



Norwegian Embassy
Sarajevo



Stvaranje povoljnijeg okruženja za civilno društvo EMBRACE

**PROCJENA UTJECAJA OBLASTI FINANSIRANJA ORGANIZACIJA CIVILNOG
DRUŠTVA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE**

mr.sci Irma Borovac
vanjski ekspert/konsultant projekta

Sarajevo, novembar 2020

Ova analiza izrađena je u okviru projekta Stvaranje povoljnijeg okruženja za civilno društvo – EMBRACE, kojeg finansira Vlada Kraljevine Norveške, a implementira Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) u BiH. Sadržaj ove analize, kao i nalazi prikazani u njoj, isključiva su odgovornost mr.sci Irme Borovac i ni na koji način ne odražava stavove Vlade Kraljevine Norveške, niti Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP).

UVOD

United Nations Development Programme (UNDP) u Bosni i Hercegovini je nositelj projekta "Stvaranje povoljnijeg okruženja za civilno društvo" (engl. "Enable and Manage more Beneficial Civil Society Environment – EMBRACE"), a kojeg finansira Vlada Kraljevine Norveške. Ovaj projekat, pored nastojanja za unapređenjem organizacionih kapaciteta organizacija civilnog društva (OCD) u pogledu kvalitetnijeg pružanja socijalnih usluga u društvu, ima za cilj doprinijeti i kreiranju povoljnijeg okruženja za razvoj OCD i to na način da se unaprijedi regulatorni okvir za finansiranje ovih subjekata. Uzimajući u obzir nastojanja Bosne i Hercegovine za sticanje kandidatskog statusa za članstvo u Evropskoj uniji, jačanje transparentnosti i efikasnija raspodjela javnih sredstava jedan je od važnih segmenata u tom procesu. Projekat EMBRACE pojavio se kao rezultat uspješne saradnje UNDP sa predstavnicima organa vlasti u BiH koji svojim djelokrugom rada pokrivaju predmetnu društvenu oblast i koji su u tom smislu zainteresirani za podsticaj savremenog razvoja OCD. Te institucije su u prvom redu Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, Federalno ministarstvo pravde, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave Republike Srpske, a čiji predstavnici su članovi radne grupe za izradu rješenja usmjerenih u pravcu podsticanja razvoja OCD i kreiranja javnih politika koje će doprinijeti nastanku savremenog i efikasnog sistema finansiranja OCD iz javnih, ali i drugih finansijskih izvora. Na taj način će javne politike imati jasan normativni okvir koji u sebi obuhvata kriterije, uslove i postupke dodjele novčanih sredstava OCD, zasnovanih na očekivanoj što većoj društvenoj koristi provedenih projekata, transparentnosti finansiranja OCD te neutralizaciji zloupotreba prava na udruživanje u razne nezakonite svrhe. Utom smislu u prvom redu nalazi se sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, koji su kao savremene društvene pošasti prepoznate kao osnovni putevi nezakonitog poslovanja OCD, i to kako od međunarodnih tako i od domaćih organa vlasti.

Projekat EMBRACE, u svojoj početnoj fazi, između ostalog, podrazumijeva i izradu procjene uticaja propisa (engl. „Regulatory Impact Assessment“ ili skraćeno RIA) koji bi uređivao predmetnu društvenu oblast o kojoj je riječ u ovom uvodu, a koji bi prema trenutno važećim propisima na području FBiH predstavljao skup koraka u smislu definisanja problema i utvrđivanja ciljeva koji se predloženim propisom žele postići. Dalje, isto podrazumijeva identifikovanje i analiziranje opcija za rješavanje problema, analizu troškova i koristi propisa, te definisanje mehanizama za praćenje, izvještavanje i evaluaciju, konsultacije sa zainteresiranom javnosti i izvještavanje o provedenom postupku procjene uticaja propisa. Ovaj skup koraka, kako je to ovdje navedeno, utvrđen je odredbama Uredbe o postupku procjene uticaja propisa („Sl.novine FBiH“, br. 55/14 i 19/20), o kojem će svakako biti riječi u dijelu ove analize koji će se baviti ukupnim normativnim okvirom osnivanja, pravnog statusa, funkcioniranja, djelovanja te pravnih i drugih obaveza OCD na području FBiH. Međutim, ovdje na samom početku, potrebno je istaći da takav pristup, utvrđen pomenutom uredbom u ovoj situaciji nije moguć, s obzirom da isti u najvećoj mjeri podrazumijeva postojanje već izrađenog propisa u bilo kojem njegovom obliku (radna verzija, prednacrt, načrt ili prijedlog propisa), što u konkretnoj situaciji nije slučaj. Naime, u cijeloj Bosni i Hercegovini, pa tako i u FBiH, uopće ne postoji nikakav pravni akt kojim bi se u nekoj mjeri uređivala predmetna oblast, odnosno pitanje uslova, kriterija i načina finansiranja OCD iz javnih ili bilo kojih drugih sredstava. Ova važna oblast, ali i pravno-politička situacija, doprinijela je, između ostalog, i da je naša zemlja bila pod posebnom lupom posmatranja, ali nažalost i pravno-političkih mjera međunarodne zajednice u proteklom periodu, o čemu će svakako kasnije biti više riječi. S tim u vezi, ova analiza, pri čemu je od strane autora svjesno izbjegnuto njen nazivanje

gore pomenutom procjenom uticaja propisa ili RIAom, usmjerena je i baziraće se na analitičkom pristupu mogućih normativnih situacija i njihovog mogućeg uticaja i značaja po šиру društvenu zajednicu, a po modelu razrade mogućih teza budućih pravnih propisa odnosno po modelu tzv. *scenario planninga* u kojem će se zarad cilja otkrivanja buduće koristi ili štete od normiranja ove društvene oblasti razmatrati uvođenje nekoliko normativnih opcija, uključujući svakako i opciju „nepostojanja propisa“. U tom smislu, koristeći dostupne i jasne podatke raznih karakteristika i izvorišta, njihovim kombiniranjem i simulacijom njihove primjene, nastojaće se dobiti jasan pokazatelj budućih širih društvenih, političkih, ekonomskih i socijalnih efekata propisa kojim će se urediti oblast finansiranja OCD.

Cilj ovog projekta jeste predočiti trenutno pravno relevantni normativni okvir kojim su regulirana odnosno uspostavljena udruženja i fondacije na nivou Federacije BiH, kantona te općina, obzirom na uspostavljenu pravnu strukturu države Bosne i Hercegovine, te na koji način se ista finansiraju, sa akcentom na dodjelu budžetskih sredstava organizacijama civilnog društva.

Pored navedenog, predočavanjem navedenog sistema, prezentiraće se i anomalije važećih odredbi i time istovremeno dati preporuke za uspostavljanje efikasnog sistema koji bi u narednom periodu mogao rezultirati nacrtom, odnosno zakonom - Zakona o finansiranju udruženja i fondacija ili izmjenom trenutno važećeg Zakona o udruženjima i fondacijama, sa jasno definiranim pravilima osnivanja, upisa i brisanja iz registra, statusu, organima, finansiranju i drugim pitanja od značaja za rad i djelovanje tretiranih nevladinih organizacija.

Također, sa preporukama datim u finalnom dijelu ovog izvještaja može se uspostaviti efikasan sistem i na način što će se sva izložena pravila unificirati, odnosno što će kreirati jedinstven akt/sistem za postupanje svih neprofitnih organizacija, i to u zakonskom obliku što je cilj ovog projekta.

U konačnici prezentiraće se i opcija reforme trenutno važećih akata, na način što se pristupanjem modifikacije svih važećih propisa može poboljšati sistem djelovanja udruženja odnosno fondacija.

Na naprijed opisane načine uspostavljeni sistem prevenirao bi zloupotrebu, popunio postojeće pravne praznine te unaprijedio ekspeditivnost u radu organizacija iz nevladinog sektora.

Definisanje problema

Prevazilaženje u uvodu pobrojanih problema i stvaranje prepostavki za ubrzaniji i ujednačeniji socioekonomski razvoj, zahtjeva postojanje adekvatnog i harmoniziranog sistema finansiranja neprofitnih organizacija razvijenim i konstatntnim sistemom kontrole nad dodjelom budžetskih sredstava, a koji bi na koordiniran način uključivao sve nivoe vlasti u FBiH. Međutim, u FBiH ne postoji integralni, zaokružen i koordiniran sistem finansiranja neprofitnih organizacija.

Zakonom o razvojnem planiranju i upravljanju razvojem u FBiH („Službene novine FBiH“, broj 32/17) i podzakonskim aktima odnosno – Uredbi iz „Službenih novina FBiH, broj 17/19 i 74/19) uređuju se ciljevi i načela razvojnog planiranja i upravljanja razvojem Federacije BiH, kantona i jedinica lokalne samouprave, vrste strateških dokumenata, vrste dokumenata neophodnih u i postupku implementacije strateških dokumenata, tijela odgovorna za razvojno planiranje i upravljanje razvojem, proces razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u Federaciji, programiranje, monitoring, evaluacija i izvješćivanje o implementaciji strateških dokumenata, financiranje implementacije strateških dokumenata i nadzor nad primjenom ovog zakona.

U procesu strateškog planiranja i realizacije razvojnih prioriteta u FBiH postoji niz izazova koji su vezani za sljedeće:

- Strateški dokumenti u FBiH, prvi put se izrađuju za novi planski ciklus 2021. – 2027. godine, Radi se o procesu u kojim se neophodno povezuju strateški ciljevi i prioriteti strateških dokumenata na svim nivoima vlasti u FBiH u skladu sa odredbama Zakona o razvojnem planiranju i upravljanju razvojem u FBiH („Službene novine Federacije BiH“, broj 32/17), te podzakonskih akata iz te oblasti,
- Praktično povezivanje strateškog i operativnog planiranja, kako bi se povećala efikasnost u korištenju budžetskih sredstava u FBiH,

Izazov postoji i u pogledu provođenja propisa za budžetsko planiranje koji se odnose na:

- Nedostatak uspostavljenog mehanizma kontrole nakon dodjele bespovratnih budžetskih sredstava,
- Apsolutni izostanak transparentnog djelovanja davaoca budžetskih sredstava,
- Nepostojanje propisa koji bi definisao dodjelu budžetskih sredstava organizacijama civilnog društva

Na osnovu urađenih analiza definisan je generalni problem, a to je da je trenutni način finansiranja OCD-a iz budžeta domaćih vlasti neadekvatan, kako za razvoj civilnog društva, tako i za nadležna ministarstva. Naime, ovakvim načinom raspodjele sredstava nemoguće je govoriti o pozitivnom uticaju na razvoj civilnog društva. Prije svega, ne postoje jasni kriteriji na osnovu kojih se dodjeljuju sredstva. Također, nisu detaljno razrađeni principi i pravila niti je jasno definisana svrha koja treba da se postigne pružanjem finansijske podrške OCD-a. Ovaj proces obilježen je političkim igram, lobiranjem i nepostojanjem planskog i sistematskog promišljanja. Posljedično tome, nema ni praćenja provedbe projekata na osnovu kojih se može govoriti o uspješnosti ili

neuspješnosti istih kao ni mogućnosti za poboljšanje procedura u narednom periodu. Sve ovo uzrokuje gubljenje povjerenja u rad institucija i način dodjeljivanja budžetskih sredstava bez detaljne procjene učinkovitosti projekata i njihov uticaj na šиру društvenu zajednicu.

Upitno je da li BiH, ili čak i bilo koja ekonomski stabilnija i jača država, može sebi priuštiti luksuz dodjeljivanja velikog iznosa budžetskog novca bez izvršene evaluacije i ocjene učinkovitosti finansiranih projekata te procjene njihovog uticaja na šиру društvenu zajednicu. Na drugoj strani, nadležna ministarstva ostaju uskraćena za ekspertizu koju im OCD-a mogu pružiti prilikom implementacije nekih od njihovih strateških ciljeva, jer se ni u kojem obimu ne povezuju strateški ciljevi sa dodjeljenim sredstvima za civilno društvo.

U skladu sa članom 2. Zakona o organizaciji organa uprave koji se odnosi na odredbu kojom određene upravne poslove mogu vršiti i pravne osobe kada im je zakonom, odnosno odlukom općinskog i gradskog vijeća povjereni vršenje javnih ovlasti, ministarstvo bi ovim zakonom moglo da prenese neke od svojih ovlasti, za koje u datom momentu nema razvijene kapacitete, na relevantne OCD-a. Međutim ne postoji povezanost između tih nastojanja i dodjeljivanja grantova ovim organizacijama. Upravo bi takvo povezivanje značilo bolju saradnju vladinog i nevladinog sektora, te osiguranje finansijske podrške OCD-a za pružene usluge čime bi se postiglo učinkovitije ostvarivanje određenih prava i obveza građana i pravnih osoba. Povjeravanje javnih ovlasti vrši se federalnim zakonom, za upravne i stručne poslove iz nadležnosti federalnih organa uprave, a zakonom kantona kada se radi o tim poslovima iz nadležnosti kantonalnih organa uprave, dok se odlukom gradskog, odnosno općinskog vijeća povjeravanje javnih ovlasti može vršiti za određene upravne i stručne poslove iz djelokruga lokalne samouprave grada, odnosno općine.

Ciljevi politike

U rješavanju ovog problema, mjere javne politike je potrebno usmjeriti ka postizanju glavnog cilja, a to je:

“Donijeti zakonski propis, čime bi se uspostavio efikasan sistem finansiranja neprofitnih organizacija sa uspostavljenim mehanizmom kontrole nad dodjelom budžetskih sredstava te osigurati transparentno djelovanje davaoca budžetskih sredstava koji doprinosi održivom socio-ekonomskom rastu i razvoju u Federaciji BiH“.

Postupak procjene učinka

Postizanje pojedinih specifičnih ciljeva zahtjeva značajnije institucionalne i normativne mjere, te se u odnosu na takve ciljeve pristupilo definisanju opcija za postizanje ciljeva, odnosno opcija za rješavanje identifikovanih problema. Opcije su osmišljene na način da je izvršena komparacija istih kako bi se uvidjeli njihove prednosti, odnosno nedostaci. Na osnovu rezultata provedene procjene utjecaja razmotrenih opcija, na bazi jedinstvenog seta kriterija za odabir preferentnih opcija javne politike (analiza trenutno važećeg normativnog okvira u Federaciji BiH sa akcentom na postupanje svih uključenih organa u postupak dodjele budžetskih sredstava), izvršen je odabir

opcija, koje bi trebale biti sadržane u odgovarajućem instrumentu provedbe javne politike unapređenja finansiranja neprofitnih organizacija u FBiH.

ISTRAŽIVANJE I ANALIZA

Prikupljanje, pregled i analiziranje relevantnih praksi, podataka, praksi i drugih izvora finansiranja organizacija civilnog društva u Federaciji BiH, uključujući prakse sa federalnog, kantonalnog i općinskog nivoa, analiza dokumenata UNDP iz ove oblasti te pribavljanje podataka iz službenih evidencija u oblasti udruženja i fondacija izvršeno je na temelju direktnih konsultacija i sastanaka sa licima koja su neposredno ili posredno uključena u ovu oblast kao i sa internet stranica općina, kantona i nadležnih ministarstava. Konsultacije su obavljene sa: pomoćnikom ministra za budžet i javne prihode u Federalnom ministarstvu finansija - Alja Aljović, pomoćnikom ministra u Federalnom ministarstvu za pitanje boraca i invalida odbrambeno – osobodilačkog rata – Mirza Terzo, pomoćnikom ministra za upravu u FMP - Alen Taletović, pomoćnicom ministra za finansije Kantona Sarajevo – Amina Močević, direktorom Porezne Uprave FBiH – Šerif Isović, predstavnicom Finansijsko informatičke agencije, predstnikom Finansijsko obavještajnog odjela – SIPA te sa predstavnicima UNDP-a.

Dakle, nakon svih konsultacija i analiziranja istih u cilju boljeg razumijevanja sistema finansiranja organizacija civilnog društva može se zaključiti da sistem finansiranja je prepušten volji vladajuće strukture na federalnom, kantonalnom i općinskom nivou, uz poštivanje minimalnih formalnih kriterija koji moraju biti ispunjeni da bi se neki projekat određenom udruženju/organizaciji odobrio. S tim u vezi, dat je tabelarni prikaz iznosa transfera za posljednje tri godine sa trendovima rasta, odnosno smanjenja. Bitno je istaći da iznosi koji se iz budžeta izdvajaju za organizacije civilnog društva nisu beznačajni.

Nakon analize koja je izvršena prikupljanjem podataka i informacija putem interneta neposrednim uvidom u internet stranice svih jedinica lokalne samouprave, kantonalnih ministarstava i federalnih ministarstava, dobiva se cjelokupna slika o neuređenosti i netransparentnosti finansiranja OCD. Dakle veliki broj jedinica lokalne samouprave, nadležna kantonalna ministarstva kao i federalna ministarstva na svojim stranicama nemaju niti jedan podatak o finansiranju OCD, za razliku od nekih, koja na transparentan način objavljaju podatke od javnog poziva do spiska udruženja koje je dobilo sredstva.

Posmatrajući podatke iz budžeta na nivou FBiH, kantona i jedinica lokalne uprave prvo se primjećuje različit pristup planiranju dodjele sredstava za neprofitne organizacije u cjelini. Pojedini nivoi i organi vlasti u budžetima kumulativno navode iznos za sve neprofitne organizacije bez konkretiziranja na što se tačno ovaj dio budžeta odnosi. Drugi u budžetu tačno navode koje će sve organizacije biti finansirane iz budžeta. Nevladine organizacije odnosno udruženja i fondacije su uključene u budžet zajedno sa svim ostalim neprofitnim organizacijama i rijetko se precizno navodi koliko će sredstava istima biti na raspolaganju.

Druga važna činjenica koja proizilazi iz naprijed navedene analize jeste da ne postoje dostupni podacini zvaničnim stranicama koje su to udruženja odnosno fondacije do bilo određena sredstva i na koji način. Vrlo malo je podataka o javnim pozivima za dodjelu sredstava, a ako i postoje nije moguće precizno odrediti da li su sredstva predviđena za udruženja odnosno fondacije dodijeljena putem javnih poziva ili odlukama samog organa vlasti. Treća činjenica važna za ovo istraživanje je ta da se zvanične stranice kantona ili jedinica lokalne uprave ne održavaju i ne ažuriraju na pravilan način, iz kojeg razloga često nije moguće pristupiti linkovima na kojima se nalazi budžet za određenu godinu ili javni pozivi za dodjelu određenih sredstava. U momentu istraživanja nije bilo moguće pronaći podatke za 2018. godinu o budžetima Srednjobosanskog kantona i Hercegovačko-neretvanskog kantona. Slijedom navedenog, čak 13 od 63 jedinice lokalne samouprave, na zvaničnim stranicama ne sadrže dokument budžet za 2018. godinu. Unsko-sanski kanton, Srednjobosanski i Hercegovačko-neretvanski kanton ne sadrže dokument budžet za 2019. godinu na svojim zvaničnim stranicama ili istom nije moguće pristupiti iz tehničkih razloga. Čak 25 jedinica lokalne uprave nisu objavili budžete za 2019. godinu na internet stranicama ili im nije moguće pristupiti. Na zvaničnim stranicama kantona, ministarstava i jedinica lokalne uprave nije moguće naći spisak udruženja odnosno fondacija koje su finansirane iz budžeta niti je moguće naći javne pozive za finansiranje istih. Javni pozivi postoje na internet stranicama naprijed navedenih, ali pokrivaju mali dio predviđenih sredstava planiranih za raspodjelu. Ovom analizom je utvrđeno da je navedene podatke moguće pronaći za Kanton Sarajevo i za Tuzlanski kanton, za ostale kantone podaci nisu dostupni ili su parcijalno dostupni u manjem ili većem omjeru u odnosu na predviđena sredstva. Pozitivnim primjerima među organima lokalne uprave mogu se smatrati Općina Centar, Općina Stari Grad, Grad Sarajevo, Grad Mostar, Grad Tuzla, Općina Gračanica, Općina Srebrenik i druge. Evidentno je da je lokalni nivo vlasti nešto transparentniji od viših nivoa vlasti, međutim to nije dovoljno da bi isto moglo biti okarakterisano kao zadovoljavajuće.

Posebno je važno istaći da na nivou Federacije BiH od cca. 10000 udruženja, odnosno fondacija, sredstva iz budžeta dodjeljuju se za cca. 30 ovih subjekata u najvećem dijelu, dok ostala udruženja i fondacije dobiju vrlo malu ili u najvećem broju nikakvu pomoć, odnosno finansiranje iz budžeta. Primjetno je da se veliki dio ovih sredstava dodjeljuje sportskim klubovima i političkim strankama i to najvećim klubovima i strankama što pokazuje da su ove organizacije ali i druge udrugе praktično korisnici budžeta, odnosno organizacije pod direktnom kontrolom organa vlasti jer imaju stabilno i izdašno finansiranje od strane iste.

Zaključak naprijed navedenog je da organi vlasti vrlo netransparentno budžetska sredstva dodjeljuju udruženjima, odnosno fondacijama koje isti organi preferiraju, ne provode ili ne objavljuju javne pozive za dodjelu sredstava neprofitnim organizacijama generalno, a što je posebno važno, ne objavljuju finansijsku dokumentaciju na zvaničnim stranicama ili joj nije moguće pristupiti, što dodatno usložnjava netransparentnost u finansiranju i očigledno preferiranje malog broja organizacija u odnosu na ogroman broj koji nema nikakav pristup budžetskim sredstvima. Većina sredstava se, kako je i ranije spomenuto, dodjeljuje odlukama organa, a ne javnim pozivima, što predstavlja temelj netransparentnog trošenja javnog novca u FBiH.

Podaci dobiveni od strane Porezne uprave a koji se odnose na broj aktivnih registrovanih udruženja, zatim broj uposlenih u udruženjima i fondacijama kao i iznos plaćenih poreza i doprinosa od strane udruženja i fondacija ukazuju na neusklađenost sa podacima iz Finansijsko informatičke agencije odnosno sa brojem udruženja iz registra Ministarstva pravde na kantonalmom i federalnom nivou.

Tabela registrovanih udruženja i fondacija na osnovu podataka Porezne uprave:

Oblik organizovanja	Broj aktivnih na dan 31.12.2018	Broj aktivnih na dan 31.12.2019	Broj aktivnih na dan 27.10.2020
Strana i međunarodna nevladina organizacija	149	152	152
Strukovne asocijacije	59	62	64
Fondacija	331	344	353
Savez udruženja ili fondacija	1,864	1,862	1,858
Udruženje	14,098	14,590	14,892
Humanitarna organizacija	194	194	194
Ukupno	16695	17204	17513

Tabela broja uposlenih:

Oblik organizovanja	Broj zaposlenih na dan 31.12.2018.g.	Broj zaposlenih na dan 31.12.2019.g.	Broj zaposlenih na dan 29.10.2020.g.
Strukovne asocijacije	129	121	112
Humanitarna organizacija	62	54	59
Udruženje	3,284	3,426	3,327
Savez udruženja ili fondacija	256	232	227
Fondacija	356	373	368
Mikrokreditna fondacija	346	355	340
Strana i međunarodna nevladina organizacija	553	612	693
UKUPNO	4,986	5,173	5,126

Tabela iznosa plaćenih poreza i doprinosa od strane organizacija civilnog društva:

Godina	Plaćeni porezi	Plaćeni doprinosi
2018	12,713,357.89	47,612,659.50
2019	14,699,207.77	51,927,206.76
2020	10,425,704.99	41,719,748.53

Dakle, ukoliko se uporede iznosi koji su dodijeljeni organizacijama civilnog društva iz budžetskih fondova i iznosa poreza i doprinosa za uposlene ili lica koja su eventualno angažovana za potrebe istih, jasno je da organizacije civilnog društva vrlo mali procenat dodijeljenih sredstava vraćaju nazad u budžet na osnovu upošljavanja ili plaćanja poreza i doprinosa na osnovu angažovanja po osnovu ugovora o djelu.

Zakonom o porezu na dobit FBiH ("Službene novine FBiH", br. 15/2016 i 15/2020) je propisano koja lica ne podlježu obavezi plaćanja poreza na dobit. Tako je članom 4. istog Zakona definisano da Centralna banka Bosne i Hercegovine; organi državne, federalne i kantonalne uprave i lokalne samouprave; federalne, kantonalne i lokalne ustanove, zavodi, vjerske zajednice, političke stranke, sindikati, komore, **udruženja**, dobrovoljna vatrogasna društva, turističke zajednice, sportska društva i savezi, fondacije, zaklade, ustanove, humanitarne organizacije, pravna lica kojima je posebnim propisima povjereni obavljanje upravnih poslova iz nadležnosti organa uprave i druga pravna lica registrirana za obavljanje neprofitne djelatnosti u Federaciji i koji ostvaruju prihode na osnovu: prihoda iz budžeta ili javnih fondova države, Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave; prihoda na osnovu sponzorstva ili donacija u novcu ili naturi, članarina, naknada kao i prihoda od prodaje ili prijenosa dobara, osim dobara koja se koriste ili su se koristila za obavljanje djelatnosti na tržišnom osnovu, su lica koja ne podlježu obavezi poreza na dobit.

Definisano je i da ako su pravna lica, naprijed pobrojana, a koja su registrirana u skladu sa posebnim propisima, obavljaju neku tržišnu djelatnost, te ostvaruju i druge prihode sa tržišta, izuzev prihoda navedenih u stavu 1.tačka c) člana 4. Zakona o porezu na dobit, obveznici su poreza na dobit za dobit koju ostvare obavljanjem takvih djelatnosti.

Porezna uprava u okviru svojih nadležnosti, odnosno prilikom inspekcijskih nadzora vrlo često otkriva zloupotrebu registracije lica pod "udruženjem" obzirom da isti vrše tržišne djelatnosti i za ostvarivanje takvih prihoda ne plaćaju zakonom propisane obaveze niti su fiskalizovani. Vrlo često pod nazivom "Udruženje" se otkriva da je u pitanju neki ugostiteljski objekat, ili lice koje obavlja klasičnu tržišnu djelatnost.

Bitno je istaći i odgovor Državne agencije za istragu i zaštitu – Sipa da je izvršenim uvidom u evidencije Finansijsko - obavještajnog odjeljenja Državne agencije za istrage i zaštitu utvrđeno da su podnesenim izvještajima o počinjenim krivičnim djelima i izvršiocima zbog pranja novca, u proteklih pet godina, obuhvaćena tri udruženja.

Zakonom o računovodstvu i reviziji FBiH ("Službeni glasnik BiH", broj 42/04) definisano je da se odredbe ovog zakona primjenjuju i na sva neprofitna pravna lica koja se ne osnivaju radi stjecanja dobiti (političke organizacije, sindikalne organizacije sa svojstvom pravnog lica, **fondacije, udruženja**, komore, vjerske zajednice u dijelu obavljanja privredne ili druge djelatnosti u skladu sa propisima kojima je uređeno obavljanje tih djelatnosti, kao i druge organizacije organizovane po osnovu učlanjenja) a koja se tiču obaveze dostavljanja finansijskih izvještaja Finansijsko informatičkoj agenciji. Na internet stranici FIA-e su dostupni svi podaci odnosno finansijski izvještaji organizacija civilnog društva kao i analiza rada istih sa pojedinačnim nazivima udruženja i visinom prihoda kojeg ostvaraju kako iz budžeta tako i iz ostalih izvora. Primjećeno je da veliki broj registrovanih udruženja ne dostavlja finansijske izvještaje.

