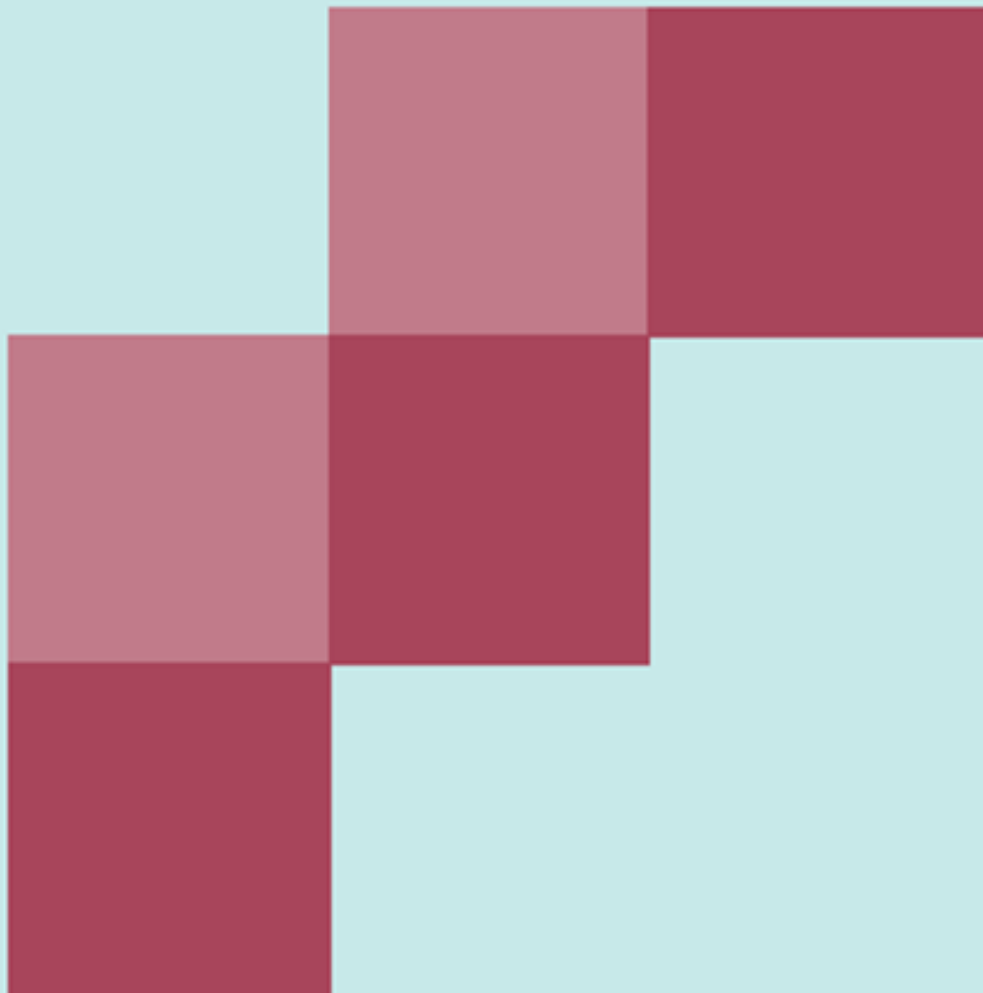


Monitoring matrica za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva

**Izveštaj za Crnu Goru
2023**





**Monitoring matrica za praćenje
podsticajnog okruženja
za razvoj civilnog društva
Izvještaj za Crnu Goru**

**Centar za razvoj nevladinih organizacija
(CRNVO)**

Autor: Petar Knežević
Jul 2024



Izdavač: Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO)

Za izdavača: Zorana Marković

Autor: Petar Knežević

Balkanska mreža za razvoj civilnog društva - Balkan Civil Society Development Network

Adresa: Ulica Makedonija 43-1/9, 1000 Skopje, Sjeverna Makedonija

Telefon: +389 2 6144 211

Email: executiveoffice@balkancsd.net

Sajt: www.balkancsd.net

www.monitoringmatrix.net

Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO)

Adresa: Sima Barovića 24, 81000 Podgorica, Crna Gora

Telefon: +382 20 219 121

Email: crnvo@crnvo.me

Sajt: www.crnvo.me

© U skladu sa Zakonom o autorskim i srodnim pravima, neovlašćeno kopiranje sadržaja ili dijela sadržaja je zabranjeno. Elektronska verzija je dostupna na www.crnvo.me i sajtu BCSDN: www.balkancsd.net i: <http://www.monitoringmatrix.net>.

Izrada ove publikacije je omogućena uz finansijsku podršku Švedske Agencije za Međunarodni razvoj i saradnju (Sida). Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora, te ne odražava nužno stavove Sida-e.

Sadržaj

Priznanja.....	7
Uvod.....	8
Sažetak.....	10
Pregled civilnog društva.....	12
Ključni nalazi.....	13
Ključne preporuke	14
Kontekst: pregled stanja u državi.....	15
Nalazi.....	16
Oblast 1: Osnovne zakonske garancije sloboda	16
1.1. Sloboda udruživanja	16
1.2. Povezane slobode.....	21
Oblast 2: Okvir za finansijsku održivost OCD	24
2.1. Poreski tretman OCD i njihovih donatora.....	24
2.2. Podrška države.....	27
2.3. Ljudski kapital.....	32
Oblast 3: Odnos država - OCD	36
3.1. Okvir i prakse za saradnju.....	36
3.2. Uključenost u procese donošenja javnih politika i odluka.....	39
3.3. Saradnja u pružanju usluga	42
Zaključci i preporuke.....	45
Aneksi	46

Spisak skraćenica

BCSDN	Balkanska mreža za razvoj civilnog društva
OCD	Organizacija civilnog društva
CRNVO	Centar za razvoj nevladinih organizacija
EU	Evropska unija
FATF	Radna grupa za finansijsku akciju
Zakon o NVO	Zakon o nevladinim organizacijama
DOO	Društvo sa ograničenom odgovornošću
MM	Monitoring Matrica
NVO	Nevladina organizacija
SLAPP	Strateška tužba protiv javnog učešća
PDV	Porez na dodatnu vrijednost

Priznanja

Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO) zahvaljuje svima koji su pružili mogućnost da ovaj izvještaj upotpune preciznim podacima i informacijama. Prije svega, želimo da se zahvalimo predstavnicima 55 OCD koje su učestvovala u onlajn upitniku i dale svoje uvide u njihov rad u 2023. godini.

Pored toga, želimo da se zahvalimo predstavnicima medija, volonterskih organizacija i neformalnih grupa, koji su učestvovali u intervjuima vezanim za njihovo iskustvo u oblasti u kojoj rade. Takođe, želimo da se zahvalimo svim institucijama i organima vlasti koji su pružili odgovore i informacije tražene putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Bez svih njih, ne bismo bili u mogućnosti da realizujemo ovaj izvještaj i pružimo relevantne podatke o civilnom društvu u Crnoj Gori.

Na kraju, izražavamo najdublju zahvalnost članovima BCSDN tima koji su omogućili izradu ovog izveštaja i koji su svojom stručnošću i znanjem doprinijeli kreiranju ovog dokumenta.

Nadamo se da će ovaj izvještaj doprinijeti analizi stanja civilnog društva u Crnoj Gori i osnažiti našu borbu za civilno društvo!

Uvod

Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO) i Balkanska mreža za razvoj civilnog društva (BCSDN) sa zadovoljstvom predstavljaju deveto izdanje Matrice za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, koja pokriva dešavanja u Crnoj Gori u 2023. godini.

Ovaj izvještaj je dio serije izvještaja zemalja koji pokrivaju šest zemalja Zapadnog Balkana: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Kosovo, Sjevernu Makedoniju, Crnu Goru i Srbiju. Regionalni izvještaj je takođe dostupan, koji sumira nalaze i preporuke za sve zemlje i interaktivna veb platforma koja nudi pristup podacima razvrstanim po državama na www.monitoringmatrix.net.

Monitoring matrica, koju je 2013. godine razvio BCSDN uz podršku svojih članova i partnera, predstavlja glavne principe i standarde koji su identifikovani kao ključni za postojanje da bi se okruženje smatralo omogućavajućim za rad OCD. Matrica je organizovana oko tri oblasti, svaka podijeljena po podoblastima:

- Osnovne pravne garancije sloboda;
- Okvir za finansijsku održivost OCD;
- Odnos država – OCD.

Sveobuhvatna metodologija je zasnovana na međunarodnim standardima i najboljoj regulatornoj praksi na nivou Evropske unije i u evropskim zemljama. Matrica ima za cilj da definiše optimalne uslove za efikasno funkcionisanje i razvoj civilnog društva. Istovremeno, ona ima za cilj da definiše realan okvir koji mogu da prate i sprovode organi uprave. Imajući u vidu da su glavni izazovi u implementaciji, postavljeno je preko 150 indikatora za praćenje kako postojećeg zakonskog okvira, tako i njegove praktične primjene.

Monitoring matrica funkcioniše na osnovu godišnjeg ciklusa izvještavanja koji obezbjeđuje sistematsku i uporedivu evaluaciju širom regiona i tokom godina, pomažući zainteresovanim stranama da prate napredak ili nazadovanje, identifikuju nedostatke i nove trendove i daju prioritet reformama. Sprovedeno istraživanje ima za cilj da obezbijedi izvještavanje u sjenci o povoljnom okruženju za razvoj civilnog društva i da utiče na politiku proširenja EU i podršku finansiranju održivog i strateškog razvoja sektora.

Sažetak

Izveštaj pokazuje da se OCD suočavaju sa izazovima koji ometaju njihov rad. Nakon višegodišnjih napora, radna grupa za pripremu novog Zakona o NVO još nije dostavila nacrt, a napredak je nepoznat zbog netransparentnosti u procesu. Registar OCD je funkcionalan i dostupan na internetu, sa 7005 registrovanih OCD do kraja 2023. godine. Međutim, podaci dostupni u registru su ograničeni na nekoliko glavnih kategorija, te nedostaju podaci kao što su: kontakt podaci, dominantna oblast rada, primljena sredstva, broj zaposlenih i volontera itd. Podaci koji su dostupni nisu u otvorenom formatu, nedostaje im interoperabilnost sa drugim skupovima podataka koji bi omogućili lakšu analizu i praćenje glavnih indikatora razvoja civilnog društva.

Civilno društvo uživa znatan nivo slobode izražavanja, uz sporadične i nove prijetnje koje dolaze, u nekim slučajevima, od visokih vladinih zvaničnika. Strateške tužbe protiv učešća javnosti (SLAPP) su prisutne u maloj mjeri, sa više aktivnih slučajeva. Ne postoji sistemski odgovor na ovu prijetnju, što navodi OCD i aktiviste da se oslone na sopstvene kapacitete.

Uprkos zakonima koji obavezuju ministarstva da sprovode konsultacije u početnoj i završnoj fazi kreiranja politika, ova obaveza se često zanemaruje. Iako je Strategija saradnje državnih organa i nevladinih organizacija usvojena 2022. godine za period 2022-2026, nivo implementacije predviđenih mjera je nizak. I pored mogućnosti da OCD učestvuju u kreiranju politike i zakonodavstva u okviru radnih tela, njihov interes za učešće je nizak, do te mjere da dio radnih tijela nije bilo u mogućnosti da se formira, kao što je najvažnije radno telo za saradnju: Savjet za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija. Glavni uzrok nezainteresovanosti za radna tijela proizilazi iz tumačenja Zakona o borbi protiv korupcije, izjednačavanja predstavnika OCD u radnim tijelima sa javnim funkcionerima, što podrazumijeva izveštavanje o imovini i administrativna opterećenja.

Postoje manje poreske olakšice za OCD, kao što su oslobađanje od PDV-a na projekte koje finansira EU, oslobađanje od poreza na imovinu i promet imovine i poreske olakšice za donatore. Međutim, nema koncentrisanih napora na stvaranju povoljnog okruženja za filantropiju.

OCD se uglavnom finansiraju iz inostranstva, prvenstveno iz EU. Državna sredstva su dostupna, raspodijeljena od strane resornih ministarstava i opština. Sredstva se planiraju godinu dana unaprijed, ali se pozivi za podnošenje predloga objavljuju krajem godine, što odlaže redovni ciklus finansiranja. Civilno društvo ima mnogo pritužbi na raspodjelu grantova, optužujući komisije i primaocge grantova za zloupotrebe. Osim raspodjele sredstava NVO, OCD u manjoj mjeri pristupaju i drugim izvorima finansiranja: direktnim transferima od strane Vlade, grantovima za razvoj turizma, privredne aktivnosti. Iako neke OCD koriste prostorije u državnom vlasništvu, ne postoje

jasni kriterijumi za dodelu prostorija. Zakonodavstvo o privrednoj djelatnosti OCD ostaje ograničavajuće.

Zakonodavstvo o pružanju usluga ostaje nejasno i nedefinisano, sa više zakona koji regulišu ovu oblast. Usluge koje pružaju OCD se najčešće finansiraju kroz grantove NVO, što često unosi neizvjesnost u nastavak finansiranja.

Pregled civilnog društva

	2022	2023
Broj registrovanih NVO	6657 NVO ukupno (6285 udruženja, 252 fondacija i 120 predstavništava stranih organizacija)	7005 NVO ukupno (6618 udruženja, 266 fondacija i 121 predstavništvo stranih organizacija)
Glavni zakon u oblasti civilnog društva	Zakon o nevladinim organizacijama	Zakon o nevladinim organizacijama
Relevantne izmjene u pravnom okviru	Nije bilo zakonskih izmjena u 2022	Nije bilo zakonskih izmjena u 2023
Državno finansiranje	Ministarstva u Vladi - 2.428.155,08 EUR	Ministarstva u Vladi - 2.968.216,71 EUR opredijeljeno budžetom, 4,673,246.75 EUR raspodijeljeno
Ljudski resursi (zaposleni i volonteri)	Nije poznato	1590 zaposlenih
Saradnja OCD-Vlada (relevantno tijelo/konsultativni mehanizam)	Savjet za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija	Savjet za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija
Ključni izazovi	<ul style="list-style-type: none"> • Nefunkcionalan Savjet za saradnju • Nizak nivo implementacije Strategije saradnje • Poreska politika, nerazvijena filantropija, donacije i nedostatak donatorske koordinacije • Nefunkcionalan registar NVO • Nizak interes NVO da učestvuju u radnim tijelima Vlade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nemogućnost formiranja Savjeta za saradnju • Nizak nivo implementacije Strategije za saradnju • Poreska politika, nerazvijena filantropija, donacije i nedostatak donatorske koordinacije • Nizak interes NVO da učestvuju u radnim tijelima Vlade. • Nedostatak pravnog prepoznavanja SLAPP-ova.

