

# institut alternativa

Skupština Crne Gore  
Odbor za ekonomiju, budžet i finansije

Konsultativno saslušanje na temu:

“Primjena Zakona o nevladinim organizacijama u dijelu finansiranja NVO”

## Prilog Instituta Alternativa

### *Uvodne napomene*

Finansiranje projekata nevladinih organizacija iz javnih (budžetskih) sredstava dobra je uporedna praksa. Demokratske zemlje, kako u regionu tako i u Evropskoj uniji izdvajaju budžetska sredstva za rad nevladinih organizacija. Od usvajanja Zakona o nevladinim organizacijama 1999. godine, Crna Gora je pratila ovaj dobar međunarodni trend i praksu opredjeljujući budžetska sredstva za finansiranje projekata nevladinih organizacija.

Međutim, primjena načelnih ustavnih i zakonskih odredbi nailazila je na brojne probleme, ograničenja i izazove. Raspodjela sredstava u dugom periodu vršena je na način koji je izazivao brojne kontraverze, naročito kada je riječ o raspodjeli sredstava iz fonda Komisije koja je slovila kao skupštinska a koju su činili poslanici.

Usvajanjem Zakona o igrama na sreću i utvrđivanjem procentualnog dijela prihoda od igara na sreću koji se izdvaja za finansiranje projekata nevladinih i drugih organizacija uspostavljen je relativno stabilan izvor prihoda za finansiranje NVO. Međutim, Vlada je i ovaj prihod u više navrata smanjivala i dokidala, različitim potezima koji nisu imali utemeljenje u zakonu. Na taj način fond za NVO je značajno umanjen, a NVO uskraćene za pripadajuća sredstva.

Činjenica da danas raspravljamo o finansiranju nevladinih organizacija u Odboru za budžet sa odgovornim ljudima Ministarstva finansija, može nas uputiti na krivi zaključak – da je pitanje finansiranja NVO isključivo budžetsko pitanje. Naprotiv, ovdje želim da se snažno založim za stratešku promjenu pristupa Vlade i Skupštine u odnosu na ovo pitanje – umjesto sagledavanja finansiranja NVO kao čistog budžetskog troška, potrebno je sagledati finansiranje NVO kao integralni dio razvoja civilnog društva i realizacije javnih politika i kao ulaganje u razvoj socijalnog kapitala u Crnoj Gori.

Međutim, ozbiljnog ulaganja u održivost sektora i realizaciju vrijednih programa i projekata nema bez značajnijih budžetskih sredstava.

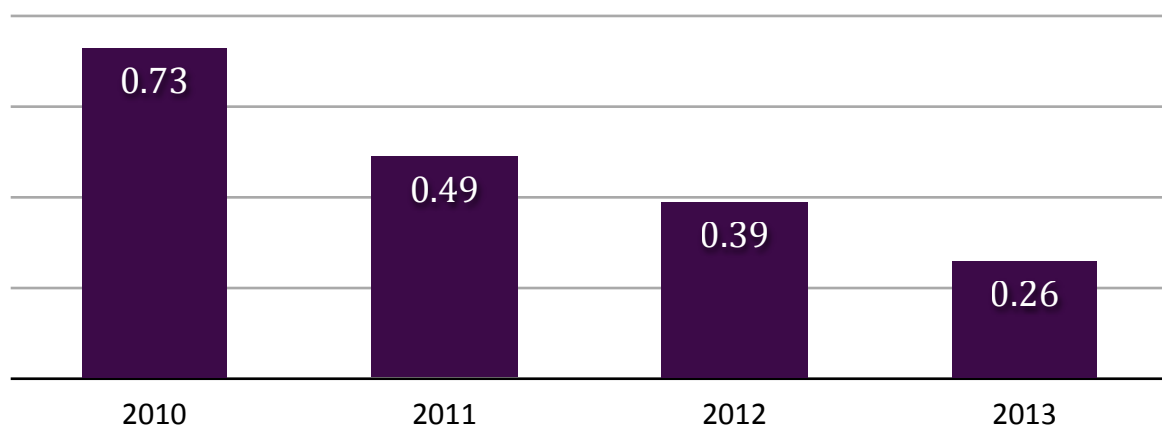
Ključne novine koje je donio Zakon o nevladinim organizacijama iz 2012 godine odnose se upravo na finansiranje NVO. Zakon je značajno proširio (sa šest oblasti iz Zakona o igrama na

