



Projekat finansira  
Europska unija

## Regionalni program lokalne demokratije na Zapadnom Balkanu ReLOaD



Empowered lives.  
Resilient nations.

### Analiza dodjele sredstava za civilno društvo iz budžeta Opštine Teslić

Juni 2018.godine

## Sadržaj

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| Lista tabela.....                         | 2  |
| Lista grafikona.....                      | 2  |
| Uvod .....                                | 3  |
| Situaciona analiza za Opštinu Teslić..... | 5  |
| Određivanje prioriteta .....              | 5  |
| Modeli (su)finansiranja .....             | 6  |
| Analiza dodijeljenih sredstava .....      | 6  |
| Monitoring i evaluacija uspješnosti ..... | 10 |
| Zaključak.....                            | 10 |
| Preporuke .....                           | 11 |

## Lista tabela

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

Tabela 2. Pregled izdvajanja za boračka udruženja

Tabela 3. Pregled izdvajanja sredstava za boračka udruženja prema načinu (su)finansiranja

Tabela 4. Pregled izdvajanja za sportska društva

Tabela 5. Objedinjen pregled izdvajanja za boračke organizacije i sportska društva izražena u procentima

Tabela 6. Pregled izdvajanja za OCD u ukupnom udjelu i prema načinu (su)finansiranja

Tabela 7. Pregled raspodjele sredstava po javnom pozivu

## Lista grafikona

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

Grafikon 2. Pregled iznosi za OCD u ukupnoj dodjeli sredstava i prema vrsti alokacije

