

---

# ФИНАНСИРАЊЕ ЦИВИЛНОГ СЕКТОРА У ЦРНОЈ ГОРИ: КАКО ДО ОДРЖИВОГ РЈЕШЕЊА

---

УДК 336.6:061.2(497.16)

Оригинални научни рад

Ивана Вујовић\*, Златко Вујовић\*\*

---

С а ж е т а к :

---

Чланак се бави развојем невладиних организација у Црној Гори и питањем њихове финансијске одрживости. На таласу демократске транзиције и консолидације у Црној Гори, дошло је до оснивања бројних невладиних организација. У почетку, ријеч је била о начину окупљања противника тадашњег црногорског режима, који се нијесу определили за партијски опозициони аранжман, док су најзначајније НВО ипак настале касније са циљем демократизације друштва, заштите људских права, успостављања владавине права, борбе против корупције, заштите животне средине. У свом развоју, у периоду савремене Црне Горе, невладин сектор је прошао кроз више фаза да би од 2012. ушао у фазу стагнације у којој се и даље налази. Сама стагнација је подстакнута лошим односом са државним органима, владајућим ДПС-ом, антизападним опозиционим партијама, те ограниченим могућностима прикупљања средстава. Средства која држава издваја за дјеловање невладиног сектора, иако недовољна, нијесу безначајна. Проблем је у лошој политици планирања те процесу расподеле који је често праћен тврдњама о злоупотребама. Изостанак стратешког приступа, високи степен политизације, клијентелизма у њиховој расподјели, минимализује утицај државних средстава на промјене у друштву. Стога у чланку се предлаже нова политика расподеле средстава невладиним организацијама у Црној Гори којом би се значајно унаприједио институционални и стратешки оквир употребе

---

\* ЦеМИ, Подгорица

\*\* ЦеМИ, Подгорица

и расподјеле државних средстава невладиним организацијама у Црној Гори.

**Кључне ријечи:** невладине организације, Црна Гора, финансирање, донације

## Увод

Зачеци модерног цивилног друштва вежу се за период почетка демократске транзиције у Црној Гори, али су одређени облици организованог активизма група грађана постојали још прије него је Црна Гора била призната као независна држава (1878). Посебно је то било изражено у дјеловима Црне Горе, који су у XIX вијеку под Венецијанском Републиком. Братовштина которских помораца (Которске морнарице) је прво забиљежено филантропско друштво, чији је статут усвојен 1463. године, а које је регистровано у Венецији 1491. године. Када је ријеч о континенталном дијелу Црне Горе, култура давања није била развијена, услед веома високог степена сиромаштва. Постепено, стасавао је и слој имућних људи, али они нијесу осјећали потребу да помажу, макар не на системски начин. Изузетак су представљали краљ Никола и његова жена краљица Милена која је била покровитељ Црвеног крста Црне Горе.<sup>1)</sup>

У периоду једностраначја „правно уређење слободе удруживања у бившој Југославији је све до 70-тих година XX стољећа рјешавано на разини федерације, па је у свим републикама важио исти федерални закон”.<sup>2)</sup> Тадашњи правни систем је препознавао двије форме цивилних организација што је било уређено републичким законодавствима: невладина удружења и друштвене организације. У грађанском дјеловању доминирале су друштвене организације као рецимо Ферилални савез или Савез извиђача, које су уживале снажну подршку државе.

1 Драгутин Паповић, „Примјери филантропије у Црној Гори до краја XX вијека“, ФАКТ, Подгорица, 2009, стр. 22.

2 Gojko Bežovan, Mladen Ivanović, „Razvoj civilnog društva u Hrvatskoj”, *UNDP u Hrvatskoj*, Zagreb, 2006, стр. 12.

### *Развој невладиног сектора у савременој Црној Гори*

Користићемо се подјелом на пет фаза развоја цивилног сектора у периоду након увођења вишестраначја у Црној Гори.<sup>3)</sup> Како у посматраном временском раздобљу није мијењана власт на државном нивоу, за основни фактор дефинисања поменутих фаза развоја узет је однос државе према невладиним организацијама. Овај однос је истовремено показатељ става који држава заузима према вриједностима које заступају кључне невладине организације, као што су људска права и слободе, владавина права, борба против корупције.

#### *Фаза иницијализације (1989 – 1996)*

Фазом иницијализације означава се процес почетног формирања сектора. Увођењем вишестраначког система створени су услови за слободно формално удруживање грађана, што није био случај у претходном периоду. На овај начин настала су бројна удружења, која су обиљежила тадашњи развој и рад цивилног друштва, али и политичко дјеловање као што су: Удружење за унапређивање демократских процеса, Удружење за југословенску демократску иницијативу, Демократска алтернатива.<sup>4)</sup> Нека новооснована удружења су окупила дисиденте које је прогањала ондашња црногорска власт, тада у савезништву са Милошевићем. Доминантан дио њих се бавио заштитом црногорског идентитета (Матица Црногорска, ПЕН центар...), што је било од значаја усљед снажног великосрпског националистичког налета присталица Слободана Милошевића. Исти формат су користили и српски националисти. Прве модерне невладине организације које су настале у овом периоду су ЦЕДЕМ (1995), Јувентас (1996), АНИМА (1996), ЗИД (1996).

---

3 Zlatko Vujović, "Civil Society in Central and Eastern Europe: Taking stock and looking ahead Country Report: Montenegro" (у процесу објављивања), *Erste Foundation*, Wien, 2016.

4 Златко Вујовић, Оливера Комар, Данијела Бошковић, „Статус и финансирање политичких партија“, ЦеМИ, Подгорица, 2005, стр. 27.

### *Фаза либерализације (1997 – 2000)*

Овај период је обиљежила промјена у односима званичне Подгорице и званичног Београда, што је олакшало рад страним донаторима, јер више нијесу доживљавани као непријатељи, већ као подршка развоју државе. Стога је овај период обиљежен интензивнијим присуством и радом иностраних фондација као што је Сорош фондација. Невладин сектор је постепено растао, настајале су организације са циљем заштите права специфичних група: ЦА-ЗАС (1998), СОС телефони за жене и дјецу жртве насиља (1998). Основна одредница сектора у овом периоду био је антимилошевићевски карактер.