U nastavku su prezentovani podaci preuzeti sa službene stranice Finansijsko informatičke agencije FIA-e

Zbirni finansijski/financijski pokazatelji za sva udruženja i fondacije u Federaciji BiH:

Pokazatelj	2017	2018	2019
Broj udruženja i fondacija	9582	9683	9060
Vrijednost ukupne imovine	781749126	828499570	883497216
Ukupna vrijednost prihoda	596371509	847602075	817468959
Ukupna vrijednost prihoda iz budžeta	100491106	112889859	111010251
Broj zaposlenih	5131	5355	5606
Broj udruženja i fondacija sa viškom prihoda nad rashodima	5389	5684	5070
Ukupna vrijednost viška prihoda nad rashodima	52690606	55322649	200372141
Broj udruženja i fondacija sa viškom rashoda nad prihodima	3554	3497	3456
Ukupna vrijednost rashoda nad prihodima	28752130	40647035	31109828

Vrijednosna struktura zbirnih finansijskih pokazatelja za sva udruženja i fondacije po kantonima u Federaciji BiH:

Kanton	Broj udruženja/u druga i fondacija/za klada	Vrijednost ukupne imovine	Ukupna vrijednost prihoda	Ukupna vrijednost prihoda iz budzeta/pro racuna	Broj zaposlenih	Broj udruženja/u druga i fondacija/za klada sa viskom prihoda nad rashodima	Ukupna vrijednost viska prihoda nad rashodima	Broj udruženja/u druga i fondacija/za klada sa viskom rashoda nad prihodima	Ukupna vrijednost rashoda nad prihodima
Unsko-sanski kanton	756	35212966	25168062	8379414	222	476	3122391	260	865135
Posavski kanton	220	5808509	5181031	2076915	64	100	392442	112	444128
Tuzlanski kanton	1588	88167736	67832046	15290109	984	837	5674981	829	2149466
Zenicko-dobojski kanton	1113	44801360	31606655	9080140	372	627	3537404	454	2778576
Bosansko-podrinjski kanton	131	3483221	3776232	1620275	58	74	321420	53	195929
Srednjobosanski kanton	991	17931360	24978712	8823915	237	621	2724042	344	1544794
Hercegovacko-neretvanski kanton	1229	94203140	83021896	15639750	877	896	6805366	417	3490190
Zapadnohercegovacki kanton	380	24060058	16313315	4228155	210	214	1475814	142	1383250
Kanton Sarajevo	2391	585575626	574992619	44174660	2736	1283	175396682	917	17927865
Kanton 10	287	4255244	4606391	1897910	46	142	921630	128	330474
Ukupno	9086	883497216	817466959	111010251	5805	5070	200372141	3456	31109826

Struktura zbirnih finansijskih pokazatelja za sva udruženja i fondacije po kantonima u Federaciji BiH:

Kanton	Broj udruženja/u druga i fondacija/za klada	Vrijednost ukupne imovine	Ukupna vrijednost prihoda	Ukupna vrijednost prihoda iz budzeta/pro racuna	Broj zaposlenih	Broj udruženja/u druga i fondacija/za klada sa viskom prihoda nad rashodima	Ukupna vrijednost viska prihoda nad rashodima	Broj udruženja/u druga i fondacija/za klada sa viskom rashoda nad prihodima	Ukupna vrijednost rashoda nad prihodima
Unsko-sanski kanton	8,32%	3,99%	3,08%	7,55%	3,96%	9,39%	1,56%	7,52%	2,78%
Posavski kanton	2,42%	0,86%	0,63%	1,87%	1,50%	1,97%	0,20%	3,24%	1,43%
Tuzlanski kanton	17,48%	7,72%	8,30%	13,77%	17,20%	16,61%	2,83%	18,20%	6,91%
Zenicko-dobojski kanton	12,25%	6,07%	3,87%	8,18%	6,64%	12,37%	1,77%	13,14%	8,93%
Bosansko-podrinjski kanton	1,44%	0,39%	0,46%	1,46%	1,03%	1,46%	0,16%	1,63%	0,63%
Srednjobosanski kanton	10,91%	2,03%	3,06%	7,77%	4,23%	12,25%	1,36%	9,96%	4,97%
Hercegovacko-neretvanski kanton	13,53%	10,66%	7,71%	14,09%	12,06%	13,73%	3,40%	12,07%	11,22%
Zapadnohercegovacki kanton	4,18%	2,72%	2,00%	3,81%	3,75%	4,22%	0,74%	4,11%	4,46%
Kanton Sarajevo	26,32%	66,25%	70,34%	39,79%	40,81%	25,31%	87,54%	26,63%	57,63%
Kanton 10	3,16%	0,48%	0,56%	1,71%	0,80%	2,80%	0,46%	3,70%	1,06%
Ukupno	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Broj registrovanih udruženja i fondacija na osnovu podataka Ministarstva pravde na kantonalm nivou:

Naziv kantona	Broj registrovanih udruženja i fondacija
Tuzlanski kanton	2834
Kanton Sarajevo	2506
Hercegovačko-neretvanski kanton	2303
Unsko-sanski kanton	1836
Srednjebosanski kanton	1800
Zeničko dobojski kanton	1389
Zapadnohercegovački kanton	932
Kanton 10	600
Posavski kanton	456
Bosansko-podrinjski kanton Goražde	226
	14882

Broj registrovanih udruženja i fondacija na osnovu podataka Ministarstva pravde na federalnom nivou:

Federacija BiH	2200
----------------	------

ORGANIZACIJA SAVREMENOG CIVILNOG DRUŠTVA

1. Društveni, politički i pravni značaj

Pravo na udruživanje, istina na početku samo političko, postalo je polazno načelo organizacije svih modernih društava, ali istovremeno i jedno od osnovnih ljudskih prava još od 1789. godine i Francuske buržoaske revolucije. Kao što je poznato, **Deklaracijom o pravima čovjeka i građaninakoja je ostala trajno dobro ove revolucije, istaknuta su mnoga prava čovjeka kao pojedinca čije se poštivanje od tog vremena više nije smjelo dovoditi u pitanje i od kojih su morali polaziti svi budući ustavi i zakoni.** Rođenjem čovjeka-pojedinca kao nositelja prava unutar općedruštvenih propisa tog vremena, počela je era savremenog društva i savremenog čovjeka kojeg danas poznajemo. Istina, proći će još dosta vremena dok se čovjek-pojedinac ne ostvari u punom kapacitetu njegovih sposobnosti i znanja, ali pomenuta deklaracija predstavlja i danas kamen međaš ljudskim pravima i slobodama. U smislu društvenih pojava koje su u fokusu ove analize, potrebno je izdvajati odredbu iz tačke 2. pomenute deklaracije, koja u slobodnom prevodu sa francuskog jezika znači „*Cilj svakog političkog udruživanja je očuvanje prirodnih i nezastarivih prava čovjeka. Ova prava su sloboda, vlasništvo, sigurnost i otpor ugnjetavanju.*“ Ovako definisano pravo na udruživanje doći će u fokus interesovanja savremenog čovjeka, pa će ono prevazići političke okvire i vremenom prerasti u široko posmatrano pravo na udruživanje, kao što su sindikati kao radničke organizacije, sportski kolektivi kao subjekti koji imaju za cilj razvoj

ljudskog zdravlja i takmičarskog duha, do udruženja i fondacija koje u svom današnjem okviru djeluju kao subjekti koji prevazilaze političke, sportske, socijalno-karitativne organizacije i postaju interesne nedržavne i nevladine organizacije koje stvaraju kreativan pritisak na savremene nositelje vlasti u današnjem društvu, a u cilju promjena i poboljšanja njihovih politika u korist svih, ili barem najširih, društvenih zajednica u jednoj državi. U tom smislu, nije iznenadenje i ne čudi to što je pravo na udruživanje, u ovom najširem sadržaju, postalo jednim od polaznih i neoborivih prava svakog savremenog čovjeka.

S tim u vezi, i nakon 2. svjetskog rata, nastankom novih svjetskih asocijacija, koje su imale za cilj očuvanje i razvoj mirnih odnosa među ljudima, rješavanje međudržavnih konfliktova mirnim putem te unapređenja kvaliteta življenja čovjeka pojedinca, ovo pravo postaje neizostavnim dijelom svih međunarodno-pravnih dokumenata proizašlih iz rada takvih asocijacija.

U okrilju Ujedinjenih naroda 10.decembra 1948. godine donesena je **Opća deklaracija o pravima čovjeka**, u čijem je sadržaju svakako utvrđeno i pravo na udruživanje. Naime, u članu 20. ove deklaracije utvrđeno je da svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, te da niko ne može biti primoran da pripada nekom udruženju. Osim toga, i u dva druga važna dokumenta donesena u okrilju Ujedinjenih naroda, pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja je jedno od osnovnih prava koje države-članice ove organizacije moraju osigurati svim svojim građanima.

Tako je u **Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima** usvojenom 1966. godine, u njegovom članu 22. utvrđeno da svako ima pravo slobodnog udruživanja sa drugim licima, uključujući i pravo na osnivanjesindikata ili pristupanjatakvim organizacijama u cilju zaštite svojih interesa. Istovremeno, nikakva ograničenja ne mogu se postaviti uživanju tog prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su potrebna u demokratskom društvu u interesu državne ili javne sigurnosti, javnog poretku ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih lica. Nadalje, propisano je da ništa u ovom članu ne ovlašćuje države članice konvencija Međunarodne organizacije rada od 1948. godine o slobodi sindikalnog udruživanja i zaštiti prava na udruživanje da preduzme zakonske mjere koje bi bile na štetu garancija iz te konvencije ili da primijene zakon na načinkojoj bi bio na štetu tih prava.

Takođe, i **Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima** iz 1966. godine, usvojen u okrilju Ujedinjenih naroda, u članu 8. utvrđuje obavezu njegovih država-članica da osiguraju svakom licu na svom teritoriju pravo na osnivanjesindikata, odnosno pravo na učlanjivanje u sindikat po svom izboru, a sve to u cilju unapređenja i zaštite ekonomskih i socijalnih interesa njihovih članova. Osim ovog prava pojedinaca, sindikatima kao radničkim organizacijama garantuje se pravo da stvaraju svoja udruženja i nacionalne saveze, ali i pravo na stvaranje međunarodnih sindikalnih organizacija ili na učlanjivanje u njih. Na tragu normativne prakse i opredjeljenja Ujedinjenih naroda, i na evropskom kontinentu, poslije 2. svjetskog rata došlo je do nastanka novih međudržavnih asocijacija, i to u prvom redu Vijeća Evrope, a nešto kasnije, kroz prilično spor i složen proces integracije, i Evropske unije. Obje ove evropske asocijacije država u svojim će temeljnim dokumentima priznati pravo na udruživanje kao jedno od suštinskih prava čovjeka-poedinca.

Tako je u okrilju Vijeća Evrope usvojena i sa svojih 16 protokola dopunjena **Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih slobodaka** u članu 11. utvrđuje i štiti pravo svakog

pojedinca na mirno okupljanje i udruživanje s drugima, uključujući i pravo osnivanja sindikata i pridruživanja sindikatima zbog zaštite svojih interesa. Osim toga, navedenim članom državama-članicama ove konvencije zabranjuje se ograničavanje predmetnih prava, osim na način propisan zakonom i koji je neophodan u demokratskom društvu za zaštitu nacionalne ili javne sigurnosti, odnosno u cilju sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih. Ovim odredbama se takođe ne zabranjuje uvođenje zakonitih ograničenja na ona prava koja uživaju pripadnici oružanih snaga, policije ili državne administracije.

Osim ove, najveće evropske asocijacije država, i u okrilju Evropske Unije i njenim temeljnim pravnim aktima, načelo slobode udruživanja dignuto je na najviši nivo tako što je ugrađeno i u **Povelju Evropske Unije o osnovnim pravima** čijim se članom 12. utvrđuje da svaki pojedinac na području Evropske Unije ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja, i to kako na nivou ove organizacije tako i na nacionalnom ili nižem nivou društveno-političkih zajednica, što se posebno odnosi na politička, sindikalna i građanska pitanja. Posebno se ističe da političke stranke na nivou Evropske Unije doprinose izražavanju političke volje svih njenih građana.

2. Model organizacije i način funkcioniranja

Praktično ostvarenje prava na udruživanje u današnjem svijetu ogleda se kroz različite oblike i funkcije, te načine njihovog unutrašnjeg organiziranja i rada. Međutim, o kojem god se pravnom obliku govorilo i kakav god njihov način rada bio, pravo na udruživanje ostvaruje se na način dobrovoljnog okupljanja i udruživanja više od 3 lica u jedan pravni subjekt s ciljem rada na realizaciji interesa takve skupine. Ono što je ključno kod ovakvog okupljanja i udruživanja pojedinaca jeste da njegov krajnji cilj nije sticanje dobiti i novčane zarade, nego promocija i zastupanje interesa te grupe na način da se kroz podršku javnosti ostvari pritisak na nositelje odlučivanja u jednom političkom sistemu, kako bi kroz odgovarajuće odluke organa vlasti postigli svoje ciljeve. Određujući praktično ostvarenje prava na udruživanje u ovom najširem smislu, potrebno je istaći da se on ne ograničava samo na postojanje grupe za pritisak, nego i na druge načine svog rada i moguće oblike udruživanja, ali o tome ćemo, svakako, reći nešto više u drugom dijelu ove analize. Međutim, ono što je ključna činjenica u posmatranju ove društvene pojave i koja je čini posebnom i različitom od drugih pravnih subjekata jeste njen dobrovoljnost, zatim brojnost njenih članova, neprofitni karakter njenih ciljeva i status nevladine organizacije. Postojanje sva tri ova suštinska obilježja u kumulativnom smislu doprinose da se neka organizacija zove udruženjem, nevladinom organizacijom, organizacijom civilnog društva ili nekim drugim prikladnim nazivom, ali koja u biti svog postojanja odražava praktično ostvarenje prava na udruživanje građana.

Kada su u pitanju današnji modeli i raspon oblika mogućeg udruživanja, a koje ćemo za potrebe ove analize u daljem tekstu nazvati organizacije civilnog društva, tu postoji čitav spektar praktičnih modaliteta udruživanja koji, ovisno o svojim ciljevima i prirodi aktivnosti kojima se bave, mogu da budu, ne samo političke partije koje su zapravo prvi i najstariji oblici udruživanja kojeg danas poznajemo, nego su to danas i sportski kolektivi, sindikalne organizacije, društva za promociju, zaštitu i njegovanje kulturne, etničke i druge tradicije, zatim razne vrste karitativnih organizacija koje svoj rad obavljaju u oblasti socijalne zaštite građana ili njihovog obrazovanja, kao i

mnogobrojne vjerske zajednice, te razne vrste fondacija koje prevashodno upravljaju nekom imovinom u cilju doprinosa poboljšanju razvoja i opstojnosti određenih grupa ili kategorija stanovništva i tome slično. U svakom pogledu, kakav god oblik organizacije imao, mora se reći da u svim današnjim političkim sistemima, koji priznaju pravo na udruživanje svojih građana, a takve su skoro sve današnje države, postoje jasno propisana pravila koja utvrđuju uslovi osnivanja i postojanja organizacija civilnog društva.

Da bi imale pravnu i poslovnu sposobnost organizacije civilnog društva moraju izvršiti i registraciju kojom se osnivaju, čime stiču svojstvo pravnog lic, odnosno postaju nosioci prava i obaveza u pravnom prometu. Sve dotadašnje radnje u smislu okupljanja potrebnog broja osnivača, čina osnivanja, usvajanja statuta i drugih internih pravnih akata te izbora svojih organa upravljanja, u pravilu ne znače ništa dok se ne izvrši registracija takvih činjenica kod nadležnog organa vlasti i pod uslovom ispunjenja određenih zakonskih pravila. Takve obaveze u današnje vrijeme postaju sve veće, posebno u svjetlu međunarodnih obaveza zemalja iz kojih potiču, no o tome će svakako biti riječi u nastavku ove analize.

Unutrašnja organizacija i funkcioniranje organizacija civilnog društva u današnje vrijeme zasnovani su na slobodnom opredjeljenju njihovih osnivača, uz minimalna ograničenja uspostavljena u važećim zakonima. U tom smislu, može se reći da je to pitanje koje je prepušteno slobodi osnivača ovih organizacija i da u tom pogledu nema većih političkih ograničenja. Unatoč toj činjenici, uslijed koje bi se mogla očekivati velika disperzija različitih organizacijskih i funkcionalnih rješenja unutar organizacija civilnog društva, uočljivo je da skoro sve one imaju vrlo jednostavnu unutrašnju organizaciju i da su opredijeljene ka izboru najracionalnijih organizacijskih mogućnosti. Osim skupštine, kao kolegijalnog i najvišeg organa jedne organizacije civilnog društva koju uglavnom čine svi njeni članovi i koja svuda pretežno ima najšira moguća ovlaštenja u pogledu izbora načina rada i unutrašnjeg funkcioniranja te nastupanja u pravnom prometu predmetne organizacije, njen operativni dio poslova najčešće obavljaju organi kao što je npr. predsjednik organizacije, sekretara, odnosno direktor. Tamo gdje su organizacijska opredjeljenja usmjerena na postojanje kolektivnog izvršnog organa, pojavljuju se različiti upravni odbori ili odbori direktora, odnosno izvršna tijela sastavljena od nekoliko posebno izabralih lica od strane skupštine te organizacije i koja je izvršavaju poslove na svakodnevnom nivou. Međutim, valja istaći da je u takvim vidovima organizacijskih modela karakteristično to da se na čelu kolegijalnih upravljačkih struktura organizacije civilnog društva nalazi jedan čovjek koji predsjedava njihovim sjednicama i koji predstavlja tu organizaciju u pravnom prometu. Dakle, u svakom slučaju, teži se pojednostavljenju rukovođenja i odlučivanja u svakodnevnom radu jedne organizacije civilnog društva.

Što se tiče Bosne i Hercegovine kao države, i u Ustavu Bosne i Hercegovine je u članu 2. koji nosi naziv *Ljudska prava i osnovne slobode*, pravo na udruživanje istaknuto kao jedno od osnovnih ljudskih prava čije uživanje naša država garantuje svakom licu na njenom teritoriju. Isto tako, i na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, pošlo se od prava na udruživanje kao jednog od najznačajnijih društvenih pitanja, pa mu je dosljedno tome, u praktično-normativnom smislu, dodijeljeno mjesto najvišeg ranga i zagarantovana njegova zaštita samim ustavnim tekstrom. U poglavlju Ljudska prava i osnovne slobode Ustava FBiH propisano je da će Federacija Bosne i Hercegovine osigurati primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u dokumentima navedenim u aneksu Ustava, a da će sve osobe na njenoj teritoriji uživati, između

ostalih ljudskih prava, i pravo na udruživanje. Zanimljiva je činjenica da se u predmetnom tekstu nalazi i sloboda neudruživanja, što je vrlo rijedak slučaj negativne nominacije u tekstovima pravnih akata najvišeg ranga. Osim toga, a imajući na umu činjenicu da je pomenuta Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda prema odredbama Ustava Bosne i Hercegovine utvrđena kao prioritetna nad svim ostalim zakonima u Bosni i Hercegovini i da se primjenjuje direktno, kao i to da je na osnovu Ustava FBiH, između ostalih međunarodno-pravnih dokumenata, dignuta na nivo pravne snage samog Ustava FBiH, a što je još jedan pokazatelj izuzetne važnosti ovog prava na području Bosne i Hercegovine.

Što se tiče Federacije Bosne i Hercegovine, oblast organizacija civilnog društva uređena je odredbama Zakona o udruženjima i fondacijama („Službene novine Federacije BiH“, broj 45/02), prema čijim su odredbama utvrđeni mogući modeli osnivanja i rada organizacija civilnog društva. Polazeći od toga koje je opredjeljenje osnivača takve organizacije, moguća su dva modela organizacije civilnog društva i to udruženja, kao vida organizacije koja okuplja najmanje 3 člana i u okviru kojeg je razvijen određen upravljački mehanizam, o kojem je već nešto rečeno u prethodnom tekstu, te fondacije kao organizacije koja ne mora da okuplja više od jednog člana, ali čiji je prevashodni smisao upravljanje određenom imovinom čije je korištenje usmjereno za postizanje određenih općih društvenih koristi. Osim navedenih modela organizacija civilnog društva u Federaciji Bosne i Hercegovine, potrebno je ovdje spomenuti i jednu „hibridnu organizaciju“ koja se pojavljuje u pravnom prometu u Bosni i Hercegovini, a koja je rezultat primjene drugih propisa, koja se snagom svojih odredaba svrstavaju u red fondacija kao organizacija civilnog društva, iako one u svojoj osnovi to nisu, jer im nedostaje jedan od konstitutivnih elemenata koji tvore takve organizacije. Riječ je o mikrokreditnim fondacijama kao pravnim subjektima koji obavljaju djelatnost tzv. mikrokreditiranja, odnosno plasmana mikrokredita ili novčanih sredstava do ograničenog iznosa od 10.000,00 KM, a sve s ciljem poboljšanja materijalnog položaja korisnika mikrokredita, povećanja zaposlenosti, pružanja podrške razvoju poduzetništva i sticanja dobiti. Osnivanje, pravni status i način rada ovih organizacija uređeni su odredbama Zakona o mikrokreditnim organizacijama („Službene novine Federacije BiH“, broj 59/06), kojim je utvrđeno da one mogu biti osnovane i u obliku fondacije, a kao takve se moraju upisati u registar kojeg vodi Federalno ministarstvo pravde, čime stiču svojstvo pravnog lica. Na opisani način ove organizacije su formalno svrstane u red organizacija civilnog društva, mada je vrlo jasno da im nedostaje jedan od ključnih uslova za postojanje takvog subjekta, a to je odsustvo karaktera neprofitabilnosti. Kao što se iz odredaba člana 2. stav 2. Zakona o mikrokreditnim organizacijama vidi, ove organizacije se osnivaju i za, između ostalog, sticanje dobiti, što ih bez sumnje ostavlja izvan reda organizacija civilnog društva. Međutim, ove organizacije su na osnovu gore pomenutog propisa nazvane fondacijama, mada to u svojoj suštini nisu. O tome ćemo svakako govoriti u daljem tekstu ove analize i to u onom njenom dijelu koji se tiče budućeg uticaja propisa koji će uređivati oblast finansiranja organizacija civilnog društva.

U pogledu **načina osnivanja, unutrašnje organizacije, načina rada te izvora finansiranja** organizacija civilnog društva, osvrnućemo se na odredbe pomenutog Zakona o udruženjima i fondacijama koji je na jasan i nedvosmislen način uredio sva predmetna pitanja.

Prema njegovim odredbama, udruženje je svaki oblik dobrovoljnog povezivanja više fizičkih ili pravnih lica radi unapređenja i ostvarivanja nekog zajedničkog ili općeg interesa ili cilja koji nisu u suprotnosti sa ustavom i zakonom, a čija osnovna svrha nije sticanje dobiti. Istovremeno, zakon propisuje da je fondacija pravno lice koje nema svoje članstvo, a cilj njenog osnivanja je

upravljanje određenom imovinom u općem ili zajedničkom interesu. Nadalje, pomenuti zakon je propisao da organizacije civilnog društva samostalno utvrđuju svoje ciljeve i djelatnosti, uz obavezu da oni ne mogu biti u suprotnosti s ustavnim poretkom Bosne i Hercegovine ili Federacije Bosne i Hercegovine kao ni usmjereni ka njegovom nasilnom rušenju. Njihovi ciljevi i djelatnost takođe ne mogu uključivati angažiranje u predizbornoj kampanji političkih stranaka i kandidata niti promociji njihovih aktivnosti i programa.

Osnivanje udruženja kao organizacija civilnog društva u Federaciji Bosne i Hercegovine uređeno je na takav način da ga mogu osnovati najmanje **tri fizička, odnosno pravna lica** koja su državljeni Bosne i Hercegovine, ili stranci koji su stalno nastanjeni ili borave duže od jedne godine na teritoriji Federacije sami ili zajedno s građanima Federacije. Osnivačka skupština donosi osnivački akt, statut udruženja i imenuje organe upravljanja. Tako osnovano udruženje stiče svojstvo pravnog lica upisom u registar kod nadležnog organa vlasti, koji mogu biti ili Federalno ministarstvo pravde ili kantonalna ministarstva pravde nadležna za poslove uprave, a sve u zavisnosti od toga da li osnovano udruženje djeluje na području cijele Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno na području dva ili više kantona, ili djeluje na području samo jednog kantona. Udruženja kao organizacije civilnog društva u Federaciji Bosne i Hercegovine su specifične po tome što, za razliku od fondacija kao druge vrste ovih organizacija, imaju svoje članstvo. Članovi udruženja mogu biti državljeni Bosne i Hercegovine ili strana fizička lica koja imaju stalni ili privremeni boravak u Bosni i Hercegovini, mada to mogu biti i domaća pravna lica koja dobrovoljno pristupe udruženju.

Kada je u pitanju unutrašnja organizacija udruženja, treba reći da je skupština kao, u pravilu, skupina svih članova udruženja najviši organ upravljanja ovom vrstom organizacije civilnog društva i da je u njenom djelokrugu rada donošenje najvažnijih odluka unutar organizacije. Kada kažemo da su svi članovi udruženja u pravilu učesnici skupštine, mislimo na to kakvog je organizacijskog karaktera jedno udruženje. U onim udruženjima sa malim brojem članova, skupštinu stvarno i čine svi njeni članovi. Međutim, predviđajući postojanje složenih organizacija sa masovnim članstvom kao što su sportski kolektivi ili sindikalne organizacije, zakon je dozvolio da se statutom udruženja propiše i drugačiji način selekcije učesnika skupštine. On je u stvarnosti dominantno u formi delegatskog sistema izbora učesnika skupštine, prilikom čega uže organizacijske jedinice tih udruženja kao što su podružnice biraju svoje predstavnike (delegate) koji će učestvovati na sjednicama skupštine i donositi odluke. Ovlaštenja skupštine su donošenje statuta, biranje organa upravljanja i predstavljanja udruženja, usvajanje izvještaja o radu i finansijskih izvještaja, odlučivanje o udruživanju u saveze, pripajanju, razdvajanju, transformaciji, ili čak prestanku rada udruženja, te druga statusna pitanja i promjene, predviđene statutom udruženja.

Oblast izvršavanja odluka skupštine i operativnog vođenja svakodnevnih poslova jednog udruženja, predmetni zakon u stvarnosti je ostavio širok prostor udruženjima za praktičnu unutrašnju organizaciju i rukovođenje svojim poslovima. Tako je propisano da ako voljom osnivača udruženja odnosno odlukom osnivačke skupštine nema drugog kolegijalnog ili inokosnog organa rukovođenja i predstavljanja udruženja, onda će skupština obavezno jedno ili više lica ovlastiti za njegovo zastupanje i predstavljanje. Dakle, ovdje je očigledno cilj da nema nametanja nikakvih organizacijskih rješenja, samo je važno da u svakom trenutku postoji jedno ili više lica koja predstavljaju udruženje i odgovaraju za njegov rad. Takav vid organizacije udruženja

u Federaciji Bosne i Hercegovine u praksi je vrlo rijedak, jer se udruženja skoro nikada ne odlučuju na takvu vrstu rukovođenja poslova i predstavljanja u pravnom prometu. Najčešći oblik organizacijskog modela upravljanja udruženjem je postojanje kolegijalnog organa nadležnog za vođenje svakodnevnih poslova i izvršavanja odluka skupštine koji se ogleda kroz osnivanje upravnih odbora ili vijeća direktora ili na neki drugi pogodan način. Takođe, na čelu takvih organa udruženja skoro uvijek je predsjednik udruženja po funkciji, mada postoje i druge varijante vođenja takvog kolegijalnog organa. Bez obzira na koji model organizacije operativnog vođenja i predstavljanja udruženja se opredijele njegovi osnivači, ovlaštenja takvih kolegijalnih ili inokosnih organa unutar udruženja su, pored izvršavanja odluka skupštine, uglavnom priprema sjednice skupštine, priprema i predlaganje nacrta akata koje donosi skupština, upravljanje imovinom udruženja, podnošenja skupštini godišnjih ili drugih periodičnih izvještaja o svom radu.