## Uvod

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

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

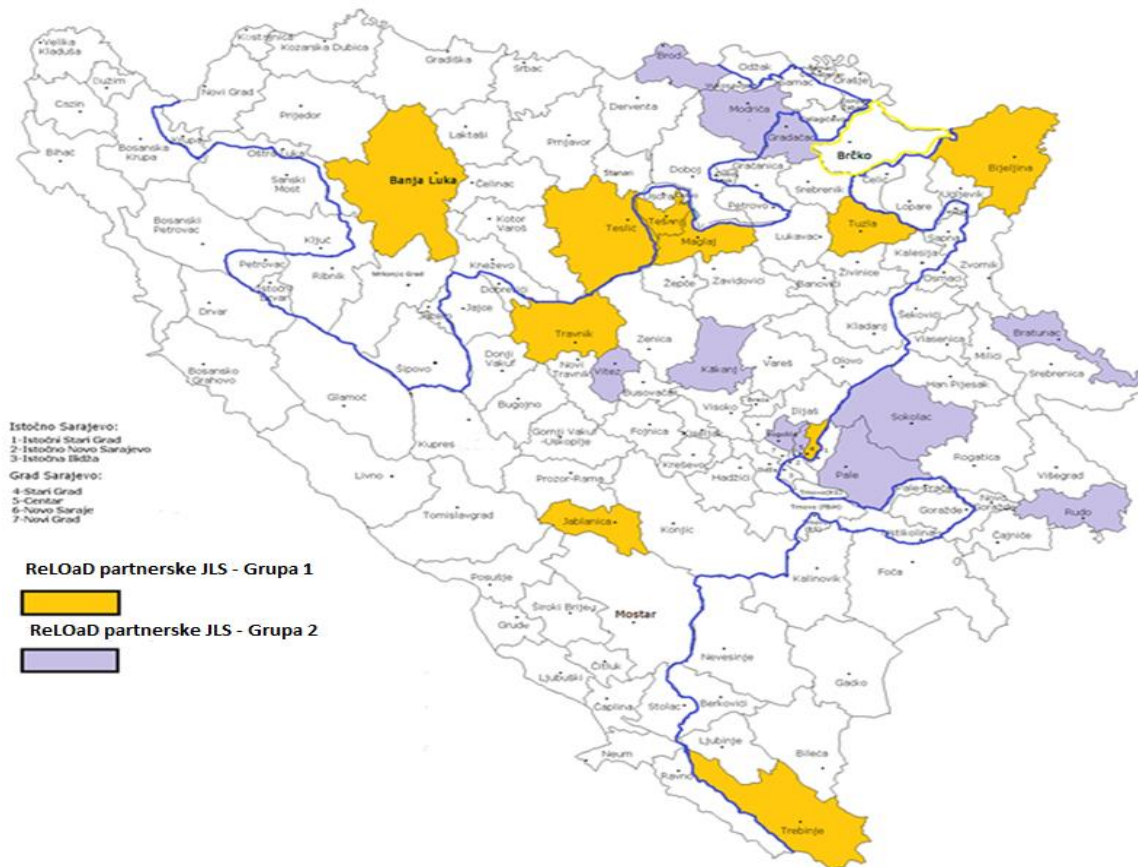
---

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

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

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

**Slika1. Geografski prikaz ReLOaD partnerskih JLS**



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

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

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

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

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

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

Segmenti projektnih aktivnosti koji suštinski predstavljaju integralni dio cijelog projektnog ciklusa od kreiranja strategije, utvrđivanja prioriteta, dodjele finansijskih sredstava, do same implementacije projekta su i monitoring i evaluacija. Ukoliko svi koraci u ovom procesu nisu sistematski urađeni, teško je očekivati da dio monitoringa i evaluacije bude operativan. Cilj je bio da se kroz upitnik i intervju u partnerskim JLS poveća svijest o potrebi za unaprjeđenjem ovog segmenta projektnog ciklusa u srednjoročnom periodu.

Zaključak predstavlja sažetak uočenih nedosljednosti i primjera dobre prakse u JLS, a preporuke su date na osnovu situacione analize i prema generalnim koracima iz LOD metodologije.

## Situaciona analiza za Opštinu Teslić

Opštinu Teslić karakteriše relativno visok udio OCD u ukupnoj raspodjeli sredstava civilnom društvu koji je više od jedne trećine. Sportske organizacije učestvuju sa oko 55 posto u alokaciji sredstava civilnom društvu, dok se boračkim udruženjima dodjeljuje nešto više od 10 posto.

### Određivanje prioriteta

Opština Teslić posjeduje jedan strateški dokument u fazi implementacije, odnosno Strategiju integrisanog razvoja Opštine Teslić 2018.-2027. godine, sa Akcionim planom za period 2018. - 2020.godine. U procesu izrade je Strategija socijalne uključenosti Opštine Teslić.

Strateški dokumenti čiji rok implementacije je istekao, ali dijelom obuhvataju period ove analize su Akcioni plan jednakosti i ravnopravnosti polova za period 2011.-2016. godina i LEAP, za period 2012. – 2017. godina.

Prema informacijama dostavljenim od strane opštinske administracije, određivanje prioriteta vrši se na godišnjem nivou na način da nadležni tim službenika predlaže Skupštini Opštine set prioriternih oblasti za

saradnju sa civilnim društvom, na osnovu strateških dokumenata. Broj podržanih oblasti na godišnjem nivou, uključujući sport i boračku populaciju, je po 8 u periodu 2015. – 2017. godine.

Ovakva praksa prioritizacije nije u potpunosti u skladu sa principima LOD metodologije, budući da se ne sprovode javne konsultacije sa predstavnicima civilnog društva i građana, te da se broj tematskih oblasti ne sužava na 3 do 5. Imajući na umu broj projekata koje Opština Teslić finansira, može se zaključiti da je u Opštini Teslić ustaljena praksa rasparčanosti velikog broja projekata sa malim iznosima na niz različitih oblasti bez sistematski provedene prioritizacije.

