



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

Podrška države za institucionalni razvoj organizacija civilnog društva, podršku projektima i sufinansiranje grantova EU i drugih donatora

Sarajevo, mart/ožujak 2014.



Izdavač:

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

Adresa:

**Gradačačka 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. Podrška i finansiranje države za institucionalni razvoj organizacija civilnog društva (OCD), podršku projektima i sufinansiranje EU i drugih grantova.....	3
3. Načini raspodjele sredstava za nevladine organizacije	7
4. Sistem odgovornosti, monitoringa i evaluacije javnog finansiranja.....	9
5. Nefinansijska podrška države za organizacije civilnog društva	11
6. Zaključci i preporuke.....	12

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 „Podrška države za institucionalni razvoj OCD-a, podršku projektima i sufinansiranje grantova EU i drugih donatora“ sastoji se od identifikacije i pregleda relevantne legislative koja reguliše oblast finansijske podrške države institucionalnom razvoju OCD-a, pregleda mehanizama za raspodjelu javnih sredstava, uključujući procedure za učešće OCD-a u raspodjeli javnih sredstava, kao i procedure monitoringa i evaluacije. Nadalje, analiza daje identifikaciju i pregled relevantne legislative koja omogućava dodjelu nefinansijske podrške države OCD-ima, kao što su dodjela državne imovine, besplatna obuka, konsultacije i slično. Za potrebe 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 osnovu kvalitativnog i kvantitativnog istraživanja date su preporuke za zakonodavne ili druge promjene koje je potrebno izvršiti u cilju unaprjeđenja dodjele finansijske i nefinansijske podrške države OCD-a, te sveukupne pozicije OCD-a.

1. Podrška i finansiranje države za institucionalni razvoj organizacija civilnog društva (OCD), podršku projektima i sufinansiranje EU i drugih grantova

Na nivou države Bosne i Hercegovine iskazana je opredijeljenost EU principa da organizacije civilnog društva (OCD) budu nezaobilazni faktor u institucionalnom sistemu bilo kao faktor lobiranja ili odlučivanja u zakonodavnom i političkom procesu. Vijeće ministara, kao tijelo koje donosi strateške dokumente, vodi politiku i predlaže zakone iz oblasti evropskih integracija, je posljednjih godina u više dokumenata naznačilo potrebu institucionalnog jačanja oblasti nevladinog sektora. Postoji Sporazum o saradnji sa civilnim sektorom potpisan 2007.godine gdje se planira stvaranje strategije poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u BiH. U Strategiji komunikacija iz 2010. navode se skupine prema kojima će biti usmjereni posebni projekti komunikacijskih planova, a kao druga eksterna skupina se navodi nevladin sektor¹, poslovna i akademska zajednica. U Nacrtu Strategije za socijalno uključivanje iz 2010. (koju je izradila Direkcija za ekonomsko planiranje BiH) kao planska aktivnost je navedeno razvijanje i djelovanje civilnog sektora u skladu sa EU standardima (posebno sa drugim sektorima). U Strategiji za provedbu javne i unutarne finansijske kontrole u institucijama BiH se navodi da je finansijsko upravljanje i kontrola zasnovana na međunarodno prihvaćenim

¹ Sam nevladin sektor je u ovom dokumentu definiran u 3 podskupine i to građanska udruženja, poslovna udruženja (sindikati, udruženja poslodavaca i sl.) i udruženja koja zagovaraju EU put (zagovaraju određene EU principe, ljudska prava, vezani su za druge EU organizacije i sl.).



standardima koji su ugrađeni u entitetske zakone o računovodstvu i reviziji² kojima se podvrgavaju svi pravni i poslovni subjekti prema sjedištu u entitetu, pa tako i organizacije civilnog društva.

U Ministarstvu finansija BiH postoji Odsjek za koordinaciju međunarodne pomoći i Sektor za finansiranje programa i projekata pomoći Evropske unije koji koordinira programe kao što su CARDS, IPA i sl. na međunarodnom nivou, a prema unutrašnjosti sa drugim institucijama u BiH koji su vezani za ove programe. Sektor za koordinaciju pomoći od strane EU ima i Direkcija za evropske integracije, stalno tijelo Vijeća ministara, osnovano u skladu sa zakonom³. U BiH se provode 2 komponente IPA programa, u periodu 2014-2020. će obuhvatiti komponentu Podrška u korist tranziciji i izgradnji institucija i komponentu II-Prekogranična saradnja. Ministarstvo pravde BiH, kao resorno ministarstvo za OCD-e registrirane za djelovanje na području BiH, ima u svojoj organizacionoj strukturi Sektor za civilno društvo čija je funkcija da bude veza između aplikanata i nacionalnog koordinatora IPA programa (Direkcija za evropske integracije i Delegacija evropske komisije).