Kada su u pitanju fondacije, te način njihovog osnivanja, unutrašnje organizacije, načina rada kao i izvora finansiranja, može se reći da po određenim pitanjima postoje sličnosti, ali svakako i bitne razlike naspram udruženja, s obzirom da cilj osnivanja fondacije prema odredbama pomenutog zakona nije identičan cilju osnivanja udruženja. U tom smislu, zakon propisuje da su fondacije pravna lica koja nemaju svoje članstvo, a isključivi cilj njihovog osnivanja je zapravo upravljanje određenom imovinom u općem ili zajedničkom interesu. Nadalje, pomenuti zakon propisuje da fondaciju može osnovati jedno ili više domaćih odnosno stranih fizičkih ili pravnih lica, te da ona može biti osnovana jednostranom izjavom volje, odlukom, ugovorom ili drugim pravno valjanim aktom. Takođe, važno je naglasiti da je zakonom propisano da prilikom osnivanja fondacije osnivačka imovina u novcu ili stvarima kojim se upravlja, a koje ulaze osnivač, mora biti u iznosu od najmanje 2.000,00 KM. Kada je u pitanju unutrašnja organizacija fondacija kao organizacija civilnog društva, za razliku od udruženja, Zakon o udruženjima i fondacijama je propisao njenu unutrašnju organizacijsku strukturu, tako što fondacijom upravlja upravni odbor, kojeg imenuje osnivač ili drugo lice određeno od osnivača, a zakon dozvoljava da se statutom fondacije mogu predvidjeti i drugi organi fondacije. Nadležnosti upravnog odbora fondacije su prema pomenutom zakonu skoro identične ovlaštenjima skupštine udruženja, s obzirom da on upravlja imovinom fondacije, vrši izmjene i dopune statuta i drugih akata fondacije i to ukoliko nije drugačije uređeno u statutu, zatim imenuje lice ovlašteno za zastupanje i predstavljanje fondacije, ali odlučuje čak i o pripajanju, razdvajanju, transformaciji ili prestanku rada fondacije, kao i druge poslove. Zakon je propisao da se upravni odbor fondacije sastoji od najmanje tri člana, te da član upravnog odbora kako fizičko tako i pravno lice, ali da to ne mogu biti maloljetna lica, lica zaposlena u fondaciji, članovi drugih organa fondacije i lica koja vrše nadzor nad radom fondacije. Za razliku od udruženja koji mogu biti registrovani kako na kantonalmom tako i na federalnom nivou, fondacije se isključivo registruju kod Federalnog ministarstva pravde.

Što se tiče sticanja imovine, njenog upravljanja te finansijskog poslovanja navedenih organizacija civilnog društva, treba istaći da je Zakon o udruženjima i fondacijama utvrdio samo osnovna pravila i principe, te da je u tom smislu potrebno na umu imati i brojne druge propise kojima se uređuju pitanja stvaranja prava i obaveza u pravnom prometu, načina finansijskog poslovanja, plaćanje poreza i doprinosa i tome slično. U svakom slučaju, ovdje treba istaći da je pomenutim zakonom utvrđeno da imovinu udruženja i fondacija mogu da čine sljedeći finansijski izvori:

- 1) članarine, (i to isključivo i samo kod udruženja);
- 2) dobrovoljni prilozi i pokloni fizičkih i pravnih lica;

- 3) sredstva dodijeljena iz budžeta;
- 4) prihodi od kamata, dividendi, dobiti od kapitala, zakupnina, honorara i sličnih izvora pasivnih prihoda;
- 5) prihodi stečeni obavljanjem privredne djelatnosti;
- 6) drugi prihodi stečeni, u skladu sa tim zakonom i statutom organizacije.

Nadalje, zakon je utvrdio i nosioca obaveze vršenja nadzora nad namjenskim korištenjem i raspolaganjem sredstvima udruženja ili fondacija, a to je onaj organ organ udruženja ili fondacije koji je kao takav određen statutom. Također, propisana je obaveza da su udruženje i fondacija dužni uredno voditi poslovne knjige i sastavljati finansijske izvještaje, u skladu sa ovim zakonom te drugim propisima. Isto tako, na jedan uopćen način zakon je propisao da su organi udruženja ili fondacije dužni upravljati imovinom udruženja ili fondacije s pažnjom dobrog domaćina odnosno dobrog privrednika, ukoliko obavljaju i privrednu djelatnost. Osim toga, utvrđeno je i da član organa udruženja ili fondacije ne može glasati o imovinskim pitanjima u kojima se on, njegov bračni drug ili njegov srodnik do trećeg stepena pojavljuje kao zainteresirano lice, na koji način je onemogućeno i postojanje sukoba interesa kod onih lica koji su članovi upravljačkih struktura ovih organizacija. Takođe, zakon je propisao i da su članovi organa udruženja ili fondacije dužni osigurati da se svi pravni poslovi udruženja ili fondacije zaključuju po tržišnoj vrijednosti ili pod uvjetima koji su povoljniji za udruženje ili fondaciju. Ovdje je također potrebno istaći jednu važnu napomenu u kojoj se krije detalj koji je doprinio da se tome da su organizacije civilnog društva danas označene kao društveni subjekti koji zloupotrebjavaju pravo na udruživanje, što je kulminiralo i stavljanjem Bosne i Hercegovine na tzv. sivu listu Moneyval-a, o čemu će u ovoj analizi detaljnije govoriti. Taj detalj vezan je za pitanje prava organizacija civilnog društva na obavljanje privredne djelatnosti koji je kao takav utvrđen u odredbama člana 4. Zakona o udruženjima i fondacijama. Naime, predmetnim odredbama zakona propisano je da organizacije civilnog društva mogu radi ostvarivanja svojih statutarnih ciljeva i djelatnosti **osnovati subjekte za privrednu i drugu djelatnost** pod uslovima utvrđenim zakonom i njihovim statutom. Nadalje, organizacije civilnog društva mogu obavljati i **nesrodne privredne djelatnosti**, odnosno privredne djelatnosti koje nisu neposredno povezane sa ostvarivanjem njihovih osnovnih statutarnih ciljeva, i to samo preko posebno osnovanog pravnog lica za takvu djelatnost, a sve to pod uslovom da dobit koju ostvare iz takve djelatnosti upotrijebi samo za ostvarivanje ciljeva koji se utvrde statutom. Osim toga, zakon je utvrdio da osnivačima, članovima udruženja, članovima upravljačkih tijela, odgovornim licima, djelatnicima ili donatorima nije dopušteno direktno ili indirektno sticanje dobiti ili drugih materijalnih koristi ostvarenih iz djelatnosti organizacije civilnog društva, što se svakako ne odnosi na naknade za rad ili nadoknade troškova tim licima u vezi s ostvarivanjem zakonitih ciljeva i aktivnosti utvrđenih statutom organizacije civilnog društva. Upravo ova mogućnost utvrđena u odredbama Zakona o udruženjima i fondacijama dovela je do širokog spektra zloupotreba u pravnom prometu, pa je ova analiza usmjerena i na pronalazak načina suzbijanja te zloupotrebe.

3. Organizacije civilnog društva u praksi Vijeća Evrope (Moneyval) i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (FATF)

Organizacije civilnog društva, kao što je gore već istaknuto, imaju posebno mjesto u normativnom sistemu međunarodnih organizacija u današnje vrijeme. Kako smo već govorili, pravo na

udruživanje u današnjem svijetu prepoznato je kao jedno od najvažnijih ljudskih prava i kao takvom mu je zagarantovana najveća pravna zaštita, i to ne samo u okrilju međunarodnih organizacija, nego i u njihovim zemljama članicama. Isto tako, a uslijed spoznaja česte zloupotrebe prava na udruživanje, predviđene su i rigorozne kontrole i poduzimanje veoma oštih mjera protiv organizacija civilnog društva, ali i zemalja koje ne provode takve kontrole prema ovim subjektima na svom teritoriju.

S tim u vezi, vrijedno je podsjetiti se da je u okviru Vijeća Evrope, čija je jedna od članica i Bosna i Hercegovina, usvojena Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja u svom članu 11. utvrđuje i štiti pravo svakog pojedinca na mirno okupljanje i udruživanje s drugima, uključujući i pravo osnivanja sindikata i pridruživanja sindikatima zbog zaštite svojih interesa. Osim toga, navedenim članom državama-članicama ove konvencije zabranjuje se ograničavanje predmetnih prava, osim na način propisan zakonom i koji je neophodan u demokratskom društvu za zaštitu nacionalne ili javne sigurnosti, odnosno u cilju sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih. U vezi s tim, u okrilju Vijeća Evrope je osnovan tzv. Moneyval kao tijelo eksperata-posmatrača koje ocjenjuje stanje u zemljama članicama Vijeća Evrope u pogledu uvođenja i primjene mjera za suzbijanje pranja novca i finansiranja terorizma. Ovo ekspertno tijelo direktno je odgovorno Savjetu ministara ove međunarodne organizacije, a u svom praktičnom radu ono procjenjuje usklađenost politika i zakona zemalja članica Vijeća Evrope sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma, daje procjenu efektivnosti tih mjera te državama članicama Vijeća Evrope daje preporuke u pogledu uvođenja određenih mjera ili njihovih izmjena, a sve kako bi bile usklađene sa međunarodnim standardima. S tim u vezi, Moneyval je izvršio četvrtu terensku posjetu Bosni i Hercegovini u periodu od 19. do 29.11.2014. godine i na osnovu prikupljenih saznanja izradio izvještaj za našu zemlju u pogledu domaćih mjera u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma. Važan detalj tog izvještaja, i posliječno preporuka eksperata, koji je doveo do uvođenja određenih mjera Vijeća Evrope prema Bosni i Hercegovini, bio je i segment organizacija civilnog društva. Ove preporuke, i kasnije usvojene mjere, Vijeća Evrope prema Bosni i Hercegovini bile su zasnovane na ocjeni zakona, propisa i drugih materijala koje je dostavila naša zemlja, te na informacijama koje je evaluacijski tim eksperata pribavio na sastancima održanim sa službenicima i predstavnicima relevantnih vladinih tijela i privatnog sektora u našoj zemlji. Nakon toga sačinjen je integralan izvještaj Moneyval-a o stanju u Bosni i Hercegovini i objavljen 17.09.2015. godine.

U okviru tog izvještaja, poseban dio zauzima segment organizacija civilnog društva u našoj zemlji, a o čemu će svakako biti riječi u daljem dijelu ove analize.

U suštini, a kako su istakli eksperti ove organizacije, mnogi pokazatelji ukazuju na to da je BiH pogodno tlo za pranje novca i finansiranje terorizma, te da je privlačna organizovanom kriminalu i utajivačima poreza, a za što je, prema njihovom mišljenju, važan razlog i to da je naša zemlja dijelom, zbog svog strateškog položaja, na tzv. balkanskoj ruti. Kada je riječ o kriminalnim aktivnostima trgovina drogom i ljudima te korupcija čine znatnu količinu izvora prihoda ostvarenih počinjenjem organiziranog kriminala u BiH. Ekonomiju naše zemlje ocjenjuju da je i dalje, u velikoj mjeri, bazirana na gotovini, što utiče na obim sive ekonomije. Prema njihovoj ocjeni, finansijsko tržište naše zemlje je relativno malo, u kojem bankarski sektor čini oko 84% učešća u toj oblasti, a nakon kojeg slijedi sektor vrijednosnih papira.

Što se tiče rizika od finansiranja terorizma u Bosni i Hercegovini, utvrđeno je da naši državljanici koji žive ili rade u inostranstvu redovno unose u zemlju malenovčane iznose, i to između 300 i 1000 €. U tom pogledu, eksperti zaključuju da je veoma pohvalno to što većina finansijskih institucija u našoj zemlji shvata da organizacije civilnog društva, koje kao pravna lica imaju bankovne račune, predstavljaju visoki rizik i da se na njih trebaju primijeniti pojačane mјere. Ipak, kako zaključuju eksperti Moneyval-a, organi vlasti u cijeloj BiH zanemaruju rizike finansiranja terorizma kroz aktivnosti organizacije civilnog društva. U daljem dijelu uvoda navedenog izvještaja istaknut je zanimljiv detalj, a koji je pribavljen kroz razgovore sa službenicima Obavještajno-sigurnosne agencije BiH, da je skup od preko 21.000 organizacija civilnog društva u BiH izuzetno ranjiv na opasnosti finansiranja terorizma, ali da niko ne posjeduje jedinstven niti integralan pregled ovog pitanja u cjelini pa je sve dovelo do nedostatka u razumijevanju veličine, osobina i aktivnosti sektora. Ovaj nedostatak, prema ocjeni eksperata **uzrokovani je raspodjelom nadležnosti u odnosu na organizacije civilnog društva između različitih državnih organa i složenim ustavno-pravnim poretkom, kao i fragmentiranošću propisa koji ureduju ovu veoma glomaznu oblast**. Nadalje, eksperti Moneyval-a zaključili su da opća percepcija o pranju novca ne ide dalje od pranja novca stečenog utajom poreza, iako to ni blizu nije tačno, s obzirom na to da je danas svuda prisutno pranje novca stečeno i drugim vidovim kriminala kao što su organizovani kriminal, trgovina ljudima te krijumčarenje opojnih droga, ali i zloupotreba položaja i lihvarenje.

U posebnom dijelu ovog izvještaja, koji se tiče isključivo organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini, pod naslovom „Neprofitne organizacije (Posebna preporuka br. VIII)“, na veoma detaljan i sadržajan način opisano je stanje ove društvene oblasti i stavljen u odnos naspram standarda Vijeća Evrope. U tom smislu, istaknuto je da je ova oblast **u potpunosti neusklađena** sa tim standardima, što je kasnije dovelo do uvođenja mјera prema Bosni i Hercegovini. U izvještaju stoje sljedeće konstatacije:

- nema pregleda adekvatnosti relevantnih zakona u cilju identifikacije rizika i sprečavanja zloupotrebe organizacija civilnog društva u svrhu finansiranja terorizma;
- nedostatak pružanja pomoći za sektor organizacija civilnog društva;
- nedostaci mehanizma registracije;
- nedostaci nadzornih djelatnosti i inspekcija;
- nema eksplicitnih pravnih uslova da organizacije civilnog društva vode poslovnu evidenciju za period od najmanje pet godina;
- nedostatak dovoljne državne kooperacije i razmjene informacija između državnih agencija koje istražuju slučajeve pranja novca/finansiranja terorizma;
- nema konkretnog mehanizma uspostavljenog kao odgovor na međunarodne zahtjeve u pogledu organizacija civilnog društva.

Upravo na osnovu takvih početnih nalaza, eksperti Moneyval-a su ustanovili da je normativni okvir koji uređuju ovu društvenu oblast zastario, kao i da nije dovoljan za potrebe koje se nameću pred našu zemlju. Osim toga, ustanovljeno je da organi vlasti nemaju nikakve dodatne informacije o sastavu sektora organizacija civilnog društva, njihovojo pojedinačnoj veličini i međunarodnoj djelatnosti. Također, a uslijed složene ustavno-pravne strukture vlasti u Bosni i Hercegovini, nijedan od organa vlasti nije u poziciji niti ima jasnu odgovornost da donosi zaključke o

karakteristikama, rizicima i ranjivostima ovog sektora sa strateške tačke gledišta. Ono što se smatra posebno važnim za eksperte ovog stručnog tijela Vijeća Evrope jeste činjenica da uslijed postojanja 14 različitih nivoa na kojima se organizacije civilnog društva mogu registrirati, bez bilo kakvog sprečavanja dvostrukе registracije odnosno registracije pod istim imenom na koji način se pravi dodatna pometnja u pravnom prometu, pa samim tim i izloženost ove društvene oblasti raznim vidovima kriminalnih aktivnosti. Osim toga, organi nadležni za registraciju organizacija civilnog društva ne ispituju istinitost dostavljenih informacija niti provjeravaju da li su dostavljene informacije ažurne i tačne, pa se s tim u vezi i ne smatraju odgovornim za kontrolu aktivnosti ovih organizacija. Takođe, ni Poreska uprava FBiH ne poduzima šire aktivnosti prema ovom sektorу, nego samo ispituje postojanje neprijavljanja zarade u okviru njihovih aktivnosti, a najčešće povodom prijave drugih organa vlasti. S tim u vezi, finansijska kontrola ovih organizacija skoro potpuno izostaje. Da stvar bude gora, ističe se u ovom izvještaju, ni jedan organ vlasti ne vrši makar opću kontrolu zakonitosti rada organizacija civilnog društva, jer svи smatraju da nisu nadležni za to pitanje.

Na kraju svog izvještaja za ovu društvenu oblast, eksperti Moneyval-a su konstatovali da zakoni uopće ne propisuju da se organizacije civilnog društva moraju registrirati, te da mogu raditi i bez čina registracije. Ovdje je zapravo jedna velika greška ovog izvještaja, s obzirom da ovo nije tačno. Sve organizacije civilnog društva zapravo su u obavezi da izvrše svoju registraciju kod nadležnih organa vlasti čime stiču svojstvo pravnog lica, inače se smatra da one ni ne postoje. Nadalje, eksperti su istakli i primjedbu da ne postoji jedinstvena digitalizovana baza podataka organizacija civilnog društva za cijelokupnu teritoriju Bosne i Hercegovine, na koji način se otežava efektivna i pravovremena pretraga i saradnja organa vlasti. Ovo potiče i nedostatak na postojanje određenog zajedničkog foruma koji bi omogućio u praksi pojačanu razmjenu informacija u pogledu organizacija civilnog društva.

Na osnovu utvrđenih činjenica, eksperti Moneyval-a su našoj zemlji uputili određen set preporuka odnosno mjera koje je potrebno provesti, kako bi uskladili stanje u ovom sektoru sa standardima Vijeća Evrope. Te preporuke bile su:

- organi vlasti trebaju preduzeti opširnu procjenu veličine, karakteristika i djelatnosti organizacija civilnog društva i napraviti procjenu potencijalnih rizika za ovaj sektor u pogledu pranja novca i finansiranja terorizma, odnosno u cilju formulacije i drugih ranjivosti sektora. Takve procjene trebaju biti ponovljene s vremenom na vrijeme kako bi se osiguralo da novi trendovi i razvoji budu uzeti u razmatranje.
- zakonodavne promjene i promjene u praksi trebaju se provesti u pogledu okvira registracije kako bi se osiguralo da sve organizacije civilnog društva koje djeluju na teritoriji Bosne i Hercegovine imaju dužnost registracije. Pored toga, treba uspostaviti jedinstven registar svih organizacija civilnog društva kako bi se omogućilo tačno prikupljanje podataka o veličini sektora, kao i olakšala pretraga i prikupljanje potrebnih informacija.
- dostupnost informacija o organizacijama civilnog društva bi se trebala povećati. Organizacije civilnog društva bi trebale imati obavezu da zadrže sve informacije koje su potrebne u skladu sa standardima i sve te informacije bi trebale biti dostupne javnosti bilo direktno ili putem javnog organa vlasti. Potrebno je jasno propisati obavezu za organizacije civilnog društva da javnosti obezbijede pristup informacijama, koje se čuvaju u njihovim

arhivama i koje nisu unesene u javni registar. Od njih se traži takođe da moraju čuvati detaljnu finansijsku evidenciju o svom poslovanju za period od pet godina.

- postojeći normativni okvir, treba da bude zasnovan na jednostavnim i efikasnim pravilima svoje primjene.
- mora se jasno propisati ko je nadležan za vršenje nadzora i kažnjavanje organizacija civilnog društva.
- mora se pojačati saradnja i koordinacija među državnim organima vlasti u pogledu njihovih dužnosti i razmjene informacija u pogledu sektora organizacija civilnog društva.
- mora se usvojiti proaktivni pristup u cilju obezbjeđenja potpunog uvida u baze podataka nadležnim organima vlasti u vršenju nadzora nad sektorom organizacija civilnog društva.
- organi vlasti moraju raditi na podizanju svijesti za organizacije civilnog društva u pogledu rizika od pranja novca i finansiranja terorizma, te mogućih modela sprečavanja tih pojava.

Upravo na bazi predmetnih preporuka koje u očekivanom roku nadležni organi vlasti u Bosni i Hercegovini nisu proveli, naša zemlja je stavlјena na tzv. sivu listu Moneyval-a, aza kojumjeru je predviđeno da će trajati sve do sredine 2018. godine.

Osim Moneyval-a, i u okviru Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj osnovano je stručno tijelo, odnosno vijeće eksperata, nazvano FATF, kao grupe eksperata pri ovoj međunarodnoj organizaciji koji su se izvorno bavili problemom i sprečavanjem pranja novca, a od 2001. godine i problemom i sprečavanjem finansiranja terorizma. Ciljevi FATF su uspostavljanje standarda i efikasne implementacije pravnog okvira u zemljama članicama Vijeća Evrope i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj usmjereno protiv pranja novca, finansiranja terorizma i drugih prijetnji po finansijske sisteme zemalja članica i međunarodnog finansijskog poretku. FATF je izradio smjernice i preporuke u ovoj oblasti za sve zemlje članice na osnovu njih prati stanje u tim zemljama i poduzima određene korake prema njima.

U vezi s takvim djelokrugom rada, FATF je izradio dokument pod nazivom Preporuke FATF usvojene od strane ovog ekspertnog tijela 2012. godine, a koje su dopunjene 2018. godine, u okviru kojih se nalazi (**strana 53**) 40 preporuka koje države trebaju da ispune, a koje služe eksperimentima ove grupe da prate stanje u oblastima i daju odgovarajuće ocjene. Najvažnija preporuka u pogledu ove analize je preporuka broj VIII koja je usmjerena isključivo na organizacije civilnog društva i obaveze zemalja članica Vijeća Evrope. U tom smislu od svih takvih zemalja se očekuje da izvrše reviziju svojih propisa koji se odnose na organizacije civilnog društva, a koje je zemlja ocijenila kao ranjive za zloupotrebu te mogućnost finansiranja terorizma. Nadalje, traži se poduzimanje konkretnih i odgovarajućih mjera kojima će se postići sljedeće:

- sprečavanje pribavljanja pravnog legitimiteta terorističkim organizacijama,
- obezbjeđenje transparentnog poslovanja OCD kao I uređene načine finansiranja istih, a posebno u slučajevima zloupotrebe ili terorizma u slučajevima oprečnog postupanja OCD
- sprečavanje prikrivanja ili maskiranja preusmjeravanja novčanih tokova prema terorističkim organizacijama.

U stvarnosti, ta očekivanja FATF od zemalja članica Vijeća Evrope podrazumijevaju niz obaveza, koje se obrazlažu u daljem tekstu.

Prije svega, organizacije civilnog društva u smislu shvatanja tog pojma od strane eksperata FATF jesu pravna lica, odnosno organizacije koje su prvenstveno organizirane za obavljanje poslova prikupljanja ili raspodjele novčanih sredstava u svrhu karitativnih, vjerskih, kulturnih, obrazovnih, društvenih ili pobratimskih ciljeva ili uopćeno za obavljanje dobrotvornog rada. Ključni cilj FATF u ovom dijelu obaveza zemalja članica Vijeća Evrope jeste **postizanje transparentnosti u oblasti finansiranja organizacija civilnog društva** usmjereno na sprečavanje zloupotrebe ovog instituta, a što potpuno korespondira sa ciljevima ove analize. FATF polazi od nekoliko ključnih pretpostavki u ispunjavanju gore postavljenih ciljeva, a to su prije svega:

- uvodenje mjera nadzora i praćenja, ali koji neće onemogućiti razvoj sektora organizacija civilnog društva;
 - fleksibilnost mjera koje se poduzimaju prema sprečavanju zloupotreba, ali da uvijek budu adaptibilne na nastale promjene i uočene tendencije;
 - da mjere nadzora po svom obimu i sadržaju budu srazmjerne interesu koji se brani,
 - promocija interesa zaštite urednih organizacija civilnog društva;
 - podsticanje razvoja saradnje između organa vlasti i organizacija civilnog društva u pogledu razmjene informacija, iskustava i slično;
 - od zemalja se očekuje da utvrde vrste i podvrste organizacija civilnog društva koje su ranjive na predmetne zloupotrebe i da ih tretiraju pod posebnim mjerama.
-

U pogledu navedene Preporuke broj VIII, i Moneyval je prihvatio iste vrijednosti i očekivanja prema zemljama članicama Vijeća Evrope pa u suštini ciljevi i zadaci koje obje organizacije postavljaju pred svoje zemlje članice korespondiraju i imaju isti cilj: uvodenje transparentnosti u organiziranje, funkcioniranje i finansiranje organizacija civilnog društva i istovremeno spriječavanje bilo koje zloupotrebe prava na udruživanje, kao jednog od najvažnijih prava čovjeka u savremenom svijetu.

KOMPARATIVNA ANALIZA PRAVNIH PROPISA KOJI UREĐUJU OBLAST ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U REGIONU

Kada je u pitanju oblast organizacija civilnog društva u zemljama regiona kojem pripada i Bosna i Hercegovina, nije nimalo beznačajno na koji način i u kojoj mjeri su zemlje u okruženju uredile ovu oblast, odnosno kako je normativno uređeno pitanje osnivanja organizacija civilnog društva, ko su mogući osnivači, na koji način se upravlja ovim organizacijama te da li postoje i kakva su pravila finansiranja ovih organizacija. Mnogo je razloga takvom posmatranju, prilikom čega bi trebalo izdvojiti nekoliko odlučnih činjenica koje ukazuju na svekoliki značaj navedenog normativnog okvira. Prevashodno, stanovništvo Bosne i Hercegovine ima neraskidive povijesne, političke, socijalne, poslovne i porodične odnose sa stanovništvom regiona, pa je takav odnos na neki način utkan i u samo socijalno i političko tkivo naše zemlje. Drugi važan razlog je i taj što je naša zemlja, zajedno sa zemljama regiona dugo godina bila pod jedinstvenom centralnom vlašću, pa je sljedstveno tome i pravna doktrina na kojoj su izgrađeni svi ovdašnji politički sistemi umnogome zajednička odnosno skoro identična. Osim toga, i u pogledu saradnje organizacija

civilnog društva između zemalja u regionu, velik je i uočljiv intenzivan međusoban odnos ovih organizacija, pa je i s tog aspekta od važnosti sagledavanje normativnog okvira u kojem se osnivaju i funkcionišu organizacije civilnog društva zemalja u regionu, te način njihovog finansiranja, kao i ispitivanje mogućih oblika utvrđivanja njihove odgovornosti sa aspekta pravilne i zakonite primjene navedenih propisa kojima su uređena ova pitanja. U tom pogledu, imajući na umu ovdje navedene segmente opstojnosti i funkcionisanja organizacija civilnog društva, upravo njima će u daljem tekstu ove analize posvetiti određena pažnja.

1. Republika Srbija

U Republici Srbiji je od 2009. godine na snazi Zakon o udruženjima („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 51/09), kojim je na jedinstven način uređeno pitanje osnivanja i pravnog položaja udruženja, te upis i njihovo brisanje iz registra, zatim članstvo i organi upravljanja, kao i druga pitanja od značaja za njihov rad.

