NVO prije objavljivanja liste, kao i da, ukoliko je potrebno, od kandidata traži dodatna dokumenta koja bi potvrdila istinitost dostavljenih podataka; da se priloži ovjerena izjava kandidata da pod krivičnom i materijalnom odgovornošću potvrđuju da su navedeni podaci tačni i da se navede mogućnost pokretanja postupka ukoliko se utvrdi neistinost podataka)  Organizovati testiranje za kandidate, čije su prijave uredne i potpune, prije nego budu uvršteni na Listu nezavisnih procjenjivača. Rezultati testiranja mogu biti eliminatorni, ukoliko pristup bodovanju/obrazlaganju bodova odstupa od standarda evaluacije i ukazuje na nedovoljno razvijene kompetencije za obavljanje ovog složenog zadatka. Uvesti praksu sačinjavanja bodovnog obrasca za procjenu kandidata te izrade elektronske baze procjenjivača.  Razmotriti mogućnost da nezavisni procjenjivači mogu biti i lica koja su bila u radnom odnosu ili volonteri u NVO (po uzoru na Hrvatsku ili praksu EK), uz predviđanje stroge primjene odredbi o izbjegavanju sukoba interesa i izuzeća od procjene projekata za koje je sukob interesa utvrđen.  Kako bi se unaprijedila saradnja i komunikacija članova komisija i nezavisnih procjenjivača, potrebno je organizovati uvodni sastanak sa odabranim nezavisnim procjenjivačima na kojemu bi im se objasnili uslovi javnog konkursa i približili strateški ciljevi koji se konkursom žele postići. Takođe, trebalo bi nastaviti započetu praksu obuka za odabrane nezavisne procjenjivače radi što usklađenijeg postupanja u bodovanju.  Na osnovu utvrđenih Smjernica, svaka komisija bi trebala razraditi detaljnija uputstva za bodovanje svakog od kriterijuma/mjerila određenih konkursom te ih blagovremeno podijeliti sa nezavisnim procjenjivačima kako bi se postiglo zajedničko razumijevanje mjerila i postigla bolja standardizacija kvaliteta obrazloženje bodova.  Smanjiti rok za dostavljanje prijava nezavisnih procjenjivača sa 45 na 20 dana kako bi se ubrzao proces sastavljanja liste nezavisnih procjenjivača od strane Ministarstva te njihov angažman od ministarstava (alternativno: izmijeniti praksu na način da Javne pozive za nezavisne procjenjivače objavljuju ministarstva koja raspisuju konkurse – čime će se povećati šansa za odabir najkvalitetnijih kandidata za procjenu projekata u specifičnim sektorskim politikama).  Izmijeniti odredbu prema kojoj ukupna naknada za rad nezavisnog procjenjivača ne može prelaziti iznos od 2.000,00 eura u tekućoj godini, odnosno precizirati odredbu na način da se to ograničenje odnosi samo na jedno ministarstvo – čime će se spriječiti dosadašnji problemi nemogućnosti angažmana procjenjivača za veći broj prijavljenih projekata unutar jednog ministarstva, pogotovo u slučajevima kad nema dovoljno prijavljenih procjenjivača koji ispunjavaju tražene kriterijume, odnosno situacije u kojima se od procjenjivača traži da u kratkom roku odrade puno veći broj procjene nego što je moguće platiti unutar postavljenog finansijkog ograničenja.  Izraditi/Dobaviti tehnički prilagođen online program za bodovanje projekata, kojoj bi procjenjivači imali pristup putem lozinki, i koja bi organima omogućila praćenje dinamike i kvaliteta njihovog rada u odnosu na log in/log out vrijeme i sačuvane sadržaje. |

**3. Analiza finansiranja nevladinih organizacija iz državnog budžeta u 2020. godini**[[22]](#footnote-22)

Analiza finansiranja nevladinih organizacija iz državnog budžeta u 2020. godini, koja je objavljena 2021. godine, opisuje praksu budžetskog finansiranja programa i projekata NVO, ukazuje na probleme u ovom finansiranju i daje peporuke za njihovo otklanjanje, koje su predstavljene u Tabeli 2.

**Tabela 3. Budžetsko finansiranje NVO u 2020. godini**

|  |  |
| --- | --- |
| **Problem u primjeni Zakona o NVO:** | **Predlog riješenja:** |
| 1. Ministarstvo zdravlja nije objavilo poziv za dostavljanje projektnih predloga do dana objavljivanja Analize (rok za objavu poziva je bio do 01. marta 2020. godine), dok je poziv za člana/icu Komisije za raspodjelu sredstava iz reda nevladinih organizacija objavljen u septembru 2020. godine.  2. Sva ministarstva, osim Ministarstva saobraćaja i pomorstva, u prosjeku kasnila 35 dana sa objavljivanjem poziva projektnih predloga nevladinih organizacija, čiji je zakonski rok bio 01.03. 2020. godine (najviše kasnilo Ministarstvo unutrašnjih poslova – 157 dana).  Ministarstvo odbrane do dana objavljivanja Analize nije objavilo odluke o raspodjeli sredstava za dva poziva koje je Ministarstvo raspisalo. | Pristupiti hitnim izmjenama Zakona o NVO, u dijelu koji se odnosi na:  Propisivanja zakonskog roka za objavljivanje odluka o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa NVO, i to najviše 90 dana od dana isteka roka za dostavljanje projektnih predloga;  Propisivanja odgovarajućih sankcija za ministarstva koja ne sprovedu proces raspodjele sredstava onako kako je propisano Zakonom.  Neophodno je preispitati ulogu predstavnika/ce nevladinih organizacija u komisijama za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama, budući da se dovodi u pitanje povezanost predstavnika/ce NVO i organizacija koje su podržali njihovu kandidaturu, a koje su dobile sredstva za projekte u okviru tog poziva.  Potrebno je ovlašćenja za izbor nezavisnih procjenjivača dodijeliti i komisijama za raspodjelu sredstava, odnosno nadležnim ministarstvima, a ne samo Ministarstvu javne uprave (digitalnog društva i medija), kako je to do sada bio slučaj. Osim toga, biografije nezavisnih procjenjivača bi trebalo da budu dostupne, kako bi se utvrdila njihova stručnost u oblastima u kojima ocjenjuju projekte.  Nezavisnim procjenjivačima je potrebno odrediti limit kada je u pitanju ova pozicija, odnosno ne dozvoliti da isti procjenjivači budu angažovani dvije ili više godina zaredom, kao što je to do sada bio slučaj. |

**4. Strateški ciljevi javnih politika koji se ostvaruju budžetskim finansiranjem programa i projekata NVO: opšte napomene**

Pitanje budžetskog finansiranje programa i projekata NVO **nije obuhvaćeno** obavezujućim međunarodnim standardima kojim se jemči sloboda udruživanja i uređuje pravni status NVO; ova činjenica konstatuje se i u *Izvještaju o sprovednoj analizi procjene uticaja predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o NVO*. Preporuka CM/Rec(2007)14 Komiteta Ministara državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi (*Recommendation*[*CM/Rec(2007)14*](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=CM/Rec(2007)14)

*of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe*) poziva države članice Savjeta Evrope da pri izradi zakona, javnih politika i u praksi budu vođene minimalnim standardima definisanim ovom preporukom: ovo se odnosi i na davanje podrške NVO u ostvarivanju njihovih statutarnih ciljeva: „ *putem finansiranja iz javnih fondova ili kroz neku drugu vrstu podrške“*, kao što su poreske olakšice (Preporuka, par. 57., kurzivi autora).[[23]](#footnote-23)

Nezavisno od prethodnog, budžetsko finansiranje programa i projekata NVO jedno je od pitanja koje može imati direktne implikacije na preuzete obaveze Crne Gore u procesu  *pristupanja Evroskoj uniji.* S time u vezi,Generalni direktorijat za proširenje Evropske komisije izradio je **Smjernice za podršku Evropske unije civilnom društvu u državama-kandidatima i potencijalnim kamdidatima za proširenje 2014-2020** (*Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries*, 2014-2020 - Smjernice).[[24]](#footnote-24) Osnovni cilj Smjernica bio je da pomogne Evropskoj komisiji i državama-kandidatima i potencijalnim kandidatima, uključujući i Crnu Goru, u programiranju IPA II fondova planiranih za podršku civilnom društvu i praćenju napretka u stvaranju *podsticajnog pravnog i institucionalnog okruženja za razvoj civilnog društva*. U Smjernicama su definisani ciljevi, rezultati i indikatori od značaja za stvaranje podsticajnog okruženja. Jedan od ciljeva definisanih u Smjernicama odnosi se na stvaranje *podsticajnog finansijskog okruženja* za civilno društvo koje podržava održivost NVO (cilj 2.), a jedan od indikatora za ostvarivanje ovog cilja odnosno rezultata 2.4. (‘Vlada obezbjeđuje finansijsku podrška NGO na transparentatn, odgovoran, pravičan i nediskriminatorski način') jesu indikatori 2.4.a ('povećana finansijska podrška NVO’) i 2.4.b (‘kvalitet pravnog okvira za budžetsko finansiranje NVO – sa naglaskom na procesna pravila')

Međutim, Smjernice imaju i širu ulogu u procesu *proširenja*, koja prevazilazi okvire programiranja IPA fondova. Naime, stvaranje *podsticajnog pravnog, institucionalnog i finansijskog okruženja* za razvoj civilnog društva *de facto* je postalo sastavni dio *političkih kriterijuma* za članstvo u EU (sloboda, jednakost, ljudska prava, pravna država, bivše poglavlje 23, sada Klaster 1 u pregovaračkom procesu).[[25]](#footnote-25) Stoga se rezultati praćenja ostvarenog napretka u ovoj oblasti, korišćenjem analitičkog okvira iz Smjernica, inkorporiraju u godišnje izvještaje Evropske komisije o napretku zemalja- kandidata i potencijanih kandidata.[[26]](#footnote-26)

