



ANALIZA PRAVNOG, INSTITUCIONALNOG I FISKALNOG OKVIRA ZA ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA U BIH

**Angažman organizacija civilnog društva u pružanju različitih usluga i
konkurisanju na državne ugovore**

Sarajevo, mart/ožujak 2014.



Izdavač:

**Centar za promociju civilnog društva
(CPCD)**

Adresa:

**Gradačaćka b.b.
70000 Sarajevo**

Telefoni:

**+387 33 644 810
+387 33 611 79+387 33 611 834**

e-mail:

info@cpcd.ba

Za izdavača

Aida Daguda, direktorica CPCD

Priredio:

Slaviša Prorok

Autorice:

Ranka Ninković-Papić, Tatjana Slijepčević i Dubravka Halepović



Sadržaj:

1. Izvršni sažetak.....	3
2. Angažman organizacija civilnog društva u pružanju različitih usluga i konkurisanju za državne ugovore.....	3
3. Finansiranje usluga OCD-a od strane države.....	6
4. Procedure za ugovaranje usluga i odabira pružalaca usluga.....	9
5. Sistem odgovornosti, monitoringa i evaluacije pružanja usluga.....	10
6. Zaključci i preporuke.....	11

Lista skraćenica:

BD – Brčko Distrikt
BiH – Bosna i Hercegovina
CPCD – Centar za promociju civilnog društva
EU – Evropska unija
F BiH – Federacija Bosne i Hercegovine
FSU u BiH – Fondacija za socijalno uključivanje u Bosni i Hercegovini
KM – konvertibilna marka
NVO – nevladina organizacija
OCD – organizacija civilnog društva
RS – Republika Srpska



Izvršni sažetak

Analiza „Angažman organizacija civilnog društva u pružanju različitih usluga i konkurisanju na državne ugovore“ daje pregled relevantne legislative u oblasti saradnje vlasti i organizacija civilnog društva u pružanju usluga, analizu prakse u realizaciji pružanja usluga od strane OCD-a, finansiranju usluga od strane države, transparentnosti postojećih procedura za finansiranje, te sistema monitoringa i evaluacije pružanja usluga od strane OCD-a. Za potrebe izrade analize korišteni su relevantni zakoni i podzakonski akti, kvantitativno i statistički obrađeno istraživanje „PISMO GLAVA - Izdvajanja vladinog sektora za nevladin sektor u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu“ u kome su od ukupno 309 vladinih institucija na svim nivoima BiH učestvovala 303 institucije putem odgovora u anketi (što predstavlja stopu odgovora od 98,1 %), te kvalitativno istraživanje u kome je putem učešća u intervjuima učestvovalo 16 predstavnika OCD-a iz oba entiteta, FBiH i RS-a. Na bazi kvalitativnog i kvantitativnog istraživanja i izrađene analize, date su preporuke za zakonodavne ili druge promjene koje je potrebno izvršiti u cilju povećanog i kvalitetnijeg učešća OCD-a u pružanju usluga finansiranih od strane države i konkurisanju na državne ugovore.

1. Angažman organizacija civilnog društva u pružanju različitih usluga i konkurisanju za državne ugovore

Na samom početku potrebno je ukratko objasniti strukturu civilnog društva u Bosni i Hercegovini, prije svega nevladinih organizacija (NVO) koje su prema broju i aktivnostima vjerovatno najznačajniji dio BiH civilnog društva. Prema posljednjoj metodološki relevantnoj analizi koja je provedena 2008. godine, broj NVO-a u BiH je 12.189. Zbog različitih nivoa registrovanja NVO-a, sasvim sigurno se pojavljuju dupliranja, a broj aktivnih NVO-a drastično je manji i ne prelazi 5.000. Osnovne oblasti djelovanja NVO-a uključuju: kulturu i rekreaciju, ekonomske i socijalne usluge, građanske usluge i zagovaranje. Ukupni broj udruženja koja su osnovana da bi radila samo u interesu svojih članova je 71,8% u poređenju sa udruženjima koja rade za opšti interes, koja učestvuju sa samo 28,2% u ukupnom broju udruženja.

Kada je riječ o pružanju usluga, OCD/NVO-i generalno pružaju različite usluge i to uglavnom marginaliziranim skupinama, mladima i ruralnoj zajednici. Većina pitanja kojima se bave OCD/NVO-i zapravo su odraz trenutnih trendova i zahtjeva Evropske unije i ne oslikavaju nužno istinske potrebe i prioritete lokalnog stanovništva. Veliki dio OCD/NVO-a se bavi provođenjem različitih istraživanja i analiza i distribuiraju svoje publikacije putem svojih internet stranica, ili stranica javnih institucija i informativnih centara.¹

¹ The 2012 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, available at http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/2012CSOSI_0.pdf



OCD/NVO-i i dalje nastavljaju da igraju važnu ulogu kada je u pitanju pružanje osnovnih socijalnih usluga kao što su javne kuhinje, kućna njega, neformalno obrazovanje i slično. Neke od organizacija su proširile svoje usluge i izvan svoje primarne zajednice. Uprkos ovome, vladin sektor je spor u prepoznavanju važnosti OCD/NVO-a kao pružalaca usluga i davanju pune podrške, bilo u vidu finansijskih sredstava ili certificiranja kojima bi se OCD/NVO-ima omogućilo da povećavaju kvalitet i kvantitet pružanja različitih usluga.