### *Фаза експанзије (2000 – 2006)*

Након Милошевићевог пада, дошло је до експанзије невладиних организација услед повећања броја доступних фондова. Настале су прве невладине организације које су се бавиле јачањем ресурса невладиних организација ЦРНВО (1999), МАНС (2000), праћењем избора ЦеМИ (2000), ЦДТ (2000), а након тога и осталим аспектима владавине права: ЦГО (2002), Европски покрет у Црној Гори (2000), Удружење младих са хендикепом Црне Горе (2001), као и организације за заштиту животне средине Green Home (2000)... У овом периоду цивилни сектор је наилазио на отвореност Владе и државних институција, односно на спремност на сарадњу. Отвореност за сарадњу је највише била изражена у периоду непосредно пред референдум, као и у периоду када је опозиција бојкотовала рад парламента (2004). Тада су главни актери креирања јавних политика били Влада – НВО, услед тога што је највећи дио опозиције бојкотовао овај процес.

### *Фаза консолидације (2006 – 2012)*

Ову фазу карактерише већа апсорпција ЕУ фондова од стране црногорских НВОа, што је узроковано отварањем Делегације Европске уније у Црној Гори. Овај период карактерише јачање организацијских ресурса кључних невладиних организација, али и већа транспарентност у њиховом раду. Поред традиционалних питања из области владавине права и борбе против корупције, отвара

се питање поштовања права ЛГБТ особа (Јувентас, 2009), а настају и прве ЛГБТ организације ЛГБТ Форум Прогрес (2010), Queer Montenegro (2012). Оснажен цивилни сектор блиско сарађује са представницима ЕУ, што је последица чињенице да је препознат као кључни акцелератор не само брзине већ и квалитета структурних реформи које се спроводе у процесу европских интеграција. Овај период одликује снажан сукоб кључних НВО са владајућим структурама неспремним да се снажније почну обрачунавати са случајевима корупције. Владајући ДПС преко медија под својом контролом оштро реагује на критике које долазе из НВО сектора.

### *Фаза стагнације (2012 – 2016)*

Период стагнације је обиљежила атмосфера континуираног обрачуна владајућег ДПС-а са кључним организацијама цивилног друштва. Ово је посебно дошло до изражаја у извјештавању медија са централама у Србији као што су београдски таблоид Информер и ТВ Пинк. Оно што је додатна карактеристика овог периода јесу све учесталији напади на лидере НВО-а из редова антизападне опозиције (ДФ) тако да се дио цивилног сектора налази под континуираним ударима два најјача политичка субјекта. Са једне стране владајући ДПС покушава да ослаби кључне критичаре, а са друге стране опозициони проруски ДФ покушава да дисциплинује и цензурише наступе лидера НВО сектора који критикује неке потезе опозиције. Паралелно са тим Црна Гора се суочава са снажном политичком кризом изазваном непризнавањем резултата предсједничких избора 2013. године те од стране опозиције оспорених парламентарних избора одржаних 2016.

## Анализа стања невладиног сектора у Црној Гори

### *Правни оквир*

Оснивање и дјеловање невладиних организација је први пут уредио Закон о невладиним организацијама из 1999. године. Важећи закон је усвојен 2011. а ступио је на снагу 2012. године. Закон разликује двије организационе форме невладиних организација: (1) невладино удружење – организације са чланством и (2) не-

владина фондација – организација без чланства. Црногорски закон дозвољава дјеловање невладиних организација које су регистроване у другој држави. Закон даље каже да се „не примјењује се на политичке партије, синдикалне организације, спортске организације, пословна удружења, организације и фондације чији је оснивач држава, као и на друге облике удруживања, који се оснивају посебним законом или на основу посебног закона, осим на питања која нијесу уређена тим посебним законима“.<sup>5)</sup> Рад Црвеног крста, синдиката, вјерских организација, савјета родитеља, школских и студентских парламената, спортских друштава је дефинисан посебним законима. Закон о невладиним организацијама се стога, између осталих, односи и на културне, омладинске, организације које пружају социјалне услуге, удружења особа са инвалидитетом, удружења пацијената, удружења потрошача, струковне организације, а може се односити и на социјална предузећа ако су регистрована као НВО-и. НВО-и су у закону дефинисане као „добровољне непрофитне организације“ које остварују одређени општи циљ и интерес. НВО-и, под одређеним органичењима имају могућност обављања привредне дјелатности или оснивања компанија, али са циљем подршке остваривању циља због кога су настале и уз задржавање принципа непрофитности.<sup>6)</sup>

Закон о НВО-има дефинише и 21 приоритетну тему<sup>7)</sup> од јавног интереса за које се у годишњем буџету Црне Горе обезбје-

5    Закон о невладиним организацијама, 1999, чл.5.

6    Невладина организација може непосредно обављати привредну дјелатност утврђену статутом а ко се за обављање те дјелатности упише у регистар привредних субјеката. Уколико приход од привредне дјелатности у текућој години прелази износ од 4.000 еура, неволдина организација не може непосредно обављати привредну дјелатност до краја текуће године. Изузетно од става 2 овог члана, неволдина организација може наставити да обавља привредну дјелатност до краја текуће године под условом да приход од те дјелатности у текућој години не пређе 20% укупног годишњег прихода у претходној календарској години. Добит остварена обављањем привредне дјелатности мора се употријебити на територији Црне Горе за остваривање циљева ради којих је неволдина организација основана. Невладина организација обавља привредну дјелатност сагласно посебним прописима којима се уређују услови за обављање те врсте дјелатности. Приход који неволдина организација оствари преко износа из ст. 2 и 3 овог члана уплаћује се у буџет Црне Горе”, Закон о невладиним организацијама, *Службени лист Црне Горе*, бр. 39/2011, члан 29.ж)

7    „Социјална и здравствена заштита, смањење сиромаштва, заштита лица са инвалидитетом, друштвена брига о дјец и младима, помоћ старијим лицима, заштита и промовисање људских и мањинских права, владавина права, развој цивилног друштва и волонтеризма, евроатлантске и европске интеграције Црне Горе, институционално и ванинституционално образовање, наука,

ђују средства за пројекте и програме које реализују невладине организације. Закон предвиђа двије врсте подршке невладиним организацијама. Подршку за конкретне акције кроз форму подршке пројекту у трајању до 1 године, те институционалну подршку раду организације кроз форму подршке програму у трајању до 3 године. Програм представља дугорочни план развоја организације и спровођења активности у некој од приоритетних области.