## Modeli (su)finansiranja

Postoji Odluka o načinu odabira projekata organizacija civilnog društva/neprofitnih organizacija po LOD metodologiji iz 2013. godine. Prema članu 2. ove Odluke, postoje izuzeća za društva od posebnog interesa. Ovo izuzeće obuhvata lokalno boračko udruženje i sportske organizacije, te četiri OCD kojima je ovaj status dodijeljen odlukom entitetskih vlasti.

U planu je izrada pravilnika za oblast sporta ali nije preciziran vremenski rok za njegovu finalizaciju.

U praksi, (su)finansiranje putem javnog poziva se praktikuje dijelom u oblasti OCD i vrlo minimalno u oblasti boračke populacije. Set prijavnih obrazaca u Opštini Teslić sadrži projektni prijedlog, pregled budžeta i plan potrošnje, logički okvir rada i plan aktivnosti i promocije. Administracija naglašava da, prema njihovom iskustvu i procjeni, najveći izazov za OCD predstavlja izrada logičkog okvira rada. Vrijednosni pragovi su u rasponu od 500,00 KM do 12.000,00 KM, a najčešće dodijeljeni iznos je 2.000,00 KM. Sva sredstva iz oblasti sporta do sada su se alocirala direktno na zahtjev. Objavljuje se više javnih poziva godišnje, u prvom kvartalu i to za svaku oblast posebno.

Postoje društva sa statusom od posebnog interesa – OCD i boračka udruženja, međutim ni u ovoj sferi ne postoji pravilnik koji određuje kriterije ili način dodjeljivanja ovakvog statusa društvima. Kako je navedeno od strane opštinske administracije, ovaj status definisan je entitetskim odlukama. Kao što je navedeno iznad, postoje ukupno četiri organizacije sa statusom od posebnog interesa kojima se u prosjeku dodjeljuju pojedinačni iznosi od oko 46.000,00 KM.

## Analiza dodijeljenih sredstava

Prema dostupnim informacijama, učešće civilnog društva u budžetu Opštine je u rasponu od 2.7 do 3.4 posto. Sredstva izdvojena za civilno društvo bilježe pad od 0.6 posto u 2016. godini, a od tada blago rastu, prvo na 2.8 pa na 3.4 posto u planu za 2018. godinu. Iznosi sredstava prema vrsti organizacije civilnog društva su stabilna za cijeli period i karakterišu ih minimalne oscilacije. Posmatrajući promjene ukupnih budžetskih rashoda i izdataka u odnosu na trend izdvajanja za civilno društvo, u 2016. godini evidentan je znatan rast rashoda, od oko 20 posto, dok iznosi za civilno društvo rastu za svega 2.7 posto, u 2017. rast budžetskih sredstava je svega 0.1 posto, dok ukupna alokacija finansijskih sredstava za civilno društvo raste za 4.4 posto. U planu za 2018. godinu, rast sredstava namijenjenih za civilno društvo je za 2.4 posto veći nego prethodne godine, dok budžet opada za 14.6 posto.

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

| Godina           | Budžet Opštine             | Promjena | Ukupno civilno društvo | Promjena | %   | Sportske organizacije | Boračka udruženja | OCD        |
|------------------|----------------------------|----------|------------------------|----------|-----|-----------------------|-------------------|------------|
| <b>2015</b>      | 16.060.000,00 <sup>4</sup> |          | 536.050,00             |          | 3.3 | 276.000,00            | 66.550,00         | 193.500,00 |
| <b>2016</b>      | 20.168.645,00 <sup>5</sup> | +20.3 %  | 550.950,00             | +2.7 %   | 2.7 | 276.000,00            | 64.000,00         | 210.950,00 |
| <b>2017</b>      | 20.200.000,00 <sup>6</sup> | +0.01 %  | 575.950,00             | +4.4 %   | 2.8 | 286.000,00            | 73.500,00         | 216.450,00 |
| <b>2018 plan</b> | 17.250.000,00 <sup>7</sup> | - 14.6%  | 589.950,00             | +2.4 %   | 3.4 |                       |                   |            |

Udio boračkih udruženja u finansijskim sredstvima za civilno društvo u Opštini Teslić kreće se bez značajnih oscilacija u rasponu od 11.6 do 12.7 posto.

