



Projekat finansira
Europska unija

Regionalni program lokalne demokratije na Zapadnom Balkanu ReLOaD



Empowered lives.
Resilient nations.

Analiza dodjele sredstava za civilno društvo iz budžeta Opštine Pale

Juli 2018.godine

Sadržaj

| | |
|---|---|
| Lista tabela..... | 2 |
| Lista grafikona..... | 2 |
| Uvod | 3 |
| Situaciona analiza za Opštinu Pale | 5 |
| Određivanje prioriteta | 5 |
| Modeli (su)finansiranja | 6 |
| Analiza dodijeljenih sredstava | 6 |
| Monitoring i evaluacija uspješnosti | 9 |
| Zaključak..... | 9 |
| Preporuke | 9 |

Lista tabela

Tabela 1. Pregled budžeta Opštine Pale za period 2015 – 2018. godine i alokacija sredstava za civilno društvo

Tabela 2. Pregled izdvajanja za boračka udruženja

Tabela 3. Pregled izdvajanja za sportske organizacije

Tabela 4. Objedinjen pregled dodjele sredstava za boračka udruženja i sportske organizacije

Tabela 5. Pregled izdvajanja za OCD u ukupnom udjelu i prema načinu (su)finansiranja

Lista grafikona

Grafikon 1. Pregled dodjele sredstava prema vrsti organizacije za period 2015. – 2017. godine

Uvod

Regionalni program lokalne demokratije na Zapadnom Balkanu – ReLOaD, finansira Evropska unija (EU), a implementira Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP). ReLOaD je utemeljen na pozitivnim iskustvima projekta Jačanje lokalne demokratije (LOD), koji je u Bosni i Hercegovini provodio UNDP, uz finansijsku podršku EU, i koji služi kao primjer dobre prakse koja je ponuđena kao model za korištenje širom Zapadnog Balkana. Kao regionalna inicijativa, ReLOaD projekat se provodi u Albaniji, bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji, Bosni i Hercegovini (BiH), Crnoj Gori, Kosovu*¹ i Srbiji. Specifični cilj je jačanje partnerstava između lokalnih vlasti i civilnog društva na području Zapadnog Balkana, širenjem uspješnog modela transparentnog projektnog finansiranja organizacija civilnog društva (OCD)² iz budžeta jedinica lokalne samouprave (JLS)³, usmjerenog ka većem građanskom učešću u procesima donošenja odluka i unaprjeđenju pružanja usluga u lokalnim zajednicama.

