



Vlada Crne Gore

STRATEGIJA

**RAZVOJA NEVLADINIH ORGANIZACIJA
U CRNOJ GORI 2014-2016**

Podgorica, 2013.



Vlada Crne Gore

STRATEGIJA

RAZVOJA NEVLADINIH ORGANIZACIJA

U CRNOJ GORI 2014-2016

Usvojena na sjednici Vlade Crne Gore,
održanoj 26. decembra 2013. godine

Naziv publikacije:
**STRATEGIJA
RAZVOJA NEVLADINIH ORGANIZACIJA
U CRNOJ GORI 2014-2016.**

Izdavač:
Ministarstvo unutrašnjih poslova

Urednici:
**Veselin Vukčević
Ivan Šikmanović
Danka Latković**

Lektura:
Ksenija Alorić

Prevod:
Azra Kosović

Grafički dizajn, priprema i štampa:
Studio „Mouse” - Podgorica

Tiraž:
500 primjeraka

Godina izdanja:
2014.

ISBN
ISBN 978-9940-9610-0-8



Organizacija za evropsku
bezbjednost i saradnju
Misija u Crnoj Gori

Štampanje publikacije je podržala Misija OEBS-a u Crnoj Gori. Stavovi formulisani u ovoj publikaciji ne predstavljaju obavezno stavove OEBS-a.

Sadržaj:

1. UVOD	5
2. OSTVARENI CILJEVI I NAUČENE LEKCIJE IZ REALIZACIJE STRATEGIJE SARADNJE VLADE CRNE GORE I NEVLADINIH ORGANIZACIJA 2009-2011.	8
3. RAZLOZI ZA DONOŠENJE STRATEGIJE, OPŠTI I POSEBNI CILJEVI STRATEGIJE	11
4. OCJENA STANJA I PREDLOG MJERA ZA UNAPREĐENJE STANJA – POSTIZANJE POSEBNIH CILJEVA U POJEDINIM OBLASTIMA	13
4.1. Institucionalni okvir za saradnju sa nevladinim organizacijama u Crnoj Gori	13
4.1.1. Institucionalni okvir za saradnju na državnom nivou	13
4.1.2. Institucionalni okvir za saradnju sa lokalnim samoupravama	16
4.2. Učešće nevladinih organizacija u kreiranju i primjeni javnih politika	17
4.2.1. Učešće NVO u kreiranju i primjeni javnih politika na državnom nivou	17
4.2.2. Učešće NVO u kreiranju i primjeni javnih politika na lokalnom nivou	19
4.3. Finansijska održivost nevladinih organizacija	20
4.3.1. Finansiranje NVO na državnom nivou	20
4.3.2. Finansiranje nevladinih organizacija iz budžeta lokalnih samouprava	22
4.3.3. Razvoj filantropije	23
4.3.4. Dodjela prostora u državnom vlasništvu na korišćenje NVO	24
4.4. Podsticajni ambijent za djelovanje nevladinih organizacija	25
4.4.1. Razvoj volonterizma	25
4.4.2. Učešće NVO u realizaciji koncepta neformalnog i cjeloživotnog obrazovanja	26
4.4.3. Socijalno preduzetništvo	27
4.4.4. Uspostavljanje uslova za ravnopravan pristup osoba sa invaliditetom organima državne uprave	29
4.4.5. Statistika i evidencija koja se odnosi na NVO	30
4.5. Uloga NVO u procesu pristupanja Crne Gore EU	30
4.6. Izgradnja kapaciteta nevladinih organizacija	32
5. MONITORING I EVALUACIJA U REALIZACIJI STRATEGIJE	34
6. REALIZACIJA STRATEGIJE – AKCIONI PLAN 2014-2016.	35

1. UVOD

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

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

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

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

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

Akcioni plan je u velikoj mjeri realizovan, pri čemu je veliki broj aktivnosti, početkom 2011. godine uključen u **Akcioni plan realizacije preporuka iz Mišljenja Evropske komisije** (za oblast saradnje s civilnim sektorom) i realizovan u kratkom roku. Evropska komisija je dala pozitivnu ocjenu o realizaciji tih mjera, što je dijelom doprinijelo odluci Evropskog savjeta da sa Crnom Gorom otvori pregovore o punopravnom članstvu. Osim toga, u proljećnom Izvještaju Evropske komisije o napretku u 2011. godini¹, saradnja s NVO i rad Savjeta za saradnju Vlade Crne Gore i NVO apostrofirani su kao pozitivan primjer zemljama regiona zbog ostvarenog napretka, naročito u domenu podsticajnog pravnog i institucionalnog okvira.

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

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

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

Prema istraživanju NVO „ADP Zid“ iz 2010. godine, a na osnovu podataka dobijenih od strane Poreske uprave za 2008, 2009. i 2010. godinu, u NVO je bilo angažovano ukupno 4962 lica (1550 u 2008; 1498 u 2009. i 1914 u 2010. godini), od čega je 1637 bilo angažovano po osnovu ugovora o radu, a 3325 po osnovu ugovora o djelu.

¹ Izvještaj je dostupan na: http://www.mip.gov.me/en/images/stories/download/Evropske_integracije/Izvjestaj_o_napretku_Crne_Gore_za_2011._godinu_FINALNI_FINALNI.pdf

Godina	2008.	2009.	2010.
Broj radno angažovanih lica u NVO	1550	1498	1914

Sa druge strane, tokom 2010. godine 933 NVO podnijele su Poreskoj upravi finansijske izvještaje. Ovaj podatak se neznatno razlikuje u odnosu na ranije godine - 945 NVO dostavilo je izvještaje u 2009.godini, a 822 NVO u 2008. godini².

Godina	2008.	2009.	2010.
Broj NVO koje su dostavile poresku prijavu	822	945	933

Ne postoje zvanični podaci koji bi pružili detaljne informacije o finansijama NVO, ali pregled informacija koje se tiču godišnjeg poslovanja koje su predale 209 NVO u 2010. godini pokazuju da preko 70% NVO imaju godišnje prihode manje od 10.000,00 eura, dok samo njih 12,9% imaju godišnje prihode veće od 50.000,00 eura³.

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

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

2. OSTVARENI CILJEVI I NAUČENE LEKCIJE IZ IMPLEMENTACIJE STRATEGIJE SARADNJE VLADE CRNE GORE I NEVLADINIH ORGANIZACIJA 2009-2011.

Primjena Strategije saradnje Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija i Akcionog plana njene realizacije za period 2009-2011. godine za rezultat je imala povećan stepen saradnje u oba smjera te podizanje svijesti o potrebi saradnje i različitim, ali komplementarnim ulogama koje Vlada i NVO imaju u pluralnom demokratskom društvu. Ovo je doprinijelo smanjenju predrasuda o nužnoj suprotstavljenosti javnog i civilnog sektora i povećalo povjerenje građana u aktivnosti NVO. Građani sve više prepoznaju NVO kao efikasan mehanizam za artikulaciju i javno izražavanje mišljenja i interesa o bitnim pitanjima njihovog svakodnevnog života. NVO svojim djelovanjem, predlozima i inicijativama pokazuju da su značajan potencijalan izvor znanja i vještina, neophodnih za ostvarenje osnovnih ciljeva društvenog i ekonomskog razvoja. Rezultati posljednjeg istraživanja o stavovima građana o NVO sprovedenog od strane Ipsos strategic pulsa tokom septembra 2012.⁴ pokazuju da građani Crne Gore u većini slučajeva imaju pozitivnu asocijaciju na nevladine organizacije i prvenstveno ih vide kao organizacije koje rade u interesu društva i na rješavanju problema. NVO se prvenstveno doživljavaju kao potrebne i važne, ali i sa perspektivom za budućnost. Takođe, posmatrano od 2006. na ovamo, konstantno opada udio građana koji nemaju određen/jasan stav prema nevladinom sektoru, te sada on iznosi tek 10% populacije. Sa druge strane, stepen povjerenja u nevladine organizacije nije se značajno promijenio u odnosu na 2008. I dalje najviše građana ima srednje povjerenje u NVO (njih 37%), ali je ipak nešto porastao procenat onih koji u velikoj mjeri vjeruju nevladinim organizacijama (sa 8 na 13%).

Rezultati praćenja primjene Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija u 2012.⁵ pokazuju da su u sastav 92 radna tijela koja su formirana u okviru ministarstava i samostalnih organa državne uprave bila

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

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

uključena 83 predstavnika/ce NVO. NVO su učestvovala u pripremi zakona (Zakon o nevladinim organizacijama, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o slobodnom pristupu informacijama i dr.) te u izradi strateških dokumenata u brojnim oblastima (Nacionalna strategija upravljanja kvalitetom vazduha, Strategija razvoja socijalne i dječije zaštite, Strategija za integraciju osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori, Strategija zaštite od nasilja u porodici u Crnoj Gori, Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i AP 2013-2014 i dr.), a učestvuju i u nekoliko tijela koja prate primjenu strateških dokumenata (Komisija za praćenje realizacije AP za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi, Kordinacioono tijelo za praćenje implementacije Strategije poboljšanja bezbjednosti u drumskom saobraćaju za period 2010 – 2019, Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i dr.).