**Tabela 2. Pregled izdvajanja za boračka udruženja**

| Godina           | Ukupno civilno društvo | Boračka udruženja | % Boračka udruženja |
|------------------|------------------------|-------------------|---------------------|
| <b>2015</b>      | 536.050,00             | 66.550,00         | 12.4                |
| <b>2016</b>      | 550.950,00             | 64.000,00         | 11.6                |
| <b>2017</b>      | 575.950,00             | 73.500,00         | 12.7                |
| <b>2018 plan</b> | 589.950,00             |                   |                     |

Prema načinu alokacije gotovo sva sredstva se dodjeljuju na osnovu statusa društva od posebnog interesa, sa minimalnim iznosima putem javnog poziva, oko 5.5 posto

**Tabela 3. Pregled izdvajanja sredstava za boračka udruženja prema načinu (su)finansiranja**

| Godina           | Ukupno boračka udruženja | Na osnovu statusu društva od posebnog interesa | % na osnovu statusa od posebnog interesa | Boračka udruženja po javnom pozivu | % Po javnom pozivu |
|------------------|--------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------|--------------------|
| <b>2015</b>      | 66.550,00                | 62.550,00                                      | 94                                       | 4.000,00                           | 6                  |
| <b>2016</b>      | 64.000,00                | 60.000,00                                      | 93.7                                     | 4.000,00                           | 6.3                |
| <b>2017</b>      | 73.500,00                | 70.000,00                                      | 95.3                                     | 3.500,00                           | 4.7                |
| <b>2018 plan</b> |                          |                                                |                                          |                                    |                    |

<sup>4</sup> [http://www.opstinatestlic.com/wp-content/uploads/2017/04/Rebalans\\_budzeta\\_2015.pdf](http://www.opstinatestlic.com/wp-content/uploads/2017/04/Rebalans_budzeta_2015.pdf)

<sup>5</sup> <http://www.opstinatestlic.com/finansije/?lang=sr>

<sup>6</sup> [https://www.opstinatestlic.com/wp-content/uploads/2017/05/sluzbeni-glasnik-opstine-teslic-5\\_16.pdf](https://www.opstinatestlic.com/wp-content/uploads/2017/05/sluzbeni-glasnik-opstine-teslic-5_16.pdf)

<sup>7</sup> <http://www.opstinatestlic.com/manager/sluzbeni-glasnik-opstine-teslic-2018/>

Sva sredstva u ovoj oblasti su se do 2018.godine dodjeljivala direktno na osnovu zahtjeva. Nema značajnih varijacija u dodjeli sredstava za period od 3 godine kako u apsolutnom tako i u relativnom smislu. Izmjene u načinu dodjele sredstava za ovu kategoriju civilnog društva su napravljene u 2018.godini gdje su se značajna sredstva dodijela putem javnog poziva.

**Tabela 4. Pregled izdvajanja za sportske organizacije**

| Godina           | Ukupno civilno društvo | Sportske organizacije | % Sportske organizacije | Na osnovu zahtjeva |
|------------------|------------------------|-----------------------|-------------------------|--------------------|
| <b>2015</b>      | 536.050,00             | 276.000,00            | 51.5                    | 100%               |
| <b>2016</b>      | 550.950,00             | 276.000,00            | 50.1                    | 100%               |
| <b>2017</b>      | 575.950,00             | 286.000,00            | 49.7                    | 100%               |
| <b>2018 plan</b> | 586.950,00             |                       |                         |                    |

Kumulativno gledajući, na ove dvije vrste organizacija izdvaja se oko 63 posto sredstava predviđenih za civilno društvo.