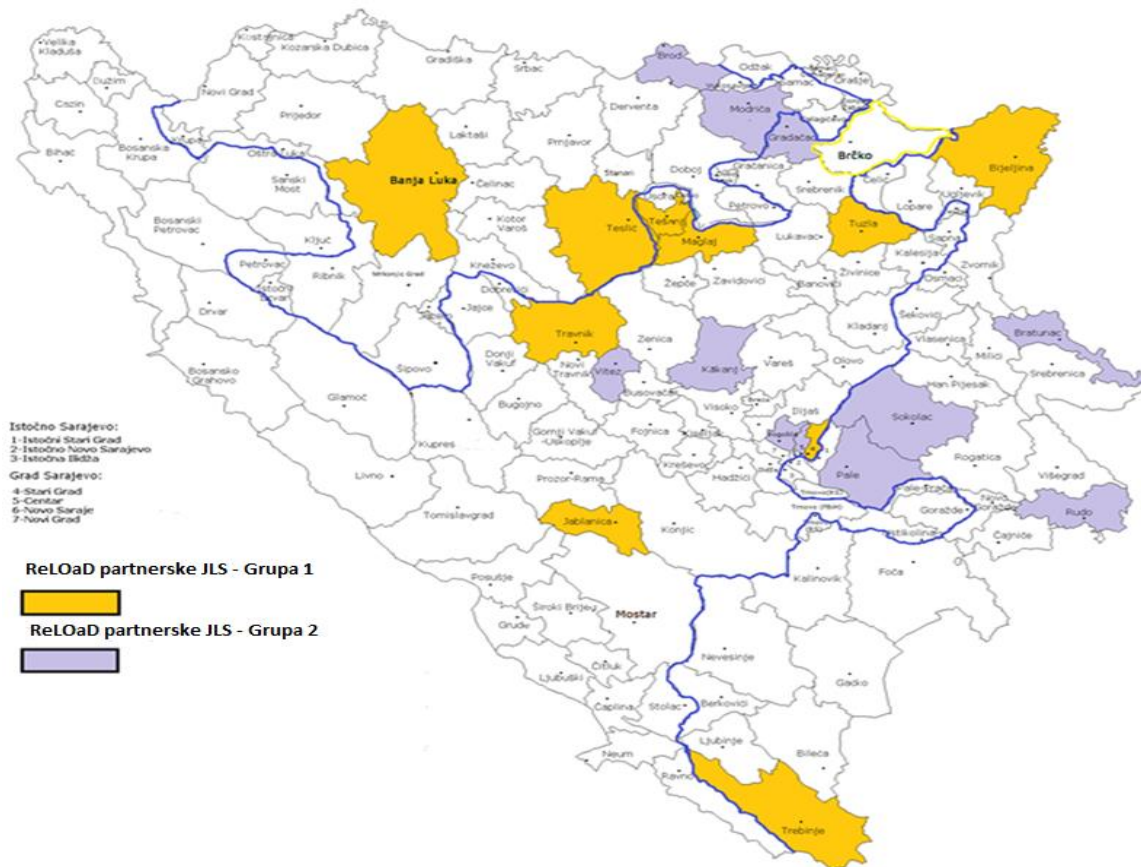
ReLOaD u BiH saraduje sa ukupno 21 partnerskom JLS. Prvih 10 JLS su odabrane putem direktnog poziva koji je bio otvoren samo za JLS koje su učestvovala u nekoj od prethodnih faza LOD projekta. Na ovaj način su odabrane: Banja Luka, Bijeljina, Jablanica, Maglaj, Stari Grad Sarajevo, Teslić, Tešanj, Travnik, Trebinje i Tuzla. Drugu grupu ReLOaD partnerskih JLS čine JLS koje su odabrane putem javnog poziva koji je bio otvoren za sve JLS u BiH koje nisu prethodno učestvovala u LOD projektu. JLS iz druge grupe su: Brod, Bratunac, Centar Sarajevo, Gradačac, Kakanj, Modriča, Pale, Rudo, Sokolac, Vitez i Vogošća.

¹*Ova oznaka ne dovodi u pitanje stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom UNSCR 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskoj Deklaraciji o nezavisnosti.

² U kontekstu analize razlikujemo tri vrste organizacija civilnog društva: nevladine/neprofitne organizacije, sportske organizacije i boračka udruženja, (izuzimajući humanitarne organizacije, karitativne organizacije i vjerske zajednice). Radi lakšeg diferenciranja ovih triju organizacija, skraćenica OCD se koristi isključivo za nevladine/neprofitne organizacije i udruženja građana, a za sve tri vrste organizacija zbirno, koristi se termin – civilno društvo.

³ Jedinice lokalne samouprave su općine, opštine i gradovi te Distrikt Brčko. Svaki od navedenih termina se može ravnopravno koristiti za potrebe ovog dokumenta.

Slika1. Geografski prikaz ReLOaD partnerskih JLS



Jedan od ciljeva ReLOaD projekta je povećanje transparentnosti u dodjeli sredstava za civilno društvo u partnerskim JLS, te je ReLOaD inicirao izradu analize koja će utvrditi trenutno stanje postojećih praksi i procedura u svim partnerskim JLS. U skladu sa situacionom analizom pružiti će se odgovarajuće preporuke za unaprjeđenje transparentnosti u dodjeli sredstava.

U tom smislu, istraživanje je osmišljeno na način da, s jedne strane, utvrdi prakse koje se primjenjuju kako bi se izolovali najveći problemi kao zajednički sadržilac u svim JLS. S druge strane, istraživanje treba da omogući uvid u postojeće modele finansiranja u svakoj JLS kako bi se ponudio poboljšani okvir koji bi u srednjoročnom periodu unaprijedio praksu dodjele sredstava u cilju projektnog planiranja, implementacije i evaluacije projekata.

