



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 Modriča

Juni 2018.godine

ReLOaD kancelarija, UNDP Bosna i Hercegovina

Zmaja od Bosne bb, 71000 Sarajevo, Tel: +387 33 293 500, Fax: +387 33 552 330; URL:[www.ba.undp.org](http://www.ba.undp.org)

## Sadržaj

Lista tabela .....	2
Lista grafikona .....	2
Uvod .....	3
Situaciona analiza za Opštinu Modriču .....	5
Određivanje prioriteta .....	5
Modeli (su)finansiranje .....	6
Analiza dodjele sredstava .....	6
Monitoring .....	9
Zaključak .....	9
Preporuke .....	10

### Lista tabela

Tabela 1. Pregled budžeta Opštine Modriča 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. Boračka udruženja i sportske organizacije u ukupnom udjelu sredstava dodijeljenih civilnom društvu

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

Tabela 6. Dodjela sredstava prema načinu finansiranja

### Lista grafikona

Grafikon 1. Raspodjela 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\*<sup>1</sup> 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)<sup>2</sup> iz budžeta jedinica lokalne samouprave (JLS)<sup>3</sup>, 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.

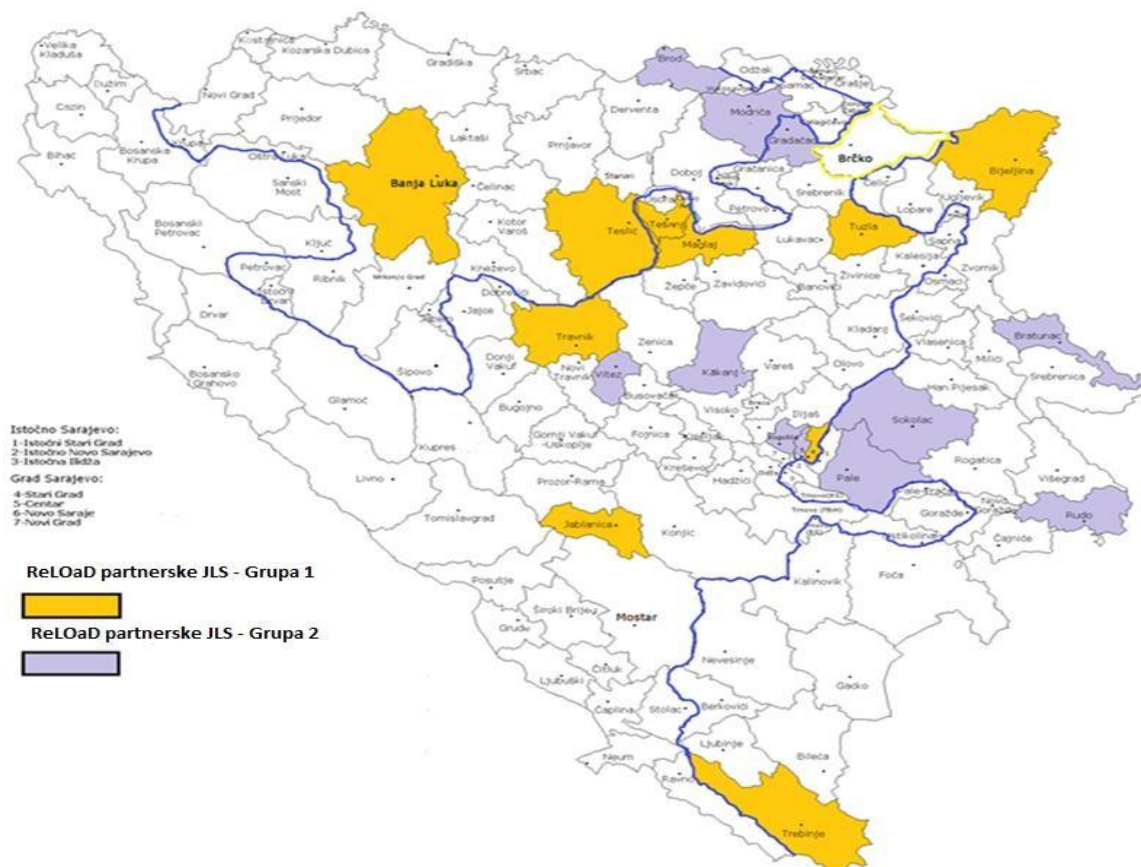
---

<sup>1</sup> \*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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 Modriču