Evropska komisija je izradila je i prvi nacrt **Smjernica za 2021-2027** (*Guidelines for EU Support to Civil Society in Enlargement Region, 2021-2027*) koje će olakšati programiranje **IPA III** fondova planiranih za podršku civilnom društvu i praćenju napretka u stvaranju podsticajnog pravnog, institucionalnog i finansijskog okruženja za civilno društvo, a koji je bio predmet javnih konsultacija sa NVO u regionu.[[27]](#footnote-27) U nacrtu Smjernica, u kojem stvaranje podsticajnog finansijskog okruženja za civilno društvo zadržava značajno mesto (Cilj 2), izričito se navodi veza Smjernica sa ispunjavanjem političkih kriterijuma za članstvo u EU.[[28]](#footnote-28) Nacrt Smjernica ima trostruku funkciju: 1) da definiše ciljeve i okvir koji će slediti finansijska i politička podrška Evropske unije civilnom društvu u zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima; 2) da olakša zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima izradu i primenu strateškog okvira ili konkrentnih mera javnih politika za stvaranje podsticajnog okruženja za participativnu demokratiju, naročito kada je reč o učešću civilnog društva u procesu kreiranja javnih politika i procesu evropskih integracija; 3) da definiše specifične ciljeve za stvaranje podsticajnog okruženja za aktivnosti civilnog društva i jačanje kapaciteta i sposobnosti NVO da budu efikasan i nezavisan činilac društvenih promena. U nacrtu Smjernica ističe se da je prilikom izrade njegove finalne verzije neophodno uspostaviti vezu sa strateškim dokumentima od značaja za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima (strategije, mape puta), kako bi Smjernice, u što je moguće većoj meri, uskladile svoje indikatore za specifične ciljeve i aktivnosti sa indikatorima koji se koriste u ovim dokumentima.

**Specifični cilj 2**. nacrta Smjernica odnosi se na stvaranje „podsticajnog finansijskog okruženja za održivost NVO koje omogućava da su NVO na odgovarajući način finansirane“. **Rezultat** 2.2. koji se očekuje od ostvarivanja ovog cilja je ‘Vlada obezbjeđuje finansijsku podrška NGO na transparentatn, odgovoran, pravičan i nediskriminatorski način'. Kao **indikatori** za ostvarenje ovog rezultata navode se: ‘NVO percepcija da je sistem budžetskog finansiranja transparentan, pravičan i nediskriminatorski' (2.2.a); 'trend povećanja budžetskog finansiranja NVO' (2.2.b); 'odgovarajući kvalitet pravnog okvira za budžetskog finansiranje NVO' (2.2.c); 'jednostavan i transparentan proces apliciranja za raspoloživa budžetska sredstva, široko dostupne informacije o budžetskom finansiranju, kriterijumi za finansiranje definisani prije raspisivanja javnog poziva i javno dostupni’ (2.2.d).

|  |
| --- |
| **Napomena:**   * Podsticajno pravno, institucionalno i finansijsko okruženje za NVO *de facto* je postalo sastavni dio političkih kriterijuma za članstvo u EU (Klaster 1). * Osim obaveza koje se odnose na nesmetano ostvarivanje slobode udruživanja, pitanja koja se tiču pravnog, institucionalnog i finansijskog okruženja za NVO nijesu uređena obavezujućim međunarodnim standardima, **uključujući i pitanje povećanja sredstava za budžetsko finasiranje programa i projekata NVO** (nacrt Smjernica, Rezultat 2.2., indikator 2.2.b). Stoga država-kandidat ili potencijalni kandidat za članstvo ima **značajan stepen diskrecije** u definisanju *prioriteta* u ovoj oblasti i *načinu* njihovog ostvarivanja. * Međutim, kada su prioriteti u ovoj oblasti definisani (dokument javne politike, program Vlade), ispunjavanje ovih prioriteta postaje *politička obaveza*, a ispunjavanje ove obaveze prati Evropska komisija kroz izvještaje o napretku kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo. * Ovo dodatno ukazuje na potrebu da Vlada prioritete koja se tiču pravnog, institucionalnog i finansijskog okruženja za NVO definiše u inkluzivnom i transparentnom procesu, uz odgovarajući primjenu instrumenata javnih politika koji će garantovati njihovu održivost – i koji će biti konzistentni sa drugim relevantnim politikama Vlade. |

Imajući u vidu prethodno, studija Organizacije za ekonomski saradnju i razvoj (*Organisation for Economic Development and Cooperation* – OECD) iz iz 2020. godine sugeriše da u ekonomskoj teoriji poreske olakšice za donacije i na imovinu NVO mogu da imaju svoje opravdanje: 1) u slučajevima kada NVO imaju važnu ulogu u pružanju usluga, a naročito socijalnih usluga (pružanje neakreditovanih/neformalnih socijalnih usluga koje drugi akteri na tržištu ne pružaju, ili pružanje akreditovanih/formalnih socijalnih usluga pod najboljim uslovima, u odnosu na cena i kvalitet); 2); u drugim slučajevima kada postoje prepoznatljive koristi od propisivanja ovih olakšica;[[29]](#footnote-29) to bi, na primjer, bio slučaj kada se putem poreskih olakšica prepoznaje značaj NVO za razvoj vibrantnog demokratskog društva.

Argumenti javne politike kojim se opravdavaju poreske olakšice za NVO analogno se mogu primjeniti i kada je riječ o budžetskom finansiranju programa i projekata NVO, imajući u vidu da se država propisivanjem poreskih olakšica dobrovoljno odriče dijela budžetskih prihoda. Naime, budžetsko finansiranje NVO ima svoje opravdanje, ako je: 1) u postupku otvorene javne nabavke određena NVO ponudila najbolje uslove za pružanje definisanih usluga; 2) ako je prethodna analiza pokazala da su NVO jedini kompetentni pružalac usluga kojima se ostvaruju definisani prioriteti javnih politika, u kom slučaju je opravdano raspisivanje konkursa za finansiranje programa i projekata NVO; 3) ako je budžetsko finansiranje programa i projekata NVO u funkciji promocije određenih vrijednosti (e.g. razvoj demokratskog društva, podrška evropskim integracijama, solidarnost, socijalna inkluzija, borba protiv korupcije, podrška pravnoj državi), u kom slučaju je takođe opravdano raspisivanje konkursa za finansiranje programa i projekata NVO - ali model finasiranja može biti drugačiji (grant odnosno ugovor o poklonu sa elementima ugovora o nalogu, umjesto ugovora o uslugama) Međutim, za razliku od budžetskog finansiranja programa i projekata NVO pod 2), budžetsko finansiranje NVO pod 3) ne uključuje nužno praćenje i mjerenje ostvarenih rezultata ( to bi, na primjer, bio slučaj kada se iz državnog budžeta finansira dodjela godišnje nagrade za volontiranje koju dodjeljuje NVO ili koalicija NVO), ili su kriterijimi za praćenje i mjerenje ostvarenih rezultata opštiji u odnosu na budžetsko finansiranje pod 2).

Imajući u vidu nesumnjivi značaj NVO za razvoj pluralnog demokratskog društva, socijalnu koheziju, građansku participaciju u svim fazama kreiranja i primjene javnih politika, kao i za sektor pružanja usluga[[30]](#footnote-30) sve evropske države svojim javanim politikama podržavaju djelovanje NVO i njihovu finansijsku održivost, bilo indirektno (propisivanjem poreskih olakšica za NVO) ili putem budžetskog finansiranja njihovih programa i projekata (Dodatak 1). Međutim, na svakoj državi je da, na osnovu procjene svih relevantnih kriterijuma, izabere model direktne i/ili indirektne finansijske podrške NVO , vodeći računa: 1) da su prepoznate koristi izabranog modela *proporionalne* troškovima njegove primjene; 2) da pravni okvir kojim se definiše izabrani model, ako je riječ o budžetskoj podršci, prepoznaje da je budžetsko finansiranje programa i projekata NVO *mogućnost*, prije nego *pravo NVO*, odnosno *obavez*a vlade, i da vladi daje dovoljno fleksibilnosi da model primjenjuje u skladu sa promjenama prioriteta javnih politika i stanju javnih finansija.[[31]](#footnote-31)

**5. Ključni problemi u primjeni Zakona o NVO: situacioni okvir**

Ono što je zajedničko rezltatima Upitnika i analizama koje su objavljene u 2019. i 2021. godini jeste u prepoznavanje niza problema u postojećem modelu i pravnom regulisanju budžetskog finansiranja programa i projekata NVO. Upitnik i analiza sugerišu da je „đavo u detaljima“, koje je potrebno dodatno urediti, ali ne dovode u pitanje model budžetskog finansiranja koji je uveden Zakonom o NVO iz 2011. godine i izmjenama Zakona iz 2017. godine. Međutim, prema mišljenju autora, brojni problemi u budžetskom finansiranju programa i projekata NVO, koji su identifikovani u samo tri godine od stupanja na snagu izmjena Zakona o NVO, ukazuju da je neophodno **kritički preispitati** i sam **model budžetskog finansiranja programa i projekata NVO**, pre nego što se pristupi analizi pojedinačnih problema identifikovanih u dosadašnjoj primjeni ovog modela.