Kvalitativna analiza² pokazuje da određeni broj OCD/NVO-a učestvuje u pružanju usluga i da su to najvećim dijelom socijalne usluge. Pružanje usluga od strane OCD/NVO-a se najvećim dijelom bazira na principu supsidijarnosti, odnosno ukoliko državne institucije nemaju kapacitete ili resurse da provedu određene aktivnosti ili pruže usluge tada angažuju OCD/NVO-e ili neke druge aktere (privatni sektor) kojima dodjeljuju sredstva za provođenje datih aktivnosti ili usluga. Za razliku od prakse evropskih zemalja, ne postoje slučajevi da se pružanje jedne usluge velikim dijelom i potpunosti dodijeli OCD-ima kao povoljnijim, kvalitetnijim i fleksibilnijim pružaocima.³

Govoreći o zakonodavnom okviru, resorni zakoni za organizacije civilnog društva⁴ su odredili da se udruženja ili fondacije osnivaju radi unaprjeđenja i ostvarivanja nekog zajedničkog ili općeg interesa ili cilja, u skladu sa Ustavom ili zakonom ili ako nisu suprotni drugim zakonima, a čija svrha nije sticanje dobiti. Međutim, za nesrodne djelatnosti se propisuje djelovanje samo preko posebne pravne osobe, te u zavisnosti od vrste nesrodne djelatnosti, na djelovanje posebne pravne osobe će se primjenjivati odgovarajući zakon. Sindikati su posebni oblici udruženja koji se registriraju radi zaštite sindikalnih prava i sloboda, i mogu se registrirati na državnom ili entitetskom nivou. Djeluju u skladu sa Statutom, a mogu se udruživati i u Saveze. Pošto se sindikati bave zaštitom prava radnika, njihove aktivnosti su uokvirene entitetskim zakonima o radu i zaštiti na radu⁵, Opštim kolektivnim ugovorima⁶ i propisima o štrajku⁷. Entitetski zakoni o volontiranju⁸ doprinose boljem okruženju za pružanje usluga jer izjednačavaju volonterski staž sa stažom sa plaćenim radom (jednakost u statusu za osobe koje volontiraju).

² Kvalitativna analiza zasniva se na intervjuima koji su provedeni u cijeloj BiH sa predstavnicima civilnog društva za čije svrhe je kreiran polu-strukturirani upitnik koji je priložen kao Aneks 2 ovog izvještaja.

³ Primjer jedne NVO pokazuje da data NVO ima potpisane ugovore na nivou entiteta (FBiH i RS) na osnovu kojih je zakonski regulisano da vrši uslugu slanja bolesnih osoba na transplantaciju organa, koji je potpisala sa državom Francuskom, a za šta je dobila odobrenje nadležnih entitetskih ministarstava kao i potvrdu da se ovakve transplantacije ne rade u BiH.

⁴ Zakon o udruženjima i fondacijama BiH (Sl.glasnik 32/01, 42/03, 63/08, 76/11)

Zakon o udruženjima i fondacijama FBiH (Sl.novine FBiH 45/02)

Zakon o udruženjima i fondacijama RS (Sl.glasnik 52/01, 42/05)

⁵ Zakon o radu RS (Sl.glasnik RS 55/07) i Zakon o zaštiti na radu RS (Sl.glasnik RS 1/08)

Zakon o radu FBiH (Sl.novine FBiH 43/99, 32/00, 29/03) i Zakon o zaštiti na radu (Sl.list BiH 22/90)

⁶ Opšti kolektivni ugovor za RS (Sl.glasnik RS 40/10) i Opšti kolektivni ugovor za FBiH (Sl.novine FBiH 54/05, 62/08)

⁷ Zakon o štrajku (Sl.novine FBiH 14/00) i Zakon o štrajku RS (Sl.glasnik RS 111/08)

⁸ Zakon o volontiranju (Sl.glasnik RS 73/08) i Zakon o volontiranju (Sl.novine FBiH 110/12)



Zakon o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik BiH 5/04) je jedinstven zakon koji regulira sva pitanja osnivanja i rada vjerskih zajednica. U članu 10. ovog zakona su date široke ovlasti vjerskim zajednicama: da mogu osnivati preduzeća, ustanove i udruženja, kulturne, karitativne, zdravstvene i vaspitno-obrazovne ustanove različitog smjera, vrste i stupnja; u pravima su izjednačene sa ustanovama čiji su osnivači država ili drugi subjekti. Država može davati materijalnu podršku crkvama i vjerskim zajednicama po principu „jednakosti u tretmanu“ za očuvanje kulturne i istorijske baštine, zdravstvene djelatnosti, obrazovne, socijalne i karitativne usluge uz uvjet da se ove usluge pružaju bez diskriminacije.

