

Bosna i Hercegovina
Brčko distrikt BiH
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU
JAVNE UPRAVE I INSTITUCIJA
u Brčko distriktu BiH



Босна и Херцеговина
Брчко дистрикт БиХ
КАНЦЕЛАРИЈА-УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ
ЈАВНЕ УПРАВЕ И ИНСТИТУЦИЈА
у Брчко дистрикту БиХ



Islahijeta 8, telefon 049 218-220, faks 049 490-276
Ислахијета 8, телефон 049 218-220, факс 049 490-276
www.revizija-bd.ba

Broj: 01-02-03-13-448/17
R:02-01;05-01/17
Brčko, 31. 08. 2017 godine

IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

Grantovi udruženjima građana, nevladinim organizacijama
i drugim neprofitnim organizacijama
u Brčko distriktu BiH u periodu 2014.-2016. godine

2017. godine

Bosna i Hercegovina
Brčko distrikt BiH
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU
JAVNE UPRAVE I INSTITUCIJA
u Brčko distriktu BiH



Босна и Херцеговина
Брчко дистрикт БиХ
КАНЦЕЛАРИЈА-УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ
ЈАВНЕ УПРАВЕ И ИНСТИТУЦИЈА
у Брчко дистрикту БиХ



Islahijeta 8, telefon 049 218-220, faks 049 490-276
Ислахијета 8, телефон 049 218-220, факс 049 490-276
www.revizija-bd.ba

Ured-Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH proveo je reviziju učinka na temu **“Grantovi udruženjima građana, nevladinim organizacijama i drugim neprofitnim organizacijama u Brčko distriktu BiH u periodu 2014.-2016. godine”**. Revizija učinka je realizovana u skladu s Planom revizije za 2017. godinu broj: 01-13-565/16 od 16. decembra 2016. godine.

Ured-Kancelarija za reviziju u skladu sa članom 14. Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” broj: 40/08, 29/14 i 23/16) može izvršiti pregled ili ispitivanje određenog dijela ili cijelog projekta, programa ili procedura ili izdatka institucije, u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti upotrebe resurse.

Provedena revizija ima karakter sistemske revizije i obuhvatila je: Skupštinu Brčko distrikta BiH, Kancelariju gradonačelnika, Odjeljenje za stručne i administrativne poslove, Odjeljenje za obrazovanje, Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu, Odjeljenje za javnu bezbjednost, Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu, Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge, Direkciju za finansije Brčko distrikta BiH, odnosno aktere koji su nadležni za upravljanje grantovima sa ekonomskog koda 614300 (grantovi neprofitnim organizacijama). U periodu 2014.-2016. godina za grantove neprofitnim organizacijama u Budžetu Brčko distrikta BiH planirano je nešto više od 40 miliona KM i realizovano oko 38 miliona KM, odnosno planirano oko 5% i realizovano oko 6% budžeta¹ Brčko distrikta BiH. Ured-Kancelarija za reviziju je u prethodnom periodu u okviru izvještaja finansijske revizije ukazivao na brojne nepravilnosti u planiranju, realizaciji i u kontroli realizovanih grantova.

Ispitivanje je usmjereno na upravljanje grantovima kroz proces planiranja, dodjele, kontrole, izvještavanja i evaluacije grantova neprofitnim organizacijama iz Budžeta Brčko distrikta BiH, pri čemu je posmatrana i transparentnost procesa.

¹ Budžet Brčko distrikta BiH posmatran je u ukupnom iznosu tekućeg budžeta, kapitalnog budžeta za posmatranu godinu i ukupno rezerviranih sredstva iz prethodnih godina i finansiranja iz kredita

Revizorski tim je provođenjem ove revizije došao do određenih nalaza koji su prezentovani predstavnicima nadležnih institucija na fokus grupi. U Nacrtu izvještaja implementirani su komentari i sugestije dobijeni na održanoj fokus grupi. Ured-Kancelarija za reviziju je u skladu sa odredbama javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, Nacrt izvještaja dostavio institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom. Odjeljenjima i institucijama je ostavljena mogućnost da daju svoje komentare i primjedbe na nalaze i zaključke obavljene revizije. Nakon izražavanja stavova, izrađen je konačan izvještaj o provedenoj reviziji učinka.

U Izvještaju se navode preporuke upućene nadležnim odjeljenjima, Vladi i Direkciji za finansije Brčko distrikta BiH, a u cilju postizanja veće efikasnosti, efektivnosti i transparentnosti cjelokupnog procesa.

Reviziju je obavio revizorski tim u sastavu: Ivana Gavrić, vođa tima i Amra Ilić, član tima.

Zamjenici glavnog revizora

Amra Ilić, dipl. oec.

Glavni revizor

Nekir Suljagić, dipl. oec.

mr.sci Savo Grujić, dipl. oec.

SADRŽAJ

IZVRŠNI REZIME.....	6
1. UVOD.....	8
1.1 Pozadina revizije.....	8
1.2 Svrha revizije i revizijska pitanja	9
1.3 Kriteriji revizije.....	9
1.4 Obim i ograničenja revizije	10
1.5 Izvori i metode revizije.....	11
1.6 Struktura izvještaja	12
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE.....	13
2.1 Definisane termine grant.....	13
2.2 Pojam neprofitnih organizacija.....	14
2.3 Pravni okvir relevantan za upravljanje grantovima neprofitnim organizacijama	15
Planiranje grantova	15
Dodjeljivanje grantova.....	15
Kontrola	17
Izveštavanje.....	17
2.5 Pregled dodijeljenih grantova po odjeljenjima i institucijama Distrikta za 2014.-2016. godinu.....	17
3. NALAZI.....	19
3.1 Planiranje grantova neprofitnim organizacijama	19
3.1.1 Planiranje aktivnosti upravljanja grantovima neprofitnim organizacijama i ciljevi	19
3.1.2. Planiranje budžeta za grantove	20
3.1.3. Osnov za planiranje – analize, postavljanje ciljeva, veza sa strateškim ciljevima	26
3.2 Prakse dodjele grantova neprofitnim organizacijama	28
3.2.1. Postupak dodjele grantova	28
3.2.2. Različiti proceduri dodjele grantova neprofitnim organizacijama	29
3.2.3. Uslovi za dodjelu grantova i izbor korisnika.....	31
3.3 Izveštavanje	34
3.3.1. Izveštaji korisnika grantova, praćenje i kontrola namjenskog utroška sredstava.....	34
3.3.2. Analize i izvještaji budžetskih korisnika o dodijeljenim grantovima	36
3.4 Preduzeti koraci ka učinkovitijem upravljanju grantovima	37
4. ZAKLJUČCI.....	39
4.1 Planiranje grantova i postavljanje ciljeva	39
4.2 Dodjela grantova - različiti pristupi.....	40
4.3 Praćenje, kontrola i izvještavanje nisu u funkciji kvalitetnijeg upravljanja grantovima.....	41
5. PREPORUKE.....	42
REFERENCE.....	45
PRILOZI.....	46

REVIZIJA UČINKA

Revizija učinka je nezavisan periodičan pregled djelovanja javnog sektora, programa ili organizacija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti trošenja javnih sredstava. Cilj revizije učinka je da utvrdi da li korišteni resursi predstavljaju najekonomičnije trošenje javnih sredstava, da li se korištenjem raspoloživih resursa pružaju najbolje usluge, da li su ispunjeni strateški ciljevi institucije i da li postoji uticaj na implementaciju tih ciljeva. Cilj revizije učinka je i promovisanje transparentnosti, odgovornosti i boljeg učinka. Revizijama učinka žele se postići nezavisne procjene rada javnog sektora. Revizija učinka je fleksibilna u odabiru subjekata i metoda revizije, po prirodi je, zbog složenosti javnog sektora i raznovrsnosti pitanja koja se odnose na njen rad, široko obuhvatna, čime dobija na značaju kod korisnika izvještaja i javnosti. Ovo je revizija čiji se značaj povećava uporedo sa razvojem društva.

Osnovni principi² u reviziji učinka su ekonomičnost, efikasnost i efektivnost i često se nazivaju tri E.

Princip **ekonomičnosti** zahtijeva postizanje odgovarajućeg nivoa kvaliteta i obima rezultata, a uz minimiziranje troškova korištenih resursa.

Princip **efikasnosti** zahtijeva ostvarivanje maksimuma rezultata iz raspoloživih resursa, odnosno, uspostavu najboljeg odnosa između iskorištenih resursa i ostvarenih rezultata.

Princip **efektivnosti** zahtijeva ostvarivanje postavljenih ciljeva.

U skladu sa ISSAI 100 revizijskim standardima, revizija učinka se odnosi na reviziju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti i obuhvata:

- a) reviziju ekonomičnosti upravnih aktivnosti u skladu sa zdravim upravnim principima i praksom te politikom uprave;
- b) reviziju efikasnosti korištenja ljudskih, finansijskih i drugih resursa, uključujući ispitivanje informacionih sistema, mjera učinka i kontrolnih postupaka, kao i procedura za otklanjanje uočenih nedostataka koje provodi subjekt koji je predmet revizije; i
- c) reviziju efektivnosti učinka u odnosu na postignute ciljeve subjekta kod kojeg se obavlja revizija, te reviziju stvarnog uticaja aktivnosti u odnosu na očekivani.³

² Koordinacioni odbor Vrhovnih revizorskih institucija u BiH: Vodič za reviziju učinka, Sarajevo 2013.

Koordinacioni odbor Vrhovnih revizorskih institucija u BiH: Principi revizije učinka, Sarajevo 2009.

³ Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj:11/2011

IZVRŠNI REZIME

Ured-Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH je proveo reviziju učinka procesa upravljanja grantovima neprofitnim organizacijama u Brčko distriktu BiH (u daljem tekstu: *Distrikt*). Polazeći od činjenica da se planiranje i odobravanje grantova neprofitnim organizacijama najčešće vrši bez dokumentovanih analiza, a na osnovu njihovog pozicioniranja u budžetu, te da informacije o načinu korištenja grantova i ostvarenim ciljevima nisu u potpunosti dostupne javnosti, Ured-Kancelarija za reviziju je odlučila da provede ovu studiju revizije učinka.

Prilikom raspodjele budžetskih sredstava u Distriktu, dio sredstava se u vidu tekućih grantova raspodjeljuje neprofitnim organizacijama. U periodu 2014. - 2016. godine u Budžetu Distrikta realizovano je oko 38 miliona KM (37.412.944,91 KM) odnosno oko 6% ukupno realizovanog budžeta Distrikta, a na ime grantova neprofitnim organizacijama.

Revizijom je obuhvaćen proces upravljanja grantovima neprofitnim organizacijama iz Budžeta Distrikta kroz procese planiranja, dodjele, kontrole, izvještavanja i evaluacije dodijeljenih grantova. Sa vremenskog aspekta revizija je posmatrala upravljanje grantovima u periodu od 3 godine i to 2014. - 2016. godina. Po pitanju obima revizije, posmatrani su procesi upravljanja grantovima u svim odjeljenjima i institucijama Distrikta koje su u posmatranom vremenskom periodu planirala i realizovala sredstva sa ekonomskog koda 614300 (grantovi neprofitnim organizacijama), što ukupno čini 9 odjeljenja i institucija Distrikta.

Ured-Kancelarija je nakon provedene revizije zaključila da postojeći način planiranja, dodjele, izvještavanja, kontrole i evaluacije grantova ne omogućava efektivno upravljanje grantovima u smislu da se sa angažovanim budžetskim sredstvima osigurava realizacija programa i projekata čiji rezultati doprinose ostvarivanju postavljenih prioriteta i ciljeva općih politika i strategija. Planiranje sredstava za grantove neprofitnim organizacijama u Distriktu se vrši po pravilima, postupcima i procedurama planiranja budžeta, bez utvrđivanja posebne metodologije za planiranje grantova neprofitnim organizacijama. Takođe, planiranje sredstava za grantove provodi se na osnovu neformalizovanih i iskustvenih praksi iz ranijeg perioda bez periodičnog ispitivanja tih praksi. Propisi koji detaljnije uređuju postupak dodjele grantova neprofitnim organizacijama se razlikuju kako po odjeljenjima i institucijama Distrikta, te njihovim organizacionim jedinicama, tako i po vrstama grantova. Propisani postupci i prakse dodjele grantova neprofitnim organizacijama se razlikuju i po aspektu transparentnosti, od dodjele na osnovu zahtjeva korisnika granta, do dodjele putem javnog poziva. Propisani kriteriji za dodjelu grantova neprofitnim organizacijama u većini slučajeva nisu dovoljno precizni i jasni, najčešće su opisnog karaktera i usmjereni su na ispunjenost traženih formalnih uslova u pogledu dokazivanja statusa korisnika sredstava, obezbjeđenja dokumentacije neophodne za realizaciju konkretnog plana i utvrđivanja bliže namjene sredstava. U slučajevima u kojima se kao kriterij zahtjeva ocjena kvaliteta predloženog projekta, troškova održivosti projekta, institucionalne sposobnosti i prepoznate prednosti ne obezbjeđuju dovoljan nivo objektivnosti u ocjeni.

Odjeljenja i institucije Distrikta su na različite načine uspostavile sistem praćenja i kontrole namjenskog utroška dodijeljenih grantova neprofitnim organizacijama, kao i instrumente zaštite za nenamjenski utrošak sredstava. Također, različiti su pristupi odjeljenja i institucija po pitanju obaveze izvještavanja korisnika sredstava, od propisivanja obrasca, poštivanja rokova do sankcija za nedostavljanje izvještaja. Odjeljenja i institucije Distrikta ne vrše analizu i evaluaciju dodijeljenih grantova neprofitnim organizacijama s ciljem dobijanja povratnih informacija o postignutim rezultatima i ciljevima. Nema javnih informacija o vrijednosti koja se dobila za uloženi novac iz Budžeta Distrikta po osnovu grantova neprofitnim organizacijama. Pored navedenog, analize o učincima grantova neprofitnim organizacijama ne predstavljaju osnov za donošenje odluka u procesu upravljanja grantovima neprofitnim organizacijama.

Sa ciljem da se doprinese efikasnijem, efektivnijem i transparentnijem upravljanju grantovima neprofitnim organizacijama iz Budžeta Distrikta, Ured-Kancelarija za reviziju predlaže postavljanje jasnih operativnih ciljeva vezanih za utvrđene strategije i politike, a koji se namjeravaju postići dodjelom sredstava za grantove neprofitnim organizacijama, te utvrđivanje prioriteta i jasnih podjela nadležnosti između odjeljenja i institucija koje upravljaju grantovima, izradu jedinstvene metodološke osnove za upravljanje grantovima, izradu jedinstvenih obrazaca, uspostavu baze podataka, odnosno registar korisnika grantova u Distriktu, edukaciju učesnika u postupku, utvrđivanje jedinstvenih, jasnih i provodivih kontrolnih aktivnosti i transparentnije izvještavanje bazirano na efektima projekata i programa koji se finansiraju u vidu grantova neprofitnim organizacijama.

1. UVOD

U ovom poglavlju ćemo se baviti bližim objašnjenjem problema koji je revizija istraživala. Predstavićemo motive i svrhu ove studije, osnovna revizorska pitanja, kriterije revizije, izvore i metode ove studije, kao i obim i ograničenja provedene revizije.

1.1 Pozadina revizije

Grantovi neprofitnim organizacijama predstavljaju posebne pozicije u budžetu i predstavljaju bespovratna sredstva koja institucije dodjeljuju ciljnoj grupi korisnika, najčešće neprofitnim organizacijama s ciljem finansiranja aktivnosti kojima se žele postići posebni ciljevi utvrđenih politika.

Prilikom raspodjele budžetskih sredstava u Distriktu, dio sredstava se u vidu tekućih grantova raspodjeljuje neprofitnim organizacijama. U periodu 2014. - 2016. godine iz Budžeta Distrikta realizovano je oko 38 miliona KM (37.412.944,91 KM) odnosno oko 6% ukupno realizovanog budžeta Distrikta na ime grantova neprofitnim organizacijama.

