

Crna Gora
SKUPŠTINA CRNE GORE
-Odbor za ekonomiju, finansije
i budžet-

Broj: 00-63-7/13-

Podgorica, 21. novembar 2013. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

PODGORICA

Na osnovu člana 73 Poslovnika Skupštine Crne Gore, polazeći od Inicijative za održavanje konsultativnog saslušanja koju je podnio poslanik Aleksandar Damjanović, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet Skupštine Crne Gore je, na sjednici 21. oktobra i 11. novembra 2013. godine, održao **konsultativno saslušanje** na temu:

**„PRIMJENA ZAKONA O NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA
U DIJELU FINANSIRANJA“.**

Odbor je u cilju pribavljanja potrebnih informacija i stručnih mišljenja o navedenoj temi na sjednicu pozvao predstavnike:

- Ministarstva finansija;
- Komisije za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću;
- Savjeta za saradnju Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija;

Nevladinih organizacija

- NVO „Građanska alijansa“;
- Koalicije NVO „Saradnjom do cilja“;
- NVO „Institut alternativa“ i
- PK „Visokogorci“

Pisano mišljenje o predloženoj temi dostavili su:

- ✓ Savjet za saradnju Vlade Crne Gore sa nevladinim organizacijama
- ✓ Koalicija NVO “Saradnjom do cilja”
- ✓ NVO “Građanska alijansa”
- ✓ NVO “Institut alternativa”

Pozvani gosti obratili su se Odboru i saopštili podatke i činjenice bitne za razumijevanje problema koji su nastali u procesu finansiranja nevladinih organizacija i dali predloge u pravcu prevazilaženja postojećeg stanja.

I Predsjednik NVO “Građanska alijansa”, Boris Raonić konstatovao je da dvogodišnje kašnjenje kada je u pitanju implemetacija Zakona o nevladinim organizacijama i uvođenje centralizovanog sistema za dodjelu sredstava za NVO povlači pitanje odgovornosti Ministarstva finansija kao i Ministarstva unutrašnjih poslova koja su nadležna za donošenje podzakonskih akata. U odnosu na revizije projekata nevladinih organizacija, konstatovao je da postoji veliki broj negativnih revizija i istakao da postoji potreba da projekti svih nevladinih organizacija budu predmet revizije, ukazujući na nedostatak evaluacije projekata. U odnosu na

odluku Vlade Crne Gore kojom se zadužuje Komisija za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću da izvrši raspodjelu sredstava za NVO sektor putem konkursa za 2013.godinu, konstatovao je da je donijeta bez zakonskog osnova i sugerisao da se konkurs poništi a da se predviđeni iznos sredstava deponuje do konačne raspodjele. Takođe, naveo je da je Upravni sud Crne Gore poništio odluke Komisije za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću i da je neophodno utvrditi odgovornost i razloge zbog kojih su ove odluke poništene. Predložio je da Odbor preporuči Državnoj revizorskoj instituciji da u godišnjem planu revizije predvidi i reviziju sistema finansiranja NVO.

Predsjednik Upravnog odbora Koalicije NVO „Saradnjom do cilja“, Goran Đurović takođe je konstatovao da je Ministarstvo finansija bilo u obavezi da donese podzakonska akta u skladu sa Zakonom o nevladinim organizacijama, što nije učinilo u zakonom utvrđenom roku kao i da se i dalje primjenjuje Zakon o igrama na sreću i prateći podzakonski akt koji dozvoljava finansiranje samo 6 oblasti djelovanja NVO što je suprotno Zakonu o nevladinim organizacijama. U odnosu na model finansiranja nevladinih organizacija ukazao je da je koalicija NVO „Saradnjom do cilja“ inicirala izmjene i dopune Zakona o nevladinim organizacijama na način da se ustanovi minimalan procenat 1% od tekućeg budžeta za finansiranje projekata NVO kao i da se unaprijedi transparentnost rada NVO na način što bi se godišnji finansijski izvještaji objavljivali na sajtu nadležnih organa (Poreska uprava). Založio se da evaluaciju projekata treba prepustiti samostalnim procjenjivačima kvaliteta projekata koji nijesu vezani ni za nevladin sektor a ni za državnu upravu. U odnosu na negativne revizije koje je iznio Boris Raonić, predsjednik NVO „Građanska alijansa“, Đurović je naveo da je predhodna godina obuhvatila 29 projekata i da su samo dvije nevladine organizacije dobile negativan izvještaj, što je zanemarljiv procenat.

Stevo Muk, predsjednik Upravnog odbora NVO „Institut alternativa“ podsjetio je da finansiranje nevladinih organizacija iz budžeta nije samo praksa u Crnoj Gori već da predstavlja praksu svih demokratskih država. Založio se za promjenu pristupa koji finansiranje nevladinih organizacija predstavlja kao čist budžetski trošak već da je ovo pitanje potrebno sagledati kao integralni dio razvoja civilnog društva kroz primjenu i realizaciju javnih politika. Takođe, je ukazao na trend smanjenja sredstava izdvojenih za finansiranje nevladinih organizacija iz tekućeg budžeta od 2010-2013 godine i konstatovao da je neophodno objektivno sagledati rad Komisije za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću u smislu transparentnosti i kvaliteta. Konstatovao je da će jačanje NVO sektora u ekonomskom smislu, u Crnoj Gori omogućiti njihovu bolju pripremljenost i sposobnost prilikom povlačenja sredstava iz fondova Evropske unije.