U oblasti obrazovanja, na nivou države postoji Okvirni zakon o predškolskom obrazovanju (Sl.glasnik BiH 88/07), Osnovni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u Bosni i Hercegovini (Sl.glasnik BiH 18/03) i Okvirni zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini (Sl.glasnik BiH 59/07). Sva tri okvirna zakona dozvoljavaju obrazovanje u javnim obrazovnim institucijama (osnivaju ih nadležni organi vlasti) ili privatnim obrazovnim ustanovama u skladu sa standardima i propisima iz oblasti obrazovanja i pod jednakim uvjetima.

Što se tiče pravnog okvira za usluge iz oblasti socijalne zaštite, resorni zakoni su entitetski⁹ a u FBiH i kantonalni zakoni. Federalni zakon je u članu 4. dozvolio da djelatnost socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom mogu obavljati, pored ustanova socijalne zaštite i humanitarne organizacije, udruge građana, vjerske zajednice i organizacije koje osnivaju fizičke ili pravne osobe (domaće i strane). U zakonu Republike Srpske se obaveze iz oblasti socijalne zaštite raspodjeljuju između entitetskog nivoa vlasti i jedinica lokalne samouprave (opštine), a za status ustanove se moraju ispuniti zakonski uvjeti nakon čega se vrši upis u Registar ustanova socijalne zaštite. Uvjeti za davanje ovih socijalnih usluga i procedure se donose podzakonskim aktima (pravilnici, odluke, uputstva). Zbog ostvarenja principa „jednakih mogućnosti“ u cilju smanjenja socijalnog isključivanja, doneseni su entitetski zakoni o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju osoba sa invaliditetom¹⁰.

Zdravstvene usluge su regulirane entitetskim zakonima o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju i omogućavaju osnivanje javnih i privatnih zdravstvenih ustanova, sa jasno utvrđenim uslovima osnivanja. Podzakonskim aktima se obezbjeđuju zahtjevi u pogledu procedura ili uslova za određene vrste zdravstvenih usluga (npr. tehnički uslovi za prostor, opremu, zapošljavanje drugog osoblja i slično.)

⁹ Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom (Sl.novine FBiH 36/99,54/04,39/06, 14/09)

Zakon o socijalnoj zaštiti RS (Sl.glasnik RS br.37/12)

Zakon o dječijoj zaštiti RS (Sl.glasnik RS 4/02, 17/08, 1/09)

¹⁰ Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju lica sa invaliditetom (Sl.novine FBiH 2/10)

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju invalida (Sl.glasnik RS 59/09-prečišćeni tekst)



Oblast medija podliježe Zakonu o komunikacijama BiH (Sl.glasnik BiH 31/03,75/06,32/10). Komunikacije podrazumijevaju radio, emitiranje (uključujući kablovsko), usluge i sredstva u vezi sa njima. Zakonom su utvrđene nadležnosti Vijeća ministara i Regulatorne agencije za komunikacije (RAK). RAK donosi podzakonske akte u vidu Pravila, Kodeksa, Odluka i vodi jedinstveni registar korisnika dozvola u sektoru komunikacija. Na javne servise se ne primjenjuje, jer podliježu posebnim zakonima¹¹. Propisano je plaćanje takse za posjedovanje TV ili radio prijemnika, te prikupljanje i raspodjela prikupljene takse i uspostavljanje Korporacije (javnom servisu BiH 50%, federalnom 25% a servisu RS 25%). Međutim, proturječnosti u zakonskoj regulativi i politička stremljenja da se mediji stave pod kontrolu su rezultirala da Korporacija nije nikad profunkcionirala i veliki je broj „pritisaka“ na novinare, pa čak i fizičkih napada. Vijeće za štampu BiH i Udruženje BH novinar prate slučajeve povrede Kodeksa za štampu i on-line medije, te slučajeve povrede individualnih prava novinara.

2. Finansiranje usluga organizacija civilnog društva od strane države

Državni organi vlasti planiraju i donose određene dugoročne programe (strategije, akcione planove), ali se budžeti donose na godišnjem nivou.¹² Višegodišnje planiranje sredstava se vrši uglavnom formalnim planskim dokumentima, ali u praksi, posebno posljednjih godina, se bilježi i smanjivanje planiranih sredstava zbog toga što ove oblasti spadaju u javnu potrošnju, a zbog ekonomske krize, restrikcija javne potrošnje je „conditio sine qua non“ za pristup bilo kom fondu za ekonomsku pomoć. Jedina mogućnost obezbijedenja višegodišnjih sredstava su sredstava međunarodnih fondova ili izvora koja se onda putem određenih programa, preko vladinih institucija distribuiraju organizacijama civilnog društva ili sredstva međunarodnih organizacija koja finansiraju projekte ili se doniraju direktno organizacijama civilnog društva. Ne postoje prepreke da organizacije civilnog društva dobiju sredstva iz budžeta (javne finansije) i obično se to čini putem javnih natječaja ili mehanizma granta za manje iznose organizacijama i pojedincima. Organizacije civilnog društva bi formalno mogle potpisati i dugoročni ugovor o pružanju usluga, ali ova mogućnost nije korištena onoliko koliko bi mogla biti.

