

Ministarstvo javne uprave

**STRATEGIJA
UNAPRJEĐENJA PODSTICAJNOG OKRUŽENJA ZA DJELOVANJE NEVLADINIH
ORGANIZACIJA 2018-2020**

Decembar 2017. godine

1. UVOD

Razvijeno civilno društvo i nevladin sektor karakteristika je modernog demokratskog društva, koje se temelji na predstavničkoj (uloga političkih partija, podijela vlasti, slobodni izbori) i participativnoj demokratiji (uloga građana i nevladinih organizacija u društvenom i političkom životu). Koncept participativne demokratije podrazumjeva da se građani, direktno ili kroz nevladine organizacije (NVO), kontinuirano uključuju u društvene i političke procese, zastupaju i različite legitimne interese i vrijednosti. Različiti, slobodno iskazani interesi i vrijednosti, nijesu samo suština pluralizma kao jednog od osnovnih principa demokratije, već i sastavni dio procesa kreiranja i primjene održivih javnih politika. Stoga je stvaranje podsticajnog pravnog i institucionalnog okvira za djelovanje NVO jedna od pretpostavki za odvijanje demokratskih procesa i izgradnje prosperitetnog i demokratskog društva.

Ugovor o Evropskoj uniji (Lisabonski ugovor) propisuje da su predstavnička i participativna demokratija osnovne ustavne vrijednosti na kojima se temelji Unija.¹ Prepoznavanje participativne demokratije kao jedne od osnovnih ustavnih vrijednosti imalo je za posljedicu da je stvaranje podsticajnog pravnog i institucionalnog okvira za ulazak NVO u kreiranje i primjenu javnih politika (s saradnjom države i NVO) *de facto* postao sastavni dio *političkih* kriterijuma za punopravno članstvo u Evropskoj uniji za zemlje Zapadnog Balkana. U Strategiji prozivanja Evropske unije iz 2016. godine isti je se ključna uloga NVO u reformskim procesima,² dok se u godišnjim izvještajima Evropske komisije o napretku zemlje-kandidata redovno analizira i napredak ostvaren u oblasti civilnog društva.³

Crna Gora je Ustavom definisana kao građanska i demokratska država zasnovana na vladavini prava, koja jamči građanska prava i slobode, uključujući i slobodu izražavanja, slobodu okupljanja i slobodu udruživanja⁴. Crna Gora je ratifikovala niz međunarodnih konvencija kojima se jamče građanska prava i slobode, uključujući i Konvenciju o ljudskim pravima Savjeta Evrope i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija. Prema podacima iz novembra 2017. godine, u Crnoj Gori je registrovano 4602 nevladinih organizacija, od čega 4421 nevladinih udruženja i 170 nevladinih fondacija i 11 nevladinih stranih udruženja. Najveći broj registrovanih organizacija aktivan je u oblasti kulture, zaštite ljudskih i manjinskih prava, umjetnosti, institucionalnog i vaninstitucionalnog obrazovanja, poljoprivrede i ruralnog razvoja i socijalne i zdravstvene zaštite. Većina razvijenih NVO djeluje na nacionalnom nivou, baveći se javnim zastupanjem, istraživanjima, monitoringom i izgradnjom kapaciteta u

¹Čl. 10. *Treaty of Lisbon*, OJ C 306 (2007).

²*European Commission, Enlargement Strategy*, Brussels, 9.11.2016 COM(2016) 715 final, st. 2.

³*European Commission, Montenegro Report, 2016*, Brussels, 9.11.2016 SWD(2016) 360 final, str. 9.

⁴Čl. 1, 6, 47, 52, i 53. *Ustava Crne Gore*, "Službeni list Crne Gore", br. 1/07.

oblasti borbe protiv korupcije, javne uprave, ljudskih prava i smanjenja siromaztva.⁵ Osim njih, u najvećem broju slučajeva, ostale NVO su male, tehnički slabo opremljene organizacije, posvećene rješavanju problema u lokalnoj zajednici. Nedostatak finansijskih sredstava i zavisnost od kratkoročnih projekata negativno se odražava na kontinuitet njihovih aktivnosti. Nevladinim organizacijama nedostaju tehničke vještine neophodne za organizacijski menadžment, projektno planiranje, kao i specijalističko znanje u oblastima u kojima ostvaruju svoje aktivnosti. Mnoge organizacije su nedovoljno obučene za korištenje novih komunikacionih tehnologija.⁶

U nastojanju da se unaprijedi pravni i institucionalni okvir za djelovanje NVO ova oblast je i ranije bila uređena posebnim stratežkim dokumentima: 2009. godine donijeta je Strategija saradnje Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija sa Akcionim planom realizacije za period 2009-2011. godine, dok je 2013. godine donijeta Strategija razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori sa Akcionim planom realizacije za period 2014-2016. godine. Strategija unapređuje podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija sa Akcionom planom realizacije za period 2018-2020. godine (u daljem tekstu: Strategija) je treći stratežki dokument u ovoj oblasti.

Za izradu ove Strategije od posebnog značaja bila su tri dokumenta: *Analiza efekata implementacije Strategije razvoja nevladinih organizacija 2014-2016. godine* (Analiza efekata), koju je Vlada usvojila na sjednici održanoj 29. septembra 2016. godine,⁷ *Drugi izvještaj o realizaciji Akcionog plana Strategije razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori za period 2014 – 2016. godina*, koji je Vlada usvojila na sjednici održanoj 21. jula 2016. godine i *Analitička podloga za izradu nove strategije i akcionog plana za razvoj NVO 2017-2020* (Analitička podloga).⁸ Analizu efekata i nacrt Strategije i Akcionog plana za period 2018-2020 pripremila je međusektorska Radna grupa Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), sačinjena od predstavnika relevantnih državnih organa i NVO. Drugi izvještaj o realizaciji Akcionog plana Strategije razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori za period 2014 . 2016. godina, pripremila je Kancelarija za saradnju s nevladinim organizacijama, dok je Analitička podloga izrađena uz ekspertsku i finansijsku podršku Evropske unije.

Na osnovu nalaza iz Analitičke podloge, Radna grupa se oprijedila da kroz novi naziv Strategije za 2018-2020. godinu, u odnosu na Strategiju za 2014-2016. godinu, preciznije definise predmet regulisanja Strategije, imajući u vidu osnovnu ustavnu i

⁵TACSO, http://www.tacso.org/doc/NA%20izvestaj%20MNE%20nacrt_2016.pdf.

⁶Od 1.184 NVO u bazi podataka CRNVO, samo 148 NVO ima veb sajt, dok 692 imaju e-mail adrese. TACSO, CRNVO, *Izvještaj o analizi potreba*, str. 40.

⁷<file:///C:/Users/Dragan/Downloads/Analiza%20efekata%20implementacije%20Strategije%20razvoja%20NVO%202014-2016.%2029.9.2016..pdf>

⁸www.nvo.gsv.gov.me/vijesti/165111/Analiticka-podloga-za-izradu-nove-Strategije-i-Akcionog-plana-za-razvoj-NVO.html.

me unarodno-pravnu obavezu koju država ima kada je riječ o ostvarivanju slobode udruživanja i stvaranju uslova za slobodno djelovanje nevladinih organizacija.

2. OSTVARENI CILJEVI I NAUČNE LEKCIJE IZ REALIZACIJE STRATEGIJE RAZVOJA NEVLADINIH ORGANIZACIJA 2014-2016

Analiza efekata implementacije Strategije razvoja nevladinih organizacija 2014-2016. godine ukazuje na nizak stepen realizacije aktivnosti iz Akcionog plana. Prema podacima prikupljenim od nosioca aktivnosti, objavljenim u drugom Izvjeztaju o realizaciji Akcionog plana Strategije, od ukupno 36 aktivnosti, realizovano je 12, djelimično je realizovano 15, dok nije realizovano 9 aktivnosti.⁹ Gledano sa aspekta ostvarenih efekata, po svakom od posebnih ciljeva definisanih u Strategiji, u periodu realizacije Strategije nije ostvaren nikakav napredak u stvaranju povoljnijeg ambijenta za djelovanje NVO. Analiza efekata i zaključci Radne grupe zadužene za izradu Strategije i Akcionog plana za period 2018-2020 definišu sljedeće naučne lekcije koje su korisne pri izradi ovih dokumenata:

- Ciljevi nove Strategije i mjere u Akcionom planu moraju u većoj mjeri biti usklađeni sa glavnim reformskim procesima, a posebno sa reformom javne uprave i reformom javnih finansija, kako bi se osigurali sinergetski efekti Vladinih reformskih mjera i osigurala veća vidljivost nove Strategije.
- Imaju i u vidu značaj Smjernica Generalnog direktorijata za prozirenje Evropske komisije kako za proces programiranja IPA II fondova za civilno društvo, tako i za ocjenu o ispunjavanju političkih kriterijuma za članstvo u EU (poglavlje 4.), nužno je ciljeve i rezultate Smjernica na odgovarajući način inkorporirati u novu Strategiju i Akcioni plan.
- Nužno je osigurati vlasništvo nad novom Strategijom, kako bi nosioci aktivnosti iz Akcionog plana bolje razumjeli svoje obaveze i pravovremeno pristupili njihovoj realizaciji. S tim u vezi, osim procesa vertikalnih konsultacija, nužno je prije početka primjene novog Akcionog plana organizovati radne sastanke sa državnim služenicima na rukovodećim položajima u resornim ministarstvima i nosiocima pojedinih aktivnosti, kako bi bolje razumjeli obaveze definisane u Akcionom planu i njihov značaj u ukupnim reformskim procesima, uključujući i proces evropskih integracija. U ovom segmentu, ključna je uloga Ministarstva javne uprave.

⁹Analiza efekata implementacije Strategije razvoja nevladinih organizacija 2014-2016, str. 8-13, 26-27.

- Saglasno zahtjevima racionalnosti i efikasnosti, uvažavajući i brojne prioritete Vlade i organi ene ljudske i finansijske resurse, nužno je da nova Strategija identifikuje manji broj prioriternih pitanja koja će se adekvatno razraditi u Akcionom planu. Ovakav pristup garantuje bolju alokaciju ograničenih resursa i sinergijski efekat aktivnosti u Akcionom planu, a time i njihove veće efekte i održivost. Ovakav pristup posebno je opravdan imajući u vidu da je u međuvremenu Vlada donijela Strategiju reforme javne uprave 2016-2020 godine sa pratećim Akcionim planom. Poglavlje 4.4. Strategije definiše koordinaciju javnih politika, uključujući i unaprijeđenje pravnog okvira i kapaciteta državne uprave za učešće javnosti u procesu kreiranja javnih politika, kao jedan od ključnih prioriteta. Prije donošenja Strategije reforme javne uprave, pravni okvir za učešće javnosti u procesu kreiranja javnih politika bio je predmet regulisanja strategija koje su uređivale oblast djelovanja NVO.
- Za odgovarajuće primjene novog Akcionog plana nužno je definisati precizne indikatore, kao i izvore verifikacije. Takođe, nužno je predvidjeti i mehanizam evaluacije efekata mjera iz Akcionog plana. Uvažavajući ograničene resurse, ove aktivnosti se mogu planirati kao pilot projekat za određene, ključne mjere u Akcionom planu.¹⁰
- U realizaciji pojedinih mjera iz Akcionog plana nužno je osigurati, u mjeri u kojoj je to opravdano i moguće, saradnju sa lokalnim samoupravama i NVO, kako bi se povećali sinergijski efekti utvrđenih mjera. Novi pravni okvir za finansiranje projekata i programa NVO iz državnog budžeta omogućava da se pojedine aktivnosti predviđene Akcionom planom realizuju uz ekspertsku podršku NVO, raspisivanjem javnih konkursa u oblastima od javnog interesa, saglasno važećem Zakonu o NVO.
- Uprkos činjenici da je pravni okvir za ostvarivanje slobode izražavanja, udruživanja i javnog okupljanja u najvećoj mjeri usaglašen sa međunarodno-pravnim standardima, uvažavajući i Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore iz 2016. godine, nužno je u Akcionom planu predvidjeti da se plan obuke Uprave za kadrove o saradnji državnih i lokalnih organa i NVO unaprijedi sadržajima o ustavnim i međunarodno-pravnim standardima od značaja za ostvarivanje ovih sloboda.

