**Preporuka za unapređenje Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama**

**PREDLAGAČI: NVO Centar za demokratsku tranziciju (CDT), NVO Građanska alijansa (GA), NVO Savez udruženja paraplegičara Crne Gore, NVO Alfa Centar, NVO Prima**

**PREPORUKA: Zadržati centralizovani model finansiranja NVO i stvoriti pretpostavke za njegovu potpunu primjenu**

Nacrtom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama (u daljem tekstu: Nacrt), članovi 32a, 32b, 32v, 32g, 32d, 32đ, 32e, predviđa se ukidanje centralizovanog modela finansiranja NVO, i uvođenje pristupa koji bi podrazumijevao decentralizaciju raspodjele sredstava za projekte i programe NVO.

Centralizovani model finansiranja NVO iz budžetskih sredstava je uspostavljen Zakonom o nevladinim organizacijama “Službeni list CG”, broj 39/11 (u daljem tekstu: Zakon), što je odlučeno u konsultativnom procesu, uz veliki stepen saglasnosti civilnog sektora i državnih institucija. Nažalost, pomenuti model do danas nije implementiran. Kako se navodi i u obrazloženju predlagača Nacrta, do toga je došlo jer nijesu stvoreni preduslovi kroz donošenje podzakonskih propisa za implementaciju Zakona.

Umjesto unapređenja postojećeg rješenja, a na osnovu već postojećih preporuka državnih institucija[[1]](#footnote-1), predlagač Nacrta se opredjeljuje za eksperiment sa uvođenjem novog modela, u obrazloženju ne dajući nikakve garancije da će novi model zaživjeti u praksi.

Kao jedini nedostatak centralizovanog modela, predlagač Nacrta navodi „da se, zbog raspodjele sredstava od strane „centralne međusektorske komisije“, dovodi u pitanje veza između realizacije strateških ciljeva javnih politika iz djelokruga ministarstava i drugih državnih organa i podržanih programa i projekata, koji bi trebao da budu mehanizam njihove realizacije.“ Na ovaj način, predlagač Nacrta samo priznaje nedostatke nacionalnog sistema koordinacije implementacije javnih politika, i kroz pravni akt pristaje na održavanje postojećeg stanja. Nasuprot tome, težnja evropskih država i država koje teže članstvu u EU je unapređenje sistema koordinacije i evaluacije javnih politika.

Sa druge strane, predlagač Nacrta u obrazloženju ne navodi nedostatke predloženog, decentralizovanog modela. Mišljenja smo će ovaj sistem negativno uticati na politiku finansiranja NVO iz budžetskih sredstava i to kroz: povećanje prostora za zloupotrebe (smanjenje transparentnosti i kontrole) i povećanje finansijskih troškova.

1. **Povećanje prostora za zloupotrebe (smanjenje transparentnosti i kontrole)**

Smjernice Generalnog Direktorata Evropske komisije za proširenje za podršku civilnom društvu u IPA zemljama do 2020. godine predviđaju da se, kao rezultat uspostavljanja kvalitetnog zakonodavnog i institucionalnog okvira, „podrška vlade organizacijama civilnog društva pruža na transparentan, odgovoran, fer i nediskriminatorski način“.

Smatramo da centralizovani model garantuje veću transparentnost pri raspodjeli sredstava, omogućava jednostavniju kontrolu nad trošenjem sredstava sa jednog mjesta, i stvara osnov za fer raspodjelu jer onemogućava višestruku podršku istih projekata ili istih NVO od strane različitih državnih organa. Ovako uređen sistem obezbjeđuje jedinstven tretman za sve predložene projekte, u cilju izbjegavanja diskriminacije. Centralizovani model omogućava efikasniji sistem praćenja realizacije odobrenih sredstava kao i jedinstveni način izvještavanja. Sve navedene prednosti centralizovanog modela prepoznao je i predlagač Zakona iz 2011. godine[[2]](#footnote-2), i ne vidimo da su nastupile okolnosti zbog kojih se promijenila bilo koja od navedenih tvrdnji.