Kvantitativni pokazatelji o finansiranju usluga koje pružaju organizacije civilnog društva, ponovo se odnose na jedan segment civilnog društva u BiH, nevladine organizacije (NVO) i baziraju na statistički urađenom i relevantnom istraživanju provedenom od strane Fondacije za socijalno uključivanje u Bosni i Hercegovini (FSU u BiH) u saradnji sa Centrom za promociju civilnog društva (CPCD) pod nazivom „PISMO GLAVA - Izdvajanja vladinog sektora za nevladin sektor u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu“¹³. Na osnovu ovog istraživanja može se prije svega steći uvid u vrste NVO-a kojima su

¹¹ Zakon o javnom radio-televizijskom sistemu BiH (Sl.glasnik BiH 78/05),

Zakon o javnom RTV servisu BiH (Sl.glasnik BiH 92/05)

Zakon o javnom RTV servisu FBiH (Sl.novine FBiH 48/08)

Zakon o javnom RTV servisu RS (Sl.glasnik RS 49/06)

¹² Vijeće ministara je u oktobru 2013.g. usvojilo dokument Okvirnog budžeta institucija BiH za period 2014-2016

¹³ „PISMO GLAVA - Izdvajanja vladinog sektora za nevladin sektor u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu“, FSU u BiH i CPCD, Sarajevo, februar 2013.



dodijeljena sredstva, a samim tim u udio sredstava koji se dodjeljuje NVO-ima koji pružaju usluge. Naime, organizacije kojima se dodjeljuju sredstva mogu se razvrstati u slijedeće skupine: sportska društva/organizacije, udruženja fokusirana na boračko-invalidsku zaštitu, UG/NVO fokusirane na socijalne usluge/socijalnu zaštitu, i ostale tipove UG/NVO.

Ukupno 99,9% javnih institucija u svojim budžetima imaju planiranu ukupnu raspodjelu sredstava po kategorijama u fazi samog planiranja ukupnog budžeta izdvajanja. Od ukupno dodijeljenih sredstava nevladinom sektoru u 2012. godini, 38,9% je dodijeljeno sportskim organizacijama; 15,2% boračko-invalidskim udruženjima i srodnim organizacijama; 11,5% UG/NVO-ima koje se fokusiraju na pružanje socijalnih usluga/socijalne zaštite građana i 34,4% ostalim tipovima UG/ NVO-a.

Institucije FBiH i RS (opštine, kantoni, vlade entiteta) izdvajaju sredstva za sve pomenute kategorije UG/NVO-a u određenim omjerima. Unutar institucija FBiH i unutar institucija RS-a od ukupnih izdvojenih sredstava se najviše sredstava izdvaja za sportske organizacije, a najmanje za UG/NVO-e fokusirane na boračko-invalidsku zaštitu u RS-u, odnosno za UG/NVO-e fokusirane na socijalne usluge/zaštitu u FBiH. Za ostale tipove UG/NVO-a se izdvaja oko 30% od dodijeljenih sredstava i od institucija FBiH i od institucija RS, a u DB BiH se na ostale tipove izdvaja 76,3% od ukupnih izdvajanja u DB BiH. Najmanji udio u ukupnom broju posmatranih institucija čine institucije na državnom nivou kao i institucije u DB BiH, ali su njihova izdvajanja za sportske organizacije znatno veća nego izdvajanja institucija na entitetskom nivou. Međutim, njihova izdvajanja (samo institucija u DB BiH) za UG/NVO-e fokusirane na boračko-invalidsku zaštitu i socijalne usluge/socijalnu zaštitu su znatno manja nego izdvajanja institucijana entitetskom nivou (dok izdvajanja za ove kategorije uopće nema u institucijama na državnom nivou).

Ministarstva BiH izdvajaju sredstva samo za sportske organizacije (25%) i druge tipove UG/NVO-a koji ne uključuju udruženja fokusirana na boračko-invalidsku zaštitu, kao i ona fokusirana na socijalne usluge/zaštitu (75%). Vlada DB BiH izdvaja svega 0,8% sredstava za UG/NVO-e fokusirane na socijalne usluge/zaštitu, dok 76,3% izdvaja za ostale tipove UG/NVO-a, koji ne uključuju udruženja fokusirana na boračko-invalidsku zaštitu, kao i ona fokusirana na socijalne usluge/zaštitu.