Budžeti institucija u BiH donose se u skladu sa Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza svake godine, kao i Izvještaj o izvršenju budžeta BiH i međunarodnih obaveza (tromjesečno). U budžetima su planirane stavke za određene programe ili OCD-e prema njihovoj djelatnosti. Ovaj princip je istovjetan i za entitetske budžete kao i kantonalne u FBiH gdje je puno veći iznos sredstava u okviru civilnog sektora namijenjen za OCD-e. Lokalna samouprava (opštine) donose svoje budžete prema pravilima statuta u kojima se mogu nalaziti iskazana planirana sredstva za određene subjekte ili programske aktivnosti OCD-a. Osim budžetskih namjenskih sredstava, postoji mehanizam da se podzakonskim aktima (odlukama izvršnih organa vlasti ili organa uprave) dodjele sredstva iz tekuće budžetske rezerve što se smatra interventnim korištenjem sredstava tj. prema potrebi intervencije. Također, odlukama se može izvršiti i preraspodjela sredstava iz budžetske linije jednog organa u drugi.

Kada je riječ o kvantitativnim pokazateljima o podršci i finansiranju države za institucionalni razvoj organizacija civilnog društva (OCD), podršku projektima i sufinansiranje EU i drugih grantova, ovi pokazatelji se temelje na 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“.⁴ FSU u BiH je tokom proteklih pet godina provela četiri istraživanja ove vrste i konstantno unaprjeđivala metodologiju rada i istraživanja kako bi se došlo do što sveobuhvatnijih kvantitativnih pokazatelja o podršci države za nevladin sektor. Važno je napomenuti da se analiza za

² Zakon o računovodstvu i reviziji FBiH (Sl.novine FBiH 83/09)

Zakon o računovodstvu i reviziji RS (Sl.glasnik RS 36/09)

³ Zakon o Vijeću ministara (Sl.glasnik BiH 30/03,42/03,81/06,76/07,81/07,24/08)

⁴ „PISMO GLAVA - Izdvajanja vladinog sektora za nevladin sektor u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu“, FSU u BiH i CPCD, Sarajevo, februar 2013.



2012⁵. godinu, kao i za prethodne godine, fokusirala na nevladine organizacije (NVO), kao najmnogobrojniji i vjerovatno najznačajniji segment civilnog društva u BiH. Analiza je urađena statistički, na reprezentativnom uzorku od 309 vladinih institucija⁶ od kojih je u anketi⁷ učestvovalo 303 institucije što znači da je stopa odgovora bila 98,1% i da su nalazi potpuno vjerodostojni. Istraživanjem se došlo do jasne slike i preciznih podataka o podršci države za aktivnosti NVO-a prema nivoima vlasti, sektorima i aktivnostima NVO-a, mehanizmima finansiranja i transparentnosti cijelog procesa.

Prema podacima za 2012. godinu država je za nevladin sektor izdvojila 100.006.470,48 KM. Ukoliko se uporede podaci o izdvajanjima za prethodne godine, jasno je vidljiv trend opadanja izdvajanja države za nevladin sektor. Naime, izdvajanja države za NVO-e u 2007. godini su iznosila 107.219.316,05 KM, u 2008. 118.033.391,43 KM, a u 2010. 114.078.193,73 KM. Kvantitativna analiza za 2012. godinu, kao i za sve prethodne godine, pokazala je da država za nevladin sektor izdvaja znatno više sredstava nego međunarodni donatori. Od 100.006.470,48 KM, koje su u 2012. godini izdvojeni za nevladin sektor u BiH, na nivou FBiH izdvojeno je 57.602.954,51 KM, na nivou RS 30.538.566,15 KM, na nivou DB BiH 11.189.949,15 KM, dok je na nivou BiH izdvojeno 675.000,00 KM.

Vezano za raspodjelu sredstava prema oblastima rada i djelovanja NVO-a, od ovog ukupnog iznosa 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, dok je 34,4% dodijeljeno ostalim tipovima UG/NVO-a.

Kvalitativna analiza⁸ najvećim dijelom pokazuje da su izdvajanja vladinog sektora za nevladin znatna i obimna, ali da je ključni nedostatak raspodjela sredstava prema sektorima i području rada i djelovanja NVO-a. Tako na primjer, veliki broj poziva nema jasno definisanu oblast i vrstu aktivnosti na koju se odnosi što rezultira time da se na dati poziv prijavljuje veliki broj krajnje raznolikih organizacija, što za posljedicu ima to da je teško uspostaviti i primjenjivati unificirane kriterije za ocjenu projekata, te da se manji iznosi dodjeljuju većem broju organizacija što nije dovoljno za kvalitetno provođenje projekata i programskih aktivnosti. S druge strane, javni pozivi u kojima se navode oblasti i aktivnosti koje će biti podržane veoma često ne odražavaju potrebe civilnog društva odnosno društva uopšte, što znači da ne postoji jasno poznavanje i procjena potreba na osnovu kojih bi se kreirali javni pozivi. Čest slučaj je da se za projekte ne odobrava iznos koji je tražen i potreban

⁵ U ovom istraživanju korišteni su podaci za 2012. godinu iz razloga što su to jedini relevantni, sveobuhvatni i statistički obrađeni podaci i iz razloga što je podatke o tačnoj raspodjeli sredstava iz državnih budžeta moguće je uvijek znati tek na kraju godine. Podaci za 2013. godinu će biti dostupni tek krajem 2013. godine i stoga ih sada nije moguće koristiti.