**5.1. Strateški cilj budžetskog finansiranja programa i projekata NVO i njegovo mjesto u ukupnom sistemu budžetskog finansiranja**

Odredbe Zakona o NVO uređuju da je strateški cilj finansiranja programa i projekata NVO ostvarivanje prioriteta javnih politika u oblastima od javnog interesa.[[32]](#footnote-32) Ako je, dakle, strateški cilj budžetskog finansiranja programa i projekata NVO realizacija javnih politika, onda i javne politike koje se realiziju kroz programe i projekte NVO moraju da budu u potpunosti inkorporirane u **sistem planiranja i izvršenja budžeta.**  Međutim, to trenutno nije slučaj. Naime, član 32. st. 1. Zakona o NVO iz 2011. godine propisuje da: „država obezbjeđuje sredstva za finansiranje projekata i programa u oblastima od javnog interesa koje realizuju nevladine organizacije, u iznosu od najmanje 0,3% tekućeg godišnjeg budžeta”. Pored toga, “država obezbjeđuje posebna sredstva za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u oblasti zaštite lica sa invaliditetom, u iznosu od 0,1% tekućeg godišnjeg budžeta” (čl. 32. st. 5.), a u zakonu o budžetu Crne Gore “obezbjeđuju se i sredstva za kofinansiranje i međufinansiranje projekata i programa nevladinih organizacija, podržanih iz fondova Evropske unije, u iznosu od najmanje 0,1% tekućeg godišnjeg budžeta” (čl. 32. st. 6.).

U Obrazloženju prijedloga Zakona o NVO navodi se da je “pogramom rada Vlade Crne Gore za 2011.godinu i Akcionim planom za praćenje sprovođenja preporuka iz Mišljena EK, predviđena je obaveza Ministarstva unutrašnjih poslova da u II kvartalu pripremi Prijedlog zakona o nevladinim organizacijama kojim će se postići puno usaglašavanje s *evropskim standardima“* u odnosu na niz pitanja koja se tiču pravnog i finansijskog statusa NVO, uključujći i „finansiranje NVO iz javnih fondova/kofinansiranje“ *(kurzivi naši*).

Kada je riječ o modelu budžetskog finansiranja programa i projekata NVO (čl. 32-36. Zakona), u Obrazloženju se navodi da model: “za koji se opredijelila većina članova Radne grupe ima za cilj stvaranje normativnih i institucionalnih pretpostavki za adekvatniju finansijsku podršku iz javnih fondova projektima i programima NVO, tako što bi se odredbe odnosile na sve davaocesredstava iz javnih fondova**,** što bi za posljedicu moguće imalo i određene korekture nekih drugih propisa (npr. Zakona o igrama na sreću i podzakonskih akata) u smislu međusobnog usaglašavanja“.

, Odredbe čl. 32. Zakona o NVO otvaraju nekoliko kritičnih pitanja:

a) Član 32. Zakona propisuje minimalne ili obavezne procentualne iznose koji se iz budžeta izdvajaju za finansiranje i kofinansiranje programa i projekata NVO u oblastima od javnog interesa. Međutim, ov odredbe uređuju materiju koja je imanentno *rationae materiae* Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ("Sl. list Crne Gore", br. 20/14, 56/14), te stoga propisani procenti u Zakonu u NVO ne obavezuju ovaj zakon, niti zakon o izvršenju budžeta. Tako čl. 8. Zakona o budžetu za 2021. godinu propisuje: „sredstva Fonda za podršku opštinama za pred-finansiranje donatorskih projekata obezbjediće se u budžetu u iznosu od 0,5 miliona evra“. Međutim, sljedeći logiku člana 32. Zakona o NVO, ova obaveza trebala bi da buda unaprijed definisana u fiksnom procentualnom iznosu - i to u Zakonu o lokalnoj samoupravi.

b) Nije jasno kako se stiglo do procenatalnih riješenja propisanih u Zakonu o NVO, te da li je rađena procjena uticaja odredbi člana 32. Zakona na budžet, uvažavajući činjenicu da je procjena uticaja formalno postala obavezna od 1. 01. 2012. godine.[[33]](#footnote-33)

c) Odredbe čl. 32. Zakona dodatno sugerišu da je budžetsko finansiranje garantovano *pravo NVO* - u kom slučaju bi se sudskim putem mogla ishodovati njegova dosljedna primjena[[34]](#footnote-34) - a time i pravna *obaveza Vlade*, prije nego jedna od *mogućnosti* za sticanje prihoda od strane NVO, po osnovu učešća u primjeni prioritetnih javnih politika i pružanja usluga Ovo u praksi često dovodi do izneverenih očekivanja NVO u pogledu budžetskog finansiranja i stvaranja dodatnih tenzija između Vlade/resornih ministarstava i NVO.

|  |
| --- |
| **Napomena:**  Iz prethodno navedenih razloga, sistem obaveznog minimalnog procentualnog budžetskog finansiranja programa i projekata NVO *ne primjenjuje se* niti u jednoj državi članici EU (Dodatak 2), niti u državi kandidatu ili potencijalnom kandidatu za članstvo u EU. |

#### U Informaciji o unapređenju sistema budžetiranja i višegodišnjeg budžetskog okvira Vlade Crne Gore, koja je objavljena 13.02. 2020. godine[[35]](#footnote-35), navodi se da je pripremljen: “Koncept koji predstavlja detaljni opis budućeg sistema integrisanog procesa planiranja i budžetiranja u skladu sa javnim politikama. Koncept obuhvata predložene metodologije i pristupe za izradu srednjoročnog okvira budžeta (SOB), uvođenje programskog budžetiranja i daljeg unapređenja kapitalnog budžetiranja. Ovaj dokument daje preporuke za izmjene i dopune pravnog i regulatornog okvira, razvoj IT sistema i pripremu i institucionalizaciju unapređenja kapaciteta” (str. 3, kurzivi autora). Ovo dodatno opravdava argument da model budžetskog finansiranja programa i projekata NVO treba da bude sastavni dio integrisanog procesa planiranja i programskog budžetiranja, posebno što, prema ocjeni SIGME (Support for Improvement in Governance and Management), Crna Gora tradicionalno ima najnižu ocjenu od svih zemalja u regionu kada je riječ o primjeni dobrih principa u upravljanja javnim finansijama.[[36]](#footnote-36)

U vezi sa prethodnim, treba napomenuti da Zakon o NVO nije jedini primjer propisivanja minimalnog procentualnog izdvajanja iz budžeta. Tako Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore[[37]](#footnote-37) propisuje da se za finansiranje javnog medijskog sevisa izdvaja iz budžeta Crne Gore, na godisnjem nivou od 0,3% BDP Međutim, procjenu ovog iznosa na *godišnjem nivou* *vrši* Vlada usvajajnjem *smjernica makroekonomske i fiskalne politike* (čl. 19, st. 1. Zakona), a utvđujese *Zakonom o budžetu za svaku kalendarsku godinu*. Ovo implicira da godišnji iznos za RTCG može biti i niži od propisanog procentualnog iznosa, zavisno od stanja javnih finansija, projekcije rasta, preuzetih međunarodne obaveze i ukupnih prioritete javnih politika – što generalno dovodi u pitanje opravdanost i svrsishodnost sistema obaveznog procenta i njegovu usklađenost sa budžetskim planiranjem i programiranjem.[[38]](#footnote-38)

**5.2. Model budžetskog finansiranja programa i projekata NVO: centralizovani, kombinovani ili decentralizovani model finansiranja?**

*U Izvještaju o sprovedenoj analizi procjene uticaja predloga izmjena Zakona o NVO* (Izvještaj) konstatuju se (očigledne) slabosti centralizovanog modela finansiranja programa i projekata NVO i dalje navodi: **„**u skladu sa uporednim praksama zemalja u reglonu, a na predlog Ministarstva finansija, Strategijorn razvoja NVO-a i Analizom Institucionalnog okvira za vršenje poslova od značaja za razvoj NVO predloženo je uvođenje kombinovanog modela koji bi podrazumijevao centralizaciju planiranja i decentralizaciju raspodjele sredstava za projekte i programe NVO, U takvom modelu finansiranja, Vlada bi imala ključnu ulogu u fazi planiranaj prioritetnih oblasti za finansiranje, kao i u praćenju rezultata finansiranih projekata, na osnovu izvjestaja ministarstava (centralizovani dio modela)”.[[39]](#footnote-39)

U Izvješaju se dalje navodi: **„***Jedina moguća opcija za rješavanje* pomenutih problema je regulatorna intervencija na nadin kako Je to predloženo aktom” - kombinovani model finansiranja (kurzivi autora, poglavlje 3. Obrasca Izvještaja: Opcije). Međutim, postoji bar još jedan model – čisto decentralizovani model finansiranja, čije prednosti i nedostatke je trebalo uporediti sa opcijom kombinovanog modela, prije izbora optimalnog modela.