S obzirom na specifičnu administrativno-upravnu strukturu BiH¹⁴, važno je naglasiti kako su pomenutih 38,9% od ukupnih sredstava dodijeljenih sportskim organizacijama, te 15,2% boračko-invalidskim udruženjima i srodnim organizacijama, 11,5% UG/NVO-ima koji se fokusiraju na pružanje socijalnih usluga/socijalne zaštite građana i 34,4% ostalim tipovima UG/NVO-a, dodijeljena unutar različitih administrativnih nivoa.

Dakle, za 38,9% od ukupnih sredstava dodijeljenih sportskim organizacijama, 75,6% dodjeljuju institucije FBiH, 22,2% institucije RS i 2,2% institucije DB BiH. Analogno, za 15,2% od ukupnih sredstava dodijeljenih boračko-invalidskim udruženjima i srodnim organizacijama, 64% dodjeljuju institucije FBiH a 36% institucije RS-a, kao što za 11,5% od ukupnih sredstava dodijeljenih UG/NVO-

¹⁴ Administrativno-upravnu strukturu BiH čini 9 ministarstava na nivou BiH, 12 institucija Vlade Brčko distrikta, 16 ministarstava i institucija FBiH, 16 ministarstava RS, 10 kantona FBiH, 80 općina FBiH i 63 opštine RS.



ima koji se fokusiraju na pružanje socijalnih usluga/socijalne zaštite građana 55,9% dodjeljuju institucije FBiH i 44,1% institucije RS-a. Za 34,4% od ukupnih sredstava dodijeljenih ostalim tipovima UG/NVO-a 64,3% dodjeljuju institucije FBiH, 32,1% institucije RS-a i 3,6% institucije DB BiH. Vidi se da su najveća izdvajanja za svaku od konkretno navedenih kategorija UG/NVO-a unutar institucija FBiH (između 55,9% za UG/NVO fokusirane na socijalne usluge/zaštitu i 75,6% za sportske organizacije), a najmanja unutar institucija DB BiH (između 0% za UG/NVO fokusirane na boračko-invalidsku zaštitu i UG/ NVO fokusirane na socijalne usluge/zaštitu i 3,6% za ostale tipove UG/NVO-a), dok su za sve kategorije izdvajanja u RS-u između 22,2% (za sportske organizacije) i 44,1% (za UG/NVO-e fokusirane na socijalne usluge/zaštitu).

Za sve kategorije, osim za kategoriju ostalih tipova UG/NVO-a koje ne uključuju sportske organizacije, udruženja fokusirana na socijalne usluge i zaštitu i UG/NVO-e fokusirane na boračko-invalidsku zaštitu, najveća izdvajanja sredstava su na općinskom nivou. Slijedi kantonalni nivo, a zatim entitetski i na kraju državni nivo. Kod ostalih tipova UG/NVO-a koja ne uključuju sportske organizacije, udruženja fokusirana na socijalne usluge i zaštitu i UG/NVO-e fokusirane na boračko-invalidsku zaštitu, najveća izdvajanja su na entitetskom nivou, a zatim slijede na općinskom, pa kantonalnom i najmanje na državnom nivou. Odnosno, od ranije pomenutih 38,9% od ukupnih sredstava dodijeljenih sportskim organizacijama, 63% dodjeljuju općine, 21,7% kantonalne institucije i 15,3% entitetske institucije, kao što od 15,2% od ukupnih sredstava dodijeljenih boračko-invalidskim udruženjima i srodnim organizacijama, 53,7% dodjeljuju općine, 38,1% kantonalne institucije i 8,2% entitetske institucije. Analogno, 11,5% od ukupnih sredstava dodijeljenih UG/NVO-ima koji se fokusiraju na pružanje socijalnih usluga/socijalne zaštite građana, 48,5% dodjeljuju općine, 32,5% kantonalne institucije, 17,5% entitetske institucije i 1,5% državne institucije, odnosno 34,4% od ukupnih sredstava dodijeljenih ostalim tipovima UG/NVO-a, 38% dodjeljuju općine, 15,3% kantonalne institucije, 45,2% entitetske institucije i 1,5% državne institucije.