И поред више иницијатива које су поднијеле невладине организације, Влада није дефинисала износ издатака из буџета за НВО-е.<sup>8)</sup> Влада никада није примијенила Закон о невладиним организацијама у дијелу финансирања програма.<sup>9)</sup>

У институционалном смислу, финансирање и развој НВО уређују: 1) Министарство финансија путем Комисије за расподјелу дијела прихода од игара на срећу, 2) Комисија за расподјелу средстава НВО Скупштине Црне Горе, 3) Фонд за заштиту и остваривање мањинских права Црне Горе, 4) Канцеларија за сарадњу са невладиним организацијама, 5) Савјет за сарадњу Владе Црне Горе и невладиних организација.

### *Облици дјеловања невладиног сектора*

У Црној Гори дјелује велик број невладиних организација. Према подацима из маја 2016. године у Црној Гори је било регистровано 3 940 невладиних организација. Од тога броја 3 811 представљају невадина удружења – организације са чланством, а 129 невладине фондације – организације без чланства. Према подацима из Регистра невладиних организација, које представља TACSO<sup>10)</sup> највећи број невладиних организација је активан у следећим областима: 1) култура (656), 2) развој цивилног друштва и волонтеризма (267), 3) заштита људских права и слобода (267), 4) заштита животне средине (254), 5) умјетност (240), 6) социјална и

умјетност, култура, техничка култура, заштита животне средине, пољопривреда и рурални развој, одрживи развој, заштита потрошача, родна равноправност, борба против корупције и организованог криминала, борба против болести зависности, као и друге области од јавног интереса утврђене посебним законом”, Закон о невладиним организацијама, *Службени лист Црне Горе*, бр. 39/2011, члан 32.

8 “Црна Гора – Извјештај о анализи потреба”, Подгорица, *TACSO канцеларија*, 2016, стр. 10.

9 Исто.

10 Исто, стр. 39.

здравствена заштита (239), 7) институционално и ванинституционално образовање (233), 8) пољопривреда и рурални развој (221). Према подацима ТАССО организације, највећи број НВО-а има сједиште у двије највеће централне општине, 1.522 у Подгорици, 363 у Никшићу. Потом слиједи Бар из јужне регије у ком је регистровано 253 НВО-а и Бијело Поље из сјеверне регије са 199 регистрованих НВО-а.<sup>11)</sup>

Црна Гора је земља са највећим бројем невладиних организација по глави становника у региону, гдје на сваких 188 грађана има један НВО.<sup>12)</sup>

### *Повјерење јавности у невладине организације*

Према налазима истраживања јавног мњења, невладине организације у Црној Гори уживају значајну повјерење опште популације. Два независна истраживања су у току 2016. године дошла до сличних података о проценту грађана који имају повјерење у НВО-е. Тако је ЦеМИ у марту мјесецу измјерио да 49%<sup>13)</sup> грађана има повјерење у невладине организације, док ИПСОС у априлу дошао до податка од 47%.<sup>14)</sup> Поређења ради, политичке партије уживају повјерење 33% испитаника те се налазе посљедње на лествици.<sup>15)</sup>

### *Финансирање невладиних организација*

Поуздана статистика о финансирању невладиних организација у Црној Гори не постоји. Можемо се послужити извјештајем ТАССО који садржи податке колико се средстава издваја из државних извора за финансирање невладиних организација. Кључни јавни извори финансирања НВО су: 1) Комисија за расподијелу дијела прихода од игара на срећу Министарства финансија, 2) Комисија за расподјелу средстава НВО Скупштине Црне Горе, 3) Фонд за за-

11 „Црна Гора – Извјештај о анализи потреба”, ор. cit, стр. 39.

12 Velat Dubravka, „Report on the economic value of the non-profit sector in the countries of the Western Balkans and Turkey“, Balkan Civil Society Development Network, Скопје, 2015.

13 Јавно мњење у Црној Гори., Подгорица, ЦеМИ, март 2016

14 „Црна Гора – Извјештај о анализи потреба”, ор. cit, стр. 35.

15 Јавно мњење у Црној Гори, ор. ci

штиту и остваривање мањинских права, 4) органи државне управе и 5) локална самоуправа. Према овом извору „укупна издвајања за НВО из државног буџета умањена су са четири милиона еура у 2010. године на 1,7 милиона у 2013. години. Посматрано у проценту од текућег буџета Црне Горе, ово смањење је забрињавајуће смањено са 0,73 у 2010. години на 0,24 процента у 2013. години”.<sup>16)</sup> Према анализи ЦРНВО-а држава значајно умањује износ који мора издвојити за рад невладиних организација тако да “средства која су по овом законском основу издвојена и планирана буџетом током периода 2008-2015, мања су од средстава која су морала бити издвојена на основу Закона о играма на срећу за приближно 8 милиона еура”.<sup>17)</sup> Индикативан је податак да скупштинска Комисија за распојелу средстава НВО и поред тога што је имала обезбијеђена средства, није, у посљедњих пет година распојелила та средства, која су у том период износила укупно 740 000 ЕУР. Распојеле државних средстава су под снажним политичким утицајем, те често су предмет оспоравања. Посебну забринутост изазива ситуација у Фонду за заштиту и остваривање мањинских права.<sup>18)</sup>

Издвојили смо неколико типова организација код којих је питање финансирања раније или у овом тренутку специфично третирано, или које захтијевају специфичан третман.