U julu 2012. godine, Vlada Crne Gore je na predlog Savjeta za saradnju Vlade i NVO, usvojila Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana realizacije Strategije saradnje Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija za period 2009 – 2011. i zaključila da je neophodno pripremiti novi strateški dokument (Strategiju i Akcioni plan za trogodišnji period) koji bi tretirao razvoj nevladinih organizacija u Crnoj Gori. Tom prilikom, konstatovano je da je Akcioni plan, i pored znatnog kašnjenja s realizacijom te pomjeranja rokova, u velikoj mjeri realizovan:

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

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

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

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

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

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

- 1) odgovorniji pristup nosilaca aktivnosti, naročito za aktivnosti koje se realizuju na nivou ministarstva/organa uprave. Kada ima više organa koji učestvuju u realizaciji pojedinih aktivnosti potrebno je jasno odrediti organ koji će biti odgovoran za realizaciju i koji će obezbijediti međusobnu komunikaciju i saradnju svih učesnika u realizaciji aktivnosti;
- 2) češću i potpuniju informisanost javnosti o Strategiji i njenim ciljevima, čak i o problemima u implementaciji, ali isto tako i o uspješnim aktivnostima koje se ogledaju u određenim pomacima – ostvarenim rezultatima. Opravdano bi bilo multiresorno i multisektorsko promovisanje dokumenta i njegove implementacije sa posebnim naglaskom na činjenicu da, u kontekstu sticanja članstva u EU, razvoj NVO je jednako važan kao i razvoj administrativnih kapaciteta države, što je jedan od razloga donošenja ovog dokumenta.

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

Savremeno globalno društvo, praćeno dramatičnim ekonomskim i socijalnim promjenama, donosi nove mogućnosti, ali i nove izazove. Ovo zahtjeva široku i kontinuiranu javnu debatu o tome kako odgovoriti izazovima globalizacije, koje su to vrijednosti i strateški pravci koji omogućavaju prosperitet jednog društva, kako sačuvati socijalnu koheziju i mobilisati cjelokupni socijalni kapital da se uključi u raspravu i rješavanje ovih izazova. U tom smislu, Strategija se donosi radi daljeg unapređenja pravnih, institucionalnih i finansijskih uslova za razvoj NVO i jačanje partnerstva sa organima državne uprave, ali i lokalne samouprave, u cilju daljeg razvoja Crne Gore kao otvorene i demokratske države. Kao što je prethodno navedeno, u oblasti saradnje sa NVO i mobilizacije socijalnog kapitala, u zadnjih pet godina napravljen je značajan pomak: dograđen je pravni (normativni) okvir za djelovanje NVO i izgrađen institucionalni okvir za saradnju državnih organa sa NVO, a normirano je i učešće NVO u procesu donošenja zakona i drugih instrumenata javnih politika.

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

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

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

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

Posebni ciljevi Strategije su:

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

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

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

4.1.1. Institucionalni okvir za saradnju na državnom nivou

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

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

Kancelarija, koja je bila uključena u izradu gotovo svih propisa, materijala i dokumenata koji se odnose na NVO, i koja je koordinirala izradu Strategije saradnje Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija, suočava se sa problemima, koji se prevashodno odnose na ograničene nadležnost, kao posljedicu njenog sadašnjeg položaja u sistemu državne uprave - organizacioni segment Generalnog sekretarijata Vlade. Na drugoj strani, postoje

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

velika očekivanja od Kancelarije od strane NVO i međunarodnih aktera, koja prevazilaze njene trenutne nadležnosti, kadrovske i finansijske mogućnosti. Kancelarija nema dovoljan broj zapošljenih i nema poseban budžet, što značajno utiče na kvalitet i dinamiku rada, posebno imajući u vidu dodatno opterećenje i nove nadležnosti Kancelarije u vezi sa obavljanjem stručnih i administrativnih poslova za potrebe Savjeta za saradnju sa nevladinim organizacijama, odnosno novog savjetodavnog tijela koje će biti osnovano u skladu sa Zakonom o NVO.

Imajući u vidu postojeći normativni okvir i narasle potrebe za saradnjom Vlade i NVO te razvojem NVO, neophodno je dalje jačanje kapaciteta Kancelarije, kako bi se što bolje odgovorilo naraslim potrebama. Osim ovih mjera, nužno je razmotriti eventualnu ulogu Kancelarije u procesu programiranja IPA sredstava i upravljanja pojedinim programima u okviru IPA, u cilju njihove bolje i adekvatnije iskorišćenosti, kao što je to slučaj sa kancelarijama u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj. Takođe, potrebno je razmotriti mogućnost uspostavljanja baze podataka o NVO-ima⁷, u okviru Kancelarije, koja bi obuhvatila informacije i dokumenta u odnosu na organizaciona pitanja i djelovanje NVO (osnivački akt, statut, programski i finansijski izvještaji i sl.), a bila bi ažurirana od strane zainteresovanih NVO, na osnovu korisničkog broja i lozinke koje bi im dodjeljivala Kancelarija.

Analizom statusnog položaja Kancelarije bilo bi opravdano razmotriti mogućnost objedinjavanja svih poslova državne uprave u vezi sa razvojem NVO sektora u jedno ministarstvo. Na taj način, na jednom mjestu, bili bi insitucionalno pozicionirani poslovi: pripreme strategija, projekata, programa, akcionih planova i drugih dokumenata koji se odnose na NVO sektor; izrade teksta nacrtu i prijedloga zakona i drugih propisa, izrade i donošenja podzakonskih akata koji se odnose na NVO sektor; pružanja stručne pomoći ministarstvima i drugim organima državne uprave i građanima o pitanjima u vezi sa primjenom i sprovođenjem zakona i drugih propisa koji se odnose na NVO sektor; sagledavanja i analiziranja stanja u ovoj oblasti, priprema analiza, informacija i izvještaja o položaju NVO u Crnoj Gori; vođenja registra NVO; raspodjele sredstava iz budžeta NVO-ima koje djeluju u oblasti razvoja NVO (ukoliko se uspostavi decentralizovani sistem finansiranja); koordinacije i praćenja sufinansiranih projekata NVO finansiranih iz EU fondova; obavljanje stručno-administrativnih poslova za potrebe Savjeta za razvoj NVO sektora u Crnoj Gori itd.

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

⁷ slično praksi EU, po uzoru na PADOR

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

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

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

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

4.1.2. Institucionalni okvir za saradnju sa lokalnim samoupravama

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

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

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

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

Potreba jačanja saradnje lokalne samouprave sa NVO potvrđena je u Akcionom planu za implementaciju preporuka iz Mišljenja Evropske komisije, na osnovu kojeg je pripremljeno pet modela akata o saradnji lokalne samouprave i NVO: Model odluke o načinu i postupku učesća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova; Model odluke o osnivanju Savjeta za saradnju opštine i NVO; Model poslovnika Skupštine opštine (sa ciljem normiranja učesća predstavnika NVO u radu lokalnog parlamenta); Model odluke o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava NVO i Model sporazuma o saradnji Skupštine opštine i NVO. Ove modele je u toku 2012. godine izradila Zajednica opština, u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, CRNVO i Misijom OSCE u Crnoj

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

Gori, kako bi, imajući u vidu različite potrebe i stepen razvijenosti lokalnih samouprava i NVO, ponudile širu lepezu mehanizama saradnje koji se mogu prilagoditi njihovim specifičnim potrebama, uvažavajući načela ekonomičnosti i proporcionalnosti.

Do jula 2013. godine, prema informacijama CRNVO, 4 opštine su donijele odluku o formiranju savjeta za saradnju lokalne samouprave i nevladinih organizacija, po uzoru na postojeće rješenje na nacionalnom nivou.

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

4.2. Učešće nevladinih organizacija u kreiranju i primjeni javnih politika

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

Zakonom o državnoj upravi („Službeni list RCG“, broj 38/03 i „Službeni list CG“, br. 22/08 i 42/11) propisano je da su ministarstva i drugi organi državne uprave dužni da obezbijede saradnju sa NVO koja se ostvaruje naročito:

- konsultovanjem nevladinog sektora prilikom izrade strategija i analiza stanja u određenoj oblasti, izrade nacrtu i predloga zakona i drugih propisa i donošenja podzakonskih akata kojima se uređuje način ostvarivanja sloboda i prava građana;
- omogućavanjem učešća u radu radnih grupa za sagledavanje pitanja od zajedničkog interesa ili za normativno uređenje odgovarajućih pitanja;
- organizovanjem zajedničkih javnih rasprava, okruglih stolova, seminara i drugih vidova zajedničkih aktivnosti i drugim odgovarajućim oblicima;
- informisanjem o sadržaju programa rada i izvještaja o radu organa državne uprave.