Struktura izvještaja bazirana je na utvrđivanju konkretnih finansijskih pokazatelja i stepena odstupanja od osnovnih principa LOD metodologije. Analiza je podijeljena na sljedeća poglavlja:

- određivanje prioriteta,
- modeli (su)finansiranja,
- analiza dodijeljenih sredstava,
- monitoring i evaluacija uspješnosti,
- zaključak,
- preporuke.

Određivanje prioriteta prema LOD metodologiji počinje na način da se definisanje tematskih oblasti radi u skladu sa strateškim razvojnim dokumentima i akcionim planovima kojima su utvrđene smjernice razvoja JLS. Na ovaj način se obezbjeđuje da će saradnja lokalne uprave sa civilnim društvom polučiti najveću korist za stanovništvo. Podrazumijeva se da su budžetska sredstva ograničena i da je u ovoj fazi važno na transparentan, racionalan i efikasan način smanjiti broj tematskih oblasti za projektne aktivnosti kako bi njihova provedba bila ciljana, mjerljiva i učinkovita. Ukoliko to nije slučaj, malo je vjerovatno da će sredstva biti usmjerena tamo gdje za to postoji najveća strateška potreba. U tom kontekstu, postoje bar dva značajna indikatora koja govore o (ne)postojanju uslova za prioritizaciju: stepen vezivanja projekata za usvojene lokalne strateške dokumente sa akcionim planovima i provedba redovnih konsultacije sa civilnim društvom u periodu izrade nacrtu budžeta za sljedeću godinu.

Analiza modela (su)finansiranja projekata omogućava uvid u praksu načina dodjele sredstava – direktno ili putem javnog poziva, pri čemu je vid dodjele putem javnog poziva značajan iskorak ka projektno utemeljenom obliku saradnje sa civilnim društvom.

Segmenti projektnih aktivnosti koji suštinski predstavljaju integralni dio cijelog projektnog ciklusa od kreiranja strategije, utvrđivanja prioriteta, dodjele finansijskih sredstava, do same implementacije projekta su i monitoring i evaluacija. Ukoliko svi koraci u ovom procesu nisu sistematski urađeni, teško je očekivati da dio monitoringa i evaluacije bude operativan. Cilj je bio da se kroz upitnik i intervju u partnerskim JLS poveća svijest o potrebi za unaprjeđenjem ovog segmenta projektnog ciklusa u srednjoročnom periodu. Zaključak predstavlja sažetak uočenih nedosljednosti i primjera dobre prakse u JLS, a preporuke su date na osnovu situacione analize i prema generalnim koracima iz LOD metodologije.

Situaciona analiza za Opštinu Pale

Opštinu Pale karakteriziraju natprosječno velika izdvajanja za boračka udruženja, u rasponu od 37.1 do 41.3 posto sredstava predviđenih za civilno društvo kao i nešto niža izdvajanja za sportske organizacije, u rasponu od 39.9 do 42.6 posto.

Određivanje prioriteta

Opština Pale posjeduju 4 aktuelna strateška dokumenta relevantna za ovu analizu, i to:

- Strategija integrisanog razvoja Opštine Pale 2017 – 2026
- Lokalni akcioni ekološki plan LEAP 2012 – 2018
- Lokalni plan upravljanja otpadom 2013 do 2018
- Akcioni plan energetske efikasnosti 2016 do 2018

Postoje Akcioni planovi za cijeli period implementacije u svim gore navedenim dokumentima. Opština Pale ne definiše uži broj prioriternih tematskih oblasti za saradnju sa civilnim društvom na godišnjem nivou a prosječan broj (su)finansiranih oblasti je veći od 5. Međutim, prema dostavljenim

informacijama od strane opštinske administracije, ne vodi se precizna evidencija o projektnim oblastima. Prema dostavljenim podacima, najbitniji faktor u praksi prioritizacije za dodjelu sredstava predstavlja izvršenje budžeta iz prethodne godine.