Omjer izdvajanja na općinskom nivou po kategorijama UG/NVO-a je sličan u FBiH i RS-u. Razlika je nešto veća u izdvajanjima za UG/NVO-e fokusirane na boračko-invalidsku zaštitu. Naime, općine FBiH izdvajaju 2 procentna poena više sredstava na pomenute UG/NVO-e nego općine RS-a. Za sportske organizacije i ostale tipove koji ne uključuju sportske organizacije, udruženja fokusirana na socijalne usluge i zaštitu i UG/NVO-e fokusirane na boračko-invalidsku zaštitu, općine RS-a izdvajaju više sredstava nego općine FBiH, ali inače za UG/NVO-e koji su fokusirani na socijalne usluge i zaštitu i za UG/NVO-e fokusirane na boračko-invalidsku zaštitu, općine FBiH izdvajaju više sredstava od općina RS-a, iako u skoro istom omjeru. U odnosu na 2010. godinu, općine i FBiH i RS-a su za sve kategorije znatno smanjile izdvojena sredstva (za 13 do 35 procentnih poena). U odnosu na ukupni iznos izdvojen za sportske organizacije 11,9% sredstava je izdvojeno u općinama FBiH i 12,6% sredstava u općinama RS-a; za boračko-invalidske i srodne organizacije izdvojeno je 5,1% sredstava u općinama FBiH i 3,1% sredstava u općinama RS-a; za UG/NVO koje se fokusiraju na pružanje socijalnih usluga/socijalnu zaštitu građana izdvojeno je 2,9%, odnosno 2,7% sredstava u općinama FBiH, odnosno, općinama RS-a; i za ostale tipove UG/NVO-a izdvojeno je 6,2%, odnosno 6,9% sredstava u općinama FBiH, odnosno, općinama RS-a.



Kvalitativna analiza pokazuje da država finansiranje usluga od strane OCD/NVO-a uglavnom obezbjeđuje putem redovnih proračuna u budžetu ili putem javnih poziva. Sami iznosi koji se dodjeljuju uglavnom su nedovoljni da bi OCD/NVO-i mogli da pokriju osnovne troškove za pružanje usluga za koje su potpisali ugovor kao i srazmjerne operativne troškove organizacije. Iznosi su često nedovoljni i iz razloga što državne institucije često ne posvećuju dovoljno pažnje kvalitetu jednog projektnog prijedloga i potrebama primalaca usluga odnosno krajnjih korisnika, nego nastoje da sredstva dodijele što većem broju OCD-a i na taj način osiguraju transparentnost i ravnopravan tretman. Kada je riječ o vrsti ugovora koje OCD/NVO-i dobijaju za pružanje određene usluge ti ugovori su uglavnom kratkoročni ili srednjeročni, od pola godine do godine, nema slučajeva da se vršenje određene usluge dodijeli na duži period što je također uslovljeno i usvajanjem budžeta na godišnjem nivou. Angažmana OCD/NVO-a na pružanju usluga često traje koliko traje i projekat putem koga je organizacija uključena u pružanje date usluge. Također je veoma čest slučaj da OCD/NVO-i pružanje određenih usluga finansiraju sredstvima stranih donatora, dok je uloga države samo davanje saglasnosti za rad OCD/NVO-a u određenoj oblasti.

3. Procedure za ugovaranje usluga i odabira pružalaca usluga

Ugovori koji se sklapaju za pružanje usluga se podvrgavaju odredbama Zakona o javnim nabavkama BiH ili upravnim procedurama propisanim podzakonskim aktima. Da bi se mogli praktičirati dugoročni ugovori kod socijalnih usluga (ne manje od 3 godine, jer se mora dati sigurnost organizaciji koja obavlja usluge kako bi mogla biti posvećena kvalitetu), bilo bi potrebno uraditi mapiranje socijalnih usluga¹⁵ i, komparirajući postojeća sredstva i potreba u socijalnim uslugama, izvršiti prioritarno preusmjeravanje sredstava. Ipak, neki od ugovora koji su namijenjeni izgradnji obrazovne, zdravstvene, kulturne i sportske infrastrukture, ekoloških programa i sl. se realiziraju putem posebnih ugovora o zajedničkom ulaganju ili kao u Republici Srpskoj temeljem Zakona o javno-privatnom partnerstvu (Sl.glasnik RS 59/09). Druga mogućnost je stvaranje fondova koji mogu javnim sredstvima finansirati socijalne usluge (primjeri Fonda za dječiju zaštitu u RS ili fondovi za osobe sa invaliditetom).

Kvalitativna analiza pokazala je da su procedure ugovaranja pružanja usluga, te dobijanja licenci ili dozvola za rad prilično komplikovane i da dugo traju. Primjer koji je često navođen jeste otvaranje sigurne kuće što je kompleksan i dugotrajan proces. Drugi primjer odnosi se na oblast obrazovanja, gdje jedna NVO provodi program rodne ravnopravnosti u osnovnim i srednjim školama za što mora dobiti saglasnost Kantonalnog ministarstva za obrazovanje i Pedagoškog zavoda. Iskustva nekih organizacija pokazuju da su procedure manje zahtjevne i komplikovane ukoliko se radi o nekom

¹⁵ Mapiranje socijalnih usluga je uradila i Republika Hrvatska kao i Standarde kvaliteta socijalnih usluga u djelatnosti socijalne zaštite (Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, 2010.g.)



poznatom programu i usluzi u čijem pružanju je država već ostvarila saradnju sa civilnim sektorom, ali ukoliko su u pitanju inovativni programi, aktivnosti i usluge onda su procedure komplikovanije.