¹⁰Analiza efekata implementacije Strategije razvoja nevladinih organizacija 2014-2016, str. 29.

3. OPŠTI I POSEBNI CILJ STRATEGIJE I ODNOS SA DRUGIM STRATEŽKIM DOKUMENTIMA

Kao što je u uvodu navedeno, opredjeljenje Vlade Crne Gore je da pitanja od značaja za pravni i institucionalni okvir za djelovanje NVO uredi posebnim stratežkim dokumentom, kojim se definizuju prioritete i aktivnosti za njihovu realizaciju, u definisanom vremenskom periodu.

Opšti cilj Strategije 2018-2020 je dalje unaprjeđenje pravnog i institucionalnog okvira za djelovanje NVO i jačanje saradnje javne uprave i NVO u procesu kreiranja i primjene javnih politika, uvažavajući njihove različite, ali komplementarne uloge i odgovornosti u ovom procesu.

Posebni ciljevi Strategije su:

1. Unaprjeđenje institucionalnog okvira i jačanje kapaciteta državne uprave za vršenje poslova od značaja za saradnju sa NVO;
2. Unaprjeđenje pravnog okvira za ulogu NVO u kreiranju i primjeni javnih politika, jačanje kapaciteta državne uprave za efikasnu primjenu pravnog okvira u ovoj oblasti, jačanje kapaciteta NVO za ulogu u kreiranju i primjeni javnih politika;
3. Unaprjeđenje pravnog i institucionalnog okvira za veću finansijsku održivost NVO i jačanje kapaciteta državne uprave za efikasnu primjenu pravnog i institucionalnog okvira u ovoj oblasti;
4. Unaprjeđenje pravnog okvira i jačanje kapaciteta državne uprave za pružanje veće podrške ulogu NVO u socio-ekonomskom razvoju;
5. Jačanje uloge NVO u procesu pristupanja Crne Gore EU.

Strategija je usklađena sa Strategijom reforme javne uprave 2016-2020 i Akcionim planom za period 2016-2017. godinu,¹¹ kao i sa Smjernicama za podršku Evropske unije civilnom društvu u državama-kandidatima za prozirenje 2014-2020 (Smjernice), koje je izradio Generalni direktorijat za prozirenje Evropske komisije.¹² Osnovni cilj Smjernica jeste da pruže podršku zemljama kandidatima u programiranju IPA II fondova planiranih za podršku civilnom društvu i praćenju napretka u stvaranju podsticajnog pravnog i institucionalnog okvira za razvoj civilnog društva, kao i osnaživanju saradnje sa javnim institucijama tokom predpristupnog perioda. Smjernice su definisale set ciljeva, rezultata i indikatora od značaja za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, koji se prate na godišnjem nivou. Imaju i u vidu da je stvaranje

¹¹<http://www.ckrev.me/aktuelno/184-usvojena-strategija-reforme-javne-uprave-za-period-2016-2020-godine>

¹²http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf

podsticajnog pravnog i institucionalnog okvira za ulogu NVO u kreiranju i primjeni javnih politika (saradnja drzave i NVO) *de facto* postalo sastavni dio *političkih* kriterijuma za punopravno članstvo u Evropskoj uniji za zemlje Zapadnog Balkana (poglavlje 1.), rezultati praćenja smjernica inkorporiraju se u izvještaje o napretku (*progress reports*) zemalja-kandidata za članstvo. Pri izradi Strategije 2018-2020 korišćeni su i izvještaji Evropske komisije o napretku Crne Gore u ispunjavanju uslova za članstvo u Evropsku uniju.

4. OCJENA STANJA I PREDLOG MJERA ZA UNAPREĐENJE STANJA I OSTVARIVANJE POSEBNIH CILJEVA U POJEDINIM OBLASTIMA

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

Crna Gora je u posljednjoj deceniji napravila značajne iskorake u domenu institucionalizovanja saradnje sa NVO. Pored MUP-a, u kojoj je nadležnosti do izbora aktuelne Vlade i osnivanja Ministarstva javne uprave bila izrada javnih politika u oblasti razvoja NVO, u prethodnom periodu osnovana su i dva institucionalna mehanizma saradnje sa NVO: Kancelarija za saradnju s NVO u Generalnom Sekretarijatu Vlade i Savjet za saradnju s NVO/Savjet za razvoj NVO. Uspostavljen je i specifičan personalno-institucionalni mehanizam saradnje - kontakt osobe u ministarstvima i ostalim organima državne uprave.¹³

4.1.1. Ministarstvo javne uprave

Opis stanja. Formiranjem Vlade u novembru 2016. godine i izmjenama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, Ministarstvo javne uprave je od MUP-a preuzelo nadležnosti za izradu javnih politika u oblasti razvoja NVO, kao i za vođenje Registra NVO.¹⁴ *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva javne uprave* propisuje da se, u okviru Direktorata za državnu upravu, poslovi vođenja registra i evidencije NVO i političkih partija obavljaju u okviru posebne direkcije - *Direkcija za registraciju i evidenciju nevladinih organizacija i političkih partija*.¹⁵ Osim poslova vođenja evidencije i registra, u Direkciji su predviđeni poslovi koji se odnose na: pripremu propisa koji se odnose na osnivanje i djelovanje nevladinih organizacija; pripremu strategija, projekata, programa, akcionih planova i drugih dokumenata koji se odnose na nevladine organizacije; pripremu analiza, informacija i izvještaja o položaju

¹³ Rezultati nedavnog istraživanja koje je sprovela TACSO kancelarija u Crnoj Gori pokazuju da gotovo 50% anketiranih NVO doživljava navedene mehanizme za saradnju sa NVO kao puko ispunjavanje forme, 40% ih smatra korisnim,¹³ dok značajan broj nije upoznat sa postojećim mehanizmima saradnje.

¹⁴ Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, "Službeni list CG", br. 5/12, 25/12, 44/12 - drugi propis, 61/12, 20/13, 17/14, 6/15, 80/15, 35/16, 41/16, 61/16 - ispravka i 73/16.

¹⁵ Čl. 2.1.1.4. Pravilnika o unutrašnjoj sistematizaciji i organizaciji Ministarstva javne uprave.

nevladinih organizacija u Crnoj Gori.¹⁶ Sistematizacijom radnih mjesta predviđeno je da poslove iz nadležnosti Direkcije obavljaju na mjestima i četiri samostalna savjetnika.

Osnivanje Ministarstva javne uprave i nova organizaciona struktura u kojoj su nadležnosti poslovi u oblasti NVO predstavljaju pozitivan korak u stvaranju podsticajnog institucionalnog okvira za saradnju državne uprave i NVO, imajući u vidu da su se ovi poslovi do sada obavljali u okviru MUP-a, Direktorata za državnu upravu i lokalnu samoupravu - Odsjek za NVO. S obzirom da je Direktorata bio primarno zadužen za dvije krupne systemske oblasti, državnu upravu i lokalna samoupravu, ovo se, sa aspekta prioriteta i kadrovske specijalizacije, negativno odrazilo na kapacitete tog Direktorata za obavljanje poslova izrade javnih politika u oblasti NVO.

U skladu sa izmjenama Uredbe o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave i Uredbe o Generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore iz 2017. godine, te Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave,¹⁷ poslove Kancelarije za saradnju s nevladinim organizacijama u Generalnom Sekretarijatu Vlade preuzelo je Ministarstvo javne uprave. Saglasno izmijenjenom i dopunjenom članu 27a Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave (Uredba), pored poslova pripreme propisa koji se odnose na osnivanje i djelovanje nevladinih organizacija i vođenje evidencije nevladinih organizacija, Ministarstvo obavlja i poslove razvijanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, kao i poslove u vezi sa programiranjem i upravljanjem fondovima EU namijenjenima nevladinim organizacijama koje je sjedište u Crnoj Gori.

Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva javne uprave, koji je Vlada na predlog Ministarstva donijela 18. maja 2017. godine organizaciona struktura Ministarstva je dopunjena Nacionalnom kancelarijom za saradnju sa nevladinim organizacijama, u kojoj nadležnosti je obavljanje poslova koji se odnose na: praćenje sprovođenja strategije saradnje Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija i odgovaranje njihovih akcionih planova i predlaganje poboljšanja, radi unaprijeđivanja saradnje i komunikacije organa državne uprave i NVO. U Kancelariji je sistematizovano 5 radnih mjesta. Pomenutim izmjenama Pravilnika Ministarstva, predviđeno je da se poslovi u vezi sa programiranjem i upravljanjem fondovima EU namijenjenim nevladinim organizacijama, koje je sjedište u Crnoj Gori, obavljaju u okviru Direktorata za međunarodnu saradnju i programe pomoći.

Pravci budućih aktivnosti. Potrebno je nastaviti sa jačanjem kapaciteta Ministarstva, posebno u oblastima kreiranja, praćenja i koordiniranja javnih politika od značaja za

¹⁶Čl. 3.1.1.4. Pravilnika o unutrašnjoj sistematizaciji i organizaciji Ministarstva javne uprave.

¹⁷Službeni list Crne Gore“ br. 19/2017.

NVO, uključujući i koordinaciju primjene novih standarda i procedura finansiranja programa i projekata NVO, saradnje i savjetovanja sa NVO u izradi novih propisa, te poslova programiranja i upravljanja IPA fondova namijenjenim civilnom društvu. Pored toga, nužno je da Ministarstvo bude proaktivno u realizaciji poslova glavnog koordinatora rada državnih organa u realizaciji aktivnosti iz Akcionog plana Strategije 2018-2020, kako bi se osigurale pretpostavke za pravovremenu i kvalitetnu realizaciju ovih aktivnosti.

4.1.2. Savjet za razvoj NVO

Opis stanja. Savjet za razvoj NVO osnovan je 2014. godine kao savjetodavno, meusektorsko tijelo Vlade, zaduženo za poslove koji se odnose na: primjenu Strategije razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori i Akcionog plana za period 2014. - 2016; primjenu sprovedenja Akcionog plana za poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava, u dijelu koji se odnosi na saradnju sa nevladinim sektorom; davanje mišljenja o nacrtima propisa, odnosno strateških i drugih dokumenata koji se odnose na djelovanje NVO.¹⁸ Savjet ima 23 člana, od kojih se 11 članova imenuje iz reda NVO, a 11 članova su imenovani predstavnici resornih ministarstava, a Predsjednik Savjeta je takođe predstavnik Vlade. Nakon preuzimanja poslova Kancelarije za saradnju s NVO, koja je bila zadužena za administrativnu i tehničku podršku radu Savjeta, pomenutim izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva javne uprave, propisano je da to sada radi Nacionalna kancelarija.

U prethodne tri godine Savjet nije pokazao adekvatnu efikasnost niti ostvario značajniji uspjeh u realizaciji utvrđenih zadataka, čemu je posebno doprinijela polarizacija članova na tzv. "vladini" i "nevladini" dio. Podaci iz Analitičke podloge za izradu Strategije ukazuju na ključne uzroke neispunjenih obaveza od ovog mehanizma saradnje, a ti su se posebno razlikovali u sektorskoj i nadležnosti Savjeta, sglomazne strukture i neadekvatne metodologije rada.

Pravci budućih aktivnosti. Shodno navedenom, nužno je novom odlukom redefinisati postojeći mandat i sastav postojećeg Savjeta za razvoj NVO, tako da Savjet bude tijelo zaduženo za primjenu sprovedenja Strategije, odnosno Akcionog plana, koga će imati predstavnici resornih ministarstava u svojoj nadležnosti oblasti koje su predmet Strategije, odnosno imenovani predstavnici NVO koji djeluju u ovim oblastima. U skladu s tim, nužno je izmijeniti i naziv Savjeta. Predsjedavanje Savjetom nužno je povjeriti Ministarstvu javne uprave, a potrebno je i racionalizovati broj članova tog tijela kako bi se njegov rad učinio efikasnijim i efektivnijim. Pored toga, potrebno je povećati vidljivost Savjeta, kroz upoznavanje javnosti sa njegovim zadacima, distribuciju promotivnih

¹⁸Odluka o obrazovanju Savjeta za razvoj NVO, "Službeni list CG", br. 21/14.

materijala, redovno ažuriranje internet stranice Savjeta, u ez e lanova Savjeta na javnim skupovima od zna aja za unaprije enje me usektorske saradnje i razvoj NVO.