Културне организације су се 2012. године нашле у посебно изазовном положају. Наиме, како је Закон о невладиним организацијама који је ступио тад на снагу тумачен на начин да предвиђа централизовано финансирање невладиних организација, дошло је до измјене и члана 71. Закона о култури, који изричито забрањује НВО да учествују на позивима за приједлоге пројеката које расписује Министарство културе.<sup>19)</sup> Члан 71. Закона о култури је промијењен без јавне расправе.<sup>20)</sup> НВО-и су упутили неколико иниција-

16 „Црна Гора – Извјештај о анализи потреба”, *op. cit.*, стр. 16.

17 Исто, стр. 17.

18 Рад фонда низ година је критикован од стране НВО, Државне ревизорске институције али и Европске комисије која у извјештају о напретку Црне Горе 2013. истиче да Фонд за мањине наставља да функционише са примјетним неправилностима, посебно када се ради о распојели средстава и имплементацији пројеката”. Исто, стр. 20.

19 Закон о култури, Службени лист Црне Горе, бр. 49/2008, 16/2011 - одлука УС, 40/2011 - др. закон и 38/2012.

20 Zlatko Vujović, “Civil Society in Central and Eastern Europe: Taking stock and looking ahead Country Report: Montenegro” (у процесу објављивања), Erste Foundation, Wien, 2016.

тива прије и након промјене Закона о култури у циљу спречавања или измјене те одлуке (група интелектуалаца, 2011; Коалиција „Сарадњом до циљева”, 2016; Expeditio, 2016). Организације цивилног друштва из области културе могу конкурисати за средства којим управља Комисија за расподјелу прихода од игара на срећу, од којих је само 12% усмјерено на пројекте у области „Култура и техничка културе” (око 222.000 еура у 2013.). Ограничена средства могу бити издвојена за НВО-е од стране локалних власти, ако су локалне самоуправе дефинисале области култура и умјетности међу приоритетним код расподјеле средстава НВО-има.

Закон о младима из 2016. године, дефинише и препознаје рад омладинских организација, организација за младе, омладинских клубова, омладинских центара, савјета младих, неформалне групе младих, инфо пунктова, студентских парламената.<sup>21)</sup> Омладинске организације и организације за младе су дефиниране као невладине организације. У припреми су подзаконски акти којим ће се уредити расподјела средстава из посебног фонда намијењеног овим НВО-има, првенствено у циљу реализације активности предвиђених Стратегијом за младе 2017-2021. Комисија за расподјелу прихода од игара на срећу има дефинисану подкатегорију „Ванинституционално образовање и васпитање дјецe и омладине“.

Организације које пружају сервисе социјалне заштите се у овом моменту налазе у транзиционом периоду. Наиме, Закон о социјалној и дјечјој заштити је увео принцип „плурализма услуга и пружалаца услуга социјалне и дјечје заштите које обављају и организације цивилног друштва и друга правна и физичка лица, под условима и на начин прописаним законом“.<sup>22)</sup> Финансирање из јавних фондова НВО-а које пружају социјалне услуге је условљено доношењем низа подзаконских аката који се односе како на лиценцирање услуга, тако и утврђивање критеријума за финансирање услуга. Комисија за расподјелу прихода од игара на срећу има дефинисану подкатегорију „Социјална заштита и хуманитарне дјелатности“.

Удружења особа са инвалидитетом су доживјеле транзицију у смислу финансирања. Нека удружења, као што је Савез Слџепих су до 2000. године имали статус Удружења грађана и финан-

21 Закон о младима, Службени лист Црне Горе, бр. 42/2016

22 Закон о социјалној и дјечјој заштити, Службени лист Црне Горе, бр. 27/2013, 1/2015, 42/2015, 47/2015, 56/2016 и 66/2016

сирали су се из државног буџета, након чега су измјенама закона постали невладина организација чије финансирање више није гарантовано.<sup>23)</sup> Успостављање Фонда за професионалну рехабилитацију и запошљавање лица с инвалидитетом пратило је незаконито трошење средстава и онемогућавање заинтересованих страна да конкуришу за средства овог фонда. Тек од 2015. Фонд функционише, али и даље са недовољним капацитетима, и са упитном транспарентношћу у раду. Комисија за расподјелу прихода од игара на срећу има дефинисану подкатогију „Задовољење потреба лица са инвалидитетом“.

Удружења пацијената се углавном сусрећу са недостатком могућности финансирања и стога са ниским капацитетима и донетима рада.

Удружења потрошача су од 2015. добили прилику да се финансирају од стране Владе, кроз дефинисање Уредбе о условима за уступање и обављање послова утврђених Националним програмом заштите потрошача и ближим критеријумима, начину и поступку финансирања организација потрошача,<sup>24)</sup> али тај процес још увијек није започео.

Струковна удружења немају уједначен третман. Док су нека финансирана од стране државе, као што је Љекарска комора, друга се махом финансирају кроз чланарине и пројектно, као нпр Унија послодаваца.

Удружења која се баве заштитом мањинских народа или других мањинских националних заједница и њихових припадника могу конкурисати за додјелу средстава од стране Фонда за заштиту и остваривање мањинских права Црне Горе, чију расподјелу прате контроверзе.

Социјална предузећа иако *de facto* постоје, нису уређена посебним законом.<sup>25)</sup> И поред више иницијатива није донешена најављивана Стратегија за развој социјалних предузећа у Црној Гори. Последице правне неуређености су и нерегистрован рад и веома

23 Web презентација Савеза слијепих Црне Горе - <http://www.ss-cg.org/index.php/o-nama-2>, приступљено: 27.12.2016.

24 Уредба о условима за уступање и обављање послова утврђених Националним програмом заштите потрошача и ближим критеријумима, начину и поступку финансирања организација потрошача Службени лист ЦГ, бр. 40/2015

25 Бошко Ненезић, Милена Калезић, *Студија о социјалном предузетништву у Црној Гори*, Подгорица, Јувентас, 2016, стр. 2.

ограничен раст социјалних предузећа који углавном раде под окриљем НВО-а и имају лимитиран утицај на њихову одрживост.