Obzirom na predmet analize u konkretnom slučaju za posebno je značajan segment kojim je uređeno pitanje finansiranja i sticanja, te upravljanja imovinom kod organizacija civilnog društva. U ovoj zemlji ne postoji zakon kojim se posebno uređuje ovo pitanje, nego je ono u određenoj mjeri uređeno upravo ovim zakonom. Prema njegovim odredbama, udruženje može sticati imovinu od članarine, dobrovoljnih priloga, donacija i poklona (u novcu ili naturi), finansijskih subvencija, ostavina, kamata na uloge, zakupnine, dividendi i na drugi zakonom dozvoljeni način. Fizička i pravna lica koja daju priloge i poklone udruženjima **mogu biti oslobođena odgovarajućih poreskih obaveza** u skladu sa zakonom kojim se uvodi odgovarajući javni prihod. Ovakvim normiranjem uočljivo je da predmetne organizacije mogu vrlo lako biti objektom zloupotreba, posebno pranjem novca kao problemom kojim se danas cijeli svijet bavi, a što je u posebnom fokusu gore spomenutih međunarodnih organizacija i njihovih ekspertnih tijela. Nadalje, ovaj zakon je propisao da udruženje može da vrši one aktivnosti kojima se ostvaruju ciljevi utvrđeni njegovim statutom, te da s tim u vezi može **neposredno** da obavlja i privrednu ili drugu djelatnost kojom se stiče dobit u skladu sa zakonom kojim je uređena klasifikacija djelatnosti, ali pod sljedećim uslovima:

- 1) da je djelatnost u vezi sa njegovim statutarnim ciljevima;
- 2) da je djelatnost predviđena statutom;
- 3) da je djelatnost **manjeg obima**, odnosno da se obavlja u obimu potrebnom za ostvarivanje ciljeva udruženja.

Navedeni uslovi odnosno djelatnosti upisuju se u Registr privatnih subjekata i obavljaju se u skladu sa propisima kojima je uređena oblast u koju spadaju aktivnosti koje se obavljaju. Nadalje, propisano je da udruženje nema pravo da ostvarenu dobit od privredne ili druge djelatnosti raspodjeljuje svojim osnivačima, članovima, članovima organa udruženja, direktorima, zaposlenima ili sa njima povezanim licima, što su zapravo lica koja su kao takva utvrđena zakonom kojim se uređuju privredna društva.

Osim navedenih izvora prihoda organizacija civilnog društva u Republici Srbiji, predmetnim zakonom na vrlo zanimljiv način je uređeno i pitanje uslova i načina sticanja novčanih prihoda iz republičkog budžeta. U tom smislu je propisano da se novčana sredstva za podsticanje programa

ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa koja realizuju udruženja, a koji su od javnog interesa, imaju obezbijediti direktno iz budžeta Republike Srbije, a ostvaruju se tako što Vlada Republike Srbije ili ministarstvo nadležno za oblast u kojoj se ostvaruju osnovni ciljevi tog udruženja, dodjeljuje navedena novčana sredstva, ali **isključivo na osnovu sprovedenog javnog konkursa i na osnovu njega zaključenog ugovora o realizovanju odobrenih programa**, te da su udruženja obavezna da dodijeljena novčana sredstva koriste isključivo za realizovanje odobrenih programa.

Programi od javnog interesa, prema odredbama ovog zakona, naročito se smatraju programi u oblasti: socijalne zaštite, boračko-invalidske zaštite, zaštite lica sa invaliditetom, društvene brige o djeci, zaštite raseljenih lica sa područja Kosova, podsticanje nataliteta, pomoći starima, zdravstvene zaštite, zaštite i promovisanja ljudskih i manjinskih prava, obrazovanja, nauke, kulture, informisanja, zaštite životne sredine, održivog razvoja, zaštite životinja, zaštite potrošača, borbe protiv korupcije, kao i drugi humanitarni programi i drugi programi u kojima udruženja isključivo i neposredno ostvaruju javne potrebe. Nadalje, propisano je da vlada ove zemlje uređuje bliže kriterijume, uslove, obim, način, postupak dodjele, kao i način i postupak povrata dodijeljenih novčanih sredstava, ukoliko se utvrdi da udruženje dobijena sredstva ne koristi za realizovanje odobrenih programa. Takođe, propisano je i da se predmetne odredbe ovog zakona na identičan način primjenjuju i na novčana sredstva koja se udruženjima dodjeljuju iz budžeta pokrajine i jedinica lokalne samouprave. Isto tako, propisana je obaveza da udruženja koja su iz budžeta Republike Srbije, odnosno budžeta pokrajine ili jedinice lokalne samouprave dobila novčana sredstva za realizovanje programa od javnog interesa, najmanje jedanput godišnje javno objavljaju izvještaj o svom radu i o obimu i načinu sticanja i korišćenja budžetskih sredstava, uz dostavljanje istog i davaocu tih sredstava.

Takođe, propisano je da se imovina udruženja može koristiti jedino za ostvarivanje statutarnih ciljeva, te da se ne može dijeliti njegovim članovima, osnivačima, članovima organa udruženja, direktorima, zaposlenima ili sa njima povezanim licima. Isto kao i kod nas, i organizacije civilnog društva u Republici Srbiji dužne su voditi poslovne knjige i sačinjavati finansijske izvještaje u skladu sa propisima o računovodstvu i reviziji, a ujedno podliježu i postupku vršenje revizije njihovog finansijskog poslovanja.

Na kraju ovog dijela, potrebno je istaći da nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši ministarstvo nadležno za poslove uprave, a da inspekcijski nadzor vrše upravni inspektori.

2. Republika Crna Gora

U pogledu pitanja koja su u fokusu ove analize, potrebno je istaći da je u Republici Crnoj Gori na snazi Zakon o nevladinim organizacijama ("Službeni list Crne Gore", br. 39/2011 i 37/2017), a kojim su uređeni način osnivanja, upisa i brisanja iz registra, status, organi, finansiranje i druga pitanja od značaja za rad i djelovanje nevladinih organizacija.

Najvažniji dio ove analize komparativnih pravnih rješenja u regionu u pogledu organizacija civilnog društva, a s obzirom na fokus same analize, jeste pitanje finansiranja i sticanja, te upravljanja imovinom kod organizacija civilnog društva. U Republici Crnoj Gori ne postoji poseban pravni propis koji uređuje ovu materiju, ali je odredbama Zakona o nevladinim organizacijama u potpunosti riješeno ovo pitanje na vrlo smislen, jednostavan i efektan način. Tako

je ovim zakonom propisano da nevladina organizacija stiče imovinu od članarine, dobrovoljnih priloga, poklona, donacija, zaostavštine, kamata na uloge, dividendi, zakupnine, prihoda od privredne djelatnosti i na drugi način koji nije u suprotnosti sa zakonom. Prema ovom zakonu, nevladina organizacija može neposredno obavljati privrednu djelatnost utvrđenu statutom ako se za obavljanje te djelatnosti upiše u registar privrednih subjekata, a ako ukoliko prihod od privredne djelatnosti u tekućoj godini prelazi iznos od 4.000 eura, nevladina organizacija ne može neposredno obavljati privrednu djelatnost do kraja tekuće godine. Dakle, na ovaj jednostavan način utvrđena su i određena ograničenja. Međutim i samo izuzetno, nevladina organizacija može nastaviti da obavlja privrednu djelatnost do kraja tekuće godine pod uslovom da prihod od te djelatnosti u tekućoj godini ne pređe 20% ukupnog godišnjeg prihoda u prethodnoj kalendarskoj godini. Takođe, prihod koji nevladina organizacija ostvari preko gore utvrđenih iznosa, mora se uplatiti u državni budžet. Nadalje, zakon je propisao da se dobit ostvarena obavljanjem privredne djelatnosti isključivo mora upotrijebiti na teritoriji Crne Gore za ostvarivanje ciljeva radi kojih je nevladina organizacija osnovana, a da nevladina organizacija obavlja privrednu djelatnost saglasno posebnim propisima kojima se uređuju uslovi za obavljanje te vrste djelatnosti. I ovdje je očigledno, kao i u Republici Srbiji, da organizacije civilnog društva ne moraju za obavljanje privrednih djelatnosti osnivati posebne privredne subjekte, dok je to kod nas obaveza. Što se tiče aspekta korišćenja imovine, a on je od izuzetne važnosti za ovu analizu, zakon je propisao da se imovina nevladine organizacije u Crnoj Gori, uključujući i imovinu stečenu obavljanjem privredne djelatnosti, može koristiti jedino i isključivo za ostvarivanje ciljeva radi kojih je nevladina organizacija osnovana, pa se ne može raspodjeljivati između osnivača i članova organizacije, članova organa nevladine organizacije i zaposlenih, kao i srodnika tih lica u pravoj i pobočnoj liniji do drugog stepena, srodnika po tazbini do prvog stepena, bračnih ili vanbračnih supružnika, staratelja štićenika, usvojilaca, usvojenika, zakonskih zastupnika ili punomoćnika, mada se to ne odnosi na naknadu opravdanih troškova nastalih ostvarivanjem ciljeva nevladine organizacije, ugovorene obaveze, isplatu zarada, naknadu zarada i drugih primanja zaposlenika po osnovu rada, davanje prigodnih nagrada, kao i drugih naknada u skladu sa statutom i projektnim aktivnostima. Ovo jasno ograničenje, predstavlja sjajan primjer ograničavanja raspolaganja imovinom i sprečavanja sukoba interesa u njenom upravljanju. Jedan od najvažnijih izvora prihoda organizacija civilnog društva jesu sredstva iz budžeta države i jedinica lokalne samouprave. U tom pogledu, ovaj zakon je jasno propisao određena pravila postupanja, na način da je omogućio da organi vlasti mogu pružati podršku nevladim organizacijama obezbjeđivanjem finansijskih sredstava u budžetu, kao i uvođenjem poreskih i drugih povlastica nevladim organizacijama, u skladu sa odgovarajućim zakonima. Osim toga, omogućeno je i da država može nevladinoj organizaciji dati na korišćenje čak i državnu imovinu (prostor, tehničku opremu i sl.), ali naravno pod uslovima i u skladu sa propisom kojim se uređuju pitanja korišćenja, upravljanja i raspolaganja državnom imovinom.

Osim toga, država se ovim zakonom obavezala i da će obezbijediti sredstva za finansiranje projekata i programa **u oblastima od javnog interesa** koje realizuju nevladine organizacije, i to u iznosu od najmanje 0,3% tekućeg godišnjeg budžeta. Ove oblasti od javnog interesa su: socijalna i zdravstvena zaštita, smanjenje siromaštva, zaštita lica sa invaliditetom, društvena briga o djeci i mladima, pomoć starijim licima, zaštita i promovisanje ljudskih i manjinskih prava, vladavina prava, razvoj civilnog društva i volonterizma, evroatlantske i evropske integracije Republike Crne Gore, institucionalno i vaninstitucionalno obrazovanje, nauka, umjetnost, kultura, tehnička kultura, zaštita životne sredine, poljoprivreda i ruralni razvoj, održivi razvoj, zaštita potrošača,

rodna ravnopravnost, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, borba protiv bolesti zavisnosti, kao i druge oblasti od javnog interesa utvrđene posebnim zakonom. Takođe, zakonom je propisano i šta su to projekat i program koji se finansiraju iz budžetskih sredstava, pa je utvrđeno da je projekat skup aktivnosti u gore pobrojanim oblastima, a koji se realizuju u periodu koji nije duži od jedne godine, dok je program dugoročni plan razvoja organizacije i sprovodenja aktivnosti u gore pobrojanim oblastima od javnog interesa u periodu koji nije duži od tri godine. Pored ovih novčanih sredstava, država može da obezbjedi i posebna sredstva za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u oblasti zaštite lica sa invaliditetom, u iznosu od 0,1% tekućeg godišnjeg budžeta, zatim i sredstva za sufinansiranje projekata i programa nevladinih organizacija, podržanih iz fondova Evropske unije, u iznosu od najmanje 0,1% tekućeg godišnjeg budžeta, mada takve finansijske programe i projekte utvrđuje Vlada Crne Gore, na predlog organa državne uprave nadležnog za poslove finansija.

Kako se realiziraju ti programi i projekti? Zakon je detaljno, bez upućujućeg normiranja i spuštanja tih pitanja na nivo podzakonskog regulisanja, što je vrlo česta praksa kod nas, uredio sva ova pitanja, pa je utvrdio da organi državne vlasti nadležni za gore pobrojane oblasti od javnog interesa do 1. juna tekuće za narednu godinu, dostavljaju obrazložene prijedloge prioritetnih oblasti od javnog interesa i potrebnih sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u tim oblastima Ministarstvu javne uprave Crne Gore.“

Ovi prijedlozi sačinjavaju se na osnovu utvrđenih strateških i planskih dokumenata i nakon sprovedenih konsultacija sa zainteresovanim nevladnim organizacijama koje djeluju u odgovarajućoj oblasti od javnog interesa. Nakon analize takvih prijedloga, svi oni objedinjeni po prioritetnim oblastima od javnog interesa i sa istaknutim potrebnim novčanim sredstvima za njihovo finansiranje dostavljaju se vlasti ove zemlje, a koja do 31. jula tekuće za narednu godinu, utvrđuje konačne prioritetne oblasti od javnog interesa i visinu sredstava za finansiranje projekata i programa u tim oblastima. Nakon što se predmetni prijedlozi usvoje i potrebna finansijska sredstva obezbijede u budžetu, o njihovoj raspodjeli odlučuje posebna komisija koju obrazuje organ državne vlasti nadležan za tu društvenu oblast, a sve na osnovu javnog konkursa. Komisiju čine predsjednik i dva člana, od kojih su predsjednik i jedan član državni službenici u tom organu, a drugi je član predstavnika nevladinih organizacija koje djeluju u određenoj prioritetnoj oblasti od javnog interesa. Pravilo je da se izbor predstavnika nevladinih organizacija u navedenu komisiju za raspodjelu novčanih sredstava vrši u skladu sa aktom Vlade kojim se uređuje izbor predstavnika nevladinih organizacija u radne grupe i druga radna tijela koje obrazuju organi državne vlasti. Pravilo je i to da predstavnik nevladinih organizacija u komisiji ne može učestvovati u odlučivanju o prijavi na javni konkurs, a koju je podnijela nevladina organizacija koja ga je predložila za predstavnika nevladinih organizacija u komisiji.

Osim toga, zakon je propisao i detalje objavljivanja i provođenja javnog konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u oblasti od javnog interesa. Tako je propisano da se javni konkurs objavljuje na internet stranici organa državne vlasti nadležnog za tu društvenu oblast i na internet portalu vladine elektronske uprave, do 1. marta u godini za koju se vrši raspodjela sredstava. Obaveštenje o javnom konkursu obavezno se objavljuje i u jednom štampanom mediju, a ta objava obavezno sadrži osnovne informacije o javnom konkursu kao što su naziv organa državne vlasti koji je raspisao javni konkurs, oblast za koju je raspisan javni konkurs i adresa internet stranice na kojoj je objavljen tekst javnog konkursa. Nakon

završetka javnog konkursa odnosno po njegovom zatvaranju, komisija objavljuje listu nevladinih organizacija koje nisu dostavile urednu i potpunu prijavu, uz ukazivanje na utvrđene nedostatke koji se odnose na prijavu, odnosno potrebnu dokumentaciju.

Rraspodjela novčanih sredstava vrši se na osnovu sljedećih kriterija utvrđenih ovim zakonom, a to su:

- 1) doprinos prijavljenog projekta, odnosno programa ostvarivanju javnog interesa i realizaciji strateških ciljeva u određenoj oblasti;
- 2) kvalitet prijavljenog projekta, odnosno programa;
- 3) kapacitet nevladine organizacije da realizuje prijavljeni projekat, odnosno program;
- 4) transparentnost rada nevladine organizacije.

Bodovanje projekata, odnosno programa, u okviru gornjih kriterijevrši se prema mjerilima i na način koje propisuje Vlada svojim aktom. Osim toga, a kako bi ostvarili najveći stepen transparentnosti i objektivnosti u radu komisije, zakon predviđa i obavezu da bodovanje svakog predloženog projekta i programavrše dva nezavisna procjenjivača sa liste koju, na osnovu javnog poziva, utvrđuje nadležno ministarstvo, a kriterije za izbor ocjenjivača zakon je propisao vrlo detaljno. S tim u vezi, a nakon bodovanja koje utvrde nezavisni procjenjivači, komisija utvrđuje rang listu projekata, odnosno programa koji su bodovani. Na osnovu toga, komisija donosi konačnu odluku o raspodjeli novčanih sredstava koja mora biti obrazložena i koja sadrži podatke o projektima, odnosno programima koji će biti finansirani i iznosu novčanih sredstava za finansiranje svakog od tih projekata, odnosno programa pojedinačno, a koja se dostavlja učesnicima konkursa i objavljuje na internet stranici organa državne vlasti čija je komisija donijela odluku, kao i na vladinom portalu e-uprave. Protiv takve odluke može se podnijeti tužba Upravnom суду Crne Gore. Vrijedi istaći da ukupan iznos novčanih sredstava koja se na osnovu javnog konkursa mogu dodijeliti nevladinoj organizaciji za finansiranje projekta, odnosno programa, ne može prijeći 20% od ukupno opredijeljenih sredstava koja se raspodjeljuju na osnovu tog konkursa. Nakon pravosnažnosti odluke o dodjeli novčanih sredstava, komisija sa nevladinom organizacijom kojoj su dodijeljena sredstva za finansiranje projekta, odnosno programa zaključuje ugovor o načinu isplate i korišćenja sredstava, izvještavanju i nadzoru nad realizacijom projekta, odnosno programa za koji su dodijeljena sredstva, u roku od 30 dana od dana objavljivanja te odluke. Obaveze organizacije civilnog društva prema državi koja iz svojih budžetskih sredstava finansira projekte i programe, ne prestaje sa potpisivanjem predmetnog ugovora, nego zapravo tek započinju. Kroz svoje izvještaje koje dostavljaju komisiji, a koja ih analizira, ocjenjuje i usvaja, organizacije civilnog društva vrše pravdanje dobivenih novčanih sredstava. S tim u vezi, predmetne izvještaje pomenute komisije dostavljaju nadležnom ministarstvu, a oni obavezno moraju da sadrže podatke o projektima i programima za koje su dodijeljena sredstva za njihovo finansiranje i stepen uspješnosti njihove realizacije. Na osnovu svih prikupljenih izvještaja nadležno ministarstvo sačinjava objedinjeni izvještaj o finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija iz svoje nadležnosti i isti dostavlja Vladi do 30. septembra tekuće za prethodnu godinu, a objedinjeni izvještaj za sve resore za predhodnu godinu, Vlada Crne Gore dostavlja Skupštini Crne Gore, a koji mora da sadrži podatke o podržanim projektima, finansijske izvještaje, rezultate monitoringa i evaluaciju istih.

Na osnovu ovog kratkog pregleda normativnog okvira osnivanja, organizacije, funkcionisanja i načina finansiranja organizacija civilnog društva u ovoj zemlji može se lako zaključiti da je predmetna oblast vrlo detaljno i jasno propisana i da zadovoljava sve zahteve koje pred nas sve iz

regionala stavljuju međunarodne organizacije u pogledu integracija naših zemalja u međunarodne organizacije.

3. Republika Hrvatska

U Republici Hrvatskoj, kada je u pitanju oblast organizacija civilnog društva, na snazi je nekoliko propisa koji u cijelokupnosti svoje primjene doprinose postojanju činjenice da ova zemlja, koja je članica Evropske Unije, ispunjava sve kriterije i zahtjeve međunarodnih organizacija u pogledu funkcionisanja i finansiranja organizacija civilnog društva.

U prvom redu, to su Zakon o udrugama („Narodne novine Republike Hrvatske“, broj 74/2014), zatim na osnovu ovog zakona donesena Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge („Narodne novine Republike Hrvatske“, br. 26/2015) te Zakon o finansijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija („Narodne novine Republike Hrvatske“, br. 121/2014).

Zajedničkom primjenom ovih propisa i u njima postavljenom pravnom okviru funkcionišu organizacije civilnog društva u ovoj zemlji.

Odredbama Zakona o udrugama uređeno je pitanje osnivanja, pravnog položaja, djelovanja, registracije, finansiranja, imovine, odgovornosti, statusnih promjena, nadzora, prestanka postojanja udruga sa svojstvom pravne osobe te upis i prestanak djelovanja stranih udruga u Republici Hrvatskoj, pri čemu je propisano da se predmetni zakon ne primjenjuje na političke stranke, vjerske zajednice, sindikate i udruge poslodavaca. Kako je njime propisano, cilj ovog zakona je osigurati učinkovito djelovanje udruga sa svojstvom pravne osobe te stvoriti preduvjele za **djelotvorno finansiranje programa i projekata od interesa za opće dobro** koje provode udruge u Republici Hrvatskoj.

Kada je u pitanju finansiranje organizacija civilnog društva u ovoj zemlji, što je inače u fokusu ove analize, potrebno je reći da je ovaj zakon djelimično uredio to pitanje propisujući da imovinu udruge čine novčana sredstva koja je udruga stekla uplatom članarina, dobrovoljnim prilozima i darovima, novčana sredstva koja udruga stekne obavljanjem djelatnosti kojima se ostvaruju ciljevi, finansiranjem programa i projekata udruge iz državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te fondova i/ili inozemnih izvora, kao i druga novčana sredstva stečena u skladu sa zakonom, njezine nepokretne i pokretne stvari, kao i druga imovinska prava. Nadalje je propisano da udruga može raspolagati svojom imovinom samo za ostvarivanje ciljeva i obavljanje djelatnosti određenih statutom udruge, u skladu sa zakonom. Osim toga, propisano je zakonom da udruga obavlja privredne djelatnosti ako je to propisano statutom, a sukladno posebnim propisima kojima se uređuju uvjeti za obavljanje te vrste djelatnosti. To drugim riječima znači da privredne djelatnosti udruga može obavljati pored djelatnosti kojima se ostvaruju njezini ciljevi utvrđeni statutom, ali ih ne smije obavljati radi stjecanja dobiti za svoje članove ili treće osobe. Ako u obavljanju privredne djelatnosti udruga ostvari višak prihoda nad rashodima, on se mora u skladu sa statutom udruge koristiti isključivo za ostvarenje ciljeva utvrđenih statutom. Pored navedenih izvora prihoda, a slično pravnim rješenjima u Republici Crnoj Gori, i ovim zakonom u Republici Hrvatskoj uređeno je pitanje finansiranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge, a koji se mogu finansirati iz državnog ili budžeta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, fondova Evropske unije i drugih javnih izvora.

Omogućeno je takođe i da se posebnim propisima mogu utvrditi porezne olakšice i druge povlastice za udruge koje provode programe ili projekte od interesa za opće dobro, kao i za pravne i fizičke osobe koje finansijskim sredstvima podupiru djelovanje od interesa za opće dobro. Predmetni zakon je propisao i koji su to programi i projekti od javnog interesa, pa je utvrđio da su to oni „zaokruženi i tematski jasno određeni skupovi/skup aktivnosti koje su u skladu s vrednotama propisanima Ustavom Republike Hrvatske, te čije provođenje kroz dugoročni ili vremenski ograničeni rok djelovanja daje vidljivu dodanu društvenu vrijednost kojom se podiže kvaliteta života pojedinca i unaprjeđuje razvoj šire društvene zajednice“. Nadalje je propisano da se „aktivnostima od interesa za opće dobro smatraju osobito aktivnosti udrugova koje pridonose zaštiti i promicanju ljudskih prava, zaštiti i promicanju prava nacionalnih manjina, zaštiti i promicanju prava osoba s invaliditetom i djece s teškoćama u razvoju, starijih i nemoćnih, jednakosti i ravnopravnosti te mirovorstvu i borbi protiv nasilja i diskriminacije, promicanju vrijednosti Domovinskog rata, zaštiti, brizi i izobrazbi djece i mladih te njihovu aktivnom sudjelovanju u društvu, prevenciji i borbi protiv svih oblika ovisnosti, razvoju demokratske političke kulture, zaštiti i promicanju prava manjinskih društvenih skupina, promicanju i razvoju volonterskoga, socijalnim uslugama i humanitarnoj djelatnosti, poticanju i razvoju socijalnog poduzetništva, zaštiti prava potrošača, zaštiti okoliša i prirode i zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, održivom razvoju, razvoju lokalne zajednice, međunarodnoj razvojnoj suradnji, zaštiti zdravlja, razvoju i promicanju znanosti, obrazovanja, cjeloživotnog učenja, kulture i umjetnosti, tehničke i informatičke kulture, sporta, dobrovoljnog vatrogastva, traganja i spašavanja te drugim aktivnostima koje se po svojoj prirodi, odnosno po posebnim propisima o financiranju javnih potreba u određenom području mogu smatrati djelovanjem od interesa za opće dobro“. Izričito je ovim zakonom propisano da se finansiranje takvih programa i projekata vrši isključivo putem nadležnih organa vlasti i **to izričito na osnovu javnog poziva**, a čije će kriterije, mjerila i postupke finansiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge utvrditi vlada ove zemlje svojim propisom. Takođe je ovim zakonom utvrđena obaveza organizacija civilnog društva koje provode programe i projekte od interesa za opće dobro finansirane iz javnih izvora najmanje jedanput godišnje o svome radu, opsegu, načinu stjecanja i korištenja sredstava izvještava davatelja sredstava, a putem mrežne stranice ili na drugi odgovarajući način obavještava i širu javnost. Nadalje, propisano je da organizacije civilnog društva moraju voditi poslovne knjige i sastavljati finansijske izvještaje prema propisima kojima se uređuje način finansijskog poslovanja i vođenja računovodstva neprofitnih organizacija, te da za svoje obaveze udruga odgovara svojom cjelokupnom imovinom.

U pogledu detaljnijeg načina raspodjele sredstava dodijeljenih iz budžeta države ili jedinica lokalne samouprave potrebno je izvršiti uvid i u odredbe pomenute o kriterijima, mjerilima i postupcima finansiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge. Njenim odredbama utvrđuju se kriteriji, mjerila i postupci koje nadležna tijela vlasti, raspolažući sredstvima iz javnih izvora, primjenjuju prilikom finansiranja i ugovaranja programa i/ili projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge. Odredbe ove uredbe javna sredstva koja se dodjeljuju organizacijama civilnog društva određuju kao sva finansijska sredstva državnog budžeta, koja uključuju i namjenska sredstva od igara na sreću te sredstva budžeta županija, gradova i općina, kao i sredstva javnih fondova i prihoda javnih trgovačkih društava i drugih javnih institucija, fondova Evropske unije i inozemnih javnih izvora. Predmetna uredba se primjenjuje onda kada se udrugama odobravaju finansijska sredstva iz javnih izvora za:

- provedbu programa i projekata kojima se ispunjavaju ciljevi i prioriteti definirani strateškim i planskim dokumentima,
- provedbu nacionalnih, regionalnih i lokalnih programa javnih potreba utvrđenih posebnim zakonom,
- obavljanje određene javne ovlasti povjerene posebnim zakonom,
- pružanje socijalne usluge temeljem posebnog propisa,
- sufinansiranje obaveznog doprinosa korisnika finansiranja za provedbu programa i projekata ugovorenih iz fondova Evropske unije i inozemnih javnih izvora,
- podršku institucionalnom i organizacijskom razvoju udruge,
- programe ili projekte zapošljavanja,
- donacije i sponsorstva i
- druge oblike i namjene dodjele finansijskih sredstava iz javnih izvora.