Ključni nalazi

1	Ne postoje podaci o diverzitetu civilnog društva.
2	Postojeći poreski okvir ne ohrabruje filantropiju.
3	Okruženje za učešće OCD u kreiranju politika je obeshrabrujuće.
4	Pružanje usluga nije dovoljno definisano zakonodavstvom.
5	Implementacija Strategije saradnje je na niskom nivou.
6	Savjet za saradnju organa državne uprave i NVO nije funkcionalan.
7	Zakon o NVO je u fazi izrade preko dvije godine.
8	Zakon ne propisuje rani odbačaj i zaštitne mehanizme za SLAPP tužbe.

Ključne preporuke

1	Vlada mora implementirati Strategiju saradnje organa državne uprave i NVO u potpunosti.
2	Radna grupa za izradu Zakona o NVO mora dostaviti nacrt i uključiti širu javnost u konsultacije radi dobijanja kvalitetnijeg dokumenta.
3	Registar NVO mora biti dostupan u otvorenom formatu, sa više dostupnih kategorija podataka.
4	Državno finansiranje NVO mora uključivati i finansiranje program ai institucionalnih grantova.
5	Sveobuhvatan zakon o pružanju usluga mora biti kreiran i usvojen.
6	Filantropija mora biti pospiješena kroz poreske podsticaje za pojedince i kompanije.
7	Savjet za saradnju organa državne uprave i NVO mora biti ponovo uspostavljen i stavljen u funkciju.
8	Anti-SLAPP zakonodavstvo mora biti usvojeno i inkorporirano u postojeće zakone, te pružiti podršku i rani odbačaj SLAPP slučajeva.

Kontekst: pregled stanja u državi

Crna Gora je u 2023. godini nastavila da se suočava sa političkom nestabilnošću, sa vladom u koja je bila u tehničkom mandatu nakon izglasavanja nepovjerenja premijeru Dritanu Abazoviću i njegovoj vladi 2022. godine. Nakon ekstenzivne međupartijske konsolidacije, novu vladu je u oktobru 2023. formirao novi premijer Milojko Spajić – šef Pokreta Evropa sad, koji ima najveći dio poslaničkih mjesta – 24 od 81.

Politička situacija je naglasila razlike između partija koje su se oslanjale na kontrolu državnih resursa prema političkoj pripadnosti. Uzimajući u obzir potrebu EU da ponovo pokrene proces pristupanja i vrati zamah pristupanju država Zapadnog Balkana, nova vlada je iskoristila pritisak za reforme u posljednjem trenutku kako bi postigla privremena mjerila za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava. Reformski proces je bio vještački – zakoni su kreirani, predlagani i usvajani po brzom postupku, bez odgovarajućeg procesa javnih konsultacija, što je rezultiralo zakonima koji će se morati odmah izmijeniti.

Kada je riječ o situaciji u civilnom društvu, ona je uglavnom ostala ista kao u prethodnom periodu. Od strane vladinih zvaničnika postoji, kao i ranije, nominalna spremnost za saradnju, ali još uvek izostaje suštinsko i smisleno učešće civilnog društva. Javni zvaničnici, poput premijera Dritana Abazovića, verbalno su napadali i govorili protiv OCD koje kritikuju vladu. Predstavnici političkih partija koji su sada zastupljeni u Vladi kritikovali su OCD koje dobijaju strana sredstva, povezujući ih sa stranim interesima u Crnoj Gori.

Nalazi

Oblast 1: Osnovne zakonske garancije sloboda

1.1. Sloboda udruživanja

1.1.1 Sloboda na osnivanje i učešće u OCD

Kada je u pitanju sloboda udruživanja, ona je zagantovana članom 53. Ustava Crne Gore¹. Članom 53 je propisana sloboda udruživanja, bez potrebe za odobrenjem, uz registraciju kod nadležnog organa. Neformalne grupe mogu slobodno da rade bez potrebe za registracijom. Član 54 zabranjuje političko udruživanje u državnim organima. Nije dozvoljeno da sudije, državni tužioci, ombudsman, članovi Savjeta Centralne banke, Savjeta Državne revizorske institucije, članovi Vojske i Policije budu članovi političkih subjekata. Član 55 jasno kaže da nije dozvoljeno formiranje bilo kakve organizacije koja je usmjerena na „nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje teritorijalnog integriteta, kršenje ljudskih prava ili promovisanje nacionalne, rasne, vjerske ili bilo koje druge vrste mržnje. ". Takođe je zabranjeno formiranje bilo kakvih subverzivnih organizacija.

Udruživanje građana je regulisano Zakonom o nevladinim organizacijama² i tri podzakonska akta koji bliže uređuju ovu oblast. Izrada novog zakona započeta je 2022. godine. Proces je netransparentan, bez ikakvih zvaničnih podataka o napretku. Glavna zabrinutost civilnog društva odnosi se na finansiranje, uz neformalne informacije da će se smanjiti garantovani procenat iz državnog budžeta, te da NVO neće imati mogućnost da obavljaju privredne djelatnosti.

OCD su obavezne da se registruju u Ministarstvu javne uprave, kao nevladina organizacija (NVO) u obliku udruženja ili fondacije. Za registraciju udruženja potrebna su najmanje 3 osnivača, a registracija je besplatna. Udruženje mogu osnovati najmanje tri lica, od kojih najmanje jedno mora biti državljanin ili stanovnik Crne Gore, ili pravno lice. Međutim, nevladine organizacije ne mogu osnovati političke stranke ili državni organi. Fondacije može osnovati jedno lice bez obzira na državljanstvo ili prebivalište. Organizacije se registruju u roku od 30 dana od dana podnošenja prijave. Ukoliko se odluka ne donese u tom roku, organizacija će se smatrati registrovanom narednog radnog dana nakon isteka roka.

¹ Ustav Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 001/07 od 25.10.2007, 038/13 od 02.08.2013). Dostupan na: <https://wapi.gov.me/download-preview/9f19ed1f-5b58-4232-9fb7-168f20cb3206?version=1.0>

² Zakon o nevladinim organizacijama ("Službeni list Crne Gore", br. 039/11 od 04.08.2011, 037/17 od 14.06.2017) Dostupan na: <https://wapi.gov.me/download-preview/e0a79560-b887-4a20-9de3-c1cea8ec6548?version=1.0>

Ne postoje podaci o broju OCD koje nisu registrovane u zakonom predviđenom roku, jer Ministarstvo javne uprave ne posjeduje takve podatke. U Crnoj Gori je na dan 31.12.2023. godine registrovano ukupno 7005 organizacija. Prema informacijama dobijenim od Ministarstva javne uprave, 2023. godine iz registra je brisano 17 organizacija, a organizacija čiji je rad zabranjen nije bilo, što nije u nadležnosti ovog Ministarstva.

Na osnovu ankete, jedna od dvoje registrovanih u 2023. godini prijavila je da su morali dva puta da pošalju ispravljena dokumenta kao odgovor na odbijanje registracije od strane Ministarstva, primoravajući ih da se registruju za privrednu djelatnost. Ovo iskustvo je u skladu sa mnogim drugim slučajevima registracije OCD, koje navode da su ciljevi i djelatnosti navedeni u njihovom statutu tretirani kao privredna djelatnost. Ove aktivnosti obuhvataju redovne aktivnosti OCD koje nisu nužno privredna djelatnost: obuke, edukacije, organizovanje radionica, događaja, konferencija, pružanje specijalizovanih usluga itd. Osim toga, od dijela organizacija je traženo da statutom definišu mandat i opoziv skupštine organizacije. Ovo je kontradiktorno, s obzirom na to da su svi članovi organizacije automatski članovi skupštine, pa bi stoga njihov prestanak mandata ili opoziv značio raspuštanje organizacije. Ova odbijanja produžavaju vrijeme registracije bez stvarne potrebe. Važna napomena je da je do promjene u praksi došlo bez promjene zakonodavstva.

U 2023. godini bilo je aktivno ukupno 328 mreža, unija, klastera i koalicija. Zakon o NVO propisuje ista pravila za ove subjekte kao i za udruženja. Nije potrebna prethodna dozvola ili registracija, ali je moguće registrovati kao NVO. Umrežavanje je jedan od uspješnih načina udruživanja resursa, znanja i kapaciteta u cilju postizanja istog cilja u Crnoj Gori. Koalicije i mreže se vrlo često stvaraju u okviru projekta što može biti prepreka za održivost nakon završetka projekta.

83,64% organizacija koje su učestvovala u anketi izjavilo je da su članovi nacionalne ili međunarodne mreže. OCD u Crnoj Gori su često dio nacionalnih i međunarodnih mreža, sa prosječnim brojem mreža po organizaciji od 2,4. Nijedna od anketiranih organizacija nije navela da je morala da obavijesti državni organ o svojoj namjeri da se pridruži ili formira mrežu, ali je jedna organizacija navela da je proces registracije mreže bio komplikovan.

1.1.2 Uplitanje države

Zakonodavstvo jasno propisuje ovlašćenja i ograničenja ovlašćenja Vlade prema funkcionisanju OCD. Međutim, postoje slučajevi kada se Vlada direktno ili indirektno miješala u rad OCD, što se radi kroz blisko praćenje rada OCD, blisko praćenje članova OCD, prekomjerne revizije, verbalne napade itd. Pojedini državni funkcioneri i poslanici su pozivali za više nadzora među OCD, aludirajući na njihove sumnjive izvore finansiranja koji dolaze sa Zapada.

Prema Zakonu o reviziji³, OCD podliježu reviziji, inspekcijama i sličnim vrstama kontrole i praćenja, poput preduzeća i drugih pravnih lica. Sve OCD su dužne da Poreskoj upravi dostave bilans stanja i bilans uspjeha tokom prvog kvartala za prethodnu godinu.

Kaznene odredbe propisane su Zakonom o nevladinim organizacijama, ali i krivičnim zakonom ili drugim zakonom koji se odnosi na svako pravno lice. Sankcije predviđene Zakonom o NVO srazmjerne su učinjenim prekršajima. To su novčane sankcije koje su regulisane kao prekršaji.

U generalno sporom procesu, nakon posjete MONEYVAL-a 2023. godine, Vlada Crne Gore je ponovo pokrenula proces usklađivanja propisa za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma sa preporukama FATF-a. Konkretno, urađena je analiza 8. preporuke FATF-a i njene implementacije u Crnoj Gori, čime se pokušala napraviti razlika između nevladinih organizacija (kako je definisano Zakonom) i neprofitnih organizacija (prema definiciji FATF-a). Procjena rizika je započeta, ali konačni rezultati tek treba da dođu. Postoji opšte razumijevanje o (niskom) nivou rizika koji predstavljaju OCD za njihovu zloupotrebu sa ciljem pranja novca ili finansiranja terorizma, ali to tek treba da bude uključeno u javne politike. Definisanje NPO kroz javnu politiku treba da obezbijedi jasnu metodologiju određivanja rizika među NVO, bez ograničenja građanskog prostora i nepotrebnog administrativnog opterećenja niskorizičnih OCD.

Uprava za inspeksijske poslove je konstatovala da su protiv OCD tokom 2023. godine sprovedene dvije mjere. Za dva utvrđena prekršaja u ovim slučajevima izrečeno je ukupno 600 eura novčanih kazni i uputstva organizacijama da otklone nepravilnosti. Radilo se o sledećim povredama: poslodavac nije upoznao zaposlenog sa njihovim pravima i obavezama u vezi sa mobingom; a poslodavac nije isplatio zaradu na žiro račun zaposlenog. Na ove odluke nije bilo žalbi. Nijedna organizacija koja je učestvovala u onlajn anketi nije odgovorila da je kažnjena zbog kršenja zakona.

Iako kasni sa usvajanjem, Zakon o NVO je još u fazi izrade. To znači da je, kao i do sada, OCD dozvoljeno da se raspuste, prema zakonu o NVO. NVO će biti brisana iz registra: kada joj istekne rok za koji je osnovana (u roku od tri dana); rješenjem o prestanku ili zabrani rada; ili po okončanju postupka stečaja ili dobrovoljne likvidacije. Udruženje se briše iz registra na zahtjev članova udruženja, ili ako je njihov broj smanjen ispod zakonom propisanog minimalnog broja osnivača, a nadležni organ udruženja ne donese odluku o prijemu novih članova u roku od jedne godine.

Prema onlajn upitniku, 7,27% organizacija je doživjelo prijetnje od strane državnih službenika, je 1,81% odgovorilo da im je vlada zadirala u interni rad, dok je 3,63% reklo da je doživjelo nenajavljene inspeksijske nadzore i pretjerani nadzor od strane državnih organa.

Najistaknutiji slučaj etiketiranja, zastrašivanja i prijetnji OCD u 2023. godini bilo je iskustvo kritički orijentisanih organizacija od strane vlade Dritana Abazovića, koja je koristila javne resurse i medije

³ Zakon o reviziji, (Službeni list Crne Gore, br. 1/2017 od 9.1.2017) Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/e0d925eb-254e-41c5-927e-77232e15ff9c?version=1.0>

da diskredituje kritičke organizacije. Učesnici ankete su takođe prijavili krivične prijave javnih funkcionera protiv OCD koje su kasnije odbačene kao neosnovane. Jedan učesnik ankete prijavio je zastrašivanje od strane policajaca tokom protesta.

1.1.3 Pristup finansijskim resursima

OCD u Crnoj Gori mogu da ostvaruju prihode iz članarina, dobrovoljnih priloga, poklona, donacija, zaostavštine, kamata na uloge, dividendi, zakupnina, prihoda od privredne djelatnosti i na bilo koji drugi način koji nije u suprotnosti sa zakonom. Zakon o nevladinim organizacijama omogućava organizacijama da primaju strane donacije (EU fondovi, ambasade, fondacije itd.), kao i donacije od pojedinaca i kompanija. OCD takođe mogu da učestvuju na javnim konkursima za finansiranje svojih projekata od državnih i lokalnih vlasti i da prikupljaju sredstva od drugih pravnih lica kao što su privatna preduzeća.