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

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

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

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

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

Sa druge strane, neobjavljivanje spiskova zakona o kojima će biti sprovedena javna rasprava kao i izvještaja o konsultacijama zainteresovane javnosti na svojoj internet stranici, te neobjavljivanje izvještaja o javnoj raspravi od strane većine ministarstava, pokazuju da se ni Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u potpunosti ne primjenjuje.⁹ U prvih šest mjeseci 2013. godine organizovano je 8 okruglih stolova i 22 javne rasprave o različitim aktima javnih politika.

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

Pored toga, na inicijativu Vlade, u oktobru 2012. godine pokrenut je portal: „**Glas građana - e-peticije**“, kao servis koji pruža mogućnost građanima da utiču na proces kreiranja javnih politika, podnošenjem peticije iz bilo koje oblasti iz nadležnosti Vlade. Vlada je na brojne sugestije za unapređenje ovog servisa, odgovorila zaduživanjem Tima za koordinaciju komunikacionih aktivnosti i Tima za Partnerstvo otvorenih Vlada da

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

do prvog kvartala 2013. godine pripreme predloge mjera za unapređenje ovog servisa. Vlada je u aprilu 2013. godine razmotrila drugi Izvještaj o funkcionisanju Portala „Glas građana- e-peticije“ i usvojila određen broj preporuka iz Izvještaja. Usvojene preporuke se odnose na: promociju ovog servisa kao i bolju vizuelizaciju sadržaja i približavanja građanima pravila funkcionisanja portala i zaštitu ličnih podataka; nuđenje iskustva u razvoju i primjenu ovog servisa za sve jedinice lokalne samouprave koje izraze interesovanje za primjenu ovog projekta.

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

Nedostatak akata na lokalnom nivou koji na kvalitetan način i u skladu sa dobrom međunarodnom praksom regulišu različite oblike saradnje organa lokalne samouprave i NVO doprinijeli su obostranom nezadovoljstvu postojećom saradnjom. I dok NVO smatraju da ih lokalne samouprave ne smatraju partnerima na polju razvoja lokalnih zajednica u skladu sa stvarnim potrebama građana, lokalne samouprave ukazuju na nedovoljnu zainteresovanost NVO za učešće u procesu donošenja odluka.

Da je neophodno unaprijediti saradnju između lokalnih samouprava i nevladinih organizacija, prepoznala je i Evropska komisija u Mišljenju o zahtjevu Crne Gore za članstvo u EU. Stav EK doprinio je integrisanju izrade modela akata kojima se unapređuje ova saradnja kao jedne od ključnih aktivnosti u Akcionom planu za ispunjavanje preporuka iz Mišljenja EK (prioritet 6 - jačanje saradnje sa organizacijama civilnog društva). **Modelom odluke o načinu i postupku učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova** se po prvi put uvodi princip „prethodnog izjašnjavanja“ zainteresovane javnosti u postupku pripreme opštinskih akata i detaljno uređuje proces sprovođenja javne rasprave. Ipak, uprkos preporuci koju je Ministarstvo unutrašnjih poslova uputilo svim opštinama, do jula 2013. godine veoma mali broj opština (njih 8) je izvršio izmjene i dopune svojih Odluka ili pak izradio nove u skladu sa predloženim Modelom.

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

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

4.3. Finansijska održivost nevladinih organizacija

4.3.1. Finansiranje NVO na državnom nivou

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

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

U skladu sa opredjeljenjem za „centralizovani” model finansiranja, budžetska sredstva, koja su ranije dodjeljivana ministarstvima za finansiranje projekata i programa NVO (u 2010. godini raspodijeljeno 1,8 miliona eura NVO-ima, u 2011. godini – 1,2 miliona eura), u 2012. godini značajno su smanjena, a većini ukinuta. Tako su u 2012. godini, prema podacima iz Izvještaja o saradnji ministarstava/organa državne uprave i NVO, organi uprave sa svojih budžetskih pozicija, podijelili oko 175.000,00 eura, i to uglavnom na osnovu zahtjeva NVO kao pomoć pojedinim organizacijama, a nakon procjene opravdanosti projekata i programa za koje je tražena pomoć. U prvih šest mjeseci 2013. godine taj iznos je bio 52.349,00 eura.

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

U budžetu je i dalje pozicionirana i **Komisija za raspodjelu sredstava NVO**, mada od stupanja na snagu Zakona o NVO ne vrši raspodjelu i ako je njen mandat produžen do izbora komisije predviđene Zakonom (član 44 stav 2 Zakona – međutim, ta komisija još uvijek nije obrazovana). Ovo je za posljedicu imalo činjenicu da oko 200.000,00 eura godišnje (u 2011. i 2012.) nije bilo dodijeljeno NVO-ima za realizaciju projekata, odnosno programa.

Podaci o iznosima sredstava za finansiranje NVO u zadnje tri godine pokazuju trend smanjenja, kao i kod ostalih budžetskih korisnika, što je u najvećoj mjeri posljedica prilagođavanja budžetiranja na nacionalnom nivou uslovima globalne ekonomske krize. Tako je iznos od 4.000.000 eura, koliko je bilo dostupno NVO tokom 2010. godine iz državnog budžeta, za dvije godine prepolovljen.

Ovaj trend dodatno aktualizuje **potrebu definisanja čvršće veze između javnih politika koje su prioritet Vlade u određenom periodu i programa i projekata NVO** koji se u istom periodu finansiraju iz budžeta. Na taj način bi se stvorile pretpostavke za održivi režim budžetskog finansiranja NVO koji bi bio u funkciji ostvarivanja utvrđenih javnih politika. Uporedna praksa (npr. Hrvatska, Srbija) ukazuje da model u kojem resorna ministarstva imaju ključnu ulogu u budžetskom finansiranju projekata i programa NVO omogućava efikasniju raspodjelu i korišćenje ograničenih budžetskih sredstava za NVO, zbog činjenice da su po prirodi stvari, kao izvršioci određenih javnih politika, ministarstva dobri poznavaoци pojedinih oblasti, a neposredno sarađuju sa NVO. Pored toga, sa stanovišta efikasnije raspodjele i korišćenja ograničenih budžetskih sredstava za finansiranje javnih politika kroz programe i projekte NVO i tretiranja finansiranja NVO kao investicije u socijalni kapital, **opravdano bi bilo kombinovanje „centralizovanog” i „decentralizovanog” modela finansiranja**, kako bi se budžetska sredstva za NVO dodjeljivala od strane resornih ministarstava. U takvom sistemu finansiranja centralizovani sistem bi bio zadržan u procesu definisanja oblasti u kojima će se finansirati projekti i programi NVO-a, na način što će savjetodavno tijelo Vlade zaduženo za pitanja razvoja NVO-a predlagati Vladi prioritetne oblasti u okviru kojih će se, za određenu kalendarsku godinu, finansirati projekti i programi NVO-a. U daljem procesu raspodjele sredstava, ministarstva koja su nadležna za oblasti koje su definisane kao prioritetne, sprovodila bi postupak raspodjele sredstava za projekte i programe NVO-a. Na taj način resorna ministarstva imala bi određen fond sredstava koji će biti raspoloživ za raspodjelu, u skladu sa definisanim prioritetima.

Pored toga, u fazi evaluacije projekata i programa koji su podržani iz budžeta, opravdano bi bilo propisati angažovanje eksternih evaluatora i revizora. Time bi se obezbijedila kvalitetnija i sveobuhvatnija kontrola utroška budžetskih sredstava u ove svrhe.

Na osnovu dosadašnjih iskustava u raspodjeli budžetskih sredstava za projekte i programe NVO-a, potrebno je na valjan način urediti i pitanje konflikta interesa članova komisija koje raspodjeljuju ta sredstva.

Kako bi se ostvarilo prethodno navedeno, potrebno je **izvršiti izmjene i dopune Zakona o nevladinim organizacijama** u dijelu koji se odnosi na finansiranje projekata i programa NVO-a iz budžeta Crne Gore. Tim izmjenama i dopunama Zakona uredila bi se i pitanja u vezi sa kofinansiranjem/sufinansiranjem projekata i programa NVO-a podržanih iz EU fondova, imajući u vidu značaj ovog pitanja za održivost NVO-a i potrebu obezbjeđenja učešća samih NVO-a u iznosu od 5 do 20% vrijednosti projekta, odnosno programa.