Značajniji dio sredstava za grantove neprofitnim organizacijama planiran je i raspodijeljen na osnovu odobrene pozicije u Budžetu Brčko distrikta BiH, dok se manji dio sredstava raspodjeljuje na osnovu javnog poziva i konkursa za dodjelu sredstava neprofitnim organizacijama. Sredstva se planiraju i dodjeljuju sportskim udruženjima, ostalim organizacijama, udruženjima iz kulture, vjerskim zajednicama, mjesnim zajednicama, fakultetima i raznim drugim udruženjima građana.

U planovima, izvještajima i informacijama o izvršenju budžeta Distrikta malo je prostora posvećeno grantovima, programima i projektima koji se finansiraju iz grantova, a posebno se malo pažnje posvećuje rezultatima tih programa i projekata, kao i uticaju tih rezultata na ostvarivanje postavljenih ciljeva. Izvještaji o finansijskoj reviziji, kao i određeni izvještaji nevladinih organizacija⁴ nam ukazuju na nedostatke u upravljanju grantovima neprofitnim organizacijama, kako u procesu planiranja, tako i u dodjeli, kontroli, izvještavanju i evaluaciji.

U uslovima postojanja budžetskih ograničenja sa jedne strane i sve izraženijih potreba neprofitnih organizacija za grant sredstvima sa druge strane, upravljanje grantovima iz perspektive efikasnosti i efektivnosti dobija na značaju.

Prethodne indikacije, kao i naše predstudijsko ispitivanje ukazuju nam da postoji prostor za unaprjeđenje u oblasti upravljanja grantovima neprofitnim organizacijama u Distriktu. Polazeći od činjenica da se planiranje i odobravanje grantova neprofitnim organizacijama najčešće vrši bez dokumentovanih analiza i na osnovu njihovog pozicioniranja u budžetu, te da informacije o načinu korištenja grantova i ostvarenim

⁴ Centar za održivi razvoj iz Brčkog: Analize dodijeljenih grantova iz budžeta Brčko distrikta BiH za 2014. godinu; OC Vermont: Grant set dokumenti

ciljevima nisu u potpunosti dostupne javnosti, Ured-Kancelarija za reviziju je odlučila da provede ovu studiju revizije učinka.

O problemima u upravljanju grantovima izvještavale su i vrhovne revizorske institucije u BiH kroz provedene revizije učinka na temu upravljanja grantovima.⁵

1.2 Svrha revizije i revizijska pitanja

Svrha revizije je da se unaprijedi proces upravljanja grantovima neprofitnim organizacijama u Distriktu kroz osvjetljavanje nedostataka u procesu planiranja, dodjele, kontrole, izvještavanja i evaluacije grantova, kao i davanja preporuka za njihovo otklanjanje.

Povećanje efikasnosti i transparentnosti u procesu upravljanja grantovima neprofitnim organizacijama vodi ka efikasnijem korištenju raspoloživih resursa u pravcu definisanih ciljeva razvoja Distrikta.

Cilj revizije se može prezentovati u vidu odgovora na glavno revizorsko pitanje:

Da li je postojeći način upravljanja grantova neprofitnim organizacijama iz Budžeta Distrikta efikasan i usmjeren na ostvarivanje strateških i drugih ciljeva?

Kako bi dobili odgovor na glavno revizorsko pitanje formulisali smo sljedeća tri podpitanja:

- Kako odjeljenja i institucije Distrikta planiraju grantove neprofitnim organizacijama?
- Na koji način odjeljenja i institucije Distrikta vrše dodjelu grantova neprofitnim organizacijama?
- Na koji način se vrši kontrolu, izvještavanje i evaluaciju dodijeljenih grantova neprofitnim organizacijama iz Budžeta Distrikta?

1.3 Kriteriji revizije

Kriteriji revizije predstavljaju mjerila koja se koriste kako bi se dala ocjena predmeta revizije. Kriteriji su postavljeni u skladu sa revizorskim pitanjima i povezani su sa principima efikasnosti. U ovoj studiji, kriteriji se uspostavljaju kao pravila za efikasno upravljanje grantovima neprofitnim organizacijama iz Budžeta Distrikta kojima se osigurava usmjerenost ka ciljevima, transparentnost i jednako postupanje u upravljanju.

Kriteriji za prvo podpitanje su:

- nadležne institucije su provele sveobuhvatne analize rezultata prethodne dodjele grantova i analize stanja i potreba u svojoj oblasti o čemu postoji adekvatna dokumentacija (analiza

⁵ Upravljanje grantovima, Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, april 2013.
Upravljanje grantovima iz Budžeta Federacije BiH prema rezultatima, Ured za reviziju institucija u FBiH, maj 2015.
Upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine, Ured za reviziju institucija BiH, decembar 2016.

prethodnih rezultata realizovanih grantova i stanja u oblasti),

- nadležne institucije su postavile mjerljive ciljeve i očekivane rezultate koji se planiraju postići dodjelom grantova neprofitnim organizacijama (definisane ciljeve i očekivanih rezultata),
- nadležne institucije uspostavljaju prioritete finansiranja grantova baziranih na strateškim opredjeljenjima i politikama.

Kriteriji za drugo podpitanje su:

- nadležne institucije svim potencijalnim korisnicima pod jednakim uslovima stavljaju na raspolaganje sve bitne informacije vezane za korištenje grantova, imena izabranih korisnika, svrha dodijeljenih sredstava, a iznosi dodijeljenih grantova su dostupni javnosti,
- utvrđeni su kriteriji dodjele grant sredstava i njihovo vrednovanje osigurava izbor najkvalitetnijih aplikacija i finansijsku podršku projektima i programima čija implementacija doprinosi ostvarenju utvrđenih ciljeva,
- jasno su definisane obaveze direktnih korisnika grant sredstava.

Kriteriji za treće podpitanje:

- nadležne institucije su uspostavile sistem nadzora i kontrole koji osigurava pouzdane, relevantne i dovoljne informacije o utrošenim sredstvima i ostvarenim rezultatima,
- nadležne institucije su uspostavile jasna i primjenljiva pravila za sankcionisanje nanamjenskog utroška sredstava,
- nadležne institucije vrše evaluaciju ostvarenih rezultata za uloženi novac,
- Vlada i nadležne institucije su uspostavile sistem izvještavanja koji osigurava povratne informacije o efektima utrošenih sredstava prema Skupštini i javnosti.

1.4 Obim i ograničenja revizije

Revizijom je obuhvaćen proces upravljanja grantovima neprofitnim organizacijama iz Budžeta Distrikta kroz procese planiranja, dodjele, kontrole, izvještavanja i evaluacije dodijeljenih grantova. Sa vremenskog aspekta revizija je posmatrala upravljanje grantovima u periodu od 3 godine i to 2014. - 2016. godina. Po pitanju obima revizije, posmatrani su procesi upravljanja grantovima u svim odjeljenjima i institucijama Distrikta koje su u posmatranom vremenskom periodu planirala i realizovala sredstva sa ekonomskog koda 614300 (grantovi neprofitnim organizacijama).

Prema organizacionom i institucionalnom okviru, ova revizija je obuhvatila sljedeća odjeljenja i institucije Distrikta:

- Skupština Brčko distrikta BiH
- Kancelarija gradonačelnika

- Odjeljenje za stručne i administrativne poslove
- Odjeljenje za obrazovanje
- Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu
- Odjeljenje za javnu bezbjednost
- Odjeljenje za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo
- Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge i
- Direkcija za finansije Brčko distrikta BiH.

Informacije i podaci prikupljeni su za period 2014.-2016. godinu. Stoga, sve promjene nastale nakon tog perioda nisu uključene u ovu reviziju.

Obzirom da je revizija prikupljala podatke do maja 2017. godine, procedura izvještavanja o utrošku sredstava dodijeljenih grantova za 2016. godinu nije u potpunosti bila okončana, te su navedeni podaci razmatrani u zavisnosti od njihove raspoloživosti.

Pored navedenog, revizija se nije bavila analizom općih i sektorskih strateških ciljeva, kao ni općih politika.

Pored navedenih ograničenja, prezentovana slika omogućava pregled situacije upravljanja grantovima neprofitnim organizacijama iz Budžeta Distrikta i osnov je za odgovor na postavljena revizorska pitanja.

1.5 Izvori i metode revizije

Kako bi se dobili odgovori na revizorsko pitanje i podpitanja, revizija je prikupljala informacije i podatke iz brojnih i raznovrsnih izvora.

Primarni izvori: sedam organizacionih jedinica Vlade Distrikta koje su u posmatranom periodu planirale i dodjeljivale grantove neprofitnim organizacijama, Skupština Distrikta i Direkcija za finansije.

Sekundarni izvori: izvještaji finansijske revizije, izvještaji revizija učinka na temu upravljanja grantovima, publikacije nevladinog sektora vezane za grantove u Distriktu, studije i publikacije koje se bave ovom problematikom, kao i informacije dostupne na internetu.

U ovoj reviziji su korištene sljedeće metode prikupljanja informacija:

- analiza zakona i podzakonskih akata iz navedene oblasti,
- pregled dokumentacije,
- intervjui sa odgovornim osobama i službenicima uključenim u proces,
- pregled studija, izvještaja i publikacija koje se tiču ove oblasti.

Detaljno ispitivanje načina kako se provodi proces upravljanja grantovima izvršeno je na bazi prigodnog i dostupnog uzorka u svakoj od organizacionih jedinica koje su upravljale grantovima, a po svim posmatranim procesima od planiranja do izvještavanja, kako bi se mogla izvršiti studija slučaja, komparacija, analiza i sinteza podataka.

1.6 Struktura izvještaja

U skladu sa Principima revizije učinka, u uvodnom poglavlju navedeni su razlozi zbog kojih je Kancelarija-Ured za reviziju odlučila provesti navedenu reviziju učinka kao i revizorska pitanja, obim, ograničenja u radu i metodologija rada. Slijedi poglavlje 2 u kojem se prezentuju osnovne informacije o upravljanju grantovima kroz definicije, propise za segmente upravljanja i pregled izdvajanja za grantove neprofitnim organizacijama iz Budžeta Distrikta. Nakon objašnjenja procesa, prezentuju su nalazi provedene revizije i vrši njihova analiza u poglavlju 3, a poglavlja 4 i 5 rezervisana su za predstavljanje zaključaka i preporuka.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

U ovom poglavlju predstavljamo tumačenje značenja termina grant, te udruženja građana, nevladinih organizacija i neprofitnih organizacija u Distriktu. Pored navedenog, u poglavlju koji slijedi, prezentujemo osnovne informacije o upravljanju grantovima neprofitnim organizacijama u Distriktu kroz postojeće propise kojima je uređena ova oblast i dajemo pregled sredstava koje su odjeljenja i institucije Distrikta planirale i dodijelile u prethodnom, odnosno posmatranom trogodišnjem periodu.

2.1 Definisanje termina grant

U propisima Distrikta ne postoji posebna definicija grantova.

Prema Pravilniku o knjigovodstvu budžeta Brčko Distrikta BiH i Odluci o utvrđivanju računovodstvene politike za budžetske korisnike i Trezor Brčko distrikta BiH, grantovi i subvencije su zajedno klasifikovani na računu 614000 pod nazivom „tekući grantovi“. Tekući grantovi se dalje razvrstavaju prema primaocima: drugim nivoima vlasti, pojedincima, neprofitnim organizacijama, javnim preduzećima, privatnim preduzećima, finansijskim institucijama i grantovi u inostranstvo.

U literaturi se nailazi na različite definicije termina grant i drugih termina koji se u praksi često poistovjećuju kao što su dotacije, donacije, doznake, transferi i subvencije.

Priručnik za transparentno finansiranje projekata civilnog društva prema standardima EU daje sveobuhvatnu definiciju termina grant i glasi: „Grantovi su nepovratna novčana sredstva koja se gotovo u pravilu dodjeljuju za utvrđenu aktivnost organizacije civilnog društva, s jasnim ciljem i očekivanim rezultatima, a koja vodi realizaciji nekog od strateških ciljeva ili prioriteta onoga koji dodjeljuje nepovratna (grant) sredstva. Davatelj granta može biti bilo koja vladina ili javna institucija – domaća ili inozemna, jedinica lokalne samouprave, međunarodna ili međuvladina organizacija, fondacija, zaklada, pojedinci i sl.“⁶

Grantovima se, prema literaturi iz ove oblasti, iz javnih sredstava finansiraju aktivnosti kojima se podstiče ostvarivanje ciljeva koji su dio javne politike onog ministarstva ili one institucije koja dodjeljuje grant sredstva i/ili aktivnosti kojima se realizuju ciljevi od općeg društvenog interesa.

Osnovna načela finansiranja organizacija civilnog društva iz javnih fondova prema standardima Evropske unije su: transparentnost, programiranje, jasan cilj, konkurencija, nediskriminacija ili jednak tretman, proporcionalnost i odgovornost.⁷

⁶ Žeravčić G. i Handalić Plahonjić M. Priručnik za transparentno financiranje projekata civilnog društva prema standardima EU. Kronauer Consulting, Sarajevo, 2015.

⁷ *Ibidem*

2.2 Pojam neprofitnih organizacija

Neprofitne organizacije su pravna lica koja se osnivaju radi određenog javnog, općeg ili zajedničkog interesa pojedinaca, grupa građana ili šire zajednice pri čemu ne posluju s ciljem ostvarivanja profita niti djeluju na tržišnoj ekonomiji.⁸ Neprofitne organizacije postaju pravna lica registracijom u skladu sa zakonima koji regulišu tu vrstu djelatnosti (Zakon o udruženima i fondacijama Brčko distrikta⁹, Zakonom o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u BiH¹⁰, Zakon o političkim organizacijama¹¹, Zakon o sportu u Brčko distriktu BiH¹², Zakon o mjesnim zajednicama u Brčko distriktu BiH¹³ i drugim relevantnim zakonima).

Po osnovu vlasništva, osnivača ili osnivačkih prava neprofitne organizacije mogu biti: državne, nevladine, javne ili privatne neprofitne organizacije.

Nevladine neprofitne organizacije su, na dalje, prema Međunarodnoj klasifikaciji¹⁴ grupisane u sljedećih dvanaest kategorija: kultura i rekreacija; obrazovanje i istraživanje; zdravstvo; socijalne usluge; životna sredina; razvoj i stanovanje; pravo, zagovaranje i politika; filantropsko posredovanje i promovisanje volonterstva; međunarodne aktivnosti; religija; poslovna i strukovna udruženja, sindikati i organizacije koje nisu drugdje klasificirane.

U Distriktu se neprofitne organizacije registruju kao udruženja građana po odabranim djelatnostima, pri čemu nisu kategorisane u smislu definisanih kategorija.

Šef Odjeljenja za stručne i administrativne poslove Brčko distrikta BiH¹⁵ u sredstvima informisanja ističe da na prostoru Distrikta egzistira 592 udruženja građana evidentiranih kod Osnovnog suda Distrikta, među kojima je 26 omladinskih klubova, oko 150 sportskih klubova, zatim dvadesetak udruženja koje okupljaju osobe sličnih profesija, petnaest udruženja koji se bave problemima oboljelih osoba te petnaestak ribolovnih i lovačkih udruženja.

Poreska politika Distrikta izuzima neprofitne organizacije od plaćanja poreza na dobit, te navodi sljedeće kategorije kao neprofitne organizacije: javne institucije, vjerske zajednice, mjesne zajednice, političke stranke, sindikate, komore, udruženja, sportske klubove i saveze, turističke organizacije, zadužbine, vakufe, fondacije i humanitarne organizacije.

⁸ Vašiček D i Vašiček V. *Računovodstvo proračunskih i neprofitnih organizacija* na http://tim4pin.hr/wordpress_9/wp-content/uploads/2016/06/SADR--AJ.pdf (pristupljeno 28.10.2016.)