Milan Radović, generalni sekretar NVO „PK Visokogorci“, ponovio je da postoji problem u primjeni Zakona o nevladinim organizacijama koji se odnosi na finansiranje nevladinih organizacija i ukazao da je ova NVO o ovom problemu obavještavala nadležne organe. U odnosu na presudu Upravnog suda, kojom se osporava odluka Komisije za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću predviđenih za NVO sektor u 2012.godini, naveo je da je NVO „PK Visokogorci“ podnio krivične prijave protiv članova Komisije zbog zloupotrebe službenog položaja. Radović je, takođe, naveo da je potrebno utvrditi koliko je proces dodjele sredstava transparentan, konkretan i dobar.

Zamjenica predsjednika Savjeta za saradnju Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija, Ana Novaković, osvrnula se na problem finansiranja nevladinih organizacija i ukazala na nepostojanje pravnog okvira jer Ministarstvo finansija nije postupilo po zaključcima Vlade Crne Gore i nije donijelo podzakonska akta koja su potrebna za primjenu Zakona o nevladinim

organizacijama. Takođe, navela je da je Savjet za saradnju Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija uputio Skupštini Crne Gore dopis koji se odnosi na Komisiju za raspodjelu sredstava Skupštine Crne Gore, koja se krajem 2011. godine samoukinula iako joj mandat, na osnovu Zakona o nevladinim organizacijama, još uvijek traje.

Predsjednik Komisije za raspodjelu prihoda od igara na sreću, Damir Rašketić, osvrnuo se na proces donošenja Zakona o nevladinim organizacijama koji je koncipiran tako da je za njegovo sprovođenje bilo neophodno izvršiti usklađivanje i sa Zakonom o igrama na sreću. Vlada u skladu sa Programom rada uskladila je i prosljedila ovaj zakonski akt Skupštini Crne Gore ali Zakon nije dobio podršku Odbora za ekonomiju, finansije i budžet. Konstatovao je da nije bilo moguće implementirati Zakon o nevladinim organizacijama jer nije bilo moguće usvojiti podzakonska akta na osnovu važećeg Zakona o igrama na sreću i da je odlukom Vlade, Komisija za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću zadužena da i 2013. godine izvrši raspodjelu sredstava za NVO sektor. Naglasio je da je potrebno mjenjati model finansiranja NVO sektora kroz uvođenje elemenata programskog budžetiranja i utvrđivanja prioriternih oblasti koje su u skladu sa sprovođenjem javnih politika aktuelnih za narednu godinu, čime bi sredstva kojima se finansiraju nevladine organizacije imale određenu dozu sigurnosti i transparentnosti. Takođe, konstatovao je da bi Zakon o nevladinim organizacijama trebalo izmjeniti u dijelu koji se odnosi na raspodjelu sredstava i ukazao da u raspodjeli treba da učestvuju nezavisni evaluatori iz oblasti struke a ne vladini činovnici ili prestavnici nevladinih organizacija. U odnosu na odstupanja predviđena Predlogom zakona o budžetu države, Rašketić je naveo da Ministarstvo finansija ne može imati tačno procijenjene iznose prihoda od koncesionih naknada od igara na sreću. Takođe, naveo je da je Komisija, usvajanjem novog Poslovnika otklonila nedostatak koji se odnosi na neobjavlivanje projekata i bodovnih lista nevladinih organizacija i istakao je da je novim poslovníkom predviđeno da predstavnici NVO sektora ne buduju projekte organizacija koje su ih kandidovale za članstvo u Komisiji. U odnosu na revizije iz 2011. godine Rašketić je naveo da je revizija urađena za 29 organizacija koje su dobile najveća sredstva i da su četiri organizacije dobile negativno mišljenje kao i da su za osam organizacija donesena rješenja o povraćaju sredstava.