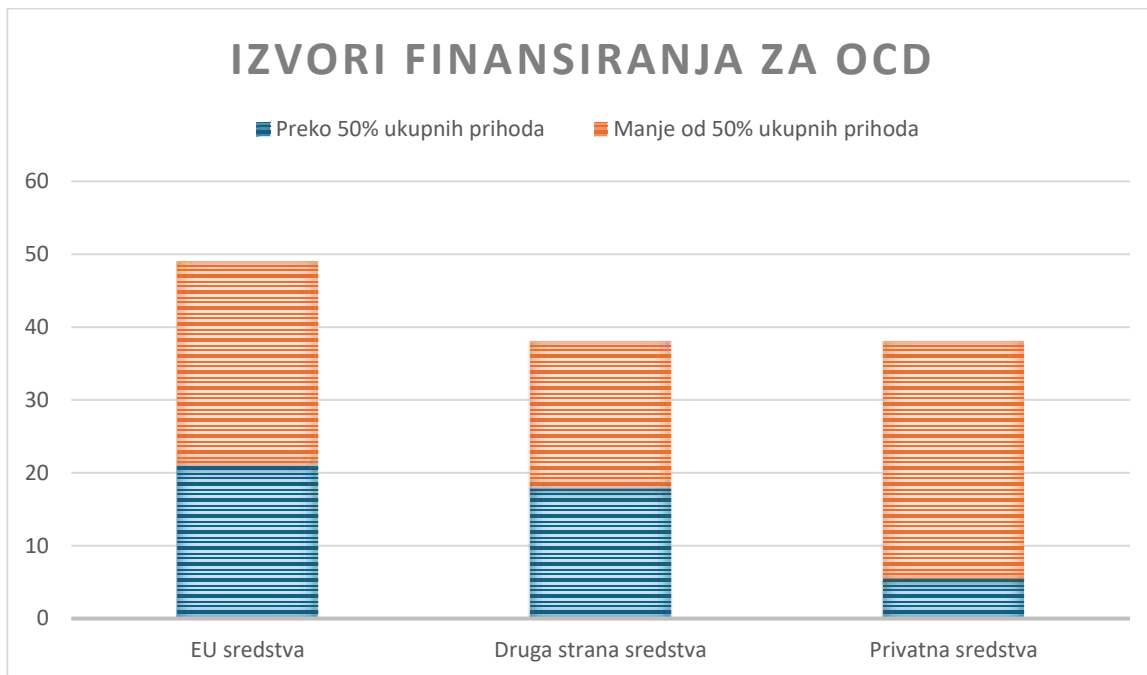
Nevladine organizacije, kao i sva druga pravna lica, dužne su da se registruju u Poreskoj upravi. Prema Zakonu o NVO, dozvoljeno im je da obavljaju privredne djelatnosti. Da bi to uradili, moraju se upisati u Centralni registar privrednih subjekata (CRPS). OCD mogu ostvariti prihod do 4.000 eura, odnosno najviše 20% ukupnog godišnjeg prihoda iz prethodne godine. Prihod od privredne djelatnosti preko ograničenja uplaćuje se u punom iznosu u državni budžet.

Broj OCD u Crnoj Gori koje obavljaju privrednu djelatnost je 93, na osnovu zvaničnog odgovora Poreske uprave. Broj sadrži sve NVO koje su podnijele makar jedan izvještaj o sledećim: porez na dohodak zaposlenih, PDV, ili godišnji finansijski izveštaj (bilans stanja). Tokom 2023. godine registrovano je osam organizacija za obavljanje privredne djelatnosti.

Na osnovu odgovora na onlajn upitnik, 5,45% organizacija obavlja privrednu djelatnost, dok je jedna od njih registrovala posebnu DOO za privrednu djelatnost. Od ovih organizacija, jedna trećina je izjavila da nema nikakvih prepreka za bavljenje privrednom djelatnošću, dvije trećine je prijavilo komplikovana pravila o izvještavanju i kontroli, a jedna trećina je prijavila opširne administrativne zahtjeve za obavljanje privredne djelatnosti prema OCD (npr. licenciranje). U prosjeku, ove organizacije su prijavile da privredna djelatnost čini 7,5% njihovog ukupnog prihoda. Procedure za registraciju privrednih delatnosti obično su praćene drugim procedurama, kao što su zahtjevi za licenciranje, što može biti opterećujuće. Jedna od pet organizacija koje obavljaju privrednu djelatnost prijavile su opširne administrativne zahtjeve za bavljenje privrednom djelatnošću prema OCD (na primjer licenciranje), dok ostale četiri organizacije nisu imale nikakve prepreke u ovom dijelu.

Što se tiče finansiranja, postoji mnogo različitih aktera koji obezbjeđuju sredstva za OCD u Crnoj Gori, a mnoge organizacije u velikoj mjeri zavise od stranog finansiranja. Najveći donator u 2023. godini je Evropska unija. Na osnovu onlajn upitnika, 49% organizacija dobilo je sredstva iz EU. Od tog broja, 21% je odgovorilo da sredstva EU predstavljaju 50% ili više ukupnog godišnjeg budžeta njihove organizacije. Pored toga, 38% je odgovorilo da prima druga strana sredstva (od ambasada,

stranih fondacija, itd.). 18% ovih organizacija je izjavilo da su ova sredstva 50% ili više od ukupnog godišnjeg budžeta organizacije.



Kada je riječ o ograničenjima pri dobijanju stranih sredstava, 5,45% organizacija je odgovorilo da se moraju registrovati kod države da bi dobili sredstva, dok je 18% organizacija izjavilo da su procedure za povraćaj PDV-a komplikovane. Centralna banka Crne Gore je saopštila da ne raspolaže informacijama da je bilo kojoj organizaciji zabranjeno primanje stranih sredstava.

38% organizacija koje su učestvovala u onlajn anketi izjavilo je da primaju donacije iz privatnih izvora (korporacije, pojedinci, itd.). Samo 5,45% organizacija je izjavilo da donacije iz privatnih izvora čine više od 50% njihovog godišnjeg budžeta. Nijedna od ovih organizacija nije izjavila da ima poteškoća da pristupi finansiranju iz ovih izvora.

Kada je riječ o plaćanju naknada za prijem sredstava, 1,8% OCD je izjavilo da su morali da plate naknade državi da bi dobili sredstva. S druge strane, 5,45% organizacija je izjavilo da moraju da plate bankarske takse, a isti procenat je prijavio administrativne zahtjeve države za pristup sredstvima.

1.2. Povezane slobode

1.2.1 Sloboda na mirno okupljanje

Sloboda okupljanja je zaštićena Ustavom Crne Gore, i to članom 52. Njime se garantuje sloboda mirnog okupljanja, bez odobrenja, uz prethodno obavještenje nadležnog organa. U istom članu su navedeni slučajevi u kojima se ovo pravo može privremeno ograničiti. Ti slučajevi su sprečavanje nereda ili zločina, zaštita zdravlja ili morala, ili radi bezbjednosti ljudi i imovine, u skladu sa zakonom.

Ova oblast je bliže definisana Zakonom o javnim okupljanjima i javnim priredbama usvojenim 2016⁴. Zakon definiše javna okupljanja kao „svako mirno okupljanje više od 20 lica na otvorenom prostoru radi izražavanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i ciljeva, protesta, interesa i različitosti”. Pored toga, Zakon postavlja jasna ograničenja za održavanje skupova bliže od 15 metara od zgrade Skupštine, sjedišta Predsjednika Crne Gore i Ustavnog suda, ili unutar 10 metara od zgrade Vlade.

Tokom 2023. godine nije bilo izmjena ovog zakona, tako da su spontana okupljanja i dalje priznata i dozvoljena, dok se ostala okupljanja moraju prijaviti nadležnima (Upravi policije) najmanje pet dana prije održavanja. Obavještenje mora da sadrži mjesto i datum okupljanja i ime odgovornog lica. Policija može privremeno ograničiti okupljanje ili donijeti odluku da ne dozvoli održavanje javnog skupa ako nije blagovremeno i uredno prijavljen. Organizator može podnijeti tužbu Upravnom sudu Crne Gore, najkasnije u roku od 24 sata od prijema rješenja.

Ispitanici u onlajn upitniku koji su učestvovali na javnim skupovima (76,4%) naveli su sledeće: niko nije rekao da je administrativna procedura za organizatore komplikovana, 1,8% je reklo da su suočeni sa ograničenjima učešća na javnim skupovima, dok je 8,7% izjavilo da zbog ograničenja, učesnici nisu bili u mogućnosti da se okupe u dogovoreno vrijeme. Jedan od učesnika u anketi je primijetio da je policija ograničila vrijeme i/ili mjesto okupljanja.

Ispitanici u onlajn upitniku su izjavili da su prisustvovali raznim vrstama okupljanja. Na primer, 23,6% je odgovorilo da je učestvovalo na simultanim skupovima, dok je 1,8% izjavilo da je prisustvovalo kontra-skupovima. Nijedna od OCD nije bila upoznata sa slučajevima da je policija zabranila skup zbog mogućnosti kontraprotesta. 12,7% učesnika navelo je da je policija/država preduzela mjere da obezbijedi da skup bude miran i bezbjedan za sve.

⁴ Zakon o javnim okupljanjima i javnim priredbama, Službeni list Crne Gore, br. 052/16 od 09.08.2016). Dostupno na: <https://www.katalogpropisa.me/propisi-crne-gore/zakon-o-javnim-okupljanjima-i-javnim-priredbama-2/>

Zvaničan odgovor Ombudsmana je bio da nije bilo evidentiranih slučajeva u kojima policija nije uspjela da zaštiti i obezbijedi mirno okupljanje, bilo po prijavi fizičkog ili pravnog lica, bilo po službenoj dužnosti.

Predstavnici medija koji su učestvovali u intervjuima izjavili su da nisu iskusili, niti znaju za predstavnike medija kojima nije bilo dozvoljeno da bezbjedno i bez miješanja izvještavaju o javnim okupljanjima.

1.2.2 Sloboda izražavanja

Sloboda izražavanja zagantovana je Ustavom Crne Gore kroz član 47, koji kaže da svako ima pravo na slobodu izražavanja govorom, pisanom riječju, slikom ili drugim oblicima. Može se ograničiti samo ako vrijeđa pravo na dostojanstvo, ugled ili čast drugog lica, ili ako ugrožava javni moral ili bezbjednost Crne Gore. Iako sloboda izražavanja može biti ograničena ako je usmjerena ka nečijem dostojanstvu, ugledu ili časti, lice ne može biti optuženo za klevetu, jer to nije dio Krivičnog zakona od 2011. godine. Crnogorsko zakonodavstvo ne prepoznaje strateške tužbe protiv učešća javnosti (SLAPP) na bilo kom nivou, pa se stoga slučajevi SLAPP ne mogu identifikovati kroz sudski postupak. SLAPP su pravne radnje koje imaju za cilj da cenzurišu, zastraše ili učutkaju kritičare pod prijetnjom sudskih troškova i pravne odgovornosti. Ova djela obično čine osobe povezane sa političkom i biznis elitom.

Ombudsman je zabilježio jedan slučaj u kome je 2023. godine utvrđeno kršenje prava na slobodno izražavanje vezano za diskriminaciju. Pritužbu je podnijelo fizičko lice u svoje ime i još 406 lica, zbog otkazivanja promocije knjige. Preporuka je data od strane Ombudsmana, ali nije ispoštovana.

16,3% anketiranih organizacija prijavilo je pritiske za kritički govor, dok je 3,63% prijavilo da je sankcionisano zbog toga, dok je 10,9% prijavilo pritiske za aktivnosti usmjerene na državnu politiku.

Veliki slučaj pritiska za korišćenje kritičkog govora je slučaj Bobana Batrićevića, koji je tužen zbog kritičkog pisanja o Srpskoj pravoslavnoj crkvi. Nakon velikog pritiska zbog tužbe i njene netransparentnosti, što je uključivalo pritisak civilnog društva, advokata, pisaca, ambasada, međunarodnih organizacija itd., tužba je odbačena. Rano odbacivanje slučaja došlo je zbog publiciteta slučaja i široke podrške javnosti, a ne zbog funkcionalnog mehanizma ranog odbačaja, jer takav mehanizam još ne postoji, uprkos preporukama i politikama EU u ovoj oblasti.

Još jedan slučaj SLAPP-a je u toku, zbog kojeg je ekološka aktivistkinja Ivana Čogurić kažnjena i tužena zbog izvođenja protestnog performansa – postavljanja prikupljenog otpada ispred zgrade

Komunalne policije u Nikšiću. Nakon toga, njen broj telefona je nezakonito dat osobi koju je prijavila za nedozvoljeno odlaganje otpada od načelnika Komunalne policije.

U ova dva slučaja, s obzirom na ogromnu podršku koja im je data, nisu se autocenzurirali. Prema upitniku, autocenzura se rijetko praktikuje, jer je samo 5,45% prijavilo autocenzuru. Međutim, u slučaju aktiviste Denisa Mekića, koji je tužen zbog ugrožavanja bezbjednosti investitora koji pokušavaju da grade malu hidroelektranu, zabeležena je autocenzura zbog nepostojanja podrške javnosti. U slučaju Mekića, Sud je donio osuđujuću presudu, uz upozorenje, što podrazumijeva da on snosi sudske troškove.

1.2.3 Otvoren, bezbjedan i siguran građanski prostor

Zakon o elektronskim komunikacijama⁵ reguliše pristup javnim komunikacionim uslugama i internetu. Bilo koji pojedinac ili organizacija može koristiti ove usluge potpisivanjem ugovora sa operaterom i prihvatanjem uslova. Operater može ograničiti ili ukinuti pristup svojim uslugama ako pretplatnik nije ispunio obaveze ili je prekršio uslove ugovora. Ponuđač mora u opštim crtama definisati mjere i rok u kome se te mjere sprovode u slučaju određenih prekršaja, koji moraju biti srazmjerni učinjenoj povredi i nediskriminatorski. Ove odredbe, iako ne ograničavaju građanski prostor, pružaju široko diskreciono pravo pružaocima usluga, što uvodi potencijalne rizike za zloupotrebu, posebno protiv onih koji se bave zagovaranjem ili kritičkim govorom.

Nekoliko OCD je prijavilo da su im kanali komunikacije blokirani (9,09%). Nije precizirano kakvo je ograničenje primijenjeno, niti koliko dugo su sredstva komunikacije bila blokirana. Jedna OCD je prijavila da su mehanizmi „prijavlivanja” na društvenim medijima zloupotrijebljeni protiv njihove stranice, što je dovelo do njihove nemogućnosti da u objave uključe bilo kakve linkove koji vode na njihovu zvaničnu veb stranicu. Niko od ispitanika u anketi nije naveo da je krivično gonjen zbog učešća u onlajn grupi.

Napadi i uznemiravanje fizičkih i pravnih lica, što uključuje i OCD i njihove predstavnike, zabranjeni su Krivičnim zakonom Crne Gore⁶. Ova zaštita se proteže na onlajn prostor kao i oflajn. 14,54% ispitanika u anketi je izjavilo da su im prijetili ili ih uznemiravali zbog učešća u onlajn grupama, a isto toliko je izjavilo da se plaši za sopstvenu bezbjednost kao predstavnika OCD.