4.1.3. Kontakt osobe za saradnju s NVO u organima dr0avne uprave

Opis stanja. U svim organima dr0avne uprave, od 2007. godine imenovane su kontakt osobe za saradnju sa NVO, kao specifi an mehanizam horizontalne saradnje sa NVO. Imenovanje kontakt osoba je 2012. godine normirano Uredbom o na inu i postupku ostvarivanja saradnje organa dr0avne uprave i NVO (Uredba)¹⁹, koja propisuje obavezu starjina organa dr0avne uprave da imenuju kontakt osobe koje e razvijati saradnju sa NVO u sprovo enju javnih politika iz nadle0nosti organa. Analiti ka podloga za izradu Strategije ukazuje da razlozi za uvo enje mehanizma kontakt osoba za saradnju sa NVO nijesu jasni. Uredba o na inu i postupku saradnje ne daje odgovor na ovo pitanje: kontakt osobe nijesu obuhva ene lanom 1 koji ure uje predmet Uredbe, ve se adresiraju kao opzta obaveza. Osim zto nije definisan *ratio legis* mehanizma kontakt osobe, Uredba nije definisala ni njihove nadle0nosti, mada Strategija razvoja NVO daje orijentacioni opis poslova kojima bi trebalo da se bave kontakt osobe. U pokuzaju da odgovori na dileme, jedan broj organa dr0avne uprave je aktom o sistematizaciji jasno definisao opis posla za slu0benika - kontakt osobu za saradnju sa NVO, u nekim organima je predvi eno radno mjesto pod tim nazivom, dok su neki organi poslove kontakt osobe dodali uz opis poslova radnog mjesta. este personalne promjene kontakt osoba predstavljale su dodatni problem u funkcionisanju ovog specifi nog mehanizama saradnje.

Pravci budućih aktivnosti. Potrebno je ispitati opravdanost postoje eg rjezenja, imaju i u vidu ciljeve Strategije reforme javne uprave 2016-2020 koji se odnose na unapre enje procesa javnih konsultacija u izradi i primjeni javnih politika. U tom smislu, dosadaznje kontakt osobe ubudu e treba prepoznati kao klju ne osobe za proces javnih konsultacija u resornim ministarstvima.

4.2. Unapre enje pravnog okvira za u ez e NVO u kreiranju i primjeni javnih politika, ja anje kapaciteta dr0avne uprave za efikasnu primjenu pravnog okvira u ovoj oblasti, ja anje kapaciteta NVO za u ez e u kreiranju i primjeni javnih politika

Opis stanja. U ez e NVO u procesu kreiranja i primjene javnih politika ure eno je Uredbom o na inu i postupku ostvarivanja saradnje organa dr0avne uprave i NVO i Uredbom o na inu i postupku sprovo enja javne rasprave u procesu pripreme zakona.²⁰ U prethodnom periodu Kancelarija za saradnju sa NVO, u saradnji sa MUP-om, objavljivala je godiznje izvjeztaje o primjeni uredbi. U izvjeztajima za 2014. i 2015.

¹⁹ "Službeni list CG", br.7/12.

²⁰ "Službeni list CG", br.2/12.

godinu konstatuje se da se uredbe nijesu primjenjivale u potpunosti. Ista ocjena je data i u izvjeztaju za 2016. godinu, koji je Savjet za reformu javne uprave razmatrao na sjednici od 11. decembra 2017.godine. U primjeni Uredbe o postupku i na inu sprovo enja javne rasprave klju ni problemi odnosili su se na neobjavlivanje spiskova zakona o kojima e se sprovesti javna rasprava, nesprovo enje konsultativne faze javne rasprave, nezadovoljavaju u praksu u vezi sa sa injavanjem i objavljivanjem izvjeztaja o sprovedenoj javnoj raspravi. U primjeni Uredbe o na inu i postupku ostvarivanja saradnje organa dr0avne uprave i NVO uo eno je nedovoljno poznavanje i razlikovanje pojedinih oblika saradnje od strane dr0avnih slu0benika (posebno konsultovanja sa NVO i konsultovanja sa zainteresovanom javnosti). Podaci pokazuju da je bilo javnih poziva za u ez e u radnim grupama za koje NVO nisu predlagale kandidate, zto mo0e ukazivati na nedovoljna specifi na znanja i vjeztine NVO u odre enim oblastima, ali i na potrebu da se ti pozivi u ine joz vidljivijim. U toku 2015.godine odr0an je niz konsultativnih sastanaka/radionica o primjeni uredbi u kojima su u estvovali predstavnici dr0avnih organa i NVO, kako bi se identifikovala kriti na pitanja u njihovoj primjeni i formulisali predlozi za otklanjanje uo enih nedostataka. Analiti ka podloga za izradu nove Strategije ukazuje na sistemske probleme u na inu na koje su uredbe koncipirane. Nakon javne rasprave o nacrtima novih uredbi, sprovedene u junu i julu 2016, radna grupa Ministarstva javne uprave je, uz prethodne konsultacije s ostalim nadle0nim organima, donijela zaklju ak o pripremi jedinstvene uredbe koja e objediniti sadr0aj navedene dvije uredbe i nastojati da otkloni slabosti uo ene u dosadaznjoj implementaciji.

Pravci budućih aktivnosti. Akcioni plan za sprovo enje Strategije reforme javne uprave za 2018-2020 predvi a izmjenu normativnog okvira kojim se ure uje saradnja sa NVO i postupak javnih konsultacija, kao i mjere za ja anje kapaciteta dr0avne uprave u ovoj oblasti. Vlada je utvrdila Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o dr0avnoj upravi²¹, koji, izme u ostalog, daje pravni osnov za pripremu nove jedinstvene uredba o u ez u zainteresovane javnosti u kreiranju javnih politika. Nu0no je sprovo enjem odgovaraju ih obuka oja ati kapacitete dr0avne uprave za primjenu nove uredbe, kada ista bude stupila na snagu, i razviti odgovaraju i mehanizam pra enja i izvjeztavanja o primjeni uredbe, kroz kreiranje metodologije i obrazaca za pra enje realizacije.

4.3. Finansijska odr0ivost NVO

4.3.1. Finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija na dr0avnom nivou

Opis stanja. Finansijska podrzka realizaciji programa i projekata NVO iz javnih izvora ure ena je Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o nevladinim

²¹ Na sjednici održanoj 16. novembra.

organizacijama.²² Zakon afirmizira centralizovani sistem utvrđivanja prioriteta oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa NVO i decentralizovani sistem raspodjele sredstava za njihovu realizaciju. Na ovaj način, resorna ministarstva su u potpunosti preuzela odgovornost za pripremu i realizaciju konkursa za finansiranje projekata i programa NVO u njihovoj nadležnosti, a konkursi su postali instrument sprovođenja javnih politika. Takođe, ministarstva preuzimaju i fiskalnu odgovornost za realizaciju finansiranih projekata i programa, u okviru svog djelokruga.

U Zakonu o budžetu Crne Gore obezbjeđuju se: sredstva za finansiranje projekata i programa u oblastima od javnog interesa koje realizuju NVO, u iznosu od najmanje 0,3% tekućeg godišnjeg budžeta; posebna sredstva za finansiranje projekata i programa NVO u oblasti zaštite lica sa invaliditetom, u iznosu od 0,1% tekućeg godišnjeg budžeta i sredstva za kofinansiranje i meufinansiranje projekata i programa NVO, podržanih iz fondova Evropske unije, u iznosu od najmanje 0,1% tekućeg godišnjeg budžeta.

O raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa NVO u prioritetnoj oblasti od javnog interesa odlučuje komisija koju obrazuje organ državne uprave nadležan za tu oblast, na osnovu javnog konkursa. Raspodjela sredstava vrši se na osnovu sljedećih kriterijuma: doprinos prijavljenog projekta, odnosno programa ostvarivanju javnog interesa i realizaciji strateških ciljeva u određenoj oblasti; kvalitet prijavljenog projekta, odnosno programa; kapacitet nevladine organizacije da realizuje prijavljeni projekat, odnosno program i transparentnost rada nevladine organizacije. Bodovanje svakog predloženog projekata i programa vrše dva nezavisna procjenjivača sa liste koju, na osnovu javnog poziva, utvrđuje Ministarstvo. Projekat, odnosno program koji je finansiran u skladu sa ovim zakonom ne može biti finansiran iz sredstava budžeta Crne Gore, po drugom osnovu.

Podzakonskim aktima su bliže uređena pojedina pitanja od značaja za primjenu novih zakonskih rješenja. U tom smislu, Vlada je donijela Uredbu o finansiranju projekata i programa NVO u oblastima od javnog interesa, dok su Uredba o postupku i načinu kofinansiranja projekata i programa NVO podržanih iz fondova Evropske unije i Pravilnik o sadržaju javnog konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa NVO i izgledu i sadržaju prijave na javni konkurs u završnoj fazi pripreme.

Paralelno sa donošenjem izmjena i dopuna Zakona o nevladinim organizacijama, donijet je i Zakon o dopuni Zakona o igrama na sreću,²³ kojim su prestale da važe odredbe koje propisuju korištenje sredstava od koncesionih naknada za finansiranje planova i programa organizacija koje djeluju u zeta oblasti od javnog interesa (socijalna

²² "Službeni list Crne Gore", br. 37/17.

²³ "Službeni list Crne Gore", br. 37/17.

zastita i humanitarna djelatnost, zadovoljavanje potreba lica s invaliditetima, kultura i tehni ka kultura, vaninstitucionalno obrazovanje i vaspitanje djece i omladine, razvoj sporta i borba protiv droge i svih oblika zavisnosti). Ujedno, prestala je da važi i Uredba o kriterijumima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću.²⁴

Prije usvojenih zakonskih izmjena, insitucionalni okvir finansiranja NVO u Crnoj Gori iz javnih izvora u praksi se svodio na rad Komisije za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću i Fonda za zastitu i ostvarivanje manjinskih prava (koji je i dalje operativan), a sredstva su opredjeljivana i iz budžeta organa državne uprave i budžeta lokalnih samouprava.

Fond za zastitu i ostvarivanje manjinskih prava je osnovala Skupština, u skladu sa Zakonom o manjinskim pravima i slobodama.²⁵ Budžetom Crne Gore se za namjene finansiranja Fonda opredjeljuje najmanje 0,15 % od tekućeg budžeta - u iznosu do 30% za rad Fonda, i najmanje u iznosu 70% za finansiranje projekata za podršku aktivnostima usmjerenim na očuvanje i razvoj manjinskih prava, nacionalnih, odnosno etničkih posebnosti, manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i njihovih pripadnika u oblasti nacionalnog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta. Fond dva puta godišnje objavljuje javni konkurs za raspodjelu sredstava, a pravo učestvovanja na javnom konkursu imaju i nevladine organizacije.

Podaci o iznosima sredstava raspodijeljenih za finansiranje programa i projekata NVO iz javnih izvora za 2015-2017. godinu.

2015.

| Zakon o budžetu Crne Gore 2015, Službeni list CG, broj 59/2014+ | Iznos opredijeljenih sredstava u budžetu | Iznos raspodijeljenih sredstava za programe i projekte nevladinih organizacija |
|---|--|--|
| Komisija za raspodjelu sredstava nevladinih organizacija | 90.000,00 eura | neraspodijeljeno |
| Komisija za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću | 2.819.637,45 eura | 2.735.048,33 (sredstva za rad Komisije: 84.589,12 eura) ²⁶ |

²⁴„Službeni list CG”, broj 42/11.

