



Finansiranje organizacija civilnog društva iz budžeta domaćih institucija - case study

Ministarstvo civilnih poslova BiH

Selma Osmanagić - Agović

Jako i finansijski stabilno civilno društvo u BiH: Prednosti za državu

“Jako civilno društvo u svakom slučaju doprinosi efikasnosti države i njenoj obavezi da zaštiti ljudska prava, podrži ekonomski rast suzbije korupciju i osigura sigurnost i osnovne usluge poput obrazovanja i zdravstvene zaštite.”

DFID-ov praktični dokument: “Civilno društvo i dobro upravljanje”, Septembar 2007

Stepen razvoja civilnog društva predstavlja nivo razvijenosti i otvorenosti jednog demokratskog društva. U Bosni i Hercegovini (BiH) civilno društvo još uvijek je slabo i rascjepkano.¹ Još puno napora treba da se učini kako bi se u potpunosti izgradili kapaciteti civilnog društva u pojedinim tematskim oblastima djelovanja, gdje se civilno društvo još uvijek nije isprofiliralo kao ravnopravan partner vlastima. No, izgradnju kapaciteta organizacija dodatno opterećuje finansijska nestabilnost i konstatna borba za finansijska sredstva. S druge strane, prisutne su jako dobre, razvijene i kapacitirane organizacije civilnog društva u BiH koje mogu biti ravnopravni partner u procesima donošenja odluka, te stvaranju i razvijanju saradnje između vladinog i nevladinog sektora. Neophodno je da BiH prepozna prednost i koristi koje sa sobom nosi saradnja sa civilnim društvom, kao i razvijeno i snažno civilno društvo u BiH uopšte. A te prednosti za državne organe vlasti su višestruke, tj. modaliteti saradnje se kreću od prenošenja nekih svojih nadležnosti, za koje trenutno oni

¹ Ovu ocjenu je ponudila Europska Unija u dokumentu: „Strategija proširenja i ključni izazovi 2007.-2008.“ ocjenivši da su BiH vlasti uspjeli napraviti mali napredak u pružanju podrške razvoju civilnog društva ali da je ono još uvijek nedovoljno razvijeno.

nemaju razvijene kapacitete, na civilno društvo,² do korištenja eksperetiza u pojedinim tematskim oblastima civilnog društva, učešća u kreiranju politika i izrade strategija i slično. Posebno u procesu evropskih integracija civilno društvo može i mora odigrati značajnu ulogu u približavanju BiH Europskoj Uniji. Ono će to činiti na razne načine, poput provođenja zagovaračkih kampanja za usvajanje određenih reformi, pogotovo onih koje nemaju potpunu podršku javnosti, a neophodne su u smislu ispunjavanja zadatih uslova, zatim informisanja javnosti o samom procesu evropskih integracija, podsticanja na bolju iskoristivost pretprijetnih fondova EU, snažnije uloge u budućem korištenju struktuiranih fondova³ i slično. Upravo iz ovog razloga, od izuzetne je važnosti da bosansko-hercegovačke vlasti stvarno, a ne samo deklarativno, prepoznaju važnost postojanja jakog i finansijski stabilnog civilnog društva u BiH, te pristupe stvaranja podsticajnog okruženja⁴ za razvoj civilnog društva. Jedan od elemenata takvog okruženja jeste i transparentno finansiranje iz budžeta domaćih institucija.

² Kao primjer ove saradnje može se navesti Mnistarstvo sigurnosti BiH koje je jedan dio svojih nadležnosti koje se tiču pružanja pravne pomoći i osiguranja smještaja za strane žrtve trgovine ljudima prenio na 6 domaćih nevladinih organizacija

³ Više o ulozi OCD-ova u procesu evropskih integracija jedne zemlje pogledati: Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2006.-2011., Ured za Udruge, strana 52-54

⁴ Poticajno okruženje znači okruženje koje omogućava a ne kontrolira, uz puna jamstva slobode udruživanja i neovisnosti OCD-a. Kako Ljubljanska deklaracija jasno navodi, poticajno okruženje više je od stvaranja odgovarajućeg zakonskog i fiskalnog okruženja. To nije dovoljno da bi se dostigli evropski standardi za civilno društvo. Ne postoji jedinstveni evropski model, već je dostupan široki niz različitih standarda upravljanja i institucionalnih referenci.