4.3.2. Finansiranje nevladinih organizacija iz budžeta lokalnih samouprava

Zakonski osnov za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama od strane lokalnih samouprava sadržan je u **članu 116 Zakona o lokalnoj samoupravi**, kojim je propisano da se saradnja lokalne samouprave i NVO ostvaruje *inter alia* i „finansiranjem projekata nevladinih organizacija od interesa za lokalno stanovništvo, pod uslovima i po postupku propisanim opštim aktom opštine“. Na osnovu utvrđenog budžeta, lokalna samouprava usvaja odluku o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava nevladinim organizacijama, kojima se bliže uređuju kriterijumi i postupak raspodjele sredstava za projekte NVO. Osim toga, pojedine lokalne samouprave u okviru raspodjele sredstava za projekte NVO finansiraju i NVO sa posebnim statusom finansiranja, poput dobrotvornih organizacija sa posebnim statusom (Crveni krst), boračkih udruženja i udruženja osoba sa invaliditetom, u skladu s opštim aktima i strateškim dokumentima lokalnih samouprava¹⁰.

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

Takođe, prema izvještaju Centra za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO)¹¹ o finansiranju nevladinih organizacija iz lokalnih budžeta za 2012. godinu, od 21 opštine, tri opštine: Šavnik, Nikšić i Žabljak, odlukama o budžetu za 2012. godinu nijesu imale opredijeljena sredstva za projekte NVO. Sa druge strane, 7 od ukupno 18 opština u kojima su planirana sredstva za raspodjelu nevladinim organizacijama do novembra 2012. godine njesu objavila konkurs za raspodjelu tih sredstava. Na osnovu odluka o budžetu za 2012. godinu u svim opštinama u Crnoj Gori, Glavnom gradu Podgorici i Prijestonici Cetinje za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama bilo je planirano ukupno 485.400,00 eura (u odnosu na 800.000.00 eura, koliko je bilo raspodijeljeno NVO-ima u 2009. godini). Kao i na nacionalnom nivou, primjetan je trend smanjenja sredstava namijenjenih NVO-ima iz lokalnih budžeta.

Sa druge strane, proces finansiranja NVO na lokalnom nivou karakterišu nedovoljno jasno definisani rokovi za raspisivanje javnog konkursa i /ili nepoštovanje istih, visok stepen diskrecionog odlučivanja usled odsustva jasnih kriterijuma, kao i činjenica da se sredstva ne dodjeljuju samo NVO, već i drugim subjektima civilnog društva. Procedure za praćenje realizacije projekata i izvještavanje nijesu razvijene ili nijesu razvijene u dovoljnoj mjeri te se praćenje uglavnom svodi na pregled dostavljenih izvještaja, bez traženja dodatnih pojašnjenja vezanih za pojedine segmente izvještaja. Predstavnicima lokalnih samouprava-članovima komisija za raspodjelu sredstava NVO uglavnom

¹⁰ Analiza modela finansiranja NVO iz javnih fondova, radna grupa za izradu Zakona o NVO, Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore, Podgorica, mart-april 2011. godine

¹¹ Izvještaj o finansiranju nevladinih organizacija iz lokalnih budžeta za 2012. godinu dostupan je na web sajtu CRNVO-a www.crnvo.me, odjeljak Analize

nedostaju znanja o značenju i svrsi projekta, metodologiji pisanja i programskog i finansijskog izvještavanja o realizovanim projektima. Komisije nemaju mehanizme za praćenje i evaluaciju projekata. Takođe, transparentnost procesa raspodjele nije na zadovoljavajućem nivou. Veoma mali broj opština objavljuje integralne verzije odobrenih projekata na svojim internet stranicama, a dvije opštine, Plužine i Šavnik, nemaju ni svoje zvanične internet stranice. Na ovaj način, onemogućeno je uključivanje javnosti u proces praćenja realizacije projekata.

Kao što je prethodno navedeno, u cilju unaprjeđenja procesa i načina raspodjele sredstava na lokalnom nivou, u skladu sa principima odgovornosti i transparentnosti, izrađen je **Model odluke o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava NVO**, u cilju povećanja transparentnosti i odgovornosti u dodjeli i korišćenju ovih sredstava. Prema informacijama CRNVO-a, do jula 2013. svega 5 opština je izmijenilo postojeće ili donijelo nove odluke primjenjujući rješenja iz Modela odluke.

4.3.3. Razvoj filantropije

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

Prema prirodi davanja, razlikuje se **individualna filantropija** – davanja građana i **korporativna filantropija** – davanja od strane privrednih subjekata u opštekorisne svrhe. Po rezultatima istraživanja „Individualna filantropija”¹², 44,6% ispitanika smatra da je običaj davanja za opšte dobro u Crnoj Gori malo razvijen. Percepcija građana je da su razlozi za takvu situaciju loša materijalna situacija, te nedostatak svijesti o opštem dobru. Pored toga, 61,4% ispitanika smatra da se davanje za opšte dobro podstiče malo, odnosno 14,1% da se uopšte ne podstiče.

Zakonom o porezu na dobit pravnih lica („Službeni list RCG”, br. 65/01; 80/04; 40/08; 86/09 i „Službeni list CG” br. 14/12) propisano je da se izdaci za zdravstvene, obrazovne, sportske i kulturne svrhe, te za zaštitu životne sredine, priznaju kao rashod najviše do 3,5% ukupnog prihoda. Sličnu odredbu sadrži i Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica („Službeni list RCG”, br. 65/01; 37/04; 78/06). Dobra strana ovih zakonskih rješenja jeste što osnov za porezno priznati rashod čini ukupan prihod, a ne dobit pravnog lica-poreskog obveznika. Pored toga, zakonom se kao rashod priznaju davanja u oblasti od *javnog interesa* (opšteg dobra), nezavisno od toga da li se radi o davanjima javnim ustanovama ili NVO koje djeluju u ovim oblastima. Ovo rješenje je na tragu dobre uporedne prakse i u skladu sa principom liberalne političke filozofije da niko nema monopol nad javnim dobrom. Time se istovremeno podstiče zdrava konkurencija između javnih ustanova i NVO, odnosno njihovih programa i projekata. Međutim, osnovni nedostatak ovih zakonskih rješenja jeste usko definisani krug djelatnosti od javnog interesa. Na primjer, davanja pravnih i fizičkih lica-poreskih obveznika u oblasti ljudskih prava ne priznaju se kao rashod, iako su ljudska prava prepoznata kao osnovna ustavna vrijednost. Slično je i sa evropskim i evro-atlanskim integracijama, borbom protiv korupcije itd. Osim toga,

¹² Istraživanje je sprovedla agencija „De Facto Consultancy” za potrebe Fonda za aktivno građanstvo, 2012. godine

ovako usko definisani krug djelatnosti od javnog interesa nije usaglašen-kompatibilan sa odredbama Zakona o NVO kojim se definiše znatno širi krug djelatnosti od javnog interesa za koje NVO mogu konkurisati za dobijanje budžetskih sredstava.

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

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

Radi ilustracije činjenice koliko bi se sredstava moglo obezbijediti za ulaganja u opšte dobro po osnovu priznatih poreskih rashoda, naročito kada je riječ o razvoju korporativne filantropije, navodimo podatke o prihodima svih banaka u Crnoj Gori u 2012. godini¹³. Njihov ukupan prihod iznosi 265.085.200,00 eura, od čega 3,5%, odnosno 10.603.408,00 eura, iznosi potencijal poreski priznatih rashoda za davanja u djelatnosti od javnog interesa.

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

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

U vezi sa ovim, Izvještaj o saradnji ministarstava/organa državne uprave i NVO u 2012. godini, pokazuje da u praksi, istina na nivou pojedinačnih primjera, već imamo slučajeve da je ministarstvo ustupilo na korišćenje svoj prostor - salu za sastanke i za održavanje skupa NVO. Pored ovih *ad hoc* primjera dobre prakse, trebalo bi **razmotriti mogućnost nalaženja trajnijeg modela „naturalne“ podrške NVO**. Radi toga, trebalo bi da se popiše-evidentira prostor i imovina (rashodovani kancelarijski namještaj i oprema, rashodovana vozila i sl.) u državnom vlasništvu koji se ne koristi i da se definiše transparentan postupak i kriterijumi za korišćenje ovih prostora od strane NVO, radi realizacije

¹³ Izvor: internet stranica Centralne banke Crne Gore

programa i projekata od opšteg ili zajedničkog interesa. Preduzimanje ove mjere bi bila velika pomoć za NVO, posebno imajući u vidu činjenicu da za njenu realizaciju nijesu potrebna dodatna sredstva, jer bi to mogla realizovati nadležna Uprava za imovinu, kroz svoju redovnu djelatnost za prostore i imovinu u državnom vlasništvu.