²⁵Službeni list Republike Crne Gore”, br. 31/06 od 2006, 51/06 od 2006, 38/07 od 2007, Službeni list Crne Gore”, br. 2/11 od 2011, 8/11 od 2011, 31/17 od 2017.

²⁶U skladu sa članom 10 Uredbe o kriterijumima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću, predviđeno je da se sredstva za rad Komisije za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću, obezbjeđuju iz ukupnog fonda sredstava, i to u visini od 3% ukupnih sredstava.

| | | |
|---|-----------------|--|
| Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava | 790.038,94 eura | 769.030,00 eura (71 pravno lice i 77 fizi ko lice) ²⁷ |
|---|-----------------|--|

2016.

| Zakon o budžetu Crne Gore 2016, Službeni list CG, broj 79/2015+ | Iznos opredijeljenih sredstava u budžetu | Iznos raspodijeljen za programe i projekte nevladinih organizacija |
|---|--|--|
| Komisija za raspodjelu sredstava nevladinih organizacija | 200.000,00 eura | neraspodijeljeno |
| Komisija za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću | 3.129.477,27 eura | 3.035.592,95 eura (sredstva za rad Komisije: 93.884,32 eura) |
| Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava | 997.926,47 eura | 912.100,00 eura (83 pravna lica, 92 fizi kalica) |

2017.

| Zakon o budžetu Crne Gore 2017, Službeni list CG, broj 83/2016+ | Iznos opredijeljenih sredstava u budžetu | Iznos raspodijeljen za programe i projekte nevladinih organizacija |
|---|--|--|
| Komisija za raspodjelu sredstava nevladinih organizacija | 10.000,00 eura | neraspodijeljeno |
| Komisija za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću | 3.634.637,10 eura | 3.525.597,99 eura (sredstva za rad Komisije: 109.039,11 eura) |
| Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava | 997.926,47 eura | 972.926,00 eura |

Prema podacima, sakupljenim od organa državne uprave, za potrebe sa injavanja Izvještaja o primjeni Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i NVO i Uredbe o načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i drugim oblicima saradnje organa državne uprave sa nevladinim organizacijama u 2014. i 2015. godini,²⁸ i Informacije o primjeni Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i NVO i Uredbe o načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i drugim oblicima saradnje

²⁷Dokument Statistički pokazatelji o raspodjeli sredstava Fonda na osnovu Javnog konkursa ne sadrži izdvojen podatak o iznosima sredstava raspodijeljenim za projekte nevladinih organizacija

²⁸Vlada je usvojila Izvještaj na 167. sjednici, održanoj 28. jula 2016. godine.

organa državne uprave sa nevladinim organizacijama u 2016. godini,²⁹ finansijsku podršku aktivnostima ili projektima NVO obezbijedilo je:

2014. godine, pet ministarstava: Ministarstvo unutraznjih poslova (21.896,28 eura), Ministarstvo prosvjete (14.000 eura), Ministarstvo saobraćaja i pomorstva (2.000 eura), Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (44.850 eura), Ministarstvo za ljudska i manjinska prava (80.000 eura) i Generalni sekretarijat Vlade- Kancelarija za borbu protiv trgovine ljudima (14.400 eura)³⁰

2015. godine, pet ministarstava: Ministarstvo unutraznjih poslova (34.396,81 eura), Ministarstvo prosvjete (13.800 eura), Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (47.577,77 eura), Ministarstvo održivog razvoja i turizma (50.000 eura), Ministarstvo rada i socijalnog staranja (oko 40.000 eura) i Generalni sekretarijat Vlade - Kancelarija za borbu protiv trgovine ljudima (14.400 eura)

2016. godine, tri ministarstva i dva samostalna organa uprave: Ministarstvo prosvjete (16.260 eura), Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (56.327 eura) Ministarstvo održivog razvoja i turizma (1.800 eura), Uprava za inspekcijske poslove i Zavod za školstvo (750 eura) i Generalni sekretarijat Vlade - Kancelarija za borbu protiv trgovine ljudima (14.400 eura).

Pravci budućih aktivnosti. U cilju djelotvornijeg upravljanja budžetskim sredstvima za programe i projekte NVO, te kako bi se unificiralo i olakšalo programiranje i realizacija javnih konkursa za raspodjelu ovih sredstava, potrebno je sainiti priručnik o primjeni pravnog okvira za finansiranje projekata i programa NVO iz javnih izvora. Nužno je i organizovanje obuka za državne službenike o primjeni novih zakonskih rješenja i metodologije budžetskog finansiranja programa i projekata NVO.

Resorna ministarstva imaju ključnu ulogu u postupku ocjenjivanja relevantnosti pristiglih predloga programa i projekata, o čijem kvalitetu ocjenu daju nezavisni ocjenjivači. Radi obezbjeđenja standardizovanog postupanja u ovoj oblasti neophodno je izraditi Smjernice za ocjenjivanje prijedloga projekata NVO prijavljenih na konkurse organa državne uprave. Takođe je neophodno izraditi jedinstvenu metodologiju za mjerenje uticaja sprovedenih programa i projekata NVO. Podatke o dodijeljenim javnim sredstvima za programe i projekte NVO, sa odgovarajućim informacijama o potencijalnim nosiocima programa i projekata, treba objediniti u okviru posebne baze.

²⁹Informaciju je sačinila Nacionalna kancelarija za saradnju s nevladinim organizacijama Ministarstva javne uprave, na osnovu podataka dobijenih od organa državne uprave.

³⁰Generalni Sekretarijat Vlade- Kancelarija za borbu protiv trgovine ljudima izdvaja 14.400,00 eura na godišnjem nivou za mjesečne nadoknade četiri aktivistkinje iz NVO, angažovane za pružanje pomoći i zaštite žrtvama trgovine ljudima u Vladinom skloništu za žrtve trgovine ljudima.

4.3.2. Razvoj filantropije

Opis stanja. Filantropija je široko definisan pojam koji se odnosi na dobrovoljna davanja za opšte dobro, a povezuje se sa dobrom instancom, brigom o zajednici, humanitarnim i volonterskim akcijama. Tradicija dobrih djela u Crnoj Gori datira od kraja XIX vijeka i javlja se kroz djelovanje bogatih pojedinaca (mecena) i zadužbina koje se osnivaju u tom periodu.³¹ Prema prirodi davanja, razlikuje se individualna filantropija - davanja građana-poreskih obveznika i korporativna filantropija - davanja pravnih lica (privrednih društava) - poreskih obveznika u opšte korisne svrhe. Korporativna filantropija je sastavni dio koncepta društveno odgovornog poslovanja privrednih subjekata. Dolazak stranog kapitala u Crnu Goru u posljednjih deset godina pozitivno je djelovao na promociju koncepta društveno odgovornog poslovanja, a time i korporativne filantropije.³²

Zakon o porezu na dobit pravnih lica³³ priznaje kao rashod izdvajanja u oblasti od javnog interesa najviše do 3,5% ukupnog prihoda pravnog lica-poreskog obveznika. Dobra strana Zakona jeste što, kao osnov za porezno priznati rashod, utvrđuje ukupan prihod, a ne dobit pravnog lica-poreskog obveznika, kao i relativno visok procentualni iznos ukupnog prihoda koji se priznaje kao poreski trošak. Analiza finansijskih izvještaja pravnih lica za 2015. godinu ukazuje da je ukupan potencijal za davanja u oblasti od javnog interesa koji se priznaju kao rashod 195,6 miliona eura. Osim toga, kao rashod se priznaju davanja u oblasti od javnog interesa (opšte dobro), nezavisno od toga da li se radi o davanjima javnim ustanovama ili NVO koje djeluju u ovim oblastima. Ovo riješenje je na tragu dobre uporedne prakse i u skladu je sa principom liberalne politike filozofije, prema kojem niko ne treba da ima monopol nad javnim dobrom. Time se istovremeno podstiče zdrava konkurencija između javnih ustanova i NVO, odnosno njihovih programa i projekata.³⁴ Izmjenama Zakona iz 2016. godine adresirane su neke od ključnih problema u Zakonu: usaglašen je koncept javnog interesa sa odredbama Zakona o NVO, precizirano je da se davanja priznaju kao rashod samo ako su izvršeni pravnim licima koja su registrovana za obavljanje djelatnosti u oblastima od javnog interesa definisanih Zakonom, u skladu sa posebnim propisima i propisano da se rashodi priznaju ne samo u novcu već i u stvarima, pravima i uslugama.

Pravci budućih aktivnosti. Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica takođe propisuje da se izdaci za zdravstvene, obrazovne, sportske i kulturne svrhe i zaštitu životne sredine priznaju kao rashod najviše do 3,5% ukupnog dohotka. Međutim, zbog relativno niskog

³¹<http://www.faktcg.org/files/filantropija.pdf>

³²Razvoj filantropije u Crnoj Gori promovize se, između ostalog, i kroz godišnju nagradu "Skra" koja se dodjeljuje pojedincima, privrednim društvima, medijima, nevladinim organizacijama (NVO), institucijama i iseljenim udruženjima koja su na najdjelotvorniji način podržali inicijative za opšte dobro i izgradnju građanskog društva <http://www.faktcg.org>.

³³"Sl. list RCG", br. 65/01, 37/04, 78/06.

³⁴<http://www.faktcg.org/poreski-propisi-od-znacaja-za-razvoj-filantropije>

prosje nog iznosa li nog dohotka i skromne plateOne sposobnosti stanovništva, na srednji rok, ve i je potencijal za razvoj korporativne filantropije, stoga ono zaslu0uje posebnu pa0nju javnih politika, uklju uju i politike u oblasti javno-privatnog partnerstva. Nezavisno od toga, nu0no je izvrziti odgovaraju e izmjene i u Zakonu o porezu na dohodak fizi kih lica, u skladu sa izmjenama koje su izvrzene u Zakonu o porezu na dobit pravnih lica iz 2016. godine, kako bi se harmonizovao pravni okvir za davanja pravnih i fizi kih lica-poreskih obveznika u oblastima od javnog interesa. Analiza pravnog okvira za razvoj filantropije iz 2013. godine identifikuje i druga pitanja od zna aja za razvoj filantropije koje je nu0no urediti.³⁵ Naime, zakonom nije izri ito propisano da li se donacija mora iskoristiti u kalendarskoj godini u kojoj je data, ili je za to pitanje mjerodavan ugovor o poklonu (donaciji). Zakonom nije izri ito ure eno ni pitanje poreskog statusa institucionalnih grantova za NVO koje djeluju u oblastima od javnog interesa definisanih zakonom . niti je regulisano pitanje poreskog statusa dijela donacije koji se koristi za pokri e administrativnih trozkova. U nedostatku izri itih zakonskih odredbi, za ova pitanja su mjerodavne odredbe ugovora o donaciji. Me utim, time se ne otklanja rizik velikih diskrecionih ovlaz enja poreskog organa pri odlu ivanju o ovim pitanjima. Stoga je, osim daljeg unaprje enja pravnog okvira za razvoj filantropije, nu0no organizovanje obuke za poreske slu0benike kako bi se osigurala jednoobrazna primjena propisa od zna aja za dobro ina davanja (filantropiju), te osiguralo razumjevanje da se preostala otvorena pravna pitanja u ovoj oblasti koja trenutno nijesu predmet zakonske regulative (institucionalni grantovi, vremenski period koriz enja donacije, dozvoljeni procentualni iznos koriz enja donacije za pokri e administrativnih trozkova) ure uju ugovorom. Organizovanje obuke, te druge mjere ja anja kapaciteta kojima se osigurava jednoobrazna primjena propisa u ovoj oblasti, od posebnog su zna aja imaju i u vidu da Zakon o poreskoj administraciji³⁶ ne predvi a mogu nost izdavanja obavezuju eg uputstva Poreskoj upravi o primjeni poreskih propisa od strane Ministarstva finansija.