# institut alternativa

sreću na 19 oblasti) broj oblasti<sup>1</sup> u kojima mogu biti finansirani projekti i programi NVO. Data je po prvi put definicija sadržaja i trajanja projekta i programa, pri čemu je definisanjem programa (...dugoročni plan razvoja organizacije i sprovođenja aktivnosti... u periodu koji nije duži od tri godine.). Na ovaj način se otvara mogućnost dugoročnog ulaganja u organizacioni razvoj izabranih organizacija i obebeđivanja kontinuiteta u pružanju usluga.

Prethodne gotovo dvije godine pokazale su da je nažalost ovaj koncept utvrđen Zakonom o NVO bio isuviše napredan za aktuelne kapacitete državne uprave i stepen razumijevanja uloge i značaja državnog finansiranja NVO. Kad to kažem imam najprije u vidu činjenicu da Vlada nije uspjela obezbijediti da se Zakon i zaključci Vlade konzistentno sprovode, što je dovelo do poražavajućeg rezultata – zakon se ne primjenjuje, a sredstva za NVO se drastično smanjuju. To smanjenje, koje je neproporcionalno smanjenjima kod drugih budžetskih potrošača, pokazalo je odnos Vlade prema civilnom društvu.

## *Izdvajanja za NVO u procentima u odnosu na tekući budžet tokom godina*



Navedeni pad budžetskih izdvajanja naročito treba sagledatu u kontekstu pada ukupne inostrane podrške za nevladine organizacije, ali i u kontekstu slabo razvijene kulture donatorstva građana i privrednih društava.

Valja imati u vidu da kontakt osobe za saradnju sa NVO (ili drugi odgovorni službenici) u ministarstvima još uvijek ne prate dovoljno pažljivo i ne analiziraju rad nevladinih organizacija (u svojim sektorima), pa ministarstva nemaju objektivnu i analitičku informaciju gdje i kako im NVO mogu pomoći u ostvarivanju sektorskih politika. Ovakvoj situaciji značajno

<sup>1</sup> Socijalna i zdravstvena zaštita, smanjenje siromaštva, zaštita lica sa invaliditetom, društvena briga o djeci I mladima, pomoć starijim licima, zaštita i promovisanje ljudskih i manjinskih prava, vladavina prava, razvoj civilnog društva i volonterizma, evroatlantske i evropske integracije Crne Gore, institucionalno i vaninstitucionalno obrazovanje, nauka, umjetnost, kultura, tehnička kultura, zaštita životne sredine, poljoprivreda i ruralni razvoj, održivi razvoj, zaštita potrošača, rodna ravnopravnost, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, borba protiv bolesti zavisnosti, kao i druge oblasti od javnog interesa utvrđene posebnim zakonom.

# institut alternativa

doprinosi to što poslovi koji se odnose na NVO nisu smješteni i definisani u nekom od ministarstava – koje jedino može u skladu sa važećim Zakonom o državnoj upravi obavljati poslove iz člana 27 Zakona<sup>2</sup>. Kancelarija za saradnju Vlade sa nevladinim organizacijama, i pored napora šefice Kancelarije nije dobila adekvatnu strukturu zaposlenih i druge resurse da iznese ovaj posao.