4.4. Podsticajni ambijent za djelovanje nevladinih organizacija

4.4.1. Razvoj volonterizma

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

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

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

4.4.2. Učešće NVO u realizaciji koncepta neformalnog i cjeloživotnog obrazovanja

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

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

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

Ministarstvo prosvjete je donijelo **Uputstvo o kriterijumima i postupku davanja saglasnosti na programe i projekte NVO**, a Zavod za školstvo, za svaku školsku godinu priprema katalog akreditovanih programa obuke nastavnika, što predstavlja značajan pomak u stvaranju uslova da cjeloživotno obrazovanje i učenje postane način našeg života i kulture življenja. Univerzitet Crne Gore se priključio ovom trendu donošenjem Strategije cjeloživotnog učenja od 2012. do 2014. godine i Pravila za programe cjeloživotnog učenja, u okviru TEMPUS projekta. Ove mjere su korisne ne samo za pojedinca koji se obrazuje i na taj način postaje konkurentniji na tržištu rada, već i za podizanje opšte konkurentnosti jednog društva u globalnoj tržišnoj utakmici. U narednom periodu pristupiće se izradi nove strategije za obrazovanje odraslih za period od 2015-2025.

godine, koja će definisati ciljeve i aktivnosti za unapređenje stanja u ovoj oblasti. Ipak, ne postoji baza podataka o realizovanim programima neformalnog obrazovanja, broju polaznika/ca ovih programa, kao ni sistemu praćenja i osiguravanja kvaliteta neformalnog obrazovanja.

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

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

4.4.3 Socijalno preduzetništvo

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

- vrši određenu društvenu misiju, zadovoljava potrebe posebno osjetljivih društvenih grupa (na primjer lica sa invaliditetom, teže zapošljiva lica itd),

- djeluje u različitim statusno-pravnim oblicima, značajno koristi volonterske resurse u svom djelovanju,
- osnovano je radi ostvarivanja neke opštekorisne svrhe ili, ako je osnovana u cilju sticanja dobiti,
- reinvestira dobit radi ostvarivanja nekih opštekorisnih ciljeva i
- može da bude primalac budžetskih sredstava.¹⁴

Socijalno preduzetništvo u najširem smislu predstavlja **sastavni dio ekonomske i socijalne kohezije**, i to je područje podjeljene nadležnosti između Evropske unije (EU) i zemalja-članica (član 174 - 178 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije).¹⁵ Na nivou EU ne postoji posebna pravna regulativa o socijalnom preduzetništvu, a činjenica da takva regulativa postoji za određene statusne oblike u kojima „socijalna preduzeća“ mogu da djeluju na teritoriji dvije ili više država-članica („evropske“ zadruge i „evropske“ fondacije) ne utiče na ovu konstataciju. Nedostatak posebne pravne regulative EU o socijalnom preduzetništvu posljedica je nesaglasnosti zemalja-članica EU u pogledu same sadržine pojma i koncepta socijalnog preduzetništva/socijalnih preduzeća, kao i činjenice da socijalno preduzetništvo nije ravnomjerno razvijeno u svim državama-članicama.

Međutim, EU posvećuje značajnu pažnju socijalnom preduzetništvu. Socijalno preduzetništvo je definisano kao prioritetna **tematska oblast, koja će biti finansirana od strane Evropskog socijalnog fonda (ESF) od 2013. do 2020.**, a takođe je jedna od oblasti koja će biti podržana u okviru novog programa Evropske Komisije, Program za socijalnu promjenu i inovacije (*Program for Social Change and Innovation*). U Evropskom parlamentu od 1990. godine djeluje Grupa za socijalno preduzetništvo (*the European Parliament Social Economy Intergroup*). Osim aktivnosti Evropskog parlamenta na ovom području, Evropska komisija je 2010. godine objavila dokument: „Evropa do 2020: evropska strategija za pametan, inkluzivni i održivi rast“.¹⁶ Komunique identifikuje prioritete i ciljeve EU u narednih deset godina, kako bi se prevazišle posljedice globalne ekonomske krize i osiguralo vodeće mjesto EU u međunarodnoj podjeli rada, i predlaže tri uzajamno komplementarna prioriteta za EU, a u cilju daljeg razvoja socijalno-tržišne ekonomije: *pametni razvoj* (ekonomija zasnovana na znanju i inovacijama); *održivi razvoj* (promocija efikasnije, kompetitivnije i ekološki napredne ekonomije); i *inkluzivni razvoj* (visoka stopa zaposlenosti, u funkciji teritorijalne i socijalne kohezije). Komunique *ne sadrži* specifične predloge u pogledu načina na koji socijalno preduzetništvo, kao dio socijalno tržišne ekonomije, može da doprinese ostvarivanju inkluzivnog razvoja i smanjenju siromaštva kako na nivou EU, tako i na nivou država članica, već se to prepušta na diskreciju zemljama članicama.¹⁷ U „Mišljenju o socijalnoj ekonomiji i socijalnom preduzetništvu“ Ekonomsko-socijalnog komiteta iz 2011. godine ističe se da su socijalna preduzeća ključni element evropskog socijalnog modela, podržavaju se napor Evropske komisije za stvaranje političkog okvira i akcionog plana za promociju socijalnih preduzeća, sugerise se da sljedeći ciklus programiranja strukturalnih fondova EU *explicite* sadrži podršku osnivanju

¹⁴ Austrian Institute for SME Research: Study on Practices and Policies in the Social Enterprise Sector in Europe, Vienna, June 2007, стр. 2.

¹⁵ Official Journal of the European Union, 30. 03. 2010, C 83-13.

¹⁶ European Commission, (Europe 2020: Strategy for Smart, Inclusive and Sustainable Growth).COM (2010)2020; http://europa.eu/press_room/pdf/complet_en_barroso___007_-_europe_2020_-_en_version.pdf

¹⁷ Strana 20-22.

i djelovanju socijalnih preduzeća i predlaže se reforma pravila o javnim nabavkama, kako bi se bolje uvažile specifičnosti socijalnih preduzeća.¹⁸

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

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

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

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

Neophodnost uspostavljanja uslova za ravnopravan pristup osoba sa invaliditetom organima državne uprave prepoznata je kao poseban cilj i u prethodnoj Strategiji saradnje Vlade i NVO (2009-2011.). Na osnovu dosadašnjih analiza koje je uradilo Ministarstvo održivog razvoja i turizma, u saradnji sa predstavnicima NVO, došlo se do opšteg zaključka da ***objekti u javnoj upotrebi u Crnoj Gori nijesu u potpunosti prilagođeni*** uslovima iz Pravilnika o bližim uslovima i načinu prilagođavanja objekata za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti.

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

¹⁸ Opinion of the European Economic and Social Committee on Social Entrepreneurship and Social Enterprises (exploratory opinion), Brussels, 26 October, 2011, INT/589.

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

4.4.5. Statistika i evidencija koja se odnosi na NVO

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

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

4.5. Uloga NVO u procesu pristupanja Crne Gore EU

Kao što je u uvodnom dijelu Strategije navedeno, saradnja Vlade i civilnog društva *de facto* je postala sastavni dio političkih kriterijuma za punopravno članstvo u EU za zemlje zapadnog Balkana. **Partnerski odnos između Vlade i NVO** potvrđen je u izradi velikog broja nacionalnih i lokalnih strategija, reformskih programa i zakona. NVO su pružile značajnu ekspertsku pomoć državnim institucijama tokom pripreme odgovora na Upitnik Evropske komisije i tako doprinijele procesu dobijanja statusa kandidata za članstvo Crne Gore u EU, kao i uspostavljanju stalnog okvira za strukturirani dijalog o odnosima EU i Crne Gore za pojedina poglavlja pravne tekovine EU. **NVO su uključene u radne grupe za pripremanje pregovaračkih pozicija za sljedeća poglavlja:** Sloboda kretanja robe; Sloboda kretanja radnika; Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga; Sloboda kretanja kapitala; Javne nabavke; Privredno pravo; Pravo intelektualne svojine; Politika konkurencije; Finansijske usluge; Informatičko društvo i mediji; Poljoprivreda i ruralni razvoj; Bezbjednost hrane, Veterinarstvo i fitosanitarni nadzor; Ribarstvo; Saobraćajna politika; Energetika; Porezi; Ekonomska i monetarna unija; Statistika; Socijalna politika i zapošljavanje; Preduzetništvo i industrija; Trans-evropske mreže; Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; Pravosuđe i temeljna prava; Pravda, sloboda, bezbjednost; Nauka i istraživanje; Obrazovanje i kultura; Životna sredina; Zaštita potrošača i zdravlje; Carinska unija; Vanjski odnosi; Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika; Finansijski nadzor; Finansijske i budžetske odredbe (33 radne grupe - podatak iz jula 2013.)