⁹ Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 12/02 i 19/07

¹⁰ Službeni glasnik BiH broj 5/04

¹¹ Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 12/02,19/07 i 2/08

¹² Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 14/11

¹³ Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 3/03 i 19/07

¹⁴ International Classification of Non-profit Organizations (ICNPO)

¹⁵ <http://www.bdcentral.net/index.php/hr/vlada/sa-sjednica-vlade/4145-odrana-102-redovita-sjednica-vlade-brko-distrikta-bih>

Opredjeljenje Vlade i Skupštine Brčko distrikta BiH¹⁶ usmjereno je na razvoj nevladinih neprofitnih organizacija, a naročito u oblasti sporta i kulture, boračkih organizacija, mjesnih zajednica, vjerskih zajednica, omladinskih i nevladinih organizacija.

2.3 Pravni okvir relevantan za upravljanje grantovima neprofitnim organizacijama

Planiranje, dodjela i izvještavanje o grantovima neprofitnim organizacijama, u posmatranom periodu, regulisan je Zakonom o Budžetu Brčko distrikta BiH¹⁷ i Zakonom o izvršenju budžeta za 2014., 2015. i 2016. godinu¹⁸. Za grantove političkim organizacijama utvrđena je obaveza planiranja i odobravanja sredstava iz Budžeta Distrikta posebnim propisom (Zakon o finansiranju političkih stranaka iz Budžeta Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine¹⁹). Planiranje grantova sportskim udruženjima definisano je Zakonom o sportu u Brčko distriktu BiH²⁰.

Pored navedenih zakona, za ovu oblast su relevantni i drugi zakoni, kao i podzakonski akti (pravilnici, odluke, uputstva, naredbe i sl.).²¹

Planiranje grantova

Planiranje sredstava za grantove vrši se u skladu sa Zakonom o Budžetu Brčko distrikta BiH, budžetskim instrukcijama i kalendarom.

Budžetska sredstva se, prema Zakonu o Budžetu, mogu koristiti za finansiranje poslova, funkcija i programa organa i institucija Distrikta, potrebnih za realizaciju njihovog godišnjeg plana, odnosno godišnjeg plana Vlade Distrikta, kao i finansiranje prava budžetskih korisnika, utvrđenih propisima Distrikta.

Zakonom o budžetu i podzakonskim aktima Distrikta, ne propisuju se posebne procedure za planiranje grantova neprofitnim organizacijama.

Dodjeljivanje grantova

Dodjeljivanje sredstava za grantove neprofitnim organizacijama vrši se u skladu sa Zakonom o izvršenju Budžeta Brčko distrikta BiH.

¹⁶ Opća politika Brčko distrikta BiH za period 2013.-2016.godine. Skupštinska odluka br.:01-02-110/13 od 5. juna 2013.godine

¹⁷ Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 34/08 i 40/15

¹⁸ Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 41/13; 4/15 i 11/15; 33/16

¹⁹ Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 29/04, 14/07 i 19/07

²⁰ Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 14/11

²¹ Popis značajnih akata u Prilogu 1

U revidiranom periodu prema važećim zakonskim propisima (Zakon o izvršenju Budžeta za 2014., 2015. i 2016. godinu), Vlada i budžetski korisnici, u skladu sa zakonima, svojim aktima i operativnim planovima raspoređuju sredstva na rashode za tekuće grantove:

- sportskim društvima, kulturnim društvima i turističkoj zajednici,
- vjerskim zajednicama, humanitarnim, omladinskim i nevladinim organizacijama, boračkim organizacijama,
- mjesnim zajednicama i
- grantovi po drugom osnovu.

Raspored sredstava navedenih grantova vrši se na osnovu kriterija koje utvrđuje Vlada.

Sve isplate grantova obavezno se, prema zakonskim odredbama, usklađuju sa aktima i operativnim planovima budžetskih korisnika.

Prije no što se sredstva za grantove mogu koristiti, budžetski korisnici su obavezni da dostave Vladi na odobravanje programe utroška sredstava.

U 2014. i 2015. godini, zakonom je propisano da Programi utroška sredstava imaju šest obaveznih elemenata i to:

- naziv programa
- svrhu programa
- kriterij za raspodjelu sredstava
- visinu sredstava
- izvor sredstava i
- naziv organizacije koja prima grant.

U 2016. godini zakonom se, na postojeće, dodaju još dva obavezna elementa Programa utroška sredstava i to:

- rok u kojem sredstva moraju biti utrošena i
- rok za dostavljanje izvještaja o utrošku sredstava.

Pored navedenog, Zakonom o izvršenju budžeta za 2015. godinu i 2016. godinu, precizirano je da su korisnici sredstava obavezni trošiti sredstva u skladu s članom 7 (Subvencionirani ugovori) Zakona o javnom nabavkama BiH (Službeni glasnik BiH broj39/2014)²².

²² Član 7 (Subvencionirani ugovori) glasi: „(1) Odredbe ovog zakona primjenjuju se i za ugovore koje ugovorni organ direktno subvencionira s više od 50% ako: a) ti ugovori uključuju radove u smislu Aneksa I. ovog zakona; b) ti ugovori uključuju radove na bolnicama, objektima namijenjenim za sport, rekreaciju i odmor, školskim i univerzitetskim zgradama i zgradama koje se koriste u administrativne svrhe.

(2) Odredbe ovog zakona primjenjuju se i za ugovore koje ugovorni organ direktno subvencionira s više od 50% za ugovore za pružanje usluga koje su u vezi s radovima u smislu stava (1) ovog člana.

Kontrola

Prema Zakonu o izvršenju budžeta za 2015. i 2016. godinu, budžetski korisnici su obavezni da uspostave način kontrole dodjele i utroška sredstava, namijenjenih kapitalnim i drugim grantovima, u smislu da se ustroji posebna evidencija o dodjeli i načinu trošenja tih sredstava.

Zakonom o izvršenju budžeta za 2014. godinu, kao ni drugim relevantnim zakonima Distrikta, kontrola i evidencija nisu bliže ni detaljnije propisani.

Izveštavanje

Zakonom o izvršenju budžeta za 2014. i 2015. godinu propisano je da o utrošenim sredstvima korisnici sredstava izveštavaju Vladu u roku od 30 dana od završetka fiskalne godine, dok je Zakonom za 2016. godinu propisan rok za pravdanje sredstava (30 dana od okončanja projekta/utroška sredstava) i rok za dostavljanje izvještaja o utrošku sredstava (30. juni 2017. godine).

2.5 Pregled dodijeljenih grantova po odjeljenjima i institucijama Distrikta za 2014.-2016. godinu

U tabeli koja slijedi predstavljen je pregled planiranih i dodijeljenih sredstva grantova neprofitnim organizacijama u prethodne tri godine:

ODJELJENJE INSTITUCIJA	ORGANIZACIONA JEDINICA	PLAN 2014	OSTVARENJE 2014	PLAN 2015	OSTVARENJE 2015	PLAN 2016	OSTVARENJE 2016
Skupština	Skupština	65.000,00	64.250,00	65.000,00	65.000,00	10.500,00	10.500,00
	Izborna komisija	200.000,00	200.000,00	200.000,00	199.999,97	258.020,00	258.019,03
Kancelarija gradonačelnika	Kabinet gradonačelnika	3.824.115,00	3.823.615,00	3.606.882,29	3.599.482,29	3.534.194,00	1.132.194,00
	Ured za Evropske integracije	85.000,00	74.843,40	42.500,00	42.308,00	0,00	0,00
Odjeljenje za javnu bezbjednost	Pododjeljenje za zaštitu i spašavanje	190.000,00	180.000,00	333.904,82	323.904,82	227.100,00	227.074,00
Odjeljenje za stručne i administrativne poslove	Pododjeljenje za podršku MZ, NVO i UG	2.272.400,00	2.157.000,00	2.245.789,85	2.076.280,85	3.372.693,32	2.534.881,90
Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu	Pododjeljenje za privredni razvoj	3.433.980,00	3.418.880,00	4.373.650,00	4.333.650,00	740.500,00	740.500,00
	Pododjeljenje za turizam, kulturu i sport	2.687.900,00	2.672.531,00	3.163.400,00	3.159.704,24	3.607.700,00	3.600.326,41
Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu	Pododjeljenje za poljoprivredu	9.000,00	9.000,00	17.000,00	17.000,00	67.000,00	67.000,00
	Pododjeljenje za šumarstvo i vodoprivredu	50.000,00	50.000,00	44.000,00	34.000,00	42.000,00	42.000,00
Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge	Služba za administraciju i statistiku odjeljenja	10.000,00	10.000,00	15.000,00	15.000,00	0,00	0,00
	Centar za socijalni rad	100.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00
	Boračko invalidska zaštita i civilne žrtve rata	115.000,00	115.000,00	120.000,00	120.000,00	41.000,00	41.000,00
Odjeljenje za obrazovanje	Pododjeljenje za visoko obrazovanje i nauku	400.000,00	400.000,00	630.000,00	630.000,00	668.000,00	668.000,00
UKUPNO		13.442.395,00	13.275.119,40	14.957.126,96	14.716.330,17	12.668.707,32	9.421.495,34

(3) Ugovorni organ koji daje takve subvencije dužan je osigurati poštovanje odredbi ovog zakona u slučajevima kada subvencionirani ugovor dodjeljuje neko drugo fizičko ili pravno lice, odnosno dužan je i sam poštivati odredbe ovog zakona u slučajevima kada dodjeljuje subvencionirani ugovor za ili u ime tih fizičkih ili pravnih lica.“

Iz navedene tabele slijedi da je u periodu 2014. – 2016. godine planirano ukupno 41.068.229,28 KM za grantove neprofitnim organizacijama u Distriktu. U istom periodu realizovano je ukupno 37.412.944,91 KM ili 91,10%.

U narednoj tabeli prezentujemo iznose planiranih i realizovanih grantova neprofitnim organizacijama u Distriktu za period 2014.-2016. godina, po budžetskim korisnicima:

ODJELJENJE/INSTITUCIJA	UKUPNO PLAN 2014-2016	OSTVARENJE 2014-2016	% OSTVARENJE 2014-2016
Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu	18.007.130,00	17.925.591,65	99,55
Kancelarija gradonačelnika	11.092.691,29	8.672.442,69	78,18
Odjeljenje za stručne i administrativne poslove	7.890.883,17	6.768.162,75	85,77
Odjeljenje za obrazovanje	1.698.000,00	1.698.000,00	100,00
Skupština	798.520,00	797.769,00	99,91
Odjeljenje za javnu bezbjednost	751.004,82	730.978,82	97,33
Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge	601.000,00	601.000,00	100,00
Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu	229.000,00	219.000,00	95,63
UKUPNO	41.068.229,28	37.412.944,91	91,10

Iz navedene prezentacije uočava se da se najviše sredstava dodjeljuje neprofitnim organizacijama iz oblasti privrede, sporta i kulture putem nadležnog Odjeljenja. Pored navedenog, detaljnijom analizom se utvrđuje da Kancelarija gradonačelnika planira i dodjeljuje grantove neprofitnim organizacijama iz različitih oblasti, pri čemu najviše sredstava dodjeljuje vjerskim organizacijama za različite namjene. Odjeljenje za stručne i administrativne poslove dodjeljuje grantove mjesnim zajednicama i udruženjima građana, dok Odjeljenje za obrazovanje dodjeljuje grantove javnim visokoškolskim ustanovama. Odjeljenje za zdravstvo dodjeljuje grantove udruženjima penzionera i boračkim udruženjima. Odjeljenje za poljoprivredu realizuje grantove neprofitnim organizacijama vezanim za lov i ribolov, te poljoprivrednim udruženjima.

3. NALAZI

Grantovi neprofitnim organizacijama kao dio budžeta predstavljaju finansijsku podršku programima i projektima koji su u funkciji implementacije općih politika i strategija, kao što smo istakli u uvodnim dijelovima izvještaja. Upravljanje grantovima podrazumijeva uspostavljanje relacija između strategija, politika i mjera i aktivnosti čijom se realizacijom ostvaruju strateški ciljevi i politike, s jedne strane, te finansiranih programa/projekata i ostvarenih rezultata, s druge strane. Uspostavljanje navedenih relacija u funkciji upravljanja grantovima podrazumijeva postojanje relevantnog pravnog okvira, jasne metodološke osnove, dobre upravljačke prakse, potreban nivo javnosti u radu i institucionalne instrumente kontrole i evaluacije.

Finansiranje programa i projekata neprofitnih organizacija iz budžeta, jedan je od oblika saradnje vlasti Distrikta i nevladinog sektora u provođenju općih politika i strategija.

Države u našem neposrednom okruženju (Srbija, Hrvatska, Slovenija) po uzoru na prakse država EU su uspostavile metodologije finansiranja projekata i programa iz grantova. Na taj način je uspostavljena metodološke osnove finansiranja programa i projekata iz grantova kao pretpostavka uspješnog upravljanja grantovima. Distrikt nije uspostavio metodologiju finansiranja programa i projekata iz grantova kao osnov za upravljanje grantovima.

U okviru nalaza ove revizije učinka biće predstavljene prakse institucija i odjeljenja Distrikta u upravljanju grantovima kroz postupke i procedure planiranja, dodjele grantova, izvještavanja o korištenju grantova i realizaciji programa i projekata koji se finansiraju iz grantova, kao i provedenim kontrolama i evaluacijama.

3.1 Planiranje grantova neprofitnim organizacijama

U ovom dijelu izvještaja predstavljeni su nalazi i informacije koje opisuju način na koji odjeljenja i institucije Distrikta planiraju sredstva za grantove.

Planiranje grantova neprofitnim organizacijama podrazumijeva da budžetski korisnici planiraju aktivnosti i sredstva za grantove neprofitnim organizacijama.

3.1.1 Planiranje aktivnosti upravljanja grantovima neprofitnim organizacijama i ciljevi

Planovi rada većine institucija za 2014., 2015. i 2016. godinu ne sadrže ciljeve koji se žele ostvariti dodjeljivanjem grantova, aktivnosti dodjeljivanja grantova, pokazatelje rezultata i izvore verifikacije.

U okviru svoje nadležnosti, budžetski korisnici sačinjavaju svoje godišnje planove ili programe rada. Programom rada Vlade Distrikta za 2015. godinu, Vlada Distrikta istakla je opredjeljenje da koncept kreiranja budžeta postavi na nove temelje, naročito u sferi dodjele grantova, a s ciljem osiguranja

učinkovitijeg i dinamičnijeg razvoja privrednih, infrastrukturnih i društvenih djelatnosti. Analizom Programa rada Vlade Distrikta za 2015. i 2016. godinu, možemo utvrditi da deklarirano opredjeljenje Vlade nije pretočeno u ciljeve i aktivnosti odjeljenja koja u okviru svojih nadležnosti upravljaju grantovima neprofitnim organizacijama.

Planiranje aktivnosti upravljanja grantovima neprofitnim organizacijama u pojedinačnim programima rada budžetskih korisnika navodi se u Odjeljenju za javnu bezbjednost samo za 2014. godinu, dok se u Odjeljenju za stručne i administrativne poslove i Odjeljenju za privredni razvoj, sport i kulturu u sve tri analizirane godine planiraju aktivnosti dodjele grantova neprofitnim organizacijama.

Odjeljenje za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo, u posmatranom periodu, planira aktivnost jačanja kontrole upravljanja grantovima u okviru cilja i aktivnosti vezanih za borbu protiv korupcije.²³

Planirane aktivnosti dodjele grantova neprofitnim organizacijama u planovima rada odjeljenja i institucija, ne povezuje se sa osnovom za planiranje, strateškim ciljevima Distrikta, zakonskim osnovom, Općom politikom Distrikta ili drugo.

Planirane aktivnosti vezane za dodjelu grantova Odjeljenja za stručne i administrativne poslove i Odjeljenja za privredni razvoj, sport i kulturu ne sadrže jasne, mjerljive ciljeve koji se žele ostvariti dodjelom granta, već postavljaju ciljeve iz djelokruga svoje redovne nadležnosti. Također, planska dokumenta ne sadrže aktivnosti samog procesa dodjele grantova, pokazatelje rezultata i izvore verifikacija.