### Određivanje prioriteta

Opština Modriča posjeduje sljedeće strateške dokumente:

- Strategija integrisanog razvoja Opština Modriča 2017-2026 sa Akcionim planom 2018-2020

U fazi izrade su sljedeći strateški dokumenti sa pripadajućim akcionim planovima:

- Lokalni akcioni plan za djecu, usvojen nacrt dokumenta 2018-2022
- Omladinska politika 2018-2022
- Program razvoja sporta u fazi 2018-2022

Prema informacijama prikupljenim od strane opštinske administracije, određivanje prioriteta se ne sprovodi na godišnjem nivou. Prioriteti se definišu jedino u fazi izrade strategija putem radnih grupa koje su u tu svrhu formirane. Ovakav vid prioritizacije užih oblasti nije u skladu sa LOD metodologijom, koja predviđa definisanje 3 do 5 tematskih oblasti u regularnim godišnjim intervalima i u saradnji sa civilnim društvom i građanima. Budući da se strategija razvoja izrađuje za duži vremenski period, u ovom slučaju, 9 godina, nemoguće je na ovaj način uskladiti kapacitete za implementaciju strateških ciljeva sa varirajućim budžetskim ograničenjima niti prilagoditi potrebe stanovništva iz godine u godinu na način da su prioriteti određeni za tako dug period.

Osim toga, kao što je navedeno u sljedećem poglavlju, model (su)finansiranja ne podrazumijeva javne pozive u bilo kojoj kategoriji organizacija civilnog društva što samo po sebi ograničava kredibilno određivanje prioriteta.

Za svaku od analiziranih godina za period 2015. – 2017.godina broj podržanih oblasti veći je od 5, odnosno u prosjeku je 7, uključujući projekte boračkih udruženja koji broje po 1 projekat godišnje. Ono što Opštinu Modriču izdvaja u odnosu na ostale JLS je manji broj godišnjih projekata prema tematskim oblastima. Najveći broj projekata je u oblasti mladih i obrazovanja, 7 do 8 na godišnjem nivou, u oblasti okoliša 1 do 2, a u oblasti kulture neobično nizak u poređenju s svim drugim JLS za koje se vodi evidencija, odnosno do 2 maksimalno. Broj projekata u oblasti sporta je također nizak u odnosu na broj projekata iz ove oblasti u drugim JLS, ali kao što se vidi iz poglavlja koji slijede, u apsolutnom iznosu na sport se alociraju natprosječno velika sredstva.

## Modeli (su)finansiranje

Ne postoji pravilnik koji propisuje (su)finansiranje projekata OCD, sportskih organizacija ili boračkih udruženja putem javnog poziva. Većina OCD (su)finansira se na osnovu statusa društva od posebnog interesa, a u manjoj mjeri direktno na osnovu zahtjeva. Cjelokupni iznos za boračka udruženja, osim malog procenta na zahtjev i to jedino u 2017, (su)finansiraju se na osnovu statusa društva od posebnog interesa. Cjelokupna dodjela sredstava u oblasti sporta, u stopostotnom iznosu, dodjeljuje se direktno na zahtjev. Postoje Kriteriji za finansiranje sporta na području Opštine Modriča, ali kako je navedeno, ne obuhvataju model javnog poziva.

Iznosi za određene organizacije civilnog društva već budu uključeni u nacrt budžet putem posebne stavke u budžetu. Posebnu budžetsku stavku u budžetu Opštinu Modriča ima 6 organizacija:

1. Opštinska boračka organizacija,
2. Udruženje penzionera,
3. Opštinska organizacija Crvenog krsta,
4. Savez logoraša,
5. Udruženje za pomoć mentalno nedovoljno razvijenim licima i
6. Udruženje gluvih i nagluvih Opštine Modriča.