⁶ Veliki broj anketiranih institucija posljedica je specifične i kompleksne državne strukture BiH koju 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.

⁷ Upitnik korišten prilikom provođenja ankete dat je kao Aneks 1 ovog dijela izvještaja.

⁸ 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.



za implementaciju projekta tako da država zapravo parcijalno dodjeljuje sredstva, a ostatak se mora pokriti iz drugih izvora.

Kvantitativna analiza pokazuje da je praksa sufinansiranja EU i drugih grantova prihvaćena i usvojena samo od strane jednog dijela državnih institucija. U 2012. godini ukupno 47,6% institucija je učestvovalo u sufinansiranju NVO projekata po principu udruženih novčanih sredstava, u partnerstvu sa drugim institucijama BiH vlasti ili inostranim partnerima. 18,5% institucija nije učestvovalo u sufinansiranju NVO projekata. Praksa sufinansiranja projekata najviše je ustaljena na opštinskom nivou (62,9% od ukupnih sredstava dodijeljenih na opštinskom nivou), a zatim slijede institucije na državnom nivou (50% od ukupnih sredstava dodijeljenih na državnom nivou). Ovaj procenat je daleko manji kod institucija na kantonalnom nivou i iznosi 25% (od ukupnih sredstava dodijeljenih na kantonalnom nivou), a najmanji je na entitetskom nivou i iznosi 22,6% (od ukupnih sredstava dodijeljenih na entitetskom nivou).

Kvalitativna analiza pokazuje da praksa sufinansiranja grantova EU i drugih donatora nije dovoljno prepoznata od strane vladinog sektora, te da se to posebno odnosi na EU grantove u kojima se od korisnika zahtijeva da obezbijede sufinansiranje od 15% ukupnog iznosa budžeta projekta. Jedan slučaj kvalitativne analize naveo je situaciju u kojoj je projektni prijedlog bio odobren od strane Evropske komisije u Briselu, ali zbog nemogućnosti obezbjeđivanja sufinansiranja od strane vladinog sektora projekat se nije mogao realizovati. Drugi slučaj naveo je situaciju projekta prekogranične saradnje zemalja Zapadnog Balkana u kome su drugi učesnici u projektu dobili podršku svojih vlada, dok je podrška za učesnika iz BiH izostala što je za posljedicu imalo povlačenje iz projekta.

Međutim, jedan od primjera dobre prakse kada je riječ o podršci države NVO sektoru i udruživanju sredstava jeste saradnja i partnerstvo Fondacije za socijalno uključivanje u Bosni i Hercegovini (FSU u BiH) i udruživanje sredstava sa državnim institucijama na svim nivoima BiH (državnom, entitetskom, kantonalnom i opštinskom). Putem udruživanja sredstava u periodu 2010-2013/2014, podržano je ukupno 58 NVO projekata sa ukupnim finansijskim sredstvima od 3. 231. 439, 75 KM, od čega su 2. 043.199,94 KM sredstva FSU u BiH (63, 23%) dok su 1.188.239,81 KM sredstva domaćih budžeta (36, 77%). Ovakvim pristupom i zahvaljujući udruženim sredstvima i partnerstvu vladinog i nevladinog sektora 67 državnih institucija podržalo je projekte NVO-a i podržalo ukupno 56.447 korisnika. Četiri godine iskustva FSU u BiH sa ovakvim pristupom i metodom rada pokazale su realne mogućnosti i rezultate udruživanja sredstava, jačanja javno-civilnih partnerstava uz sredstva i podršku države.