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

U okviru IPA komponente I, „Podrška tranziciji i izgradnja institucija“, **jedan dio sredstava**, kojim trenutno upravlja Delegacija Evropske unije u Podgorici, **opredijeljen je za razvoj civilnog društva**. U skladu sa tim, Delegacija objavljuje javni poziv za dostavljanje projektnih predloga za pojedine oblasti. Do sada, u okviru IPA I i Evropskog instrumenta za demokratiju i ljudska prava (EIDHR) za projekte NVO u Crnoj Gori dodijeljeno je ukupno 4.095.632,00 eura. Kroz komponentu IPA II (prekogranična saradnja), crnogorske NVO učestvuju u realizaciji projekata čija je ukupna vrijednost 2.155.949,00 eura. Važno je pomenuti da su NVO uključene u proces programiranja IPA I - *Razvoj civilnog društva* i Evropskog instrumenta za demokratiju i ljudska prava (EIDHR).

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

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

Na kraju, uloga NVO u **informisanju svih građana o procesima EU integracija i konkretnim koracima u pregovaračkom procesu** je od izuzetnog značaja. Razumijevanje procesa i dobra informisanost građana o rezultatima su krucijalni za suštinske evropske integracije. Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija radi na izradi nove Komunikacione strategije za informisanje javnosti o Evropskoj uniji i pripremama Crne Gore za članstvo za period 2014-2018. godine. U radnu grupu za izradu ovog dokumenta izabrana su tri predstavnika nevladinih organizacija.

4.6. Izgradnja kapaciteta nevladinih organizacija

Kao što je već navedeno, najveći broj NVO djeluju na nacionalnom nivou. Na lokalnom nivou, u najvećem broju slučajeva, djeluju NVO sa malim brojem članova, bez plaćenog osoblja, slabo opremljene i sa slabim znanjem informatičkih tehnologija. Sa druge strane, na nacionalnom nivou postoji jezgro profilisanih, profesionalnih NVO koje se dominantno bave javnim zastupanjem, monitoringom, izgradnjom kapaciteta u oblastima kao što su borba protiv korupcije, demokratija i ljudska prava, kao i istraživanjem iz oblasti javnih politika. Na nacionalnom nivou postoje i NVO koje djeluju kao resursni centri (npr. NVO „Centar za razvoj nevladinih organizacija“ iz Podgorice koji djeluje kao resursni centar ¹⁹koji pruža „podršku NVO u vezi sa organizacionim razvojem i pojedinačnoj izgradnji kapaciteta, daje pravne savjete u osnivanju i upravljanju NVO, savjete vezane za upravljanje finansijama u NVO, informacije o drugim NVO i aktivnostima civilnog društva kao i podatke o dostupnim donatorima.“²⁰)

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

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

¹⁹ Nalazi i preporuke za razvoj socijalnih servisa u lokalnoj zajednici, N.Radeljić, O.Kovačević, maj-jun 2011. godine, str.3; izvještaj dostupan na <http://www.undp.org/content/dam/montenegro/docs/projectdocs/si/SWR/Nalazi%20i%20preporuke%20za%20razvoj%20socijalnih%20servisa%20u%20lokalnoj%20zajednici%202011.pdf>

²⁰ Izvještaj o analizi potreba Crna Gora, Tehnička podrška organizacijama civilnog društva u zemljama Zapadnog Balkana i Turske, oktobar 2011, str.22; dostupan na www.tacso.org

godišnjih finansijskih izvještaja Poreskoj upravi je uslov za članstvo u Koaliciji. Sa druge strane, posvećenost kvalitetu, u formi uvođenja međunarodno priznatih standarda, predstavlja jedan od mogućih načina na koji organizacija može postati konkurentnija na tržištu pružanja usluga, ali i pokazati svoju spremnost da radi u najboljem interesu zaposlenih i ciljnih grupa.

Postoji prostor za unapređenje **umrežavanja između NVO** koje bi nadilazilo okvire projektnog umrežavanja. Iako postoje mreže NVO u pojedinim oblastima, nedostaje kontinuirani proces konsultovanja u okviru posebnih sektora NVO. Ovo je pitanje od posebnog značaja kada je riječ o budućim konsultacijama za programiranje IPA fondova u pojedinim oblastima (SEKO mehanizmi). Formiranje mreža po oblastima djelovanja NVO (tzv. sektorskih mreža) u cilju je podsticanja njihovog aktivnijeg uključivanja u proces programiranja i praćenja implementacije pripremljenih projekata organa državne uprave podržanih u okviru Instrumenta za pretpristupnu podršku (IPA). U tom smislu, ključnu ulogu u procesu formiranja sektorskih mreža i odgovornost za realizaciju ove aktivnosti imaju same nevladine organizacije, dok Kancelarija IPA koordinatora (NIPAK) ima ključnu ulogu u pružanju podrške ovom procesu te obezbjeđivanju blagovremenog konsultativnog procesa sa navedenim mrežama u procesu programiranja. Konsultativni proces bi podrazumijevao: uključivanje mreža u proces identifikacije projektnih ideja u pojedinim sektorima te davanje komentara na pripremljene predloge projekata (*project fiche* ili *working action* u skladu sa informacijama vezanim za IPA II perspektivu). Dodatno, komunikacija sa sektorskim mrežama bi podrazumijevala i blagovremenu razmjenu informacija o odobrenim projektima. Na ovaj način, sektorske mreže bi imale mogućnost praćenja njihove realizacije. Ne manje važna je i uloga Kancelarije za saradnju sa NVO koja bi učestvovala u povezivanju sektorskih mreža i visokih programskih službenika (SPO) ministarstava u postupku programiranja i implementacije projekata. Takođe, sektorske mreže bi bile uključene u proces revizije Nacionalnog strateškog programskog dokumenta (CSP), budući da se u nacrtu ovog dokumenta (str.3) navodi da je predviđena revizija ovog dokumenta na sredini perioda između 2014. i 2020. godine ili češće, u zavisnosti od inicijativa Evropske komisije.

Osim uključivanja u proces programiranja i praćenja implementacije odobrenih projekata, te revizije Nacionalnog strateškog programskog dokumenta, ovakav vid organizovanja unutar NVO sektora omogućava značajan prostor za unaprjeđenje komunikacije i saradnje između samih sektora po pitanjima od zajedničkog interesa.

Ovakav pristup u potpunosti je kompatibilan i sa intencijom predstavljenom u dokumentima Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija koji se odnose na proces upravljanja IPA sredstvima, budući da se navodi da „u cilju zadovoljavanja onih potreba građana koje se ne mogu artikulirati i ostvariti na drugi način, tokom procesa programiranja Sekretarijat za evropske integracije će, u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa NVO, vršiti konsultacije u vezi sa identifikacijom i formulacijom projekata“.

5. MONITORING I EVALUACIJA U REALIZACIJI STRATEGIJE

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

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

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

6. REALIZACIJA STRATEGIJE – AKCIONI PLAN 2014-2016.

Cilj	Aktivnost	Odgovornost za realizaciju	Rok	Sredstva	Indikator
1. Institucionalni okvir za saradnju sa NVO na državnom i lokalnom nivou					
Unaprijeđeni kapaciteti Kancelarije za saradnju sa NVO (u daljem tekstu: Kancelarija)	1. Izraditi Analizu institucionalnog okvira za vršenje poslova u vezi sa razvojem NVO sektora	Ministarstvo unutrašnjih poslova u saradnji sa Generalnim sekretarijatom Vlade, Ministarstvom vanjskih poslova i evropskih integracija, Ministarstvom finansija i NVO	II kvartal 2014.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva	Urađena analiza
	2. Povećati broj zaposlenih u Kancelariji u skladu sa Analizom	Generalni sekretariat Vlade	IV kvartal 2014.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva	Povećan broj zaposlenih
	3. Uspostaviti posebnu internet stranicu Kancelarije u okviru gov.me domena, uključujući i dostupnost baze podataka o NVO i obezbijediti veću pristupačnost internet stranice osobama sa invaliditetom	Generalni sekretariat Vlade, u saradnji sa Ministarstvom za informaciono društvo i telekomunikacije i NVO	IV kvartal 2014.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva Donatori (za uspostavljanje baze- 8.000,00 eura)	Uspostavljena posebna internet stranica Kancelarije Uspostavljena internet platforme za bazu podataka o NVO Najmanje 30% NVO koje apliciraju za dodjelu sredstava iz javnih fondova, počev od 2015. godine, koristi bazu podataka Stepen zadovoljstva NVO sadržinom i funkcionisanjem baze podataka Internet stranica i baza podataka pristupačne su čitačima ekrana