Druga odjeljenja Distrikta koja planiraju sredstva za grantove neprofitnim organizacijama, u svojim planskim dokumentima ne navode aktivnosti dodjele sredstava za grantove, ne postavljaju ciljeve koji se žele postići dodjelom grantova neprofitnim organizacijama, ne postavljaju pokazatelje rezultata i izvore verifikacije (Kancelarija gradonačelnika, Odjeljenje za obrazovanje, Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge, Odjeljenje za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo).

3.1.2. Planiranje budžeta za grantove

Planiranje sredstava za grantove neprofitnim organizacijama u Distriktu se vrši po pravilima, postupcima i procedurama planiranja budžeta. U Distriktu nije utvrđena posebna metodologija za planiranje grantova neprofitnim organizacijama, niti grantovima u cijelosti. Planiranje sredstava za grantove provodi se na osnovu neformalizovanih i iskustvenih praksi iz ranijeg perioda bez periodičnog ispitivanja tih praksi.

Planiranje budžeta, a samim tim i grantova u Distriktu se vrši na osnovu Budžetskih instrukcija Direkcije za finansije, odnosno budžetskog okvira i ograničenja samog budžetskog korisnika, kao i na osnovu

²³ Detaljnije u prilogu Izvještaja

iskustva, odnosno izvršenja iz prethodne godine. Kod planiranja budžeta za grantove neprofitnim organizacijama, osim navedenih osnova za planiranje, značajna je i iskazanost potreba koje neprofitne organizacije dostavljaju prilikom planiranja budžeta institucijama, odjeljenjima Distrikta i skupštinskim poslanicima. Za planiranje sredstava za grantove iz javnih sredstava u Distriktu nisu utvrđena posebna uputstava i smjernice budžetskim korisnicima za planiranje i dodjelu grantova, niti se pripremaju posebni pravilnici i metodologija koja se odnosi na grantove koji se finansiraju iz javnih sredstava.

Izraženi zahtjevi neprofitnih organizacija za grant sredstvima i ograničeni iznosi raspoloživih sredstava za grantove nalažu za potrebnim da se definišu prioritete u pogledu programa, projekata i aktivnosti koji će se finansirati iz javnih sredstava. U odjeljenjima i institucijama Distrikta **nisu definisani prioritete finansiranja iz grantova.**

Nedostatak jedinstvenog metodološkog pristupa planiranju grantova i nedefinisani prioritete finansiranja programa, projekata i aktivnosti neprofitnih organizacija putem grantova rezultiraju različitim praksama planiranja grantova.

Dio grantova neprofitnim organizacijama planiraju odjeljenja i institucije Distrikta kroz Prijedlog budžeta, dok se dio sredstava za grantove neprofitnim organizacijama planira u Budžetu Distrikta putem Amandmana na budžet od strane ovlaštenih predlagača. Nakon usvajanja Budžeta Distrikta, u slučaju povećanja ili smanjenja prihoda Distrikta, vrše se izmjene i dopune Budžeta (rebalansi), u okviru kojih se povećavaju ili smanjuju sredstva za grantove neprofitnim organizacijama.

U periodu 2014.-2016. godina, za grantove neprofitnim organizacijama u Distriktu, Prijedlozima budžeta planiran je iznos od oko 29 miliona KM, koji je putem dostavljenih amandmana u skupštinskoj proceduri usvajanja Budžeta povećan za oko 10,5 miliona KM, te ponovno uvećan za oko 1,2 miliona KM kroz izmjene i dopune Budžeta. U konačnici, odobreni Budžet za grantove neprofitnim organizacijama (ekonomski kod 614300) za 2014.-2016. godinu iznosio je 41.068.229,34 KM.²⁴

U Budžetu Distrikta većina grantova neprofitnim organizacijama je pozicionirana, tako da ima unaprijed definisanu namjenu i korisnika granta. Pozicioniranje u Budžetu je uočljivo, bez obzira na to da li su grantovi planirani od strane samih budžetskih korisnika u Prijedlogu budžeta, bilo da su usvojeni od strane Skupštine putem amandmana na Prijedlog budžeta ili amandmana na Budžeta (rebalans).

Nisu jasna pravila i kriteriji kako su korisnici grantova definisani na posebnim pozicijama u Budžetu Distrikta, sa kojim ciljem i očekivanim rezultatima.

Korisnici pozicioniranih grantova, u većini slučajeva, su planirani i pozicionirani u Budžetu po svom nazivu bez određenja djelatnosti i/ili kategorije koja pripadaju.

Namjena planiranih i pozicioniranih grantova nije definisana u okviru određenih kategorija ili meta-ciljeva (strateških ciljeva) koji se za planirana sredstva žele ostvariti, već za **određene aktivnosti neprofitnih**

²⁴ Tabela u prilogu Izvještaja

organizacija, primjera radi, za podršku u radu, za redovan rad, za kupovinu zemljišta, za izgradnju vjerskih objekata, nabavku zemljišta i drugo. Dio pozicioniranih grantova planiran je i pozicioniran u Budžetu Distrikta, a da im uopće **nije naznačena namjena**²⁵. Dio pozicioniranih grantova ima **neodređeni naziv namjene**²⁶. Dio pozicioniranih grantova u svom nazivu sadržava **više namjena**²⁷. Pored navedenog, dio pozicioniranih grantova po svojoj naznačenoj namjeni odnosi se na **infrastrukturne projekte** koji su u nadležnosti odjeljenja Distrikta (rekonstrukcija vodovodne mreže, izgradnja i/ili sanacija mosta, uređenje korita rijeke, tekuće održavanje vodovoda, izgradnje bunarske kućice sa nabavkom hidromašinske opreme i slično). Također, dio grantova po svojoj prirodi predstavlja **kapitalne izdatke** (kao na primjer: rješavanje vodosnabdijevanja, uređenje igrališta, puteva, asfaltiranje parking prostora, uređenje grobalja, nabavka opreme, izgradnja planinarskih domova, kupovina zemljišta i dr.). Osim navedenog, grantovi imaju i namjenu izmirenja dugovanja neprofitnih organizacija, ali i javnog preduzeća i mogu služiti za uplatu za PIO i zdravstveno osiguranje odnosno doprinosa (vjerskim zvaničnicima).

Prema nazivu namjene pozicioniranih grantova u Budžetu Distrikta, može se uočiti da se različitim kategorijama neprofitnih organizacija planiraju sredstva za **iste ili slične namjene**. Tako se za izgradnju i/ili rekonstrukciju spomenika izdvajaju sredstva kako mjesnim zajednicama tako i udruženjima proisteklim iz rata. Ili, primjera radi, za izgradnju i/ili rekonstrukciju vjerskih objekata sredstva se planiraju vjerskim zajednicama, ali i mjesnim zajednicama.

Budžetski korisnici planiraju sredstva za grantove neprofitnim organizacijama u okviru svoje nadležnosti. Analizom pozicioniranih grantova neprofitnim organizacijama u Budžetu Distrikta prema budžetskim korisnicima možemo utvrditi izvjesna **preklapanja u nadležnostima**. Kancelarija gradonačelnika, primjera radi, planira grantove neprofitnim organizacijama koje su i u nadležnosti drugih odjeljenja (grantovi udruženjima oboljelih, udruženjima proisteklim iz rata, sportskim udruženjima). Također, osim Odjeljenja za privredni razvoj, sport i kulturu, sportskim i kulturnim društvima planiraju se grantovi i od strane drugih budžetskih korisnika i slično.

Prema organizacionim jedinicama, u Budžetu Distrikta za posmatrani period (2014.-2016. godina), možemo utvrditi da su budžetski korisnici planirali i Skupština Distrikta je usvojila sljedeće iznose za grantove neprofitnim organizacijama:

²⁵ Primjera radi: „Grant međureligijskom vijeću“, „Grant za Radio Brčko distrikta BiH“, „Grant za Kolo srpskih sestara Majka Jevrosima“, „Grant Udruženju žena "UG Vrijedne ruke" Šatorovići“ i drugi slični grantovi

²⁶ Primjera radi: „Grant Medžlisu IVZ Brčko džemat Ćoseti - za džamiju“, „Grant "Tuzlanska Amika" za Kuću prijateljstva u Brčkom“, „Grant MZ G.Rahić za rješavanje infrastrukture“ i slično

²⁷ Primjera radi: „Grant MZ Broduša za formiranje, opremanje i rad jedinice CZ opće namjene i njeno djelovanje u slučaju elementarne nepogode na području Brčko distrikta BiH“

ODJELJENJE/INSTITUCIJA	2014. Budžet prema GIB-u ²⁸	2015. Budžet prema GIB-u	2016. Budžet prema GIB-u	2014.-2016. Budžet prema GIB-u
Skupština	265.000,00	265.000,00	268.520,00	798.520,00
Kancelarija gradonačelnika	3.909.115,00	3.649.382,29	3.534.194,00	11.092.691,29
Odjeljenje za javnu bezbjednost	190.000,00	333.904,82	227.100,00	751.004,88
Odjeljenje za stručne i administrativne poslove	2.272.400,00	2.245.789,85	3.372.693,32	7.890.883,17
Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu	6.121.880,00	7.537.050,00	4.348.200,00	18.007.130,00
Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu	59.000,00	61.000,00	109.000,00	229.000,00
Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge	225.000,00	235.000,00	141.000,00	601.000,00
Odjeljenje za obrazovanje	400.000,00	630.000,00	668.000,00	1.698.000,00
UKUPNO	13.442.395,00	14.957.126,96	12.668.707,32	41.068.229,34

Skupština Distrikta je u posmatranom periodu planirala sredstva za grantove neprofitnim organizacijama u okviru dvije svoje organizacione jedinice: Izborne komisije i Skupštine i u ukupnom iznosu od 798.520,00 KM.

Izborna komisija Distrikta planirala je sredstva u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih stranaka iz Budžeta Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (29/04, 14/07 i 19/07) za predizbornu kampanju političkih stranaka koje učestvuju na izborima za Skupštinu Distrikta i za redovan rad političkih stranaka zastupljenih u Skupštini Distrikta, prema definisanim okvirima (nosioci prava, visina iznosa i namjena utroška sredstava). Ukupan iznos planiranih sredstava Izborne komisija za posmatrani period je planirala ukupno 658.020,00 KM.

Na organizacionom kodu Skupštine Distrikta za posmatrani period je planirano ukupno 140.500,00 KM, sva sredstva pod nazivom „Grantovi neprofitnim organizacijama“. Prema izjavama odgovornih osoba, 2008. godine su grantovi po prvi put planirani u Skupštini, te se od onda planiraju na osnovu prethodnog Budžeta.

Kancelarija gradonačelnika je u posmatranom periodu planirala sredstva za grantove neprofitnim organizacijama u okviru dvije svoje organizacione jedinice: Kabineta gradonačelnika i Kancelarije za Evropske integracije.

Kancelarija za evropske integracije je planirala grantove neprofitnim organizacijama u dvije od tri posmatrane godine u ukupnom iznosu od 127.500,00 KM i to u 2014. godini (85.000,00 KM) i u 2015. godini (42.500,00 KM). Navedena sredstva su planirana za sufinansiranje projekata koji su odobreni i finansirani od EU i drugih donatora.

Na organizacionom kodu Kabineta gradonačelnika sredstva za grantove neprofitnim organizacijama su planirana u svakoj od posmatranih godina i u ukupnom iznosu od 10.965.191,29 KM, pri čemu je ukupni iznos od 412.500,00 KM planiran bez jasne namjene i korisnika pod nazivom „Grantovi ostalim organizacijama“, dok je ostatak sredstava planiran u vidu pozicioniranih grantova sa jasno naznačenim

²⁸ Direkcija za finansije Brčko distrikta BiH: Izvještaj o izvršenju budžeta Brčko Distrikta BiH za period od 01. 01. do 31. 12. 2014.; od 01.01. do 31. 12. 2015.; od 01.01. do 31. 12. 2016.

korisnikom granta, namjenom granta i visinom iznosa sredstava. U okviru pozicioniranih grantova na organizacionom kodu Kabineta gradonačelnika, sredstva se planiraju vjerskim organizacijama, medijskim kućama (Radio Brčko, BHRT, RTRS), drugim općinama, udruženjima građana (humanitarna udruženja, udruženja oboljelih i drugim udruženjima), za manifestacije (Grantovi za Dan Distrikta), mjesnim zajednicama, sportskim udruženjima i kulturno umjetničkim društvima.

Odjeljenje za javnu bezbjednost je u posmatranom periodu planiralo grantove neprofitnim organizacijama u okviru svoje organizacione jedinice Pododjeljenje za zaštitu i spašavanje u ukupnom iznosu od 751.004,88 KM pretežno za redovan rad, materijalne troškove i učešće u zajedničkim akcijama spašavanja neprofitnih organizacija, te sufinansiranje deminiranja. U okviru pozicioniranih grantova nalaze se i grantovi udruženjima bez jasne namjene²⁹. Nosioци grantova su pretežno humanitarna udruženja, dobrovoljna vatrogasna udruženja, auto moto klubovi, ribolovački savez i ronilački klub. Prema izjavama odgovornih osoba, 2013. godine su grantovi po prvi put planirani u Odjeljenju, te su u posmatranom periodu planirani na osnovu prethodnog Budžeta. U toku usvajanja Budžeta za 2015. godinu, Odjeljenje je u Amandmanskoj formi dalo obrazloženje da je uočilo da ostvaruje aktivnu saradnju sa nevladinim sektorom koji se bavi različitim oblastima zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara te da je potrebno izraditi precizne kriterije za dodjelu grantova putem javnog poziva kako bi svi zainteresovani akteri mogli ravnopravno aplicirati za dodjelu granta iz Budžeta Distrikta za 2015. godinu., a od 2016. godine planira sredstva za sprovođenje projekata iz oblasti zaštite, spašavanja i povećanja bezbjednosti u oblastima od općeg društvenog interesa u okviru jedne budžetske pozicije koja se realizuje putem javnog poziva.

Odjeljenje za stručne i administrativne poslove je u posmatranom periodu planiralo grantove neprofitnim organizacijama u okviru svoje organizacione jedinice Pododjeljenja za podršku MZ, NVO i UG u ukupnom iznosu od 7.890.883,17 KM. Dio sredstava Odjeljenje je planiralo raspodijeliti Javnim pozivom za sva udruženja građana i to za dostavljene i odobrene projekte, a u ukupnom iznosu od 287.293,32 KM. Dio sredstava Odjeljenje je planiralo da da putem grantova neprofitnim organizacijama mjesnim zajednicama, udruženjima proisteklim iz rata, udruženjima oboljelih i invalidnih lica za redovan rad. Ostatak sredstava za grantove neprofitnim organizacijama je pozicionirano, odnosno predstavlja budžetsku poziciju sa definisanim korisnikom granta, namjenom i visinom sredstava. Nosioци pozicioniranih grantova su: mjesne zajednice, strukovna udruženja, vjerske zajednice i udruženja građana (oboljelih, invalidnih i udruženja za pomoć; mladih; humanitarna udruženja; udruženja sa nacionalnim predznakom; udruženja žena; sportsko rekreativna udruženja; eko-udruženja; udruženje penzionera; nezaposlenih; golubara; auto moto društva; udruženje voćara i drugo). Namjena grantova neprofitnim organizacijama, prema budžetskim pozicijama, je heterogena, te je dio grantova planiran za redovan rad i/ili podršku u radu, dio za izgradnju/rekonstrukciju spomenika i prostora oko spomenika, vjerskih objekata, radove na uređenju

²⁹ Grant udruženju građana vatrogasno društvo "Slobodna zona" Maoča; Grant UG ronilački klub "Nemo" Brčko

grobja, za infrastrukturne projekte (bunari, izgradnja/sanacija mostova, uređenja korita rijeke, rasvjeta, vodovod...), za manifestacije, osnivanje kulturno umjetničkog društva i drugo. Primjećuje se da dio grantova u svom nazivu ne sadrži namjenu granta³⁰. Prema izjavama odgovornih osoba, u posmatranom periodu grantovi neprofitnim organizacijama su planirani na osnovu prethodnog Budžeta.

Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu je u posmatranom periodu planiralo sredstva za grantove neprofitnim organizacijama u okviru dvije svoje organizacione jedinice: Pododjeljenja za privredni razvoj i Pododjeljenja za turizam, kulturu i sport.

Pododjeljenje za privredni razvoj je za period 2014.-2016. godine planiralo grantove neprofitnim organizacijama u ukupnom iznosu od 8.548.130,00 KM. Preko 90% navedenih sredstava Pododjeljenje je planiralo za programske aktivnosti podsticanja zapošljavanja (program samozapošljavanja, program za podsticanje zapošljavanja pripravnika u privredi, program aktivne politike zapošljavanja i program zapošljavanja visokoobrazovanih mladih lica koja nemaju radnog staža) i programske aktivnosti podrške privrednicima (program subvencionisanja dijela kamata za kredite preduzećima i preduzetnicima na području Brčko distrikta BiH). Nešto manje od 10% sredstava Pododjeljenje planira udruženjima poslodavca, sindikalnim i strukovno udruženje za podršku u radu i manifestacije sajamskog tipa, te za osnivanje, rad i materijalne troškove Razvojne agencije Distrikta.

Pododjeljenja za turizam, kulturu i sport je za period 2014.-2016. godine planiralo grantove sportskim klubovima, nacionalnim društvima, ostalim kulturnim, strukovnim, turističkim i kulturno-umjetničkim društvima u ukupnom iznosu od 9.459.000,00 KM, od čega je nešto više od polovine sredstava planirano da se dodijeliti navedenim udruženjima putem javnog poziva, dok drugu polovinu čine pozicionirani grantovi. U okviru pozicioniranih grantova najviše sredstava, gotovo 3/4 Pododjeljenje planira za sportska društva. Kulturno umjetničkim i sportskim društvima pretežno se sredstva planiraju za podršku u radu. Pored navedenog, sredstva se planiraju za organizovanje i/ili učešće na manifestacijama, izgradnju i opremanje pomoćnih sportskih objekata i igrališta, te za izgradnju planinskih domova. U budžetskoj poziciji grantova neprofitnim organizacijama uočava se da se u okviru iste pozicije planira više namjena³¹. Prema izjavama odgovornih osoba, u posmatranom periodu grantovi neprofitnim organizacijama su planirani na osnovu prethodnog Budžeta.

Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu je u posmatranom periodu planiralo sredstva za grantove neprofitnim organizacijama u okviru dvije svoje organizacione jedinice: Pododjeljenja za poljoprivredu i Pododjeljenja za šumarstvo i vodoprivredu u ukupnom iznosu od 229.000,00 KM. Svi grantovi su pozicionirani, te je Pododjeljenje za poljoprivredu prema budžetskim pozicijama planiralo grantove ribolovnim udruženjima, udruženjima poljoprivrednika odnosno poljoprivrednih proizvođača, udruženjima pčelara, voćara i udruženju građana proizvođača mlijeka i mesa pretežno za podršku u radu

³⁰ Grant Udruženju demobilisanih boraca 1992-1995. Armije BiH; Grant udruženju SUBNOR; Grant Udruženju demobilisanih boraca Armije BiH 92-95; Grant Udruzi dragovoljaca i veterana Domovinskog rata HB; Grant Udruženju Veterana BORS-a i dr.

³¹ Primjera radi: Grant Moto klubu "Jarani" Brčko za promociju grada, motorijadu i humanitarne akcije

za 2014. i 2015. godinu, a u 2016. godini i za projekte samozapošljavanja demobilisanih boraca, nabavku opreme i izgradnju sušare za žitarice. Pododjeljenje za poljoprivredu je u posmatranom periodu planiralo ukupno 93.000,00 KM, dok je Pododjeljenja za šumarstvo i vodoprivredu planiralo ukupno 136.000,00 KM za pozicionirane grantove lovačkim udruženjima za podršku u radu, izgradnju i opremanje odnosno uređenje lovačkih kuća. Prema izjavama odgovornih osoba, Odjeljenje inicijalno ne planira grantove neprofitnim organizacijama, te su u posmatranom periodu svi grantovi planirani Amandmanima na Prijedlog budžeta.

Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge je u posmatranom periodu planiralo sredstva za grantove neprofitnim organizacijama u okviru tri svoje organizacione jedinice: Službe za administraciju i statistiku, Pododjeljenja za socijalnu zaštitu i boračko-invalidske zaštite. Služba za administraciju i statistiku je u posmatranom periodu planirala dva pozicionirana granta strukovnim udruženjima u 2014. i 2015. godini za organizovanje stručnih simpozija odnosno kongresa, a sve u ukupnom iznosu od 25.000,00 KM. Pododjeljenje za socijalnu zaštitu je u svakoj od posmatranih godina planiralo grantove udruženjima penzionera za banjско-klimatsko liječenje penzionera, svake godine po 100.000,00 KM, dok je Boračko-invalidska zaštita za različite potrebe udruženja proisteklih u ratu planirala u posmatranom periodu ukupno 276.000,00 KM. Grantovi neprofitnim organizacijama se u Odjeljenju za zdravstvo planiraju na osnovu prethodnog Budžeta.

Odjeljenje za obrazovanje je u posmatranom periodu planiralo grantove neprofitnim organizacijama u okviru svoje organizacione jedinice Pododjeljenja za visoko obrazovanje i nauku u ukupnom iznosu od 1.698.000,00 KM za tri Univerziteta (Grant Univerzitetu u I. Sarajevu - Organizaciona jedinica Ekonomski fakultet u Brčkom, Grant Univerzitetu u Sarajevu - Organizaciona jedinica Brčko- Poljoprivredno-prehrambeni i Prirodno-matematičkom fakultet i Grant Sveučilištu u Mostaru - Organizaciona jedinica Brčko). U budžetskoj poziciji nije navedena namjena granta. Prema izjavama odgovornih osoba, 2012. godine su grantovi po prvi put planirani u Odjeljenju, te su u posmatranom periodu planirani na osnovu prethodnog Budžeta.

U nastavku teksta, prezentovat ćemo nalaze vezane za osnove planiranja grantova neprofitnim organizacijama u Distriktu.

3.1.3. Osnov za planiranje – analize, postavljanje ciljeva, veza sa strateškim ciljevima

U prethodnom tekstu ukazali smo da se planiranje grantova neprofitnim organizacijama u Distriktu provodi na osnovu iskustvenih i neformalizovanih praksi iz ranijeg perioda bez periodičnog preispitivanja tih praksi, te da se vrši po pravilima, postupcima i procedurama planiranja budžeta, bez posebne metodologije za planiranje grantova. Uz navedeno, planiranje budžeta za grantove neprofitnim organizacijama i planiranje aktivnosti budžetskih korisnika su dva nezavisna plana i ne predstavljaju dvije strane iste medalje, odnosno planove koji bi bili identični i imali isti cilj.

Grantovi se planiraju, a da unaprijed nije utvrđena u potpunosti svrha i namjena sredstava, prioriteta finansiranja iz grantova, niti specifični, mjerljivi i konkretni rezultati koji se trebaju ostvariti realizacijom sredstava od granta.

Planiranje sredstava za grantove u Distriktu nije dovoljno transparentan proces, pa se kao rezultat uočava da se za pojedina udruženja građana planira više sredstava za istu namjenu u odnosu na druge i/ili da se za određena udruženja planiraju sredstva od strane različitih budžetskih korisnika.

Pored navedenog, može se uočiti da se prilikom planiranja grantova neprofitnim organizacijama na ekonomskom kodu 614300 (grantovi neprofitnim organizacijama) knjigovodstveno evidentiraju i programi koji u konačnici imaju karakter subvencija profitnim organizacijama (program subvencionisanja dijela kamata za kredite preduzećima i preduzetnicima na području Brčko distrikta BiH).

Odjeljenja i institucije Distrikta u revidiranom periodu nisu provele i dokumentovale sveobuhvatne analize rezultata prethodne dodjele grantova neprofitnim organizacijama i analize stanja i potreba u svojoj oblasti, postavile mjerljive ciljeve i očekivane rezultate za sredstva planirana grantovima neprofitnim organizacijama, te uspostavile relacije između strateških opredjeljenja, ciljeva i očekivanih rezultata programa, izuzev Odjeljenja za stručne i administrativne poslove.

Odjeljenje za stručne i administrativne poslove na godišnjem nivou dostavlja Vladi Distrikta informacije o stanju nevladinih organizacija u Distriktu i utrošku sredstava grantova NVO³². Dokumentovane analize sadržane u izvještaju ne služe kao osnov za planiranje grantova neprofitnim organizacijama za narednu godinu. Odjeljenje je dostavilo dokumentaciju da je za 2011. godinu izvršilo analizu efekata učinka projekata udruženja građana Distrikta finansiranih po javnom pozivu. Nakon 2011. godine, Odjeljenje nije radilo iste ili slične analize.

Pored navedenog, u Distriktu nisu razvijene sektorske strategije. Osnov za planiranje grantova neprofitnim organizacijama se može derivirati iz Strategije razvoja Distrikta i Opće politike Distrikta. Opća politika Distrikta za period 2013.-2016. godine postavlja ciljeve razvoja sporta, kulture i turizma u Distriktu, ciljeve saradnje sa boračkom populacijom, mjesnim zajednicama, vjerskim zajednicama, omladinom i nevladinim organizacijama i drugo.

Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu planira aktivnosti finansijskog i kadrovskeg osposobljavanja sportskih društava kroz provođenje Zakona o sportu, raspodjelu grantova i ostale aktivnosti, a sve u cilju unapređenja sporta u Distriktu. Navedeni Zakon o sportu definiše da se sredstava za finansiranje iz Budžeta Distrikta izdvajaju u skladu s programom razvoja sporta, koji se donosi na osnovu Strategije. Strategija razvoja sporta i iz nje derivirani Programi razvoja sporta nisu doneseni u Distriktu.

Pored pomenutog, Odjeljenje za stručne i administrativne poslove je u 2011. godini, zbog nedostatka „Strategije podsticanja razvoja civilnog društva u Brčko distriktu BiH“ od odjeljenja i institucija Distrikta

³² nevladine organizacije

zahtijevalo dostavljanje projektnih ideja koje je potom predložilo Vladi da usvoji kao „mini strategiju“. Strategija koja se odnosi na razvoj civilnog društva u Distriktu nije donesena, a Odjeljenje od drugih budžetskih korisnika ne traži dostavljanje projektnih ideja, niti usvajanje „mini strategije“.

3.2 Prakse dodjele grantova neprofitnim organizacijama

U ovom poglavlju izvještaja predstavljene su nalazi vezani za postupak dodjele grantova neprofitnim organizacijama, opisana praksa postupanja odjeljenja i institucija Distrikta sa aspekta njihove različitosti, transparentnosti, usklađenosti sa propisima i osiguranosti uslova da se za dodijeljene grantove postignu rezultati.

3.2.1. Postupak dodjele grantova

Propisi koji detaljnije uređuju postupak dodjele grantova neprofitnim organizacijama se razlikuju, kako po odjeljenjima i institucijama Distrikta, te njihovim organizacionim jedinicama, tako i po vrstama grantova. Propisani postupci i prakse dodjele grantova neprofitnim organizacijama se razlikuju i po aspektu transparentnosti, od dodjele na osnovu Programa Vlade i na osnovu zahtjeva do dodjele putem javnog poziva.

Zakon o izvršenju budžeta Distrikta za svaku od posmatranih godina utvrdio je da se sredstva za grantove ne mogu koristiti prije no što Vlada Distrikta odobri dokument pod nazivom Program utroška sredstava, koji je predložen od strane budžetskih korisnika (odjeljenja i institucija Distrikta). Također, Zakonom su propisani bitni elementi programa utroška sredstava (naziv, svrha programa, kriterij za raspodjelu sredstava, visina i izvori sredstava i naziv organizacije koja prima grant, rok u kojem sredstva moraju biti utrošena i rok za dostavljanje izvještaja³³).

Osim navedenog, Zakon ne propisuje način dodjele sredstava.

Postupci dodjele grantova neprofitnim organizacijama se razlikuju. Sa jedne strane, pozicionirani grantovi su već definisani Budžetom i unaprijed im je poznat korisnik, namjena i visina sredstava, dok je sa druge strane izbor postupka dodjele granta neprofitnim organizacijama stvar odluke nadležnog odjeljenja ili institucije.

Bitno je istaći da odjeljenja i institucije Distrikta nemaju jedinstvenu bazu podataka, niti se rade analize o vrsti i načinu dodjele grantova na nivou Distrikta, te odjeljenja i institucije ne raspolažu podacima o eventualnom finansiranju istog projekta ili programa iz više različitih izvora.

U odjeljenjima i institucijama Distrikta revizijom je utvrđeno da se sredstva za grantove neprofitnim organizacijama dodjeljuju na sljedeće načine:

- na osnovu Zakona
- na osnovu javnog poziva

³³ rok u kojem sredstva moraju biti utrošena i rok za dostavljanje izvještaja su definisani samo u Zakonu o izvršenju budžeta za 2016.godinu, u prethodnim Zakonima nisu definisani

- na osnovu zahtjeva
- na osnovu Programa utroška sredstava.

Ukupna realizacija grantova neprofitnim organizacijama iznosi nešto više od 90% planiranog iznosa.

ODJELJENJE/INSTITUCIJA	UKUPNO PLAN 2014-2016	OSTVARENJE 2014-2016	% OSTVARENJE 2014-2016
Odjeljenje za obrazovanje	1.698.000,00	1.698.000,00	100,00
Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge	601.000,00	601.000,00	100,00
Skupština	798.520,00	797.769,00	99,91
Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu	18.007.130,00	17.925.591,65	99,55
Odjeljenje za javnu bezbjednost	751.004,82	730.978,82	97,33
Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu	229.000,00	219.000,00	95,63
Odjeljenje za stručne i administrativne poslove	7.890.883,17	6.768.162,75	85,77
Kancelarija gradonačelnika	11.092.691,29	8.672.442,69	78,18
UKUPNO	41.068.229,28	37.412.944,91	91,10

Za 2014. i 2015. godinu, procenat izvršenja na pozicijama grantova neprofitnim organizacijama iznosio je preko 98% planiranih sredstava. Niži procenat izvršenja uočava se u 2016. godini naročito u Kancelariji gradonačelnika (gdje je dodijeljena oko 1/3 planiranih sredstava).

U nastavku teksta prikazat ćemo različitosti procedura dodjele grantova neprofitnim organizacijama u Distriktu.

3.2.2. Različitosti procedura dodjele grantova neprofitnim organizacijama

Procedure dodjele grantova neprofitnim organizacijama u Distriktu se razlikuju i uglavnom su u vezi sa postupkom i načinom planiranja i budžetske pozicije samog granta.

U samom Budžetu Distrikta, kao što smo u prethodnoj sekciji iznijeli, planiraju se sredstva za grantove neprofitnim organizacijama koja će biti dodijeljena **javnim pozivom** (dio grantova Odjeljenja za stručne i administrativne poslove, Odjeljenja za privredni razvoj, sport i kulturu, Odjeljenja za javnu bezbjednost i dio sredstava Kancelarije gradonačelnika). Procedura izbora korisnika i dodjele sredstava putem javnih poziva je slična. Nakon što Vlada na prijedlog odjeljenja odobri kriterije, raspisuje se javni poziv, po zatvaranju javnog poziva imenovana komisija od strane odjeljenja boduje prijavljene kandidate, sačinjava rang listu na osnovu koje odjeljenje predlaže Program utroška sredstava, Vlada ga odobrava, potpisuje se ugovor sa korisnikom sredstava i sačinjava odluka o odobravanju sredstava ili prenosu sredstava korisniku. Pored navedenih sličnosti u procedurama, uočavaju se i razlike. Primjera radi, Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu nema propisan obrazac za prijavu na javni poziv, u javnom pozivu navodi opće i posebne kriterije, ali bez propisane forme dokazivanja ispunjenosti istih, za razliku od drugih odjeljenja koja javnim pozivom propisuju navedene procedure. Ukupno se putem javnog poziva u Distriktu planiralo oko 15% sredstava za grantove neprofitnim organizacijama u posmatranom periodu.