Организације које за циљ имају заштиту људских права, јачање демократије и владавине права, те заштиту животне средине најмање се ослањају на јавне изворе финансирања и на њих значајно утиче став Владе о НВО сектору.

### *Правни и порески подстицаји за финансирање невладиних организација*

TACSO у својој анализи у извјештају из 2016. Године наводи могућност пореских подстицаја тако да „Правна и физичка лица могу умањити до 3,5 процента укупни (неопорезовани) приход ради издатака за здравствене, образовне, научне, вјерске, културне, спортске и хуманитарне сврхе, и за заштиту животне средине”.<sup>26)</sup> Међутим, код ове одредбе постоји проблем са дефиницијом области од јавног интереса, тако да TACSO истиче да дефиниција која се користи у овим прописима „није у сагласности са знатно широм листом области од јавног интереса у којем дјелују НВО која је регулисана Законом о НВО, и која није ограничена. Разлика између пореских и статусних прописа доводи до ситуације у којој постоје двије јавне политике када је ријеч о областима од јавног интереса у којима дјелују НВО, зависно од тога да ли се НВО директно финансирају од стране државе, или путем пореских олакшица”.<sup>27)</sup>

### *Страни донатори*

Навладине организације у Црној Гори су готово у потпуности у зависности од страних донатора, а посебно од фондова које нуди ЕУ. ЕУ, са различитим програмима учествује у финансирању невладиних организација: IPA Civil Society Facility, EIDHR, Regional Civil Society Facility (RCSF), Framework Partnership Agreement, IPA Cross Border Cooperation (CBC), Erasmus+, Европа за грађане, EuroMed i Adriatic. Неки од наведених програма дају могућност и другим субјектима да конкуришу у оквиру побројаних програма. Остали међународни донатори су у повлачењу, тако да је тренутно од скандинавских донатора једино Норвешка амбасада (из Београ-

26 „Црна Гора – Извјештај о анализи потреба”, ор. cit, стр. 12

27 „Црна Гора – Извјештај о анализи потреба”, ор. cit, стр. 16. ...

да) има отворене конкурсе за НВО-е из Црне Горе. Од амбасада страних земаља са сједиштем ван Црне Горе издваја се Холандска амбасада (из Београда) која је веома активна, посебно подржавајући пројекте који покривају теме из приступних преговора у оквиру поглавља 23 и 24, док са мањим средствима невладине организације у Црној Гори подржава и Канадска амбасада. Амбасаде са сједиштем у Подгорици располажу са веома лимитираним фондовима. Од њих само три се издвајају: америчка, британска и њемачка амбасада. Постоје и независне фондације који су са мањим средствима годинама присутне у Црној Гори, а које немају нужно своје сједиште или регистрацију у земљи.

### *Економска вриједност цивилног сектора – финансијски показатељи*

Црна Гора не располаже адекватним статистичким подацима да би се у потпуности могао сагледати финансијски ефекат дјеловања невладиних организација. Од 3.940 НВО које су регистроване у Црној Гори (мај 2016), финансијски годишњи извјештај за фискалну 2013. годину Пореској управи поднијело је свега 1050 НВО.<sup>28)</sup> Како је достављен извјештај Пореској управи услов да би организација могла конкурисати за већину фондова, И онда када је укупан биланс успјеха 0 ЕУРа, закључујемо да је у 2013. години било активно највише око 1000 организација.

Увид у финансирање НВО-а даје неколико тематских извјештаја и истраживања. Прије свега се издваја Извјештај у економској вриједности непрофитног сектора Западног Балкана и Турске<sup>29)</sup> из 2014. који даје потврду за претпоставку да се НВО-и доминантно финансирају кроз донације, те да 79,82% прихода долази из овог извора. Међутим, интересантан је и удио прихода од економских активности који се процијењују на 15,17%, док 5,01% долази из других извора.

Поменути Извјештај процијењује да су укупни приходи НВО-а у 2014. години износили око 20 милиона еура, односно око 0.6% ГДП-а Црне Горе, а да је било запослено 766 особа, односно

28 Исто

29 Velat Dubravka, „Report on the economic value of the non-profit sector in the countries of the Western Balkans and Turkey“, *Balkan Civil Society Development Network*, Скопје, 2015.

0,4% укупног броја запослених у Црној Гори. Уз претпоставку о 1050 активних НВО-а, долазимо до цифре од око 19 000 еура прихода по активном НВО-у.<sup>30)</sup> Од укупног профита, око 2,4, милиона еура је уплаћено за порезе и доприносе, што је за трећину више од 1.8. милиона еура који су 2014. Издвојени за НВО-е из државног буџета у 2014. години.<sup>31)</sup> Црногорска ТАССО канцеларија у свом нацрту извјештаја за 2016. упозорава да „треба узети у обзир да ово није потпун податак, будући да је добијен на основу података које је Пореска управа могла екстраковати из доступних докумената“.<sup>32)</sup> У Стратегији развоја невладиних организација у Црној Гори 2014-2016<sup>33)</sup> се наводи да „не постоје званични подаци који би пружили детаљне информације о финансијама НВО, али преглед информација које се тичу годишњег пословања које су предале 209 НВО у 2010. години показују да преко 70% НВО имају годишње приходе мање од 10.000,00 еура, док само њих 12,9% имају годишње приходе веће од 50.000,00 еура“.

### *Угрожена одрживост цивилног сектора у Црној Гори*

Кључни актери успостављања одрживости цивилног сектора у Црној Гори су Европска унија, Влада Црне Горе и локалне самоуправе, амбасаде страних земаља, домаће и стране фондације, привреда, филантропи и медији.

Један од најзначајнијих актера у развоју НВО сектора је тренутно Европска унија. Њена улога је вишеструка. Један од најзначајнијих извора финансирања су ЕУ фондови, док ЕУ има и велики утицај на креирање националних политика и утврђивање приоритета развоја земље. Неке амбасаде, попут америчке, британске, њемачке, холандске, канадске и норвешке такође имају утицај на креирање опште климе у земљи, док утврђивањем приоритета за финансирање цивилних иницијатива утичу и на правце развоја НВО-а. Утицај се може остваривати на линији НВО – амбасаде, укључујући Делегацију ЕУ, јер се организују редовне консултације.