Modeli (su)finansiranja

U dosadašnjoj praksi, dodjela sredstava, izuzimajući boračka udruženja, bila je bazirana na Pravilniku o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava, udruženjima građana odnosno za oblasti sporta, kulture i nevladinih organizacija iz 2005 godine. Javni poziv se raspisivao u mjesecu oktobru za narednu godinu, a dužina konkursa je trajala 10 dana. Opština Pale je u okviru svog učešća u ReLOaD projektu usvojila Odluku o načinu odabira projekata nevladinih/neprofitnih organizacija po LOD metodologiji.⁴

Ne postoji pravilnik vezan za određivanje statusa društva od posebnog interesa, ali postoje organizacije koje su uvrštene u nacrt budžeta, sa posebnom stavkom za direktno (su)finansiranje⁵. Odjeljenja koja su u nadležnosti određenih oblasti prilikom izrade nacrta budžeta predlažu iznose za dodjelu sredstava civilnom društvu. Postoji i praksa podnošenja zahtjeva za (su)finansiranje od strane civilnog društva u toku godine u svrhu implementacije projekata te se na taj način sredstva dodjeljuju direktno putem zahtjeva.

Prema informacijama prosljeđenim od opštinske administracije, raspon dodjele sredstava za OCD putem javnog poziva, kreće se od 1.000,00 KM do 20.000,00 KM, najčešći iznos je 3.000,00 KM, a prosječan broj (su)finansiranih OCD je 15 godišnje.

Analiza dodijeljenih sredstava

Postotak sredstava koja se izdvajaju za civilno društvo je u prosjeku blizu 3 posto ukupnog opštinskog budžeta. Bilježi se značajan rast u apsolutnom iznosu koji je namijenjen za civilno društvo na prelazu iz 2016. u 2017. godinu sa 267.852,00 KM na 363.700,00 KM, odnosno za 16.5 posto. Ovaj rast odražava se pozitivno na sportske organizacije, i to u postotku od 25 posto i na OCD u postotku od 48.3 posto. Sredstva namijenjena za alokaciju boračkim udruženjima, na prelazu iz 2017. u 2018.godinu bilježe pad od oko 10 posto. Rast budžetskih sredstava je u pozitivnoj korelaciji sa rastom sredstava za civilno društvo, s tim da je trend rasta u 2016. i 2017.godini, znatno većeg intenziteta.

⁴ Službene novine Opštine Novo Sarajevo br. 7/18

⁵ Boračko udruženje Opštine Pale (prosječno 80.000 KM)

Udruženje za djecu i omladinu sa posebnim potrebama "Sunce" (prosječno 15.000 KM)

Tabela 1. Pregled budžeta Opštine Pale u periodu 2015 – 2018. godinu i alokacija sredstava za civilno društvo

| Godina | Budžet Opštine ⁶ | Promjena | Ukupno civilno društvo | Promjena | % civilno društvo | Sportske organizacije | Boračka udruženja | OCD |
|-----------|-----------------------------|----------|------------------------|----------|-------------------|-----------------------|-------------------|-----------|
| 2015 | 8,128,546 | | 213.112,00 | | 2.6 | 88.030,00 | 85.773,00 | 39.309,00 |
| 2016 | 8,164,532 | +0.5% | 223.542,00 | +4.7% | 2.7 | 87.159,00 | 92.335,00 | 44.048,00 |
| 2017 | 8,924,414 | +8.5% | 267.852,00 | +16.5% | 3 | 113.996,00 | 100.720,00 | 53.136,00 |
| 2018 plan | 11.718.000 | +24.0% | 363.700,00 | +26.5% | 3.1 | 174.700,00 | 90.000,00 | 99.000,00 |

U periodu od 2015. do 2017.godine, prosječan udio sredstava alociranih na boračka udruženja je nešto ispod 40 posto, iznos za oko 15 posto veći od prosjeka za sve analizirane ReLOaD partnerske JLS, s tim da je u planu za 2018.godinu pad ovog izdatka na nešto ispod 25 posto. Ukupna sredstva prema apsolutnoj vrijednosti alocirana boračkim udruženjima tako rastu za period 2015. – 2017.godina sa 85.773,00 KM u 2015.godini na 100.720,00 KM u 2017.godini, a zatim padaju na 90.000,00 KM u planu za 2018.godini, premda ukupni iznosi za civilno društvo rastu za 26.5 posto.