Sažetak

U ovom policy brief-u dat je prikaz osnovnih nalaza i preporuka do kojih se došlo tokom istraživanja na temu: “Finansiranje organizacija civilnog društva iz budžeta domaćih institucija - case study: Ministarstvo civilnih poslova BiH” u okviru Programa podrške istraživanjima u oblasti javnih politika 2008.-2009. godine, Fonda Otvoreno društvo Bosne i Hercegovine (BiH).

Studija se bavi pitanjem finansiranja organizacija civilnog društva (OCD) iz budžeta domaćih institucija, sa posebnim naglaskom na finansiranje koje dolazi iz državnog budžeta, a za koje je zaduženo Ministarstvo civilnih poslova BiH. Pretpostavka je da će se preporuke, do kojih se došlo tokom istraživanja, moći primjeniti i na niže nivoe vlasti u BiH.

Istraživanje je pokazalo da Bosna i Hercegovina nema jednu koherentnu politiku finansiranja civilnog društva i da se finansiranje vrši na veoma netransparentan način. Godišnje se izdvajaju veliki iznosi novca za potrebe civilnog društva sa svih nivoa vlasti, često i bez provedenih tendera, i gotovo uvijek, bez analize učinkovitosti finansiranih projekata. Način na koji se to odvija ne ulijeva povjerenje u rad tih institucija i svakako negativno utiče na razvoj civilnog društva. Urađena studija ima za cilj da pronađe modalitet finansiranja OCD-ova iz budžeta domaćih institucija, koje bi pozitivno uticalo na razvoj civilnog društva, vratilo izgubljeno povjerenje u rad ministarstava po ovom pitanju i doprinijelo većem razumijevanju između civilnog i vladinog sektora.

Trenutni način finansiranja civilnog društva: Šta nedostaje?

„..Finansijska stabilnost i dalje ostaje najveća zabrinutost i najslabija dimenzija NVO samoodrživosti.“⁵
NGO index 2007, USAID

Do sada su glavni izvor finansiranja civilnog društva bili međunarodni donatori, a oni se sada povlače, smanjuju finansijsku podršku BiH i usmjeravaju svoja sredstva na druga prioritetna područja u svijetu. Upravo zbog toga, neminovno je da će doći u narednih nekoliko godina do prestrukturiranja izvora finansiranja za civilno društvo. Isto tako, proces dodjele sredstava iz budžeta domaćih institucija, sa svih nivoa vlasti, se ne izvodi na transparentan način, nema iza sebe stratešku viziju, najčešće je motivisan političkim dogovorima i ličnim elementima, te su upravo to elementi zbog kojih domaća javnost i organizacije gube povjerenje u institucije koje dodjeljuju finansijsku pomoć.

Veliki iznosi novca se godišnje izdvajaju za podršku civilnom društvu⁶, a bez postojanja bilo kakve koordinacije među tijelima koja ta sredstava dodjeljuju, te uz odsustvo bilo kakvih procedura. Primjetno je čak, da se na pojedinim nivoima vlasti, gdje se dodjeljuju sredstva za podršku civilnom društvu, veliki broj dodjeljenih grantova odvija bez objavljivanja javnog poziva i postojanja procedura.⁷ Ova studija je za case study imala Ministarstvo civilnih poslova BiH i način na koji to ministarstvo provodi proces dodjele sredstava za podršku civilnom društvu. Tokom istraživanja, te pažljivog prikupljanja informacija i činjenica, došlo se do nalaza koji pokazuju da postoji svojevršno nerazumjevanje ovog procesa od strane civilnog društva, ali i da organizacije nemaju povjerenja u način na koji se dodjeljuju sredstva. Smatraju da postoji mnogo prostora za malverzacije i za dodjeljivanje sredstava na političkoj i ličnoj osnovi. S druge strane, Ministarstvo postepeno radi na poboljšanju svojih procedura koje se tiču dodjele sredstava civilnom društvu i u mnogim elementima može poslužiti kao primjer nižim nivoima vlasti koji dodjeljuju sredstva bez provođenja adekvatnih procedura i bez stvarne namjere

da sistematiziraju proces finansiranja civilnog društva. No, naravno i ovdje ostaje mnogo prostora za poboljšanje i unaprijeđenje procedura. Tako na primjer, ministarstvo treba da dizajnira javni poziv u skladu sa strateškim ciljevima ministarstava i općenito BiH strateškim razvojnim ciljevima. Pored toga ministarstvo treba da radi na uspostavljanju transparentnijeg načina finansiranja, određivanju seta kriterija i bodovanja za prijavljene projekte, te vršenja monitoringa i evaluacije finansiranih projekata i procjene njihovog uticaja na širu društvenu zajednicu.