Osnovni standardi koje primjenjuje davatelj finansijskih sredstava pri finansiranju programa i projekta odnose se na standarde planiranja i provedbe finansiranja, odnosno praćenja i vrednovanja finansiranja i izvještavanja, a to su prema odredbama ove uredbe sljedeći **standardi**:

1. prioritetna područja za finansiranje programa i projekata utvrđuju se za budžetsku godinu na temelju procjene potreba u određenom području i mjera za ostvarivanje ciljeva iz strateških dokumenata za čiju provedbu je odgovoran davatelj finansijskih sredstava,
2. finansiranje se provodi putem javnog konkursa ili javnog poziva za finansiranje programa i projekata udruga,
3. godišnji plan raspisivanja javnih konkursa objavljuje se na mrežnim stranicama davatelja finansijskih sredstava te se evidentira u objedinjenom godišnjem planu javnih konkursa dostupnom na mrežnim stranicama Ureda za udruge,
4. javni konkurs propisuje uslove za prijavu, mjerila za ocjenjivanje prijava, postupak odobravanja finansijskih sredstava i postupak za podnošenje prigovora,
5. javni konkurs otvoren je za prijavu programa ili projekta najmanje 30 dana od dana javnog objavljivanja,
6. uslovima javnog konkursa planira se okvirni broj programa, odnosno projekata koji će se finansirati te najniži i najviši iznos koji se može odobriti za finansiranje pojedinog programa, odnosno projekta,
7. javnim konkursom unaprijed su utvrđeni postupci za sprječavanje sukoba interesa osoba uključenih u postupak dodjele finansijskih sredstava.

Osim toga, osnovni standardi **provedbe finansiranja** su:

1. javni konkurs provodi davatelj finansijskih sredstava,
2. dokumentaciju za provedbu javnog konkursa propisuje davatelj finansijskih sredstva,
3. prije isteka roka za prijavu, davatelj finansijskih sredstava potencijalnim prijaviteljima pruža podršku u vidu javne objave odgovora na pitanja i/ili pripremnih radionica za izradu projektnih prijava,
4. u skladu sa uslovima javnog konkursa, prijave s popratnom dokumentacijom dostavljaju se elektronski i/ili u jednom ili više primjeraka u papirnom obliku na adresu davatelja finansijskih sredstava i u roku propisanom uslovima javnog konkursa,
5. rezultati javnog konkursa javno se objavljuju,

6. svakom sudioniku konkursa davatelj finansijskih sredstava dostavlja pisano obavijest o razlozima neispunjavanja propisanih uvjeta konkursa, kao i o odobrenim finansijskim sredstvima, odnosno ocjeni i razlozima neodobravanja finansijskih sredstava,
7. omogućice se prijaviteljima podnošenje prigovora na odluku o neispunjavanju propisanih uvjeta konkursa, odnosno na odluku o dodjeli finansijskih sredstava,
8. s prijaviteljem programa ili projekta, kojem su odobrena finansijska sredstva davatelj finansijskih sredstava sklapa ugovor o finansiranju iz javnih izvora, odnosno ugovor o odobravanju nefinansijske podrške u pravima, pokretninama i nekretninama,

Osnovni standardi **praćenja i vrednovanja finansiranja i izvještavanja**, prema ovoj uredbi, su:

1. davatelj finansijskih sredstava prati provedbu aktivnosti odobrenih programa i projekata, kao i namjensko trošenje finansijskih sredstava, te vrednuje učinke konkursa na temelju praćenja provedbe programa ili projekata,
2. davatelj finansijskih sredstava podnosi godišnji izvještaj o dodijeljenim finansijskim sredstvima iz javnih izvora, provedenim postupcima i učincima finansiranih programa i projekata.

U daljem tekstu predmetne uredbe propisan je detaljan način i postupak provedbe konkursne procedure dodjele finansijskih sredstava organizacijama civilnog društva. Osim toga, odredbama gore pomenutog Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija utvrđena je odgovornost organizacija civilnog društva u pogledu ukupnog finansijskog poslovanja i elemenata računovodstvenog sistema neprofitnih organizacija, i to načela sistema finansijskog poslovanja, izrada i izvršavanje finansijskih planova, izvještavanje o potrošnji budžetskih sredstava, računovodstvena načela i poslovi, poslovne knjige i knjigovodstvene isprave, popis imovine i obaveza, načela iskazivanja imovine, obaveza i vlastitih izvora te priznavanja prihoda, rashoda, primitaka i izdataka, finansijsko izvještavanje, revizija godišnjih finansijskih izvještaja, javna objava godišnjih finansijskih izvještaja, nadzor nad finansijskim poslovanjem i računovodstvom i druga područja koja se odnose na finansijsko poslovanje i računovodstvo neprofitnih organizacija. Na ovaj način uspostavljen je jasan, povezan i jednostavan pravni okvir za funkcionisanje i finansiranje organizacija civilnog društva u Republici Hrvatskoj, koji sasvim korespondira sa zahtjevima međunarodnih organizacija u smislu sprečavanja zloupotrebe ovih organizacija, a što je i osnovni cilj ove analize. To je istovremeno, i odličan pokazatelj kako i na koji način transparentno, pod istim uslovima i na bazi postizanja opće društvene koristi, treba urediti jednu društvenu oblast u Bosni i Hercegovini.

ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA NA NIVOU FEDERACIJE BiH, KANTONALNOM NIVOU I JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE

1. FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE

U konkretnom slučaju, kako je to naprijed i navedeno, na federalnom nivou na snazi je Zakon o udruženjima i fondacijama FBiH (“Službene novine Federacije BiH”, broj 45/02) koji svojim odredbama, definiše šta to čini imovinu udruženja i fondacija, dok detaljnija pitanja u vezi sa

načinom finansiranja, odnosno raspodjele finansijskih sredstava, posebno budžetskih sredstava, nije definisan ovim zakonom niti odredbama drugih zakonskih ili podzakonskih akata.

Raspodjela finansijskih sredstava vrši se na način da federalna ministarstva, koja svojim budžetima planiraju sredstva za ove namjene, nakon donošenja odgovarajućih programa za njihov utrošak, putem javnog poziva za OCD-e, objavljuju uslove za dodjelu ovih sredstava. Osnov za izradu i objavu javnih poziva je odluka federalnog resornog ministra koji istu odluku donosi skladu sa Zakonom o organizaciji organa uprave. Sa druge strane, raspodjela finansijskih sredstava u opština se provodi u skladu sa Statutom i odlukama načelnika opštine.

Zakonom o slobodi pristupa informacijama BiH, a za entitetske dodjele sredstava u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama RS i Zakonom o slobodi pristupa informacijama FBiH, propisano je da su svи javni subjekti obavezni (svi organi uprave, javna preduzeća i svи 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. Važan zakon, i sa jedinstvenom primjenom na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine, je Zakon o javnim nabavkama BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 3/05 i 86/06). Članom 3. ovog zakona obavezani su organi uprave na svim nivoima, javni subjekti, 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 provode prema procedurama vezano za vrijednosne razrede. Norme o sukobu interesa utvrđene su ne samo zakonima¹, nego postoje i u privrednim subjektima gdje dio ili cjelinu u vlasništvu imaju institucije vlasti ili ti subjekti vrše usluge iz javnog sektora². 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, zabranjene aktivnosti, utvrđena je visina i vrsta dozvoljenih poklona, te postupak za poklone koji podliježu obavezi prijavljivanja.

Na entitetском nivou se najviše sredstava dodjeljuje djelimično putem javnih poziva, a djelimično putem drugih procedura.

Kvalitativna analiza pokazala je da se sredstva podrške za OCD-e dodjeljuju ili putem javnih poziva ili na neki drugi način. Javni pozivi i kriteriji koji se u njima navode ponovo zavise od institucije i u nekim slučajevima oni su 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

¹ 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)

² Zakon o javnim preduzećima u FBiH (Sl.novine FBiH 8/05,81/08,22/09,109/12)

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 unapređivanja budućih projektnih prijedloga i aplikacija.

Kako ne postoji jedinstveni zakonski akt koji uređuje ovu materiju, u nastavku će se detaljno analizirati akti federalnih ministarstava i ukazati na značajne nedostatke postojeće regulative.

- **PRIMJER 1**

FEDERALNO MINISTARSTVO FINANSIJA

Na osnovu člana 4. Pravilnika o provođenju finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, broj 16/17) Federalno ministarstvo finansija donijelo je **SMJERNICE O MINIMALNIM STANDARDIMA DODJELE BUDŽETSKIH SREDSTAVA PUTEM TRANSFERA I SUBVENCIJA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE** („Službene novine FBiH“, broj 15/18) (u daljem tekstu: **Smjernice**) kojim se utvrđuju minimalni standardi dodjele budžetskih sredstava iz Budžeta Federacije, koje budžetski korisnici³ dodjeljuju putem transfera i subvencija za finansiranje zakonski utvrđenih prava, programa i/ili projekata drugih nivoa vlasti, neprofitnih organizacija i pojedinaca.

Minimalni standardi uključuju opće i posebne uslove finansiranja i postupke koje korisnici javnih sredstava (u daljem tekstu: davaoci budžetskih sredstava) trebaju primjenjivati prilikom dodjele sredstava iz budžeta putem transfera i subvencija. Postupci obuhvataju aktivnosti davaoca budžetskih sredstava u planiranju budžetskih sredstava, odabiru, ugovaranju, praćenju provođenja i evaluaciji rezultata utroška sredstava dodijeljenih putem transfera i/ili subvencija, javnom objavlјivanju i izvještavanju.

Uslove i postupke iz ovih Smjernica u skladu sa svojim specifičnostima mogu (mogu - ne moraju, zbog čega nedostaje kongentna obaveza) primjenjivati i sve federalne institucije, kantoni i jedinice lokalne samouprave i druga pravna lica kada iz javnih sredstava dodjeljuju sredstva putem transfera i subvencija za finansiranje programa i/ili projekata drugih nivoa vlasti, neprofitnih organizacija i pojedinaca, ako posebnim propisom nije drugačije uređeno.

Minimalni standardi koje trebaju slijediti davaoci budžetskih sredstava prilikom planiranja i dodjele sredstava putem transfera i subvencija su:

³Shodno Zakonu o budžetu FBiH budžetski korisnici su ministarstva i ostali organi uprave, te ostali koji su u budžet uvršteni kao budžetski korisnici, a fondacije i udruženja u smislu odredbi Zakona o udruženju u fondacijama BiH predstavljaju oblik nevladine organizacije koji se na određen način uz ispunjenje definisanih uslova mogu tretirati kao budžetski korisnici.

a) Prioriteti za finansiranje definiranih prava, programa i projekata utvrđuju se za budžetsku godinu u okviru izrade i usvajanja budžeta, potvrđuju usvojenim programima utroška, a na osnovu procjene potreba u određenoj oblasti u srednjoročnom periodu i mjera za ostvarivanje ciljeva iz strateških dokumenata te obaveza prema zakonski utvrđenim pravima koje spadaju u nadležnosti davaoca budžetskih sredstava.

b) Ciljevi koji se utvrđuju programima utroška treba da su:

- specifični, odnosno konkretno doprinose ostvarenju šireg (općeg) cilja utvrđenog strategijama i/ili procijenjenim potrebama u određenoj oblasti,
- mjerljivi na način da je moguće sagledati očekivane rezultate u toku i nakon provođenja finansiranja sredstvima predviđenim u programu utroška,
- ostvarivi u vremenskom periodu od godinu dana za koju se priprema i usvaja program utroška.

Davaoci budžetskih sredstava u roku ne dužem od 30 dana od dana usvajanja programa utroška izrađuju godišnji plan raspisivanja javnih poziva za sredstva koje će se dodjeljivati putem javnog poziva. Godišnji plan javnih poziva objavljuje se na službenim internet stranicama davaoca budžetskih sredstava ili na drugi adekvatan način i minimalno sadrži slijedeće podatke:

- naziv davaoca budžetskih sredstava,
- naziv programa koji će biti predmet finansiranja,
- planirano vrijeme objave javnog poziva,
- ukupan iznos raspoloživih sredstava te
- vremenski period za koji se javni poziv raspisuje.

Smjernicama su određeni i minimalni standardni postupci dodjele budžetskih sredstava, i to na način da se provode javni pozivi ili da se isti ne objavljuju.

Propisani su i izuzeci od dodjele budžetskih sredstava putem javnog poziva, a odnose se na :

- a) primaocima - pojedincima (transferi pojedincima i/ili transferi drugim nivoima vlasti sa namjenom transfera pojedincima) za zakonima definirana prava,
- b) primaocima - drugim institucijama (transferi drugim nivoima vlasti) na osnovu zakonom utvrđenih prava pojedinaca,
- c) drugoj organizaciji javnog sektora, javnom preduzeću i/ili udruženju primaocu koji su na osnovu posebnog zakona navedeni kao provodioci određene aktivnosti ili proističu iz obaveza osnivača,
- d) primaocima – pojedincima i drugim institucijama – dodjela interventnih sredstava.

U slučajevima kada se budžetska sredstva dodjeljuju bez objavljivanja javnog poziva, davaoci budžetskih sredstava su obavezni poštovati minimalne standarde finansiranja vezane uz **planiranje budžetskih sredstava (osim vanrednih okolnosti), odabir, ugovaranje, praćenje provođenja i ocjenjivanje, javno objavljivanje i izvještavanje**.

Navedenim Smjernicama predviđeno je i osnivanje Komisije koju imenuje rukovodilac davaoca budžetskih sredstava donošenjem akta o imenovanju članova komisije.

Komisija za selekciju priprema zbirnu listu svih ocijenjenih prijava i daje prijedlog odluke o dodjeli budžetskih sredstava po prijavama zahtjeva od pojedinaca. Prijedlog odluke o dodjeli sredstava dostavlja se organizacionoj jedinici za finansije davaoca budžetskih sredstava na mišljenje vezano za finansijske elemente odluke. Nakon razmatranja dostavljenih prijedloga i mišljenja organizacione jedinice za finansije, rukovodilac davaoca budžetskih sredstava donosi odluku o dodjeli budžetskih sredstava.

Nadležna služba nakon razmatranja finansijskog zahtjeva iz tačke 53. predmetnih Smjernica izrađuje prijedlog odluke (sporazuma) o dodjeli sredstava drugoj organizaciji javnog sektora i prijedlog odluke za dodjelu po finansijskom zahtjevu iz tačke 54. ovih Smjernica. Također, kao i u tački 55., prijedlog odluke o dodjeli sredstava dostavlja se organizacionoj jedinici za finansije davaoca budžetskih sredstava na mišljenje vezano za finansijske odredbe odluke. Nakon razmatranja dostavljenih prijedloga i mišljenja organizacione jedinice za finansije, rukovodilac davaoca budžetskih sredstava donosi odluku o dodjeli budžetskih sredstava.

Nakon donošenja odluke o dodjeli sredstava za finansiranje programa ili projekta koji su dobili sredstva iz tačke 50. ovih Smjernica, davalac budžetskih sredstava obavezan je javno objaviti rezultate javnog poziva sa podacima o podnosiocima čiji su programi ili projekti odobreni u određenim finansijskim iznosima. Rezultati javnog poziva objavljaju se na isti način na koji je objavljen javni poziv.

Nakon donošenja odluke o dodjeli budžetskih sredstava za prijave zahtjeva pojedinaca iz tačke 55. ovih Smjernica, davalac budžetskih sredstava objavljuje odluku o dodjeli sa listom primalaca kojima su odobrena sredstva na odgovarajući način (putem oglasnih ploča institucije kod kojih su zaprimljene prijave i sl.).

U slučaju odobravanja budžetskih sredstava drugim organizacijama javnog sektora (transferi drugim nivoima vlasti sa namjenom transfera pojedincima) i odobravanja budžetskih sredstava po finansijskim zahtjevima prema odlukama iz tačke 56., davalac budžetskih sredstava osigurava da primalac adekvatno objavi odluku o dodjeli budžetskih sredstava.

Ukoliko posebnim propisima nije drugačije uređeno, davalac budžetskih sredstava obavezan je u roku od osam radnih dana od dana donošenja odluke o dodjeli iz tačke 50. (odлуka o dodjeli budžetskih sredstava za finansiranje programa i projekata) i tačke 55. (odluka za odobravanje budžetskih sredstava po prijavama zahtjeva od pojedinaca) obavijestiti podnosioce čije prijave nisu prihvaćene za finansiranje o razlozima odbijanja prijave uz navođenje ostvarenog broja bodova po pojedinim kategorijama ocjenjivanja i obrazloženja iz opisnog dijela ocjene prijave.

Smjernicama su definisani i Minimalni standardi praćenja i evaluacije finansiranja i izvještavanja na sljedeći način:

Davalac budžetskih sredstava provodi postupke praćenja i evaluacije finansiranih programa i projekata, kao i namjensko trošenje dodijeljenih budžetskih sredstava te ocjenjuje učinke istih.

Davalac budžetskih sredstava u saradnji sa primaocem/korisnikom sredstava prati i provodi evaluaciju provođenja finansiranih programa i projekata što podrazumijeva programsko i finansijsko praćenje i evaluaciju svih obaveza prema ugovoru o finansiranju i odobrenom programu i projektu.

Praćenje namjenskog trošenja budžetskih sredstava dodijeljenih pojedincima na osnovu zakonski utvrđenih prava davaoci budžetskih sredstava vršit će na način da će osigurati praćenje i provjeru promjena koje utječu na korištenje, obim ili prestanak prava pojedinaca (provjere matičnih evidencija, evidencija socijalnih statusa i sl.)

Poslove praćenja i evaluacije, davalac budžetskih sredstava može povjeriti nadležnoj službi ili za ove poslove može imenovati Komisiju čiji su članovi stručna lica iz reda uposlenika davaoca budžetskih sredstava. U nedostatku vlastitih kapaciteta davaoci mogu po potrebi uključiti vanjske stručnjake za pojedine programe ili programske oblasti. Imenovanje i rad članova Komisije za praćenje i evaluaciju se uređuje i vrši na način definiran tačkama od 30. do 38. ovih Smjernica. Prilikom imenovanja članova voditi računa da članovi Komisije za praćenje i ocjenjivanje ne mogu biti članovi koji su učestvovali u postupcima ocjenjivanja prijava.

Nivo i obim praćenja i evaluacije zasniva se na načelu proporcionalnosti i rizičnosti, na način da veća vrijednost ili složenost programa ili projekta zahtijeva veći obim praćenja, odnosno ocjenjivanja.

Oblici praćenja provođenja programa i projekata te namjenskog trošenja sredstava iz budžeta u okviru ugovorenog finansiranja minimalno obuhvataju:

- a) pregled svih izvještaja (opisnih i finansijskih) u odnosu na svaki potpisani ugovor na osnovu kojih su dodijeljena budžetska sredstva bez obzira na njihovu visinu i namjenu,
- b) obavezne terenske posjete korisniku finansiranja (najmanje jednom tokom provođenja) te provjeru provođenja za sve programe i projekte čiji je period provođenja najmanje godinu dana i čija vrijednost premašuje iznos od 6.000,00 KM,
- c) terenske posjete korisnicima koji na osnovu utvrđenih faktora rizičnosti spadaju u rizičnu kategoriju.

Evaluaciju učinaka/efekata dodijeljenih budžetskih sredstava provode davaoci budžetskih sredstava samostalno ili uz podršku kompetentnih vanjskih stručnjaka za pojedine programske oblasti.

Evaluacija učinaka/efekata, za razliku od praćenja provođenja, predstavlja postupak procjene srednjoročnih i dugoročnih efekata programa/projekta u odnosu na utvrđene prioritete koji su finansirani. Cilj je utvrditi da li su se dodijeljenim sredstvima (realizacijom programa i projekata) ostvarili postavljeni ciljevi, odnosno očekivani rezultati prema utvrđenim prioritetima, odnosno u kojem je stepenu pojedinačni program i projekat doprinio ostvarivanju ciljeva.

Evaluacija učinaka/efekata obuhvata sljedeće:

- a) analizu rezultata na nivou više projekata u okviru određene programske oblasti i finansiranog programa u cjelini,
- b) analizu finansijskih pokazatelja prema programskim oblastima, odnosno analiza odnosa planirana za dodjelu i utrošena sredstva,
- c) analizu učinkovitosti dodijeljenih budžetskih sredstava, odnosno analizu odnosa utrošenih sredstava i ostvarenih direktnih i indirektnih rezultata, odnosno efekata.

Davalac budžetskih sredstava za svaki pojedinačni program utroška izrađuje i javno objavljuje zbirni izvještaj.

Davalac budžetskih sredstava najmanje jedanput godišnje provodi i dokumentuje procjenu sistema internih kontrola za dodjelu budžetskih sredstava putem transfera i/ili subvencija u sklopu godišnje samoprocjene finansijskog upravljanja i kontrole.

Procjena sistema dodjele budžetskih sredstava trebala bi obuhvatati sve minimalne standarde definirane ovim Smjernicama: **planiranje budžetskih sredstava, ugovaranje, praćenje i evaluaciju rezultata utroška sredstava dodijeljenih putem transfera i/ili subvencija, javno objavljivanje i izvještavanje**.

Kod davalaca budžetskih sredstava koji imaju uspostavljenu jedinicu za internu reviziju, faktori rizika korišteni za potrebe strateškog i godišnjeg planiranja trebali bi uzeti u obzir rizike u okviru sistema dodjele sredstava putem transfera i/ili subvencija.

Navednim Smjernicama, uspostavljen je sistem dodjele finansijskih sredstava, način dodjele, organi kao i sistem kontrole poddjeljenih budžetskih sredstava, a ujedno, ovaj akt predstavlja, kako je to u uvodu ovog dijela navedeno, jedini normativni izvor za regulaciju ove materije na nivou FBiH, a koje je donijelo Federalno ministarstvo finansija u okviru svoje nadležnosti, na osnovu člana 4. Pravilnika o provođenju finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine. Navedenim članom je propisano da se metodološki okvir za primjenu FUK u javnom sektoru u FBiH temelji na Standardima interne kontrole u javnom sektoru u FBiH kojima je razradjeno pet međusobno povezanih komponenti zasnovanih na COSO modelu: kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacija te praćenje i procjena.

Shodno navedenom, Smjernice sadrže preporuku da u skladu sa svojim specifičnostima mogu je primjenjivati i sve federalne institucije, kantoni i jedinice lokalne samouprave i druge pravna lica kada iz javnih sredstava dodjeljuju sredstva putem transfera i subvencija za finansiranje programa i/ili projekata drugih nivoa vlasti, neprofitnih organizacija i pojedinaca. Međutim, kako bi ovaj dio oblasti bio formalno pravno zaokružen potrebno je donijeti akt koji u sebi sadrži imperativne norme, dakle koji su svi oni na koje se Uredba odnosi dužni primjenjivati istu prilikom dodjele budžetskih sredstava OCD. Dakle, potrebno je kongentnom normom uspostaviti sistem dodjele i kontrole nad dodijeljenim sredstvima kako bi se postigao efikasan i transparentan finansijski sistem OCD.

- **PRIMJER 2**

FEDERALNO MINISTARSTVO ZA PITANJA BORACA I INVALIDA ODBRAMBENO OSLOBODILAČKOG RATA

Federalno ministarstvo za pitanje boraca i invalida odrambeno oslobodilačkog rata nema pravilnik, uputstvo ili uredbu kada je u pitanju raspodjela finansijskih sredstava neprofitnim organizacijama. Navedeno Ministarstvo dodjelu finansijskih sredstava vrši isključivo na način da na prijedlog federalnog ministra za pitanja boraca i invalida odrambeno-oslobodilačkog rata Vlade FBiH donosi odluku o usvajanju Programa utroška sredstava sa kriterijima raspodjele sredstava tekućih transfer neprofitnim organizacijama - udruge proistakle iz posljednjeg odrambeno oslobodilačkog - domovinskog rata utvrđenih budžetom za svaku godinu posebno. Ovu odluku Vlada FBiH donosi na temelju člana 30. stav 1. i člana 37. Zakona o izvršavanju Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine za 2020. godinu ("Službene novine Federacije BiH", broj 99/19).

Shono navedenom, Ministarstvo je objavilo Javni poziv za podnošenje zahtjeva za ostvarivanje prava na dodjelu sredstava Budžeta FBiH za 2020. godinu iz oblasti boračko - invalidske zaštite – Tekući transferi neprofitnim organizacijama, a na osnovu Odluke Vlade FBiH o usvajanju Programa utroška sredstava sa kriterijima raspodjele sredstava tekućih transfer neprofitnim organizacijama- udruge proistakle iz posljednjeg odrambeno-oslobodilačkog domovinskog rata utvrđenim budžetom za 2020. godinu.

Javnim pozivom definisano je da pravo sudjelovanja na pozivu ostvaruju savezi, organizacije i udruženja i SABNOR-a koji su registrovani za obavljanje djelatnosti koje se odnose na branilačke populacije, a registrovani su na federalnom nivou ili na nivou BiH sa projektima usmjerenim na relaizaciju ciljeva programa.

Ciljevi programa su podrška u realizaciji projekta od značaja za rad saveza organizacija i udruženja, poboljšanje položaja članova udruženja, poboljšanje ambijenta za život i rad boračkih populacija, poboljšanje uslova efikasnijeg i uspiješnijeg doškolovanja, edukacije, liječenja, rješavanje stambenog pitanja, pomoć u radu udruženja te zaštite boračkih populacija po pitanju pravne i materijalne sigurnosti.

Određeni su opći kriteriji za odobrenje sredstava za sufinsiranje programa rada temeljnih organizacija, a to su:

- kvalitet i cilj programa
- finansijski plan
- visina učešća sopstvenih sredstava
- povećanje zaposlenosti
- broj članstva
- **originalnost projekta u smislu poboljšanja uslova života i rada boračkih populacija**
- **očekivani učinak od značaja za Federaciju BiH i BiH kao državu.**

Sve navedeno je propisano predmetnim Javnim pozivom, s tim što je osnov za objavu i realizaciju istog odluka Vlade FBiH o usvajanju Programa utroška sredstava sa kriterijima raspodjele sredstava tekućih transfer neprofitnim organizacijama-udruge proistakle iz posljednjeg

odbrambeno oslobođilačkog-domovinskog rata utvrđenih budžetom za svaku godinu posebno, što po svojoj prirodi i karakteru ne predstavlja imperativni propis obvezujućeg karaktera.

Napominjemo i da je Zakonom o izvršavanju budžeta FBiH propisano da budžetski korisnici obavezno predlažu Vladi programe utroška sredstava. Definisano je i da su bitni elementi programa: naziv programa, svrha programa, kriterij za raspodjelu sredstava, visina sredstava, izvori sredstava, kategorija korisnika sredstava te način i rokovi izvještavanja. Budžetski korisnici obavezno uključuju načela gender odgovornog budžeta u programe utroška i izvještaje o utrošenim sredstvima Budžeta iz čl. 26., 29., 31., 32., 33., 35. i 36. ovog Zakona. O utrošenim sredstvima budžetski korisnici izvještavaju Ministarstvo finansija periodično, a Ministarstvo finansija Vladu u skladu sa Zakonom o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine. Izvještaj o dodijeljenim sredstvima sa listom korisnika iz stava 1. ovog člana kojima su sredstva dodijeljena, budžetski korisnici dužni su objaviti na web stranici ministarstva.

Međutim, bez obzira na navedeno normirano stanje, a imajući u vidu odredbe Zakona o Vladi FBiH, da se Odlukom uređuju pojedina pitanja ili propisuju mјere Vlade, daje saglasnost ili potvrđuju akti drugih organa ili organizacija te odlučuje o drugim pitanjima o kojima se ne odlučuje uredbom, znači da ovaj akt koji Vlada donosi na prijedlog resornog Ministra ne predstavlja zakonski akt, pogotovo što su to odluke koje se donose na prijedlog svakog ministra, odnosno budžetskog korisnika.

Zbog navedenog, je potrebno što prije donijeti zakonski propis, sa propisanim principima postupanja, sa utvrđenim mehanizmom kontrole i nadzora te organima za postupanje.