Sportske organizacije do sredstava dolaze na osnovu definisanih kriterijuma za dodjelu sredstava i ukupne stavke u budžetu koja je odvojena za „sport“, a sve ostale OCD podnose pojedinačne zahtjeve za finansiranje tokom cijele godine, u zavisnosti od potreba. Ne postoji pravilnik koji obuhvata društva od posebnog interesa na nivou Opštine, ali se primjenjuje neobavezujuća odluka entitetske vlade o tretmanu određenih organizacija kao organizacija sa statusom od posebnog interesa i shodno tome direktnom dodjelom sredstava. Ove organizacije su uglavnom iz oblasti boračkih udruženja i OCD koje zastupaju interese osoba sa invaliditetom.

Prema informacijama dostavljenim od strane opštinske administracije, u toku je izrada Odluke o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava nevladinim organizacijama prema LOD metodologiji.

## Analiza dodjele sredstava

Ukupno učešće sredstava za civilno društvo u budžetu Opštine Modriča varira u postotku od 4.2 plan za 2018. i 5.2, ostvareno učešće prema izvršenju budžeta iz 2017. godine. Najveći udio zauzimaju sportske organizacije, zatim OCD pa boračka udruženja. Vidljiv je pad ukupnih sredstava za civilno društvo u planu za 2018. godinu i to od 10.5 posto u odnosu na 2017. Pad je raspoređen u približno jednakoj mjeri na sve tri kategorije organizacija. Ovaj pad je posebno indikativan ako se ima u vidu da budžet Opštine bilježi blagi rast u odnosu na 2017.godinu u iznosu od oko 1 posto.

**Tabela 1. Pregled budžeta Opštine Modriča za period 2015 – 2018. godinu i alokacija sredstava za civilno društvo**

Godina	Budžet Opštine <sup>4</sup>	Promjena	Ukupno civilno društvo	Promjena	% Civilno društvo	Sportske organizacije	Boračka udruženja	OCD
<b>2015</b>	10.091.071,00		406.115,00		4	200.881,00	37.000,00	168.234,00
<b>2016</b>	8.895.922,00	-13 %	451.684,00	+10 %	5.1	247.433,00	37.500,00	166.751,00
<b>2017</b>	10.012.632,00	+11 %	464.767,00	+3 %	4.6	242.848,00	42.428,88	179.491,00
<b>2018</b>	9.673.000,00	-4 %	381.500,00	-22 %	3.9	220.000,00	37.000,00	124.500,00

Boračka udruženja (su)finansiraju se na osnovu statusa od posebnog interesa, osim u visini od 1.2 procenta, 1.217,00 KM dodijeljenih na zahtjev u 2017. godini.

**Tabela 2. Boračka udruženja u ukupnom udjelu i po načinu dodjele**

Godina	Ukupno civilno društvo	Boračka udruženja	% Boračka udruženja	Na osnovu statusa od posebnog interesa
<b>2015</b>	406.115,00	36.223,00	9	100%
<b>2016</b>	451.684,00	37.500,00	8	100%
<b>2017</b>	464.767,00	42.428,88	9	99.8%
<b>2018 plan</b>	381.500,00	37.000,00	10	100%

Sportske organizacije su zastupljene u podjednakom obimu poredeći prosjek za sve analizirane ReLOaD partnerske JLS, odnosno malo iznad 53 posto. Također, sportske organizacije karakteriše stabilan udio u ukupnoj raspodjeli za period od 4 godine. Dok u apsolutnom iznosu sredstva predviđena za 2018. godinu opadaju za 22.848,00 KM u odnosu na 2017., ona u relativnom smislu rastu sa 52 na 58 posto. Sva sredstva u oblasti sporta dodjeljuju se direktno na zahtjev.