2. Načini raspodjele sredstava za nevladine organizacije

Ministarstva koja imaju planirana sredstva, putem Javnog poziva za OCD-e, objavljuju uvjete za dodjelu ovih sredstava. Temelj za natječaje je odluka (podzakonski akt) Ministra resornog ministarstva prema Zakonu o ministarskim i drugim tijelima uprave BiH (ovaj zakon definira rad, organizaciju, djelatnost organa uprave na nivou BiH)⁹ i Zakona o upravi BiH¹⁰ kojim se propisuje procedura dostavljanja prijedloga, ispunjavanje uvjeta za apliciranje, dodjela sredstava, izvještavanje itd. Zakoni istog naziva postoje i na entitetskom nivou, ali se odnose na nivo organa uprave entiteta. U opštinama se to provodi u skladu sa Statutom i odlukama načelnika opštine. Zakonom o slobodi pristupa informacijama BiH (Službeni glasnik BiH 28/00,45/00,102/09,62/11), a za entitetske dodjele sredstava u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama RS (Sl.glasnik RS 20/01) i Zakonom o slobodi pristupa informacijama FBiH (Sl.novine FBiH 32/01,48/11) su obavezani svi javni subjekti (svi organi uprave, javna preduzeća i svi drugi javni subjekti koji imaju djelatnost sa javnim interesom) da u zakonom propisanoj proceduri omoguće uvid u tražene podatke ili dostavljanje traženih podataka tražiocu i u propisanim rokovima. Kao važan zakon i to sa jedinstvenom primjenom na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine je Zakon o javnim nabavkama BiH (Sl.glasnik 49/04,19/05,52/05,8(06,24/06,70/06,12/09,60/10). Članom 3. ovog zakona su obavezani svi organi uprave na svim nivoima, javni subjekti¹¹, privredna društva, javna preduzeća pod kontrolom ili sa dijelom državnog kapitala, preduzeća koja rade u sferi javnog interesa, finansijske organizacije, kao i subjekti koji koriste sredstva organa uprave ili sredstva javnih preduzeća itd. da provode transparentne procedure u nabavci radova, roba i usluga. Trenutno, nabavke vrijednosti do 6.000,00 KM mogu se vršiti direktnim ugovaranjem, a ostale se podvrgavaju procedurama prema vrijednosnim razredima. Norme o sukobu interesa su utvrđene ne samo zakonima¹², nego postoje i u privrednim subjektima gdje dio ili cjelinu u vlasništvu imaju institucije vlasti ili ti subjekti vrše usluge iz javnog sektora.¹³ Zakonima su utvrđeni principi djelovanja za izabrane dužnosnike, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike u vršenju javnih funkcija. Precizirane su nespojivosti rada i djelovanja, ne samo ličnog nego i angažmana ličnih sredstava. Utvrđeni su slučajevi zabranjenog djelovanja u slučaju sukoba interesa, zabrane ugovora o ličnim uslugama,

⁹ Zakon o ministarskim i drugim tijelima uprave BiH (Sl.glasnik BiH 5/03,42/03,26/04,42/04,45/06,88/07,35/09 59/09,103/09)

¹⁰ Zakon o upravi (Sl.glasnik BiH 32/02)

¹¹ Javni subjekti su definirani kao subjekti koji su osnovani za zadovoljenje potreba općeg interesa a nemaju komercijalni karakter

¹² Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH (Sl.glasnik 16/02,14/03,12/04,63/08)

Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti FBiH (Sl.novine FBiH 70/08)

Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS (Sl.glasnik RS 73/08)

¹³ Zakon o javnim preduzećima u FBiH (Sl.novine FBiH 8/05,81/08,22/09,109/12)

Zakon o javnim preduzećima u RS (Sl.glasnik RS 78/11)



zabranjene aktivnosti, utvrđena je visina i vrsta dozvoljenih poklona, te postupak za poklone koji podliježu obavezi prijavljivanja.

Kvantitativna analiza načina dodjele sredstava pokazuje da 21,6% institucija dodjeljuju sredstva nevladinom sektoru isključivo putem javnih poziva, 34,7% institucija ne koristi proceduru objavljivanja javnih poziva za dodjelu sredstava, dok 43,7% institucija dodjeljuje samo dio sredstava namijenjenih nevladinom sektoru putem javnih poziva, što predstavlja porast korištenja javnih poziva za dodjelu sredstava i smanjenje korištenja drugih procedura u dodjeli sredstava. 47,7% institucija raspoređuje sredstva putem pripreme godišnjih programa, odnosno, u redovnom budžetskom proračunu. Novčano gledano ukupno 64.775.430,73 KM je dodijeljeno bez tenderskih procedura (npr. putem planiranih programa rada), što je procentualno 64,8% od iznosa ukupno dodijeljenih sredstava u 2012. godini, i iznosi dvostruko više nego u 2010. godini. S druge strane, 35.231.039,74 KM od ukupno izdvojenih sredstava je dodijeljeno putem tenderskih procedura, što je dvostruko smanjenje u odnosu na 2010. godinu.