R. br.	2018	2019	2020	Odobravanje sredstava	Način objavlјivanja
1	460,000	460,000	360,000	Program utroška koji donosi Vlada	Javni poziv
2	300,000	300,000	150,000	Program utroška koji donosi Vlada	Javni poziv
3	150,000	150,000	50,000	Program utroška koji donosi Vlada	Javni poziv
4	270,000	500,000	390,000	Program utroška koji donosi Vlada	Fondacije raspisiju javni poziv
5	0	180,000	80,000	Program utroška koji donosi Vlada	sredstva se kvartalno proslijeđuju Savezu
6	0	85,000	40,000	Program utroška koji donosi Vlada	sredstva se kvartalno proslijeđuju Savezu

7	0	130,000	60,000	Program utroška koji donosi Vlada	sredstva se kvartalno proslijeduju Savezu
8	675,000	675,000	200,000	Program utroška koji donosi Vlada	Sredstva se proslijeduju Fondaciji koja raspisuje javni poziv
9	650,000	1,000,000	1,000,000	Program utroška koji donosi Vlada	Javni poziv, pomoć pojedincima
10	2,000,000	2,100,000	2,700,000	Program utroška koji donosi Vlada	Javni poziv, pomoć pojedincima
11	9,000,000	Donešen zakon o demobiliziranim borcima	0	Program utroška koji donosi Vlada	Javni poziv, pomoć pojedincima
12	2,000,000	0	0	Program utroška koji donosi Vlada	Javni poziv
	15,505,000	5,580,000	5,030,000		

PREGLED TRANSFERA

PRIMJER 3

FEDERALNO MINISTARSTVO KULTURE I SPORTA

Federalno ministarstvo kulture i sporta nema podzakonski akt koji uređuje raspodjelu finansijskih sredstava neprofitnim organizacijama. Navedeno Ministarstvo dodjelu finansijskih sredstava vrši isključivo na osnovu Odluke o usvajanju programa utroška sredstava s kriterijima raspodjele sredstava tekućih transfera utvrđenih budžetom Federacije Bosne i Hercegovine Federalnom ministarstvu kulture i sporta za svaku godinu posebno.

Tako je u tekućoj 2020. godini, na temelju čl. 33. i 37. Zakona o izvršavanju Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine za 2020. godinu Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, na 225. sjednici, održanoj 10.06.2020. godine, donijela Odluku o usvajanju programa utroška sredstava s kriterijima raspodjele sredstava tekućih transfera utvrđenih Budžetom za 2020. godinu Federacije Bosne i Hercegovine.

Navedenom Odlukom, usvajaju se Program i kriteriji raspodjele sredstava tekućih transfera Federalnog ministarstva kulture i sporta utvrđenih u razdjelu 52. Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine za 2020. godinu. Raspodjela sredstava tekućih transfera utvrđenih ovom odlukom vršit će se sukladno općim i posebnim kriterijima. Opći kriteriji utvrđuju se za svaki transfer posebno, a posebni kriteriji utvrđuju se za pojedinačne programe unutar transfera.

Tako je za Transfer za obnovu kulturnog i graditeljskog nasljeđa utvrđeno:

Naziv programa:	Svrha programa:	Organizacija/primalac:	Iznos:
Izrada projekata i izvođenje radova za zaštitu javnih objekata kulture koji imaju status nacionalnog spomenika	Zaštita objekata kulturne baštine sa statusom nacionalnog spomenika	Pravni subjekti, organizacije, udruge i nosioci projekata očuvanja kulturno-historijskog nasljeđa, odabrani putem javnog poziva	528.000,00
Izrada projekata i izvođenje radova za zaštitu stambenih objekata koji imaju status nacionalnog spomenika	Zaštita stambenih objekata značajne kulturne baštine sa statusom nacionalnog spomenika	Izvođači radova izabrani od strane vlasnika objekta odabrani putem javnog poziva	40.000,00
Izrada projekata zaštite nekropola sa stećcima i izvođenje radova za zaštitu arheoloških nalazišta značajne kulturne baštine	Zaštita arheoloških područja - nekropola značajne kulturne baštine	Pravni subjekti, organizacije, udruge i drugi nosioci projekata očuvanja kulturnohistorijskog nasljeđa, odabrani putem javnog poziva	40.000,00
Projekti zaštite pokretnih kulturnih dobara koji imaju status nacionalnog spomenika i projekti očuvanja nematerijalne kulturne baštine	Zaštita spomeničke baštine i očuvanje nematerijalne kulturne baštine na teritoriju Federacije BiH	Pravni subjekti, organizacije, udruge i drugi nosioci projekata očuvanja nematerijalne kulturne baštine, odabrani putem javnog poziva	30.000,00
Nominiranje kulturne baštine u F BiH na liste svjetske baštine UNESCO-a i projekti zaštite i očuvanja kulturnih dobara	Međunarodna promocija kulturnog blaga F BiH i provedba programa zaštite	Udruženja, fondacije i druga pravna lica u kulturi i drugi nosioci projekata zaštite dobara kulturne baštine u Federaciji BiH	10.000,00

upisanih na liste UNESCO-a			
Potpripremi realizaciji prikupljanja i objavljivanja naučnih i stručnih radova o zaštiti i proučavanju kulturnog i graditeljskog naslijeda u Bosni i Hercegovini	Promocija kulturnog blaga FBiH i BiH kroz publikaciju "Naše starine"	Pravna lica registrirana za štamparsku i izdavačku	10.000,00
Interventna sredstva za provođenje žurnih mjera zaštite i završetka započetih ugovorenih radova	Projekti obnove i zaštite kulturne baštine	Svi korisnici u kategorijama 1-6 djelatnost	62.000,00
			UKUPNO 720.000,00

Normirani su opći kriteriji za raspodjelu sredstava tekućeg transfera, a to su:

1. Kvalitet kandidiranih projekata/programa i njihov doprinos podizanju općeg nivoa zaštite nepokretnih, pokretnih i nematerijalnih dobara;
2. Ravnomjerna regionalna i kantonalna zastupljenost uz poštivanje principa kvalitete programa;
3. Osigurano finansiranje iz drugih izvora.

Posebni kriteriji za raspodjelu programa "Izrada projekata i izvođenje radova za zaštitu javnih objekata kulture koji imaju status nacionalnog spomenika", "Izrada projekata i izvođenje radova za zaštitu stambenih objekata koji imaju status nacionalnog spomenika", "Izrada projekata zaštite nekropola sa stećcima i izvođenje radova za zaštitu starih gradova značajne kulturne baštine" i "Projekti zaštite pokretnih kulturnih dobara koji imaju status nacionalnog spomenika i projekti očuvanja nematerijalne kulturne baštine" u okviru tekućeg transfera su:

1. Nastavak realizacije aktivnosti na započetim programima i projektima;
2. Vrijednost kulturnog dobra (istorijska, umjetnička i estetska, simbolička, duhovna vrijednost, ambijentalna vrijednost, izvornost, jedinstvenost i reprezentativnost);

3. Prioriteti i neophodnosti radova u skladu sa stanjem objekta (preliminarna zaštita, konzervacija, restauracija, sanacija i revitalizacija);
4. Doprinos promociji i afirmaciji kulturne baštine Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine.

Posebni kriteriji za raspodjelu programa "Interventna sredstva za provođenje hitnih mjer zaštite i završetka započetih i ugovorenih radova" u okviru tekućeg transfera su: hitnost, nepredviđenost i specifičnost u provođenju mjer zaštite s ciljem očuvanja kulturne baštine.

Napominje se da ovo resorno Ministarstvo ima obrazac finansijskog izvještaja u kojem se konstatiuje kratak opis realiziranog projekta i provedenih aktivnosti, postignuti rezultati i ostvareni ciljevi, utjecaj projekta na korisnike projekta ili širu zajednicu, te se dostavljaju dokazi o realiziranju projekta (fotografije, propagandni materijal, štampani materijal, medijske istupe, video materijal, itd. , sa pregledom finansijskog izvještaja (pregledom ukupnih prihoda, ukupnih rashoda, specifikacijom računa u iznosu dodijeljenih sredstava od federalnog ministarstva kulture i sporta, a u skladu s aplikacijskim obrascem i odobrenom namjenom, sa dostavljenim računima (orginale ili kopije) u iznosu dodijeljenih sredstava od Federalnog ministarstva kulture i sporta na osnovu kojih su vršene isplate (fiskalne račune, uplatnice iz banke/pošte, izvode iz banke, za gotovinska plaćanja račune i naloge blagajni - osim za putne troškove.)

U prilogu tabelarni prikaz izvršenih transfera u FBiH sa iznosom učešća transfera koji su izvršeni prema organizacijama civilnog društva u odnosu na cijelokupni budžet:

**IZVRŠENJE TRANSFERA FEDERACIJE
BIH**

ek.kod	NAZIV TRANSFERA	2017.god.	Učešće transfera u izvrš. Budžeta FBIH %	2018.god.	Učešće transfera u izvrš. Budžeta FBIH %	2019.god.	Učešće transfera u izvrš. Budžeta FBIH %
614311	Tekući transferi neprofitnim organizacijama	9,765,137	0.70	6,950,521	0.45	6,294,775	0.42
614321	Tekući transfer za podršku fondaciji za stambeno zbrinjavanje RVI i boračku populaciju	675,000	0.05	675,000	0.04	675,000	0.05
614324	Tekući transfer udruženjima građana	1,408,637	0.10	1,529,673	0.10	1,530,178	0.10
614329	Ostali transferi neprofitnim organizacijama	1,539,465	0.11	1,677,147	0.11	1,949,115	0.13
	Izvršenje budžeta FBiH	1,403,793,127	0.95	1,558,389,641	0.70	1,497,927,283	0.70

U prilogu tabelarni prikaz izvršenih transfera prema organizacijama civilnog društva u FBiH sa indexom rasta odnosno pada u odnosu na cjelokupni budžet:

IZVRŠENJE TRANSFERA FEDERACIJE BIH

ek.kod	NAZIV TRANSFERA	2017.god.	2018.god.	index 2018/17	2019.god.	index 2019/18	index 2019/17
614311	Tekući transferi neprofitnim organizacijama	9,765,137	6,950,521	71.18	6,294,775	90.57	64.46
614321	Tekući transfer za podršku fondaciji za stambeno zbrinjavanje RVI i boračku populaciju	675,000	675,000	100.00	675,000	100.00	100.00
614324	Tekući transfer udruženjima građana	1,408,637	1,529,673	108.59	1,530,178	100.03	108.63
614329	Ostali transferi neprofitnim organizacijama	1,539,465	1,677,147	108.94	1,949,115	116.22	126.61
	Izvršenje budžeta FBiH	1,403,793,127	1,558,389,641	111.01	1,497,927,283	96.12	106.71

ZAKLJUČAK:

Iz svih analiziranih uzoraka proizilazi da na federalnom nivou ne postoji normativni akt koji bi za udruženja i fondacije, a i sve druge organe koje provode procedure dodjele budžetskih sredstava, uredio pitanja mehanizma provjere dodijeljenih sredstava kao i precizno uspostavljenih organa (komisije) koja vrši dodjelu budžetskih sredstava, sa jasno definisanim nadležnostima istog organa. Naime, sistem odgovornosti, monitoringa i evaluacije javnog finansiranja se najvećim dijelom bazira na dostavljanju izvještaja OCD-a nadležnim državnim institucijama.

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. Ovdje posebno napominjem da povreda imperativnog kongentnog propisa povlači za sobom krivično pravnu posljedicu na koji način bi se uspostavio i sigurnosni sistem u smislu svake povrede ovog akta.

KANTONALNI NIVO

- PRIMJER 1

KANTON SARAJEVO

Uredbom o kriterijima za finansiranje programa i projekata neprofitnih organizacija i udruženja regulisano je finansiranje/sufinaanje udruženja i neprofitnih organizacija iz Budžeta Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“ br. 33/11, 3/12, 37/13, 16/14 i 6/17) utvrđuju se opći i posebni kriteriji za finansiranje programa i projekata neprofitnih organizacija i udruženja koji se finansiraju/sufinansiraju iz budžeta Kantona Sarajevo (u dalnjem tekstu: budžet), zatim način podnošenja zahtjeva za dodjelu sredstava, način doznačavanja sredstava te nadzor nad utroškom sredstava od strane udruženja.

Ovim propisom i drugim pravilnicima reguliše se dodjela javnih sredstava iz Budžeta Kantona Sarajevo za realizaciju projekata i programa neprofitnih udruženja i fondacija.

Kanton Sarajevo u toku svake budžetske godine vrši finansiranje mnogobrojnih projekata udruženja i fondacija kojim se nastoji dodatno osnažiti nevladin sektor u cilju razvijanja partnerskog odnosa između ove dvije strane, a sve u cilju provođenja aktivnosti koje su od interesa prevashodno za građane Kantona Sarajevo. Ovom uredbom su davaoci budžetskih sredstava označeni kao nosioci budžetskih sredstava, a oni kojima se sredstva dodjeljuju i koji ih implementiraju uredbom označeni su kao korisnici prava.

Predmetnom uredbom se definiše da su korisnici prava udruženja i fondacije (nevladine i neprofitne organizacije) koji za sredstva iz budžeta apliciraju u svrhu finansiranja/sufinansiranja programa i projekata koji su od interesa za građane Kantona Sarajevo ili doprinose razvoju i afirmaciji Kantona i provode se na području Kantona te način podnošenja zahtjeva za dodjelu sredstava, način doznačavanja sredstava i nadzor nad utroškom sredstava od strane udruženja.

Sredstva se dodjeljuju na osnovu javnog poziva kojeg raspisuju nosioci budžetskih sredstava. Premijer Kantona, predsjedavajući skupštine Kantona Sarajevo i Ministar finansija mogu donositi odluke o dodjeli sredstava iz svih oblasti.

Nosioci budžetskih sredstava u Budžetu koji su planirali finansiranje/sufinansiranje udruženja i neprofitnih organizacija su sljedeći:

- a) Kabinet predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg Skupštine Kantona Sarajevo;
- b) Kabinet premijera Kantona Sarajevo;
- c) Ministarstvo prostornog uređenja i zaštite okoliša;
- d) Ministarstvo za obrazovanje, nauku i mlade;
- e) Ministarstvo kulture i sporta;
- f) Ministarstvo za rad, socijalnu politiku, raseljena lica i izbjeglice;
- g) Ministarstvo zdravstva;

- h) Ministarstvo za boračka pitanja;
- i) Ministarstvo saobraćaja;
- j) Ministarstvo finansija;
- k) Ministarstvo privrede;
- l) Ministarstvo unutrašnjih poslova;
- lj) Kantonalna uprava civilne zaštite.

Obzirom da su nosioci budžetskih sredstava ministri ili predsjedavajući ili premijer jasno se može zaključiti da su isti pripadnici određene političke partije ili osobe bliske politici te imaju značajan uticaj na odluku o dodjeli sredstava planiranih za projekte i programe neprofitnih organizacija i udruženja. Sama činjenica da nosioci budžetskih sredstava pojedinačnim aktima imenuju Komisiju za provođenje javnog poziva za dodjelu sredstava, a koji su ujedno iz reda zaposlenika, postoji opasnost od eventualne zloupotrebe, odnosno u ovome se ogleda veliki nedostatak propisa kojim se reguliše dodjela budžetskih sredstava. Komisija se imenuje na osnovu internih akata odnosno pravilnika koji sadrže uglavnom kriterije koji su već navedeni u uredbi. Komisija se sastoji od neparnog broja članova i to najmanje tri člana. Način bodovanja projekata je propisan pravilnikom o radu.

Opći kriteriji za raspodjelu sredstava su:

- a) registracija udruženja na bilo kojem nivou vlasti u Bosni i Hercegovini;
- b) realizacija projekata udruženja koji su od interesa za građane Kantona ili doprinose razvoju i afirmaciji Kantona i provode se na području Kantona;
- c) ekonomski ili društvena opravdanost projekta koje udruženje predlaže i sprovodi;
- d) program rada za tekuću godinu sa obrazloženjem;
- e) finansijski plan za tekuću godinu;
- f) izvještaj o urednom finansijskom poslovanju (bilans stanja, bilans uspjeha i narativni izvještaj za prethodnu godinu);
- g) finansijski izvještaj o utrošku sredstava za projekte odobrene u prethodnoj godini;
- h) organiziranost i broj članova udruženja;
- i) broj lica koja učestvuju u realizaciji projekata;
- j) specifičnost potreba članova udruženja, odnosno populacije koju zastupaju;
- k) rezultati i uspjesi na kantonalm, federalnom, državnom i međunarodnom nivou, odnosno broj korisnika obuhvaćenih projektom.

Primaoci finansijske podrške za realizaciju programa ili projekta koji nisu dostavili narativni i finansijski izvještaj o utrošku sredstava za odobreni program ili projekte za koji su imali u prethodnom periodu odobrena budžetska sredstva ne mogu biti prihvaćeni za finansiranje programa ili projekata za narednu godinu.

Međutim kada se pogleda dokumentacija koja se dostavlja prilikom prijave projekta, jasno je da svi skoro svi pobrojani kriteriji ne ulaze u dokumentaciju koja se traži.

Dokumentacija koja se treba dostaviti prilikom prijave projekata:

- a) Popunjeno obrazac za aplikaciju za finansiranje / sufinansiranje projekta, koji sadrži: naziv projekta, opis problema / potreba, kratak opis projekta, ciljevi, ciljne grupe, plan realizacije projekta, trajanje projekta, osoblje i budžet;
- b) Rješenje o registraciji;
- c) Uvjerenje iz registra udruženja izdato u vrijeme podnošenja zahtjeva, izuzev iz Registra udruženja koje vodi Ministarstvo pravde i uprave Kantona Sarajevo, koje nosilac budžetskih sredstava pribavlja po službenoj dužnosti;
- d) Uvjerenje o poreskoj registraciji - identifikacioni broj;
- e) Uvjerenje o izmirenim poreskim obavezama;
- f) Uvjerenje o izmirenim porezima i doprinosima za zaposlenike (ukoliko ima zaposlenika);
- g) Bilans stanja i bilans uspjeha ovjereni od strane nadležne poreske uprave za prethodnu godinu;
- h) Izvještaj o utrošku sredstava za projekte odobrene u prethodnoj godini.

Udruženje koje nema uposlenih i neizmirenih obaveza može dostaviti ovjerenu izjavu kod nadležnog organa da nema uposlenih i neizmirenih obaveza kojom to potvrđuje.

Posebni kriteriji za raspodjelu sredstava definisani po oblastima su:

a) Oblast zaštite okoliša

- 1) projekti i programi zaštite okoliša i očuvanja prirodnog bogatstva i održivog razvoja,
- 2) prilagođenost predloženog projekta potrebama invalidnih skupina,
- 3) prilagođenost predloženog projekta potrebama nacionalnih manjina.

b) Oblast obrazovanja i nauke

- 1) projekti unapređenja obrazovanja i profesionalnog razvoja svih sudionika odgojno - obrazovnog procesa kroz organizovanje edukacije iz oblasti tretiranih programom edukacije koji donosi Ministarstvo obrazovanja i nauke Kantona Sarajevo,
- 2) projekti uklanjanja različitih oblika diskriminacije i stvaranje uvjeta da svako dijete ima pristup kvalitetnom obrazovanju (uključujući djecu sa posebnim potrebama, invalidnu djecu i pripadnike nacionalnih manjina),
- 3) projekti za uspostavljanje međuregionalne i međunarodne saradnje u oblasti obrazovanja,
- 4) projekti vannastavnog angažiranja učenika i studenata s ciljem njihovog uključivanja u sportske aktivnosti i afirmaciju zdravog stila života,
- 5) projekti zaštite školske omladine sa invaliditetom radi njihovog lakšeg školovanja i zapošljavanja,
- 6) programi rada sa talentiranim učenicima i studentima,
- 7) aktivnost i uključivanje većeg broja lica školskog i studentskog uzrasta sa invaliditetom u rad udruženja,
- 8) rad na prevenciji nasilja među vršnjacima.

c) Oblast mladih

1. da je projekat usmjeren isključivo na zadovoljavanje društveno korisnih potreba mladih starosne dobi od 15 do 30 godina;
2. da projekat podržava strateške ciljeve Ministarstva za obrazovanje, nauku i mlade, u oblasti problematike mladih;
3. da se projekat realizira na području Kantona i da je usmjeren na zadovoljavanje potreba mladih sa područja Kantona te da doprinosi stvaranju pozitivnog imidža Kantona;
4. da projekat doprinosi razvijanju kreativnih sposobnosti mladih u segmentu obrazovne, naučne, umjetničke, sportske ili kulturne djelatnosti;
5. da projekat, kroz izradu određenih propagandnih pisanih i elektronskih materijala doprinosi popularizaciji obrazovanja, kao djelatnosti od posebnog značaja za Kanton, kroz plansko upoznavanje i informisanje mladih za upis u srednje škole i visokoškolske ustanove;
6. da projekat doprinosi upoznavanju mladih o štetnim posljedicama društveno neprihvatljivih oblika ponašanja i da rezultira konkretnim mjerama i aktivnostima koje omogućavaju sprječavanje pojave društveno neprihvatljivih oblika ponašanja;
7. da je projekat usmjeren na popularizaciju zdravih životnih stilova mladih;
8. da je projekat usmjeren na angažovanje i uključivanje u društvene procese mladih iz kategorije marginaliziranih grupa (npr. osobe s invaliditetom, nacionalne manjine, socijalno ugrožene grupe itd.);
9. da projekat ima za cilj zaštitu i promoviranje ljudskih prava, građanski aktivizam, ekologiju, zdrav način življenja, borbu protiv ovisnosti, seksualno reproduktivno zdravlje i slično i
10. da je podnositelj aplikacije za realizaciju projekta već osigurao dio potrebnih finansijskih sredstava iz vlastitih ili drugih izvora.

d) Oblast kulture i sporta kultura:

- 1) podsticanje stvaralaštva u oblasti kulture,
- 2) uključenje što većeg broja omladine u oblast kulturnoumjetničkog amaterizma,
- 3) doprinos ukupnom razvoju kulture,
- 4) afirmacija kulturnog naslijeda.

Dakle, iako posebni kriteriji obuhvataju širok spektar ciljeva i svrhe projekata, vrlo široko i općenito su postavljeni i nemjerljivi su. Dakle, isti su neodređeni i nisu precizni, što otvara prostor za manipulacije.

Sredstva se dodjeljuju na osnovu javnog poziva kojeg raspisuju nosioci budžetskih sredstava i objavljuje se na internet stranici Kantona i dnevnim novinama koje imaju distribuciju na nivou cijele Bosne i Hercegovine. Tekst javnog poziva treba da pruži sve informacije i podatke o istom.

Nedostatak dodjele sredstava u ovom slučaju jeste da je odluka koja se donosi prepuštena slobodnoj procjeni donosioca odluke bez jasno definisanih kriterija za donošenje odluke te je moguća zloupotreba, a posebno ako se uzme u obzir da rukovodeće osobe u ministrstvima i vredi bira politička stranka.

Uredbom je propisano da postoji obaveza podnošenja izvještaja o utrošku sredstava koji je nadležnosti nosioca budžetskih sredstava i budžetske inspekcije. Posebno treba istaći da, kako na kantonalmnom tako i na federalnom nivou, trenutno postoje samo dva inspektora koji nisu namijenjeni isključivo za praćenje realizacije utroška sredstva samo za neprofitne organizacije.

Dakle, osnovni nedostaci uredbi, pravilnika i ostalih pratećih dokumenata koji služe prilikom dodjele budžetskih sredstava na kantonalmnom nivou jesu da kriteriji nisu jasno i precizno postavljeni, da ne postoji povratna informaciju u smislu mjerljivosti rezultata projekata i njihova transparentnost te moguća zloupotreba, odnosno sukob interesa prilikom dodjele sredstava.

Također, bitno je naglasiti da niti jednim aktom nije propisano da neprofitna organizacija može/ne može aplicirati istovremeno za isti projekat na više nivoa kako unutar Kantona tako i na drugim nivoima vlasti. Dakle, postoji mogućnost da se za isti projekat dobiju sredstva kako unutar budžeta Kantona, tako i istovremeno i iz budžeta na federalnom i općinskom nivou.

Na osnovu navedenog očito je da veza izmedju strateških ciljeva nosioca budžetskih sredstava i finasiranih programa nije primarni kriterij dodjele sredstava, što je u kontradikciji sa namjerama Uredbe. Utvrđen je i nedostatak usklađenosti postojećih praksi sa obavezama i standardima koji su utvrđeni Uredbom o kriterijima za finansiranje programa i projekata neprofitnih organizacija koji se finansiraju iz budžetskih sredstava. Proizilazi i da se prepoznaju kao korisnici sredstava i privredna društva iako Uredba u članu 2. jasno utvrđuje da su korisnici udruženja ili fondacije.

Bitno je napomenuti da svaki rukovodilac ima pravo određenu „rezervu“ sredstava dodijeliti udruženjima i pojedincima po svojoj procjeni bez javnog poziva.

Naprijed opisano istraživanje provedeno je na temelju konsultacija sa Aminom Moćević, pomoćnicom Ministra finansija KS.

PRIMJER 2

TUZLANSKI KANTON

Ministarstvo finansija

U vezi predmetne oblasti, primarno napominjemo da na nivou Vlade Tuzlanskog kantona nije donesen jedinstven akt već je ista oblast dodijeljena resornim kantonalmnim ministarstvima pa, shodno tome, kao primjer uzet ćemo Ministarstvo finansija.

Naime, Ministarstvo finansija Tuzlanskog kantona je na osnovu člana 56. stav 2. i člana 68. stav 2. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 35/05) donijelo akt pod nazivom Uputstvo o postupku dodjele i korištenja sredstava tekuće rezerve budžeta Tuzlanskog kantona (u daljem tekstu: Uputstvo)

Navedenim Uputstvom je propisan postupak dodjele i korištenje finansijskih sredstava iz tekuće rezerve budžeta Tuzlanskog kantona, obrasci i način izvještavanja o utrošku tih sredstava te oblasti javnog interesa koji se mogu finansirati iz sredstava tekuće rezerve.

Pod oblasti od posebnog javnog interesa koje se mogu finansirati iz tekuće rezerve budžeta misli se na :

- Oblast kulture
- Oblast sporta
- Oblast nauke
- Oblast obrazovanja
- Ostaje oblasti koje Vlada cijeni u konkretnom slučaju.

Uputstvom je propisano da za dodjelu sredstava iz tekuće rezerve Vlade TK budžetski korisnici podnose Ministarstvu finansija – zahtjev za dodjelu sredstava iz tekuće rezerve Vlade TK uz prijedlog odluke o odobravanju sredstava iz tekuće rezerve.

Ministarstvo finansija putem Obrasca 2 analizira zahtjev budžetskog korisnika za sredstvima iz tekuće rezerve Vlade sa aspekta hitnosti, opravdanosti i mogućnosti dodjele zahtjevanog iznosa sredstava. U slučajevima kada je zahtjev opravдан, Ministarstvo finansija izrađuje prijedlog odluke o odobravanju sredstava iz tekuće rezerve Vlade i dostavlja ga na propisanom obrascu Vladi na razmatranje i odlučivanje.

U slučajevima kada je zahjev neopravdan u smislu finansijskih sredstava, Ministarstvo finansija pismenom obavijesti odbija zahtjev i o tome obaviještava budžetskog korisnika dostavljajući mu propisani Obrazac.

Predmetnim Uputstvom je definirano da Ministarstvo finansija kvartalno podnosi izvještaj Vladi o korištenju sredstava tekuće rezerve budžeta TK na propisanom obrascu sa tekstualnim obrazloženjem, a Vlada polugodišnje izvještava Skupštinu TK o korištenju sredstava iz budžeta.

Propisano je i da su budžetski korisnici dužni i odgovorni osigurati zakonito i namjensko korištenje odobrenih sredstava iz tekuće rezerve Vlade od strane krajnjeg korisnika. O utrošku sredstava budžetski korisnik je dužan dostaviti pismeni izvještaj Ministarstvu finansija kao i obrazloženje za eventualno neutrošena sredstva.