Ukupan broj nevladinih organizacija koje su aktivne kreće se ispod 900, što je više manje broj onih koje podnose poreske prijave i koje se prijavljuju na konkurse za podršku Komisije. U prosjeku, svako ministarstvo bi moglo da analizira rad nekih 50 nevladinih organizacija u svojim sektorima. Čini se da nije riječ o nemogućoj misiji. Uz malo dobre volje i spremnosti na učenje, komunikaciju i saradnju relativno brzo možemo doći do tima posvećenih i stručnih ljudi u najvećem broju ministarstava, koji mogu da procijene

|   | <b>2010</b>  | <b>2011</b>  | <b>2012</b>  | <b>2013</b>  |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Ukupna izdvajanja za NVO                    | 4,721,991    | 3,078,028    | 2,338,164    | 1,546,886    |
| Tekući budžet                               | 649,752,299  | 631,608,828  | 605,567,483  | 599,870,760  |
| Izdvajanja za NVO u odnosu na tekući budžet | <b>0.73%</b> | <b>0.49%</b> | <b>0.39%</b> | <b>0.26%</b> |

## Procedure

Kada je riječ o procedurama i procesu, danas za razliku od ranijih godina imamo kompleksnije procedure, zahtjevnije uslove, punu transparentnost procesa. Prigovori na transparentnost rada Komisije u potpunosti su neosnovani.

Nije nam poznato da se u nekoj zemlji objavljuju u cjelini projekti koji su podržani kao što je to slučaj u Crnoj Gori. Bila je to ideja i pristup koji smo zastupali. Tvrdim da je na osnovu objektivnih pokazatelja rad Komisije transparentniji od rada Delegacije Evropske unije prilikom dodjele sredstava EU.

<sup>2</sup> Ministarstva vrše poslove predlaganja unutrašnje i spoljne politike, vođenja razvojne politike, normativne djelatnosti i vršenja upravnog nadzora u skladu sa zakonom. Ministarstva utvrđuju razvojne strategije i podstiču privredni, socijalni, kulturni, ekološki i opšti društveni razvoj praćenjem i razmjenom podataka i evidencija i statističkim i analitičkim praćenjem stanja u oblastima za koje su osnovana i predlaganjem i donošenjem mjera.

# institut alternativa

Danas imamo ugovore koji relativno jasno propisuju prava i obaveze, kao i mogućnost finansijske revizije projekata koja je dala prve opipljive rezultate.

Sukob interesa članova komisije treba jasno definisati, u skladu sa uobičajenim definicijama u drugim zakonima. Istovjetnu normu treba propisati i za procjenjivače odnosno evaluatore projekata i programa.

Komisija mora omogućiti da se u nekoj vrsti pretkvalifikacionog postupka utvrdi validnost dostavljene dokumentacije. Uspostavljanje MENGO baze koju predlaže Koalicija NVO saradnjom do cilja može biti dobar mehanizam. Na taj način bi se smanjila mogućnost tehničkih propusta u radu administracije Komisije i osporavanje odluka Komisije iz proceduralnih razloga.

Kada je riječ o presudama Upravnog suda po tužbama na odluke komisije, smatram da je dobro što je ovaj sud stao na stanovište da odluke Komisije moraju biti obrazložene kako za one prijave koje su prihvaćene tako i za one koje su odbijene. Ne smatram da je Upravni sud svojim presudama osporio cjelinu odluka, ali Komisija odluke suda mora uvažiti razvojem prakse obrazlaganja pozitivnih i negativnih odluka. Navođenje obrazloženja i bodovnih lista na internet stranicama neće biti pravno valjano u smislu Zakona o upravnom postupku. O tome Komisija mora povesti računa.

Naglašavam da dostupne (dvije) odluke Upravnog suda ne sadrže nijedan navod koji bi upućivao da su donijete zbog tužbenih navoda o navodnom sukobu interesa. To smatram važnim naglasiti jer se u javnosti često čuju interpretacije koje upućuju na suprotan, krivi zaključak.

## **Prioritetne oblasti i visina sredstava**

Kada je riječ o definisanju godišnjih prioriteta (član 32, stav 5 Zakona) pošlo se od pretpostavke da se potrebe i prioriteti mijenjaju i da ih valja utvrđivati na godišnjem nivou, a da je odgovarajući institucionalni okvir za njihovo utvrđivanje Savjet Vlade Crne Gore za saradnju sa nevladinim organizacijama koji čini jednak broj predstavnika Vlade i NVO. Savjet do danas nije utvrđivao prioritete. Međutim, potrebno je istaći da taj posao neće biti nimalo jednostavan jer će sami predstavnici ministarstava s jedne i nevladinih organizacija po prirodi stvari zastupati interese svojih ministarstava i nvo, odnosno oblasti i tema kojima se neposredno bave.