Ministar finansija, Radoje Žugić, koji je prisutvovao drugom dijelu sjednice, ukazao je na značaj koji NVO sektor ima za društvo u Crnoj Gori i ocjenio da je potrebno finansirati sve dobre projekte nevladinih organizacija koji su u skladu sa javnim politikama. Istakao je da se Zakonom o nevladinim organizacijama implicitno definiše potreba centralizovanog finansiranja nevladinog sektora kroz konstituisanje jedinstvenog fonda koji podrazumijeva izmjenu Zakon o igrama na sreću, Zakona o zaštiti kulturnih dobara i Zakona o manjinskim pravima i slobodama. Budući da koncept centralizovanog finansiranja nije mogao zaživjeti zbog neusklađenosti gore navedenih zakona ministar je naveo da je Vlada predložila modifikaciju modela finansiranja nevladinih organizacija na način da se centralizovano definišu oblasti koje bi se finansirale a da pojedina resorna ministarstva budu odgovorna za one oblasti koje su najrodnije ili najbliže sektorima javnih politika za koje su nadležni. U odnosu na rad Komisije za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću, konstatovao je da je neophodno eliminisati uticaj konflikta interesa kao i da je potrebno uvođenje eksternih evaluatora koji bi pratili finansiranje plana i programa nevladinih organizacija ali i eksternih revizora koji bi bili zaduženi za sagledavanje pravilnog i namjenskog trošenja sredstava. Pozitivno je ocijenio održavanje ovog konsultativnog saslušanja kao i prisustvo predstavnika nevladinih organizacija, kako bi se pronašao model za prevazilaženje problema finansiranja, imajući u vidu objektivne materijalne

mogućnosti kao i zakonska rješenja. Naveo je da je nakon ostavke, Damira Rašketića izabran novi predsjednik Komisije za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću.

II U četvoročasovnoj raspravi koja se vodila u dva dijela, svi članovi Odbora bili su u prilici da iskažu svoje gledišta i stavove na temu primjene Zakona o nevladinim organizacijama u dijelu finansiranja.

S obzirom, da se 30. sjednica Odbora snimala fonografski, kao i da će u zapisniku sa sjednice biti navedene pojedinačne ocjene i stavovi, u ovom izvještaju navodi se suština preovlađujućih stavova i ocjena, koje se mogu rezimirati na slijedeći način:

- a) Finansiranje projekata NVO od strane organa državne uprave je nezadovoljavajuće, prvenstveno kao posljedica neprimjenjivanja Zakona o nevladinim organizacijama. Neophodno je da svi nadležni državni organi izvrše svoje obaveze kako bi se finansiranje nevladinih organizacija dovelo u zakonski okvir;
- b) U cilju stvaranja uslova za punu primjenu Zakona o nevladinim organizacijama potrebno je usaglasiti Zakon o igrama na sreću, Zakon o zaštiti kulturnih dobara i Zakon o manjinskim pravima i slobodama sa navedenim Zakonom u najkraćem roku, i na taj način prevazići koliziju koja prouzrokuje probleme sa kojima se suočava Komisija za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću u svom radu;
- c) Potrebno je da Ministarstvo finansija pripremi dva podzakonska akta Zakona o nevladinim organizacijama (Uredbu o utvrđivanju sastava, kriterijumima za izbor i postupak predlaganja članova Komisije za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama i Uredbu o bližim kriterijumima za ocjenu projekata i programa NVO u postupku raspodjele budžetskih sredstava za finansiranje tih projekata i programa) koje će donijeti Vlada, kako bi se do 2014. godine prevazišao problem finansiranja nevladinih organizacija.
- d) Komisija za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću djeluje na bazi Uredbe koja je izvedena iz Zakona o igrama na sreću, koji nije uskladjen sa Zakonom o nevladinim organizacijama. Njen rad obilježila je netransparentnost i nepoštovanje zakonskih procedura. Potrebno je jasno utvrditi kriterijume za ocjenu projekata i programa NVO i dosljedno ih primenjivati kao i riješiti problem postojanja konflikta interesa kroz uvođenje odgovarajućeg modela.
- e) Potrebno je ojačati kapacitete Komisije u smislu uvođenja nezavisnih evaluatora i eksternih revizora za ocjenjivanje projekata, i praćenje realizacije njihove uspješnosti;
- f) U cilju povećanja transparentnosti potrebno je da se godišnji izvještji i bilanci uspjeha nevladinih organizacija objavljuju na veb stranici nadležnog organa (Poreska uprava) za prijem finansijskih izvještaja;
- g) Finansiranje nevladinih organizacija iz budžeta lokalnih samouprava kao i iz inostranih izvora nije regulisano na cjelovit i sistemski način u postojećim zakonima. U cilju unapređenja procesa i načina raspodjele sredstava na lokalnom nivou potrebno je u normativnom dijelu definisati osnovne kriterijume i postupak praćenja sredstava.
- h) Postoji potreba za aktivnim učesćem NVO sektora u sprovođenju javnih politika i nevladin sektor treba posmatrati kao sektor za podršku rada Vlade.
- i) Potrebno je utvrditi razloge zbog kojih je došlo do nepravilnosti u finansiranju nevladinog sektora i radu Komisije za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću, s obzirom da su odluke Komisije za 2011. i 2012. godinu osporene pred Upravnim sudom, kao i da nadležni državni organi sprovedu postupke, kako bi se utvrdilo da li je u postupku donošenja odluka

bilo nezakonitosti. Potrebno je izvršiti reviziju projekata koji su podržani kroz navedene odluke, kako bi se i na taj način utvrdila svrsishodnost dodijeljenih sredstava.

Odbor će se o Predlogu ocjena i stavova izjasniti na jednoj od narednih sjednica.

PREDSJEDNIK ODBORA
mr Aleksandar Damjanović