Dio sredstava za grantove neprofitnim organizacijama koji je planiran na organizacionom kodu Skupštine i Kancelarije gradonačelnika je nepozicioniran, odnosno **nema poznatog korisnika** i ima opći naziv – grantovi neprofitnim organizacijama, odnosno grantovi ostalim organizacijama. Za ove namjene planirano je oko 1% sredstava za grantove neprofitnim organizacijama u Distriktu. Svrha, kriteriji i procedure dodjela regulisane su Odlukama Skupštine³⁴ odnosno Gradonačelnika³⁵. Kod navedenih grantova potencijalni korisnici grantova podnose **zahtjev Skupštini odnosno gradonačelniku i sa korisnicima sredstava se ne zaključuje ugovor**. Za navedene grantove nema rokova za podnošenje zahtjeva, niti javne objave ili obavještenja da se zahtjevi mogu predati. Za podnošenje zahtjeva gradonačelniku za dodjelu granta utvrđen je obrazac prijave i obrazac za dostavljanje izvještaja, dok u Skupštini nema standardizovanih formi obrazaca. Za nepozicionirane grantove neprofitnim organizacijama podnijete gradonačelniku Vlada Distrikta donosi Program utroška sredstava, te se sredstva Odlukom gradonačelnika upućuju neprofitnoj organizaciji. Za nepozicionirane grantove neprofitnim organizacijama podnijete Skupštini dio sredstava raspoređuje Skupštinska komisija za upravu i finansije, a dio sredstava raspoređuje Predsjednik Skupštine, kako je to regulisano važećom Odlukom. Komisija i predsjednik odlučuju o visini iznosa granta i donose Odluku o odobravanju novčane pomoći. Odluke o odobravanju novčane pomoći gradonačelnika sadrže svrhu dodjele i obaveze korisnika sredstava, dok iste odluke Skupštine ne navode obaveze korisnika granta i sredstva se doznavaču za sve odobrene grantove isključivo u humanitarne svrhe.

Grantovi neprofitnim organizacijama koji se **planiraju i dodjeljuju u skladu sa Zakonom** čine nešto više od 1,5% planiranih grantova neprofitnim organizacijama u Distriktu i odnose se isključivo na finansiranje političkih stranaka koje učestvuju na izborima u Distriktu i političkim strankama zastupljenim u Skupštini Distrikta. Zakonom su definisani nosioci prava, visina iznosa sredstava, namjena utroška sredstava i način prijave za sredstva. Izborna komisija prikuplja podatke od Skupštine, dostavlja svim političkim subjektima obavještenje o načinu prijave, neophodnoj dokumentaciji i rokovima za prijavu i donosi Odluku o raspodjeli novčanih sredstava. Odlukom se utvrđuje obaveza korisnicima granta da dostave izvještaj o utrošku sredstva i obaveza povrata neutrošenih sredstava sa propisanim rokovima.

Nešto više od 80% sredstava grantova neprofitnim organizacijama se planira u vidu **pozicioniranih grantova, sa naznačenim korisnikom i namjenom granta**. Za navedene grantove na prijedlog Odjeljenja, Vlada Distrikta u većini slučajeva usvaja kriterije i Programe utroška sredstava, kao dva ili objedinjeno u jedan dokument, što predstavlja osnov za dodjelu grantova neprofitnim organizacijama koji su planirani

³⁴ Odluka o kriterijima, načinu i postupku dodjele sredstava grantova Skupštine Brčko distrikta BiH broj:01-013-485/08 od 24.04.2008; Odluka o izmjenama i dopunama Odluke 01.8-05-710/10 od 15.06.2010; Odluka o izmjenama i dopunama Odluke 01.8-02-226/12 od 7.03.2012; Odluka o izmjenama i dopunama Odluke 01.8-05-561/16 od 19.09.2016; i Odluka o izmjenama i dopunama Odluke 01.8-05-0225/17 od 9.03.2017

³⁵ Odluka o kriteriju za dodjelu grantova gradonačelnika Brčko distrikta BiH broj:05-000059/12 od 5.01.2012; Odluka o izmjenama i dopunama Odluke broj:05-000059/12 od 26.3.2013 i Odluka o kriterijima za dodjelu grantova gradonačelnika Brčko distrikta BiH broj:05-000059/12 od 30.03.2016

u vidu budžetskih pozicija. Korisnici grant sredstava podnose zahtjev budžetskim korisnicima (odjeljenjima) sa dokumentacijom kojom potvrđuju ispunjenost kriterija. Obrazac za zahtjev korisnika je unaprijed utvrđen samo za grantove koji se dodjeljuju od strane gradonačelnika. Za grantove koji se dodjeljuju putem Odjeljenja za obrazovanje i Odjeljenja za zdravstvo i ostale usluge (izuzev boračko invalidske zaštite), korisnici ne dostavljaju zahtjeve, već im se nakon usvajanja Programa utroška sredstva ili nakon potpisivanja ugovora (obrazovanje) sredstva doznačuju na račun. Programi utroška sredstava u većini slučajeva, za pozicionirane grantove navode da im je svrha finansijska podrška i taksativno navode pozicionirane grantove prema knjizi Budžeta. U odjeljenju za zdravstvo i ostale usluge (izuzev boračko invalidske zaštite) pod programom utroška navode se elementi zahtjeva korisnika (Služba za administraciju i statistiku odjeljenja) ili se programom delegiraju ovlaštenja i utvrđuju uslovi pod kojima se sredstva koriste za treća lica (Pododjeljenje za socijalnu zaštitu). Kod propisivanja kriterija, neki budžetski korisnici propisuju kojim dokumentima se potvrđuje kriterij dok neki propisuju samo šta je kriterij. Većina budžetskih korisnika formira komisiju koja provjerava ispunjenost usvojenih kriterija za dodjelu sredstava grantova neprofitnim organizacijama. Komisije imaju različite načine rada i različitu formu izražavanja stava da li su ili ne ispunjeni kriteriji i/ili davanja prijedloga da se sredstava mogu realizovati. Također, razlike se uočavaju i u tome da neki budžetski korisnici doznačavaju sredstva, kao što smo pomenuli, samo na osnovu usvojenog Programa utroška sredstava, neki na osnovu Odluke nadležnog Šefa odjeljenja, dok neki budžetski korisnici sa korisnicima sredstava potpisuju ugovor.

Gore navedene razlike u dodjeli sredstava grantova neprofitnim organizacijama stavljaju korisnike grantova u nejednakopravan položaj. Projekti i programi koji se finansiraju na osnovu zahtjeva nemaju konkurenciju, u praksi se ne boduju, odnosno ne vrši se njihova ocjena kvaliteta i usklađenost sa strateškim opredjeljenjima Distrikta.

Također, većina odjeljenja i institucija ne uređuje postupak kreiranjem obrazaca za prijavu, obrazaca za dokumentaciju kojom se potvrđuju kriteriji i kreiranjem obrazaca za izvještavanje korisnika čime se stvara prostor za različita postupanja s aplikantima i otežava rad na analizi dostavljenih dokumenata i informacija aplikantata.

Sa korisnicima grantova dio odjeljenja Distrikta zaključuje ugovor o korištenju grant sredstava kojim se regulišu međusobna prava i obaveze u vezi sa korištenjem grant sredstava. Primjećuje se da i u slučaju zaključivanja ugovora, Distrikt od korisnika grant sredstava ne zahtjeva da osigura i dostavi kvalitetne informacije o učinku, tj. o efektima utrošenih grant sredstava.

3.2.3. Uslovi za dodjelu grantova i izbor korisnika

Propisani kriteriji za dodjelu grantova neprofitnim organizacijama u većini slučajeva nisu dovoljno precizni i jasni, najčešće su opisnog karaktera i usmjereni na ispunjenost traženih formalnih uslova u pogledu dokazivanja statusa korisnika sredstava, obezbjeđenja dokumentacije neophodne za realizaciju konkretnog plana i utvrđivanja bliže namjene sredstava. U slučajevima u kojima se kao kriterij zahtjeva

ocjena kvaliteta predloženog projekta, troškova održivosti projekta, institucionalne sposobnosti i prepoznate prednosti ne obezbjeđuju dovoljan nivo objektivnosti u ocjeni.

Za grantove koji se dodjeljuju putem **javnog poziva** ispred odjeljenja se imenuje komisija koja utvrđuje ispunjenost kriterija i vrši bodovanje pristiglih programa i projekata. Utvrđeni kriteriji se mogu podijeliti na opće, posebne i eliminacione. Opći kriteriji se odnose na status udruženja (registracija u skladu sa propisima Distrikta) i materijalno tehničke pretpostavke kojim se dokazuje da neprofitna organizacija ima kapaciteta da realizuje program ili projekat, posebni kriteriji zavise od namjene granta (oblasti za koje aplikanti mogu ostvariti sredstva – da su već obezbijedili dio sredstava od EU ili drugih donator, da se projekat realizuje na području Distrikta, da su programi ili projekti iz oblasti odnosno za namjene za koje je raspisan javni poziv) i eliminacioni kriteriji kao što su definisanje da se neće razmatrati nepotpune i nepravovremene prijave, prijava više od jednog projekta, ali i kriterij kojim se zahtjeva opravdanost sredstava dobijenih grantovima neprofitnim organizacijama iz prethodnog perioda. Odjeljenja postavljaju različit obim kriterija. Komisija, imenovana ispred odjeljenja, procjenjuje ispunjenost svakog kriterija navedenog javnim pozivom. U izvještajima finansijske revizije konstatovan je nedostatak objektivnosti u ocjenjivanju prijavljenih projekata od strane članova komisije na osnovu kriterija: kvalitet predloženoga projekta, troškovi održivosti projekta, institucionalna sposobnost i prepoznate prednosti, te da je vrednovanje svakog pojedinačnog elementa pomenutih kriterija od strane članova komisije subjektivno, što je donekle umanjeno utvrđivanjem prosječne ocjene svih članova komisije. Tokom provođenja revizije utvrđeno je da određene komisije nemaju stručnjake iz oblasti za koju vrše procjene ispunjenost posebnih kriterija, na šta nam je ukazano u Odjeljenju za privredni razvoj, sport i kulturu u komisiji koja boduje posebne uslovi iz oblasti sporta (članovi komisije nisu iz oblasti sporta). Veoma bitan, eliminacioni kriterij, kojim se zahtjeva dokazivanje opravdanosti sredstava dobijenih grantovima neprofitnim organizacijama iz prethodnog perioda komisije različito definišu, tako da neke komisije provjeravaju samo opravdanost sredstava dodijeljenih od strane odjeljenja ispred kojeg su imenovane, dok druge provjeravaju opravdanost sredstava grantova dobijenih iz Budžeta Distrikta, kao i poštivanje roka za dostavljanje izvještaja o utrošku sredstava.

Kriteriji za **nepozicionirane grantove** Kancelarije gradonačelnika i Skupštine propisani su Odlukama nadležnih organa, kako je to već pomenuto u prethodnoj sekciji. Kriteriji se mogu grupisati u opće (dokazivanje statusa neprofitne organizacije), posebne (program ili projekat iz oblasti propisanih Odlukama) i eliminacione (da za istu namjenu nisu ostvarena sredstva u Budžetu, da su prethodno dobijena sredstva opravdana). Finansijska revizija je u svojim izvještajima navela da navedeni korisnici nisu precizno i jasno definisali način i procedure dokazivanja ispunjavanja kriterija, te utvrdila da su sredstva za grantove neprofitnim organizacijama dodjeljivana i neprofitnim organizacijama koje nisu opravdala sredstva iz prethodnog perioda u rokovima propisanim kriterijima. I na primjeru ove dvije institucije možemo utvrditi da se opravdanost sredstva grantova posmatra u različitom obimu, Skupština

posmatra opravdanost sredstava dobijenih samo od ove institucije, dok se u Kancelariji gradonačelnika posmatra opravdanost prethodno dobijenih sredstava iz budžeta Distrikta.

Kriteriji za **pozicionirane grantove** propisuju se posebnim Odlukama Vlade i/ili Programom utroška sredstava grantova neprofitnim organizacijama. Kriteriji su ogledaju u ispunjavanju traženih formalnih uslova u pogledu dokazivanja statusa korisnika sredstava, obezbjeđenja dokumentacije neophodne za realizaciju konkretnog plana i utvrđivanje bliže namjene sredstava, pored navedenih kriterija propisuje se i eliminacioni kriterij koji se odnosi na opravdanost prethodno dobijenih sredstava grantova. Revizijom je utvrđeno da neki budžetski korisnici nemaju posebno propisane kriterije za pozicionirane grantove (Pododjeljenje za socijalnu zaštitu). Ispunjenost kriterija se različito utvrđuje i dokumentuje. U nekim Odjeljenjima Distrikta ispunjenost kriterija provjerava komisija, dok kod nekih budžetskih korisnika nema imenovane komisije ili zadužene osobe, kao ni zapisnika i/ili izvještaja o obavljenom pregledu dokumentacije i ispunjenosti kriterija. Također, u slučaju postojanja komisije, eliminacioni kriterij kojim se zahtjeva dokazivanje opravdanosti sredstava dobijenih grantovima neprofitnim organizacijama iz prethodnog perioda komisije različito definišu, tako da neke komisije provjeravaju samo opravdanost sredstava dodijeljenih od strane odjeljenja ispred kojeg su imenovane, dok druge provjeravaju opravdanost sredstava grantova dobijenih iz Budžeta Distrikta, kao i poštivanje roka za dostavljanje izvještaja o namjenskom utrošku sredstava.

Pored navedenog, Zakonom o izvršenju budžeta Brčko distrikta BiH za 2015. i 2016. godinu propisana je obaveza da se sredstva moraju trošiti u skladu sa članom 7 Zakona o javnim nabavkama (subvencionirani ugovori)³⁶, te su imenovane komisije i odgovorna lica prilikom procjene ispunjenosti eliminacionog kriterija kojim se zahtjeva dokazivanje opravdanosti sredstava dobijenih grantovima neprofitnim organizacijama za 2015. godinu bile obavezne da utvrde da li je ispoštovan član 7. Zakona o javnim nabavkama. Same komisije i korisnici grant sredstava nisu imali dodatnih edukacija ili materijala kako se primjenjuje i procjenjuje primjena člana 7. Zakona o javnim nabavkama.

Zbog nedostatka jedinstvenog registra dodijeljenih i opravdanih grantova neprofitnim organizacijama u Distriktu nije onemogućeno da se sredstva nenamjenski utroše, te kod drugog odjeljenja ili institucije naredne godine ostvare za iste ili slične namjene.

³⁶ Zakon o javnim nabavkama BiH (Službeni glasnik BiH broj: 39/14)

Član 7 (Subvencionirani ugovori)

(1) Odredbe ovog zakona primjenjuju se i za ugovore koje ugovorni organ direktno subvencionira s više od 50% ako:

a) ti ugovori uključuju radove u smislu Aneksa I. ovog zakona;

b) ti ugovori uključuju radove na bolnicama, objektima namijenjenim za sport, rekreaciju i odmor, školskim i univerzitetским zgradama i zgradama koje se koriste u administrativne svrhe.

(2) Odredbe ovog zakona primjenjuju se i za ugovore koje ugovorni organ direktno subvencionira s više od 50% za ugovore za pružanje usluga koje su u vezi s radovima u smislu stava (1) ovog člana.