Posmatrano prema nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, u 2012. godini je na državnom nivou BiH, kao i 2010. godine, pola iznosa dodijeljeno putem javnih poziva, dok je druga polovina dodijeljena putem javnih i drugih procedura. Na ostalim administrativnim nivoima su zastupljena sva ova tri vida dodjeljivanja sredstava. Na entitetskom nivou je najzastupljeniji način dodjele sredstava (sa 53,3%) putem javnih poziva; na općinskom nivou je najčešći slučaj (sa 50,4%) da se ukupan iznos dodjeljuje putem drugih procedura; na kantonalnom nivou se u procentualno jednakom omjeru (sa 36,7%) ukupan iznos dodjeljuje korištenjem drugih procedura pored javnih poziva ili djelimično putem javnih poziva.

Na entitetskom nivou se najviše sredstava dodjeljuje djelimično putem javnih poziva, a djelimično putem drugih procedura, zatim nešto manje putem procedura osim javnog poziva i najmanje samo putem javnih poziva. U DB BiH sredstva se ne dodjeljuju samo putem javnih poziva; u ministarstvima BiH ili samo putem javnih poziva ili samo putem drugih procedura, a institucije FBiH i RS najviše dodjeljuju sredstva djelimično putem javnog poziva, a djelimično drugim procedurama (43,1% i 44,6% redom), dok najmanje samo putem javnih poziva (20,3% u FBiH, 25,7% u RS-u).

Od ukupnih sredstava koja se dodjeljuju putem javnih poziva, najmanji dio se dodijeli na državnom nivou (2%), dok se skoro podjednako dodjeljuje na ostalim nivoima (32%-34%). Kod isključivo drugih načina dodjeljivanja sredstava i dodjeljivanja djelimično putem javnih poziva, djelimično putem drugih procedura, od ukupnih sredstava najveći dio se dodijeli na općinskom nivou (69,6% i 65,4% redom), a najmanji na državnom nivou (0% i 1,2% redom), dok se preostalih 30% na kantonalnom, odnosno 33% na entitetskom nivou, dodijele isključivo putem drugih načina dodjeljivanja sredstava i dodjeljivanjem djelimično putem javnih poziva, djelimično putem drugih procedura.

U slučajevima kada se dio sredstava dodjeljuje putem javnih poziva, sredstva se najčešće (39,7%) dodjeljuju putem javnih poziva za sportske organizacije, potom za ostale tipove UG/NVO-e koje nisu sportske organizacije, nisu fokusirane na socijalne usluge/socijalnu zaštitu niti na boračko-



invalidsku zaštitu (34,9%), pa za UG/NVO-e fokusirane na boračko-invalidsku zaštitu (16%) i najrjeđe za UG/NVO-e fokusirane na socijalne usluge/socijalnu zaštitu (9,5%). Bez obzira da li se cjelokupni iznos dodjeljuje putem javnih poziva ili putem drugih procedura bez javnih poziva, najviše se dodjeljuje ovim načinima također za sportske organizacije i ostale tipove UG/NVO-a. Dok se putem javnih poziva najmanje dodjeljuju sredstva za udruženja fokusirana na boračko-invalidsku zaštitu, a skoro dvostruko više za UG/NVO-e fokusirane na socijalne usluge/zaštitu, putem drugih procedura se najmanje dodjeljuju sredstva za UG/NVO-e fokusirane na socijalne usluge/zaštitu, a nešto više za udruženja fokusirana na boračko-invalidsku zaštitu, baš kao što je to slučaj i pri dodjeli djelimično putem javnog poziva.

Kvalitativna analiza pokazala je da se sredstva podrške za OCD-e dodjeljuju ili putem javnih poziva, redovnih budžetskih izdvajanja ili na neki drugi način. Javni pozivi i kriteriji koji se u njima navode ponovo zavise od institucije i u nekim slučajevima su oni veoma jasni i precizni, dok postoje slučajevi kada su kriteriji komplikovani, nejasni i neprilagođeni OCD-ima. Često su tenderska dokumentacija i procedure preuzete od međunarodnih donatora ili predstavljaju kombinaciju procedura i dokumentacije više donatora što često dovodi do neprilagođenosti procedure uslovima i svrsi samog konkursa. Kao značajan problem, naveden je veliki broj potvrda koje OCD-i moraju priložiti prilikom apliciranja na javne pozive vladinih institucija, što predstavlja trošak koji OCD-i često ne mogu pokriti. U pogledu transparentnosti, pozivi su transparentni u smislu da se javno objavljuju i da su te informacije dostupne potencijalnim aplikantima, te da se često objavljuju imena organizacija kojima su dodijeljena sredstva, ali sam proces evaluacije i odabira projekata nije poznat i nije moguće dobiti informacije na osnovu čega su neki projekti odobreni, a neki odbijeni što ujedno OCD-ima uskraćuje mogućnosti unaprjeđivanja budućih projektnih prijedloga i aplikacija.