Analiza čisto decentralizovanog modela finansiranja posebno ima opravdanje, imajuću i vidu da je upitan i pravni osnov prema kojem ministarstvo nadležno za oblast državne uprave (Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija - Ministarstvo) koordinira postupak utvrđivanja prioriteta budžetskog finansiranja programa i projekata NVO od strane drugih resornih ministarstva, a naročito *visinu planiranih sredstava*. Naime, čl. 8. Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave[[40]](#footnote-40) propisuje da Ministarstvo vrši poslove uprave koji *inter alia* uključuju: „razvijanje saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija; praćenje kvaliteta sprovođenja javnih rasprava u pripremi zakona i strategija; *poslove u vezi sa programiranjem i upravljanjem fondovima Evropske unije iz nadležnosti javne uprave*, kao i *poslove u vezi sa programiranjem i upravljanjem fondovima Evropske unije namijenjenim nevladinim organizacijama čije je sjedište u Crnoj Gori*, kao i „druge poslove koji su mu određeni u nadležnost“ (kurzivi naši). Iz prethodnog proizilazi da članom 8. Uredbe nije *explicite* propisana koordinaciona uloga Ministarstva u procesu planiranja budžetskih sredstava za programe i projekte NVO, a koju propisuje član 32a Zakona o NVO. Naime, član 32a Zakona propisuje da na predloge resornih ministarstava za budžetsko finansiranje programa i projekata NVO Ministarstvo daje *obavezujuće mišljenje* „i u odnosu na *procjenu potrebnih sredstava* *za finansiranje* projekata i programa nevladinih organizacija u oblastima za koje su dati predlozi“ (stav 3-4, kurzivi naši). Objedinjene predloge prioritetnih oblasti od javnog interesa i potrebnih sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija (koji su usaglašeni sa mišljenjem Ministarsva), Ministarstvo dostavlja Vladi (čl. 32a stav 6. Zakona o NVO).

Na drugoj strani, član 6. Uredbe propisuje da Ministarstva finansija i socijalnog staranja vrši poslove koji se *inter alia* odnose na: „pripremanje, planiranje, izradu i izvršenje budžeta Crne Gore“ „fiskalni uticaj“, te „izvršenje, izmjenu i procjenu budžeta uz analizu zahtjeva potrošačkih jedinica i vanbudžetskih fondova za dodjelu budžetskih sredstava i predlaganje njihovih izmjena“. Analiza gore navedenih relevantnih odredbi sugeriše da su ovlašćenja Ministarstva na osnovu člana 32a Zakona o NVO koja se odnose na davanje obavezujućeg mišljena u pogledu visine planiranih sredstava u koliziji sa članom 6. Uredbe i nadležnostima Ministarstva finansija i socijalnog staranja.

Identifikovani problemi u primjeni kombinovanog modela budžetskog finansiranja, kao i planirano uvođenje integrisanog modela budžetskog planiranja i programiranja, dodatno ukazuju na potrebu da se razmotri uvođenja čisto decentalizovanog modela finansiranja, u skladu sa dobrom evropskom praksom (Dodatak 1.). U tom smislu, Analiza koja je objavljena 2019. godine identifikuje niz institucionalnih problema u primjeni centralizovanog aspekta kombinovanog modela budžetskog finansiranja (Poglavlje 2, Tabela 1., pod 1): utvrđivanje prioritetnih oblasti), dok Analiza koja je objavljena 2021 godine predlaže da sva nadležna ministarstva, a ne samo Ministarstvo javne uprave digitalnog društva i medija, imaju ovlašćenja za izbor nezavisnih procjenjivača (Poglavlje 3, Tabela 2.).

**5.3. Izbor optimalnog pravnog instrumenta budžetsko finansiranje programa i projekata NVO**

Pored značajnih izmjena Zakona, opcija koju je svakako trebalo analizirati jeste bliže uređenje ovog pitanja podzakonskim aktom - uredbom. Naime, Zakon o NVO pripada grupi tzv. statusnih zakona kojim se uređuje pravni položaj privatno-pravnih lica, a kojim se prevashodno uređuju statusna pitanja od značaja za njihov pravni položaj i djelovanje: upis u registar, unutrašnja organizacija, način sticanja imovine, statusne promjene i prestanak, prije nego način njihovog budžetskog finansiranja. Na ovo upućuje i preovlađujuća regionalna praksa u regulisanju budžetskog finansiranja NVO (Slovenija, BiH, Srbija, Sjeverna Makedonija, Kosovo). Izmjene Zakona o NVO, u dijelu u kojem se uređuje budžetsko finansiranje programa i projekata NVO, u značajnoj mjeri su promijenili sam karakter Zakona. Tako se budžetsko finansiranje programa i projekata NVO detaljno uređuje u 14 članova Zakona – što je više od ukupnog broja članova (11) kojim se uređuje osnivanja i upis u registar NVO, iako su osnivanje i upis u register, a ne budžetsko finansiranje, pitanja koja se prevashodno uređuju statusnim zakonom.

Sistemski problem sa izborom pogrešnog pravnog instrumenta za regulisanje budžetskog finansiranja programa i projekata NVO imaju i značajne praktične posljedice, jer se uočeni nedostaci u primjeni modela koje zahtjevaju pravnu intervenciju, čak kada se i radi o manjim, ali nužnim, izmjenama, mogu otkloniti samo u proceduri propisanoj za izmjene i dopune zakona. Ovim se nepotrebno i značajno povećavaju ukupni troškovi primjene modela (duga procedura za prippemanje i usvajanje predloga izmjena i dopuna, neizvjestan ishod rasprave u skupštini, naročito u slučajevima koalicione vlade, ili kada vlada ima tanku većinu, rizik odlaganja rasprave u skupštini, zbog raspisivanje redovnih ili vanrednih parlamentarnih izbora, rizik da prioritet nove vlade neće biti usvjanje predloženih izmjena, itd).

Imajući u vidu prethodno, očigledne su sistemske i praktične prednosti bližeg uređenja budžetskog finansiranja programa i projekata NVO podzakonskim aktom, koji donosi Vlada, a na Skupština.

**5.4. Kritična pojedinačna pitanja budžetskog finansiranja programa i projekata NVO: dva primjera.**

**5.4.1. Nezavisni procjenjivači**

Zakon o NVO propisuju da bodovanje svakog predloženog projekta i programa NVO vrše dva nezavisna procjenjivača sa liste koju, na osnovu javnog poziva, utvrđuje Ministarstvo javne uprave (čl. 32đ). U Obrazloženju predloga Izmjena i dopuna Zakona o NVO navodi se da je razlog uvođenje nezavisnih procjenjivača “spoljna ekspertiza i bolji odabir podržanih projekata, odnosno programa”. Međutim, uvođenje obaveze angažovanja dva nezavisna procjenjivača za *svaki projekat* koji raspisuje resorno ministarstvo, *nezavisno od maksimalne vrijednosti sredstava* koje se mogu dodijeliti po odobrenom projektu, kao i uočeni problemi u primjeni zakonskih odredbei o nezavisnim procjenivačima*,*  ukazuje da se radi o rješenju koje nameće značajne troškove i rizike, u odnosu na prepoznatu korist. Naime, Analiza iz 2019. godine ukazuje na problem sa restriktivnim kriterijumima za izbor nezavisnih procjenjivača, te predlaže ublažavanje ovih kriterijuma, iako je osnovni cilj uvođenja ovog insituta bila „spoljna ekspertiza“ (Tabela 2.), dok Analiza iz 2021. godine sugeriše da je potrebno odrediti limit nezavisnim procjenjivačima kada je u pitanju ova pozicija, odnosno ne dozvoliti da isti procjenjivači budu angažovani dvije ili više godina zaredom, kao što je to sada slučaj (Tabela 3.). U odgovorima organa državne uprave na Upitnik takođe se navode problemi sa neadekvatnim kriterijumima za nezavisne procjenjivača (Tabela 1.), ali i malim brojem kompetentnih nezavisnih procjenjivača u Crnoj Gori, kao i nedoumice u pogledu toga ko je ovlašćen za izbor nezavisnih procjenivača (starješina organa uprave ili Komisija, uz saglasnost starješine organa uprave). Komenatari koji se navode u Izvještaju o obavljenom konsultovanju zainteresovane javnosti povodom pripreme nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama (u daljem tekstu: *Izvještaj o konsultacijama*) sugerišu nedostatak kompetencija nezavisnih procjenivača da ocjenjuju projekte čiji su nosioci Organizacija osoba sa invaliditetom (OOSI),[[41]](#footnote-41) i dopunu kriterijuma za imenovanje nezavisnih procjenivača (čl. 32đ Zakona).[[42]](#footnote-42)

Problemi vezani za nezavisne procjenjivače sugerišu da je ovaj institut uveden:

1) Bez adekvatne procjene stanja u ovoj oblasti, a naročito ukupnih troškova i ljudskih kapaciteta za primjenu ovog instituta, kao i analize upravljanja rizikom potencijalnog konflikta interesa, imajući u vidu malu ciljnu grupu koja bi mogla obavljati ovaj posao i njihovu potencijalnu povezanost sa NVO sektorom;

2) Bez analize drugih opcija, a naročit a) opcije jačanja kapaciteta državne uprave za budžetsko finansiranje programa i projekata NVO, u okviru jačanja kapacita za budžetsko planiranje i programiranje. Naime, prema podacima Ministarstva finansija za 2020.godine u državnoj upravi bilo je 42.193. zaposlenih (ministarstva, uprave, agencije, ustanove, bez državnih preduzeća), Imajući u vidu toliki broj zapošljenih, postoji potreba da se ovaj ljudski kapital optimalno stavi u funkciju planiranja i primjene javnih politika u nadležnosti državne uprave, prije nego da se ograničeni javni resursi troše za angažovanje spoljnih konsultanata-procjenjivača, čak i kada je to angažovanje bez opipljive koristi; b) opcije angažovanja nezavisnih procjenjivača samo za *projekte veće vrijednosti*. Razmatranje ovih opcija od značaja je za ukupno sagledavanje koristi, troškova i rizika vezanih za institut nezavisnog procjenjivača i veću efikasnost modela budžetskog finansiranja NVO.[[43]](#footnote-43)