30 Zlatko Vujović, “Civil Society in Central and Eastern Europe: Taking stock and looking ahead Country Report: Montenegro” (у процесу објављивања), *Erste Foundation*, Wien, 2016.

31 „Црна Гора – Извјештај о анализи потреба”, *op. cit.*, стр. 16

32 Исто.

33 Влада Црне Горе, Министарство унутрашњих послова, Стратегија развоја невладиних организација у Црној Гори 2014-2016.

УН агенције, које су имале раније значајнију улогу донатора, временом су се трансформисале првенствено у апсорбере фондова намијењених Црној Гори, узимајући улогу стручног консултанта и сличну улогу оној које имају НВО-и.

Утицај Владе и локалних самоуправа се мора означити значајним, иако он није увијек позитиван, што смо и нагласили разматрајући фазе развоја НВО-а. Владе на локалном и националном нивоу су често доживљавале НВО-е као своју опозицију, те су имали активности са циљем снижавања нивоа подршке, као финансијске, тако и политичке. Влада је та која доноси одлуку о начинима финансирања НВО-а, често кршећи законе и уредбе. Иако је добро уређен начин сарадње НВО-а и државе, и она иде, статистички гледано, узлазном путањом, још увијек се није усталила динамика сарадње. „Иако се по механизмима за сарадњу НВО-а и Владе Црна Гора издваја као добар примјер у пракси се често примат даје форми, а укидају се мултисекторска тијела која јачају на утицају. Такви примјери су Национална комисија за борбу против корупције и организованог криминала и Савјет за борбу против дискриминације”.<sup>34)</sup>

Поред сарадње на рјешавању конкретних проблема грађана, те финансирању из јавних фондова, Влада располаже и са могућношћу додјеле простора на коришћење НВО-има. Процедуре нијесу довољно јасно постављене, па се простори и земљиште додијељују без јавних позива и тендера.

Локалне самоуправе су кључне у креирању климе за рад мањих невладиних организација. Практика сарадње и подршке није уједначена, разликује се од општине до општине. Док се издвајају неки примјери добре сарадње између невладиних организација и локалне самоуправе, имамо и оних не тако добрих. Као примјер доста затегнутих односа, издваја се годинама Главни град Подгорица гдје локална самоуправа не исказује спремност за сарадњу са организација критички оријентисаним према раду општинских и државних органа. У изостанку јасних процедура, општински простори се дају на располагање на основу дискреционог права челника локалне самоуправе, а игнорише се иницијатива Коалиције НВО Сарадњом до циља да се ово питање на локалном и државном нивоу - системски уреди.

34 Zlatko Vujović, “Civil Society in Central and Eastern Europe: Taking stock and looking ahead Country Report: Montenegro” Erste Foundation, Wien, 2016.

Медији су или кључни савезници НВО сектора, или борци против сектора. НВО-и имају резервисана мјеста у Савјету Агенције за електронске медије и Савјету националног јавног сервиса Радио телевизија Црне Горе. Избор представника НВО-а је у случају оба савјета „током 2014-2016 био обиљежен процедуралним нерегуларностима од стране надлежног Административног одбора Парламента. Уопштено говорећи, процес селекције представника НВО у различита државна тијела, и поред, позитивних изузетака, морамо оцијенити компромитованим”.<sup>35)</sup>

Међу медијима који дјелују са циљем сузбијања опозиције тренутној власти, издвајају се дневни таблоид Информер и ТВ ПИНК М, који су водили и воде бруталну кампању против истакнутих лидера НВО сектора.

Домаће и стране фондације играју двојаку улогу – поспјешују развој мањих организација, неке имају мисију унапређења општих услова за развој НВО сектора, али се и јављају као конкуренти код додјеле средстава већим невадиним организацијама.

Друштвено одговорно пословање и филантропија су још у повоју. Иако расте број привредних друштава које дају подршку НВО-има средства која се расподјељују су у укупном износу још увијек скромна. Позитивно је то што се највећи број компанија које донирају новац НВО-има одлучује да додијелу грантова врши путем јавних позива и са унапријед утврђеним критеријума за одабир најбољих пројеката.

Кључни ризици одрживости невладиних организација у Црној Гори

Повлачење билатералних донатора - Црногорски невадинин сектор се доминантно ослања на стране донаторе. Некада су донаторском заједницом доминирали билатерални донатори. Већ дужи период очљив је тренд повлачења билатералних донатора. УСАИД је био један од најзначајнијих, а повукао се из Црне Горе 2013. године. Шведска амбасада већ дужи период не подржава пројекте црногорских невладиних организација, што не чине ни друге шведске организације које су некад имале активности у Црној Гори, а финансирале су се из шведског буџета као што су Олоф Палме и Шведски хелсиншки комитет. Иако су се норвешке организације повукле (Норвешка народна помоћ, Нансен дијалог центар) неколико посљедњих година примјетна је значајна анга-

35 Исто.

жованост Норвешке амбасаде у Београду. Након обнављања независности (2006), амбасаде које су отворене у Подгорици, не располажу значајним фондовима, што је додатно ослабило положај невладиних организација.

### *Злоупотребе у процедурама расподеле средстава из државних субјеката*

Као што је у раду већ објашњено расподела средстава из државних фондова је праћена злоупотребима. Држава незаконито умањује суме које припадају цивилном сектору од прихода добијених од игара на срећу. Такође, држава на нетранспарентан и недовољно систематичан начин расподељује средства. Када је ријеч о расподели државних средстава НВО-има у Водич ЕУ за подршку цивилном друштву у земљама проширења 2014-2020, који је израдила Европска комисија, препоручује се да „финансијска подршка владе треба да је доступна на транспарентан, одговоран, фер и недискриминаторски начин”. Као што је са једне стране поштовање ове препоруке велика шанса за одрживост НВО сектора, тако је и незаконито, нетранспарентно дискриминаторно располагање један од кључних ризика за одрживост цивилног сектора у Црној Гори.