U prilogu tabelarni prikaz izvršenih transfera u Kantonima sa iznosom učešća transfera koji su izvršeni prema organizacijama civilnog društva u odnosu na cjelokupni budžet:

IZVRŠENJE TRANSFERA KANTONA FEDERACIJE BIH

ek.kod	NAZIV TRANSFERA	2017.god.	Učešće transfera u izvrš. Budžeta Kantona %	2018.god.	Učešće transfera u izvrš. Budžeta Kantona %	2019.god.	Učešće transfera u izvrš. Budžeta Kantona %
614311	Tekući transferi neprofitnim organizacijama	127,579,026	6.46	130,654,267	6.27	70,686,262	3.08
614321	Tekući transfer za podršku fondaciji za stambeno zbrinjavanje RVI i boračku populaciju	231,424	0.01	325,605	0.02	212,831	0.01
614324	Tekući transfer udruženjima građana	5,494,334	0.28	6,508,130	0.31	6,943,480	0.30
614329	Ostali transferi neprofitnim organizacijama	1,937,496	0.10	4,256,698	0.20	4,692,807	0.20
	Izvršenje budžeta kantona	1,975,337,664	6.85	2,084,375,846	6.80	2,291,986,293	3.60

U prilogu tabelarni prikaz izvršenih transfera prema organizacijama civilnog društva u FBiH na kantonalmom nivou sa indexom rasta odnosno pada u odnosu na cjelokupni budžet:

IZVRŠENJE TRANSFERA KANTONA FEDERACIJE BIH

ek.kod	NAZIV TRANSFERA	2017.god.	2018.god.	index 2018/1 7	2019.god.	index 2019/1 8	index 2019/1 7
614311	Tekući transferi neprofitnim organizacijama	127,579,026	130,654,267	102.41	70,686,262	54.10	55.41
614321	Tekući transfer za podršku fondaciji za stambeno zbrinjavanje RVI i boračku populaciju	231,424	325,605	140.70	212,831	65.36	91.97
614324	Tekući transfer udruženjima građana	5,494,334	6,508,130	118.45	6,943,480	106.69	126.38
614329	Ostali transferi neprofitnim organizacijama	1,937,496	4,256,698	219.70	4,692,807	110.25	242.21

	Izvršenje budžeta kantona	1,975,337,66 4	2,084,375,84 6	105.52	2,291,986,29 3	109.96	116.03
--	--------------------------------------	-------------------	-------------------	--------	-------------------	--------	--------

ZAKLJUČAK:

Iz svih predočenih primjera proizilazi da je na kantonalm nivou temeljni nedostatak to što ne postoji jednoobrazan zakonski akt.

Nedostatak ovog sistema jeste i to što ne postoji mehanizam nadzora i kontrole u bilo kojem smislu. Smatramo da je razlog za navedeno to što se svaki projekat, odnosno program, tretira na isti način, bez obzira na visinu dodjeljenih sredstava, tako da obim predviđenih kontrolnih radnji spriječava nosioce budžetskih sredstava da provedu kontrolu na primjeran način. Smatram da bi iznos dodijeljenih sredstava morao biti primarna inicijacija za provođenje kontrole.

- JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE – OPĆINA

Ovdje primarno napominjemo da nije uspostavljen normativni okvir za regulaciju ove materije na nivou jedinice lokalne samouprave – općine, već se analogno primjenjuju naprijed navedeni propisi koji su regulirani na većem nivou od tretirane.

Za analizu načina finansiranja neprofitnih organizacija na nivou jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: JLS) posebno napominjemo da smo koristili rezultate ReLoAD projekta koji predstavlja regionalnu intervenciju koja se sprovodi u šest zemalja/teritorija Zapadnog Balkana: Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Kosovu*, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji od 2017. do 2020. godine. ReLOaD projekat finansira Evropska unija, a sprovodi Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP).

U BiH, ReLOaD sarađuje sa 21 partnerskom JLS, a na nivou FBiH to su: Jablanica, Maglaj, Stari Grad Sarajevo, Tešanj, Travnik, Tuzla, Centar Sarajevo, Gradačac, Kakanj, Vitezi, Vogošća.

Gradovi u FBiH Tuzla, te opštine Jablanica, Maglaj, Stari Grad Sarajevo i Tešanj učestvovali su u prethodnim fazama LOD projekta i time od ranije počele aktivnosti na uvođenju transparentnog finansiranja OCD i LOD metodologije.

Jačanje lokalne demokratije – LOD svoj pristup bazira na iskustvima prethodnih projekata koje je Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) provodio na polju lokalne samouprave (SUTRA program) 2 u Bosni i Hercegovini (BiH), odnosno na iskustvima u radu sa više od četrdeset jedinica lokalne samouprave, od kojih neke već koriste ovaj pristup. Takođe, ovaj model ima za cilj kombinaciju preporuka Evropske unije (EU) u upravljanju projektnim ciklusom (engl. Project Cycle Management – PCM), kao i smjernice EU o pristupu evaluaciji projektnih prijedloga, te osiguravanje instrumenata za efikasno trošenje javnih fondova. Jedan od osnovnih ciljeva ovog pristupa, nazvanog jednostavno **LOD metodologija**, jeste da se osigura kvalitet u procesima planiranja i provedbe projekata, te uniformnost u korištenju alata i dokumentacije za uspješnu provedbu i praćenje projekata i javne potrošnje fondova dodijeljenih OCD za pružanje usluga na lokalnom nivou i druge relevantne aktivnosti koje OCD provode u lokalnoj zajednici. Projekat **Jačanje lokalne demokratije – LOD** višefazni je projekat koji finansira Evropska unija iz sredstava Instrumenata za pretpri stupnu pomoći (IPA) u iznosu od 5 miliona eura, a implementira ga UNDP u Bosni i Hercegovini. Cilj projekta je da **doprinese demokratskoj stabilizaciji, pomirenju i daljem razvoju BiH** kroz podršku odabranim općinama u uspostavljanju boljih odnosa između lokalnih vlasti i civilnog društva, te stvaranju finansijskih mehanizama za unaprijeđeno pružanje usluga.

U konkretnom slučaju Prakse JLS posmatrane su u dvije prioritetne oblasti u kojima djeluje projekat ReLOaD:

- Transparentno finansiranje Organizacije civilnog društva (u daljem tekstu: OCD) iz budžeta JLS i
- Uključivanje građana i OCD u procese donošenja odluka na lokalnom nivou.

Transparentno finansiranje OCD zasnovano na konkurentskom projektnom pristupu povećava mogućnost da sredstva dobiju projekti kojima će se ostvariti korist za zajednicu. Dugo je u praksi postojao trend direktnе dodjele sredstava bez javnog poziva i na način da se grantovi dodjele svim OCD koje se prijave na javni poziv ili koje djeluju na području JLS, bez jasnih kriterijuma i dovoljno nadzora nad utroškom sredstava. I danas takav pristup postoji u nekim JLS prilikom dodjele sredstava sportskim organizacijama i boračkim udruženjima. Ključni nedostatak takve prakse je taj što ostavlja nejasnim efekte dodijeljene podrške, a sredstva se vrlo često koriste za tekuće administrativne troškove i ne ulazu kao podrška krajnjim korisnicima udruženja. Osim toga, kada se sredstva dodjeljuju svima, za mnoge su ti iznosi toliko mali da se njima ne može pokrenuti ozbiljniji projekat koji bi vodio ka rješavanju problema u zajednici.

Transparentnim i konkurenčnim pristupom sredstva se dodjeljuju najbolje rangiranim projektima u odnosu na unaprijed utvrđene kriterijume i prioritete koji su definisani gradskim, odnosno opštinskim razvojnim politikama. Sredstva se dodjeljuju za konkretnе aktivnosti putem kojih se obezbjeđuje mjerljiva korist za lokalnu zajednicu, a prijedlozi projekata koji nisu u skladu sa prioritetima i ne nude efektivnu metodologiju i mjerljive rezultate ne mogu dobiti prolaznu ocjenu. Na taj način otvara se mogućnost da se efektivnim projektima dodijeli više novca i tako ostvari korist za zajednicu. Uključivanjem građana i OCD u procese donošenja odluka lokalnom nivou omogućava se donošenje kvalitetnijih politika i odluka u skladu sa potrebama građana koje su prilagođene potrebama lokalne zajednice.

Aktivnim učešćem građana smanjuje se mogućnost da ove potrebe budu zanemarene, kao i rizik od nezadovoljstva određenom odlukom ili politikom, s obzirom na to da je građanima i OCD ponuđena mogućnost da pravovremeno utiču na nju. S druge strane, doprinosi se jačanju odgovornosti institucija i prevenciji ili uočavanju loših praksi. Ukoliko institucije uvažavaju sugestije građana i OCD date kroz procese učešća, jača se i osjećaj pripadnosti zajednici i društvena kohezija.

Najbolje prakse jedinica lokalne samouprave u okviru ReLOaD projekta

Cilj izbora najboljih praksi u dvije prioritetne oblasti je da se najbolje prakse prepoznaju, opišu i promovišu, te da se na taj način podstaknu i druge JLS da ove prakse primijene ili prilagode svojim potrebama i unaprijede transparentnost i efikasnost svog rada.

Posmatrani period u okviru procjene stanja u JLS u obje oblasti je bio 2019. godina, dok je u oblasti Uključivanje građana i OCD u procese donošenja odluka na lokalnom nivou u određenim aspektima posmatrano zatećeno stanje (poput npr. dostupnih dokumenata na internet stranici ili dostupnih aplikacija).

Treba napomenuti da je u ovoj oblasti fokus na raspoloživim mehanizmima za učešće građanai OCD u donošenju odluka, dok su podaci o stvarnom korištenju mehanizama predstavljenju manjoj mjeri, odnosno koliko je to bilo moguće na osnovu dostavljenih odgovora i uvida u internet stranice i aplikacije JLS. Analizama je obuhvaćena 21 partnerska JLS koja učestvuje u ReLOaD projektu.

Metodološki pristup za odabir najboljih praksi

Metodološki pristup za odabir najboljih praksi je prvenstveno uključivao izradu jasnih kriterijuma za svaku oblast, što je uključivalo i način bodovanja i navođenje preciznih izvora verifikacije. U skladu sa kriterijumima, izrađeni su anketni upitnici koji su poslani svim partnerskim JLS sa zahtjevom da za navedene tvrdnje u upitniku dostave i prateću dokumentaciju, odnosno dokaze o postojanju određene prakse (npr. akte i druge dokumente JLS ili linkom na određeni sadržaj na internet stranici). Određeni dio dokumentacije za obje oblasti već je bio dostupan ReLOaD projektu i savezima opština i gradova kroz druge aktivnosti projekta. Za obje oblasti formirana je komisija koja je izvršila pregled odgovora i dostavljene dokumentacije i formirala rang-liste u odnosu na identifikovane najbolje prakse. Samo oni odgovori uz koje su dostavljeni izvori verifikacija su se smatrali validnim i pristupilo se njihovom bodovanju.

Generalno, nastojalo se da predstavnici JLS, koordinatori za saradnju sa ReLOaD projektom, kao i gradonačelnici, odnosno načelnici budu upoznati sa procesom odabira, načinom rada i da im se pruži prilika da više puta dopunjavaju upitnik i dostavljaju izvore verifikacije, čime bi uticali na rangiranje svoje JLS u procesu odabira najboljih praksi.

Proces odabira najboljih praksi se može prikazati kroz sljedeće korake:

- Definisanje kriterijuma;
- Definisanje pitanja i bodovnog sistema;
- Izrada anketnog upitnika i slanje JLS na popunjavanje;
- Prijem i pregled anketnih upitnika i dostavljenih izvora verifikacije;
- Eventualno slanje zahtjeva za dodatne izvore verifikacije da bi tvrdnje iznesene u anketnim upitnicima mogle biti potvrđene i adekvatno bodovane;
- Bodovanje odgovora dostavljenih u anketnim upitnicima;
- Ponovno slanje popunjenih upitnika partnerskim JLS sa osvrtom komisije na svaki od odgovora da bi se rukovodstvo JLS upoznalo sa načinom bodovanja njihovog upitnika i pružila mogućnost da se posljednji put izvrše korekcije u odgovorima.

U okviru ocjenjivanja u oblasti Transparentno finansiranje OCD iz budžeta JLS, posmatrano je pet kriterijuma:

1. Izdvajanje sredstava za OCD – praćen je iznos i procenat godišnjeg budžeta JLS namijenjen za finansiranje OCD u 2019. godini, te u kojoj mjeri se ta sredstva dodjeljuju transparentno primjenom principa LOD metodologije;
2. Definisanje prioritetnih oblasti javnog poziva – da bi se utvrdilo da li su, prije raspisivanja javnog poziva, organizovane konsultacije ili javne rasprave s OCD radi definisanja prioriteta finansiranja;
3. Dostupnost javnog poziva – posmatrano je kako JLS organizuje, objavljuje i predstavlja javni poziv i upoznaje OCD sa detaljima i procedurama, te da li su u javnom pozivu jasno definisani osnovni elementi, poput trajanja projekta i iznosa koji se mogu odobriti;
4. Nadzor nad odobrenim projektima OCD – posmatrano je kako se vrši isplata sredstava (jednokratno ili u ratama), da li JLS ima razrađene obrasce za finansijsko i narativno

- izvještavanje koje OCD treba da koriste i na koji način se vrši monitoring odobrenih projekata i slično;
5. Specifičnost JLS – posmatrane su i nagrađene specifične mjere JLS, poput povećanja budžetskih sredstava namijenjenih OCD (minimalno 0,5%) u odnosu na prošlu godinu, povećanja udjela sredstava za boračke i sportske organizacije dodijeljenih u skladu sa LOD metodologijom (minimalno 0,5%) u odnosu na prošlu godinu, podnošenje izvještaja o aktivnostima i rezultatima projekta OCD odbornicima itd.

Kada je riječ o oblasti Uključivanje građana i OCD u procese donošenja odluka na lokalnom nivou, ocjenjivano je pet kriterijuma:

1. Javnost rada i informisanje o radu opštinskih organa – posmatrani su mediji za komunikacije koje koristi JLS, dostupnost važnih sadržaja na internet stranici, te mogućnost da građani lako dobiju informacije u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama;
2. Učešće građana i OCD u radu skupštine opštine i savjetodavnih tijela gradonačelnika, odnosno načelnika – praćeno je u kojoj mjeri radna tijela JLS (komisije, odbori) predviđaju učešće vanjskih članova, uključujući i predstavnike ranjivih grupa, te da li skupštine opština imaju uspostavljenu direktnu komunikaciju sa građanima;
3. Komunikacija sa OCD – fokus je bio na tome da li JLS ima ažurirane baze podataka o OCD, da li organizuje tematske sastanke i konsultacije sa OCD i prihvata njihove inicijative;
4. Postojanje procedura i praksi za učešće građana – posmatrane su procedure i mehanizmi, kao i realizacija i praktični efekti učešća građana u donošenju odluka, kroz javne rasprave, inicijative i druge vidove konsultacija;
5. Primjeri dobre prakse, saradnje i komunikacije sa građanima – omogućeno je da JLS kandiduju inovativne ili efektivne prakse za koje smatraju da ilustruju uspješnu saradnju i komunikaciju sa građanima.

Rezulati najboljih praksi

U oblasti Transparentno finansiranje OCD iz budžeta JLS, po dobrim praksama u FBiH izdvojile su se JLS: Centar Sarajevo, Stari Grad Sarajevo i Vogošća, koje imaju veća izdvajanja za OCD ili dodjeljuju značajniji dio sredstava putem javnog poziva, te efikasno sprovode LOD metodologiju. Neke od navedenih JLS dobro su ocijenjene i zahvaljujući dodjeli sredstava sportskim i boračkim organizacijama putem javnog poziva (Centar Sarajevo, Stari Grad Sarajevo i Vogošća).

U oblasti Uključivanje građana i OCD u procese donošenja odluka na lokalnom nivou izdvojile su se Tešanj i Centar Sarajevo, koje sa građanima komuniciraju putem raznovrsnih medija za komunikacije, a ističu se i po uključivanju OCD u radna tijela ili druge mehanizme odlučivanja i po broju prihvaćenih i sprovedenih inicijativa koje su pokrenuli građani.

Rezultati u oblasti Transparentno finansiranje organizacija civilnog društva iz budžeta jedinica lokalne samouprave

Podaci partnerskih JLS u oblasti Transparentno finansiranje OCD pokazuju da se izdvajanja iz budžeta za OCD kreću od 1,36% u Opštini Stari Grad Sarajevo do 5,17% ukupnog budžeta JLS u Opštini Maglaj. Nešto više od polovine gradova i opština koje su dostavile podatke bilježi povećanje izdvajanja za OCD u 2019. u odnosu na 2018. godinu, dok je u ostalim došlo do smanjenja. Vidljiv je trend širenja korištenja LOD metodologije, kao i postepeno prenošenje širenja ove metodologije na grantove koji se dodjeljuju sportskim organizacijama.

Dodjela sredstava projektnim pristupom i javnim pozivom rijeđe se primjenjuje kod grantova namijenjenih boračkim organizacijama.

Rezultati su pokazali da pet opština dodjeljuje više od 50% sredstava putem javnog poziva, odnosno projektnim pristupom (Tešanj, Maglaj, Centar Sarajevo, Vogošća).

Većina JLS ima razvijenu praksu nadzora nad sprovođenjem projekata finansiranih iz budžeta. Takođe, većina JLS ima standardne obrasce za narativno i finansijsko izvještavanje. Tri JLS (Centar Sarajevo, Stari Grad Sarajevo, Tešanj) zahtijeva i periodično i finalno izvještavanje o realizaciji projekata, čime osigurava kontinuirano praćenje i mogućnost ukazivanja na potrebu da se eventualno upravljanje projektom ili poslovanje OCD unaprijedi. Većina opština i gradova monitoring vrši kroz izvještaje ili posjete redovnim aktivnostima projekta. Pozitivna je praksa u dvije JLS (Centar Sarajevo, Stari Grad Sarajevo) koje organizuju namjenske najavljene monitoring posjete finansiranim organizacijama, na osnovu kojih pripremaju izvještaje.

Primjeri dobre prakse u oblasti Transparentno finansiranje organizacija civilnog društva iz budžeta jedinica lokalne samouprave

U nastavku su izdvojene informacije o praksama pet JLS koje su do bile najveći broj bodova u oblasti Transparentno finansiranje OCD iz budžeta JLS. Navedene JLS su ostvarile ovakve rezultate, uglavnom zahvaljujući:

- povećanju izdvajanja finansijskih sredstava za OCD,
- dodjelom velikog udjela sredstava za OCD putem projektnog pristupa,
- jasnim i preciznim uslovima javnog poziva,
- povećanju maksimalnog iznosa za pojedinačne projekte i dodjela sredstava znatno manjem broju projekata od ukupnog broja prijavljenih, odnosno najkvalitetnijim projektima,
- dužem trajanju realizacije projekata (do 12 mjeseci),
- postojanju konsultacija sa OCD o prioritetima javnog poziva,
- dobriim praksama podrške udruženjima i nadzora nad primjenom njihovih projekata.

Iako JLS ne pripremaju izvještaje o efektu projekata OCD, preuzetim mjerama povećava se vjerovatnoća da udruženja, zahvaljujući odobrenim sredstvima, mogu da realizuju projekte koji će donijeti značajnije promjene i koristi za njihove korisnike, odnosno za lokalnu zajednicu.

PRIMJER 1

- Opština Centar Sarajevo

Opština Centar Sarajevo kontinuirano napreduje na polju dodjele sredstava OCD, dosljedno primjenjujući LOD metodologiju, a u 2019. godini bilježi povećanje sredstava za OCD.

Sredstva se dodjeljuju na osnovu Odluke o načinu odabira projekata nevladinih organizacija po LOD metodologiji („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 10/18), te na osnovu Pravilnika o sufinaniranju projekata organizacija civilnog društva ugovorenih iz programa i fondova Evropske unije („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 25/18).

Opština je u 2019. godini značajno povećala procenat izdvajanja za OCD za više od 15% u odnosu na 2018. godinu, odnosno na 942.900 KM. Povećani su minimalni iznosi granta (sa 5.000 KM na 10.000 KM) i maksimalni iznosi (sa 15.000 KM na 20.000 KM). Maksimalno trajanje projekata je šest mjeseci.

Oko 65% sredstava koja se izdvajaju za OCD, opština dodjeljuje putem konkurenetskog javnog poziva, odnosno projektnim pristupom. Sredstva se dodjeljuju najbolje rangiranim projektima do iznosa predviđenog za finansiranje OCD. U 2019. godini odobreno je 26 projekata od ukupno 83 prijavljena projekta. Visok procenat sredstava koja dodjeljuje putem LOD metodologije pokazuje opredijeljenost opštine, njenog rukovodstva, kao i osoblja koje sprovodi javne pozive da se sredstva za OCD dodjeljuju transparentno i po unaprijed definisanim kriterijumima.

Kao što je već u tekstu navedeno, sve JLS iz Grupe 2 su u skladu sa preuzetim obavezama koje proizlaze iz učešća u ReLOaD projektu trebale da prvi put objave javni poziv primjenjujući LOD metodologiju u 2019. godini. Međutim, Opština Centar Sarajevo je prepoznala prednosti dodjele sredstava za OCD putem projektnog pristupa i javni poziv koji je objavila 2018. godine sprovela primjenjujući LOD metodologiju.

Opština Centar Sarajevo ima i praksu sufinansiranja projekata OCD koji su ugovoreni iz fondova EU, što značajno organizacijama može olakšati zatvaranje finansijske konstrukcije EU projekta koja obično zahtijeva sufinansiranje iz drugih izvora od pet ili više procenata od ukupnog iznosa.

Na osnovu Pravilnika o sufinansiranju projekata, Opština Centar Sarajevo može dodijeliti sredstva za sufinansiranje sprovođenja pojedinog projekta do iznosa od 40.000 KM, a najviše do 50% ukupnog iznosa obaveznog sufinansiranja nosioca projekta i/ili partnera u projektu.

Sredstva se dodjeljuju putem javnog poziva i u okviru prioritetnih tematskih oblasti koje utvrđuje opština.

OCD koje dobiju sredstva iz opštinskog budžeta na raspolaganju je priručnik za sprovođenje projekata po LOD metodologiji koja opisuje procese i pravila koja korisnici grantova treba da sljede u realizaciji, praćenju i izvještavanju, kao i pri osiguranju vidljivosti projekta.

Opština vrši nadzor nad realizacijom projekata putem narativnih i finansijskih izvještaja koji se dostavljaju na standardizovanim obrascima za izvještavanje. Povremeno, opštinski službenici posjećuju OCD korisnike granta, pri čemu se na terenu uvjeravaju u efikasnost i efektivnost sprovođenja projekta, te imaju priliku da ukažu na eventualne nedostatke i zatraže unapređivanje rada OCD.

PRIMJER 2

- Opština Stari Grad Sarajevo

Opština Stari Grad Sarajevo praktikuje dodjeljivanje grantova po LOD metodologiji i projektnim pristupom, odobravanjem manjeg broja projekata veće pojedinačne vrijednosti. U 2019. godini izdvajanja za OCD su smanjena za 1,75% (smanjena na 337.000 KM u 2019. godini, u odnosu na 343.000 KM u 2018. godini).

Opština projektnim pristupom i LOD metodologijom dodjeljuje sredstva udruženjima građana i sportskim organizacijama, dok se sredstva boračkim organizacijama LOD metodologija ne primjenjuje.

Jedna je od rijetkih JLS koja prije raspisivanja javnog poziva organizuje konsultacije sa OCD o prioritetima koji će se finansirati kroz javne pozive. OCD su pozvane da elektronskim putem dostave prijedloge oblasti i podoblasti koje smatraju prioritetnim za finansiranje. Oblasti treba da budu vezane za prioritete definisane opštinskom strategijom razvoja. Opština organizuje „otvorene dane“ radi informisanja OCD o pravilima i uslovima poziva. Maksimalan iznos finansiranja je 14.000 KM, dok je moguće trajanje projekta do osam mjeseci.

Opština Stari Grad Sarajevo ima izuzetno dobro razvijen monitoring sistem, koji je nakon učešća u LOD projektu usvojila i dalje redovno primjenjuje za sve projekte finansirane kroz javni poziv. Ovo podrazumijeva redovne monitoring posjete svaka dva mjeseca za sve OCD projekte, sačinjavanje izvještaja, isplatu sredstava u više tranši, gdje potrošnja prve tranše i uredan monitoring izvještaj podrazumijevaju uplatu sljedeće tranše i slično.

Primjeri najbolje prakse u oblasti Uključivanje građana i organizacija civilnog društva u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou

U nastavku su izdvojene odabранe informacije o praksama pet JLS koje su do bile najveći broj bodova u oblasti Uključivanje građana i OCD u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou.

Ovakvi rezultati ostvareni su uglavnom zahvaljujući:

- velikom broju medija za informisanje građana,
- velikom broju medija za komunikacije sa OCD i građanima u donošenju odluka,
- praksama analize i davanja povratne informacije građanima o datim sugestijama i pokrenutim inicijativama,
- dostupnosti informacija na zvaničnoj internet stranici JLS i postojanju elektronskih medija za komunikacije i mobilnih aplikacija,

- postojanju medija za komunikacije i mehanizama učešća OCD i građana u donošenju odluka skupština opština.

PRIMJER 1

- Opština Tešanj

Opština Tešanj izdaje štampani i elektronski bilten na tromjesečnoj osnovi, te za informisanje građana o planovima i tekućim aktivnostima opštinskih organa koristi i druge alate, kao što su nalozi na društvenim mrežama, internet stranice i aplikacije za pametne telefone, te komunikaciju s medijima.

Opština ima razvijene obrasce i vodič, kao i kontakt službenika za slobodan pristup informacijama, a na internet stranici opštine dostupan je izvještaj o postupanju u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama za 2019. godinu.

Prilikom odabira kandidata za učešće u opštinskim radnim tijelima vodi se računa o jednakoj zastupljenosti polova, učešću OCD i marginalizovanih grupa, a sastancima skupštine opštine mogu prisustvovati, uz prethodnu najavu, i predstavnici OCD, bez posebne akreditacije. Opština redovno dopunjava i ažurira bazu podataka OCD, organizuje info-dane povodom raspisivanja Javnog poziva za dodjelu projekata, te jedanput godišnje analizira rad OCD na području opštine. Pored toga, organizuju se i posebni tematski sastanci i radionice sa OCD, na kojima se obrađuju teme kao što su vodenje knjigovodstva, funkcionisanje udruženja ili obuke za pisanje i praćenje projekata, sa ciljem jačanja ljudskih resursa i olakšavanja rada udruženja. Opština Tešanj redovno prikuplja sugestije, pritužbe i pohvale građana i vrši anketiranje građana, te objavljuje izvještaje o sprovedenim anketama i mjerama preduzetim na osnovu rezultata anketa da bi se usluge unaprijedile.