**5.4.1. Komisija za raspodjelu sredstava**

Zakon o NVO propisuje da o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa NVO u određenoj prioritetnoj oblasti odlučuje komisija za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama koju obrazuje organ državne uprave nadležan za tu oblast, a koju čine predsjednik i dva člana, od kojih su predsjednik i jedan član državni službenici u nadležnom organu državne uprave, a drugi član *predstavnik nevladinih organizacija koje djeluju u određenoj prioritetnoj oblasti od javnog interesa.* Izbor predstavnika nevladinih organizacija u komisiju vrši se u skladu sa aktom Vlade kojim se uređuje izbor predstavnika nevladinih organizacija u radne grupe i druga radna tijela koje obrazuju organi državne uprave.(čl. 32.b.). Komentari u *Izvještaju o konsultacijama* sugerišu da je rad Komisije potrebno bliže urediti Zakonom ili podzakonskim aktom, uključujući period imenovanja članova Komisije i pravila o sukobu interesa.[[44]](#footnote-44)

Zakonske odredbe o sastavu komisije za raspodjelu sredstava ukazuju da je ovo riješenje uvedeno bez odgovarajuće procjene rizika i upravljanja rizikom koji se vezuje za primjenju ovog riješenja. U tom smislu, posebno treba imati u vidu da:

1) Uredba o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i stategija ("Službeni list Crne Gore", br. 041/18 od 28.06.2018) propisuje generalno restriktivne uslove za predlaganje predstavnika NVO u radna tijela organa države uprave (čl. 4-7. Uredbe) i stoga ne predstavlja pogodan instrument za imenovanje spoljnih članova Komisije za raspodjelu sredstava.

2) Uredba ne uređuje situaciju kada se na konkurs za izbor predstavnika NVO u komisiju nije javio ni jedan kandidat koji ispunjava propisane formalno-pravne uslove (čl. 3, 5, 6, 8, 9, Uredbe).

3) Starješina organa uprave zapravo ne odlučuje o imenovanju predstavnika NVO u Komisiju već je obavezan da imenuje onog predstavnika koji je dobio *najviše glasova od strane NVO*, nezavisno od toga da li se radi o licu koje ima *najbolje kvalifikacije*; ovu mogućnost starješina organa državne uprave ima samo u slučaju kada su dva ili više prijavljenih lica dobila isti broj glasova (čl. 9. Uredbe).

4) Predstavnik NVO nije formalno pravno obavezan da podnese izjavu o nepostojanju konflikta interesa za rad u Komisiji, zbog mogućeg uticaja člana Komisije ispred NVO, a vezano za projekte NVO koji su ga podržali (čl. 7. Uredbe). S tim u vezi, u Analizi koja je objavljena 2021. godine ističe se da je:”neophodno je preispitati ulogu predstavnika/ce nevladinih organizacija u komisijama za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama, budući da se dovodi u pitanje povezanost predstavnika/ce NVO i organizacija koje su podržali njihovu kandidaturu, a koje su dobile sredstva za projekte u okviru tog poziva” (Tabela 2.)

5) Predstavnik NVO ne učestvuje u radu Komisije samostalno, u ličnom svojstvu, već kao predstavnik NVO, što implicira da u radu Komisije generalno zastupa stavove i opredjeljenja NVO koje su ga predložile (čl. 7. Uredbe).

6) Predstavnik NVO može biti samo lice koje, između ostalog, ima *prebivalište* u Crnoj Gori, čime se neopravdano, bez stvarne koristi, sužava potencijalni broj lica koji mogu kvalifikovano obavljati poslove člana komisije (čl. 5. st. 2. Uredbe).

Restriktivne kriterijume za izbor predstavnika NVO u Komisiju treba posmatrati u svijetlu činjenice da za njihov rad nije propisana naknada. Ovo dodatno ukazuje na potrebu da izbor spoljnog člana Komisije treba otvoriti i za druga kvalifikovana lica koja su spremna *pro bono* učestvovati u radu Komisije: predstavnike akademske zajednice, nezavisne konsultante, itd.

**6. Druge odredbe Zakona o NVO: upis u registar**

Član 18a Zakona proposuje: “Upis nevladine organizacije u odgovarajući registar iz člana 14 ovog zakona odbiće se ako su statutom nevladine organizacije utvrđeni ciljevi koji su *u suprotnosti sa Ustavom ili zakonom*. Protiv rješenja iz stava 1 ovog člana, može se podnijeti tužba Upravnom sudu Crne Gore” (kurzivi autora). Saglasno čl. 14. Zakona: “Registar udruženja, registar fondacija i registar stranih organizacija u pisanoj i elektronskoj formi vodi organ državne uprave nadležan za poslove uprave (u daljem tekstu: Ministarstvo)“.

Odredbe člana 18a Zakona o NVO otvaraju dvostruko pitanje njihove ustavnosti, naročito kada je riječ o nevladinim udruženjima odnosno zaštiti slobodi udruživanja koju jemči Ustav i Evropska konvencija o ljudskim pravima (Konvencija). Naime, Ustav Crne Gore u članu 10.  (Granice slobode) izričito propisuje: "U Crnoj Gori slobodno je sve što Ustavom i zakonom *nije zabranjeno*" (kurzivi autora). Imajući u vidu ovu ustavnu odredbe, član 18a sužava granice slobode udruživanja bez temelja u Ustavu, pa je samim tim protivustavan.

Pored toga, saglasnost člana 18a Zakona sa Ustavom sporna je u pogledu nadležnosti Ministarstva odnosno Upravnog suda da odlučuju o ustavnosti zahtjeva za upis u Registar nevladinih udruženja. Naime, član. 11. stav 1. Ustava propisuje da je vlast, bez izuzetaka, uređena po načelu podjele vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku, dok stav 3. istog člana propisuje da ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud (a ne organi izvršne vlasti, niti Upravni sud). Dodatno, član 149. st. 1. tačka 6)  propisuje da Ustavni sud odlučuje  o *zabrani*rada političke partije ili *nevladine organizacije*. U svijetlu člana 11. stav 1. i 3. Ustava, član 149. st. 1. tačka 6) jedino se može tumačiti tako da Ustavni sud ima isključivu  nadležnost da odlučjuju o zabrani rada NVO  -  uključujući i donošenje odluke, u postupku upisa u registar, da li su ciljevi NVO zabranjeni Ustavom i zakonom.

Iz prethodno navednih razloga, u srbijanskom Zakonu o udruženjima (čl. 31.) registarsko tijelo nema pravo odlučivanja u prvom stepenu o ustavnosti ciljeva udruženja, već u tom slučaju privremeno prekida postupak upisa u registar i predmet referira Ustavnom sudu. Zavisno od odluke Ustavnog suda, upis u registar se nastavlja, odnosno izdaje se riješenje o upisu (ukoliko je Sud ocjenio da su ciljevi udruženja u skladu sa Ustavom), ili se donosi riješenje kojim se odbija upis u registar, saglasno odluci Ustavnog suda.

**7. Predlog osnovnih polazišta za pripremu Informacije o primjeni Zakona o NVO i prijedlozi za reformu**

1) Procesna i druga pitanja u vezi budžetskog finansiranja programa i projekata NVO izmjestiti iz Zakona o NVO i bliže urediti podakonskim aktom, odnosno uredbom (poglavlje 5.3.) – **čl 32b; 32v; 32g; 32d; 32e; 32ž; 32z; 32i; 32k Zakona.**

2) Imajući u vidu načela i principe budžetskog planiranja i programiranja, te činjenicu da je upitna nadležnost Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija (Ministarstvo) i da koordinira utvrđivanje prioriteta budžetskog finansiranja programa i projekata od strane drugih resornih ministarstava, a naročito da ocjenjuje opravdanost planiranih sredstava za ovu namjene, nužno je razmotriti opciju zamjene mješovitog modela sa čisto decentralizovanim modelom budžetskog finansiranja programa i projekata NVO, u skaldu sa načelima fiskalne odgovornosti i daljom reformom budžetskog planiranja i programiranja, kao i dobrom evropskom praksom (poglavlje 5.2; Dodatak 2) –  **čl. 32a i 32j, 32j, Zakona.** U slučaju da se zadrži postojeći mješoviti model, nužne su dodatne vertikalne konsultacije, kako bi se osiguralo da ovlašćenja Ministarstva za procjenu visine odobrenih sredstava nijesu u koliziji sa ovlašćenjima ministarstva nadležnog za finansije i ukupnim integrisanim sistemom planiranja i budžetiranja u skladu sa javnim politikama.