(3) Ugovorni organ koji daje takve subvencije dužan je osigurati poštivanje odredbi ovog zakona u slučajevima kada subvencionirani ugovor dodjeljuje neko drugo fizičko ili pravno lice, odnosno dužan je i sam poštivati odredbe ovog zakona u slučajevima kada dodjeljuje subvencionirani ugovor za ili u ime tih fizičkih ili pravnih lica.

U prilog svim gore navedenim tvrdnjama su i nalazi finansijske revizije kojima je utvrđeno da nije propisana jedinstvena metodologija ili instrukcija o načinu pravljanja utroška sredstava grantova neprofitnim organizacijama, što stvara mogućnost različitog vrednovanja dokaza od strane članova komisije, odnosno nerazumijevanja korisnika granta šta predstavlja dokaz o utrošku. Što dodatno otežava primjenu i procjenu eliminacionog kriterija.

3.3 Izvještavanje

U ovom dijelu prezentuju se nalazi koji se tiču uspostavljenog načina praćenja i kontrole namjenskog utroška dodijeljenih grant sredstava neprofitnim organizacijama, analize i evaluacije postignutih rezultata i ciljeva kao i izvještavanje o pokazateljima uspješnosti.

Izvještavanje se u kontekstu ove revizije učinka posmatra kao izvještavanje korisnika grantova prema odjeljenjima i institucijama, izvještavanje odjeljenja ka Vladi Distrikta i izvještavanje Vlade Distrikta prema Skupštini Distrikta i javnosti.

3.3.1. Izvještaji korisnika grantova, praćenje i kontrola namjenskog utroška sredstava

Odjeljenja i institucije Distrikta su na različite načine uspostavile sistem praćenja i kontrole namjenskog utroška dodijeljenih grantova neprofitnim organizacijama, kao i instrumente zaštite za nenamjenski utrošak sredstava. Također, različiti su pristupi odjeljenja i institucija po pitanju obaveze izvještavanja korisnika sredstava, od propisivanja obrasca, poštivanja rokova, pa do sankcija za nedostavljanje izvještaja.

Načini praćenja i kontrole realizacije grant sredstava neprofitnim organizacijama su različito definisani i uspostavljeni po odjeljenjima i institucijama Distrikta, te se razlikuje i po vrstama grantova.

Neka odjeljenja provode kontrolu utroška sredstava tokom same realizacije projekata i/ili programa, dok dio budžetskih korisnika propisuje, ali ne vrši monitoring, ili ga niti propisuje niti vrši.

Odjeljenje za stručne i administrativne poslove je uredilo sistem praćenja odobrenih projekata³⁷, to jest odjeljenje vrši monitoring nad realizacijom projekata. Monitoring i kontrolu utroška sredstava provodi tročlana komisija za praćenje izvršenja dodijeljenih sredstava grantova koja se imenuje na period od jedne godine.

Kancelarija za evropske integracije je u 2015. godini uvela praćenje projekata za šta su imenovane osobe iz drugog organa uprave odnosno institucije. Obzirom da su za dva projekta imenovana lica za praćenje realizacije i da u jednom slučaju nije dostavljen izvještaj (iako je to odlukom o imenovanju definisana

³⁷ Odluka o metodologiji praćenja odobrenih projekata udruženja građana i nevladinih organizacija broj: 48-000839/12 od 6.9.2012.godine

obaveza), a u drugom slučaju je izvještaj uopćen, navedena praksa se ne smatra dobrim primjerom vršenja nadzora.

Za dodjelu nepozicioniranih grantova Gradonačelnika, Odlukom o kriterijima za dodjelu grantova gradonačelnika³⁸ iz 2016. godine definisano je vršenje monitoringa za minimalno 2% od ukupne vrijednosti grantova metodom slučajnog uzorka. Gradonačelnik je aprila mjeseca 2016.godine donio odluku³⁹ o formiranju posebne komisije sa zadatkom vršenja monitoringa odobrenih projekata (pozicioniranih grantova), minimalno 2% od ukupne vrijednosti grantova gradonačelnika. Tokom provođenja revizije, a do maja 2017. godine, komisija nije imala aktivnosti, a prema izjavama odgovornih, komisija nije mogla izvršiti monitoring uslijed kasnog usvajanja Budžeta te dodjele grantova do kraja decembra mjeseca 2016.godine.

Pored navedenog, gradonačelnik Distrikta je 2016. godine, za sve projekte ili planove i programe rada mjesnih zajednica i organizacija civilnog društva koji se finansiraju iz Budžeta Distrikta imenovao jedinstveni monitoring tim čiji su članovi predstavnici svih odjeljenja koja dodjeljuju grantove neprofitnim organizacijama i predstavnik Direkcije za finansije. Tokom provođenja revizije monitoring tim je imao aktivnosti na uspostavljanju procedura i pravila rada. Do maja 2017. godine, monitoring tim nije imao aktivnosti u vršenju monitoringa.

Osim u Odjeljenju za stručne i administrativne poslove, kod ostalih odjeljenja i institucija se u praksi ne provodi kontrola pravilnosti utroška sredstava u toku realizacije programa ili projekata za koja su dodijeljena sredstva iz Budžeta Distrikta sa ekonomskog koda 614300 (grantovi neprofitnim organizacijama).

Pitanje kontrole utroška sredstava za grantove neprofitnim organizacijama nakon realizacije projekata uspostavljeno je u svim odjeljenjima i institucijama u Distriktu koje za tu namjenu realizuju sredstva iz Budžeta Distrikta. Obim i načini vršenja kontrole se razlikuju.

Forma izvještavanja propisana je u slučajevima dodjele grantova putem javnog poziva. Pored navedenog, za grantove koje dodjeljuje gradonačelnik, jedinstven je obrazac za izvještavanje. Niti kod jednog budžetskog korisnika nije dokumentovano pisano uputstvo za osobe određene da vrše kontrolu i/ili za korisnike grantova kojom dokumentacijom se isti mogu pravdati.

Kod nekih odjeljenja imenuje se komisija čiji je zadatak da na osnovu finansijskog i narativnog izvještaja o utrošku dodijeljenih sredstava grantova neprofitnih organizacija utvrdi da li su sredstva namjenski i u propisanim rokovima utrošena. Uočava se da ista komisija sačinjava zapisnik o izvršenoj kontroli utroška sredstava za prethodnu godinu i daje preporuku za dodjelu sredstava u tekućoj godini. Zapisnici su pojedinačni i sačinjavaju se po korisnicima sredstava.

³⁸ Odluka o kriterijima za dodjelu grantova gradonačelnika Brčko distrikta BiH broj:05-000059/12 od 30.3.2016.godine

³⁹ Odluka o imenovanju komisije broj:05-000389/16 od 15.04.2016.godine

Dio odjeljenja i institucija ne imenuje komisiju ili lice koje će izvršiti kontrolu utroška sredstava i nema pisanu dokumentaciju o izvršenoj kontroli.

U slučajevima u kojima se sačinjava zapisnik ili pisani trag o izvršenoj kontroli, uočljiv je nedostatak da se u pisanoj dokumentaciji o izvršenoj kontroli ne obrađuje pitanje da li je izvještaj o utrošku dostavljen u roku. Također, u pisanoj dokumentaciji o izvršenoj kontroli pozicioniranih grantova ne vrši se analiza namjenskog utroška sredstava u skladu sa predloženim programom izuzev u Odjeljenju za stručne i administrativne poslove.

Sankcije zbog nenamjenskog utroška sredstava ili nedostavljanja dokaza o namjenskom utrošku sredstava ostvarenih na ime grantova neprofitnim organizacijama u većini slučajeva svode se na nedobijanje sredstava po osnovu grantova u narednom periodu i to većinom samo od tog odjeljenja ili institucije gdje nisu opravdana sredstva. Pored navedenog, nalazi finansijske revizije ukazuju i na propuste u vidu dodijele sredstava grantova neprofitnim organizacijama koje u propisanom roku nisu dostavile izvještaj o utrošku sredstava za prethodnu godinu. Može se uočiti da su sredstva dodjeljivana i neprofitnim organizacijama koja su, po pisanoj dokumentaciji izvršene kontrole, samo djelimično opravdala utrošak sredstava.

Samo je u Odjeljenju za stručne i administrativne poslove dokumentovan postupak traženja povrata nenamjenski utrošenih sredstava grantova neprofitnih organizacija.

3.3.2. Analize i izvještaji budžetskih korisnika o dodijeljenim grantovima

Odjeljenja i institucije Distrikta ne vrše analizu i evaluaciju dodijeljenih grantova neprofitnim organizacijama s ciljem dobijanja povratnih informacija o postignutim rezultatima i ciljevima. Nema javnih informacija o vrijednosti koja se dobila za uloženi novac iz Budžeta Distrikta po osnovu grantova neprofitnim organizacijama. Analize o učincima grantova neprofitnim organizacijama ne predstavljaju osnov za donošenje odluka u procesu upravljanja grantovima neprofitnim organizacijama.

Odjeljenja i institucije, ne analiziraju i ne izvještavaju o rezultatima i ciljevima koji su postignuti dodjeljivanjem sredstava neprofitnim organizacijama u vidu grantova. U nedostatku jasno utvrđenih ciljeva koji se žele postići finansiranjem putem grantova neprofitnim organizacijama nije ni realno očekivati evaluaciju istih.

Većina budžetskih korisnika ne upućuje Vladi Distrikta posebne izvještaje o utrošku sredstava za grantove neprofitnim organizacijama, već to čine prilikom izvještavanja o utrošku Budžeta Distrikta.

Vlada Distrikta ne upućuje Skupštini i javnosti poseban izvještaj o rezultatima i ciljevima koji su postignuti dodjeljivanjem sredstava neprofitnim organizacijama.

Javnost je upoznata samo sa korisnicima sredstava grantova neprofitnih organizacija koja su ostvarila sredstva, namjenom sredstava i visinom dodijeljenih sredstava putem interneta na zvaničnoj web stranici⁴⁰ Vlade.

Pored navedenog, Kancelarija gradonačelnika objavljuje, samo za nepozicionirane grantove, spisak nepozicioniranih grantova gradonačelnika koji nisu dostavili izvještaj o utrošku sredstava.

Shodno navedenom, ne može se tvrditi da postoji potpuna transparentnost procesa upravljanja grantovima neprofitnim organizacijama.

3.4 Preduzeti koraci ka učinkovitijem upravljanju grantovima

Vlada Distrikta je tokom 2014. godine aplicirala za učešće u projektu „Jačanje lokalne demokratije/demokratije (LOD) IV“ koji se finansira iz sredstava za predpristupnu pomoć Evropske unije i sprovodi ga Razvojni program Ujedinjenih nacija BiH (UNDP BiH). Projekat se sprovodi s ciljem unapređenja rada i jačanja odnosa sa partnerima iz nevladinog sektora i iz njega proizilazi LOD metodologija za dodjelu sredstava organizacijama civilnog društva⁴¹. Distrikt je izabran za pridruženog člana projekta, tako da ima pristup svim informacijama i edukacijama, kao i mogućnost da primjeni stečena iskustva.

Na osnovu stečenih iskustava u projektu, nastali su osnovi za Sporazum o saradnji Vlade Brčko distrikta BiH i nevladinog sektora u Brčko distriktu BiH, Smjernice za izradu Odluke o budžetskom finansiranju i sufinansiranju programa i projekata udruženja i fondacija Brčko distrikta BiH⁴² i imenovanje jedinstvenog monitoring tima za projekte ili planove i programe rada neprofitnih organizacija koje se finansiraju iz Budžeta Distrikta⁴³. Osim Sporazuma o saradnji sa nevladinim sektorom, tokom provođenja revizije preostala dva dokumenta nisu implementirana, Odluka o budžetskom finansiranju i sufinansiranju nije sačinjena, a rad monitoring tima nije zaživio. I pored navedenih nedostataka, pomaci u procesu upravljanja grantovima se uočavaju u provedenim analizama Odjeljenja za stručne i administrativne poslove, ukazivanju na nedostatke u procesu, kao i predlaganje jedinstvenih smjernica za poboljšanje procesa.

Također je uočeno da je u okviru projekta u kome je Distrikt pridruženi član objavljena metodologija u vidu praktičnog i primjenljivog priručnika, te je implementator projekta obavijestio⁴⁴ gradonačelnika 2015. koji se praktični koraci očekuju od Distrikta (usvajanje LOD metodologije i 30% sredstava koje će biti dodijeljene putem javnog poziva).

⁴⁰ (<http://www.bdcentral.net/index.php/hr/servisizagradane/oglasii/informacijeoplacanjimaisplatama>)

⁴¹ http://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/bs/home/library/poverty/lod-methodology-for-allocation-of-funds-to-civil-society-organiz.html

⁴² Odluka Odjeljenja za stručne i administrativne poslove broj: 02-000390/15 od 27.9.2016. godine

⁴³ Gradonačelnik- Odluka o imenovanju članova i zamjenika članova monitoring tima za projekte ili planove i programe rada mjesnih zajednica i organizacija civilnog društva koji se finansiraju iz Budžeta Brčko distrikta BiH, broj: 05-000690/16 od 23.6.2016.godine

⁴⁴ Dopis UNDP gradonačelniku Distrikta od 22.6.2015. godine

Pored navedenog, gradonačelnik Distrikta je donio Naredbu⁴⁵ kojom je od Direkcije za finansije zahtijevao izradu podzakonskih akata u cilju provođenja Zakona o izvršenju Budžeta Distrikta radi zakonitog, svrsishodnog, učinkovitog i ekonomičnog raspolaganja sredstava koji se odnose na dodjelu grantova neprofitnim organizacijama. Do zaključenja ove revizije nisu izrađeni podzakonski akti.

⁴⁵ Naredba gradonačelnika broj: 02-000210/15 od 22.6.2015.godine

4. ZAKLJUČCI

Značajna sredstva se u Budžetu Distrikta planiraju i realizuju za grantove neprofitnim organizacijama.

Kao što smo ranije napomenuli, grant je direktno plaćanje za aktivnost neprofitnog karaktera u cilju sprovođenja mjera i ispunjavanju prioriteta općih politika i strategija. Grantovi su često jedan od izvora prihoda organizacijama i udruženjima neprofitnog karaktera koji im omogućavaju da sprovedu inicijative koje su osmišljene u obliku programa i projekata.

Vlada Distrikta ima odgovornost za upravljanje grantovima, a ta odgovornost proizilazi iz odgovornosti za upravljanje Budžetom Distrikta. Također, Vlada Distrikta pored odgovornosti za zakonito i namjensko upravljanje i angažovanje budžetskih sredstava ima odgovornost i za ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje programima, projektima i aktivnostima koji se finansiraju iz budžetskih sredstava.

Nakon predstavljanja nalaza u ovoj reviziji učinka može se izvesti generalni zaključak da **postojeći način planiranja, dodjele, izvještavanja, kontrole i evaluacije grantova nije efikasan i ne omogućava efektivno upravljanje grantovima u smislu da se sa angažovanim budžetskim sredstvima osigurava realizacija programa i projekata čiji rezultati doprinose ostvarivanju postavljenih prioriteta i ciljeva općih politika i strategija.**

4.1 Planiranje grantova i postavljanje ciljeva

Postojećim načinom planiranja grantova neprofitnim organizacijama ne prethode jasno definisani ciljevi koji se žele postići, aktivnosti kojima će se ti ciljevi postići, niti se postavljaju jasni i mjerljivi pokazatelji rezultata.

Značajna sredstva se svake godine iz Budžeta Distrikta dodjeljuju neprofitnim organizacijama u vidu grantova. Za trogodišnji period upravljanja grantovima neprofitnim organizacijama, obuhvaćen i analiziran studijom, ne mogu se sa sigurnošću odrediti ciljevi za planirana sredstva grantova neprofitnim organizacijama.