No, činjenica je da način finansiranja civilnog društva, koji se primjenjuje kako na državnom, tako i na nižim nivoima vlasti, apsolutno nema pozitivnog učinka i uticaja na razvoj civilnog društva. Nadalje, kako se ne vrši dodjela sredstava u skladu strateškim ciljevima ministarstava ili općenito u skladu sa razvojnim ciljevima BiH, institucije vlasti ne mogu da ostvare dodatne koristi koje bi imale od implementacije strateških projekata civilnog društva.

Kako dalje?

Način izvodljivosti finansiranja civilnog društva iz budžeta domaćih institucija je oduvijek bilo kontraverzno pitanje te je za sobom povlačilo niz drugih pitanja i dilema čijem rješavanju treba pristupiti što prije. A ovoj problematici treba pristupiti na jedan odgovoran i ozbiljan način te utvrditi najbolje i najefikasnije metode i tehnike njegovog izvođenja, pritom uzimajući u obzir političku i socijalnu zbilju u BiH. Odnosno finansiranje mora biti izvedeno na način da minimizira eventualne malverzacije i zloupotrebe pri dodjeli te da ulije povjerenje građanima u organe koji dodjeljuju sredstva. Isto tako treba da bude izvedeno na strateški način koji će omogućiti da se pozitivno utiče na razvoj civilnog društva u BiH i da civilno društvo odigra značajnu ulogu u pomaganju BiH institucijama u ispunjavanju njihovih strateških ciljeva i planova. Znači, da bi se reformirao sistem dodjele finansijskih sredstava civilnom društvu, potrebne su značajne izmjene u trenutnom sistemu finansiranja.

Imajući na umu sve nalaze do kojih se došlo tokom istraživanja i nakon sagledavanja najboljih

⁵ NGO Index standardni alat USAID-a za procjenu samoodrživosti NVO-a u zemljama Europe i Euroazije. Metodologija je standardizirana u svim državama i sastoji se od provođenja fokus grupa za diskusiju sa NVO ekspertima, dodjeljivanja ocjene svakoj zemlji i izrade godišnjeg izvještaja. NVO Index za 2007. godinu je dostupan na: http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2007/complete_document.pdf

⁶ Prethodne studije koje su se bavile pitanjem finansiranja organizacija civilnog društva pokazuju da sa svih nivoa vlasti u BiH izdvajaju značajna sredstva za podršku civilnom društvu i to recimo samo za 2007. godinu je izvojeno oko 110 miliona KM. Najviše se izdvaja sa općinskih nivoa, dok je sa državnog nivoa, za sada, određen najmanji iznos koji se dodjeljuje kao podrška civilnom društvu. Tako je u 2008. godini Ministarstvo civilnih poslova za pružanje podrške civilnom društvu izdvojilo 1,5 miliona KM, što je raspoređeno na 160 organizacija u državi. Više o ovome pogledati na: *“Analiza institucionalne saradnje između vladinog i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini”* Kronauer Consulting, 2008. Analiza dostupna na <http://www.kronauer-consulting.com/download/analiza-bos.pdf>

⁷ Više o ovim načinima dodjele pogledati na: *Government Allocations for the NGO Sector in Bosnia and Herzegovina in 2007*. SDC: 2008, Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC)



praksi u regionu, utvrdili smo se da je neopodno uspostaviti neovisno samostalno tijelo na državnom nivou, koje će biti nadležno za pružanje podrške razvoju civilnog društva, uspostavljanju boljih odnosa sa vladinim sektorom, te njegovim sistematičnim finansiranjem. Tako da generalna preporuka treba da ide u smjeru uspostave tog tijela. Između ostalog to tijelo bi doprinijelo:

- da se ujednače prakse za dodjeljivanje grantova OCD-ovima na svim nivoima vlasti,
- da rad administrativnih tijela koja dodjeljuju grantove bude transparentniji i učinkovitiji,
- da se stvori jasnija i preglednija slika o finansiranju civilnog društva iz budžeta domaćih institucija.