⁵ Zakon o elektronskim komunikacijama (Službeni list Crne Gore, br. 40, od 13.08.2013, 56/13, 2/17). Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/207dd619-58fc-4d2e-a033-e31642675807?version=1.0>

⁶ Krivični zakonik Crne Gore (Službeni list Crne Gore, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011, 40/2013, 56/2013, 14/2015, 42/2015, 58/2015, 44/2017, 49/2018, 3/2020, 26/2021, 144/2021 i 145/2021 i 110/2023.) Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/c4dcee51-ee88-430f-a8db-de91f38eadc4?version=1.0>

Članom 119 Zakona o elektronskim komunikacijama propisano je da je zabranjeno slušanje, prisluškivanje ili čuvanje sadržaja i podataka komunikacije, bez saglasnosti korisnika te komunikacije, osim kada je to neophodno radi prenošenja poruke (faks, e-mail, sms, govorna pošta itd.), ili kada za to postoje zakonska ovlaštenja. Međutim, od operatera se traži da obezbijede adekvatan hardver i softver u svojoj mreži kako bi omogućili zakonito presrijetanje komunikacija. Nije bilo prijavljenih slučajeva neopravdanog praćenja ili prikupljanja informacija korisnika.

Osnovni zakon koji reguliše zaštitu podataka o ličnosti je Zakon o zaštiti podataka o ličnosti⁷. Novi nacrt zakona pripremljen 2019. godine trebalo je da ga uskladi sa Opštom regulativom EU o zaštiti podataka (GDPR). Zbog promjene većine u Vladi i Skupštini, novi zakon nije usvojen. Zakonodavstvo, kakvo jeste, ne prepoznaje mnoge od novih i novonastalih prijetnji, kao što je vještačka inteligencija koja se posebno odnosi na zaštitu ličnih podataka. Nije bilo slučajeva ustavnih žalbi na zakone koji se odnose na nove tehnologije ili njihovu upotrebu koje krši ljudska prava i slobode.

Oblast 2: Okvir za finansijsku održivost OCD

2.1. Poreski tretman OCD i njihovih donatora

2.1.1 Poreske olakšice

Kada je u pitanju poreski sistem u Crnoj Gori, Pravilnik o postupku oslobađanja od plaćanja poreza na dodatu vrijednost investitora i isporuku određenih proizvoda i usluga⁸ ima nekoliko pogodnosti za OCD. Najvažniji iz člana 13a reguliše oslobađanje od plaćanja poreza na projekte koje finansira Evropska unija. Oslobođenje od PDV-a se ostvaruje na ukupan iznos ugovora, uključujući sredstva Evropske unije, kao i sredstva sufinansiranja. Međutim, poresko oslobođenje se ne primjenjuje na plate i druge naknade za ljudske resurse, poput poreza na dohodak fizičkih lica. Nevladine organizacije su takođe oslobođene poreza na nepokretnosti koje su u njihovom vlasništvu, ako se koriste za ostvarivanje ciljeva organizacija⁹. Na isti način OCD su oslobođene poreza na promet nepokretnosti¹⁰.

⁷ Zakon o zaštiti podataka ličnosti (Službeni list Crne Gore, br. 79/08 od 23.12.2008, 70/09 od 21.10.2009, 44/12 od 09.08.2012) Dostupno na: <https://www.azlp.me/docs/zajednicka/zakoni/zakon-o-zastiti-podataka-o-licnosti.pdf>

⁸ Pravilnik o postupku oslobađanja od plaćanja poreza na dodatu vrijednost investitora i isporuku određenih proizvoda i usluga (Službeni list Crne Gore, br. 044/24 od 13.05.2024) Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/a6331eef-f775-41f6-a5d9-ddb5ddda2dd3?version=1.0>

⁹ Zakon o porezu na nepokretnost (Službeni list Crne Gore, br. 025/19 od 30.04.2019, 049/22 od 06.05.2022). Dostupno na: https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_610329/objava_178540/fajlovi/Zakon%20o%20porezu%20na%20nepokretnosti.pdf

¹⁰ Zakon o porezu na promet nepokretnosti (Službeni list Crne Gore, br., 036/13 od 26.07.2013, 003/23 od 10.01.2023, 028/23 od 10.03.2023). Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/bcb6b62f-3adf-4b58-82c4-47bb1e6cdcc6>

Procedura za oslobađanje od PDV-a je revidirana 2023. godine. Njime je u potpunosti upravljala Delegacija EU u Crnoj Gori, koja je obavezu prenijela na Ministarstvo vanjskih poslova. Ovaj period je obilježen neizvjesnošću i produženim periodima čekanja. Konačno, Vlada je postupak prenijela u nadležnost Poreske uprave, donijevši podzakonski akt o ovom pitanju.

Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica¹¹ predviđa da se izdaci u svim oblastima od javnog interesa priznaju kao rashodi do 3% ukupnog prihoda. Ova definicija je usklađena sa definicijom javnog interesa prema Zakonu o NVO.

Nijedna od OCD nije prijavila da koristi poreske olakšice za privrednu djelatnost. 1,8% ispitanika tvrdi da je administrativna procedura za registraciju privrednih djelatnosti složena, kao i administrativni uslovi za pristup poreskim olakšicama. 3,63% ispitanika tvrdi da su pravila izvještavanja i nadzora komplikovana. 18,1% ispitanika je prijavilo teške administrativne procedure za povraćaj PDV-a.

Zakon o porezu na dobit pravnih lica¹² navodi da NVO ne plaćaju porez na dobit, ako su registrovane za obavljanje privredne djelatnosti, što je u skladu sa Zakonom o NVO koji kaže da NVO ne mogu da ostvaruju dobit.

Bilans uspjeha i bilans stanja koje svaka organizacija mora dostaviti u prvom kvartalu za prethodnu godinu sadrži pregled svih prihoda i rashoda. Ne postoji posebna kategorija koja se zove Pasivna ulaganja, ali postoji kategorija „ostali prihodi“. Nijedna od OCD nije prijavila da koristi pasivna ulaganja.

U Crnoj Gori na dan 31.12.2023. godine postoji 266 domaćih zadužbina koje su registrovane kao fondacije. Od 55 OCD koje su učestvovala u onlajn upitniku, samo 1,8% su bile fondacije.

2.1.2 Podsticaji za doniranje

Zakonodavstvo u oblasti individualnih i korporativnih davanja nije ažurirano 2023. godine. Međutim, krajem 2021. godine usvojene su izmene Zakona o porezu na dobit pravnih lica i Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica. Definicija javnog interesa usklađena je sa odredbama Zakona o nevladinim organizacijama (prepoznaje 21 oblast od javnog interesa, umjesto samo 5 u ranijim zakonima), precizirajući da bi se troškovi priznavali kao rashod samo ako su upućeni na pravna lica registrovana za obavljanje delatnosti u oblastima od javnog interesa definisanim Zakonom, u skladu

¹¹ Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica (Službeni list Crne Gore 14/2012, 6/2013, 62/2013, 60/2014, 79/2015, 83/2016, 67/2019, 59/2021, 146/2021, 152/2022.) Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/d708eddc-4101-4c20-b77a-90c176ff0a41?version=1.0>

¹² Zakon o porezu na dobit pravnih lica (Službeni list Crne Gore br. 040/08 od 27.06.2008, 086/09 od 25.12.2009, 040/11 od 08.08.2011, 014/12 od 07.03.2012, 061/13 od 30.12.2013, 055/16 od 17.08.2016, 146/21 od 31.12.2021) Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/d9df63ce-558e-433e-a7af-f0129eb3f7b9?version=1.0>

sa posebnim propisima i propisano da se rashodi ne priznaju samo u novcu već i u stvarima, pravima i uslugama.

Zakon o porezu na dobit pravnih lica priznaje izdatke u oblasti od javnog interesa do 3,5% ukupnog prihoda poreskog obveznika, dok Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica priznaje rashode do 3%. Ovi zakoni ne regulišu eksplicitno pitanje poreskog statusa tzv. institucionalnih grantova za NVO koje deluju u oblastima od javnog interesa. Stoga je nejasno da li se rashodi pravnih lica-poreskih obveznika priznaju u vidu institucionalne dotacije kao rashod.

Iako zakonski okvir ne predviđa podsticaje niti značajnije poreske olakšice za kompanije, One, Telekom, Coca Cola Hellenic, Erste banka i slične kompanije finansiraju projekte OCD raspisivanjem poziva u različitim oblastima: inkluzivno obrazovanje, zaštita životne sredine, digitalna transformacija itd. Postoje i OCD koje podržavaju lokalne i manje organizacije kroz šeme re-grantiranja, kao što su: CRNVO, CGO, fAKT, CeMI, CZIP itd.

Razvoj individualne filantropije je još uvijek na niskom nivou u Crnoj Gori i uglavnom je sputan nedostatkom povjerenja u crnogorskom društvu i ograničenom sviješću o značaju takvih aktivnosti.

2.2. Podrška države

2.2.1 Dostupnost javnog finansiranja

U Crnoj Gori funkcioniše decentralizovani sistem finansiranja projekata NVO, koji obezbjeđuje finansiranje kroz ministarstva. Svake godine ministarstva proglašavaju oblasti od javnog interesa u svojoj oblasti delovanja u kojima će se finansirati projekti OCD tokom naredne godine. Iako se OCD pozivaju da učestvuju u konsultacijama o sektorskoj analizi i daju komentare i sugestije, u praksi se ovaj mehanizam ne koristi često. 8 ministarstava je sprovelo javne konsultacije o sektorskim analizama, sa u kojima je učestvovalo 12 nevladinih organizacija davanjem komentara i sugestija.

Za svaku oblast od javnog interesa obrazuje se tročlana komisija, od kojih su dva člana službenici predmetnog ministarstva i jedan član je predstavnik NVO, koji se bira na osnovu javnog poziva. Ministarstva su dužna da do 1. marta objave javne konkurse za finansiranje projekata OCD za projekte koji će se realizovati u toj godini. U 2023. nijedan konkurs nije objavljen pre 1. marta, a većina ih je objavljena krajem godine.

Rok za prijave na konkurse je 30 dana. Komisije vrše tehničku provjeru dokumentacije, dok same projekte ocenjuju nezavisni procenjivači, te Komisije u svakom ministarstvu sačinjavaju i objavljuju konačnu listu podržanih projekata.

Državna podrška civilnom društvu definisana je Zakonom o nevladinim organizacijama i iznosi najmanje 0,3% godišnjeg tekućeg budžeta. Dodatno, 0,1% godišnjeg tekućeg budžeta izdvaja se za programe i projekte nevladinih organizacija u oblasti zaštite osoba sa invaliditetom i još 0,1% za sufinansiranje programa i projekata koji se finansiraju iz fondova Evropske unije, što čini ukupno 0,5% državnog budžeta namijenjenog projektima i programima NVO.

U 2023. godini u Budžetu Crne Gore na liniji budžeta: Transfer NVO u budžetu Crne Gore planirano je 2.968.215,71 eura, što je za 22% više u odnosu na 2022. godinu. Međutim, iznos izdvojen u 2023. godini bio je manji od propisanog minimuma i iznosio je svega 0,23% državnog budžeta.

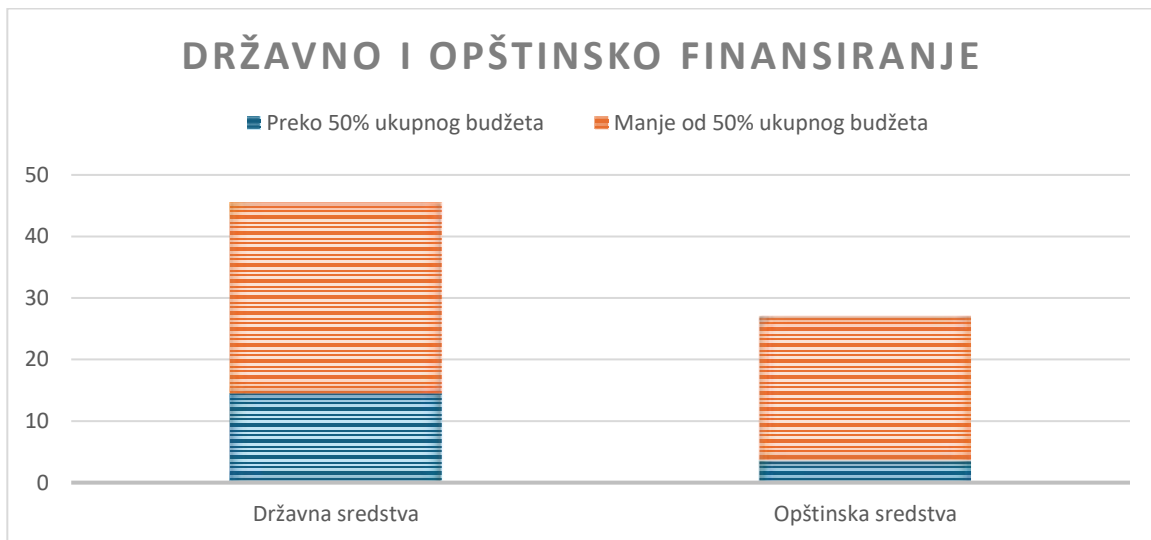
Tokom 2023. godine 11 ministarstava objavilo je 22 konkursa za finansiranje projekata NVO. Na osnovu objavljenih odluka, finansirana su 284 projekta, uključujući i sufinansiranje projekata koje finansira EU. Ukupno je podeljeno 4.673.246,75 eura. Povećanje iznosa za finansiranje projekata u odnosu na iznos budžetske linije može se pripisati transferima iz budžetske rezerve.

Kada je u pitanju sufinansiranje projekata koje finansira EU u 2023. godini, budžetom je planirano 1.270.000 evra, dok je izdvojeno 1.266.248,66 evra. Konkurs za sufinansiranje otvoren je tokom cijele godine.

Izvan sredstava namijenjenih NVO kroz mehanizam utvrđen Zakonom o NVO, Vlada je direktno dala 492.756 EUR kao direktnu podršku nevladinim organizacijama, na osnovu de minimis propisa o

podršci, najčešće na osnovu zahtjeva organizacija. Ministarstvo odbrane dodelilo je organizaciji 10.000 eura na osnovu zahtjeva. Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera podržalo je nevladine organizacije grantovima za unapređenje turizma u ukupnom iznosu od 104.700 evra. Za ova sredstva su mogle da konkurišu i nevladine organizacije i druga pravna lica.

45,5% ispitanika u anketi je navelo da je dobilo sredstva sa državnog nivoa, dok je 27% ispitanika dobilo sredstva od opština. Za 14,5% ispitanika državna sredstva su činila polovinu ili više budžeta, dok su za 3,6% opštinska sredstva činila više od polovine budžeta.