**Tabela 3. Sportske organizacije u ukupnom udjelu i prema načinu dodjele sredstava**

Godina	Ukupno civilno društvo	Sportske organizacije	% Sportske organizacije	Na osnovu zahtjeva
<b>2015</b>	406.115,00	200.881,00	49	100%
<b>2016</b>	451.684,00	247.433,00	55	100%
<b>2017</b>	464.767,00	242.848,00	52	100%
<b>2018 plan</b>	381.500,00	220.000,00	58	100%

Kumulativno gledajući, boračka udruženja i sportske organizacije učestvuju u cca 60% ukupnih sredstava za civilno društvo.

<sup>4</sup> <http://modrica.ba/md/budzet-opstine/>

**Tabela 4. Boračka udruženja i sportske organizacije u ukupnom udjelu sredstava dodijeljenih civilnom društvu**

Godina	% Boračka udruženja	% Sportske organizacije	% Ukupno sportske organizacije i boračka udruženja
2015	9	49	58
2016	8	55	63
2017	9	52	61
2018 plan	10	58	68

Kada su u pitanju OCD, Opština Modriča se odlikuje činjenicom da se ni ovdje kao ni u ostalim kategorijama uopšte ne primjenjuje javni poziv za dodjelu sredstava. Na osnovu statusa od posebnog interesa izdvaja se preko 75 posto sredstava a nešto manje od četvrtine direktno na zahtjev. S druge strane OCD učestvuju u blizu 34 posto ukupno alociranih sredstava civilnom društvu za posmatrani period. Iznosi su relativno stabilni, sa tendencijom blagog pada u zadnje 3 godine i u korelaciji sa padom ukupno predviđenih sredstava za civilno društvo.

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

Godina	Ukupno civilno društvo	Ukupno OCD	% OCD	OCD na zahtjev	OCD na osnovu statusa od posebnog interesa	% OCD na osnovu statusa od posebnog interesa	% OCD po javnom pozivu
2015	406.115,00	168.234,00	41	64.134,00	104.100,00	62	0
2016	451.684,00	166.751,00	37	62.951,00	103.800,00	62	0
2017	464.767,00	179.491,00	39	76.816,00	102.675,00	57	0
2018 plan	381.500,00	124.500,00	33	29.000,00	95.500,00	77	0

Budući da alokacija sredstava putem javnog poziva u ovoj opštini nije dio prakse, zanimljivo je uporediti modele sufinansiranja na zahtjev i na osnovu stavki u budžetu prema posebnom interesu. Kumulativno gledajući, blizu dvije trećine sredstava dodjeljuje se na zahtjev, što je odraz veće zastupljenosti sporta kao oblasti u saradnji sa civilnim društvom.

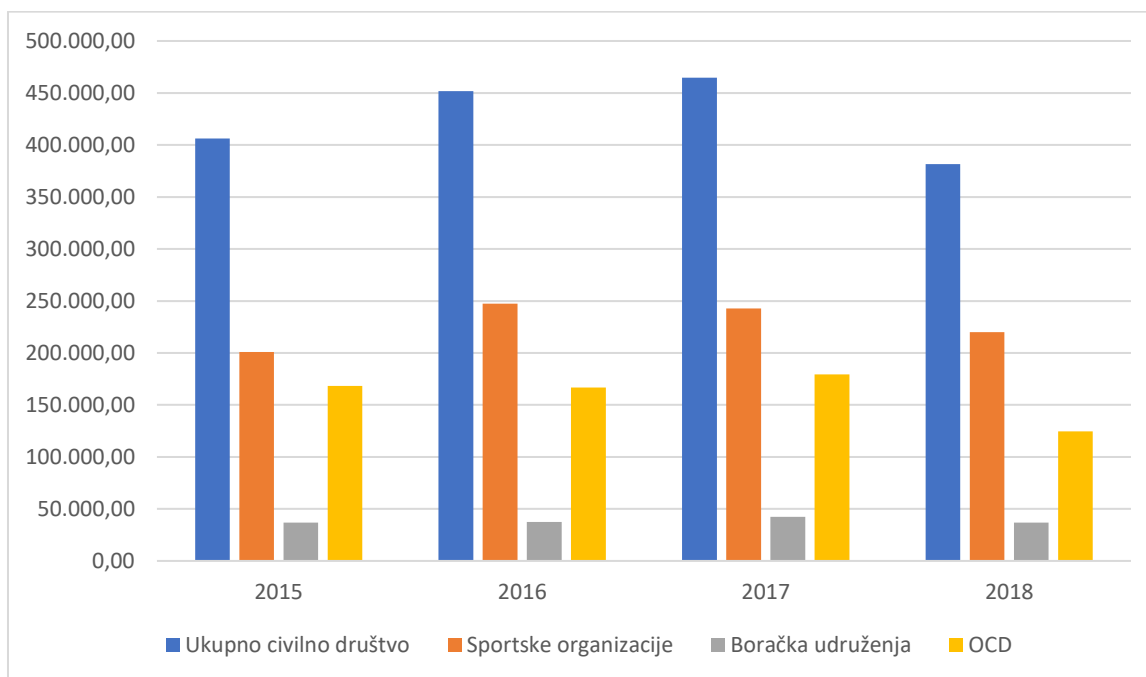
**Tabela 6. Dodjela sredstava prema načinu finansiranja**