**Tabela 5. Objedinjen pregled izdvajanja za boračka udruženja i sportske organizacije izražen u procentima**

| Godina      | % Sportske organizacije | % Boračka udruženja | % Sportske organizacije i boračka udruženja |
|-------------|-------------------------|---------------------|---------------------------------------------|
| <b>2015</b> | 51.5                    | 12.4                | 63.9                                        |
| <b>2016</b> | 50.1                    | 11.6                | 61.7                                        |
| <b>2017</b> | 49.7                    | 12.7                | 62.4                                        |

Većina sredstava za OCD se dodjeljuje na osnovu statusa od posebnog interesa, oko 60 posto, a oko 40 posto sredstava se dodjeljuje putem javnog poziva. Iznosi su stabilni za period 2015. – 2017.godine sa minimalnim oscilacijama i blagim rastom dodjele prama javnom pozivu na prelazu iz 2016. godine u 2017. godine sa 40.7 na 41.8 posto.

**Tabela 6. Pregled izdvajanja za OCD u ukupnom udjelu i prema načinu (su)finansiranja**

| Godina           | Ukupno civilno društvo | Ukupno OCD | % OCD | OCD po javnom pozivu | OCD na osnovu statusa organizacije od posebnog interesa | % OCD po javnom pozivu |
|------------------|------------------------|------------|-------|----------------------|---------------------------------------------------------|------------------------|
| <b>2015</b>      | 536.050,00             | 193.500,00 | 36.1  | 78.500,00            | 115.000,00                                              | 40.6                   |
| <b>2016</b>      | 550.950,00             | 210.950,00 | 38.3  | 86.000,00            | 124.950,00                                              | 40.7                   |
| <b>2017</b>      | 575.950,00             | 216.450,00 | 37.6  | 90.500,00            | 125.950,00                                              | 41.8                   |
| <b>2018 plan</b> | 586.950                |            |       | 180.000,00           |                                                         |                        |

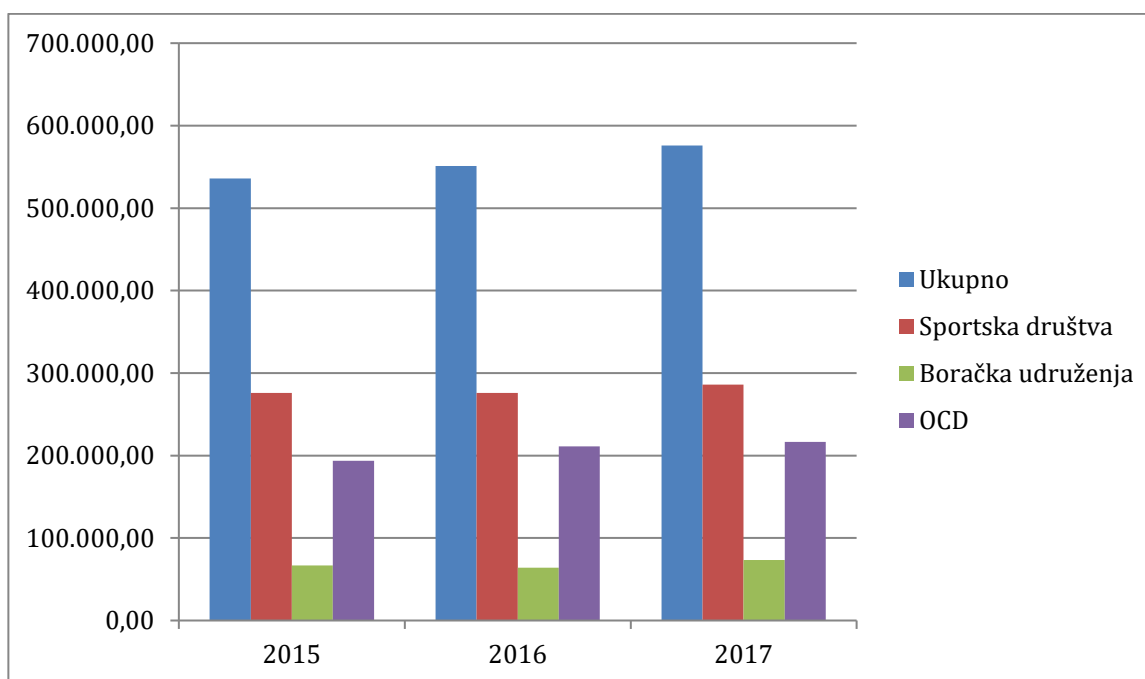
Posmatrajući dodjelu sredstava prema modelu (su)finansiranja bez obzira na vrstu organizacije, evidentno je da je gotovo cijeli iznos po javnom pozivu dodijeljen OCD, sa simboličnim izdvajanjima na oblast boračke populacije od po oko 4.000,00 KM godišnje. Ukupno učešće javnih poziva u alokaciji sredstava civilnom društvu je nešto malo iznad 15 posto sa relativno većim rastom jedino u prelazu iz 2015.godine u 2016.godinu., sa 15.4 na 16.3 posto.

