



**CRNA GORA
MINISTARSTVO FINANSIJA**

Broj: 02-03-22318/1

Podgorica, 29. decembar 2017. godine

**MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE
-n/r ministarke, gospođe Suzane Pribilović-**

Poštovana gospođo Pribilović,

Na osnovu Vašeg akta, broj: 01-006/17-5983 od 15. decembra 2017. godine, kojim se traži mišljenje na tekst *Predloga strategije unapređenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija 2018-2020*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Predlog strategije unapređenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija 2018-2020, predstavlja set rješenja iz strategije koja će direktno uticati na efikasnost realizacije javnih politika u oblasti razvoja NVO, na unapređenje ambijenata razvoja NVO, kao i dalji razvoj saradnje između organa državne uprave i NVO-a. Opšti cilj Strategije 2018-2020 je dalje unapređenje pravnog i institucionalnog okvira i jačanje kapaciteta države uprave za vršenja poslova od značaja za saradnju sa NVO, kreiranju i primjeni javnih politika, veća finansijska održivost, kao i jačanju uloge NVO u procesu pristupa Crne Gore EU.

Na tekst Predloga strategije i pripremljeni Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Na osnovu uvida u tekst Predloga strategije, Akcionog plana i obrazac Izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, utvrđeno je da će za implementaciju ovog propisa potrebna finansijska sredstava u najvećoj mjeri biti realizovana kroz donatorsku podršku i tehničku pomoć Projekta EU u Crnoj Gori, koji se bavi razvojem institucionalnog okvira za razvoj saradnje Vlade i NVO.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija je, sa aspekta budžeta, načelno saglasno sa *Predlogom strategije unapređenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija 2018-2020*, uz obavezu da se sredstva potrebna za implementaciju usklade sa sredstvima opredijeljenim nosiocima aktivnosti, godišnjim zakonima o budžetu.

S poštovanjem,



MINISTAR

Danko Radunović

Danko Radunović

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo javne uprave

NAZIV PROPISA

Predlog strategije unapređenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija 2018-2020, sa Akcionim planom

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Opredjeljenje Vlade Crne Gore je da pitanja od značaja za pravni i institucionalni okvir za djelovanje NVO uredi posebnim strateškim dokumentom, kojim se definišu prioriteti i aktivnosti za njihovu realizaciju, u definisanom vremenskom periodu.

Analiza efekata implementacije Strategije razvoja nevladinih organizacija 2014-2016. godine (usvojena na sjednici Vlade od 27. novembra 2014. godine) ukazuje na nizak stepen realizacije aktivnosti iz Akcionog plana. Prema podacima prikupljenim od nosioca aktivnosti, objavljenim u drugom Izvještaju o realizaciji Akcionog plana Strategije, od ukupno 36 aktivnosti, realizovano je 12, djelimično je realizovano 15, dok nije realizovano 9 aktivnosti. Gledano sa aspekta ostvarenih efekata, po svakom od posebnih ciljeva definisanih u Strategiji, u periodu realizacije Strategije nije ostvaren očekivan napredak u stvaranju povoljnijeg ambijenta za djelovanje NVO. Ovakvo stanje prouzrokovalo je niz problema koje je potrebno otkloniti u narednom periodu, kako bi se stvorili povoljniji uslovi za razvoj NVO sektora i unaprijedio odnos između organa državne uprave i NVO. Problemi su posebno izraženi u oblastima institucionalnog okvira za saradnju s NVO, volonterizma i socijalnog preduzetništva.

Navedeni problemi prepoznati su u Analizi institucionalnog okvira za vršenje poslova od značaja za razvoj NVO.

Trenutna situacija može dugoročno da šteti odnosima države i civilnog društva, zbog čega se moraju preduzeti mjere da se što prije otklone uočeni problemi.

Odabirom „status quo“ opcije navedeni problemi bi i dalje bili prisutni.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

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

Posebni ciljevi Strategije su:

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

Strategija je usklađena sa Strategijom reforme javne uprave 2016-2020 i Akcionim planom za period 2016-2017. godinu, kao i sa Smjernicama za podršku Evropske unije civilnom društvu u državama-kandidatima za proširenje 2014-2020 (Smjernice), koje je izradio Generalni direktorijat za proširenje Evropske komisije. Osnovni cilj Smjernica jeste da pruže podršku zemljama kandidatima u programiranju IPA II fondova planiranih za podršku civilnom društvu i praćenju napretka u stvaranju podsticajnog pravnog i institucionalnog okvira za razvoj civilnog društva, kao i osnaživanju saradnje sa javnim institucijama tokom predpristupnog perioda. Smjernice su definisale set ciljeva, rezultata i indikatora od značaja za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, koji se prate na godišnjem nivou. Imajući u vidu da je stvaranje podsticajnog pravnog i institucionalnog okvira za učešće NVO u kreiranju i primjeni javnih politika („saradnja države i NVO”) de facto postalo sastavni dio političkih kriterijuma za punopravno članstvo u Evropskoj uniji za zemlje Zapadnog Balkana (poglavlje 1.), rezultati praćenja smjernica inkorporiraju se u izvještaje o napretku (progress reports) zemalja-kandidata za članstvo. Pri izradi Strategije 2018-2020 korišćeni su i izvještaji Evropske komisije o napretku Crne Gore u ispunjavanju uslova za članstvo u Evropsku uniju.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati “status quo” opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

Jedina moguća opcija za rješavanje pomenutih problema je priprema i realizacija strateškog dokumenta.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Rješenja iz strategije direktno će uticati na efikasnost realizacije javnih politika u oblasti razvoja NVO, na unaprjeđenje ambijenta za razvoj NVO i dalji razvoj saradnje između organa državne uprave i NVO.