Неразвијени административни капацитети невладиних организација - Пред невладиним организацијама се налазе бројни административни захтјеви када је ријеч о вођењу финансија и финансијском извјештавању. Обим обавеза је изузетно нарастао, а домаће НВО немају институционалне грантове, као ни сопствена средства налик онима које потичу из задужбина. Организације су превасходно пројектно оријентисане, што значи да изостаје сигурније финансирање људских ресурса на којима организације почивају. Посљедично флукуација запослених је изражена, што резултира мањком институционалне меморије. Адекватни људски ресурси кључних невладиних организација се могу обезбиједити искључиво кроз стабилно финансирање било да је ријеч о проширеној могућности добијања институционалне подршке, било кроз обезбјеђење сопствених средстава (assets) задужбинског типа, било кроз оснивање социјалних предузећа.

Недовољно стимулативан правни оквир за финансијску одрживост - У Црној Гори не постоји подстицајно окружење за финансијску одрживост. Овдје прије свега мислимо на: (1) подсти-

цајне фискалне мјере за оне правне субјекте који донирају у непрофитне сврхе, (2) подстицајне мјере за социјално предузетништво. Подстицајне мјере би значајно помогле развоју цивилног сектора, док њихово одсуство представља велики ризик за одживост невладиних организација.

Policy опције: Систем државних подстицаја за повећање одрживости невладиних организација

Међу ризицима за одрживост невладиног сектора издвојићемо и третирати питање државног субвенционирања. Из већ представљених података се може увидјети да средства из државног буџета представљају значајан ресурс у финансирању невладиних организација. Међутим, уочене су бројне неправилности у расподјели тих средстава. Процедуре су мањкаве, не постоји јасно планирање, као ни праћење имплементације пројеката. Расподјела средстава се више доживљава као политичка алокација ресурса, него рјешавање неког питања од јавног интереса.

Државна средства смо подијелити у 5 група: 1) Комисија за расподјелу дијела прихода од игара на Министарства финансија, 2) Комисија за расподјелу средстава НВО Скупштине Црне Горе, 3) Фонд за заштиту и остваривање мањинских права, 4) органи државне управе и 5) локална самоуправа. У овом дијелу чланка ћемо се бавити само расподјелом на државном нивоу. Не и расподјелом коју спроводе локалне самоуправе.

Оно што постаје јасно када је ријеч о ставовима већине невладиних организација јесте да је потребно да се створи ефикасан систем правичне расподјеле средстава за финансирање невладиних организација слиједећи потребе друштва као цјелине. Наравно, различити су ставови у начинима на који треба доћи до овог циља.

При изради ове студије идентификовали смо три могућа сценарија: (1) Централизација кроз стварање Националне фондације за подршку развоју цивилног друштва; (2) Пуна децентрализација; (3) status quo – дјелимична централизација.

У наредном дијелу текста ћемо представити кључне елементе ова три сценарија.

Централизација процеса расподјеле средстава НВО-има на државном нивоу кроз стварање Националне фондације за по-

дршку развоју цивилног друштва. Црној Гори недостаје државна институција која ће се бавити не само расподјелом средстава невладиним организацијама, већ стратешким планирањем развоја сектора, те максимализацијом учинака са расположивим средствима. На бази досадашњег искуства истраживања, али и рада у цивилном сектору сматрамо да би требало формирати Националну фондацију за подршку развоју цивилног друштва. Национална фондација би преузела ингеренције садашњих институција: 1) Комисија за расподјелу дијела прихода од игара на Министарство финансија, 2) Комисија за расподјелу средстава НВО Скупштине Црне Горе, 3) Фонд за заштиту и остваривање мањинских права, те (4) владине Канцеларије за сарадњу са невладиним организацијама. У постојећем институционалном оквиру наставио би да функционише Савјет за сарадњу између Владе и невладиног сектора. Задатак фондације би био да управља обједињеним средствима на националном нивоу, обезбиједи адекватно планирање употребе средстава на националном нивоу, те обезбиједи висок степен транспарентности и регуларности процеса. Стварањем професионалне институције, наспрам садашњег *ad hoc* тијела би се значајно унаприједило поштовање прописа, али и боља употреба средстава која стоје на располагање изворима на националном нивоу.

Пуна децентрализација процеса расподјеле средстава НВО-има на државном нивоу - Под овим сценаријем се предвиђа постојање бројних институција и државних органа, који самостално на бази приоритета за које сами процијене да су од значаја подржавају одређене програме од стране невладиних организација. Овакав систем је постојао у Црној Гори. Посљедица његове примјене је било располагање великим средствима, али неплански, у неуређеним процедурама. Овакав модел се доминантно злоупотребљавао. Поред намјенских институција, готово сва министарства, државни органи су имали фондове за подршку цивилном сектору, који су се користили у неуређеним процедурама, углавном на бази дискреционе одлуке високог државног функционера. Овакав модел је угрожавао независност у раду дијела невладиних организација.

Статус *quo* - дјелимична централизација процеса расподјеле средстава НВО-има на државном нивоу - Децентрализовани модел је напуштен, а умјесто њега је уведен модел дјелимичне централизације. Законом о невладиним организацијама удружењима која добијају донације од неког другог државног органа није дозво-

љено да користе средства Комисије за расподјелу дијела прихода од игара на срећу.<sup>36)</sup> Средства расподјељује мултисекторска комисија у чијим редовима су представници невладиних организација и државних органа. За рад ове комисије су везане бројне контроверзне одлуке. Комисија није успјела да се супростави политичким утицајима. Овај сценариј подразумијева останак у функцији постојећег система.

## Закључак

Црна Гора представља малу заједницу. У таквој малој заједници, нерационално је имати велики број институција посебно када су оне дисфункционалне. Два сценарија су, у неким облицима, била досад у употреби. Нажалост, њихови учинци су били прилично поражавајући. Децентрализовани систем је обиловао великим бројем кршења процедуре, којима је, истина, било теже ући у траг услед постојања сложеног децентрализованог система. Дјелимично централизовани је ишао логиком централизације, али је она била непотпуна, те није била заснована на професионализацији тијела које се баве расподјелом. Употреба оба система је резултирала угрожавањем степена повјерења које међу грађанима уживају невладине организације.