Ukoliko OCD/NVO-i žele da pružaju određene usluge moraju to raditi u saradnji sa relevantnim institucijama i imati sporazume sa njima. S obzirom da OCD/NVO-i nemaju status organizacija od javnog značaja i nisu certificirane za pružanje nekih usluga, onda moraju imati saradnju sa nadležnom institucijom, pridržavajući se propisa te institucije. Također, ukoliko OCD/NVO želi da pruža usluge koje će naplaćivati (npr. kurs jezika ili računara) onda mora imati fiskalnu kasu i ispuniti sve procedure i uslove vezano za fiskalizaciju ukoliko te usluge nisu grantovske prirode. Ukoliko se radi o obrazovanju, onda je potrebno da organizacija ima prostor, opremu i ekspertizu kako bi mogla da bude konkurentna za takvu vrstu aktivnosti. Veoma je bitno naglasiti da pružanje usluga od strane OCD-a u BiH ima dopunski karakter. Naime OCD-i najvećim dijelom pružaju usluge koje država svojim raspoloživim stručnim, tehničkim i drugim kapacitetima ne može da podmiri. U tom slučaju, država ili strani donatori dodjeljuju jedan dio pružanja ovih usluga civilnom sektoru. Nema slučajeva da se pružanje usluga u cijelom jednom sektoru, npr. socijalnom ili zdravstvenom, alocira OCD/NVO-ima, kao što je to slučaj u nekim evropskim državama, ili da je civilni sektor ravnopravan sa državom u pružanju ovih usluga.

4. Sistem odgovornosti, monitoringa i evaluacije pružanja usluga

Procedure za usluge su uglavnom propisane resornim zakonima ili podzakonskim aktima a zbog svoje specifičnosti i zadovoljenja principa legalnosti, ocjenjuju se kao skupe jer zahtijevaju dosta vremena, dokumenata, plaćanje taksi itd. Pri odabiru potencijalnih davalaca usluga, više se pažnje posvećuje ispunjavanju formalnih uvjeta (propisanih proceduralnih uvjeta) a zbog nepostojanja kontinuiranih sredstava, ne može se u potpunosti ni pratiti kvalitet usluga. Što se tiče organizacija iz oblasti obrazovanja i zdravstva, cijena usluga je jedna od važnih komponenti zbog ograničenih fondova i utvrđena je parametrima javnih fondova ili institucija (npr. ugovori sa privatnim ljekarnama, ordinacijama ili domovima za smještaj starih osoba, državni i privatni univerziteti). U oblastima obrazovanja, postoje standardi za rad, ali ima mnogo poteškoća u radu javnih obrazovnih ustanova svih nivoa. Posebno je pitanje implementacije zahtjeva tzv. Bolonjskog procesa jer standardi u pogledu prostora, opreme i broja sati opterećenja nastavnog osoblja postoje ali u praksi nisu ispunjeni te se ne može govoriti o zadovoljavajućem kvalitetu. Veliki problem predstavlja i nekompatibilnost studijskih programa sa potrebama tržišta te veliki broj nezaposlenih visokoškolskih kadrova kao i pitanje licenciranja „privatnih fakulteta“ i diploma nelicenciranih fakulteta. U oblasti socijalnih usluga, borba se vodi da se zadovolji potrebni kvantitet zbog ogromnih potreba društva za istim, a manje se prati kvalitet. Najteže stanje je u području zaštite prava radnika odnosno sindikalnih organizacija. Ogromna nezaposlenost slabi poziciju radnika, sredstva koja su potrebna za aktivnosti ovog dijela sektora nisu na nivou drugih dijelova sektora (npr. socijalne zaštite ili zdravstva i obrazovanja). Odgovornost državnih službenika kao kategorija se ne provodi u praksi niti postoje mehanizmi koji bi je aktuelizirali.