Tabela 2. Pregled izdvajanja za boračka udruženja

| Godina | Ukupno civilno društvo | Boračka udruženja | % Boračka udruženja |
|-----------|------------------------|-------------------|---------------------|
| 2015 | 213.112,00 | 85.773,00 | 40.2 |
| 2016 | 223.542,00 | 92.335,00 | 41.3 |
| 2017 | 267.852,00 | 100.720,00 | 37.6 |
| 2018 plan | 363.700,00 | 90.000,00 | 24.7 |

Sredstva koja se izdvajaju za oblast sporta se kreću u rasponu od 38.9 do 42.6 posto u periodu 2015. – 2017.godine.

Tabela 3. Pregled izdvajanja za sportske organizacije

| Godina | Ukupno civilno društvo | Sportske organizacije | % Sportske organizacije |
|-----------|------------------------|-----------------------|-------------------------|
| 2015 | 213.112,00 | 88.030,00 | 41.3 |
| 2016 | 223.542,00 | 87.159,00 | 38.9 |
| 2017 | 267.852,00 | 113.996,00 | 42.6 |
| 2018 plan | 363.700,00 | 174.700,00 | 48 |

Boračka udruženja i sportske organizacije ukupno učestvuju u oko 80 posto sredstava namijenjenim za alokaciju civilnom društvu i podjednako su raspoređena na ove dvije oblasti, s tim da je u 2018.godini planirano smanjenje ukupnog iznosa 72.7 posto i to na štetu boračkih udruženja, kako u apsolutnom, tako i u procentualnom smislu.

⁶ <http://www.pale.rs.ba/arhive/50>

Tabela 4. Objedinjen pregled dodjele sredstava za boračka udruženja i sportske organizacije

| Godina | % Boračka udruženja | % Sportske organizacije | % Sportske organizacije i boračka udruženja |
|-----------|---------------------|-------------------------|---|
| 2015 | 40.2 | 41.3 | 81.5 |
| 2016 | 41.3 | 38.9 | 80.2 |
| 2017 | 37.6 | 42.6 | 80.2 |
| 2018 plan | 24.7 | 48 | 72.7 |

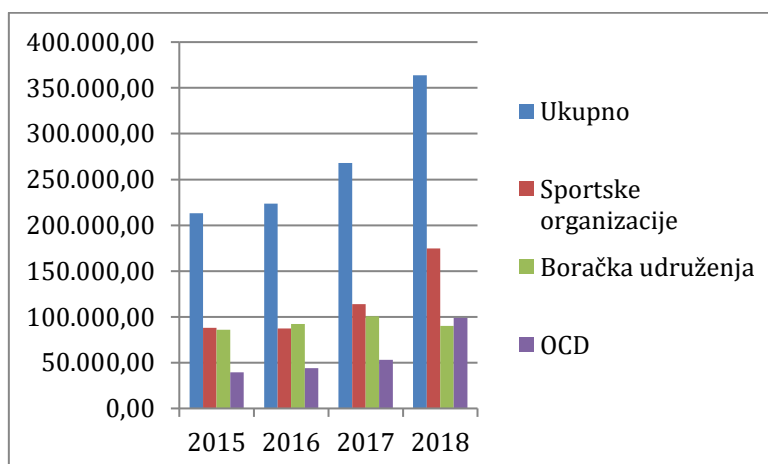
Posmatrajući iznose za period 2015. – 2017.godine, kao i plan za 2018.godinu, OCD bilježe rastući trend u svakoj godini pa je tako primjetan rast u apsolutnoj vrijednosti sa 39.309,00 KM u 2015.godini na 99.000,00 u planu za 2018. godinu, odnosno za 2.5 puta više. Ukupno predviđena sredstva za civilno društvo u istom periodu rastu za 1.7 posto, dakle, OCD bilježe veći rast u odnosu na rast ukupnih sredstava. U relativnom smislu taj je postotak u periodu 2015. – 2017.godinu bio neznatno manji od prosjeka svih analiziranih ReLOaD partnerskih JLS, za oko 1 posto, a planom za 2018.godinu trebao bi da naraste na 27.3 posto.