Стога сматрамо да је потребно законски регулисати формирање Националне фондације за развој цивилног сектора. Национална фондација би била формирана одлуком Владе Црне Горе. На овом месту дајемо препоруку како би могло да изгледа устројство тог тела. Националном фондацијом би управљао Управни одбор. Влада би именовала чланове Управног одбора на бази приједлога овлашћених предлагача. Управни одбор би имао 7 чланова, од чега три представника невладиног сектора, два представника опозиције и два представника владајуће партије/коалиције. Предсједник УО би био бираан већином укупног броја чланова. УО би бирао директора, усвајао стратешка документа. Директор би управљао администрацијом коју би чинили програмски службеници, од тога неки од њих би били интерни евалуатори оспособљени да евалуирају пројектне апликације мањег износа, као и да процјењују квалитет

36 “Невладина организација која је добила средства из буџета на други начин не може добити средства у складу са овим законом”, Закон о невладиним организацијама, Службени лист Црне Горе, бр. 39/2011, члан 35.

реализације одобрених пројеката. Расподјела средстава би се обављала на бази приједлога стручних евалуатора. Пројекти којима се траже износи преко 25 000 ЕУРА би били евалуирани од стране екстерних евалуатора, а пројекти којима се тражи мањи износ били би процијењени од стране интерних оцјењивача. Управни одбор би одлучивао искључиво на бази приједлога евалуатора. Национална фондација би давала двије различите врсте подршке: (1) оперативне грантове НВО-има који пружају услуге од националног интереса грађанима (мањински национални савјети, пружање услуга осјетљивим групама, заштита права потрошача, удружења пацијената...), и (2) акционе грантове који би представљали *ad hoc* пројекте у некој од приоритетних програмских области. Приоритети за финансирање би се одређивали на бази стратешких докумената које доноси држава и годишњих консултација са НВО-има, а курсеви би били тематски.

Стручне службе би вршиле контролу испуњености уговорених обавеза од стране невладиних организација, како финансијских тако и програмских. Сваки одобрени пројекат би био предмет контроле. Национална фондација би била задужена да припрема нацрте стратешких докумената које се односе на развој цивилног сектора, као и сарадњу између њега и Владе, односно локалних самоуправа. Национална фондација би такође припремала нацрте годишњих извјештаја о спровођењу Стратегије сарадње између Владе и невладиног сектора, које би разматрао Савјет за сарадњу између Владе и невладиног сектора, а усвајала Влада Црне Горе.

## Литература

Црна Гора – Извјештај о анализи потреба”, ТАЦСО канцеларија, Подгорица, 2016.

„Ставови грађана Црне Горе о невладиним организацијама“, ТАЦСО, ЦРНВО, Подгорица, 2012.

Бежован, Гојко, Ивановић Младен, “Развој цивилног друштва у Хрватској”, УНДП у Хрватској, Загреб, 2006.

Ненезић, Бошко, Калезић Милена, *Студија о социјалном предузетништву у Црној Гори*, Подгорица, Јувентас, 2016.

Паповић, Драгутин, „Примјери филантропије у Црној Гори до краја XX вијека“, ФАКТ, Подгорица, 2009.

Радоман, Драгана, *Мапирање услуга социјалне заштите у Црној Гори*, Институт алтернатива, Подгорица, 2013.

Velat, Dubravka, „Report on the economic value of the non-profit sector in the countries of the Western Balkans and Turkey“, *Balkan Civil Society Development Network*, Skopje, 2015.

Влада Црне Горе, Министарство унутрашњих послова, *Стратегија развоја невладиних организација у Црној Гори 2014-2016*.

Vujović, Zlatko, “Civil Society in Central and Eastern Europe: Taking stock and looking ahead Country Report: Montenegro” *Erste Foundation*, Wien, 2016.

Вујовић, Златко, Комар Оливера, Бошковић, Данијела „Статус и финансирање политичких партија“, ЦеМИ, Подгорица, 2005.

Закон о младима, *Службени лист Црне Горе*, бр. 42/2016

Закон о невладиним организацијама, *Службени лист Црне Горе*, бр. 39/2011.

Зековић, Биљана, „Примјењивост стандарда за пружање социјалних сервиса у организацијама цивилног друштва у Црној Гори (радна верзија)“, SOS Hotline for Women and Children Victims of Violence, Juventas Podgorica, 2016.

Ivana Vujovic, Zlatko Vujovic

## FINANCING OF CIVIL SOCIETY IN MONTENEGRO: HOW TO SUSTAINABLE SOLUTIONS

---

### Resume

The article deals with the development of NGOs in Montenegro and the issue of their financial sustainability. On the wave of democratic transition and consolidation in Montenegro, there has been a creation of numerous non-governmental organizations. In the beginning, it was about the way of gathering opponents of then Montenegrin regime, who have not opted for the opposition party arrangement, while the most important NGOs do arise later with the aim of democratization of society, protection of human rights, establishing the rule of law, fight against corruption, environmental protection. In its development, the period of modern Montenegro, the NGO sector has gone through several phases from 2012 to entered a phase of stagnation, which is still located. The stagnation is triggered by poor relations with state authorities, the ruling DPS, anti-Western opposition parties, and limited opportunities for fun-

draising. The funds that the state allocates for the operation of non-governmental sector, although insufficient, are not insignificant. The problem is poor planning policy and the process of the distribution that is often accompanied by allegations of abuses. The lack of a strategic approach, a high degree of politicization, clientelism in their distribution, minimizes the impact of government resources to changes in society. Therefore, the paper proposes a new policy of allocation of funds to NGOs in Montenegro that would significantly improve the institutional and strategic framework for the use and distribution of state funds to NGOs in Montenegro.

**Keywords:** non-governmental organizations, Montenegro, funding, donations

---

---

\* Овај рад је примљен 21. 10 2016. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 15. 11. 2016. године.