Naravno, svjesni smo da je tehnički i politički teško izvodljivo da novouspostavljeno tijelo na samom početku svog rada bude zaduženo za objedinjavanje i dodjelu sredstava civilnom društvu iz budžeta svih nivoa vlasti u BiH. Preporuka je zato da u prvoj fazi ovo tijelo bude nadležno isključivo za sredstva koja dolaze sa državnog i entitetskog nivoa. Isto tako smatramo da bi to tijelo trebalo da zajedno sa predstavnicima svih nivoa vlasti razradi Kodeks financiranja koji bi svi pa i niži nivoi vlasti bili u obavezi da primjenjuju. Tek nakon ujednačavanja praksi i procedura za dodjelu sredstava sa državnog i entitetskog nivoa i izgradnje kapaciteta za taj proces u skladu sa Kodeksom financiranja na ovim nivoima, to tijelo može da pristupi sistematičnijem finansiranju i sa nižih nivoa vlasti i monitoringu procesa dodjele sredstava civilnom društvu koji oni provode. Ove nadležnosti mogu biti povjerene Uredu za saradnju sa nevladinim sektorom, čiju uspostavu predviđa i Sporazum o saradnji Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora.⁸

Do tada, raspodjela finansijskih sredstava sa državnog nivoa treba da ostane u nadležnosti Ministarstva civilnih poslova BiH koje će izvršiti određene izmjene u postupku i procedurama dodjele sredstava a koje se tiču osiguranja transparentnosti prilikom dodjele sredstava poput:

- izrada jasnog seta kriterija i načina bodovanja prijavljenih projekata

- određivanje iznosa grantova do kojeg se organizacije mogu prijavljivati
- uvođenje obaveze izvještavanja ne samo o utrošenim sredstvima već i izvještavanja o provedenim projektnim aktivnostima
- evaluacija finansiranih projekata i njihov uticaj na širu društvenu zajednicu.

Ovo treba da se posmatra isključivo kao prelazno rješenje, dok bi krajnje i najefektivnije rješenje problema sistematskog i transparentnog finansiranja civilnog društva iz budžeta domaćih institucija, bilo uspostava koordinirajućeg i samostalnog tijela za saradnju sa civilnim društvom na nivou Vijeća ministara BiH.

Svjesni smo da to znači velike promjene u trenutnom načinu finansiranja civilnog društva i da je moguć otpor sistematičnijem i sistematskom rješavanju ovog pitanja kod donosioca odluka, ali uvođenje reda u finansiranje organizacija civilnog društva iz budžeta domaćih institucija je jedan od prioriteta Evropske Unije i nešto što svakako može da bude od koristi za sve učesnike u procesu uključujući institucije vlasti, OCD-ove i krajnje korisnike projekata.

Preporuke koje slijede tiču se Ureda za saradnju sa nevladinim sektorom koji tek treba da se uspostavi:

Preporuke koje se odnose na novi Ured za saradnju sa nevladinim sektorom pri Vijeću ministara BiH:

1. Osigurati transparentnost u odlučivanju i dodjeljivanju grantova što, između ostalog, podrazumijeva:

- Kriterije za odabir projekata, zatim da načini bodovanja i ocjenjivanja pojedinih kriterija moraju biti jasno definirani, te navedeni u samom pozivu.

- Mora se odrediti iznos grantova do kojeg se organizacije mogu prijavljivati, odnosno napraviti sistem da se daju veći iznosi za manji broj organizacija, s tim da se veći dio projekta finansijski pokriva iz granta ministarstva, te tako ne dovodi u pitanje implementacija projekta.

2. Oslanjanje projekata, koji se finansiraju iz budžeta domaćih institucija, na strateške planove, kao i razvoj prioriteta BiH u cjelini, s ciljem

⁸ Sporazum dostupan na: <http://www.civilnodrustvo.ba/files/docs/SPORAZUM_Vijece_ministara_i_NVO.doc>



Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijeđenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama.

Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 48 istraživača.

Sva istraživanja su dostupna na www.soros.org.ba.



Selma Osmanagić Agović

je magistrirala je 2005.