**Tabela 7. Pregled raspodjele sredstava po javnom pozivu**

| Godina      | Ukupno civilno društvo | Ukupno po javnom pozivu | % po javnom pozivu | OCD po javnom pozivu | % OCD po javnom pozivu |
|-------------|------------------------|-------------------------|--------------------|----------------------|------------------------|
| <b>2015</b> | 536.050,00             | 82.500,00               | 15.4               | 78.500,00            | 14.6                   |
| <b>2016</b> | 550.950,00             | 90.000,00               | 16.3               | 86.000,00            | 15.6                   |
| <b>2017</b> | 575.950,00             | 94.000,00               | 16.3               | 90.500,00            | 15.7                   |
| <b>2018</b> | 586.950,00             | 180.000,00              | 30.6               |                      |                        |

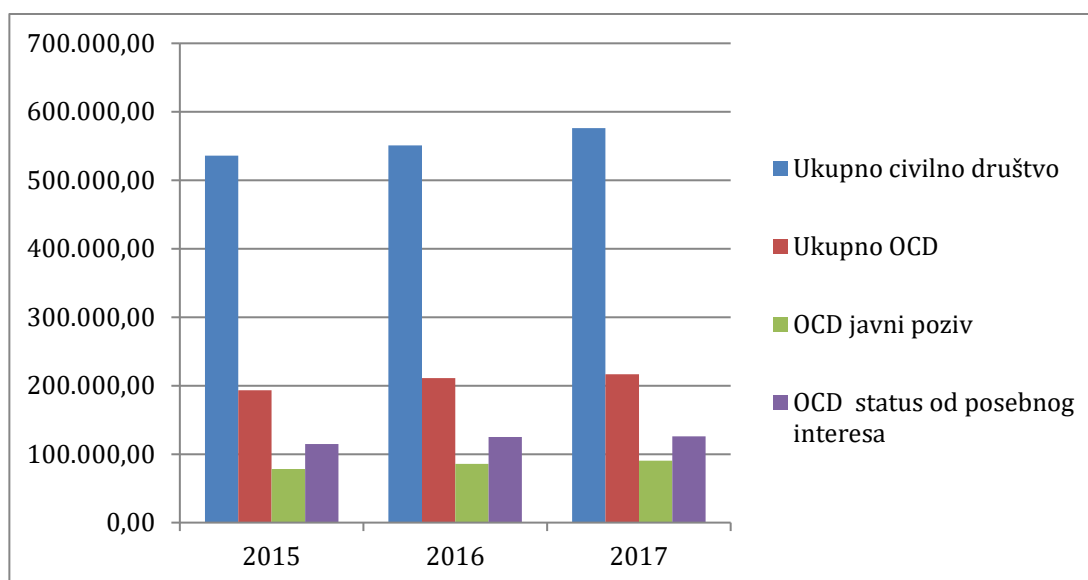
Grafikon ispod ilustruje raspodjelu sredstava za period 2015. – 2017.godine u Opštini Teslić prema vrsti organizacije. Blagi rast ukupno izdvojenih sredstava gotovo jednako je raspoređen na sve tri vrste organizacija. Dominiraju sportska društva, a zatim OCD, koja učestvuju u natprosječno većoj raspodjeli za uzorak JLS.