3) U vezi sa prethodnim, postoji potreba da se sistem planiranja i izvršenja budžeta koji se odnosi na programe i projekte NVO u potpunosti inkorporira u sistem *integrisanog procesa planiranja i budžetiranja u skladu sa javnim politikama*, koji je u pripremi. Imajući u vidu uočene probleme sa konceptom procentualnog budžetskog finansiranja (poglavlje 5.1.), kao i predlog Fiskalne strategije 2021-2024[[45]](#footnote-45), nužne su dodatne konsultacije sa Ministarstvom finansija i socijalnog staranja o opravdanosti ovog modela - **čl. 32. Zakona.**

4) Nužne su izmjene u u konceptu nezavisnih procjenjivača i sastavu komisije za raspodjelu sredstava – nužno je ova pitanja urediti uredbom prije nego Zakonnom (poglavlje 5.4.) - **čl. 32đ**; **32b, 44, 44a Zakona**

5) Usaglasiti odredbe Zakona o dopuštenim ciljevima NVO i upisu u Registar nevladinih udruženja i Registar nevladinih fondacija sa Ustavom (poglavlje 6.) - **čl.** **18a Zakona**

6) U procesu izrade izmjena ili novog Zakona o NVO i podzakonskog akta voditi računa o komentarima NVO objedinjenim u *Izvještaju o obavljenom konsultovanju zainteresovane javnosti povodom pripreme nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama, kao i o drugim relevatnim komentarima i analazama kojji su predstavljeni i ovom dokumentu*

**DODATAK 1: Ključni problemi identifikovani u Zakonu o NVO**

|  |  |
| --- | --- |
| **Opšti opis problema** | **Predlog riješenja:** |
| 1) Zakon ekstenzivno uređuje pitanje budžetskog finansiranja NVO iako se radi o statusno-pravnom zakonu koji prevashodno treba da uredi pitanja od značaja za osnivanje, upis u registar, unutrašnju organizaciju i prestanak NVO. | Pitanja koja se tiču budžetskog finansiranja programa i projekata NVO prevashodno urediti podzakonskim aktom. |
| 2) Zakon propisuje tzv kombinovani model budžetskog finansiranja programa i projekata NVO, iako je upitna nadležnost Ministarstvo za javnu upravu, digitalizaciju i medije (Ministarstvo) da koordinira proces planiranja budžetskih sredstava za programe i projekta NVO od strane drugih resornih ministarstava, uključujći i visinu planiranih sredstava | Razmotriti mogućnost uvođenja čisto decentralizovanog modela budžetskog finansiranja, u skladu sa načelom fiskalne odogovrnosti, obavezama budžetskih potrošača u planiranju i izvršenju budžeta i dobrom evropskom praksom (Dodatak 2.). Alternativno, u slučaju da se zadrži kombinovani model, osigurati da nadležnosti Ministarstva u ovom modelu korespondiraju sa nadležnostima ministarstva zaduženog za finansije. |
| 3) Zakonom propisani procentualni iznosi za budžetsko finansiranje progama i projekata NVO, iako se radi o pitanjima koja su imanentno predmet ragulisanja zakona o budžetu, te stoga odredbe Zakona o NVO ne obavezuju zakon o budžetu. | Obaviti dodatne konsultacije sa Ministarstvom finansija o opravdanosti ovog modela, imajući u vidu njegove ključne nedostatke elaborirane u Polaznim osnovama, zbog kojih ovaj model nije zaživeo, kao i činjenicu da se radi o jedinstvenom (*sui generis*) modelu koji se ne primjenjuje ni u jednoj zemlji članici EU (Dodatak 2.), niti u zemljama regiona. |
| 4) Institut nezavisnih procenjivača obavezan u postupku evaluacije svih pristiglih projekata, nezavisno od njegove vrijednosti, suprotno načelu proporcionalnosti. | Preispitati opravdanost pravila o obaveznom angažovanju 2 nezavisna procjenjivača za svaki projekat, nezavisno od njegove novčane vrijednosti, kao i kriterijume za nezavisne procjenjivače, uzimajući u obzir rezultate Upitnika, analize o primjeni Zakona o NVO i pristigle komentare iz javne rasprave o primjeni Zakona. |
| 5) Članstvo u Komisiji za raspodjelu sredstava predstavnika NVO koja djeluje u oblastima u kojoj se vrši raspodjela budžetskih sredstava povezano sa značajnim rizikom sukoba interesa, bez prepoznate koristi od ovog članstva. | Preispitati opravdanost članstva predstavnika NVO u Komisiji za raspodjelu sredstava, kao i primjenu Uredbe o učešću predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave na članstvo NVO predstavnika u Komisiji, |
| 6) Registarsko tijelo, u postupku upisa u Registar, ocjenjuje ustavnost ciljeva NVO, iako se radi o pitanju koje je u isključivoj nadležnosti Ustavnog suda. | Uskladiti odredbe Zakona o NVO o dopuštenim ciljevima NVO i upisu u registar sa odredbama Ustava. |

**DODATAK 2: Raspodjela budžetskih sredstava za programa i projekte NVO u zemljama članicama EU: ilustrativni pregled**[[46]](#footnote-46)

|  |  |
| --- | --- |
| **Zemlja:** | **Način regulisanja budžetskog finansiranja:** |
| Hrvatska | Decentralizovani model budžetskog finansiranja od strane resornih ministarstava, sa značajnom koordinacionom ulogom Vladinog Ureda za udruge; pravni okvir prevashodno uređuje procesna pitanja u vezi planiranja i dodjele budžetskih sredstava i ne propisuje minalni procentualni iznos budžetskog finansiranja NVO. |
| Savezna Republika Njemačka | Decentralizovani model budžetskog finansiranja od strane resornih ministarstava; budžetsko finansiranje prevashodno usmjereno na oblast socijale i zdravstva, na osnovu ugovora o pružanju usluga; pravni okvir ne propisuje minalni procentualni iznos budžetskog finansiranja NVO. |
| Češka Republika | Decentralizovni model budžetskog finansiranja od strane resornih ministarstava, ali i javnh fondacija; pravni okvir ne propisuje minalni procentualni iznos budžetskog finansiranja NVO. |
| Irska | Decentralizovani model budžetskog finansiranja od strane resornih ministarstava; pravni okvir ne propisuje minalni procentualni iznos budžetskog finansiranja NVO. |
| Estonia | Decentralizovani model budžetskog finansiranja od strane resornih ministarstava i Nacionalne fondacije; pravni okvir ne propisuje minalni procentualni iznos budžetskog finansiranja NVO. |
| Slovenia | Decentraiizovani model budžetskog finansiranja od strane resornih ministarstava i drugih nezavisnih budžetskih potrošača (javne agencije, fondovi i ustanove); pravni okvir ne propisuje minalni procentualni iznos budžetskog finansiranja NVO. |

**DODATAK 3: Komentari/preporuke članova Radne grupe koje treba uzeti u obzir prilikom pripreme izmjena i dopuna Zakona o NVO i podzakonskog akata**

Bliže urediti i definisati sastav, nadležnost i odgovornost komisije za raspodjelu sredstava NVO, uključujući i pitanje potencijalnog sukoba interesa državnih službenika koji su imenovani u komisiju.

Precizirati rokove u kojem su komisija/nadležno ministarstvo obavezni da donesu odluku o raspodjeli sredstava.

Preispitati kriterijume za imenovanje nezavisnih procjenjivača.

Omogućiti suštinsku nezavisnost procjenjivača, tako što nezavisni procjenjivači ne mogu biti lica iz NVO sektora i drugog organa državne uprave.

Detaljnije urediti izjavu o potencijalnom sukobu interesa nezavisnih procjenjivača, uključujući i adekvatnu zaštitu prava intelektualne svojine projekta koji ocjenjuju nezavisni procjenjivači.

Preispitati riješenje po kojem nezavisne procjenjivače imenuje samo Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija.

Detaljnije urediti ugovor o pružanju usluga sa nezavisnim procjenjivačem, uključujući rok u kojem je obavezan da izvrši procjenu projekta.

Uspostaviti efikasan režim kontrole tzv. višestrukog finansiranja istog projekta.

Unaprijediti sistem bodovanja, monitoringa i evaluacije projekata, obezbjediti odgovarajuću softversku podršku.

U vezi sa prethodnim, voditi računa da projektne aktivnosti, koje se trenutno ne boduju, nose najveći broj bodova; trenutno se boduje samo povezanost aktivnosti sa budžetom.

Razmisliti o uvođenju dvije kategorije finasiranja NVO: **Kategorija A** (koja bi obuhvatala organizacije koje su tek registrovane, koje nemaju iskustva u relizaciji projekata i sl.) i koja bi na svakom konkursu mogla da aplicira sa projektima do iznosa koii niie veći od 5.000 evra. Ove organizacije bi tek nakon dvije godine (od godine osnovanja) uz opravdanost sredstava i vidljivost rezultata projekta , sticale mogućnost da apliciraju u drugu kategoriju. Za ovu kategoriju nevladinih organizacija, trebalo bi opredijeliti oko 10% ukupnih sredstava planiranih za NVO u toj tekućoj godini.

**Kategorija B** (koja bi obuhvatala NVO koje postoje duže od dvije godine, koje imaju iskustva u relizaciji projekata i sl.) mogle bi da apliciraju na konkursima čija vrijednost projekta iznosi preko 5.000 evra, ali ne i u kategoriju A (što bi bila ključna razlika).

Unaprijediti transparentnost procesa konkurisanja, propisivanjem obaveze objavljivanja finalne sektorske analize, nacrta ugovora, obrasca prijave, obrasca za ocjenu kvaliteta projekta, obrasca za narativne i finansijske izvještaje i svih drugih relevantnih dokumenta.

Propisati rok za objavljivanje odluka o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa NVO, i to najviše od 60 ili 90 dana od dana isteka roka za dostavljanje projektnih predloga – i preispitati dužinu svih drugih rokova vezanih za postupak budžetskog finansiranja NVO.

Detaljnije urediti obavezu izvještavanja NVO prema javnosti o realizaciji projekata koji se finansiraju iz državnog budžeta i uvesti obavezno vrednovanje projekta od same NVO koja je realizovala projekat.”

Ovo treba razlikovati u odnosu na izvještavanje prema Ministarstvu. Ovo je jako važno iz razloga transparentnosti, a obaveza vrednovanja projekta bi doprinijela da NVO koja realizuje projekat ostvari još bolje rezultat.

Propisati režim čuvanju projekata NVO koji nijesu finansirani (predati su Komisiji ali nijesu Odlukom određeni za finansiranje).