Primjena strategije neće izazvati troškove građanima i privredi.

Propisom se ne podržava stvaranje novih privrednih subjekata.

Propisom se ne stvaraju dodatna administrativna opterećenja niti biznis barijere.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

Finansijska procjena realizacije strategije data je u Predlogu akcionog plana. Strategija će u najvećoj mjeri biti realizovana kroz donatorsku podršku i tehničku pomoć Projekta EU u Crnoj Gori koji se bavi razvojem institucionalnog okvira za razvoj saradnje Vlade i NVO.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

U pripremi dokumenta, obezbijedena je ekspertska podrška, od strane EU projekta „Tehničke podrške razvoju institucionalnih mehanizama saradnje Vlade i nevladinih organizacija u Crnoj Gori“ i eksperta prof. Dr Dragana Golubovića. Profesor Golubović je učestvovao u pripremi Analize efekata implementacije Strategije razvoja nevladinih organizacija 2014-2016. Godine, kao i u pripremi Predloga strategije i AP-a.

Kada su u pitanju konsultacije sa zainteresovanim stranama:

- Prije početka pripreme Predloga strategije, obavljene su konsultacije sa zainteresovanim NVO-ima (na osnovu javnog poziva koji je objavljen 15.2.2016. godine na internet stranici Ministarstva unutrašnjih poslova);
- Na osnovu čl. 6 i 11 stav 1 Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona, Ministarstvo javne uprave sprovelo je postupak javne rasprave o Nacrtu strategije i AP-a. Javna rasprava je trajala od 29.9.2017. – 8.11.2017. godine. U okviru javne rasprave održan je okrugli sto u Podgorici 20.10.2017.godine. Na okruglim stolovima prisustvovalo je oko 20 učesnika, predstavnika nevladinog sektora i druge zainteresovane javnosti. Na skupu su iznijeti komentari na Nacrt strategije kao i predlozi za unaprjeđenje njene sadržine.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Nužno je osigurati „vlasništvo“ nad novom Strategijom, kako bi nosioci aktivnosti iz Akcionog plana bolje razumjeli svoje obaveze i pravovremeno pristupili njihovoj realizaciji. S tim u vezi, osim procesa vertikalnih konsultacija, nužno je prije početka primjene novog Akcionog plana organizovati radne sastanke sa državnim službenicima na rukovodećim položajima u resornim ministarstvima – nosiocima pojedinih aktivnosti, kako bi bolje razumjeli obaveze definisane u Akcionom planu i njihov značaj u ukupnim reformskim procesima, uključujući i proces evropskih integracija. U ovom segmentu, ključna je uloga Ministarstva javne uprave.

U realizaciji pojedinih mjera iz Akcionog plana nužno je osigurati, u mjeri u kojoj je to opravdano i moguće, saradnju sa lokalnim samoupravama i NVO, kako bi se povećali sinergijski efekti utvrđenih mjera. Novi pravni okvir za finansiranje projekata i programa NVO iz državnog budžeta omogućava da se pojedine aktivnosti predviđene Akcionom planom realizuju uz ekspertsku podršku NVO, raspisivanjem javnih konkursa u oblastima od javnog interesa, saglasno važećem Zakonu o NVO.

Sistem monitoringa i evaluacije biće usmjeren na prikupljanje podataka o realizaciji aktivnosti iz Akcionog plana Strategije, kako bi se utvrdilo koje su planirane aktivnosti realizovane, koje nijesu realizovane ili su djelimično realizovane, te koje su posljedice (rizici) nastupile zbog nerealizovanih ili djelimično realizovanih aktivnosti, ili zbog nedostatka očekivanih rezultata. U tom smislu, cilj monitoringa i evaluacije jeste i da se procijeni konkretan napredak koji je postignut realizacijom planiranih aktivnosti, upoređivanjem aktivnosti sa verifikatorima za njihovu realizaciju. U sprovođenju monitoringa i evaluacije nužno je osigurati odgovarajuću saradnju sa NVO.

Novo savjetodavno tijelo će, u skladu sa svojim nadležnostima, pratiti realizaciju mjera iz Akcionog plana Strategije. MJU/Nacionalna kancelarija će na odgovarajući način predloge, sugestije i inicijative Savjeta integrisati u godišnji izvještaj o sprovođenju Strategije, koji će Vlada razmatrati do kraja II kvartala tekuće godine, za prethodnu godinu. Godišnji izvještaj će sadržati elemente koji omogućavaju praćenje direktnih rezultata u primjeni Akcionog plana, ali i realnih promjena koje će proizvesti realizacija pojedinih aktivnosti.

Unaprijeđen sistem praćenja realizacije aktivnosti iz akcionog plana predstavljaoće izrada web platforme, koju će administrirati Nacionalna kancelarija za saradnju s nevladinim organizacijama.

Prethodno iskustvo praćenja realizacije aktivnosti, odnosno primjena različitih metoda izvještavanja i prikazivanja podataka i informacija, pokazali su da je potrebno sprovesti obuke za izvještavanje o realizaciji predviđenih aktivnosti i utvrditi metodologiju izvještavanja.

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

Datum i mjesto

18.12.2017.godine, Podgorica

Starješina

MINISTAR

Suzana Pribilović