IZVRŠENJE TRANSFERA OPĆINA FEDERACIJE BIH

NAZIV TRANSFERA	2017.god.	Učešće transfer a u izvrš. Budžeta Općine %	2018.god.	Učešće transfer a u izvrš. Budžeta Općine %	2019.god.	Učešće transfer a u izvrš. Budžeta Općine %
Tekući transferi neprofitnim organizacijama	43,980,963	7.86	49,607,571	6.89	51,622,767	6.92
Tekući transfer za podršku fondaciji za stambeno zbrinjavanje RVI i boračku populaciju	0	0.00	0	0.00	133,683	0.02
Tekući transfer udruženjima građana	8,274,772	1.48	9,217,986	1.28	9,294,885	1.25
Ostali transferi neprofitnim organizacijama	6,275,295	1.12	7,478,155	1.04	8,147,041	1.09

Izvršenje budžeta općina	559,543,026	10.46	720,154,220	9.21	746,390,593	9.27
---------------------------------	-------------	--------------	-------------	-------------	-------------	-------------

U prilogu tabelarni prikaz izvršenih transfera na općinskom nivou sa iznosom učešća transfera koji su izvršeni prema organizacijama civilnog društva u odnosu na cijelokupni budžet:

U prilogu tabelarni prikaz izvršenih transfera prema organizacijama civilnog društva u FBiH na općinskom nivou sa indexom rasta odnosno pada u odnosu na cijelokupni budžet:

ek.kod	NAZIV TRANSFERA	2017.god.	2018.god.	index 2018/17	2019.god.	index 2019/18	index 2019/17
614311	Tekući transferi neprofitnim organizacijama	43,980,963	49,607,571	112.79	51,622,767	104.06	117.38
614321	Tekući transfer za podršku fondaciji za stambeno zbrinjavanje RVI i boračku populaciju	0	0		133,683		
614324	Tekući transfer udruženjima građana	8,274,772	9,217,986	111.40	9,294,885	100.83	112.33
614329	Ostali transferi neprofitnim organizacijama	6,275,295	7,478,155	119.17	8,147,041	108.94	129.83
	Izvršenje budžeta općina	559,543,026	720,154,220	128.70	746,390,593	103.64	133.39

ZAKLJUČAK:

Sve ReLOaD partnerske JLS pokazale su opredijeljenost i učinile značajan napredak u oblasti Transparentno finansiranje OCD tokom trajanja programa. Većina opština još dodjeljuje najveći dio sredstava (oko 70% i više) bez primjene konkurentskog pristupa i LOD metodologije, ali je vidljiv pozitivan trend povećanja udjela koji se dodjeljuje na ovaj način. Šest JLS dodjeljuju više od 50% sredstava za OCD putem javnog poziva i konkurentskim pristupom. Analiza nije ulazila u to na koji način se dodjeljuju sredstva koja se dodjeljuju direktno, ali iz pojedinih odgovora moguće je vidjeti da se sredstva dodjeljuju na osnovu statusa od posebnog interesa ili drugog pravilnika o dodjeli sredstava.

Dodjela sredstava projektnim pristupom i javnim pozivom rijetko se primjenjuje kod grantova namijenjenih boračkim organizacijama. Čak i kada je to slučaj, iz odluka o dodjeli sredstava nije moguće vidjeti naziv projekta za koji se dodjeljuju sredstva već se navode nazivi organizacija ili namjena za redovan rad udruženja.

Tri JLS primjenjuje linearno dodjeljivanje sredstava, pri kojem svi projekti, odnosno organizacije koje su se prijavile na poziv dobijaju sredstva. Ova praksa utiče i na to da se najčešće vrši i korekcija (smanjivanje) traženog iznosa da bi se sredstva mogla rasporediti svima.

Iako se dodjeljuju putem javnog poziva i konkurentskega pristupa, u pet opština i gradova postoji i praksa dodjele relativno malih grantova. U kombinaciji sa dodjelom većih iznosa bez projektnog pristupa, ovo može imati značajan negativan efekat na rezultate projekata i korist koju bi trebalo da ostvare krajnji korisnici u lokalnoj zajednici.

Iako vrlo mali broj opština i gradova konsultuje OCD prilikom definisanja prioriteta za godišnje grantove, postoji praksa da se JLS u utvrđivanju prioriteta vode prioritetima integrisanih razvojnih strategija ili drugih sektorskih strategija i politika koje su donesene kroz konsultativne procese.

Može se zaključiti da sve JLS imaju razvijenu prasku praćenja finansijskog utroška sredstava koja dodjeljuju OCD. Neke opštine i gradovi samo kontrolisu finansijski aspekt realizacije projekta.

Zaključuje se da LOD metodologija utvrđuje pet koraka od kojih se sastoji metodologija, a objedinjuje 10 metodoloških jedinica, kako slijedi:

KORAK 1. Analiza postojećih problema i određivanje prioriteta

- 2.1. Određivanje prioriteta u lokalnoj zajednici i analiza strateških razvojnih dokumenata
- 2.2. Određivanje prioritetnih oblasti

KORAK 2. Priprema i objavljivanje javnog poziva

- 2.3. Izrada i priprema javnog poziva
- 2.4. Priprema dokumenata za podnošenje projektnih prijedloga

KORAK 3. Ocjena /evaluacija projektnih prijedloga OCD

- 2.5. Uspostava komisije/tijela za ocjenu projektnih prijedloga
- 2.6. Ocjenjivanje (pristiglih) projektnih prijedloga

KORAK 4. Dodjela sredstava i provedba projekata

- 2.7. Izvještavanje o provedbi projekata
- 2.8. Promocija projekata, projektnih rezultata i donatora

KORAK 5. Nadzor nad projektima i analiza rezultata javnog poziva

- 2.9. Praćenje i nadzor provedbe projekata
- 2.10. Analiza javnog poziva i priprema smjernica za novi poziv

Opcije i prijedlog rješenja tretiranog problema

- 1) *Navedite opcije koje ste razmatrali, a kojima se može riješiti definirani problem i ostvariti cilj. Kratko opišite rezultate analize svake od tih opcija.*

Odgovor:

U pogledu određivanja problema s kojim se susrećemo u praksi kada su u pitanju osnivanje i organizacija civilnog društva, sa posebnim fokusom na oblast normativnog okvira i praktičnog pristupa u finansiranju ovih organizacija u Federaciji Bosne i Hercegovine, potrebno je istaći da u ovom bosanskohercegovačkom entitetu ne postoji niti jedan integralni propis kojim bi se pitanje finansiranja ovih organizacija na jedinstven način uredio. Osim uopćenih odredaba iz Zakona o udruženjima i fondacijama koji generalno uređuje pitanje sticanja i raspolažanja imovine, te obaveze organizacija civilnog društva u tom pogledu, niti jednom drugom odredbom niti drugim zakonskim ili podzakonskim aktom ovo pitanje nije uređeno. To je prevashodni razlog što je stanje u ovoj oblasti ovakvo kakvo jeste i što je gore istaknut problem takvog sadržaja i značaja, i to na svim nivoima vlasti.

Prevashodno govoreći, uslijed nedostatka propisa u toj oblasti, finansiranje organizacija civilnog društva u Federaciji Bosne i Hercegovine je potpuno **netransparentno**, jer nikada nije moguće pretpostaviti ko, kada, u kojem finansijskom opsegu i u kojoj društvenoj oblasti će finansirati određene strukture. To nadalje dovodi i do izrazito **nejednakog tretmana** između organizacija civilnog društva, s obzirom da se neke od njih favoriziraju, a druge skoro nikada ne dobiju nikakva sredstva i poticaje za svoj rad, bez obzira o kojoj se društvenoj oblasti radilo. To na kraju dovodi i do **samovolje** u pogledu raspodjele finansijskih sredstava nositelja prava odlučivanja, što je krajnji rezultat gore istaknute činjenice nepostojanja jednog propisa kojim bi se ovo pitanje precizno i na jedinstven način riješilo.

U smislu prijedloga rješavanja predmetnog problema, a polazeći od iskustva dosadašnje primjene Zakona o udruženjima i fondacijama, te uvažavajući odredbe Ustava Federacije Bosne i Hercegovine u pogledu distribucije nadležnosti između federalnog nivoa vlasti i kantona kao federalnih jedinica, mišljenja smo da je potrebno pristupiti ovom problemu na jedan od 4 sljedeća načina:

- a.) Izraditi poseban zakon o finansiranju organizacija civilnog društva u Federaciji Bosne i Hercegovine, čijim bi normama potpuno riješili sva pitanja u ovom pogledu;
- b.) Izraditi izmjene i dopune postojećeg Zakona o udruženjima i fondacijama, na način dopune istog sa posebnim poglavljem kojim bi se uredila ova oblast;
- c.) Izraditi posebnu Uredbu o finansiranju organizacija civilnog društva u Federaciji Bosne i Hercegovine, čijim bi normama potpuno riješili sva pitanja u ovom pogledu;
- d.) Ne vršiti nikakve normativne zahvate u ovoj društvenoj oblasti;

a.) **Prva opcija** (koja je u ovoj analizi istaknuta kao najbolja) kojom bi se istaknuti problem riješio jeste opcija izrade posebnog zakona o finansiranju organizacija civilnog društva u Federaciji Bosne i Hercegovine. Uvažavajući gore postavljene okvire naše analize koji se tiču praktičnih iskustava primjene važećeg Zakona o udruženjima i fondacijama te distribucije nadležnosti između federalnog nivoa vlasti i kantona kao federalnih jedinica utvrđenih Ustavom, smatramo da bi ovakav normativni zadatak imao sljedeće karakteristike i sadržaj:

Prevashodno, ovakvo pravno rješenje ima svoje izričito utemeljenje u odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine koji u svojim odredbama iz poglavlja III član 1., utvrđujući grupu **isključivih nadležnosti** Federacije Bosne i Hercegovine, između ostalog, navodi i pravo **donošenja propisa o finansijama i finansijskim institucijama Federacije i fiskalna politika Federacije**. S obzirom da ustavni tekstovi, u pravilu, nikada ne obiluju detaljima nego normama šireg opsega i značaja, smatramo da je ova ustavna odredba vrlo jasna i da upravo ona daje ovlaštenje Federaciji Bosne i Hercegovine da donese zakon kojim bi se pitanje finansijskih tokova organizacija civilnog društva uredilo na jedinstven način za cijeli teritorij entiteta.

Opseg važenja i primjene tog zakona mora da bude na cijeloj teritoriji entiteta odnosno da su ga dužni primjenjivati svi nivoi vlasti, od federalnog preko kantonalnog do nivoa jedinica lokalne samouprave.

Na takav način izbjegla bi se nejednakost u odgovornosti i postupanju organa vlasti, ali bi se utvrdila i praktično zagarantovala jednakost svih organizacija civilnog društva u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Sadržaj njegovih normi morao bi da sadržava:

- a) *Cilj zakona*
- b) *Načela zakona, od kojih su transparentnost, jednakost u postupanju, javno oglašavanje kao isključivi način pozivanja javnosti i raspodjele novčanih sredstava, te ciljno promovisanje i unapređenje određenog skupa društvenih vrijednosti podignuti na najviši nivo zaštite*
- c) *Opseg primjene*
- d) *Taksativno utvrđene društvene oblasti od javnog interesa*
- e) *Obavezne nosioce njegove primjene*
- f) *Kriterije raspodjele novčanih sredstava*
- g) *Kvalitet i doprinos prijavljenog projekta, odnosno programa ostvarivanju javnog interesa i realizaciji strateških ciljeva u određenoj oblasti moraju biti polazni osnov svakom odabiru*
- h) *Postupak javnog pozivanja i provođenje postupka razmatranja i izbora prijavljenih organizacija civilnog društva mora biti razrađen u potpunosti, do najsjitnijeg detalja,*
- i) *Praćenje potrošnje dodijeljenih sredstava izričita obaveza nositelja koji dodjeljuje novčana sredstva*
- j) *Obaveza izyještavanja korisnika novčanih sredstava izričito propisana, i to u više faza*
- k) *Konačno izyještavanje organa izvršne i zakonodavne vlasti mora biti izričito propisano*
- l) *Utvrđivanje jasnih i nedvosmislenih sankcija za kršenje propisa, kako od nositelja koji dodjeljuje novčana sredstva tako i od korisnika novčanih sredstava*

Smatramo da bi ovakav način bio najbolji mogući put prevazilaženja trenutnog stanja, s obzirom da postoji ustavno ovlaštenje Federacije Bosne i Hercegovine da doneše ovakav zakon, a na jednom mjestu bi sva pitanja bila uređena, tako da ne bi bilo potrebe vršiti uvid i u druge propise. Istovremeno, ovo pitanje nema posebne veze sa odredbama Zakona o udruženjima i fondacijama, kojim se uređuje isključivo osnivanje, registracija i način organizacije i unutrašnjeg funkcionisanja organizacija civilnog društva. Pitanje finansiranja takvih organizacija je samostalno pravno pitanje, koje prevashodno obavezuje organe vlasti u načinu njihovog postupanja u pogledu finansiranja navedenih organizacija. Osim toga, predmetna oblast je npr. u Republici Hrvatskoj uređena na sličan način.

- b.) **Druga moguća opcija** rješenja gornjeg problema je izrada izmjene i dopune postojećeg Zakona o udruženjima i fondacijama, na način dopune istog sa posebnim poglavljem kojim bi uredili ovu oblast. Smatramo da bi takvim normiranjem predmetne oblasti izvršili spajanje odvojenih pravnih pitanja i da bi bespotrebno spojili različite normativne oblasti koje se tiču organizacija civilnog društva u jednu pravnu oblast. Međutim, vrijedi istaći da je takvo pravno rješenje npr. u Republici Crnoj Gori. Kako god, i u tom slučaju opseg važenja i primjene tog zakona, ali i izbjegavanje nejednakosti u odgovornosti i postupanju organa vlasti bili bi ostvareni.
- Takođe, njegov sadržaj bio bi isti kao i u gornjem slučaju, uz obavezne modifikacije dijela zakona gdje bi bile smještene predmetne odredbe (posebno poglavlje), a to su:
- a) *Načela finansiranja udruženja i fondacija: transparentnost, jednakost u postupanju, javno oglašavanje kao isključivi način pozivanja javnosti i raspodjele novčanih sredstava, te ciljno promovisanje i unapređenje određenog skupa društvenih vrijednosti podignuti na najviši nivo zaštite*
 - b) *Taksativno utvrđene društvene oblasti od javnog interesa*
 - c) *Kriteriji raspodjele novčanih sredstava*
 - d) *Način ocjene kvaliteta i društvenog doprinosa prijavljenog projekta, odnosno programa ostvarivanju javnog interesa i realizaciji strateških ciljeva u određenoj oblasti*
 - e) *Postupak javnog pozivanja i provođenje postupka razmatranja i izbora prijavljenih organizacija civilnog društva (mora biti razrađen u potpunosti, do najsitnijeg detalja),*
 - f) *Način i postupak praćenja potrošnje dodijeljenih sredstava kao izričita obaveza nositelja vlasti koji dodjeljuje novčana sredstva*
 - g) *Obaveza izvještavanja korisnika novčanih sredstava izričito propisana, i to u više faza*
 - h) *Konačno izvještavanje organa izvršne i zakonodavne vlasti mora biti izričito propisano*
 - i) *Sankcije za kršenje propisa, kako od nositelja koji dodjeljuje novčana sredstva tako i od korisnika novčanih sredstava*
- c.) **Treća moguća opcija** rješenja gornjeg problema je izrada uredbe Vlade Federacije Bosne i Hercegovine o finansiranju organizacija civilnog društva. Načela i sadržaj predmetne bili bi isti kao i kod gornjih pravnih rješenja, a to su.
- a) *Cilj uredbe*
 - b) *Načela uredbe, od kojih su transparentnost, jednakost u postupanju, javno oglašavanje kao isključivi način pozivanja javnosti i raspodjele novčanih sredstava, te ciljno*

promovisanje i unapređenje određenog skupa društvenih vrijednosti podignuti na najviši nivo zaštite

- c) *Opseg primjene*
- d) *Taksativno utvrđene društvene oblasti od javnog interesa*
- e) *Obavezne nosioce njegove primjene*
- f) *Kriterije raspodjele novčanih sredstava*
- g) *Kvalitet i doprinos prijavljenog projekta, odnosno programa ostvarivanju javnog interesa i realizaciji strateških ciljeva u određenoj oblasti moraju biti polazni osnov svakom odabiru*
- h) *Postupak javnog pozivanja i provođenje postupka razmatranja i izbora prijavljenih organizacija civilnog društva mora biti razrađen u potpunosti, do najsitnjeg detalja,*
- i) *Praćenje potrošnje dodijeljenih sredstava izričita obaveza nositelja koji dodjeljuje novčana sredstva*
- j) *Obaveza izvještavanja korisnika novčanih sredstava izričito propisana, i to u više faza*
- k) *Konačno izvještavanje organa izvršne i zakonodavne vlasti mora biti izričito propisano*
- l) *Utvrđivanje jasnih i nedvosmislenih sankcija za kršenje uredbe, kako od nositelja koji dodjeljuje novčana sredstva tako i od korisnika novčanih sredstava*

Međutim, ovdje je potrebno napraviti određene napomene, koji se tiču pravnog osnova, opsega primjene i mogućih posljedica takvog normiranja, a što sve bitno utiče na konačno opredjeljenje budućih pravnih rješenja postavljenog problema.

Prije svega, pravni osnov donošenja uredbe kao podzakonskog akta za Vladu Federacije Bosne i Hercegovine je potpuno drugačiji u odnosu na pravni osnov donošenja zakona od strane Parlamenta FBiH. Dok Parlament FBiH crpi svoje izvorno ovlaštenje za donošenje zakona i to u ovoj oblasti po osnovu Ustava FBiH, dotle Vlada Federacije Bosne i Hercegovine za donošenje uredaba ovog tipa mora imati izričito ustavno ili zakonsko ovlaštenje. Stvarnost je takva, da ona to nema ni po jednom niti po drugom osnovu. Dakle, da bi mogla donijeti uredbu ovakvog karaktera i sadržaja, mora se izmijeniti Ustav FBiH, što je zapravo nemoguće u ovom trenutku, ili da se dopuni postojeći Zakon o udruženjima i fondacijama i da se takvo ovlaštenje u vrlo preciznom smislu da entitetskoj vladu, što je takođe prilično besmisленo.

Osim toga, ovakav pristup u smislu opsega primjene buduće uredbe bio bi vrlo ograničen, s obzirom da bi se odnosila samo na federalne organe vlasti, a nikako i na niže društveno-političke zajednice. To bi u praktičnom smislu značilo da bi problem samo djelimično bio riješen, jer bi fragmentiranost pravnog režima ove društvene oblasti ostala rascjepkana, a politike finansiranja organizacija civilnog društva i dalje netransparentne, neujednačene i nepravedne. S tim u vezi, potrebno je imati ove činjenice na umu.

- a.) **Četvrta opcija** rješavanja postavljenog problema u ovoj analizi je opcija koja ne podrazumijeva nikakve promjene u postojećem režimu finansiranja organizacija civilnog društva, odnosno opcija da se ne usvajaju nikakvi pravni propisi kojim bi se uredilo ovo pitanje. Ova opcija je zapravo i najmanje ili nikako prihvatljiva, s obzirom da je upravo ona u kontekstu vremenskog važenja Zakona o udruženjima i fondacijama od 2002. godine do danas, doprinijela i nastanku svih onih posljedica koje je pretrpila naša zemlja povodom mjera koje su protiv nas poduzeli Vijeće Evrope i Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj u posljednjih nekoliko godina. S tim u vezi, i problem koji je gore definisan na onakav način, rezultat je ovakve politike. S tim u vezi, smatramo da uopće nije prihvatljiva

ova alternativna opcija, jer pogoduje nastavku zloupotrebe prava na udruživanje i s tim u vezi doprinosi porastu tendencije nepoštivanja čitavog seta pravnih propisa kojm se prevashodno uređuju porezne politike, politike ljudskih prava i sloboda, pravne sigurnosti, opće sigurnosti političkih sistema i slično.

FISKALNI UČINCI

Obzirom da se radi o donošenju normativnog akta na istom nivou vlasti, to onda i troškovi donošenja kao i implementacije ovih akata, bez obzira o kojoj se varijanti radilo, nemaju prevelike razlike. Razlika može da bude prije svega u dinamici izrade i donošenja zakona odnosno uredbe, s obzirom da je postupak usvajanja takvih propisa različit, ne samo u pogledu donosioца nego i u pogledu utvrđenih procedura njihovog usvajanja. Dakle, model usvajanja zakona (u obje prve opcije) očekivano bi bio sporiji u odnosu na usvajanje uredbe, jer je zakonodavna procedura utvrđena Ustavom i poslovnicima oba doma Parlamenta FBiH mnogo složenija, dinamikom sporija i materijom složenija. Osim toga, a uslijed činjenice opsega primjene takvih zakona, obje prve opcije zahtijevale bi široke i višestepene oblike konsultacija, ne samo na horizontalnom nivou, nego i u vertikalnom smislu, a po širini i disperziji subjekata konsultacija imala bi izuzetno bogatu strukturu. Ovdje je potrebno naglasiti, da istaknuta disperzija subjekata konsultacija bi morala podrazumijevati kontinuirane konsultacije, ne samo sa organima vlasti, nego i sa predstavnicima izuzetno velike strukture organizacija civilnog društva u BiH, ali nezaobilazno i sa predstavnicima međunarodne zajednice u našoj zemlji. Sve to dakako utiče i na moguće troškove izrade budućeg zakona.

S druge strane, a kada su u fokusu isključivo finansijski aspekti budućeg zakona i analize njegovih mogućih efekata po budžete u FBiH, treba naglasiti da bi usvajanje i primjena budućeg zakona imala zapravo pozitivan uticaj, jer bi gore pomenuti očekivani efekti primjene takvog zakona (kontrolisano i zakonito raspolaganje budžetskim sredstvima, sprečavanje zloupotreba u postupanju, jačanje vladavine prava i pravne sigurnosti) dovelo do stabilnosti budžeta, njihovu izdašnost i slično.

Imajući na umu prepostavke sadržaja budućeg zakona, isti bi očekivano, posebno kod organizacija civilnog društva sa manjim brojem članova uticao na porast zapošljavanja, s obzirom da bi unaprijed mogli znati sve potrebne uslove koje moraju ispuniti kako bi im bila dodijeljena budžetska sredstva potrebna za izvršavanje određenih projekata ili postavljenih ciljeva.

ZAKLJUČAK

Polazeći od gore provedene analize, u kojoj su primijenjene naučne metode rada, odnosno istraživanja predmetnog pitanja, kao što su anketa, intervju, analiza dostupne čijenične građe i podataka u praktičnoj realizaciji i ostvarenju finansiranja organizacija civilnog društva u FBiH, pozitivno-pravna analiza domaćeg zakonodavstva, analiza standarda i načela međunarodno-pravnih dokumenata u ovoj oblasti, zatim komparativna analiza propisa zemalja u regionu, te posmatranje određenih pojava u ovoj oblasti, smatram da bi prva predložena opcija koja glasi **“Izraditi poseban zakon o finansiranju organizacija civilnog društva u Federaciji Bosne i Hercegovine, čijim bi normama potpuno riješili sva pitanja u ovom pogledu”** bila i najprihvatljivija, imajući u vidu sljedeće argumente:

1. Ovakvo pravno rješenje ima svoje izričito utemeljenje u odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine koji u svojim odredbama iz poglavlja III član 1., utvrđujući grupu isključivih nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine, između ostalog, navodi i pravo donošenja propisa o finansijama i finansijskim institucijama Federacije i fiskalna politika Federacije;
2. U strukturi pravnih akata, zakonski tekstovi, poslije Ustava, zauzimaju najviše mjesto pa je i snaga njegovih normi najveća, u odnosu na ostale pravne akte. Osim toga, na taj način bi bilo moguće utvrditi i kaznene odredbe, koje su zapravo jedina garancija efikasne provedbe nekog pravnog propisa;
3. Takvim modelom utvrdila bi se pravila postupanja za cijeli teritorij FBiH i osigurao jednak način ponašanja svih obveznika njegove primjene;
4. Istovremeno, doprinijelo bi i jednakom tretmanu svih organizacija civilnog društva, na koji način bi afirmisali i jednakost pred zakonom kao jedan od vrhunskih ciljeva svakog savremenog pravnog sistema;
5. Primjenom zakona koji na jedinstven način uređuje oblast finansiranja organizacija civilnog društva u FBiH, otklonila bi se svaka fragmentiranost pravnih rješenja u ovoj oblasti, pa bi i vladavina prava kao jedan od vrhunskih načela svake pravne države prožimala cijeli ovaj koncept;
6. Transparentnost, jednakost i ciljna usmjerenost potrošnje budžetskog novca na svim nivoima vlasti bila bi obaveza svih odgovornih lica organima vlasti;
7. U pravno-tehničkom smislu, ovakav pravni model omogućio bi koncentraciju pravila ponašanja u ovoj oblasti na jednom mjestu odnosno u samo jednom pravnom propisu, pa bi i postupak njegove praktične primjene, te nadzora nad njegovim izvršenjem bio pojednostavljen. Osim toga, imajući na umu svu složenost ustavno-pravne strukture FBiH i modela organizacije vlasti, složenost i isprepletenost pravnih propisa između nivoa vlasti i zamršenosti njihove primjene, izbor ovakvog modela bio bi veliki iskorak ka pojednostavljenju i povećanju stepena efikasnosti primjene propisa;

8. Sa aspekta praćenja funkcionisanja pravnog režima i primjene propisa u ovoj oblasti, i to kada govorimo o međunarodnim organizacijama i njihovom fokusu na određenim pitanjima, ovim modelom bili bi sigurno zadovoljeni i njihovi zahtjevi, pa bi i podrška promociji ovakve politike sigurno bila vidljivo prisutna.

Usvajanje Zakona o finansiranju organizacija civilnog društva u Federaciji Bosne i Hercegovine smatra se da je najbolje moguće normativno rješenje za istaknuti problem zbog toga što se na takav način postiže potpuno ujednačena politika finansiranja organizacija civilnog društva, njihov jednak pravni tretman na cijelom teritoriju FBiH, pa se samim time utvrđuju temelji zaštite ljudskih prava kao šireg područja posmatranja ovog pitanja. Osim toga, time što bi se detaljno uredio postupak javnog pozivanja, prijavljivanja, bodovanja i rangiranja organizacija civilnog društva i to po osnovu procjene i vrednovanja određenog projekta/programa koji mora biti od šireg značaja za društvo, na taj način podignuće se stepen kontrolisanog i zakonitog raspolaganja budžetskim sredstvima, otkloniti mogućnosti zloupotreba u postupanju, čime će se konačno jačati vladavina prava i pravna sigurnost kao najviših ciljeva svakog savremenog društva.

Naprijed iznesena najpovoljnija opcija bi svakako imala pozitivne efekte na tržište, poslovno okruženje i organizacije civilnog društva, a što je i cilj ove analize. Naime, svakako bi se donošenjem jedinstvenog zakona postigla poslovna stabilnost, sigurnost, te razvijanje malih udruženja. To bi nadalje imalo uticaja na zdravu i pravičnu konkurenčiju, što je još jedan dodatni cilj, s obzirom da bi svaka dodjela budžetskih sredstava imala svoje uslove (raspisivanje javnih poziva sa precizno definisanim uslovima i kriterijima). Na takav način zasigurno se potiče viši stepen jednakosti svih aktera u tržišnoj konkurenčiji.

Imajući na umu navedene razloge, smatra se da je model izrade *lex specialis* zakona o finansiranju organizacija civilnog društva u Federaciji Bosne i Hercegovine jedino opravdano, jer osim promocije i utvrđivanja gore pobrojanih načela funkcionisanja svake savremene države, zadovoljava i sve međunarodno-pravne standarde, kao i konkretno postavljene zadatke pred Bosnom i Hercegovinom u procesu euroatlantskih integracija. . S tim u vezi, važno je istaći i da ovaj prijedlog u potpunosti zadovoljava i očekivanja eksperata Moneyval-a i FATF-a.

Izvori:

- <https://fmbi.gov.ba/zakoni/#>
- <http://www.fmf.gov.ba/v2/>
- <https://www.fmks.gov.ba/>
- <https://mz.ks.gov.ba/node/2748>
- <http://www.vladatk.kim.ba/ministarstva-tk/ministarstvo-finansija>
- [Finansijsko informatička agencija](#)
- Najbolje prakse jedinica lokalne samouprave u okviru Reload projekta – SOG FBiH