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



Grafikon ispod predstavlja prikaz isključivo OCD prema načinu alokacije sredstava. Primjetan je blagi rast u sredstvima u korelaciji sa ukupnim rastom civilnog društva, kao i blagi pozitivan pomak u javnim pozivima.

**Grafikon 2. Pregled iznosi za OCD u ukupnoj dodjeli sredstava i prema vrsti alokacije**



## Monitoring i evaluacija uspješnosti

Prema dostavljenim podacima, u Opštini Teslić se ne sprovodi bilo kakav vid monitoringa ili evaluacije. Ne obavljaju se terenske posjete, ne izvještava se Skupština Opštine o rezultatima implementiranih projekata niti postoje bilo kakvi obrasci ili forma kao alat mjerenja uspješnosti. Lokalna administracija naglašava da ima plan otpočinjanja sa praksom monitoringa u narednom periodu, ali nije razrađena bilo kakva jasna strategija.

## Zaključak

U Opštini Teslić postoji Odluka o dodjeli sredstava putem LOD metodologije koja izuzima lokalnu boračka udruženja i sportske organizacije, te entitetske odluke o četiri OCD sa statusom od posebnog interesa. Prijavni set sadrži logički okvir rada, ali se ne vrši monitoring niti evaluacija, kao ni sistematsko određivanje prioriteta. Ipak, praksa relativno visoke dodjele putem javnog poziva, otvara mogućnost za značajno unapređenje projektne aktivnosti u saradnji sa civilnim društvom pod uslovom da se ugradi u bolji, revidirani pravni okvir po LOD metodologiji.

## Preporuke

- Otpočeti sa praksom javnih konsultacija sa civilnim društvom i građanima u periodu izrade nacrtu budžeta kako bi se provodila transparentna javna debata o određivanju užih prioriteta oblasti za saradnju sa civilnim društvom;
- Putem lokalnih medija potrebno je sprovesti aktivnu i sistematsku kampanju kako bi se obezbijedio što veći, neophodan odaziv u učestvovanju u određivanju tematskih prioriteta u široj lokalnoj zajednici;
- Smanjiti broj podržanih tematskih oblasti na 3 do 5 i striktno ih vezati za strateške dokumente i budžetska ograničenja;
- Izraditi i usvojiti pravilnik ili odluku o dodjeli sredstava putem javnog poziva u oblasti sporta;
- Izraditi i usvojiti pravilnik o načinu dodjele statusa društva od posebnog interesa i vezane kriterije;
- Odlukom/odlukama propisati da se minimum 50 posto sredstava u oblasti sporta i boračke populacije dodjeljuje putem javnog poziva a 100 posto u slučaju OCD;
- Podići minimalne pragove za javne pozive na minimum 2.000,00 KM što je danas prosječan iznos;
- Otpočeti praksu monitoringa putem posebnog tima za terenske posjete i izraditi evaluacioni formular sa posebnim naglaskom na mjerenje ciljeva definisanih u logičkom okviru rada;
- Otpočeti praksu izvještavanja Skupštine Opštine o implementiranim projektima i izmjerenim učincima, te raditi na jačanju svijesti o važnosti projektnog planiranja među donosiocima odluka;
- Unaprijediti sistem javnog izvještavanja o aktivnostima Opštine i dostupnost finansijskih podataka na zvaničnim web stranicama.