2.2.2 Raspodjela javnih sredstava

U 2023. godini većina konkursa za finansiranje projekata i programa NVO je kasnila, a nijedan od njih nije objavljen pre 1. marta, uprkos tome što je to predviđeno Zakonom o NVO.

Sva ministarstva koja su raspisivala konkurse poštovala su proceduru propisanu Zakonom o NVO: konkurs je sadržao naziv, prioritetnu oblast, konkretne ciljeve, potrebnu prateću dokumentaciju, ukupan budžet konkursa, minimalni i maksimalni iznos koji se može izdvojiti, rok i adresu za podnošenje predloga projekata.

Nakon isteka roka za podnošenje projekata, objavljuje se administrativna kontrolna lista NVO čija dokumentacija nije kompletna, te oni imaju pet radnih dana da dostave nedostajuću dokumentaciju. Nakon toga nezavisni procjenjivači boduju projekte, a Komisija utvrđuje listu projekata koji će biti finansirani na osnovu broja bodova koje su dobili. Nakon utvrđivanja liste podržanih projekata, ona se javno objavljuje na sajtu ministarstva sa brojem bodova koje je svaki projekat dobio. Poslujući sa ograničenim budžetom po pozivu, Ministarstvo može ponuditi aplikantu da realizuje projekat sa nižim budžetom, ali umanjeње na smije biti više od 20% budžeta projekta.

29% anketiranih organizacija se slaže da državne institucije poštuju proceduru dodjele sredstava, dok se 31% ne slaže.

Pravni lijek za Odluke o raspodjeli sredstava za projekte NVO je tužba pred Upravnim sudom. Upravni sud je naveo da je u 2023. godini podnijeto 9 tužbi protiv odluka o raspodjeli sredstava, bez navođenja detalja o predmetima.

Štaviše, većina organizacija koje su učestvovala u onlajn anketi izjavila je da se ne slaže da su Odluke o dodjeli sredstava pravične, odnosno samo 16% ispitanika tvrdi da je Odluka o raspodjeli sredstava pravedna.

Sistem finansiranja je analiziran 2022. godine, u okviru priprema za novi Zakon o NVO koji bi trebalo da revidira sistem kako bi se poboljšala pravičnost raspodjele i ukupna transparentnost.

Tokom 2023. godine produbljena je debata o izradi novog Zakona o NVO, jer je decentralizovan model raspodele sredstava stvorio mnoge „catch-all” organizacije koje konkurišu za projekte u svim oblastima i dobijaju sredstva za te projekte, dok OCD koje djeluju u jednoj određenoj oblasti ne dobijaju nikakva sredstva. Glavne tačke u diskusijama bile su kako obezbijediti nezavisnost procjenjivača i neophodnost predstavnika NVO u Komisiji, jer to samo legitimizuje rad komisije, a prijavljivani su i slučajevi da OCD koje podrže kandidata za članstvo u komisiji dobiju najveći broj grantova kroz tu raspodjelu.

2.2.3 Odgovornost u raspodjeli javnih sredstava

Zakon o nevladinim organizacijama predviđa da namjensku upotrebu sredstava dodijeljenih NVO kontrolišu komisije u okviru posebnih raspodjela, te eksterni revizori, koje angažuje savjetodavno tijelo, odnosno Savjet za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija. Pored toga, postoje šabloni za sprovođenje monitoring posjeta i evaluaciju realizovanih projekata. Monitoring projekta vrše Komisije.

Ugovori između OCD i ministarstava regulišu praćenje i evaluaciju projekata koje finansira država. Periodični izvještaji (tromjesečni, polugodišnji) se dostavljaju ministarstvima, u zavisnosti od trajanja projekta, kao i završni narativni i finansijski izveštaj na kraju projekta. Ministarstva povremeno sprovode nadzorne posjete na terenu kako bi procijenili implementaciju projekta koji su podržali.

Komisija koju imenuje Ministarstvo može analizirati finansije i troškove u bilo kom trenutku tokom realizacije projekta i dvije godine nakon završetka projekta. Pored toga, Komisija ima pravo da kontaktira svako fizičko ili pravno lice radi provjere vjerodostojnosti sve dokumentacije. Ukoliko Komisija utvrdi da se sredstva koriste nenamjenski, ili da projekat nije realizovan na vrijeme, NVO je u obavezi da vrati sva sredstva sa obračunom kamate u roku od 30 dana od dana prijema obavještenja o obavezi povratka sredstava. Ukoliko komisija utvrdi da organizacija nije ispunila

svoje ugovorne obaveze, biće joj uskraćeno pravo da konkuriše za finansiranje projekta u naredne dvije godine.

Postala je uobičajena praksa da se raspodjela sredstava vrši krajem godine. Dakle, većina projekata finansiranih 2022. godine u velikoj mjeri je realizovana 2023. godine. Većina ugovora o finansiranju projekata za 2023. potpisana je u četvrtom kvartalu 2023. godine.

Na osnovu zvaničnih odgovora dobijenih od ministarstava, tokom 2023. godine bilo je nekoliko monitoring posjeta, koje se razlikuju među ministarstvima. Iako postoje javno dostupni obrasci i uputstva, neka od ministarstava su izjavila da nemaju propisan obrazac za praćenje, dok su druga odgovorila da se njihov monitoring i evaluacija radi u skladu sa ugovorom.

18% organizacija koje su učestvovala u onlajn upitnicima izjavilo je da su njihovi projekti bili predmet monitoringa. Organizacije su navele da je monitoring obavljen u skladu sa unaprijed definisanim kriterijumima i da je unaprijed najavljen.

Nijedno ministarstvo za svoje oblasti nije radilo periodičnu evaluaciju efekta projektnog finansiranja. Ministarstvo javne uprave izvršilo je analizu sistema finansiranja u 2022. godini, u pripremi Strategije saradnje organa državne uprave i NVO i Zakona o NVO, pod nazivom „Identifikovani problemi i moguća rješenja budžetskog finansiranja projekata i programa NVO“.

2.2.4 Nefinansijska podrška

Zakon koji uređuje korišćenje, upravljanje i raspolaganje državnom imovinom predviđa da država može dati na korišćenje državnu imovinu OCD. Pored toga, svako ministarstvo može odlučiti o pružanju bilo koje druge vrste nefinansijske podrške (organizovanje događaja, obuka, obezbjeđivanje opreme, ljudskih resursa itd.).

Lokalne samouprave mogu dodijeliti imovinu nevladinim organizacijama na osnovu objavljenih kriterijuma. Međutim, ovi kriterijumi uglavnom nisu jasni, niti se raspodjela vrši transparentno. U 2023. godini zabilježeni su slučajevi u opštinama gdje je lokalna samouprava obezbijedila prostorije ili platila troškove za OCD bez formalne procedure.

Primjetan je problem nedovoljnog broja prostorija koje država ili lokalne samouprave mogu da ustupe OCD, pogotovo što prostorije koje su na raspolaganju najčešće nisu u stanju za korišćenje. Postoje mnoge OCD koje pružaju usluge ranjivim i marginalizovanim grupama i nemaju svoje prostorije. Ostala nefinansijska podrška nije definisana nijednim zakonom, ali ministarstva o njoj odlučuju na osnovu pojedinačnih zahtjeva OCD.

Na osnovu odgovora iz ministarstava, OCD nisu dobijale nefinansijsku podršku. Međutim, 11% ispitanih OCD je izjavilo da su 2023. godine dobile nefinansijsku podršku od države. Nije bilo

zvanično prijavljenih slučajeva da je nevladinim organizacijama uskraćena ili da im nije data nefinansijska podrška zbog njihove političke pripadnosti/kritičkog stava.

2.3. Ljudski kapital

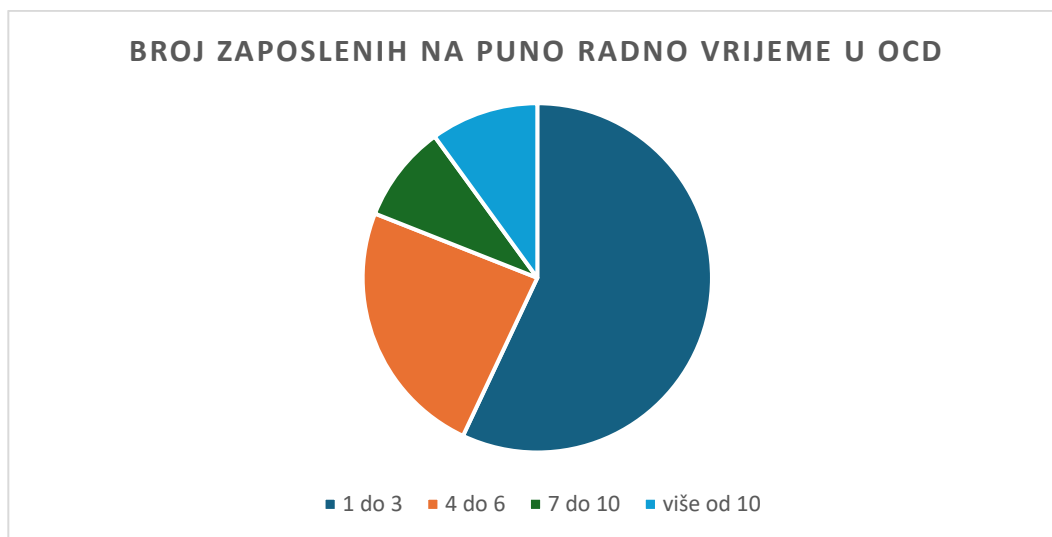
2.3.1 Zapošljavanje u OCD

Zakon o radu¹³ predviđa isti tretman prema zaposlenima u OCD sektoru, preduzećima, i državnim organima. To znači da OCD moraju da plaćaju pune poreze, prireze i doprinose za svoje zaposlene, iako OCD po Zakonu o NVO nemaju obavezu da imaju zaposlene, za razliku od preduzeća koja moraju da zapošljavaju najmanje jedno lice.

Kako ne postoje podsticaji za zaposlene u organizacijama civilnog društva, mnoge organizacije ih iz tog razloga nemaju. Takođe, prepoznat je rad van prostorija poslodavca, što je važno za manje organizacije koje nemaju adekvatne uslove za rad, ali omogućava i rad na daljinu.

U 2023. godini OCD u Crnoj Gori su angažovale ukupno 1590 zaposlenih, što je povećanje od 9% u odnosu na dostupne podatke za 2020. godinu (1458).

Dvije trećine OCD koje su učestvovala u onlajn anketi izjavilo je da ima stalno zaposlene – od toga 57% ima 1-3 stalno zaposlena, 24% ima 4-6 stalno zaposlenih, 9% ima 7-10 zaposlenih i 10% ima više od 10 stalno zaposlenih. Prosječan broj stalno zaposlenih među ispitanicima je 2,87. Međutim, većina OCD je angažovala i spoljne konsultante – 78%.



Za svakog poslodavca, uključujući i OCD, koji zapošljavaju osobe sa invaliditetom postoje određeni podsticaji, što podrazumijeva isplate za prilagođavanje radnog mjesta i uslova rada za njihovo zapošljavanje; kreditiranje po povoljnim uslovima za nabavku mašina, opreme i alata neophodnih

¹³ Zakon o radu (Službeni list Crne Gore br. 074/19, od 30.12.2019, 008/21, od 26.01.2021, 059/21, od 04.06.2021)
Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/39fd6499-9069-48d0-a5ce-ecb04f1797ec>

za zapošljavanje osoba sa invaliditetom; učešće u finansiranju ličnih troškova (radnih) asistenata osoba sa invaliditetom; i subvencije zarada.

Pored toga, postoji program stručnog osposobljavanja za lica sa visokim obrazovanjem, koji finansira država, za zapošljavanje diplomaca na period od 9 mjeseci. Značajan je broj slučajeva da bi novozaposleni nakon isteka ovog roka potpisali ugovor o radu. Većina manjih organizacija nema sredstava za plate da zadrže pripravnike nakon završetka programa, pa svake godine traže nove diplomce. Tokom 2023. godine, 166 diplomaca je zaposleno u OCD kroz Program stručnog osposobljavanja koji finansira država. Samo jedna OCD je prijavila da je koristila podršku za javne radove Zavoda za zapošljavanje.

2.3.2 Volontiranje u OCD

Zakon o volonterskom radu¹⁴ definiše oblast volontiranja. Izmjene ovog zakona planirane su u skladu sa Akcionim planom 2022-2023 za sprovođenje Strategije saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026¹⁵. Strategija za mlade 2023-2027 predviđa ažuriranje Zakona o volonterskom radu u okviru Akcionog plana za 2024. godinu¹⁶. Osim toga, Akcioni plan predviđa uspostavljanje javnog registra volontera. Sadašnji Zakon definiše kao obavezu Zavoda za zapošljavanje da vodi registar volontera, ali on još ne postoji.

Strategija za mlade 2023-2027 i prateći Akcioni plan 2023-2024 predviđa sprovođenje mjera koje treba da osnaže volontiranje, kao što su info dani, promocije, programi volontiranja u srednjim školama, aktivnosti u zajednici itd.

Ovaj zakon definiše dobrovoljni rad kao neplaćeni rad koji se obavlja slobodnom voljom. Zakon nalaže da volonteri i organizatori volonterskog rada moraju potpisati ugovor. Zakon takođe navodi da volonteri imaju volonterske knjižice koje izdaje lokalna samouprava, što se u praksi ne poštuje.

*Zakon zabranjuje volontiranje djeci mlađoj od 15 godina, čak i u slučajevima kada aktivnosti organizuju obrazovne ustanove ili su u funkciji obrazovanja te djece.
Zakon sprečava razvoj kulture volonterstva u toj starosnoj grupi koja bi bila prirodna ciljna grupa za razvoj kulture volonterizma.*

¹⁴ Zakon o volonterskom radu (Službeni list Crne Gore br. 26/2010, 31/2010, 14/2012, 48/2015) Dostupno na: <https://www.zzzcg.me/wp-content/uploads/2015/05/Zakon-o-volonterskom-radu.pdf>

¹⁵ Strategija saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026, Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/cc6fef07-782f-4b78-8b15-fa851ccc3abf?version=1.0>

¹⁶ Strategija za mlade 2023-2027, Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/c27c88df-e903-422d-b789-379490c307cf>

Ove odredbe Zakona su u suprotnosti sa praksom Zavoda za školstvo, koji ima fakultativne i obavezne nastavne materijale za osnovno i srednjoškolsko obrazovanje pod nazivom „Volonterski i humanitarni rad”, koji uključuje i praktično volontiranje.