Tabela 5. Pregled izdvajanja za OCD u ukupnom udjelu i prema načinu (su)finansiranja,

| Godina | Ukupno civilno društvo | Ukupno OCD | % OCD |
|-----------|------------------------|------------|-------|
| 2015 | 213.112,00 | 39.309,00 | 18.5 |
| 2016 | 223.542,00 | 44.048,00 | 19.8 |
| 2017 | 267.852,00 | 53.136,00 | 19.8 |
| 2018 plan | 363.700,00 | 99.000,00 | 27.3 |

Grafikon 1 ispod predstavlja slikovit primjer uočenih kretanja. Ukupna sredstva za civilno društvo bilježe konstantan rast koji je posebno izražen u 2017. i 2018. godini. Najveću korist ostvaruju sportske organizacije i OCD, dok boračka udruženja bilježe pad u alokaciji sredstava po prvi put u 2018. godini.

Grafikon 1. Pregled dodjele sredstava prema vrsti organizacije u periodu 2015. – 2017. godine



Monitoring

Prema informacijama dostavljenim od strane službenika, Opština Pale vrši djelomičan monitoring putem terenskih posjeta. No, činjenica je da kvalitetan finansijski i programski monitoring se može vršiti kvalitetno uz postojanje logičkog okvira i plana potrošnje koje civilno društvo do sada nije dostavljalo opštinskoj administraciji. Nivo revizije projekata tokom implementacije u smislu reprogramiranja finansijskih iznosa je nizak, kao i broj OCD koja ne utroše sredstva u planiranom vremenskom okviru.

Opština Pale su jedna od rijetkih JLS koje ne sprovodi redovno izvještavanje Skupštini Opštine o implementiranim projektima.

Zaključak

Učešće različitih vrsta organizacija u alokaciji je približno prosjeku za sve JLS, s tim da prema planu za 2018.godinu trend bilježi izvjesne pozitivne pomake u smislu rastućeg učešća OCD.

Imajući na umu da Opština Pale u okviru svog učešća u ReLOaD projektu usvojila Odluku o načinu odabira projekata nevladinih/neprofitnih organizacija po LOD metodologiji, neophodno je osigurati njenu punu primjenu. Osim toga, ne postoje adekvatne aktivnosti u sferi monitoringa, ne sprovodi se ni redovno izvještavanje Skupštini Opštine, te ne postoji pravilnik ili odluka o društvima od posebnog interesa.

Preporuke

- Osigurati punu primjenu Odluke o načinu odabira projekata nevladinih/neprofitnih organizacija po LOD metodologiji;
- Otpočeti praksu definisanja užeg broja prioriternih oblasti sa saradnju sa civilnim društvom prema principima projektnog planiranja;
- Putem lokalnih medija potrebno je sprovesti aktivnu i sistematsku kampanju kako bi se obezbijedio što veći, neophodan odziv u učestvovanju u određivanju tematskih prioriteta u široj lokalnoj zajednici;
- Istovremeno sa primjenom LOD metodologije, raditi na mjerama jačanja svijesti i kapaciteta o potrebama i praktičnoj primjeni projektnog planiranja, kako unutar opštinske administracije tako i okviru lokalnog civilnog društva;
- Podići minimalne vrijednosne pragove u javnim pozivima za OCD i to na minimalno najčešći iznos koji se dodjeljuje po javnom pozivu u dosadašnjoj praksi, odnosno 3.000,00 KM;
- Započeti proces monitoringa i izvještavanja i to na bazi logičkog okvira rada koji treba da bude ugrađen u prijavni;
- Jačati cjelokupne kapacitete vođenja evidencije i arhiviranja podataka vezanih za projektne aktivnosti Opštine;
- Osigurati transparentno izvještavanje javnosti putem pristupa svim relevantnim informacijama i dokumentima na zvaničnoj web stranici Opštine;

- Uspostavljanje obaveze izvještavanja o aktivnostima i rezultatima projekata civilnog društva Skupštini Opštine na sistematizovan način a ne samo o utrošku sredstava. U ovim izvještajima trebaju biti jasno prezentirani podaci o iznosima koji su dodijeljeni civilnom društvu za određene projekte, na koji način se ti projekti uklapaju u strateške dokumente Opštine, broju korisnika i konkretne rezultate projekta.