Iz tih razloga, potrebno je utvrditi objektivne parametre/metodologiju za utvrđivanje prioriteta i pripadajućih procenata u raspodjeli.

U izradi takve metodologije potrebna je kvalitetnija analitika dosadašnje raspodjele sredstava kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou, ali i međunarodne naročito EU i druge

# institut alternativa

inostrane podrške. Takođe, posebno je pažljivo analizirati apsorpcione kapacitete aktivnih nevladinih organizacija. Naprednija analiza bi trebala da izvijesti o efektima dosadašnje državne podrške. (impact assessment).

Međutim, cijela ova procedura ima značajno manje smisla kod ovako malog izdvajanja iz budžeta. Naprimjer, ako svaka od navedenih 19 oblasti zaslužuje podršku u određenom procentu, u projekciji jednake važnosti svake od njih, suma koja je sada na raspolaganju (oko 1, 5 miliona) bila bi podijeljena tako da za svaku oblast bude dato tek nešto oko 70.000 evra. Ukoliko bi to zaista bio okvirni iznos sredstava onda je očigledno da bi tek nekih pet organizacija u svakoj oblasti moglo računati na projekte vrijednosti sadašnje A kategorije – do 15.000 evra. Ovu projekciju navodim kao poziv na razmišljanje o odnosu između količine raspoloživih ili projektovanih sredstava i utvrđivanja broja oblasti koje će se finansirati I procenta ukupne sume koji će biti opredijeljena.

Situaciju čini složenijom obaveza finansiranje projekata B kategorije, institucionalne podrške – finansiranje programa, sufinansiranja projekata podržanih od EU, što navodi na zaključak da je posljedica još manji broj organizacija ili jošmanja prosječna visina sredstava po pojedinačnim projektima.

Smatramo važnim da napomenemo kako bi isuviše specifično, konkretni određivanje prioriteta po pojedinim oblastima moglo ići samo do određenog nivoa konkretizacije kako bi se ostavila sloboda nevladinim organizacijama da razvijaju odgovarajuće projektne planove, te kako se poziv za dostavljanje projekata ne bi pretvorio u tender za konkretnu specifikovanu uslugu.

# institut alternativa

## Preporuke za Vladu i Skupštinu

1. Pitanje pravnog i institucionalnog okvira za finansiranje projekata i programa NVO strateški definisati u okviru Strategije i Akcionog plana za naredni period;
2. Strategijom i akcionim planom predvidjeti smještanje upravnih poslova u vezi sa razvojem nevladinih organizacija na nivo ministarstva;
3. Utvrditi jasne i precizne mehanizme za sprječavanje sukoba interesa članova komisije (i evaluatora/procjenjivača) kako na strani onih iz reda nevladinih tako i na strani članova koji dolaze iz reda državnih službenika;
4. Pravno osnažiti transparentnost odluka uključujući i bodovanje pojedinačnih projekata;
5. Obrazloženja podrške odnosno odbijanja projekata i programa integrisati u tekst odluke-odluka Komisije u skladu sa pravnim stavom Upravnog suda;
6. Komisija treba da periodično objavljuje spisak korisnika koji nisu dostavili izvještaje o realizaciji projekta u skladu sa ugovorom;
7. Utvrditi metodologiju, smjernice za određivanje prioriteta na godišnjem-dvogodišnjem nivou;
8. Utvrditi politiku povećanja budžetskih izdvajanja za NVO na godišnjem nivou kroz određene procenata;
9. Finansiranjem razvoja kapaciteta NVO (obuke o upravljanju u NVO, prikupljanju sredstava, razvoju projektnih aplikacija naročito za fondove EU itd), volonterskog rada, donatorstva, građana i donatorstva privrednih društava dugoročno ulagati u programski i finansijsku održivost NVO sektora.

U Podgorici, 21.10.2013. godine.

Stevo Muk  
Predsjednik Upravnog odbora  
Institut alternativa