Cilj	Aktivnost	Odgovornost za realizaciju	Rok	Sredstva	Indikator
Unaprijeđeni kapaciteti savjetodavnog tijela u skladu sa Zakonom o NVO (u daljem tekstu: Savjet)	4. Donijeti novu Odluku o obrazovanju Savjeta, u skladu sa Zakonom o NVO	Vlada na predlog Ministarstva unutrašnjih poslova	II kvartal 2014.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva	Donijeta Odluka i donijeto Rješenje o imenovanju predsjednika i članova Savjeta
	5. Organizovati razmjenu komparativnih iskustava za članove Savjeta (studijske posjete, okrugli stolovi, radionice, seminari i sl.)	Kancelarija u saradnji sa relevantnim institucijama u regionu i NVO	Počev od 2014. zaključno sa IV kvartalom 2016.	Donatori (troškovi trodnevne studijske posjete regionu za članove Savjeta- 8.610,00 eura)	Broj održanih aktivnosti usmjerenih na razmjenu uporednih iskustava
Definisan opis posla kontakt osoba u organima državne uprave zaduženih za saradnju sa NVO	6. Donijeti izmjene i dopune pravilnika o organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave i unijeti jedinstveni opis posla za službenike zadužene za saradnju sa NVO	Vlada na predlog organa državne uprave	IV kvartal 2014.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva	Najmanje 80% organa državne uprave izmijenilo pravilnik
Povećan broj opština koje su usvojile nove mehanizme saradnje sa NVO	7. Organizovati konsultacije u opštinama zainteresovanim za usvajanje odluke o osnivanju Savjeta za saradnju lokalne samouprave i NVO i izraditi model opisa poslova za kontakt osobe za saradnju sa NVO	Zajednica opština Crne Gore u saradnji sa lokalnim samoupravama i NVO	Počev od 2014, zaključno sa I kvartalom 2016.	Donatori (1.836,00 eura za putne troškove i dnevnice za 4 člana radne grupe za izradu modela odluke o osnivanju Savjeta)	Najmanje 15 opština usvojilo Odluku o osnivanju Savjeta za saradnju lokalne samouprave i NVO i opis poslova za kontakt osobe za saradnju sa NVO
2. Učešće NVO u definisanju i implementaciji javnih politika					
Osigurano praćenje primjene Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje između organa državne uprave i NVO i Uredbe o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave tokom pripreme zakona	8. Pripremiti godišnji izvještaj o primjeni uredbi	Ministarstvo unutrašnjih poslova i Savjet u saradnji sa organima državne uprave	Na godišnjem nivou, počev od 2014.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva	Izvjestaji o primjeni uredbi dostupni na internet stranici MUP-a, Savjeta i Kancelarije
	9. Organizovati konsultacije za visoki rukovodni kadar u organima državne uprave o primjeni uredbi	Ministarstvo unutrašnjih poslova u saradnji sa Kancelarijom	IV kvartal 2014.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva	Obavljeno konsultovanje sa najmanje 30 državnih službenika iz kategorije visokog rukovodnog kadra

Cilj	Aktivnost	Odgovornost za realizaciju	Rok	Sredstva	Indikator
Unaprijeđen nivo informisanosti kontakt osoba i NVO o postojećim mehanizmima učešća u procesu kreiranja i primjene javnih politika na nacionalnom nivou	10. Organizovati 5 dvodnevni radionica za kontakt osobe i predstavnike NVO o postojećim mehanizmima učešća u procesu kreiranja i primjene javnih politika na nacionalnom nivou	Uprava za kadrove u saradnji sa Kancelarijom i NVO	U toku 2014.	Donatori, NVO (9.350,00 eura- 1.870,00 eura po radionici za 20 učesnika/ca)	Najmanje 80% kontakt osoba učestvovalo na radionicama Najmanje 60 NVO učestvovalo na radionicama Stepen zadovoljstva NVO saradnjom sa kontakt osobama
Povećan stepen usklađenosti odluka o učešću stanovništva u vršenju javnih poslova i Poslovnika o radu Skupštine opštine sa modelima ovih akata	11. Organizovati konsultacije u opštinama zainteresovanim za usklađivanje odluke i poslovnika o radu sa predloženim modelima	Zajednica opština Crne Gore u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, lokalnim samoupravama i NVO	II kvartal 2014.	Donatori, NVO (1.224,00 eura- za putne troškove i dnevnice 4 člana radne grupe za izradu modela ovih akata)	Najmanje 15 opština uskladilo akte sa predloženim modelima
Ojačani kapaciteti lokalnih funkcionera i službenika za adekvatnu primjenu propisa kojima se reguliše učešće građana i NVO u kreiranju i primjeni javnih politika	12. Organizovati 2 konsultativna sastanka za glavne administratore, starješine organa lokalne uprave i javnih službi koji su nadležni za primjenu ovih odluka u opštinama i kontakt osobe zadužene za saradnju sa NVO na lokalnom nivou za primjenu odluka o učešću stanovništva u vršenju javnih poslova i Poslovnika o radu Skupštine	Zajednica opština Crne Gore u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, lokalnim samoupravama i NVO	Počev od III kvartala 2014.	Donatori, NVO (1.909,00 eura- 954,50 eura po sastanku na kojem će prisustvovati glavni administratori, starješine organa lokalne uprave i javnih službi i kontakt osobe iz svih opština)	Glavni administratori, starješine organa lokalne uprave i javnih službi koji su nadležni za primjenu ovih odluka u opštinama i kontakt osobe iz najmanje 15 opština prisustvovalo konsultativnim sastancima Stepen zadovoljstva NVO saradnjom sa lokalnim upravama
Ojačani kapaciteti NVO za aktivno učešće u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou	13. Organizovati 4 dvodnevne radionice za NVO o načinima i postupcima učešća u vršenju javnih poslova	Zajednica opština Crne Gore u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, lokalnim samoupravama i NVO	Kontinuirano, počev od 2014, zaključno sa I kvartalom 2016.	Donatori NVO (7.480,00 eura- 1.870,00 eura po radionici za 20 učesnika)	Najmanje 60 NVO prisustvovalo radionicama. Povećan broj građanskih inicijativa pokrenutih od NVO.

Cilj	Aktivnost	Odgovornost za realizaciju	Rok	Sredstva	Indikator
3. Finansijska održivost NVO					
Uspostavljen pravni okvir za raspodjelu sredstava NVO iz državnog budžeta	14. Utvrditi predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o NVO u dijelu koji se odnosi na finansiranje projekata i programa NVO i kofinansiranja projekata NVO podržanih iz fondova EU	Vlada, na predlog Ministarstva finansija	II kvartal 2014.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva	Utvrđen Predlog zakona
	15. Usvojiti podzakonska akta, na osnovu Zakona o NVO, kojima će se bliže urediti način i postupak raspodjele sredstava za projekte i programe NVO	Vlada, na predlog Ministarstva finansija	II kvartal 2014.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva	Usvojena Uredba
Uspostavljen jedinstveni informacijski mehanizam za praćenje rezultata odobrenih projekata i programa NVO iz javnih izvora na državnom nivou	16. Obezbijediti javnu dostupnost podataka o dodijeljenim bespovratnim sredstvima NVO iz javnih izvora na državnom nivou, ostvarenim rezultatima podržanih projekata i programa i rezultatima eksterne evaluacije i revizije	Ministarstvo finansija, u saradnji sa organima državne uprave	IV kvartal 2014.	Budžet Crne Gore – redovna sredstva, Donatori (3.000,00 eura)	Podaci su dostupni na internet stranici Ministarstva finansija (podržani projekti i programi, izvještaji o realizaciji projekata i programa i izvještaji eksterne evaluacije i revizije)
Povećan stepen usklađenosti odluka o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava NVO sa modelom odluke	17. Organizovati konsultacije u opštinama zainteresovanim za usklađivanje odluke sa predloženim modelom	Zajednica opština Crne Gore u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i NVO	I kvartal 2016.	Lokalne samouprave NVO Donatori (1.734,00 eura- za putne troškove i dnevnice za 4 člana/ice radne grupe za izradu modela odluke)	Najmanje 80% opština uskladilo odluke o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava NVO sa modelom odluke