1. UK Civil Society Almanac 2021, NCVO, <https://beta.ncvo.org.uk/ncvo-publications/uk-civil-society-almanac-2021/financials/>. [↑](#footnote-ref-1)
2. 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-2)
3. NVO sektor: dejstva in številke, CNVOS, <https://www.cnvos.si/nvo-sektor-dejstva-stevilke/javno-financiranje-zbirni-podatki/>. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ovaj iznos uključuje 4.502.213,07 evra, koliko je raspodeljeno u skladu sa Zakonom o nevladinim organizacijama, 1.583.608,34 evra koje su raspodelili vladni organi po drugim zakonskim osnovama i 586.674,64 evra, raspodeljeno po programima aktivne politike zapošljavanja sa strane Zavoda za zapošljavanje. [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://europa.ba/wp-content/uploads/2016/12/Guidelines-for-EU-support-to-civil-society-in-enlargement-countries-2014-2020.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2016 Communication on EU Enlargement Policy, Brussels, 9.11.2016 COM(2016) 715 final, str. 2. Vidjeti takođe poglavlje 1 Smjernica (Civilno društvo i participativna demokratija), u kojem se navodi da civilno društvo ima značajnu ulogu u promovisanju i zaštiti vrijednosti na kojima se zasniva EU – a koje su sastavni dio političkih kriterijuma za članstvo u EU (čl. 49. Sporazuma o Evropskoj uniji). [↑](#footnote-ref-6)
7. European Commission, Montenegro 2021 Report, Strasbourg, 19.10.2021 SWD( 2021) 293 final/2, str. 13-14, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/montenegro-report-2021_en> [↑](#footnote-ref-7)
8. Analitički izvještaj o finansiranju projekata NVO u 2020. godini, MJUDDM, decembar 2021. [↑](#footnote-ref-8)
9. Analiza efekata primjene Zakona o nevladinim organizacijama u odnosu na nove standarde finansiranja projekata i programa NVO (2019) i Analiza finansiranja nevladinih organizacija iz državnog budžeta u 2020. godini [↑](#footnote-ref-9)
10. Npr. davanje strukturiranog i preciznog odgovora MJU svakom ministarstvu na sadržaj prijedloga sektorskih analiza jedinstvena je praksa koja dugoročno unaprjeđuje kvalitet strateškog planiranja i koordinacije politike finansiranja projekata i programa NVO; 4) Konsultacije sa NVO o nacrtima sektorskih analiza podiže svijest među NVO-ima i u javnosti o važnosti povezivanja programa NVO sa strateškim ciljevima Vlade u oblastima relevantnim za društveni i ekonomski razvoj; 5) Objavljivanje sadržaja nacrta sektorskih analiza unaprjeđuje transparentnost planiranja finansijskih podrški i može građanima i medijima bolje približiti razloge izdvajanja budžetskih sredstava za NVO. [↑](#footnote-ref-10)
11. Izvori: ECNL; *Standards and Good Practices for Public Funding of Civil Society Organisations*, TUSEV, June 2020, <https://ecnl.org/publications/standards-and-good-practices-public-funding-civil-society-organisations>; Goran Forbici, Monika Kostanjevec, *Comparative Analysis of System of Public Funding of Civil Society Organisations*, CNVOS, 2016, <https://mcms.mk/images/docs/2016/comparative-analysis-of-systems-of-public-funding-of-csos.pdf>. Dragan Golubović, Katerina Hadži Miceva, *Public funding of civil society organisations – Good practices in the European Union and the Western Balkans*, TACSO Montenegro, January 2011, https://www.icnl.org/post/assessment-and-monitoring/public-funding-for-civil-society-organizations [↑](#footnote-ref-11)
12. Pripremio prof. dr Dragan Golubović, stalni član Savjeta eksperata za neprofitno pravo Savjeta Evrope (<https://rm.coe.int/expert-council-2018-biographies-en/16808b4eab>). [↑](#footnote-ref-12)
13. Ministarstvo javne uprave, Riješenja o formiranju Radne grupe za izradu informacije o primjeni Zakona o nevladinim organizacijama br. 01-078/20-2631 od 09. 06. 2020. godine; Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, Riješenje br. 01-078/20-2631/3 od 31. 05. 2021. godine, o izmjeni Riješenja o formiranju Radne grupe za izradu informacije o primjeni Zakona o nevladinim organizacijama br. 01-078/20-2631 od 09. 06. 2020. godine, i br. 01/078/20-2631/12, od 16. 06. 2020. godine. [↑](#footnote-ref-13)
14. Čl. 33. i 40. Poslovnika Vlade Crne Gore (“Sl. list CG”, br. 062/18). Obrazac Izvještaja o sprovedenoj analizi uticaja propisa [↑](#footnote-ref-14)
15. Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, br. 01/040/21-2080, od 12. 05. 2021. godine [↑](#footnote-ref-15)
16. Odgovore na upitnik dostavilo je Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo kulture, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Ministarstvo sporta, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove. [↑](#footnote-ref-16)
17. Autor Igor Vidačak, pripremljeno u okviru projekta: *Tehnička podrška razvoju institucionalnih mehanizama saradnje Vlade i NVO,* EuropeAid/137028/DH/SER/ME, Podgorica, juni 2019. godine. [↑](#footnote-ref-17)
18. U metodologiji izradi ove analize i preporuka korišteni su rezultati upitnika među članovima komisija za finansiranje projekata i programa NVO i nezavisnim procjenjivačima, dostupni sekundarni izvori o primjeni novog sistema finansiranja (izvještaji s obuka, informacije, članci), dokumenti o komparativnim iskustvima i praksama zemalja u regiji (ponajprije Hrvatske) te saznanja samog autora Analize kroz pružanje direktne podrške nadležnim ministarstvima u primjeni novih standarda finansiranja u okviru gore navedenog projekta tehničke pomoći EU, Analiza, str. 2-3. [↑](#footnote-ref-18)
19. U **pozitivne efekte** izmjene Zakona o NVO, kada je riječ o postupku pogramiranja i utvrđivanja prioritetnih oblasti, u Analizi se navodi: 1) Ministarstvo javne uprave (MJU) unaprijedila kapacitete za strateško planiranje prioriteta za finansiranje projekata i programa NVO u svojim resorima; 2) MJU izgradilo kapacitete za koordinaciju procesa programiranja prioriteta za finansiranje projekata i programa NVO; 3) Davanje strukturiranog i preciznog odgovora MJU svakom ministarstvu na sadržaj prijedloga sektorskih analiza jedinstvena je praksa koja dugoročno unaprjeđuje kvalitet strateškog planiranja i koordinacije politike finansiranja projekata i programa NVO; 4) Konsultacije sa NVO o nacrtima sektorskih analiza podiže svijest među NVO-ima i u javnosti o važnosti povezivanja programa NVO sa strateškim ciljevima Vlade u oblastima relevantnim za društveni i ekonomski razvoj; 5) Objavljivanje sadržaja nacrta sektorskih analiza unaprjeđuje transparentnost planiranja finansijskih podrški i može građanima i medijima bolje približiti razloge izdvajanja budžetskih sredstava za NVO. [↑](#footnote-ref-19)
20. U **pozitivne efekte** izmjene Zakona o NVO, kada je riječ o Komisiji za raspodjelu sredstava, u Analizi se navodi: 1) Sve veći broj državnih službenika imenovanih u komisije upoznat je sa standardima sprovođenje javnih konkursa za finansiranje projekata i programa NVO koji su utvrđeni Zakonom i podzakonskim aktima te detaljno pojašnjeni Priručnikom; 2) Rad državnih službenika u komisijama za raspodjelu sredstva dobra je priprema za slične odgovornosti u sistemu indirektnog upravljanja fondovima EU u Crnoj Gori; 3) Uključenost predstavnika NVO u komisije doprinosi kvalitetu vanjskog nadzora nad postupanjem ministarstava u raspodjeli sredstava, ali i objektivnijoj procjeni kvaliteta rada nezavisnih procjenjivača. [↑](#footnote-ref-20)
21. U **pozitivne efekte** izmjene Zakona o NVO, kada je riječ o nezavisnim procjenjivačima, u Analizi se navodi: 1) Angažman vanjskih procjenjivača povećava objektivnost i nepristranost prilikom ocjene prijavljenih projekata NVO i smanjuje mogućnost arbitrarnih odluka komisije odnosno ministara/ rukovodećih službenika u sastavljanju rang liste za finansiranje projekata; 2) Restriktivni kriterijumi koje moraju zadovoljiti nezavisni procjenjivači smanjuju prostor za sukob interesa u procjeni projekata NVO; 3) Javno objavljivanje liste nezavisnih procjenjivača omogućuje nadzor javnosti nad mogućim sukobom interesa pojedinih procjenjivača odnosno stvarnim ispunjavanjem utvrđenih kriterijuma; 4) Unaprijed poznati jasni kriterijumi za bodovanje, kao i smjernice za nezavisne procjenjivače s pojašnjenjima načina bodovanja svakog od kriterijuma, olakšava posao procjenjivačima kao i članovima komisija; 5) Postojanje unaprijed propisane naknade za rad procjenjivač pruža dodatni podsticaj za angažman i uredno ispunjavanje ugovornih obaveza. [↑](#footnote-ref-21)
22. Autor Bojana Knežević, izdavač: Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO), Podgorica, 2021, <https://crnvo.me/wp-content/uploads/2021/05/Analiza-2020.pdf> [↑](#footnote-ref-22)