4.3.3. Dodjela prostora u dr0avnom vlasnistvu na koriz enje NVO

Opis stanja. Obezbjede vanje prostora za rad NVO prepoznato je i u Strategiji razvoja NVO 2014-2016, kao jedan od instrumenata javne politike kojim se doprinosi finansijskoj odr0ivosti NVO. Aktivnosti u ovoj oblasti predvi ene Strategijom odnosile su se na pripremu informacije o mogu nostima davanja prostora i imovine u dr0avnom vlasnistvu na koriz enje NVO, te usvajanje odgovaraju eg podzakonskog akta kojim e se definisati kriterijumi i postupak dodjele prostora u dr0avnom vlasnistvu. Nosioci odgovornosti za realizaciju ove dvije aktivnosti bili su Uprava za imovinu i Ministarstvo finansija. Uprava za imovinu nije pripremila tra0enu informaciju, a Ministarstvo finansija

³⁵<http://faktcg.org/files/PORESKI%20PROPISI%20OD%20ZNAKAJA%20ZA%20%20RAZVOJ%20FILANTROPIJE.pdf>

³⁶"Sl. list RCG", br. 65/01, 80/04.

je, dvije godine nakon isteka roka za realizaciju aktivnosti koja se odnosi na usvajanje podzakonskog akta, ukazalo da nema pravnog osnova za njegovo donošenje. Naime, Zakon o državnoj imovini³⁷ ne prepoznaje eksplicitno NVO kao moguće korisnike državne imovine, dok Zakon o nevladinim organizacijama kao moguće vidove podrške NVO prepoznaje obezbjeđivanje finansijskih sredstava za projekte i programe NVO u budžetu, poreske i druge povlastice, a kroz dopunu člana 31 definiše mogućnost da državna nevladina organizacija na koristanje državnu imovinu (prostor, tehničku opremu i sl.), u skladu sa zakonom kojim se uređuje koristanje, upravljanje i raspolaganje državnom imovinom, odnosno drugim zakonom. Sa druge strane, ne postoje zvanični, javno dostupni podaci o tome da li je i po kom pravnom osnovu prostor ustupan na koristanje NVO od strane ministarstava i drugih organa državne uprave u 2014. i 2015. godini³⁸.

Pravci buduće aktivnosti. Nužno je, prilikom sljedećih izmjena Zakona o državnoj imovini, razmotriti mogućnost da se normativno urede kriterijumi i postupak dodjele državne imovine NVO.

4.4. Uloga NVO u socio-ekonomskom razvoju

4.4.1. Podrška ujednačenom regionalnom razvoju nevladinih organizacija

Razlike u standardu gradana i stepenu razvijenosti pojedinih opština u direktnoj su vezi i sa stepenom razvijenosti nevladinih organizacija u pojedinim dijelovima Crne Gore³⁹. Najveći broj nevladinih organizacija registrovano je u Glavnom gradu Podgorici (1755).

BROJ REGISTROVANIH NVO U CRNOJ GORI:⁴⁰

| Grad/Opština: | Broj organizacija: |
|---------------|--------------------|
| Bar | 281 |
| Bijelo Polje | 237 |
| Budva | 166 |
| Danilovgrad | 67 |
| Žabljak | 35 |
| Berane | 159 |
| Kolazin | 57 |

³⁷ "Službeni list CG", broj 21/2009.

³⁸ TACSO istraživanje iz 2016. godine, na uzorku od 181 NVO, ukazuje da je 18% ispitanih NVO primilo neki vid nefinansijske podrške (tzv. in-kind podrška) od strane države ili lokalnih samouprava.

³⁹ Istraživanje TACSO-a o procjeni potreba u nevladinom sektoru³⁹ upozorava da su najveći dio crnogorskih NVO male organizacije slabo razvijenih resursa koje djeluju na lokalnom nivou.

⁴⁰ Registar NVO – Ministarstvo javne uprave (www.dokumenta.me/nvo/) Datum pristupa: 23.11.2017.

| | |
|-------------|------|
| Kotor | 171 |
| Mojkovac | 35 |
| Nikzi | 411 |
| Plav | 94 |
| Plu0ine | 16 |
| Pljevlja | 184 |
| Ro0aje | 165 |
| Tivat | 125 |
| Podgorica | 1755 |
| Ulcinj | 109 |
| Herceg Novi | 220 |
| Cetinje | 128 |
| ¥avnik | 10 |
| Andrijevica | 41 |
| Golubovci | 45 |
| Tuzi | 49 |
| Petnjica | 36 |
| Gusinje | 6 |
| UKUPNO: | 4602 |

Proteklih godina uz finansiranje iz fondova Evropske unije razvijen je program nacionalnog i lokalnih resursnih centara podrške ja anju kapaciteta i regionalnom razvoju NVO. U okviru navedenih resursnih centara za NVO nudili su se servisi pravnog i finansijskog savjetovanja, pomo pri registraciji nevladine organizacije, pisanja projekata, stratezskog planiranja i organizacionog menad0menta, sistema osiguranja kvaliteta kao i brojne druge aktivnosti na polju ja anja kapaciteta i organizacionog razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori.

Osim navedenih resursnih centara, na nacionalnom i lokalnom nivou postoji niz primjera dobre prakse podrške razvoju kapaciteta NVO i me usektorskih partnerstva koji se finansiraju iz domaih i me unarodnih javnih i privatnih fondova, ali esto bez dovoljno prilika za razmjenu iskustava, me usobnu podršku, te mogu e povezivanje i zajedni ko planiranje.

Pravci budu ih aktivnosti. S obzirom na va0nost resursnih centara kao specifi nog oblika podrške ja anju kapaciteta NVO za doprinos socio-ekonomskom razvoju, neophodno je sprovesti spoljnu evaluaciju doprinosa rada dosadaznjih resursnih centara i omogu iti podršku projektima i programima tih centara iz dr0avnog bud0eta, u skladu sa kriterijumima iz vazeceg Zakona o nevladinim organizacijama. Tako e,

potrebno je uložiti dodatne napore i uspostavljanje mehanizama koordinacije među strukturama podrške ujednaenom regionalnom razvoju NVO, uz proaktivnu ulogu Ministarstva javne uprave i saradnju sa Zajednicom opština Crne Gore.

4.4. 2. Razvoj volonterizma

Opis stanja. Volontiranje, kao dobrovoljna i organizovana aktivnost (participacija) pojedinaca usmjerena na pružanje pomoći i drugim osobama ili zajednici bez namjere sticanja dobiti, ima ključnu ulogu u promociji aktivnog građanstva i izgradnji društva koje se temelji na koheziji i solidarnosti. Značaj volontiranja prepoznat je u nizu međunarodnih dokumenata,⁴¹ a volonterske aktivnosti imaju sve veći ulogu u sticanju vještina neophodnih za tržište rada i socijalnu inkluziju društveno marginalizovanih grupa. Evropska unija (EU) je 2011. godinu proglasila godinom volontiranja, sa ciljem stvaranja podsticajnog okruženja za njegov razvoj, podizanja kapaciteta volonterskih organizacija i kvaliteta njihovog rada, prepoznavanja volonterskih aktivnosti i jačanja svijesti o vrijednostima i značaju volontiranja.⁴² U prvoj sveobuhvatnoj studiji o stanju volontiranja u zemljama EU iz 2010. godine sugerize se da posebna pravna regulativa za volontiranje nije nužan preduslov njegovog razvoja. Štaviše, većina zemalja u kojima je volonterstvo najviše razvijeno nema poseban zakon o volontiranju, a u dvije zemlje koje imaju poseban pravni režim (Austrija, Luksemburg), radi se o nekojoj regulativi za koje nije sprovedeno nije sprovedeno propisane prekršajne sankcije (Austrija), odnosno o statusno-pravnom propisu za udruženja i volonterski centar (Luksemburg).⁴³ S tim u vezi, u izvještaju Evropske komisije o sprovođenju Evropske godine volontiranja (2011) navodi se da je stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj volontiranja bio posebno ambiciozan cilj Evropske godine volontiranja, naročito zato što ovo pitanje nije dio pravne tekovine EU. Iako su zemlje članice saglasne oko značaja stvaranja podsticajnog okruženja za razvoj volontiranja, razlike postoje u odnosu na to u kojoj mjeri pravna regulativa nužna za stvaranje ovog okruženja.⁴⁴

Crna Gora ima dugu tradiciju volontiranja: Crveni krst Crne Gore, kao najpoznatija volonterska organizacija, osnovan je 1875. godine i bio je prvo društvo Crvenog krsta na Balkanu.⁴⁵ Prema podacima za 2015. godinu, oko 1500 volontera, u kategoriji podmlatka i omladine, uključeno je u sprovođenje akcija i aktivnosti organizacija

⁴¹Resolution adopted by the United Nations General Assembly on 17 December 2015: Integrating volunteering into peace and development: the plan of action for the next decade and beyond. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/129. Recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on Improving the Status and Role of Volunteers (1496/2001). <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=16868&lang=en>

⁴²http://ec.europa.eu/citizenship/european-year-of-volunteering/index_en.htm

⁴³GHK, *Volunteering in the European Union*, Brussels, 2010, poglavlje 3.3.

⁴⁴ European Commission, *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the implementation, results and overall assessment of the 2011 European Year of Volunteering*.

⁴⁵<http://www.ckcg.co.me/mn/o-nama/istorijat/istorijat-ck-cg>

Crvenog krsta.⁴⁶ U Crnoj Gori od 2001. godine djeluje Volonterski centar i Nacionalni volonterski servis, organizovan kroz nevladinu organizaciju, čiji je osnovni zadatak promocija volonterskog (dobrovoljnog) aktivizma, prepoznavanje njegovih vrijednosti i izgradnja pravnog okvira za razvoj volontiranja u Crnoj Gori. Nacionalni volonterski servis dodjeljuje godišnju nagradu za dobrovoljni aktivizam.⁴⁷

Zakon o volonterskom radu⁴⁸ uređuje pravni okvir za volonterski rad, a ne volontiranje. *Analiza efekata implementacije Strategije razvoja nevladinih organizacija 2014-2016* ukazuje na brojne nedostatke Zakona o volonterskom radu. Ključni konceptualni problem Zakona jeste što volontiranje, uprkos definiciji volonterskog rada kao dobrovoljnog i besplatnog ulaganja vremena, znanja i vještina kojima se obavljaju usluge ili aktivnosti u korist drugog lica ili za opštu dobrobit društva, tretira kao *sui generis* oblik radno-pravnog odnosa. Saglasno tome, Zakon volonterski rad regulize kao javno-pravni (*ius imperium*), prije nego privatno-pravni institut (*ius gestionis*), što se ogleda u nizu njegovih odredbi. Tako Zakon propisuje da organizator volonterskog rada može biti država, lokalna samouprava, NVO i javne ustanove u određenim oblastima, ali ne i privredno društvo, čak i kada se radi o organizovanju volonterskih aktivnosti van sjedišta društva. Time Zakon sprečava razvoj tzv. korporativnog volontiranja koje, uporedno posmatrano, sve više dobija na značaju. Pored toga, Zakon sprečava da djeca ispod 15 godina obavljaju bilo kakve volonterske aktivnosti. Ovo neopravdano ograničenje volonterskih aktivnosti ima za posljedicu, između ostalog, da osnovne škole ne mogu realizovati nikakve volonterske aktivnosti i programe, uprkos činjenici da ove aktivnosti imaju ključnu ulogu u razvijanju kulture volontiranja. Zakon tako i propisuje obavezu zaključivanja ugovora o volonterskom radu u pisanoj formi za sve oblike volonterske aktivnosti (ad hoc, kratkoročno, dugoročno). Ugovor se zaključuje i sa članovima udruženja kao organizatora volonterskih aktivnosti, čak i onda kada se radi o volonterskim aktivnostima saglasnim statutarnim ciljevima udruženja. što predstavlja potencijalnu povredu člana 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima (povreda na *proporcionalnosti* u ograničenju prava na slobodno udruživanje). U Analizi se tako i konstatuje da, zbog regresivnog karaktera i visokih transakcionih troškova koje propisuje za organizatore volontiranja, Zakon predstavlja prepreku, prije nego podsticaj razvoju volonterstva.⁴⁹ Ovo posebno imaju i u vidu prekrzajne kazne za povredu odredbi Zakona, koje su uvedene izmjenama Zakona iz 2015. godine. Propisani raspon prekrzajnih kazni nastoji je u Evropi i po sebi predstavlja potencijalnu povredu člana 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima, kada je riječ o udruženjima kao organizatorima volonterskih aktivnosti (povreda na *proporcionalnosti* u ograničenju slobode udruživanja).⁵⁰ U Analizi se zaključuje da se: može konstatovati da nije kreiran

⁴⁶<file:///C:/Users/Dragan/Downloads/Izvestaj%20o%20radu%20za%202015..pdf>

⁴⁷<http://www.zid.org.me/index.php/mne>

⁴⁸„Sl. list CG“, br.26/10, 31/10, 14/12,48/15.