Volonterski rad može trajati do šest sati dnevno i ne više od 25 sati nedeljno. Ako je ugovor o volonterskom radu zaključen u slučaju stručnog osposobljavanja, volonterski rad ne može trajati duže od 40 časova nedeljno. Ugovor o volonterskom radu zaključuje se u pisanoj formi između volontera i organizatora volonterskog rada. Organizator volonterskog rada je dužan da volontera osigura za slučaj povrede ili profesionalne bolesti tokom volonterskog rada. Međutim, iako zakon predviđa ove odredbe, ovakvi slučajevi u praksi nisu česti, a naišli su na kritike OCD koje organizuju volonterske akcije.

U anketi, jedna OCD je izjavila da je koristila državni program za podršku volontiranju. 52% ispitanika je izjavilo da je administrativna procedura za angažovanje volontera komplikovana, dok je 21% izjavilo da je laka. Manji broj OCD je dobio instrukcije da registruju volontere kod države - 7%, dok 2,5% tvrdi da su kažnjene zbog neregistrovanja volontera.

2.3.3 Građansko uključivanje

Zakon o obrazovanju odraslih¹⁷ prepoznaje OCD kao jednog od ključnih aktera u pružanju programa neformalnog obrazovanja, definisanih kao: obuka, prekvalifikacija, dalje kvalifikacije, specijalizacija i profesionalni razvoj; sticanje i usavršavanje ključnih vještina i ključnih kompetencija (strani jezici; crnogorski jezik za strance, upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija; preduzetništvo i dr.); sticanje znanja i veština za građansku demokratiju, zaštitu životne sredine, održivi razvoj, porodični život, uspešnu društvenu integraciju, podizanje kvaliteta života, zdravlja; obrazovanje, socijalne vještine, treće doba itd.

Značaj i uloga OCD prepoznata je u Strategiji obrazovanja odraslih za Crnu Goru 2015-2025¹⁸, u kojoj se navodi da je za povećanje socijalne inkluzije odraslih građana kroz cjeloživotno učenje i obrazovanje neophodno iskoristiti potencijal NVO sektora. u obrazovanju odraslih za građansku demokratiju, zaštitu životne sredine, održivi razvoj, energetska efikasnost, rodnu ravnopravnost, medijsku pismenost itd. Takođe, cijeneći ulogu i doprinos nevladinih organizacijama u razvoju institucionalnog i vaninstitucionalnog obrazovanja, Ministarstvo prosvjete, u skladu sa Zakonom o nevladinim organizacijama, godišnje izdvaja sredstva za finansiranje projekata i programa NVO iz ovih oblasti.

Do 2017. godine građansko obrazovanje je bio obavezan predmet u osnovnim školama i izborni predmet u srednjim školama. Međutim, nova reforma obrazovanja predložila je da građansko

¹⁷ Law on Education of Adults (Official Gazette of Montenegro 020/11, 15.04.2011, 047/17, 19.07.2017) Available at: <https://www.gov.me/dokumenta/439c7ed8-b8b6-4c79-9cbc-1988c42551e4>

¹⁸ Adult Education Strategy for Montenegro 2015-2025, Available at: <https://www.euprava.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=318&rType=2>

vaspitanje bude izborni predmet i u osnovnim školama. Na univerzitetima se ove teme izučavaju na pravnim fakultetima, fakultetima političkih nauka, državnim i evropskim studijama itd.

Međutim, takvih predmeta nema u programima STEM fakulteta. Tema koja je najbliža civilnom društvu koja se planira uvesti u škole je volontiranje. Naveden je kao jedan od prioriteta u Strategiji za mlade 2023-2027, sa planiranim uvođenjem programa volontiranja u srednje škole.

U praksi, većina organizovanih programa neformalnog obrazovanja (škole, tribine, radionice, treninzi i sl.) su oni koji su najmanje akreditovani. Na primer, OCD kao što su Centar za građansko obrazovanje, Prima, Aktivna zona, Udruženje mladih sa invaliditetom, Prona, ADP ZID, Juventas itd., organizuju mnoge škole i treninge za mlade i odrasle na različite teme. CRNVO redovno organizuje obuke o pisanju projekata, civilnom društvu, strateškom planiranju, javnom zagovaranju itd., namenjene manjim i nerazvijenim OCD.

Oblast 3: Odnos država - OCD

3.1. Okvir i prakse za saradnju

3.1.1 Strategije razvoja i saradnje na OCD

Strategija saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026, koja je trenutno na snazi, usvojena je 2022. godine, zajedno sa Akcionim planom za 2022-2023. Strategija 2022-2026 je četvrta usvojena strategija u ovoj oblasti, nakon Strategije saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2009-2011, 2014-2016, i Strategije za unapređenje podsticajnog okruženja za rad OCD u Crnoj Gori 2018-2020. Strategija i Akcioni plan sadrže precizne ciljeve, mjere i aktivnosti koje treba preduzeti, nosioce i rokove realizacije (izraženo u kvartalima). Akcionim planom za 2022-2023. predviđen je budžet od 1.281.000 evra. Strategija ima dva operativna cilja – unapređenje pravnog okvira za dugoročno partnerstvo sa OCD; i jačanje kapaciteta OCD za saradnju sa državom u kreiranju politike i pružanju usluga.

Strategiju 2022–2026 pripremila je radna grupa koja je uključivala dva predstavnika OCD, uključujući eksternog konsultanta sa velikim iskustvom u civilnom društvu. Strategija je usvojena nakon procesa javnih konsultacija sa tri okrugla stola geografski raspoređena za najbolju pokrivenost, prezentacijama na znakovnom jeziku i Brajevom pismu, onlajn prenosom okruglih stolova uživo i tri dana otvorenih vrata, čime su obezbijeđene velike mogućnosti za široko učešće. Strategija je kreirana na osnovu solidnih statističkih podataka i istraživanja, koje su dali različiti državni organi, kao što su Poreska uprava i Zavod za statistiku. Indikatori su zasnovani na statističkim podacima koji će se prikupljati redovnim radom Vlade. Međutim, za neke od indikatora podaci nisu prikupljeni kako je planirano, pa se napredak ne može mjeriti.

Ministarstvo javne uprave priprema godišnje izvještaje o implementaciji Akcionih planova. Ukupan nivo implementacije Akcionih planova Strategije je nizak. Stepen realizacije Strategije, prema izvještajima iz 2022. i 2023. godine su: polovina (3) aktivnosti djelimično završene, druga polovina nezavršene za 2022. godinu; 20% završeno, 21% djelimično završeno i 59% nezavršeno za 2023. godinu.

Budući da je Akcioni plan za 2022-2023, a da je 2023. poslednja godina, izveštaj se odražava i na indikatore. 25% indikatora ima pozitivan trend, 35% ima nepromenjen trend, 15% ima negativan trend, a za 25% indikatora podaci nisu dostupni. Indikatori i aktivnosti su raščlanjeni prema ciljevima u izvještajima. Iako sama Strategija nije revidirana, akcioni planovi se usvajaju i predmet su procesa konsultovanja javnosti.

Što se tiče saradnje sa državnim organima, u praksi je 37% ispitanika izjavilo da nije pokušavalo da sarađuje sa državnim organima u kreiranju politike, izradi zakona i zajedničkom sprovođenju

aktivnosti. 13% je izjavilo da je pokušalo da sarađuje, ali bezuspješno. 40,5% je izjavilo da su povremeno sarađivali sa državnim organima, a 9,5% je izjavilo da su intenzivno sarađivali tokom 2023. Neke od OCD su izjavile da su njihovi pokušaji da sarađuju ili učestvuju u kreiranju politike ignorisani ili potpuno sabotirani.

3.1.2 Mehanizmi saradnje

Najvažniji mehanizam saradnje civilnog društva i javnih institucija je Savjet za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija, prvi put formiran 2018. godine. Čine ga predsjednik – ministar javne uprave i još 12 članova, 6 iz institucija i isto toliko iz OCD. Zamjenik predsjednika Savjeta bira se iz reda predstavnika OCD. Njen osnovni zadatak je da prati saradnju vlasti i OCD, posebno u smislu Strategije saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026, da neguje saradnju i rješava pitanja i probleme koji se u njoj javljaju. Formiranjem ovog Savjeta, prestao je da postoji Savjet za razvoj NVO koji je postojao od 2014. godine, ali čiji rad nije bio efikasan i nije imao veće efekte na stanje civilnog društva ili njegovu saradnju sa institucijama.

Savjeti za saradnju postoje na lokalnom nivou u pojedinim opštinama, u zavisnosti od lokalnog zakonodavstva. Zakon o lokalnoj samoupravi ne propisuje formiranje takvog tijela. Sve opštine imaju u svojim aktima obavezu da održe najmanje jedan godišnji sastanak gradonačelnika i predsjednika lokalnog parlamenta sa predstavnicima lokalnih OCD, ali u većini slučajeva to se u praksi ne dešava.

Sam Savjet nema budžet i njegovi članovi nisu plaćeni. Administrativne i tehničke poslove za Savjet obavljaju službenici Ministarstva javne uprave. Pored predsjednika Savjeta, Savjet čine: dva predstavnika Ministarstva javne uprave, jedan iz Ministarstva za ljudska i manjinska prava, jedan iz Ministarstva rada i socijalnog staranja, jedan iz Ministarstva finansija i jedan iz Ministarstva evropskih poslova. Predstavnici mogu biti državni sekretari ili visoki rukovodni kadar.

Savjet ima zadatak da daje mišljenja o javnim politikama, zakonodavstvu i drugim dokumentima od značaja za razvoj saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija. Detalji o radu i odlučivanju definisani su Poslovníkom o radu Savjeta, koji može uključivati pravila veta i druge oblike kontrolnih mehanizama. Aktuelni Poslovník ne postoji jer je Savjet van mandata.

Prema Odluci o Savjetu za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija, predsjednik Savjeta može da pozove predstavnike ugroženih grupa građana da učestvuju u radu Savjeta prilikom razmatranja pitanja od značaja za navedene grupe, funkcionisanje i razvoj njihovih organizacija.

Od 2022. godine Savet nije operativan. Ministarstvo javne uprave je od 2022. do 2023. godine objavilo 6 poziva za članstvo – predstavnike nevladinih organizacija, ne uspjevši privući 6 potrebnih članova. Ovo je navedeno i u Izveštaju EK za 2023. godinu. Ovakva situacija se ne vidi samo u formiranju Savjeta, već i kod drugih radnih tijela, kao što je Operativni tim za Partnerstvo za otvorenu upravu.

Svijest OCD o radu Savjeta je i dalje relativno niska. Manje od polovine ispitanika (44,7%) izjavilo je da je upoznato sa radom Savjeta. Sa pozivima za predstavnike NVO u Savjetu upoznato je 67,3% ispitanika. Samo 2,7% ispitanika prijavilo se za članstvo u Savjetu, dok je 16% učestvovalo u procesu izbora. Transparentnim je proces izbora predstavnika NVO u Savjet ocijenilo 21% ispitanika.

Među razlozima da ne učestvuju u izbornom procesu ili da se prijave za članstvo u Savjetu, OCD su navele da su ili nezainteresovane, da ne vjeruju u funkcionalnost Savjeta, da nemaju dovoljno ljudskih i vremenskih resursa, ili smatraju da postoji nedostatak poštovanja mišljenja OCD u Savjetu.

3.2. Uključenost u procese donošenja javnih politika i odluka

3.2.1 Standardi za uključivanje OCD

Kada je u pitanju uključivanje OCD u procese odlučivanja, u zakonodavnom smislu, najvažniji akt je Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija¹⁹. Ova uredba je usvojena 2018. godine, kako je predviđeno Strategijom za unapređenje podsticajnog okruženje za rad NVO u Crnoj Gori 2018-2020. Uredba poznaje dvije vrste saradnje. Član 3. odnosi se na obavezu organa državne uprave da u radna tijela koja obrazuju, na osnovu javnog poziva na svojoj internet stranici i portalu e-uprave, uključe predstavnike nevladinih organizacija. Drugi oblik saradnje je kroz javne rasprave u pripremi zakona i strategija. Zainteresovana javnost može učestvovati u ovim raspravama tokom konsultacija u procesu izrade zakona i u raspravama o tekstu nacrta zakona.

Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija navodi da javnu raspravu u pripremi zakona i strategija sprovode organi državne uprave konsultujući organe, organizacije, udruženja i pojedince u početnoj fazi izrade nacrta zakona i strategija, i organizovanjem javne rasprave o tekstu nacrta zakona ili strategije.

Ministarstvo mora u roku od 15 dana od dana donošenja godišnjeg programa rada na svojoj internet stranici i portalu e-Uprave objaviti spisak zakona i strategija za koje će organizovati javnu raspravu u njihovoj pripremi, kratko obrazloženje potrebe donošenja zakona ili strategije i druge informacije od značaja za njihovu pripremu. Ova pravila isključuju sektor odbrane i državni budžet.

Pored toga, Ministarstvo mora da organizuje prethodne konsultacije, u početnoj fazi izrade politike. Poziv treba da traje najmanje 15 dana. Nakon izrade nacrta, Ministarstvo mora da sprovede javnu raspravu, koja bi trebalo da traje 20 do 40 dana. Nacrt treba da se objavi uz oglas za javnu raspravu. Ako je nacrt zakona u raspravi, onda bi RIA trebalo da se objavi sa njim. Pozivi za članove radnih tela, pozivi za prethodnu konsultaciju i pozivi za javnu raspravu objavljuju se na portalu e-uprave i sajtu Vlade. Nakon usvajanja, zakoni, podzakonski akti i lokalni zakoni se objavljuju na sajtu Službenog lista.

Ni Uredbom ni bilo kojim drugim dokumentom nije propisano da državni službenici moraju proći obuku za vođenje javnih konsultacija i rasprava. Pored zakonske regulative, Strategija saradnje organa državne uprave i NVO 2022-2026 predviđa potrebu za obukama javnih službenika za uključivanje OCD u kreiranje politika. Na osnovu odgovora ministarstava, samo 7 zaposlenih u ministarstvima je obučeno za uključivanje OCD u kreiranje politike. Međutim, prema Izveštaju o sprovođenju Strategije saradnje državnih organa i NVO (Akcioni plan za 2023. godinu), samo u 2023. godini 75 državnih službenika je obučeno o uključivanju OCD u kreiranje politika.

¹⁹ Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, (Službeni list Crne Gore, br. 041/18, od 28.06.2018) Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/1f353a31-1729-4db3-a378-e8c4610a5b04>

U 2023. godini Vlada je usvojila 32 zakona, podzakonska akta i strategije. Za njih 28 održane su javne konsultacije. Objavljeno je 37 javnih poziva za predstavnike OCD u radnim grupama, uključujući Komisije za raspodjelu sredstava. Ministarstva, koja su nadležna za javnu politiku, nemaju ovlaštene službenike za organizovanje javnih konsultacija, već to rade službenici dotične direkcije, u zavisnosti od teme javne politike.