Državna revizorska institucija, u Izvještaju o reviziji finansiranja nevladinih organizacija iz 2014. godine, preporučuje da se obezbijedi primjena centralizovanog modela finansijske podrške NVO sredstvima iz budžeta, i preciziraju rješenja na osnovu kojeg pojedinačne NVO mogu biti korisnici sredstava iz različitih izvora javnih prihoda. Na ovaj način, smatra DRI, eliminiše se rizik da jedna NVO može dobiti sredstva kod više potrošačkih jedinica budžeta i omogućava da država raspolaže preciznim podacima o visini budžetskih sredstava kojima se finansiraju NVO.

Takođe, do 2011. godine decentralizovani model finansiranja je bio dio ustaljene prakse brojnih ministarstava i drugih državnih organa. Tada se pokazalo da je nemoguće kvalitetno ispratiti finansiranje NVO sa toliko različitih adresa. Zainteresovana javnost često nije mogla doći ni do spiska odobrenih projekata, i niko nije mogao provjeriti da li su dodijeljena sredstva implementirana u skladu sa zakonom i predloženim projektima i programima.

Pored navedenog, decentralizovani model predložen Nacrtom, predviđa formiranje više komisija za dodjelu srestava, čiji članovi trebaju da zadovolje stroge kriterijume stručnosti, profesionalnosti i nepostojanja konflikta interesa. U malom društvu kakvo je crnogorsko, profesionalan i stručan sastav komisije je lakše obezbijediti na centralnom nivou. Formiranje većeg broja komisija može stvoriti problem regrutovanja potrebnog broja nezavisnih procjenjivača koji zadovoljavaju kriterijume iz člana 32b Nacrta. Jedan problematičan izbor i sumnja u postojanje konflikta interesa mogu diskreditovati predloženi model finansiranja u cjelini.

1. **Povećanje finansijskih troškova**

U procesu izrade Zakona o nevladinim organizacijama iz 2011. godine, konsultovano je i Ministarstvo finansija, koje je ocijenilo da je centralizovani model finansiranja povoljniji i sa aspekta budžetskih izdataka.

U Obrazloženju Predloga zakona[[3]](#footnote-3) se navodi: „Prema mišljenju Ministarstva finansija model decentralizovanog sistema finansiranja nevladinih organizacija po organima odnosno korisnicima budžetskih sredstava nije adekvatno rješenje, jer se na taj način povećavaju administrativni troškovi budžeta odnosno troškovi naknada za rad članova u komisijama po organima“.

Pitamo predlagača Nacrta da li je u procesu izrade Nacrta konsultovano Ministarstvo finansija, kakvo je njihovo mišljenje u odnosu na Nacrt, i da li je ono uvaženo?

**ZAKLJUČAK:**

Na osnovu svega navedenog, predlažemo da se odustane od uvođenja novog modela za finansiranje NVO, i imjesto toga razmotri unapređenje postojećeg modela kako bi se stvorile pretpostavke za njegovu primjenu, u skladu sa preporukama Državne revizorske insitucije.

Očekujemo da najavljene izmjene Zakona rezultiraju unapređenjem institucionalnog okvira za saradnju između Vlade i nevladinih organizacija, te da izmjene i dopune budu usmjerene na snaženje, i povećanje odgovornosti centralnih mehanizama za saradnju između Vlade i NVO (Kancelarija za saradnju sa NVO, Savjet za saradnju Vlade i NVO), a ne na disperziju nadležnosti na različite državne organe i eksperimentisanje sa novim modelima čija je buduća učinkovitost upitna.

1. Državna revizorska institucija, Izvještaj o reviziji finansiranja nevladinih organizacija, strane 33-35, jul 2014. godine [↑](#footnote-ref-1)
2. Obrazloženje , Predlog Zakona o nevladinim organizacijama, Vlada Crne Gore, zaveden u Skupštini Crne Gore pod 23-2/11-3 EPA 602, jun 2011. [↑](#footnote-ref-2)
3. Obrazloženje , Predlog Zakona o nevladinim organizacijama, Vlada Crne Gore, zaveden u Skupštini Crne Gore pod 23-2/11-3 EPA 602, jun 2011. [↑](#footnote-ref-3)