⁴⁹Analiza efekata implementacije Strategije razvoja NVO 2014-2016, str. 20.

⁵⁰<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680306eb5>

podsticajan normativni okvir za razvoj volonterizma u Crnoj Gori, zto je bio cilj Strategije 2014-2016, pa e i u narednom periodu ovaj problem biti u fokusu, posebno imaju i u vidu njegov negativan uticaj na djelovanje NVO+.⁵¹ Izvjeztaj Evropske komisije o napretku Crne Gore ka punopravnom lanstvu za 2016. godinu tako e ukazuje na potrebu kreiranja novog normativnog okvira za volontiranje.⁵²

Pravci budućih aktivnosti. Imaju i u vidu prethodno navedeno, nu0no je pristupiti izradi novog Zakona o volontiranju (prije nego volonterskom radu) koji e, saglasno dobroj uporednoj praksi, definisati opzti pravni okvir za razvoj javnih politika od zna aja za promociju i razvoj volontiranja i njihove aktera, prije nego ure ivati privatno-pravni odnos izme u volontera i organizatora volonterskih aktivnosti, saglasno razumjevanju volontiranja kao *participacije*, a ne rada. Izrada novog Zakona o volontiranju u cilju kreiranja podsticajnog okvira za gra anski aktivizam i odr0ivost organizacija civilnog druztva%predvi ena je i *Akcionim planom za poglavlje 23*, a realizacija ove mjere bila je predvi ena za 2014. godinu (str. 20). Osim toga, nu0no je oja ati kapacitete Inspekcije rada kako bi se osigurala pravi na i konzistentna primjena zakonskog okvira. Osim obuke, nu0na je i izrada online priruka od strane resornog ministarstva kojim e se olakzati primjena novog Zakona o volontiranju, prije svih za organizatore volontiranja. Radi obezbje enja odr0ivog povoljnog ambijenta za volontiranje i daljeg podr0avanja NVO za upravljanje aktivnostima volontera, potrebno je uspostaviti sistem javnog finansiranja rada volonterskih servisa.

4.4.3. Socijalno preduzetnistvo

Opis stanja. U najzirem smislu, pod socijalnim preduzetnistvom podrazumijeva se koriz enje inovativne prakse u prodaji roba i usluga na tr0iztu, radi sticanja prihoda koji se koristi za ostvarivanje nekog opztekorisnog cilja ili interesa. Uporedno posmatrano, ovaj opztekorisni interes se esto odnosi (ali nije ograni en) na zapozljavanje te0e zapozljivih druztvenih grupa i socijalnu inkluziju marginalizovanih druztvenih grupa.⁵³ Socijalno preduzetnistvo je sastavni dio podru ja ekonomske i socijalne kohezije, koje karakterize podijeljene nadle0nosti izme u EU i zemalja- lanica (lan 174 - 178 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije).⁵⁴ Na nivou EU ne postoji posebna pravna regulativa o socijalnom preduzetnistvu, a injenica da takva regulativa postoji za odre ene statusne oblike u kojima "socijalna preduze a" mogu da djeluju na teritoriji dvije ili vize dr0ava- lanica ("evropske" zadruge i "evropske" fondacije) ne uti e na ovu konstataciju. Nedostatak posebne statusno-pravne regulative o socijalnom preduzetnistvu posljedica je nesaglasnosti zemalja lanica EU u pogledu sadr0ine

⁵¹Analiza efekata implementacije Strategije razvoja NVO 2014-2016, str. 21, takođe, str. 20, 28.

⁵²European Commission, Montenegro 2016 Report, str. 9.

⁵³Austrian Institute for SME Research: Study on Practices and Policies in the Social Enterprise Sector in Europe, Vienna, June 2007.

⁵⁴Official Journal of the European Union, 30. 03. 2010, C 83-13.

koncepta i činjenice da socijalno preduzetništvo nije ravnomjerno razvijeno u svim državama članicama. Međutim, EU posvećuje značajnu pažnju finansiranju programa od značaja za razvoj socijalnog preduzetništva. Socijalno preduzetništvo definisano je kao prioritetna tematska oblast za finansiranje sredstvima iz Evropskog socijalnog fonda, jednog od pet strukturalnih fondova EU, u periodu 2013- 2020,⁵⁵ a tako je jedna od oblasti koja će biti podržana u okviru novog programa Evropske Komisije za zapošljavanje i socijalne inovacije.⁵⁶

U Crnoj Gori, Zakon o nevladinim organizacijama omogućava NVO da neposredno obavljaju privrednu djelatnost utvrđenu statutom, ako se za obavljanje te djelatnosti upiše u registar privrednih subjekata. Ukoliko prihod od privredne djelatnosti u tekućoj godini prelazi iznos od 4.000 eur, NVO ne može neposredno obavljati privrednu djelatnost do kraja tekuće godine; izuzetno od ovog pravila, NVO može nastaviti da obavlja privrednu djelatnost do kraja tekuće godine, pod uslovom da prihod od te djelatnosti u tekućoj godini ne pređe 20% ukupnog godišnjeg prihoda u prethodnoj kalendarskoj godini. Prihodi od privredne djelatnosti podliježu opštim ograničenjima za raspodjelu imovine NVO. Ovako koncipiran režim neposrednog obavljanja privredne djelatnosti podstiče diverzifikaciju resursa, a time i održivost NVO, i korespondira sa preduzetničkim karakterom socijalnih preduzeća. Zakon takođe propisuje široki spektar djelatnosti od javnog interesa za koje NVO mogu konkurisati svojim programima i projektima za budžetska sredstva, uključujući i one oblasti u kojima su, uporedno posmatrano, NVO koje se identifikuju sa konceptom socijalnog preduzetništva posebno aktivna (socijalna zaštita, smanjenje siromaštva, zaštita lica sa invaliditetom, neformalno obrazovanje, zaštita životne sredine, promocija održivog razvoja, itd).

Zakon o porezu na dobit pravnih lica propisuje da NVO ne plaćaju porez na dobit, ako su u skladu sa posebnim zakonom osnovane za obavljanje nedobitne djelatnosti. Izuzetno, ako nevladine organizacije obavljaju privrednu djelatnost, obveznici su poreza na dobit koja je ostvarena obavljanjem te djelatnosti. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom predviđa osnivanje radnih centara i zaštitnih radionica za lica sa invaliditetom koje se, komparativno posmatrano, smatraju oblicima socijalnih preduzeća.⁵⁷ Osnivači radnih centara i zaštitnih radionica mogu biti fizička i pravna lica. Pored toga, poslodavac je dužan da, u okviru sistema poslovanja u kojem su određeni uslovi rada koji povećavaju nastanak invalidnosti, organizuje poseban pogon zaštitnog karaktera (zaštitni pogon) za rad lica sa invaliditetom. Radni centar, zaštitna radionica i zaštitni pogon imaju povoljan poreski i carinski tretman, kao i pravo na subvencije u skladu sa zakonomi, kada je riječ o subvencijama, posebnom uredbom.

⁵⁵<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325>

⁵⁶<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081>

⁵⁷ "Sl. list Crne Gore", br. 49/08, 73/10, 39/11.

Zakon o kooperativama ne predvi a mogu nost osnivanja socijalnih zadruga,⁵⁸ dok Zakon o privrednim druztvima ne propisuje mogu nost da se privredno druztvo osnuje radi ostvarivanja neke opztekorisne svrhe, prije nego sticanja dobiti.⁵⁹ Nacionalna strategija zapozljavanja i razvoja ljudskih resursa 2016-2020, kao jedan od posebnih prioriteta (prioritet 4: promovisanje socijalne inkluzije i smanjenje siromaztva), predvi a razvoj socijalnog preduzetnistva (cilj 4.). Kao jedna od mjera u Strategiji, ali ne i u Akcionom planu za 2016. godinu, predvi a se mapiranje socijalnih preduze a kao nu0nog preduslova kreiranja politika u ovoj oblasti. Izmjene poreskih zakona (poglavlje 5.3.2.) i donozenje novog zakona o volontiranju (poglavlje 5.4.1.), tako e bi povoljno uticalo na razvoj socijalnog preduzetnistva, imaju i u vidu da su volonteri zna ajan resurs za socijalna preduze a.

Pravci budu ih aktivnosti. Razvoj socijalnog preduzetnistva u Crnoj Gori joz uvijek je u po etnoj fazi. Analiza potreba socijalnih preduze a iz 2016. godine identifikovala je 16 NVO koje se smatraju socijalnim preduze ima. Kao osnovne prepreke za svoje djelovanje socijalna preduze a navode nedostatak kapaciteta i vjeztina neophodnih da bi se odr0ala na tr0iztu, nedostatak poslovnih strategija i planova, nedostatak prethodnog ispitivanja tr0izta, dominantna zavisnost od donatorskih sredstava i nedovoljno koriz enje volontera kao resursa. NVO tako e smatraju da je donozenje posebnog zakona o socijalnom preduzetnistvu jedan od preduslova njegovog uspješnijeg razvoja.⁶⁰ Studija o socijalnom preduzetnistvu u Crnoj Gori 2016. godine tako e razmatra donozenje posebnog zakona o socijalnom preduzetnistvu kao optimalnog scenarija za stvaranje podsticajnog pravnog okru0enja za njegov razvoj.⁶¹ Me utim, studija o socijalnom preduzetnistvu iz 2015. godine, analiziraju i uporedna iskustva, ukazuje da donozenje posebnog zakona u ovoj oblasti nije garant razvoja socijalnog preduzetnistva.⁶² Uva0avaju i kompleksnost koncepta socijalnog preduzetnistva, nu0no je da se javne politike u ovoj oblasti razvijaju postepeno i %o dozd+; posebno imaju i u vidu da relevantni pravni okvir ne predstavlja ozbiljnu prepreku za razvoj socijalnog preduzetnistva u njegovoj po etnoj fazi.

4.4.4. Evidencija koja se odnosi na NVO

Opis postojećeg stanja. Prethodne dvije strategije u oblasti NVO prepoznavale su nedostatake evidencija o NVO koje po slu0benoj du0nosti vode nadle0ni organi, kao pitanje od posebnog interesa za kreiranje javnih politika od zna aja za NVO. Novi

⁵⁸ "Sl. list Crne Gore", br. 43/15.

⁵⁹ "Sl. list RepublikeCrne Gore", br. 6/02, "Sl. list Crne Gore", br. 017/07, 80/08, 40/10, 36/11, 40/11. Ovakva praksa česta je u Austriji, u kojoj poreski organi takvom privrednom društvu priznaju status organizacije koja djeluje za javno dobro, sve dok društvo dobit ostvarenu obavljanjem privredne djelatnosti reinvestira u svoje osnovne (nedobitne) statutarne ciljeve.

⁶⁰http://www.cmvo.me/sites/cmvo/files/article_files/analiza_potreba_socijalnih_preduzeca_u_crnoj_gori_0.pdf.

⁶¹http://www.juventas.co.me/images/publikacije/Socijalno_preduzetnistvo_publicacija.pdf.

⁶²D. Golubović, *Pravni i institucionalni aspekti socijalnog preduzetništva: komparativni pregled i stanje u Crnoj Gori*, TACSO, Podgorica, 2015.