Konsultacije ostaju neiskorišćene od strane većine OCD. Prema anketi, 43,6% ispitanika navodi da je učestvovalo u konsultacijama. OCD koje učestvuju u konsultacijama generalno nisu zadovoljne procesom i ishodom. U okviru konsultacija, ispitanici navode u prosjeku ocjenu 1,8 od 4 nivoa uvažavanja njihovih doprinosa od strane vlasti, pri čemu 1 označava da se uopšte ne uzima u obzir, a 4 u potpunosti. 27% ispitanika je bilo uključeno u ranu fazu kreiranja politike, 42% je obaviješteno najmanje 7 dana unaprijed, a 38% je imalo dovoljno vremena da pripremi komentare.

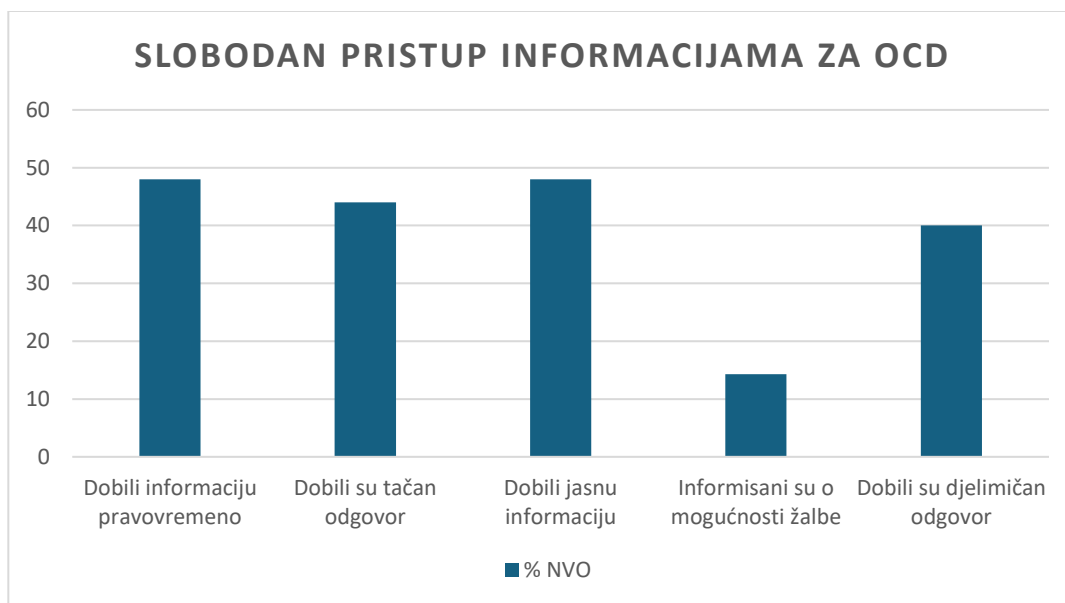
3.2.2 Pristup nacrtima akata

Prema Uredbi o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave, svako ministarstvo mora na svojoj internet stranici i portalu e-Uprave da objavi spisak zakona i strategija za koje će pripremiti javnu raspravu, kratko obrazloženje potrebe donošenja zakona ili strategije i druge informacije od značaja za pripremu zakona ili strategije, u roku od 15 dana od dana donošenja godišnjeg programa rada. Nacrta akata moraju biti objavljeni uz poziv za učešće u javnoj raspravi.

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama regulisano je da svako domaće i strano fizičko i pravno lice ima pravo na pristup informacijama, bez obaveze navođenja razloga i obrazlaganja interesa traženja informacija. Svaki državni i lokalni organ i institucija dužni su da na svojim internet stranicama imaju Smjernice za pristup informacijama. Ustanova je dužna da odgovori na traženu informaciju u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva.

32,7% anketiranih organizacija je izjavilo da traži slobodan pristup informacijama. Od ovih organizacija, 48% je izjavilo da su dobili traženu informaciju u propisanom roku, 44% je navelo da je dobilo odgovor na postavljeno pitanje, a 48% je navelo da su dobijene informacije jasne ili u mašinski čitljivom formatu.

Naprotiv, 11,5% organizacija je dobilo jasnu informaciju zašto je zahtev odbijen, dok 22% nije dobilo dodatno objašnjenje odbijanja. 14,3% organizacija je obavješteno o mogućnosti žalbe zbog uskraćivanja pristupa informacijama. 40% organizacija je izjavilo da dobijene informacije djelimično odgovaraju na postavljeno pitanje. U 2023. godini nisu izricane kazne po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama.



3.2.3 Međusektorska tijela

Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave regulisana je obaveza državnih organa da u radna i savjetodavna tela koja obrazuju pozovu predstavnike nevladinih organizacija, na osnovu javnog poziva na svojoj internet stranici i portalu e-uprava. Pozivima su propisani uslovi za prijavljivanje, koji uključuju iskustvo u datoj oblasti.

Kada je poziv otvoren, OCD mogu predložiti predstavnika za to tijelo. Pored toga, druge organizacije mogu podržati izbor predstavnika te OCD tako što će dostaviti svu dokumentaciju regulisanu kriterijumima poziva. Nakon isteka roka, objavljuje se lista predloženih predstavnika OCD, kao i lista organizacija koje su podržale njihovu prijavu. Takođe, objavljuje se spisak nepotpunih prijava i lista organizacija koje su podržale prijavu određenog predstavnika OCD čija je dokumentacija nepotpuna. Za člana se bira predstavnik sa najviše organizacija koje su mu pružile podršku.

Nema zabilježenih slučajeva netransparentnog izbora predstavnika OCD. Međutim, u debatama o raspodjeli sredstava učesnici se često žale da se za predstavnika NVO u Komisijama bira gotovo isključivo fiksna grupa OCD. Ova pojava ukazuje na mogućnost djelovanja GONGO-a, sa ciljem zloupotrebe javnih sredstava.

Prema anketi, 29,1% organizacija učestvovalo je u radu savjetodavnih/konsultativnih/radnih tijela u protekloj godini. Svaka radna grupa, savjetodavno tijelo, konsultativno tijelo i sl. koja se formira mora imati najmanje jednog predstavnika OCD uključenog u svoj rad. Jedna od organizacija je saopštila da je prepreka za njihovo učešće u radnom tijelu zahtjev da ne budu nosilac javne funkcije, što je, prema sadašnjem tumačenju zakona, široka definicija.

Prije i tokom 2023. godine, pojedine OCD su se žalile na tumačenje Zakona o borbi protiv korupcije, koji je kao javne funkcionere definisao OCD koje su članovi radnih tijela koje je formirala država, što povlači za sobom obavezu prijave prihoda i imovine, kao i druga zakonska ograničenja. Ovakvo tumačenje Zakona izjednačilo je državne funkcionere koji su imali moć odlučivanja sa predstavnicima OCD koji su najčešće bez naknade učestvovali u radnoj grupi. To je mnoge OCD izbacilo iz radnih tijela, što je dovelo do nemogućnosti vlade da popuni mjesta rezervisana za OCD.

Iako OCD često navode da nisu u mogućnosti da slobodno izraze ili da se njihovo mišljenje shvati ozbiljno, niko od učesnika u onlajn upitniku ili intervjuima nije naveo da je podložan pretjeranoj državnoj kontroli zbog kritičkih stavova izraženih u radnim tijelima.

Zagovaranje je prilično prisutno u civilnom sektoru, ali većina organizacija svoje zastupanje fokusira na saopštenja, izjave i medije. Mreže ostaju jedan od najuspješnijih načina zajedničkog zastupanja. Takođe, mnoge organizacije koriste i druga sredstva da promovišu svoje mišljenje: objavljivanje reakcija, saopštenja; potpisivanje peticija; protesti i sl. Međutim, ne postoje zvanični podaci o broju OCD koje koriste ova alternativna sredstva i koje su predstavnici u radnim tijelima. Nekoliko većih organizacija opredijelilo se za alternativne načine zastupanja, smatrajući radna tijela neefikasnim načinom zastupanja, čime se legitimišu odluke koje donosi vlast.

3.3. Saradnja u pružanju usluga

3.3.1 Uključivanje OCD u pružanju usluga

Zakonom o pružanju usluga propisano je da Vlada, ministarstva, lokalne samouprave mogu pružati usluge građanima. Međutim, ministarstva u čijoj je nadležnosti određena oblast rada, mogu izdati dozvolu organizacijama civilnog društva za pružanje usluga građanima u toj oblasti. Dodatni kriterijumi za licenciranje su prisutni u posebnim zakonima. Na primjer, Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti²⁰ propisano je da Ministarstvo rada i socijalnog staranja može izdati licencu OCD u ovoj oblasti koja ispunjava sledeće kriterijume: da je upisana u Registar; ispunjava standarde za pružanje usluge za koju je licenciran, u pogledu: lokacije, prostora, opreme, broja i vrste stručnog osoblja i programa pružanja usluga.

²⁰ Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti (Službeni list Crne Gore, br. 027/13, 11.06.2013, 001/15, 05.01.2015, 042/15, 29.07.2015, 047/15, 18.08.2015, 056/16, 23.08.2016, 066/16, 20.10.2016, 001/17, 09.01.2017, 031/17, 12.05.2017, 042/17, 30.06.2017, 050/17, 31.07.2017, 059/21, 04.06.2021, 145/21, 31.12.2021, 145/21, 31.12.2021, 003/23, 10.01.2023) Dostuno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/b2a23e5e-e6eb-4a43-b1d4-1ffc603386?version=1.0>

U zakonodavstvu ne postoji podjela između OCD i drugih pružalaca usluga. Razlike se odnose na različite prirode pravnih lica i načina struktuiranja. Standardi kojih se pružalac treba pridržavati su u cjelosti isti.

Procedura za finansiranje usluga zavisi od vrste procedure koja se koristi. Na primer, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti propisuje da se usluge mogu finansirati putem javnih nabavki, javnog poziva ili javno-privatnog partnerstva. Zakon o javnim nabavkama navodi da kriterijumi ocjenjivanja mogu biti cijena, odnos cijene i kvaliteta i cijena životnog ciklusa. Parametar kvaliteta može uključivati kvalitet usluge, organizaciju, kvalifikaciju i iskustvo pružaoca. Finansiranje usluga po najpovoljnijoj proceduri za NVO – finansiranje NVO u skladu sa Zakonom o NVO – još uvek nije prikladno za pružanje usluga iz više razloga: nedostatak namjenskih sredstava za pružanje usluga, kratak ciklus projekta, insistiranje na „inovaciji“ zarad inovacija, kašnjenja u ciklusu raspodjele sredstava.

Raspodjela sredstava za pružanje usluga je pravedna koliko i kategorija finansiranja u koju spada. Generalno, OCD su kritične prema finansiranju projekata za OCD i označavaju ga kao netransparentno i korumpirano. Isto važi i za postupke javnih nabavki.

Ne postoje zvanični podaci o broju ugovora za pružanje usluga koje su dobile OCD. Ispitanici u onlajn anketi nisu imali mnogo iskustva u pružanju usluga koje finansiraju državni organi. Naime, od 10,9% organizacija koje su se prijavile na Pozive za pružanje usluga, ugovor je dobilo samo 1,8%.

Obaveza dobijanja licence za pružanje usluga razlikuje se od ministarstva do ministarstva. Na primjer, za zaštitu djece, licencu izdaje Zavod za socijalnu i dječju zaštitu na period od šest godina i obnavlja se u skladu sa ovim zakonom. Ako nadležni organ državne uprave, u periodu na koji je izdata dozvola za obavljanje djelatnosti, utvrdi da pružalac usluga ne ispunjava propisane uslove, pokrenuće postupak za oduzimanje licence.

Takođe, Zakonom o zaštiti potrošača²¹ definisano je da organizacije koje rade u oblasti zaštite potrošača imaju pravo da budu pružaoci usluga građanima u ovoj oblasti. Naime, organizacije mogu, između ostalog, biti finansirane od strane države putem javnog konkursa za finansiranje pravnih lica u oblasti zaštite potrošača. Pored toga, oni imaju ovlašćenje da podnesu kolektivnu tužbu.

Nekoliko OCD je prijavilo različite izazove u vezi sa licenciranjem za pružanje usluga. Neki od problema su: komplikovana procedura, dugi periodi čekanja od podnošenja dokumenata do dobijanja dozvole. Dugi periodi čekanja mogu čak poremetiti funkcionisanje organizacije, ako se kašnjenje poklopi sa ciklusom

²¹ Zakon o zaštiti potrošača (Službeni list Crne Gore 70/2017.) Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/e34d11b5-d55d-45d2-bcd3-9640c3bae047?version=1.0>

finansiranja. Organizacija koja čeka produženje licence se smatra nelicenciranom, te stoga ne može da aplicira za finansiranje pružanja usluga.

Jedna OCD je prijavila da im je opština zahtijevala da imaju licencu kako bi imali pristup finansiranju, iako to nije propisano ni konkursom, ni nacionalnim ili lokalnim zakonodavstvom.

3.3.2 Finansiranje, monitoring i evaluacija za OCD pružaoce usluga

Prema Zakonu o javnim nabavkama, OCD mogu dobiti sredstva putem javnih nabavki, ako su registrovane za obavljanje privredne djelatnosti u Centralnom registru privrednih subjekata. Ako se sredstva raspodjeljuju putem konkursa za OCD, one mogu da pristupe finansiranju bez registracije za privrednu djelatnost.

Finansiranje programa i projekata definisano je Zakonom o NVO, uključujući i pružanje usluga, jer ova oblast nije regulisana drugim zakonima. Finansiranje se može dalje definisati kroz druge zakone. Na primjer, Zakon o zaštiti potrošača definiše da organizacije koje rade u oblasti zaštite potrošača imaju pravo da budu pružaoци usluga građanima u ovoj oblasti. Naime, organizacije mogu, između ostalog, da budu finansirane od strane države putem javnog konkursa za finansiranje pravnih lica u oblasti zaštite potrošača. Ako se finansira kroz projekat NVO, OCD se suočava sa rizikom ograničenog vremena finansiranja (obično do godinu dana), sa produženjem u zavisnosti od ishoda sledećeg konkursa.