3. Sistem odgovornosti, monitoringa i evaluacije javnog finansiranja

Razlika u javno objavljenim pozivima za dodjelu sredstava može biti u formi dodjele sredstava, rokovima prijavljivanja, vrsti i broju traženih dokumenata, dostavljanja izvještaja itd. Grantovi mogu biti manjeg iznosa, dodjele sredstava namjenski određenim kategorijama OCD-a, finansiranje programa ili sufinansiranje dijelom sredstava za projekte što se onda odražava i na obavezu i vrstu izvještavanja i dostavljanja dokumentacije o utrošenim sredstvima, obaveze monitoringa ili evaluacije. Dodjele sredstava u interventnim situacijama koje se objavljuju u službenim novinama zadovoljavaju formalni princip transparentnosti, ali sam postupak i principi dodjele sredstava nisu uvijek unaprijed poznati ili objavljeni. Za praćenje provedbe finansiranog programa ili usluga, zadužena je osoba iz institucije ili tim sačinjen od predstavnika više institucija ako se radi o sufinansiranju ili programima udruživanja sredstava. Odgovornost za monitoring i evaluaciju javnih sredstava koja se dodjeljuju se provode prema propisima o radu državnih službenika ili namještenika za poštivanje upravnih procedura, ali monitoring i evaluacija finansiranih programa je zanemarena. Činjenica je da je sve više zahtjeva za transparentnosti rada i trošenja sredstava, a uloga tehničkih mogućnosti praćenja i interneta se očituje u posljednje vrijeme zahtjevima da se javno, pa i putem



interneta odnosno internet stranica objavljuju određeni podaci (npr. podaci o poreskim dužnicima, utrošak sredstava javnih preduzeća, utrošak budžetskih sredstava itd.)

Sistem odgovornosti, monitoringa i evaluacije javnog finansiranja se najvećim dijelom bazira na dostavljanju izvještaja NVO-a nadležnim državnim institucijama. Od institucija koje su u 2012. godini izdvojile finansijska sredstva za rad NVO-a, 77,5% je zahtijevalo da NVO-i podnose finansijske i narativne izvještaje. 7,3% institucija dodjeljuje sredstva bez obaveze podnošenja izvještaja. Ukupno 13,9% institucija zahtijeva podnošenje isključivo finansijskog izvještaja, a 3,9% isključivo pismenog izvještaja. Posmatrano prema nivoima vlasti na državnom nivou i nivou DB BiH sve institucije zahtijevaju podnošenje i finansijskih izvještaja o utrošku sredstava i narativnih o realizovanim aktivnostima. Na entitetskom nivou 90% institucija postavlja ovaj zahtjev, na kantonalnom 76,6%, dok 74,8% općinskih institucija zahtijeva podnošenje oba izvještaja. U FBiH i RS-u oba ova izvještaja zahtijeva 74,7% i 81,1% institucija, redom. Najmanje institucija zahtijeva samo pismene izvještaje o realizovanim aktivnostima, i to 5,8% institucija na općinskom nivou i 3,4% institucija na entitetskom nivou, pri čemu u FBiH 4,7% a u RS-u samo 2,7% institucija. Dvostruko više institucija ne zahtijeva nikakve izvještaje, odnosno trostruko više institucija u FBiH (12%) i četvorostruko više institucija u RS-u (10,8%) zahtijeva samo finansijski izvještaj o utrošku sredstava.

Ukupno 48% institucija provodi analizu rezultata rada UG/NVO-a kojima su dodijeljena sredstva, 34,5% provodi isključivo finansijsku analizu, dok 17,5% ne provodi ni analizu rezultata rada ni utroška sredstava. Ovaj odnos broja institucija koje provode, odnosno ne provode nikakvu analizu, je ostao isti kao i 2010. godine. Glavni razlog za neprovođenje analiza je nedostatak osposobljenog kadra (36,9%), međutim za razliku od 2010. godine kada su postojale značajne razlike u navedenim razlozima za neprovođenje analize, sada su svi razlozi skoro podjednako zastupljeni (oko 30%), iako je u najmanje slučajeva (29,7%) nedostatak sredstava naveden kao glavni razlog za neprovođenje analize. U ostalim razlozima najznačajniji navedeni razlog je da se analiza vrši kod dodjele sredstava u smislu ocjene opravdanosti i korisnosti projekta (20%). Među ostalim razlozima za nevršenje detaljne analize implementiranih aktivnosti i utroška sredstava su, recimo, neznatan/mali iznos dodijeljenih sredstava nekom UG/NVO-u, nepostojanje određene osobe/pozicije za te aktivnosti, nepostojanje pravilnika niti zakonske regulative za aktivnosti analize, itd.