Zakon o ra unovodstvu propisuje da se isti primjenjuje na NVO, te da e se sastavljanje finansijskih iskaza za NVO detaljnije urediti podzakonskim aktom koji e se donijeti u roku od zest mjeseci od dana stupanja Zakona na snagu (februar 2017. godine).⁶³ Saglasno Zakonu, pravna lica dostavljaju godiznje finansijske iskaze organu uprave nadle0nom za poslove utvr ivanja i naplate poreza (Poreskoj upravi), a uz iskaze dostavljaju i statisti ki aneks. Za mikro i mala pravna lica propisano je da su du0na da Poreskoj upravi dostave bilans stanja, bilans uspjeha i statisti ki aneks. Saglasno kriterijumima utvr enim u Zakonu, najve i broj NVO u Crnoj Gori pripadaju kategoriji mikro pravnih lica.

Prepoznaju i potrebe, u skladu sa ranijim inicijativama NVO, da se u online formi objedine i u ine javno dostupnim relevantni podaci o NVO i njihovom radu, Ministarstvo javne uprave/Nacionalna kancelarija, je u uz tehni ku podrzku projekta EU kreirala dobrovoljnu NVO info bazu podataka: www.nvoinfo.me. Struktura ove web platforme osmizljena je za potrebe boljeg predstavljanja NVO i razumijevanja njihove uloge u druztvu, a naro ito uloge potencijalnih partnera organa dr0avne uprave u realizaciji politika u oblastima od javnog interesa. Pored podataka iz javno dostupnog dijela Registra nevladinih organizacija (naziv organizacije, djelatnost, adresa i broj rjezenja) NVO info sadr0i i podatke o datumima osnivanja i rjezenja, ovlaz enim licu, ciljnoj grupi, misiji, viziji i ciljevima organizacije, te kontakt podatke (broj telefona, e-mail adresa, web/facebook/twitter stranica). Dodatno, NVO info baza se sastoji od rubrika u kojima se objavljuju finansijski izvjeztaji, publikacije NVO, tekstovi o realizovanim projektima, informacije o planiranim aktivnostima i pozivi za uspostavljanje partnerstava, sta0iranje i volontiranje u nevladinim organizacijama. U prvoj fazi kreiranja baze unijeti su dostupni podaci za 4091 nevladinu organizaciju. Unos i a0uriranje podataka odgovornost su nevladine organizacije, koje na dobrovoljnoj osnovi, mogu kreirati nalog i aktivirati profil.

Pravci budućih aktivnosti. Imaju i u vidu prethodno, nu0no je pristupiti izradi podzakonskog akta o sastavljanju finansijskih iskaza za NVO, vode i ra una o me unarodno-pravnim standardima i osnovnoj, negativnoj obavezi dr0ave u oblasti ostvarivanja slobode udru0ivanja. Pored toga, neophodno je dalje unapre enje strukture NVO info baze, kao i promocija baze kao alata za lakze pronala0enje unutarsektorskih i me usektorskih partnera.

⁶³Čl. 1.,4 Zakona, Službeni list CG", broj 52/2016.

4.5. Uloga NVO u procesu pristupanja Crne Gore EU

Opis stanja. Saradnja Vlade i NVO-a u procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji intenzivirana je i prije formalnog otporinjanja pregovora s EU. Ta saradnja je posebno ojaana kroz u ez e predstavnika NVO u radnim grupama za pripremu pregovora, ali i drugih tijela Vlade Crne Gore i resornih institucija formiranih s ciljem izrade i pra enje odre enih politika. U pregovara ku strukturu je, u okviru 27 radne grupe, uklju eno 73 predstavnika NVO, od kojih su neki i koordinatori za pojedine oblasti u okviru poglavlja. Predstavnici NVO u radnim grupama su aktivno u estvovali u pisanju pregovara kih pozicija, ispunjavanju po etnih odnosno zavrznih mjerila, kao i pisanju ostalih dokumenata od zna aja za pregovore.

Uklju ivanje predstavnika NVO u pregovara ku strukturu se pokazalo kao dobar model koji je doprinio objedinjavanju znanja i ja anju administrativnih kapaciteta neophodnih za uspješno vo enje procesa i ispunjavanje zahtjevnih obaveza iz evropske agende. Tako e, predstavnici NVO su dali veliki doprinos informisanju gra ana o procesu pristupanja Crne Gore EU, kroz aktivno u ez e u izradi i sprovo enju Strategije informisanja. O ekuje se nastavak trenda uklju ivanja predstavnika NVO u izradu stratezkih dokumenata, kreiranje politika i pra enje njihove realizacije. Kada je rije o u ez u NVO u povla enju sredstava iz EU fondova namijenjenih civilnom druztvu, u periodu sprovo enja Strategije za razvoj NVO 2014-2016 ostvaren je napredak u procesu konsultovanja NVO-a prilikom programiranja IPA II usmjerenog na ja anje kapaciteta NVO za povla enje sredstava iz ovih fondova. Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija (sada Ministarstvo za evropske poslove - MEP) je za krajnje korisnike, uz podrzku projekata tehni ke pomo i koji se finansiraju iz EU, organizovalo implementacione treninge, treninge za izvjeztavanje, javnost i vidljivost i sekundarne javne nabavke. Tako e, MEP je za potencijalne korisnike organizovalo obuke za pisanje projekata (Project Cycle Management), info dane na kojima se prezentuju programi u kojima Crna Gora u estvuje, info sesije nakon objave poziva za dostavljanje projektnih predloga na kojima se predstavljaju relevantna dokumenta, kao i forume za tra0enje partnera. U saradnji Delegacijom EU i MEP, predstavnicima NVO su predstavljani Indikativni starategijski dokument za CG 2014 - 2020, akcijska dokumenata za IPA-u 2014 i Instrument za civilno druztvo 2014/2015; predstavljani su prioriteti IPA-e 2015 i odr0ane javne konsultacije o Sektorskom operativnom programu za obrazovanje, zapozljavanje i socijalne politike 2015-2017, kao i o nacrtu Nacionalnog programa IPA-e 2016. Planirano je da se praksa konsultacija nastavi i za naredne programske godine IPA-e II. Kad je rije o uklju ivanju NVO u proces programiranja IPA-e II, MEP je kao koordiniraju e tijelo u sprovo enju IPA II raspisalo javne pozive za predlaganje predstavnika NVO za lanove sektorskih radnih grupa. Rjezenjima ministra evropskih poslova iz jula i septembra 2017. osnovane su sektorske radne grupe za

sedam sektora Ipe II, i u sve radne grupe ukljueni su predstavnici nevladinog sektora. Predstavnici nevladinih organizacija pozivaju se i na sastanke Nadglednog odbora Instrumenta prepristupne podrzke.

Pravci budu ih aktivnosti. Okvirni sporazum za sprovoenje IPA-e II obavezuje dr0avu korisnicu da u procesu programiranja, primjene i procjene realizacije IPA-e II uspostavi odgovaraju i mehanizam konsultacija sa NVO i drugim zainteresovanim stranama (sdeonici%). MEP je ovaj mehanizam uspostavilo ukljuivanjem NVO predstavnika u sektorske radne grupe, u okviru definisanih sektorskih prioriteta. Imaju i u vidu da NVO mogu konkurisati kao korisnici za IPA II programe prekograni ne i transnacionalne saradnje, potrebno je u narednom periodu nastaviti s organizacijom info dana, info sesija i foruma za tra0enje partnera za realizaciju ovih projekata.

5. MONITORING I EVALUACIJA U REALIZACIJI MJERA IZ AKCIONOG PLANA

Sistem monitoringa i evaluacije bi e usmjeren na prikupljanje podataka o realizaciji aktivnosti iz Akcionog plana Strategije, kako bi se utvrdilo koje su planirane aktivnosti realizovane, koje nijesu realizovane ili su djelimi no realizovane, te koje su posljedice (rizici) nastupile zbog nerealizovanih ili djelimi no realizovanih aktivnosti, ili zbog nedostatka o ekivanih rezultata. U tom smislu, cilj monitoringa i evaluacije jeste i da se procijeni konkretan napredak koji je postignut realizacijom planiranih aktivnosti, upore ivanjem aktivnosti sa verifikatorima za njihovu realizaciju. U sprovo enju monitoringa i evaluacije nu0no je osigurati odgovaraju u saradnju sa NVO.

Novo savjetodavno tijelo e, u skladu sa svojim nadle0nostima, pratiti realizaciju mjera iz Akcionog plana Strategije. MJU/Nacionalna kancelarija e na odgovaraju i na in predloge, sugestije i inicijative Savjeta integrisati u godiznji izvjeztaj o sprovo enju Strategije, koji e Vlada razmatrati do kraja II kvartala teku e godine, za prethodnu godinu. Godiznji izvjeztaj e sadr0ati elemente koji omogu avaju pra enje direktnih rezultata u primjeni Acionog plana, ali i realnih promjena koje e proizvesti realizacija pojedinih aktivnosti.

Unaprije en sistem pra enja realizacije aktivnosti iz akcionog plana predstavlja e izrada web platforme, koju e administrirati Nacionalna kancelarija za saradnju s nevladinim organizacijama.

Prethodno iskustvo pra enja realizacije aktivnosti, odnosno primjena razli itih metoda izvjeztavanja i prikazivanja podataka i informacija, pokazali su da je potrebno sprovesti obuke za izvjeztavanje o realizaciji predvi enih aktivnosti i utvrditi metodologiju izvjeztavanja.

MJU će biti odgovorno za evaluaciju primjene Strategije 2018.-2020., u saradnji sa drugim akterima. Evaluacija Strategije moguća je samo u srednjem roku, zbog vremenskog ciklusa u kojem se očekuju planirane promjene (godiznje i vizegodiznje, prije nego kvartalne). Za evaluaciju Strategije će biti angažovan nezavisni ekspert, a evaluacija će se sprovesti u periodu jun 2018. - januar 2019. godine. Rezultati evaluacije biće jedan od osnova za eventualnu reviziju Akcionog plana za implementaciju Strategije 2018-2020.

**AKCIONI PLAN ZA IMPLEMENTACIJU STRATEGIJE UNAPREĐENJA PODSTICAJNOG OKRUŽENJA ZA
DJELOVANJE NVO 2018-2020**

| AKTIVNOST | ODGOVORNOST ZA REALIZACIJU | ROK | IZVORI – UKUPAN IZNOS SREDSTAVA | INDIKATOR | IZVOR VERIFIKACIJE |
|---|--|-----------------------|---|---|---|
| 1. Institucionalni okvir za vršenje poslova od značaja za saradnju sa NVO | | | | | |
| 1.1. Održavanje radionica za zaposlene u Ministarstvu javne uprave (MJU) o pitanjima od značaja za saradnju sa NVO u kreiranju, praćenju i sprovođenju javnih politika u ovoj oblasti, kao i finansiranje programa i projekata NVO iz javnih izvora | MJU | Četvrti kvartal 2018. | Sredstva iz projekta tehničke pomoći EU 2016-2018 (Projekat tehničke pomoći EU). (5,000 EURO) | Održana najmanje po jedna Radionica u toku godine o pitanjima od značaja za: saradnju sa NVO u kreiranju, praćenju i koordinaciji javnih politika; standarde i procedure finansiranja programa i projekata NVO Broj održanih međuresornih koordinacionih sastanaka | Godišnji izvještaj MJU, Izvještaj projekta tehničke pomoći EU |
| 1.2. Priprema akreditacije MJU za vršenje poslova indirektnog upravljanja IPA II fondovima za civilno društvo | Ministarstvo finansija (CFCU, u saradnji sa Nacionalnim fondom i MJU | Četvrti kvartal 2019. | Sredstva iz projekta tehničke pomoći EU (10,000 EURO) | MJU pripremljeno za dobijanje akreditacije za obavljanje poslova indirektnog upravljanja fondovima EU | Odluka o dodjeli akreditacije MJU |
| 1.3. Kreiranje novog NVO Registra | MJU | Četvrti kvartal 2019. | Donatorska sredstva (10,000 eura) | Unaprijeđeno informatičko rješenje za vođenje NVO Registra. Veći opseg javno dostupnih podataka iz Registra (statuti, kontakti, itd.), u skladu sa zakonom | Elektronski Registar NVO |