Godina	Ukupno civilno društvo	Prema zahtjevu	%Prema zahtjevu	Prema statusu od posebnog interesa
2015	406.115,00	265.015,00	65	141.100,00
2016	451.684,00	310.384,00	69	141.300,00
2017	464.767,00	320.881,00	69	143.886,00
2018	381.500,00	249.000,00	65	132.500,00



Konačno, graf ispod predstavlja slikovit prikaz kretanja ukupnih sredstava izdvojenih za civilno društvo, kao i prema vrsti organizacije. Ukupna sredstva rastu između 2015. i 2016.godine, a zatim bilježe pad u naredne dvije godine. Postoji gotovo potpuna korelacija u kretanju sva tri tipa organizacija sa budžetom za civilno društvo.

**Grafikon 1. Raspodjele sredstava u KM prema vrsti organizacije za period 2015. – 2018.godine**



## Monitoring

Prema informacijama prosljeđenim od strane opštinske administracije, vrši se djelomičan monitoring projektnih aktivnosti i to na način da Opština nakon isteka kalendarske godine od organizacija koje su financirane traži izvještaj o utrošku sredstava koji se zbirno dostavlja Skupštini Opštine za sve organizacije. Ukoliko neka od organizacija ne dostavi izvještaj za prethodnu godinu, ne kvalifikuje se za dodjelu sredstava u tekućoj. Ne vrše se procjene dugoročnog uticaja implementiranih projekata, niti postoji bilo kakva aktivnost u sferi evaluacije.

## Zaključak

Opština Modriča je specifična po tome da se (su)finansiranje po osnovu javnog poziva ne praktikuje. Premda se ovakva praksa može protumačiti kao izrazito nepovoljna, postoji mogućnost za značajno unapređenje u uvođenju projektnog planiranja, implementacije i mjerenja projektnih aktivnosti, s obzirom da je u ovoj Opštini u procesu izrada nove Odluke o finansiranju organizacija civilnog društva LOD metodologiju.

## Preporuke

- Usvojiti Odluku o finansiranju organizacija civilnog društva prema LOD metodologiji koja će obuhvatiti sve vrste organizacija, OCD, sportske organizacije i boračka udruženja;
- Definirati minimalne i maksimalne vrijednosne pragove projekata koje Opština Modriča finansira sa naglaskom na povećanje iznosa pojedinačnih projekata i smanjenje broja projekata;
- 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;
- Paralelno sa izradom Odluke po LOD metodologiji, delegirati relevantne službenike u aktivnosti monitoringa, izraditi formular za monitoring i evaluaciju i redovno provoditi programski i finansijski monitoring;
- Redefinisati vremenske periode u Akcionom planu postojeće Strategije tako da obuhvataju kraća razdoblja, pogodnija za prioritizaciju i godišnja budžetska ograničenja u cilju implementaciju usvojenih strateških dokumenata;
- 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, broju korisnika i konkretni rezultate projekta;
- Gore navedene izvještaje objavljivati na web stranici Opštine i to na način da bude lako dostupno za posjetioce stranice.