Monitoring usluga koje se pružaju kroz projekte finansirane putem javnih poziva za OCD vrši se po pravilima koja važe za sve projekte OCD, što uključuje mogućnost praćenja finansijskih troškova, organizovanih događaja, posjeta prostorijama uz prethodnu najavu, a sve po definisanim standardima. Javne nabavke mogu biti predmet inspekcijskog nadzora od strane inspekcije za nabavke, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

Zaključci i preporuke

Zaključno, 2023. godina je bila izazovna i za Vladu i za OCD, s obzirom na to da je napravljen veoma mali napredak u kreiranju politika, posebno u zakonima koji su najvažniji za normalno funkcionisanje OCD – Zakon o NVO, Zakon o pružanju usluga, Zakon o volonterskom radu itd. S obzirom na to da je u oktobru formirana nova vlada, fokus 2023. godine bio je na političkom dijalogu, ekonomskim pitanjima i reformama iz poglavlja 23 koje užurbano sprovedene zbog obećanja o pozitivnom IBAR-u – Izvještaju o ispunjenju privremenih mjerila za Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava pregovora o pristupanju EU.

Iz nalaza monitoringa podsticajnog okruženja za rad OCD u Crnoj Gori proizilazi nekoliko preporuka, uključujući sledeće:

- Radna grupa treba da finalizuje nacrt Zakona o nevladinim organizacijama, koji je u fazi izrade. Javna rasprava treba da bude širok, inkluzivan proces u kojem će se dati optimalna forma akta. Zakon treba da predvidi rješenja za sve probleme prepoznate kroz praksu: registraciju, sve aspekte javnog finansiranja, uključujući vertikalnu i horizontalnu raznolikost, planiranje, dugoročno finansiranje, institucionalne grantove, prikupljanje podataka, transparentnost i mehanizme kontrole i druge oblasti.
- S obzirom na to da je Strategija saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026. kvalitetan dokument zasnovan na prethodnim istraživanjima i potrebama civilnog društva, njena implementacija bi trebalo da bude na višem nivou nego u 2022. i 2023. godini. Ključne aktivnosti, kao što su usvajanje zakona, prikupljanje podataka, omogućavanje registracije NVO onlajn i finansiranje Resursnih centara treba sprovesti.
- Trebalo bi ponovo uspostaviti i osnažiti Savjet za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija koji bi služio kao forum za dijalog i kontrolni mehanizam vlasti. Treba ojačati njegovu ulogu u praćenju implementacije Strategije, kao i ulogu u omogućavanju saradnje u drugim oblastima.
- Postojeći Registar NVO treba obezbijediti u otvorenom formatu, i povezati ga sa drugim bazama podataka, kako bi se povezali podaci o dobijenim sredstvima, realizovanim projektima, i kontakt detalji. Registar treba da sadrži podregistar OCD koje pružaju usluge.
- Pružanje usluga treba da bude regulisano sveobuhvatnim zakonom koji će stvoriti jasne i precizne kriterijume za izdavanje dozvola za pružaoce usluga. Zakon bi trebalo da obezbedi godišnje finansiranje za pružanje usluga od strane licenciranih OCD.
- Filantropiju treba podsticati kroz poreske olakšice za fizička i pravna lica. Proširivanjem sadašnjih podsticaja, uz odgovarajući nadzor, finansiranje OCD će moći da se proširi, obezbjeđujući njihovu dugoročnu održivost.
- Sveobuhvatan pristup SLAPP slučajevima trebalo bi da bude kreiran izmjenama zakonodavstva, koje će obezbijediti ranu identifikaciju, odbačaj i podršku za žrtve SLAPP-ova. Podrška treba da uključuje pravnu i psihološku podršku.

Aneksi

Okvir i metodologija monitoring matrice

Monitoring matrica za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva je detaljan teorijski okvir zasnovan na međunarodnim ljudskim pravima i slobodama i regulatornim praksama evropskih zemalja i EU. Okvir je izgrađen oko tri ključne oblasti: Osnovne pravne garancije sloboda; Okvir za finansijsku održivost OCD; Odnos vlada – OCD, svaka od kojih je podijeljena na podoblasti. Oblasti su razrađene standardima, koji su dalje precizirani kroz zakonske i indikatore prakse. Za svaki indikator postoje jasne smernice o strategiji prikupljanja podataka koje bi trebalo da koriste istraživači u zemlji, uključujući javno dostupne podatke, zahtjeve za slobodan pristup informacijama, ankete, fokus grupe i intervjuje, kao i relevantne sekundarne izvore.

Monitoring Matrica je sveobuhvatna metodologija, razvijena 2013. godine i poslednji put revidirana 2023. godine, dizajnirana da procijeni okruženje za OCD na Zapadnom Balkanu i Turskoj u odnosu na međunarodne standarde. Matrica funkcioniše na osnovu godišnjeg ciklusa izvještavanja koji obezbjeđuje sistematsku i uporedivu evaluaciju širom regiona i tokom godina, pomažući zainteresovanim stranama da prate napredak ili nazadovanje, identifikuju nedostatke i trendove u nastajanju i daju prioritet reformama.

Preduzeto istraživanje ima za cilj da pruži dokaze o povoljnom okruženju za razvoj civilnog društva i da utiče na podršku vlada, Evropske unije i drugih donatora ka održivijem i strateškom razvoju sektora. Na nacionalnom nivou, nalazi MM su uticale na nacionalne strategije za saradnju i razvoj sektora i direktno su podržali izradu ključnih zakona. Na evropskom nivou, nalazi MM su dosljedno korišćeni u izvještajima EK za zemlje u okviru Paketa proširenja, a od 2024. u Izvještaju o vladavini prava.

Operacionalizacija i prikupljanje podataka

U metodologiji monitoringa definisane su 3 oblasti, 8 podoblasti, 22 standarda i 129 indikatora. **Zakonodavni indikatori** se mjere praćenjem prisustva ili odsustva pravila, troškova, procedura i obaveza sadržanih u zakonskoj regulativi (primarnoj i sekundarnoj) i javnim politikama donijetim u odgovarajućim zemljama. Da bi se osigurala standardizacija i uporedivost procesa prikupljanja podataka u vezi sa **indikatorima prakse**, istraživači u zemlji prate metodološki plan u kojem se svaki od 80 indikatora dalje operacionalizuje u konkretnim obaveznim i dodatnim tipovima podataka (tj. operacionalizovane dimenzije indikatora prakse) o kojima se izvještava. Obavezni tipovi podataka se povezuju sa osnovnim elementima indikatora prakse kao što je opisano u Priručniku Monitoring matrice. Oni nalažu izvještavanje o potrebnim informacijama bez kojih se ne

bi mogao ocijeniti odgovarajući indikator. Dodatni podaci (operacionalizovane dimenzije) specificirani za svaki indikator prakse se izvještavaju ako istraživači iz zemlje žele da prodube i dalje ilustruju specifičan indikator prakse (npr. putem studije slučaja; vidjeti sledeći odeljak o napomenama o metodologiji za specifične zemlje).

Strategija prikupljanja podataka za indikatore prakse je prilagođena tako da odgovara obaveznim tipovima podataka navedenim u metodološkom planu. Za svaki indikator postoji jasno uputstvo o strategiji prikupljanja podataka (instrumenata i izvora) koje bi trebalo da koriste istraživači u zemlji. Navedeni instrumenti i izvori prikupljanja podataka prate implicitnu hijerarhiju, u kojoj su javno dostupni činjenični podaci (npr. zvanična statistika) najvažniji izvor podataka za procjenu indikatora prakse, a zatim slede podaci iz anketa organizacija civilnog društva, koje zauzvrat prate relevantni sekundarni izvori (npr. iz izveštaja OCD, Ombudsmana i medija). Konačno, na kraju hijerarhije nalaze se fokus grupe i podaci iz intervjua, koji su subjektivni tip podataka, koji pokrivaju manje grupe ispitanika.

Dva osnovna instrumenta prikupljanja podataka za prikupljanje podataka za Monitoring Matricu su ankete i zahtjevi za slobodan pristup informacijama (SPI). Za većinu indikatora preporučuje se dalja triangulacija kroz sekundarne izvore (izvještaji OCD i međunarodni, medijski sadržaji itd.). Pored ovih instrumenata, potrebno je sprovesti i adekvatan broj fokus grupa i intervjua sa ekspertima, radi produblivanja analize.

Zahtjevi za slobodan pristup informacijama treba da se koriste u velikoj mjeri kada javne informacije i statistike o stanju civilnog društva i njegovog okruženja (primarni činjenični podaci) nisu lako dostupni. Ova praksa sama po sebi predstavlja “pritisak” na institucije da povećaju transparentnost i daju relevantne informacije o stanju OCD i njihovom okruženju. Istraživači mogu koristiti detaljnu bazu SPI pitanja prilagođenih da odgovaraju operacionalizovanim indikatorima prakse.

Anketa prikuplja informacije o iskustvima i percepcijama OCD o ključnim aspektima podsticajnog okruženja za civilno društvo. Organizaciona anketa obuhvata 42 pitanja koja odgovaraju obaveznim tipovima podataka (operacionalizovanim dimenzijama) o osnovnim pravima i slobodama, organizacionoj i finansijskoj održivosti i saradnji civilnog društva sa državom. Upitnik se pretežno sastoji od zatvorenih pitanja i manje naknadnih otvorenih pitanja koja zahtijevaju od ispitanika da elaboriraju svoje iskustvo. Isti upitnik se primjenjuje u svim zemljama, a samo je formulacija nekoliko stavki malo prilagođena kontekstu konkretne zemlje kako bi se osiguralo da ispitanici razumiju pitanja. Podaci prikupljeni anketom su povjerljivi i koriste se strogo anonimno. Pojedinačni odgovori nisu povezani sa organizacijama koje su odgovorile na anketu i izvještavale su samo u zbirnom obliku.

Anketa se šalje listama formalnih OCD koje sastavljaju i ažuriraju istraživači u zemlji na osnovu dostupnih registara ili drugih alternativnih lista aktivnih OCD u zemlji. Za uspješno istraživanje koje odražava stanje podsticajnog okruženja u zemlji, ključni aspekt je kreiranje anketne liste koja odražava populaciju OCD u zemlji. Spisak bi trebalo ažurirati novim organizacijama na godišnjem nivou. Ako istraživači ne mogu da ažuriraju listu organizacijama koje su dobijene putem zvaničnih evidencija, onda bi trebalo da mapiraju nove organizacije aktivne u kreiranju javnih politika na lokalnom i nacionalnom nivou. Prema pristupu uzorkovanja, korišćenje mješovite strategije

uzorkovanja usredsređenog na organizaciju koja uključuje upotrebu gotovih organizacionih lista (ako su dostupne u državnim i/ili dobrovoljnim registrima) i uzorkovanje zasnovano na politikama koje uključuje organizacije koje su aktivne u kreiranju politika se preporučuje.

Fokus grupe prvenstveno služe za pružanje dubljeg uvida u iskustva i perspektive OCD. Anketa pomaže u identifikaciji ključnih pitanja kojima se treba baviti i dubljem istraživanju kroz fokus grupe. Trebalo bi da postoji 3-5 fokus grupa organizovanih u svakoj zemlji, sa 8-12 ljudi po FG, poželjno uključujući sledeće tipove OCD: Neformalne/neregistrovane aktere uključujući lokalne organizacije, decentralizovane/male organizacije i/ili OCD koje rade izvan glavnog grada, OCD koje pružaju usluge, OCD uključene u procese saradnje/konsultacija, međusektorska tijela (iako će ovo biti pokriveno i kao horizontalno pitanje u ostatku FG), i rodne, omladinske i/ili organizacije za zaštitu životne sredine (ili druge sektore u kojima istraživanje pokazuje povećane izazove). Rodna pitanja bi trebalo da budu deo svih fokus grupa kao tema koja obuhvata sve oblasti. Fokus grupe će služiti i za proveru nalaza o podsticajnom okruženju prikupljenih istraživanjem, donoseći slučajeve iz prakse kada su u pitanju osnovne zakonske garancije sloboda, okvir za finansijsku i organizacionu održivost OCD, kao i okvir saradnje OCD i vlada.

Ekspertski intervjui služe da se dobije detaljnija perspektiva relevantnih aktera o određenim djelovima okruženja za omogućavanje, prikupi informacije o korisnim sekundarnim podacima, kao i da se dobije njihov uvid u opštiju situaciju civilnog društva. Trebalo bi da se obavi 10-15 stručnih intervjua po zemlji sa sledećim zainteresovanim stranama: OCD ili think-tank koji se bave pitanjima podsticajnog okruženja, Medijska udruženja ili OCD koje se bave slobodom izražavanja, OCD sa ekspertizom o poreskom/fiskalnom okviru i praksi, krovno ili predstavničko tijelo za pitanja kao što su volonterizam (ako je primenjivo) i predstavnik nacionalnog bankarskog udruženja. Intervjui će produbiti nalaze o povoljnom okruženju, a takođe će pomoći u identifikovanju ključnih izazova i potreba civilnog društva. Pored ponuđenih pitanja koja su navodeća, istraživači mogu formulisati dodatna pitanja koja obuhvataju kontekstualni razvoj u zemlji.

Analiza i interpretacija podataka

Da bi analizirali i interpretirali podatke, istraživači iz zemalja koriste objedinjeni obrazac za prikupljanje podataka koji pruža opis indikatora (uključujući obavezne i dodatne tipove podataka za indikatore prakse) i pet opisa kategorija u rasponu od potpuno podsticajnog do potpuno onemogućavajućeg okruženja koje se nalazi pod svakim indikatorom. Pet opisa kategorija je specificirano za svaki zakonodavni i praktični indikator u Priručniku za monitoring matricu, kako bi se omogućilo istraživačima – na osnovu prikupljenih podataka – da izaberu jednu ocjenu koja najtačnije sumira stanje podsticajnog okruženja u vezi sa odgovarajućim indikatorom. U prvom koraku, istraživač prijavljuje potrebne tipove podataka prikupljenih iz različitih izvora u okviru šablona. Na primjer, oni saopštavaju činjenične podatke iz primarnih izvora dopunjene deskriptivnom statistikom ili unakrsnim tabelama zasnovanim na podacima ankete. U drugom

koraku, oni biraju jedan od pet opisa kategorija navedenih za odgovarajući indikator koji najbolje ilustruje prijavljene podatke. Kategorije omogućavaju objedinjeno poređenje nalaza na nivou indikatora u svim izvještajima zemalja.

Sistem je kreiran da odgovori na potrebu za “komprimovanom” i efikasnom vizuelnom komunikacijom nalaza i sistematskim predstavljanjem promjena u okruženju koje omogućava razvoj civilnog društva u smislu standarda u zemljama i tokom godina. On ne zamjenjuje, već dopunjuje kvalitativnu procjenu, pošto su narativni izveštaji zemalja osnova po kojoj se vrši kategorizacija. U tom kontekstu, onlajn platforma Monitoring Matrice je takođe ažurirana i redizajnirana kako bi bila jednostavnija za korisnike i pomogla u postizanju ciljeva Monitoring Matrice, odnosno omogućila praktičniju i efikasniju metodu za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, kao i pomoć u pravljenju poređenja između zemalja u regionu.