| | | | | | |
|--|-------------------------------------|---------------------|---|--|--|
| 1.4. Izrada baze podataka o NVO u Crnoj Gori (nvoinfo.me) | MJU | Prvi kvartal 2018. | Sredstva iz projekta tehničke pomoći EU (3,000 EURO) | Izrađena baza podataka. | Web stranica MJU; web portal/online baza podataka: nvoinfo.me |
| 1.5. Donijeti novu Odluku o obrazovanju Savjeta za saradnju s NVO | MJU | Prvi kvartal 2018. | Redovna sredstva iz budžeta | Donijeta Odluka | Službeni list CG |
| 2. Učešće NVO u kreiranju i primjeni javnih politika | | | | | |
| 2.1. Razvoj metodologije mjerenja uticaja NVO u kreiranju i primjeni javnih politika | MJU | Drugi kvartal 2018. | Donatorska sredstva (5,000 EURO) | Izrađena metodologija | Metodologija donijeta od strane MJU |
| 2.2. Donijeti uredbu o nacinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i NVO i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona | MJU | Prvi kvartal 2018. | Redovna sredstva iz budžeta | Donesena Uredba | Službeni list CG |
| 2.3. Organizovanje obuka državnih službenika o učešću zainteresovane javnosti u procese kreiranja i primjene javnih politika | Uprava za kadrove u saradnji sa MJU | Kontinuirano | Redovna sredstva iz budžeta; sredstva iz projekta tehničke pomoći EU (5,000 EURO) | Organizovane najmanje dvije obuke godišnje za različite strukture zapošljenih, uključujući i rukovodni kadar | Izveštaji Uprave za kadrove; izveštaji projekta tehničke pomoći EU |
| 2.4. Priprema metodologije za praćenje i izvještavanje o primjeni propisa kojim se uređuje učešće zainteresovane javnosti u procese kreiranja i primjene javnih politika | MJU | Prvi kvartal 2018. | Sredstva iz projekta tehničke pomoći EU. (2,000 EURO) | Pripremljena metodologija za praćenje i izvještavanje. Izveštaj o primjeni propisa objavljen i usvojen prema novoj metodologiji | Web stranica MJU |
| 2.5. Pokretanje centralnog portala za savjetovanje s | MJU | Prvi kvartal | Redovna sredstva iz budžeta | Otvoren portal e-savjetovanja. | Web stranice Vlade |

| | | | | | |
|--|----------------------------------|---------------------|---|---|--------------------------------------|
| javnošću "e-konsultacije" | | 2018. | | | (zasebna web platforma) |
| 2.6. Sprovedenje spoljne evaluacije uticaja resursnih centara za razvoj NVO na učešće javnosti u kreiranju javnih politika | MJU | Drugi kvartal 2018. | Projekat tehničke pomoći EU | Sprovedena evaluacija | Izveštaj projekta tehničke pomoći EU |
| 3. Finansijska održivost NVO | | | | | |
| 3.1. Izrada i promocija priručnika o primjeni pravnog okvira za finansiranje NVO iz javnih izvora | MJU, Ministarstvo finansija (MF) | Prvi kvartal 2018. | Sredstva iz projekta tehničke pomoći EU. (3,000 EURO) | Izrađen priručnik | Web stranica MJU i MF |
| 3.2. Izrada Smjernica za nezavisne procjenjivače projekata NVO prijavljenih na konkurse organa državne uprave | MJU | Prvi kvartal 2018. | Sredstva iz projekta tehničke pomoći EU (2,000 EURO) | Izrađene smjernice | Web stranica MJU |
| 3.3. Objediniti podatke o dodijeljenim javnim sredstvima za programe i projekte NVO | MF u saradnji sa MJU | Drugi kvartal 2018. | Sredstva iz projekta tehničke pomoći EU (3,000 EURO) | Izrađena baza podataka Davaoci budžetskih sredstava za programe i projekte NVO redovno ažuriraju bazu podataka | Web stranice MF i MJU |
| 3.4. Izrada metodologije za mjerenje uticaja sprovednih programa i projekata NVO | MJU | 2020. | Donatorska sredstva. (5,000 EURO) | Izrađena metodologija | Web stranica MJU |

| | | | | | |
|--|--|---------------------------|---|---|---|
| <p>3.5. Obuka za državne službenike za primjenu novog normativnog okvira i metodologije za budžetsko finansiranje programa i projekata NVO</p> | <p>Uprava za kadrove u saradnji sa MJU</p> | <p>Kontinuirano.</p> | <p>Redovna sredstva iz budžeta; Sredstva iz projekta tehničke podrške EU (10,000 EURO)</p> | <p>Sprovedene godišnje obuke za sva ministarstva koja dodjeljuju sredstva za programe i projekte NVO, prije ili na početku procesa programskog budžetiranja</p> <p>Konzistentna primjena novog normativnog okvira za finansiranje iz državnog budžeta programa i projekata NVO</p> <p>Broj izrađenih sektorskih analiza, broj službenika koji su pohađali obuku, donijeta godišnja odluka o prioritetima i iznosima za finansiranje</p> | <p>Web stranice Uprave za kadrove, MJU i MF Izveštaji NVO</p> |
| <p>3.6. Izmjene Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica</p> | <p>MF</p> | <p>Prvi kvartal 2019</p> | <p>Redovna sredstva iz budžeta</p> | <p>Izmijenjen Zakon: davanja (donacije) u oblasti od javnog interesa u Zakonu usaglašena sa Zakonom o porezu na dobit pravnih lica</p> | <p>Web stranice Vlade; MF, MJU Službeni list CG</p> |
| <p>3.7. Organizovanje radionica za službenike Poreske uprave za primjenu pravnog okvira za dobročina davanja (filantropiju)</p> | <p>Uprava za kadrove u saradnji sa MF</p> | <p>Drugi kvartal 2019</p> | <p>Redovna sredstva iz budžeta. (3,000 EURO)</p> | <p>Sprovedena radionica za službenike Ministarstva finansija (odsjek za direktna oporezivanja) i Poreske uprave o pravnom okviru za dobročina davanja</p> | <p>Web stranice Uprave za kadrove, MF</p> |
| <p>3.8. Informisanje građana i privrednih društava o mogućnostima dobrotvornog davanja nevladinim i drugim neprofitnim organizacijama i promocija individualne i korporativne filantropije</p> | <p>MJU, u saradnji sa MF- Poreskom upravom</p> | <p>Kontinuirano</p> | <p>Redovna sredstva iz budžeta, donatorska sredstva (1,000 EURO)</p> | <p>Izrađen letak/brošura o mogućnostima dobrotvornog davanja Broj održanih rasprava</p> | <p>Web stranice MJU, MF- Poreske uprave</p> |

4. Uloga NVO u socio-ekonomskom razvoju

| | | | | | |
|---|---|-----------------------|--|---|--|
| 4.1. Izrada Zakona o volontiranju | Ministarstvo rada i socijalnog staranja (MRSS) | Treći kvartal 2018. | Redovna sredstva iz budžeta; Donatorska sredstva (3,000 EURO) | Utvrđen predlog Zakona Predlog Zakona u saglasnosti da dobrom međunarodnom praksom i preporukama iz Strategije | Službeni list CG |
| 4.2. Upoznavanje organizatora volontiranja o primjeni novog Zakona o volontiranju | MRSS | Prvi kvartal 2019. | Redovna sredstva iz budžeta; Donatorska sredstva (3,000 EURO) | Organizovane dvije obuke Broj organizatora volontiranja koji su prošli obuku | Utvrđiti naknadno, zavisno od nosioca aktivnosti |
| 4.3. Seminar za službenike Inspekcije rada | MRSS | Prvi kvartal 2019. | Redovna sredstva iz budžeta (3,000 EURO) | Održan seminar Broj učesnika seminara | Utvrđiti naknadno, zavisno od nosioca aktivnosti |
| 4.4. Izrada online priručnika o primjeni novog Zakona o volontiranju | MRSS | Četvrti kvartal 2018. | Redovna sredstva iz budžeta (3,000 EURO) | Izrađen online priručnik | Internet stranica MRSS |
| 4.5. Finansijska podrška razvoju volonterskih servisa i volonterskih centara | MRSS | Kontinuirano od 2019. | Redovna sredstva iz budžeta Donatorska sredstva | Raspisani konkursi za finansijsku podršku razvoju volonterskih servisa i volonterskih centara | Internet stranica MRSS |
| 4.6. Izrada online priručnika o socijalnom preduzetništvu | Ministarstvo ekonomije (ME), u saradnji sa MRSS | Treći kvartal 2018. | Donatorska sredstva (3,000 EURO) | Izrađen priručnik | Internet stranica ME |
| 4.7. Izrada uredbe o sastavljanju finansijskih iskaza NVO | MF, u saradnji sa MJU | Prvi kvartal 2018. | Redovna sredstva iz budžeta | Usvojena uredba | Uredba objavljena u Službenom listu CG |

| | | | | | |
|---|--|--------------------|---|---|--------------------------------------|
| 4.8. Izrada online priručnika ili online prezentacije o sastavljanju finansijskih iskaza NVO ("web tutorial") | Poreska uprava, u saradnji sa Institutom sertifikovanih računovođa i MJU | Drugi kvartal 2018 | Redovna budžetska sredstva (3,000 EURO) | Izrađen priručnik | Internet stranica Poreske uprave |
| 4.9. Izrada programa podrške resursnim centrima za razvoj NVO | MJU | Drugi kvartal 2019 | Redovna budžetska sredstva | Izrađen program podrške | Godišnji izvještaj o radu MJU |
| 5. Uloga NVO u procesu pristupanja EU | | | | | |
| 5.1. Prezentacija godišnjih/višegodišnjih prioriteta programiranja IPA II | Ministarstvo evropskih poslova (MEP) | Kontinuirano | Redovna sredstva iz budžeta | Održane prezentacije/ konsultativni sastanci sa NVO u svrhu predstavljanja godišnjih/višegodišnjih prioriteta programiranja IPA II | Web stranice MEP |
| 5.2. Organizacija info dana, info sesija i foruma za traženje partnera za realizaciju IPA II prekograničnih projekata čiji su korisnici NVO | MEP | Kontinuirano | Redovna sredstva iz budžeta | Održani info dani, info sesije i forumi za traženje prekograničnih partnera. Veće učešće NVO kao korisnika IPA II prekograničnih projekata | Web stranice MEP |
| 5.3. Sprovođenje obuka za organe državne uprave o efikasnom uključivanju NVO u evropske poslove | Uprava za kadrove u saradnji s MJU | Kontinuirano | Redovna sredstva i zbudžeta; Donatorska sredstva (15,000 EURO) | Održane barem 3 obuke za sve državne organe | Web stranica Uprave za kadrove i MJU |

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

| | | | | | |
|---|-----|---------------------|---|--|------------------|
| 6.1. Izrada i promocija web platforme za monitoring implementacije Strategije i Akcionog plana | MJU | Treći kvartal 2018. | Redovna sredstva iz budžeta; sredstva iz projekta tehničke pomoći EU (3,000 EURO) | Izrađena web platforma za monitoring Strategije i Akcionog plana | Web stranica MJU |
| 6.2. Radionica za nosioce mjera Akcionog plana za efikasno izvještavanje o realizaciji mjera AP | MJU | Treći kvartal 2018. | Sredstva iz projekta tehničke pomoći EU (2,000 EURO) | Održana najmanje jedna radionica. Broj nosilaca mjera Akcionog plana koji su učestvovali u radionici | Web stranica MJU |
| 6.3. Eksterna evaluacija sprovođenja Strategije u svrhu pripreme nove Strategije i Akcionog plana | MJU | Početak 2020. | Donatorska sredstva (5,000 EURO) | Sprovedena eksterna evaluacija Strategije Preporuke iz eksternje evaluacije ugrađene u novu strategiju ili programe rada resornih ministarstava | Web stranica MJU |