23. <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d> Videti takođe Venice Commission, OSCE/ODHIR, JOINT GUIDELINES ON FREEDOM OF ASSOCIATION, CDL-AD(2014)046 Or. Engl., Study no. 706/2012 OSCE/ODIHR Legis-Nr: GDL-FOASS/263/2014, Strasbourg, Warsaw, 17 December 2014, str. 15, u kojoj se budžetsko finansiranje programa i projekata udruženja ne navodi kao osnovno pravo koje se jemči udruženju, <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e>. [↑](#footnote-ref-23)
24. <https://europa.ba/wp-content/uploads/2016/12/Guidelines-for-EU-support-to-civil-society-in-enlargement-countries-2014-2020.pdf> [↑](#footnote-ref-24)
25. European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2016 Communication on EU Enlargement Policy, Brussels, 9.11.2016 COM(2016) 715 final, str. 2. Vidjeti takođe poglavlje 1 Smjernica (Civilno društvo i participativna demokratija), u kojem se navodi da civilno društvo ima značajnu ulogu u promovisanju i zaštiti vrijednosti na kojima se zasniva EU – a koje su sastavni dio političkih kriterijuma za članstvo u EU (čl. 49. Sporazuma o Evropskoj uniji). [↑](#footnote-ref-25)
26. European Commission, Montenegro 2021 Report, Strasbourg, 19.10.2021 SWD(2021) 293 final/2, str. 13-14, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/montenegro-report-2021_en> [↑](#footnote-ref-26)
27. <https://tacso.eu/guidelines-for-eu-support-to-civil-society-in-the-enlargement-region-2021-2027-country-consultations-stage-background-information> [↑](#footnote-ref-27)
28. Guidelines for EU Support to Civil Society in Enlargement Region, 2021-2027, First draft, str. (“links”), 6-7 (Objective 2: *An enabling financial environment, which supports sustainability of CSOs, and ensures CSOs are adequately funded*), <http://tacso.eu/wp-content/uploads/2020/12/Guidelines-for-EU-Support-to-CS-2021-2027-result-framework1stdraft.pdf>, pristupljeno 8. 06. 2021. [↑](#footnote-ref-28)
29. OECD (2020), *Taxation and Philanthropy, OECD Tax Policy Studies*, No. 27, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/df434a77-en>, str. 8. [↑](#footnote-ref-29)
30. *Preporuka CM/Rec(2007)14 Komiteta Ministara državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi,* Preambula, str. 5-6. [↑](#footnote-ref-30)
31. Kada je riječ o **indirektnoj podršci finansijskoj održivosti NVO,** treba napomenuti da je izmjenama Zakona o porezu na dohodak građana iz 2011. godine (“Službeni list Crne Gore", br. 059/21.) u Crnoj Gori u velikoj mjeri zaokružen **podsticajni poreski okvir za davanja fizičkih i pravniih lica u opštekorisne svrhe.**  Kako se navodi *u Strategiji unaprjeđenja podsticajnog okvira za djelovanje nevladnih organizacija 2018-2020*: „analiza finansijskih izvještaja pravnih lica za 2015. godinu ukazuje da **ukupan potencijal za davanja iz godišnjih prihoda privrednih društava u definisanim oblastima od javnog interesa koji se priznaju kao rashod iznosi 195,6 miliona eura“** (str. 16.) Na drugoj strani, prema podacima Instituta Alternativa, u **poslednjih sedam godina oko 30 miliona eura raspodijeljeno NVO iz budžeta**, bez procjene efekata ovih tih projekata (<http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/341982/potrebni-napori-da-se-poboljsa-saradnja-vlade-i-nvo.html>). Iz ovoga slijedi da je **potencijal za *godišnja* *davanja fizičkih i pravnih lica poreskih obveznika* u opštekorisne svrhe *višestruko veći* od budžetskih sredstava koji su u *proteklih sedam godina* izdvojeni za finansiranje projekata NVO.** Vidjeti bliže fACT, *Analiza poreskih propisa od značaja za razvoj filantropije u u Crnoj Gori*,<http://www.faktcg.org/wp-content/uploads/2021/02/Analiza-poreskih-propisa-od-zna%C4%8Daja-za-razvoj-filantropije-u-Crnoj-Gori-V1.pdf>. U dokumentu: „Analiza raspodjele novčanih sredstava namijenjenih NVO u 2020. godini“, koju je pripremio Centar kreativnih vještina, ukazuje da je iz budžeta za projekta izdvojeno 4.768.230 eura, a da je neraspoređeno ostalo 261.024 eura. Ukupno je finansirano 380 projekata, uključujući i ko-finansiranje, čiji su nosioci 188 NVO. [↑](#footnote-ref-31)
32. Vidjeti i *Analizu procjene uticaja predloga izmjena i dopuna Zakona o NVO*, u kojoj se navodi se da će rješenja iz predloga Zakona direktno uticati: “na efikasnost realizacije javnih politika, imajući u vidu da će biti podržani oni projekti i programi NVO-a, koji su u vezi sa tim javnim politikama” (poglavlje 4. Obrasca: Analiza uticaja). [↑](#footnote-ref-32)
33. IZVJEŠTAJ O KVALITETU PRIMJENE ANALIZE UTICAJA PROPISA (RIA) U CRNOJ GORI ZA 2020. GODINU, Podgorica, April, 2021. godine, str. 8. [↑](#footnote-ref-33)
34. *Stricto sensu*, pod pravom se smatra samo ono što je izričito definisano kao pravo, ima svog titulara i uživa zaštitu u sudskom ili upravnom postupku. [↑](#footnote-ref-34)
35. <https://www.gov.me/dokumenta/39069231-f55b-49b1-a249-9f3c9d360a97> [↑](#footnote-ref-35)
36. SIGMA, *Monitoring Report, the Princiiples of Public Administration: Montenegro*, November 2021, str. 115-116, <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Montenegro.pdf> [↑](#footnote-ref-36)
37. „Službeni list Crne Gore, br. 80/2020“ [↑](#footnote-ref-37)
38. Vidjeti takođe Zakon o manjinskim pravima i slobodama ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 031/06 od 12.05.2006, 051/06 od 04.08.2006, 038/07 od 22.06.2007, Službeni list Crne Gore", br. 002/11 od 12.01.2011, 008/11 od 04.02.2011, 031/17 od 12.05.2017) propisuje da se za finansiranje fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava izdvaja na godišnjem nivou 0,15% tekućeg budžeta Crne Gore. Zakonom o budžetu definiše se precizan iznos na godišnjem nivou. [↑](#footnote-ref-38)
39. Poglavlje 2. Izvještaja: Ciljevi. Vidjeti takođe Obrazloženje predloga izmjena i dopuna Zakona o NVO u kojem se, u vezi sa uvođenjem novog mješovitog modela navodi: „organi državne uprave (ministarstva), do 1.juna tekuće za narednu godinu, dostavljaju Ministarstvu javne uprave, obrazloženi predlog prioritetnih oblasti i visinu sredstava za finansiranja projekata i programa nevladinih organizacija. Ministarstva, prije slanja predloga Ministarstvu javne uprave, obavljaju konsultacije sa zainteresovanim NVO-ima koje djeluju u odgovarajućim oblastima iz njihove nadležnosti. Uloga Ministarstva javne uprave svodi se na davanje mišljenja o predlozima koje dostavaljaju organi državne uprave i, u konačnom, predlaganje objedinjenog materijala Vladi. Ovakvo rješenje je opravdano imajući u vidu potrebu da se svi predlozi resornih ministarstava objedine na jednom mjestu prije upućivanja na razmatranje Vladi, a kako bi Vladi bio dat jasan i cjeloviti predlog potreba ministarstava u dijelu finansiranja projekata i programa NVO”. Međutim, ovo se se može ostvariti i drugim, efikasnijim i jeftinijim nepravnim sredstvima (e.g. IT riješenje o transparentnom programiranju i izvršenju budžeta). [↑](#footnote-ref-39)
40. “Službeni list CG”, br. 118/2020, 121/2020, 1/2021, 2/2021, 29/2021, 34/2021, 41/2021 i 85/2021. [↑](#footnote-ref-40)
41. Izvještaj o konsultacijama, str. 1-2. [↑](#footnote-ref-41)
42. Ibid, str. 3, 9-10, 16. [↑](#footnote-ref-42)
43. [↑](#footnote-ref-43)
44. Izvještaj o konsultacijama, str. 5-7, 9, 11. [↑](#footnote-ref-44)
45. Kako se navodi u predlogu Fiskalne sltrrategije: „Glavni cilj fiskalne politike u periodu trajanja mandata 42. Vlade Crne Gore jeste stabilizacija javnih finansija u post-Covid periodu i stvaranje uslova za njihovu dugoročnu održivost kako bi zdrave javne finansije bile osnov za dinamičan i održiv ekonomski rast koji će rezultirati unapređenjem standarda svih građana Crne Gore, st. 3. <https://www.gov.me/dokumenta/02f8c410-f87b-4004-96fa-a8eb7eb20b32> [↑](#footnote-ref-45)
46. Izvori: ECNL; *Standards and Good Practices for Public Funding of Civil Society Organisations*, TUSEV, June 2020, <https://ecnl.org/publications/standards-and-good-practices-public-funding-civil-society-organisations>; Goran Fabrici, Monjka Kostanjevac, *Comparative Analysis of System of Public Funding of Civil Society Organisations*, CNVO, 2016, <https://mcms.mk/images/docs/2016/comparative-analysis-of-systems-of-public-funding-of-csos.pdf>. Dragan Golubović, Katerina Hadži Miceva, *Public funding of civil society organisations – Good practices in the European Union and the Western Balkans*, TACSO Montenegro, January 2011, https://www.icnl.org/post/assessment-and-monitoring/public-funding-for-civil-society-organizations [↑](#footnote-ref-46)