Kvalitativna analiza pokazala je uglavnom nedostatak i slabe kontrole i monitoringa utroška finansijske podrške države za rad civilnog sektora, te da se one najvećim dijelom sastoje od dostavljanja finansijskih i narativnih izvještaja institucijama, od kojih je češći slučaj dostavljanje finansijskog izvještaja. Također nije moguće govoriti o jednoobraznom sistemu podnošenja izvještaja jer on zavisi od nadležne institucije. Terenske posjete, kao jedan od ključnih mehanizama monitoringa i evaluacije projektnih aktivnosti i efikasnosti sredstava dodijeljenih OCD-ima, ne primjenjuju se od strane vladinog sektora. Evaluacija ostvarenih projektnih rezultata i uticaja projekta također potpuno izostaje i ove informacije su gotovo potpuno nedostupne javnosti.



4. Nefinansijska podrška države za organizacije civilnog društva

Zakonske norme dopuštaju da državne vlasti dodjeljuju OCD-ima i nefinansijsku podršku. Naime sva tri zakona o udruženjima i fondacijama¹⁴ u članovima koji govore o imovini udruženja i fondacija, navode između ostalog da nefinansijska podrška može biti sačinjena od primanja i poklona od fizičkih i pravnih lica, prihoda od zakupnine, pasivnih prihoda (kamate i dividende), te ostalih prihoda u skladu sa zakonom. Iz ovoga zaključujemo da svaki zakonito sačinjen ugovor o poklonu je osnov imovine udruženja. Primjetan je oblik davanja u robi (naročito za OCD-e sa humanitarnim djelovanjem), a nivoi vlasti dodjeljuju često i nekretnine (prostor) za rad OCD-a. Dodjela ovih nekretnina podliježe odlukama o dodjeli prostora u ekonomski zakup ili korištenje bez naknade ili po unaprijed određenim kriterijima uz povoljniju zakupninu. Nekada se ovi prostori dodjeljuju ravnopravno u proceduri sa ostalim subjektima a nekada se uvjetima Javnog poziva daje prednost određenim kategorijama, obično iz socijalno isključenih grupa (borci, nezaposleni, osobe sa invaliditetom i sl.) Postoje i programi podrške namijenjeni jačanju kapaciteta OCD-a finansiranjem određenih edukacija ili obuka, ali ne postoji jedinstven pristup informacijama ili mjesto gdje bi se pratile sve obuke ili napredak nakon obavljenih edukacija.

Kvalitativna analiza pokazala je da je osnovni oblik nefinansijske podrške države za NVO-e omogućavanje korištenja prostora za organizovanje različitih događaja (prezentacija, konferencija i takmičenja) koje se ne naplaćuje, s tim da se u nekim slučajevima od NVO-a tražilo da plate PDV za korištenje datih prostora. Međutim, kada je u pitanju dugotrajnije korištenje prostorija u svrhe svakodnevnog rada NVO-a, primjetno je da pri dodjeli takve vrste podrške postoji različit tretman među organizacijama civilnog društva, te da prednost imaju organizacije koje su značajne vladajućim strukturama, čije ciljne grupe čine veliki dio glasačkog tijela, kao što su na primjer boračko-invalidske organizacije, ili organizacije kod kojih postoji lojalnost ili pripadnost određenoj političkoj stranci. Opšte mišljenje je da postoje određena simpatiziranja i protežiranja nekih organizacija u odnosu na druge čak i kada je u pitanju mogućnost pristupa vladinim institucijama, razgovora i pregovora o ovoj vrsti podrške.

Nefinansijska pomoć u vidu informisanja, obuka i edukacija je veoma slaba. Edukacije, upoznavanje i studijska putovanja koja se odnose na procedure pisanja projekata, posebno zajedničkih projekata vladinog i nevladinog sektora, su od velike važnosti, ali se takva vrsta podrške ne realizuje ili veoma rijetko.

¹⁴ Zakon o udruženjima i fondacijama BiH (Sl.glasnik 32/01,42/03,63/08,76/11), trenutno je u proceduri donošenje novih prijedloga zakona i to posebno Zakon o udruženjima BiH i Zakna o fondacijama BiH
Zakon o udruženjima i fondacijama FBiH (Sl.novine FBiH 45/02)
Zakon o udruženjima i fondacijama RS (Sl.glasnik RS 52/01,42/05)

5. Zaključci i preporuke

Uzimajući u obzir značaj rada i aktivnosti NVO i civilnog sektora uopšte, smanjen priliv stranih donatorskih sredstava, te sve veće oslanjanje NVO-a na državnu podršku, neophodno je osigurati transparentno i efikasno korištenje podrške države. Odgovornost u ovom procesu jednako pripada i državnim institucijama i NVO-ima. Stoga se i date preporuke odnose na ova dva sektora i njihove aktere:

- Uvesti registar nevladinih organizacija – prvi korak u promjeni i poboljšanju trenutne dodjele sredstava je uvođenje javnog i elektronski dostupnog registra OCD-a u BiH, koji će objediniti sve OCD-a u BiH i dati podatke o datumu i mjestu osnivanja OCD-a, nivou registracije, implementiranim projektima i donatorima koji su podržali projekte, kao i godišnje programske i finansijske izvještaje;
- Osigurati i pojačati transparentnost OCD-a – same OCD moraju promovisati transparentnost u svom radu i korištenju donatorskih sredstava. Sve OCD moraju biti prije svega registrovane, imati svoje sjedište i zaposlene, redovno izmirivati obaveze prema državi i uposlenicima, imati funkcionalnu i demokratski izabranu upravljačku strukturu (upravni odbor, skupština), te objavljivati narativne izvještaje o aktivnostima i rezultatima;
- Potrebno je jačati kapacitete OCD-a u kampanjama i javnom zagovaranju transparentnosti i odgovornosti raspodjele i trošenja javnih sredstava kako onih koja se dodjeljuju civilnom sektoru tako i uopšte;
- Potrebno je izraditi plan edukacija iz oblasti projektnog ciklusa, sa svima njegovima dijelovima i zakonskim normama za državne službenike ili namještenike koji rade na poslovima vezanim za dodjele javnih sredstava i implementacije projekata koji zahtijevaju saradnju i partnerstvo vladinog i civilnog sektora; također treba razmotriti uključivanje predstavnika OCD-a kao predavača i trenera u ovim edukacijama zbog svog višegodišnjeg iskustva u oblastima upravljanja projektnim ciklusom;
- U upravne podzakonske akte potrebno je uvrstiti norme o obaveznim fazama ciklusa dodjele sredstava (uslovi za dodjelu, monitoring, forma izvještavanja, evaluacija, revizorski izvještaj), ova forma može biti jedinstveno izrađena, a sa donošenjem i primjenom na odgovarajućem državnom nivou;
- Uvesti obavezu dodjeljivanja finansijske podrške svih državnih institucija putem objavljivanja javnog poziva – objavljivanje javnih poziva jedan je od ključnih preduslova da se osigura transparentna dodjela sredstava i ravnopravan tretman svih aplikanata. Javni pozivi moraju biti objavljeni blagovremeno i na mjestima koja su dostupna za sve aplikante. Također je potrebno da sve institucije razviju jasne procedure, smjernice i prpratnu tendersku dokumentaciju za apliciranje koja će biti dostupna svim aplikantima uz javni poziv za finansiranje;
- Uvesti obavezu narativnog i finansijskog izvještavanja od strane OCD/NVO-a prema državnim institucijama koje dodjeljuju podršku – u cilju osiguravanja transparentnog i



efikasnog korištenja dodijeljenih sredstava neophodno je da OCD/NVO-i podnose redovne narativne i finansijske izvještaje u kojima će izvijestiti o implementiranim aktivnostima i ostvarenim rezultatima, koji će biti potkrijepljeni svim potrebnim dokumentima i aneksima. Posebno je važno voditi računa o komplementarnosti finansijskih i narativnih izvještaja i pokazatelja;

- Uvesti obavezu monitoring posjete kao i finansijske revizije OCD/NVO projekata – redovne monitoring posjete stručnih timova OCD/NVO-ima čiji su rad i projekti podržani od strane države također su neophodni kako bi se obezbijedilo namjensko korištenje datih sredstava, utvrdilo stanje na terenu kao i pružila dodatna pomoć i smjernice OCD/NVO-ima koji implementiraju date projekte. Pored toga, obavezno je uvesti i eksternu, nezavisnu reviziju koja će utvrditi način utroška finansijskih sredstava i o tome dostaviti zaseban izvještaj državnoj instituciji koja je dodijelila finansijsku podršku;
- U Zakonu o pristupu informacijama potrebno je izvršiti izmjene u pogledu žalbenog postupka i sankcionirati povrede zakona novčanim kaznama, dok je u Zakonu o javnim nabavkama, čije su izmjene u toku, potrebno izvršiti povećanje iznosa taksi za žalbeni postupak, te razmotriti mogućnosti za načine „pojeftinjenja“ cjelokupnog postupka;
- Potrebno je ujednačiti norme o sukobu interesa u zakonima na sva tri nivoa, sankcije i visine novčanih kazni povećati, te zadužiti komisije u Parlamentarnim skupštinama da prate provedbu ovih zakona i tome dva puta godišnje podnose izvještaje u Parlamentu;
- Potrebno je obavezati opštine na dodjelu jednog broja poslovnih prostora bez naknade OCD/NVO-ima i voditi evidenciju OCD/NVO-a koje su dobile prostor, njihov rad te da li je dodjela prostora pomogla jačanju kapaciteta OCD/NVO-a i omogućila da se sredstva preraspodjele za realizaciju projektnih i programskih aktivnosti.

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