Cilj	Aktivnost	Odgovornost za realizaciju	Rok	Sredstva	Indikator
Unaprijeđen nivo znanja članova komisija za raspodjelu sredstava NVO o metodologiji monitoringa, evaluacije i revizije projekata	18. Organizovati 5 dvodnevnih radionica za članove lokalnih komisija za raspodjelu sredstava NVO u crnogorskim opštinama na temu praćenja primjene projekata, evaluacije i revizije projekata	Zajednica opština Crne Gore, u saradnji sa NVO	II kvartal 2015.	Donatori, NVO, Lokalne samouprave (9.350,00 eura-1.870,0 eura po radionici za 20 učesnika/ca)	Najmanje 60 članova komisija iz crnogorskih opština pohađalo radionice na teme praćenja primjene projekata, evaluacije i revizije projekata Broj komisija koje realizuju aktivnosti monitoringa i evaluacije podržanih projekata
Unaprijeđen zakonodavni okvir za razvoj filantropije	19. Pripremiti analizu zakonskog okvira za podsticanja kulture davanja	Vlada na predlog Ministarstva finansija	II kvartal 2014.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva Donatori (4.000,00 eura za angažovanje konsultanta)	Usvojena Analiza zakonskog okvira Prijedlozi i preporuke za konkretne izmjene relevantnih zakona dati su u Analizi
	20. Utvrditi predloge novih i/ili izmjene postojećih propisa u skladu sa predlozima i preporukama iz Analize	Vlada na predlog Ministarstva finansija u saradnji sa NVO	II kvartal 2015.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva	Utvrdjeni predlozi novih i/ili izmijene postojećih propisa (Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica)
Ispitana je mogućnost davanja prostora i imovine u državnom vlasništvu na korišćenje NVO	21. Pripremiti informaciju o mogućnostima davanja prostora i imovine u državnom vlasništvu na korišćenje NVO	Uprava za imovinu	I kvartal 2015.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva	Informacija je pripremljena i date su preporuke
Definisani su kriterijumi i postupak davanja prostora i imovine u državnom vlasništvu na korišćenje NVO	22. Donijeti akt Vlade kojim će se utvrditi kriterijumi i postupak davanja prostora i imovine u državnom vlasništvu na korišćenje NVO, na osnovu prethodno pripremljene informacije	Vlada na predlog Ministarstva finansija	II kvartal 2015.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva	Donijet akt

Cilj	Aktivnost	Odgovornost za realizaciju	Rok	Sredstva	Indikator
4. Podsticajnost ambijenta za djelovanje NVO					
Uspostavljeni uslovi za ravnopravan pristup organima državne uprave osobama sa invaliditetom i osobama smanjene pokretljivosti	23. Obezbjediti pristupačnosti prostorija organa državne uprave za osobe s invaliditetom i osobe smanjene pokretljivosti	Svi organi državne uprave, inspekcijски organi	Počev od 2014.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva	Broj organa državne uprave koji je na godišnjem nivou prilagodio svoje prostorije u skladu sa Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata i Pravilnikom o bližim uslovima i načinu prilagođavanja objekata za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti
Uspostavljeni uslovi za ravnopravan pristup internet stranicama organa državne uprave uz korišćenje čitača ekrana	24. Prilagoditi postojeće i izraditi nove internet stranice organa državne uprave na način koji je dostupan čitačima ekrana	Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije u saradnji sa NVO	IV kvartal 2014.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva	Internet stranice svih organa državne uprave prilagođene su za korišćenje pomoću čitača ekrana
Kreiran podsticajan normativni okvir za razvoj volonterizma u Crnoj Gori	25. Utvrditi predlog zakona o volonterizmu	Vlada na predlog Ministarstva rada i socijalnog staranja	IV kvartal 2014.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva	Utvrđen Predlog zakona
Obezbijeđen efikasan sistem akreditacije programa neformalnog obrazovanja	26. Organizovati konsultacije sa zainteresovanim NVO o načinima unapređenja procesa akreditacije	Zavod za školstvo i Centar za stručno obrazovanje	II kvartal 2014.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva	Održan informativni sastanak sa zainteresovanim NVO za akreditaciju programa neformalnog obrazovanja Objavljen izvještaj o obavljenim konsultacijama na internet stranici Zavoda za školstvo

Cilj	Aktivnost	Odgovornost za realizaciju	Rok	Sredstva	Indikator
	27. Organizovati informativnu kampanju o programima koje nude NVO i značaju uspostavljanja saradnje sa lokalnom samoupravom i državnim institucijama na planu edukacije zaposlenih i građana	Ministarstvo prosvjete, u saradnji sa Zavodom za školstvo i Centrom za stručno obrazovanje	U toku 2014.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva Donatori (3.000,00 eura)	Broj organizovanih aktivnosti i učesnika u kampanji
Promocija socijalnog preduzetništva	28. Organizovati dva okrugla stola o konceptu socijalnog preduzetništva, uporednim iskustvima i iskustvima Crne Gore	Kancelarija u saradnji sa NVO	II kvartal 2014.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva Donatori (3.560,00 eura – 1.780,00 eura po okruglom stolu za 50 učesnika/ca)	Broj učesnika na okruglim stolovima Date preporuke za unapređenje stanja u ovoj oblasti Bolje razumijevanje koncepta socijalnog preduzetništva među glavnim akterima (Vlada, socijalna preduzeća, NVO)
Obezbijedene normativne pretpostavke za uspostavljanje evidencija o radu i poslovanju NVO	29. Utvrditi predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o računovodstvu i reviziji kojima će se proširiti krug pravnih lica na koje se zakon primjenjuje i urediti specifičnosti u vezi sa finansijskim poslovanjem NVO	Vlada na preedlog Ministarstva finansija (u saradnji sa Zavodom za statistiku)	III kvartal 2015.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva	Utvrđen Predlog zakona
5. Uloga NVO u procesu pristupanja Crne Gore EU					
NVO ravnopravno učestvuju u utvrđivanju programiranju pretpostupnih fondova EU i u pregovaračkom procesu sa EU	30. Uključiti predstavnike NVO u proces finalizacije i revizije Nacionalnog strateškog programskog dokumenta	Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, u saradnji sa NVO	Počev od 2014. (zavisno od broja inicijativa Evropske komisije za revizijom dokumenta)	Budžet Crne Gore - redovna sredstva	Broj NVO uključenih u proces finalizacije i revizije Nacionalnog strateškog programskog dokumenta

Cilj	Aktivnost	Odgovornost za realizaciju	Rok	Sredstva	Indikator
	31. Uključiti predstavnike NVO u programiranje projekata u sektorima definisanim Nacionalnim strateškim programskim dokumentom	Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, u saradnji sa NVO	Počev od 2014, zaključno sa IV kvartalom 2016.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva	Broj NVO uključenih u konsultativni proces u cilju identifikacije i formulacije projektnih ideja u okviru sektora Broj NVO koje su dale komentare na pripremljene opise projekata od strane organa državne uprave
	32. Organizovati 5 šestodnevnih treninga za NVO na temu „Upravljanje projektima finansiranim iz fondova EU“	Uprava za kadrove, u saradnji sa Ministarstvom vanjskih poslova i evropskih integracija i NVO	Počev od 2014, zaključno sa I kvartalom 2016.	Donatori (18.150,00 eura - 3.630,00 eura po treningu za po 20 učesnika/ca)	Najmanje 100 predstavnika NVO pohađalo treninge Broj pripremljenih predloga projekata u EU aplikacionoj formi
	33. Organizovati 3 jednodnevna predavanja za NVO o decentralizovanom (indirektnom) sistemu upravljanja fondovima EU i mogućnostima za dostavljanje predloga projekata u okviru IPA II (2014-2020.)	Ministarstvo finansija, u saradnji sa Ministarstvom vanjskih poslova i evropskih integracija i NVO	I kvartal 2015.	Donatori 2.640,00 eura (880 eura po predavanju za po 20 učesnika)	Najmanje 50 predstavnika NVO pohađalo predavanja
6. Izgradnja kapaciteta NVO					
Ojačani kapaciteti NVO u oblasti organizacijskog razvoja i u oblastima njihovog djelovanja	34. Organizovati obuke/konsultacije sa NVO iz oblasti organizacijskog razvoja i oblasti djelovanja NVO	Kancelarija u saradnji sa NVO	I kvartal 2015.	Budžet Crne Gore - redovna sredstva Donatori (66.090,00 eura - paket za 8 trodnevni obuka/konsultacija kojima je obuhvaćeno 100 predstavnika NVO)	Broj obuka/konsultacija sprovedenih u skladu sa identifikovanim potrebama

Cilj	Aktivnost	Odgovornost za realizaciju	Rok	Sredstva	Indikator
Obezbijedena podrška procesu konsultovanja unutar pojedinih oblasti djelovanja NVO	35. Formirati mreže po oblastima djelovanja NVO za potrebe programiranja i praćenja implementacije projekata podržanih iz IPA II (2014-2020.)	Kancelarija NIPAK-a u saradnji sa Kancelarijom i NVO	Počev od 2014, zaključno sa IV kvartalom 2016.	Donatori (7.500,00 eura za rad 5 osnovanih mreža – 500,00 eura godišnje za administrativne troškove)	Broj formiranih mreža Broj konsultacija u formiranim mrežama po pitanjima od zajedničkog interesa
Povećan nivo informisanosti NVO o modelima i načinima za uvođenje sistema upravljanja kvalitetom u NVO	36. Organizovati tri regionalna informativna sastanka o modelima i načinima za uvođenje sistema upravljanja kvalitetom u NVO	Kancelarija u saradnji sa NVO	III kvartal 2015.	Donatori (3.405,00 eura- 1.135,00 eura po informativnom sastanku za po 30 učesnika)	Najmanje 90 NVO prisustovalo regionalnim informativnim sastancima

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-9610-0-8
COBISS.CG-ID 25727248

ISBN 978-9940-9610-0-8



9 789940 961008 >