Kvalitativna analiza pokazuje da zakonski okvir omogućava kontrolu i evaluaciju usluga koje pružaju OCD-i, da postoje različiti mehanizmi kontrole i evaluacije i da oni uključuju inspeksijske organe i agencije koje mogu vršiti najavljene i nenajavljene kontrole poslovanja, finansijskog poslovanja za šta se obično angažuju eksterne revizorske kuće, zatim poreska inspekcija, inspekcija rada, sanitarna inspekcija i druge. Postoje zakonske mogućnosti kontrole, ali je pitanje koliko frekventno i efikasno se ovi mehanizmi koriste. Također, pružaoci usluga u pravilu podnose periodične izvještaje, tromjesečne, polugodišnje i godišnje nadležnim institucijama. Na primjer, kada su u pitanju OCD/NVO-i koji imaju sigurnu kuću oni su dužni da podnose narativne, finansijske i revizorske izvještaje nadležnom ministarstvu, ili ako je riječ o terapijskoj zajednici onda ona podliježe svim kontrolama kao i druga pravna lica. Ipak, preovlađujuće je mišljenje da se monitoring, a posebno evaluacija usluga i postignutih rezultata ne vrše adekvatno i da je evaluacija slaba tačka državnih institucija. Kada je u pitanju evaluacija važno je istaći da su OCD/NVO-i vrlo rijetko angažovani da urade procjenu potrebna i specifičnih usluga, osim ukoliko se to ne zahtijeva u samom projektu za koji se angažuju i OCD/NVO-i se češće angažuju samo kao izvršioci usluga, što rezultira neadekvatnim planiranjem i implementacijom s obzirom da državne institucije često nemaju kapacitete da adekvatno procjene potrebe i prioritete u određenoj oblasti ili određene ciljne grupe. Pristup informacijama o pružanju usluga i kvaliteta usluga, uglavnom se bazira na objavama na internet stranicama nekih institucija ili OCD/NVO-a koje pružaju datu uslugu, dok saradnja sa medijima nije na zadovoljavajućem nivou kada se radi o upoznavanju javnosti sa uslugama koje pruža civilni sektor.

5. Zaključci i preporuke

Uzimajući u obzir ulogu i značaj koju organizacije civilnog društva imaju u oblasti pružanja usluga prije svega zbog širokog spektra oblasti u kojima djeluju, direktnog uvida u potrebe ciljnih skupina sa kojima rade i koji će biti primaoci usluga, fleksibilnosti, kapaciteta i iskustva, te uvriježenu praksu u svjetskim i evropskim okvirima da su OCD/NVO-i istinski partneri i suplementi državnim institucijama, te da im se zbog ekspertize, kvaliteta i jeftinijih cijena usluga dodjeljuju i povjerava veliki broj usluga, neophodno je izvršiti određene promjene i poboljšanja kako bi se civilnom sektoru u BiH omogućio veći i dugoročniji anagažman u pružanju usluga. Neke od njih uključuju slijedeće:

- Raditi na informisanju o mogućnostima da OCD-i preuzmu pružanje jednog dijela usluga koje su do sada bile u isključivoj nadležnosti državnih institucija ili privatnog sektora;
- Raditi na prepoznavanju organizacija civilnog društva kao aktivnih aktera i ravnopravnih partnera države u pružanju usluga, te OCD-e kao takve definirati zakonom;
- Uraditi *cost-benefit* analizu pružanja usluga ili jedne vrste usluge u određenom sektoru kako bi se došlo do podataka o troškovima i efikasnosti pružanja usluga od strane države *versus* OCD-a, na osnovu koje bi se pružanje usluga koje su se pokazale jeftinijim i efikasnijim ukoliko ih pružaju OCD-i, alociralo civilnom sektoru, a sredstva preusmjerila za neke druge potrebe;



- Izvršiti analizu pružanja usluga u zemljama u kojima usluge u nekim sektorima isključivo ili velikim dijelom pokriva civilni sektor u cilju utvrđivanja prednosti ovakvog sistema i preuzimanja dobrih praksi;
- Pojačati monitoring i evaluaciju pružanja usluga OCD-a od strane državnih institucija koje dodjeljuju sredstva i nadležne su za datu oblast, državne institucije moraju insistirati na tome da se pri dodjeli pružanja usluga OCD-ima ugovorno obaveže i precizira ko će i na koji način vršiti monitoring i evaluaciju, da li će to biti data državna institucija ili eksterni evaluator;
- U relevantne podzakonske akte unijeti norme o obaveznim fazama ciklusa dodjele sredstava, precizirati uslove za dodjelu ugovora o pružanju usluga OCD-ima, načinu vršenja monitoringa i kontrole, formama izvještavanja, dostavljanju revizorskih izvještaja i slično. Preporučljivo je uspostaviti kompletnu proceduru i formu koja može biti jedinstveno izrađena, a sa donošenjem i primjenom na odgovarajućem državnom nivou;
- Potrebno je da OCD/NVO-i, a zatim i državne institucije, rade na jačanju saradnje sa medijima i medijske promocije mogućnosti i prednosti pružanja usluga od strane OCD-a;
- Zadužiti Parlamentarne komisije za izvještavanje o stanju u medijima i provedbu odredaba o nezavisnosti medija, utrošenih sredstava i poslovanja, te sankcionirati povrede;
- Izvršiti izmjene radnih zakona sa jačanjem sindikalnih prava izvršiti u skladu sa međunarodnim standardima;
- Izvršiti usaglašavanje zakona o javnim RTV servisima sa Zakonom o javnom RTV sistemu BiH;
- Izvršiti zakonske izmjene koje će onemogućiti političko imenovanje upravnih odbora i menadžmenta u Javnim servisima.

Analiza je omogućen uz podršku američkog naroda a putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj je isključiva odgovornost organizacija implementatora projekta: CPCD i CCI i ne odražava stavove USAID-a ili američke vlade