Godine na programu "Upravljanje državom i humanitarni poslovi" koji zajednički vode La Sapienza Univerzitet u Rimu i Univerzitet u Sarajevu. Završila je Pravni fakultet u Sarajevu. Zadnjih 5 godina je radila za Američko udruženje pravnika (ABA/CEELI) i za Direkciju za evropske integracije na projektima koji se tiču reforme pravosuđa, vladavine prava, edukacije sudija i tužilaca, borbe protiv korupcije i evropskih integracija i civilnog društva. Trenutno je zaposlena kao stalni konsultant u konsultantskoj kući Atos Consulting na projektima koji se tiču uključenja civilnog društva u rad Ministarstva pravde BiH i Ministarstva sigurnosti BiH kao i na drugim sličnim projektima. Članica je ACIPS-a i pridruženi član Inicijative za vladavinu prava.

da se omogući bolja koordinacija i poboljša saradnja sa državnim ministarstvom i ostvari princip dugoročnog finansiranja.

3. Izrada kodeksa finansiranja OCD-ova iz budžeta domaćih institucija. Kodeks treba obuhvaćati osnovne standarde i načela postupanja tijela državne uprave i Ureda za saradnju sa nevladinim sektorom u postupku odobravanja finansijske podrške, te osnovna mjerila za finansiranje, kao i nadležnosti za praćenje, analiziranje i evaluiranje finansiranja organizacija civilnog društva iz državnog budžeta.

Preporuke koje se odnose isključivo na ministarstva na svim nivoima vlasti u BiH

1. Izgradnja kapaciteta u državnim ministarstvima, što se odnosi na veću upoznatost ministarskih predstavnika sa civilnim društvom, njihovim aktivnostima i poljima ekspertize, te modalitetima saradnje kao i prednostima koje mogu ostvariti kroz intenzivniju saradnju sa civilnim društvom.

2. Izgradnja kapaciteta kod ministarskih predstavnika u smislu strateškog razmišljanja i određivanja potencijalnih oblasti za saradnju sa civilnim društvom, u kojima ove dvije strane mogu da rade na partnerskoj osnovi, odnosno gdje ministarstvo može da prenese jedan dio svojih nadležnosti, za koje u datom momentu nema raspoloživih kapaciteta, na OCD-ove i tako osigura finansiranje OCD-ova iz državnog budžeta, ili pak, gdje ministarstvo može da u svom radu koristi ekspertize civilnog društva, kao i drugi načini saradnje.

3. Određivanje jedne osobe, ili pak, uspostava odsjeka za civilno društvo unutar nekog od postojećih sektora u svakom od ministarstava, koji bi zajedno sa koordinirajućim tijelom radio na finansiranju civilnog društva iz budžeta tog određenog ministarstva.

Preporuke koje se tiču uticaja na razvoj civilnog društva:

1. Razviti jednu sveobuhvatnu razvojnu strategiju za civilno društvo koja će davati smjernice za sve radnje koje se tiču civilnog društva i njegovog finansiranja.

2. Ohrabriti izgradnju kapaciteta i jačanje onih OCD-ova koji nisu dovoljno zastupljene ili su slabe kako bi te organizacije bile u boljoj poziciji da odigraju ključnu ulogu u razvoju sektora koji pokrivaju razne tematske oblasti.

Bibliografija:

1. "Analiza institucionalne saradnje između vladinog i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini" Kronauer Consulting, 2008. Analiza dostupna na: <http://www.kronauer-consulting.com/download/analiza-bos.pdf>

2. DFID-ov Praktični dokument: "Civilno društvo i dobro upravljanje", 2007

3. "Government Allocations for the NGO Sector in Bosnia and Herzegovina in 2007". SDC: 2008, Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC)

4. "Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2006-2011", Ured za Udruge, Zagreb 2005

5. NVO Index 2007, USAID dostupan na: http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2007/complete_document.pdf

6. Saopštenje komisije za evropsko vijeće i parlament, „Strategija proširenja i ključni izazovi 2008.-2009.“ Brussels, 6.11.2007, COM(2007) 663 final

7. Sporazum o saradnji Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora, 2007, dostupan na: http://www.civilnodrustvo.ba/files/docs/SPORAZUM_Vijece_ministara_i_NVO.doc