Decidan zakonski osnov za planiranje grantova ima samo jedna institucija, dok druga odjeljenja i institucije osnov za planiranje i dodjelu grantova crpe iz svoje zakonske nadležnosti bez postojanja utvrđenih strateških ciljeva koji se žale postići dodjelom grantova neprofitnim organizacijama, bez jasno definisanih aktivnosti kojima će se ti ciljevi postići, a samim tim i bez utvrđivanja jasnih i mjerljivih pokazatelja rezultata.

Planiranju grantova ne prethode analize realizacije grantova iz prethodnog perioda i nije uspostavljena jasna distinkcija nadležnosti niti aktivna komunikacija i koordinacija između odjeljenja i institucija koje planiraju i dodjeljuju grantove, niti sa potencijalnim korisnicima grantova.

Većina sredstava za grantove se planira direktnim pozicioniranjem u Budžetu Distrikta, a što se reflektuje na nedovoljnu transparentnost postupka i nejednak tretman neprofitnih organizacije sa jedne strane, dok je sa druge strane upitan kvalitet projekata i/ili programa, upitan procijenjeni iznos potrebnih sredstava i vrijednost koju Distrikt dobija za uloženi novac.

4.2 Dodjela grantova - različiti pristupi

Uspostavljene procedure dodjele grantova neprofitnim organizacijama odjeljenja i institucija koje dodjeljuju sredstva, ne osiguravaju jednaku transparentnost, jednako postupanje, niti isti položaj korisnika grantova.

Većina sredstava se dodjeljuje na osnovu pojedinačno podnijetih zahtjeva korisnika, a ne na osnovu javnog poziva i procedure javnog konkursa, što se reflektuje na transparentnost dodjele grantova i kvalitet programa ili projekata koji su bez konkurencije unaprijed utvrđeni Budžetom kao pozicionirani i/ili nepozicionirani grantovi neprofitnim organizacijama.

Dio sredstava koji se dodjeljuje putem javnog poziva prate određene formalne i proceduralne manjkavosti koje mogu imati uticaj na izbor najkvalitetnijih programa i/ili projekata i samim tim dobivanja dodatne vrijednosti za Distrikt iz uložениh sredstava.

Propisi koji detaljnije uređuju procedure dodjele grantova su uopćeni i podložni različitim tumačenjima od strane budžetskih korisnika. Budžetski korisnici koji dodjeljuju grantove različito uređuju procedure dojele sredstava i to od načina dodjele, procesa dodjele, procesa praćenja i kontrole utroška sredstava i realizacije projekata i/ili programa, kao i utvrđivanja sankcija za neopravdani utrošak ili nedostavljanje izvještaja.

Propisani kriteriji za dodjelu grantova neprofitnim organizacijama različitog su obima u zavisnosti od odjeljenja i/ili institucije koja ih dodjeljuje, a u većini slučajeva nisu dovoljno precizni i jasni, najčešće su opisnog karaktera i usmjereni su na ispunjenost traženih formalnih uslova u pogledu dokazivanja statusa korisnika sredstava, obezbjeđenja dokumentacije neophodne za realizaciju konkretnog plana i utvrđivanje bliže namjene sredstava. Pored navedenog, prisutno je i odstupanje od propisanih kriterija prilikom dodjele sredstava.

Prilikom dodjele sredstava za grantove neprofitnim organizacijama nisu definisana jasna pravila i procedure kako se sredstva mogu trošiti i pravdati što otežava realizaciju i pravdanje sredstava kako korisnicima, tako i osobama određenim za kontrolu i monitoring utroška sredstava grantova.

U Distriktu koji ima višegodišnju praksu dodjele grantova neprofitnim organizacijama, nije uspostavljena baza korisnika grantova.

4.3 Praćenje, kontrola i izvještavanje nisu u funkciji kvalitetnijeg upravljanja grantovima

Uspostavljeni načini praćenja i kontrole utroška sredstava grantova, kao i izvještavanje o utrošku nisu u funkciji kvalitetnijeg upravljanja grantovima usmjerenog ga postignutim rezultatima i ključnim pokazateljima uspješnosti.

Mehanizmi kontrole utroška sredstava usmjereni su na pregled dokumentacije kojom se pravda utrošak sredstava (koju korisnik granta dostavlja uz izvještaj o utrošku sredstava grantova neprofitnim organizacijama), a ne na efekte koji su postignuti provedenim projektima i/ili programima koji doprinose postignuću nekog cilja. Budžetski korisnici koji dodjeljuju grantove ne uspostavljaju zahtjeve prema krajnjim korisnicima sredstava koje je usmjereno na prikaz postignuća rezultata provedenih projekata i/ili programa i ciljeva.

Izvještaji odjeljenja i institucija koje dodjeljuju grantove neprofitnim organizacijama su formalni i usmjereni na pokazatelje u vidu odobrenih i utrošenih sredstva u sintetičkom prikazu, korisnicima kojima su sredstva dodijeljena i visini dodijeljenog iznosa, eventualno u jednom primjeru i listu korisnika koja nije opravdala sredstva. Ne vrše se analize procesa upravljanja, uočenih nedostataka, ni efekata koji su ostvareni za data sredstva, a na ovaj način su donosioci odluka uskraćeni za informacije i pokazatelje uspješnosti što se reflektuje na kvalitet donesenih odluka.

5. PREPORUKE

Finansiranje programa i projekata iz grantova neprofitnim organizacijama je od velikog značaja iz više razloga. Prije svega, Vlada Distrikta ima veliku odgovornost da planira i dodjeljuje sredstva za projekte i programe koji će doprinijeti realizaciji općih politika i strategija, a također ne manje značajno je da kroz realizaciju projekata i programa financiranih iz grantova Vlada Distrikta jača i partnerski odnos sa nevladinim sektorom i razvoj civilnog sektora u službi realizacije strateških ciljeva, utvrđenih politika i opredjeljenja.

Nakon provedene studije, a u cilju stvaranja dodatne vrijednosti za Distrikt iz uloženog novca za grantove neprofitnim organizacijama, revizija nudi preporuke čijom implementacijom bi se obezbijedilo efikasnije i efektivnije upravljanje grantovima iz Budžeta Distrikta.

U skladu sa nadležnostima, dio preporuka je dizajniran posebno za Vladu, a dio za Vladu u saradnji sa Direkcijom za finansije Distrikta, odnosno aktere koji imaju aktivnu ulogu sa jedne strane u upravljanju budžetskim procesom, odnosno budžetom, kao i upravljanju grantovima neprofitnim organizacijama.

Preporuke koje dajemo ne traže systemske promjene i mogu se u relativno kratkom vremenskom roku primijeniti.

Preporuke za Vladu Distrikta

- Vlada Distrikta u saradnji sa Direkcijom za finansije, a u skladu sa nadležnostima, treba preuzeti **aktivnu ulogu koordinatora** između odjeljenja i institucija koje u svojim budžetima planiraju pozicije grantova neprofitnim organizacijama u svim fazama upravljanja grantovima (planiranju, dodjeli, kontroli, izvještavanju, evaluaciji) kao nosilac razmjene praksi i iskustava.
- Vlada Distrikta u saradnji sa Direkcijom za finansije treba da obezbijedi **metodološku osnovu za upravljanje grantovima** kroz uspostavljanje jedinstvenih pravila, postupaka i procedura upravljanja grantovima neprofitnim organizacijama u Distriktu.
- Vlada Distrikta u saradnji sa Direkcijom za finansije, a u okviru svojih nadležnosti i institucionalnih kapaciteta, treba da **uspostavi bazu podataka, odnosno registar korisnika grantova u Distriktu**. Uspostavljanjem registra korisnika u koji bi se unosili podaci o dodjeli, kontroli, izvještavanju korisnika granta, kao i o postignutim učincima, čime bi se stvorile pretpostavke za poboljšanje transparentnosti u upravljanju grantovima, ali i bolju zaštitu javnih sredstava i izbjegla mogućnost da korisnik granta u jednom odjeljenju dobije sredstva, a da u nekom drugom nije opravdao prethodno dobijeni grant i izbjegavanja mogućnosti da isti korisnik u različitim periodima za isti projekat kod različitih odjeljenja ostvari sredstva. Takođe, uspostavljanjem registra korisnika sredstava grantova koji bi trebao biti dostupan svim zainteresovanim stranama, podići će se nivo

transparentnosti u upravljanju grantovima i stvorit će se pretpostavke za nezavisna provođenja analiza efekata dodijeljenih sredstava.

- Vlada Distrikta treba **da unaprijedi proces planiranja grantova** neprofitnim organizacijama kroz postavljanje jasnih operativnih ciljeva vezanih za utvrđene strategije i politike, a koji se namjeravaju postići dodjelom sredstava za grantove neprofitnim organizacijama, te kroz utvrđivanje prioriteta i jasnih podjela nadležnosti između odjeljenja.
U postupku planiranja grantova potrebno je utvrditi jasne i mjerljive operativne ciljeve, očekivane rezultate, načine mjerenja ostvarenih rezultata i ciljeva i uticaj na ispunjavanje utvrđenih strateških ciljeva i politika.

Vlada Distrikta treba da učini napor da proces planiranja grantova bazira na sveobuhvatnim analizama prethodno dodijeljenih sredstava, analizama potreba za poboljšanjem u određenim oblastima, vezivanju potreba sa utvrđenim politikama i strategijama, te utvrdi prioritete finansiranja oblasti u skladu sa raspoloživim sredstvima, kao i u skladu sa nadležnostima resornih odjeljenja.

- Vlada Distrikta treba **da unaprijedi proces dodjele sredstava za grantove** neprofitnim organizacijama uz uvažavanje principa transparentnosti i jednakosti, što znači izradu jedinstvenih, jasnih i konkretnih obrazaca za apliciranje za sredstva, afirmisanje instituta javnog konkursa, izradu uputstava za apliciranje, pravdanje sredstava i izvještavanje.
- Vlada Distrikta treba da **unaprijedi proces kontrole dodijeljenih sredstava** za grantove tako što će u saradnji sa Direkcijom za finansije uspostaviti jedinstvena, jasna i precizna pravila u provođenju kontrole utrošenih sredstava i vršiti edukaciju uposlenika zaduženih za proces kontrole i korisnika sredstava grantova neprofitnih organizacija. Također, neophodno je da Vlada Distrikta donese jedinstvena i primjenljiva pravila po pitanju sankcionisanja korisnika koji su nenamjenski utrošili sredstva ili ista nisu opravdali.
- Vlada Distrikta treba da **unaprijedi proces izvještavanja o grantovima**, tako što će obezbijediti da izvještavanje ima karakteristike transparentnosti i orijentacije ka efektima. Za provođenje ove preporuke neophodno je da Vlada u saradnji sa Direkcijom kreira obrasce izvještaja za korisnike grantova koje će biti u funkciji jasnog uvida u namjenski utrošak, postignute rezultate i ostvarene ciljeve, kako bi se na osnovu istih mogle vršiti analize vezane za utvrđivanje vrijednosti koje je Distrikt ostvario od uloženi sredstava. Također, u saradnji sa Direkcijom za finansije, Vlada treba da kreira jedinstven i transparentan način izvještavanja Skupštine i javnosti o dodijeljenim sredstvima za grantove neprofitnim organizacijama i postignutim efektima. Uspostavljanje

jedinstvenog i transparentnog sistema izvještavanja Vladi i Skupštini Distrikta u funkciji je donošenja relevantnih odluka koje se odnose na upravljanje grantovima neprofitnim organizacijama, te eventualno grantovima u cijelosti.

Tim za reviziju

Amra Ilić, član tima

Ivana Gavrić, vođa tima

REFERENCE

Publikacije:

1. Centar za održivi razvoj iz Brčkog: Analize dodijeljenih grantova iz budžeta Brčko distrikta BiH za 2014. godinu; OC Vermont: Grant set dokumenti
2. Žeravčić G. i Handalić Plahonjić M. Priručnik za transparentno financiranje projekata civilnog društva prema standardima EU. Kronauer Consulting, Sarajevo, 2015.
3. Vašiček D. i Vašiček V., Računovodstvo proračunskih i neprofitnih organizacija: http://tim4pin.hr/wordpress_9/wp-content/uploads/2016/06/SADR--AJ.pdf (pristupljeno 28.10.2016.)
4. OECD, Handbook on nonprofit institutions in the system of national accounts OECD Meeting 2002 Paris
5. Working Papers of the The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project The International Classification Of Nonprofit Organizations: ICNPO-REVISION 1, 1996. : http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/09/CNP_WP19_1996.pdf

Strateški dokumenti Distrikta:

6. Odluka o usvajanju Strategije razvoja Brčko distrikta BiH za period 2008.-2017. godine. Skupštinska odluka br.:01-02-156/09 od 17.novembra 2009. godine
7. Opća politika Brčko distrikta BiH za period 2013.-2016. godine. Skupštinska odluka br.:01-02-110/13 od 5.juna 2013. godine

Izveštaji

1. Upravljanje grantovima, Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, april 2013.
2. Upravljanje grantovima iz Budžeta Federacije BiH prema rezultatima, Ured za reviziju institucija u FBIH, maj 2015.
3. Upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine, Ured za reviziju institucija BiH, decembar 2016.
4. IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKOG POSLOVANJA Ureda gradonačelnika, za period 01.01.-31.12. 2014. godine
5. IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKOG POSLOVANJA Ureda gradonačelnika za period 01.01.-31.12. 2015. godine
6. IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKOG POSLOVANJA Odjeljenja za javnu sigurnost za period 01.01.-31.12.2014. godine
7. IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKOG POSLOVANJA Odjeljenja za javnu sigurnost za period 01.01.-31.12.2015. godine
8. IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKOG POSLOVANJA Odjeljenja za obrazovanje za period 1. 1. - 31. 12. 2014. godine
9. IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKOG POSLOVANJA Odjeljenja za obrazovanje za period 1. 1. - 31. 12. 2015. godine
10. IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKOG POSLOVANJA ODJELJENJA ZA POLJOPRIVREDU, ŠUMARSTVO I VODOPRIVREDU BRČKO DISTRIKTA BiH za period 01.01. - 31.12.2014. godine
11. IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKOG POSLOVANJA ODJELJENJA ZA POLJOPRIVREDU, ŠUMARSTVO I VODOPRIVREDU BRČKO DISTRIKTA BiH za period 01.01. - 31.12.2015. godine
12. IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKOG POSLOVANJA Odjeljenja za privredni razvoj, sport i kulturu za period 1. 1. - 31. 12. 2014. godine
13. IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKOG POSLOVANJA Odjeljenja za privredni razvoj, sport i kulturu za period 1. 1. - 31. 12. 2015. godine
14. IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKOG POSLOVANJA Odjeljenja za stručne i administrativne poslove za period 1. 1. - 31. 12. 2014. godine
15. IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKOG POSLOVANJA Odjeljenja za stručne i administrativne poslove za period 1. 1. - 31. 12. 2015. godine
16. IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKOG POSLOVANJA Odjeljenja za zdravstvo i ostale usluge Brčko distrikta BiH za period 1. 1. - 31. 12. 2014. godine
17. IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKOG POSLOVANJA Odjeljenja za zdravstvo i ostale usluge Brčko distrikta BiH za period 1. 1. - 31. 12. 2015. godine
18. IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKOG POSLOVANJA Skupština Brčko distrikta BiH za period 1. 1. - 31. 12. 2014. godine
19. IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKOG POSLOVANJA Skupština Brčko distrikta BiH za period 1. 1. - 31. 12. 2015. godine
20. IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKIH IZVJEŠTAJA BRČKO DISTRIKTA NA DAN 31. 12. 2014. godine
21. IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKIH IZVJEŠTAJA BRČKO DISTRIKTA NA DAN 31. 12. 2014. godine

PRILOZI

PRILOG BROJ 1: POPIS AKATA

Popis akata	
1	Zakon o Vladi Brčko distrikta BiH
2	Zakon o udruženjima i fondacijama Brčko distrikta BiH
3	Zakon o sportu u Brčko distriktu BiH
4	Zakon o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u Bosni i Hercegovini
5	Zakon o povjeravanju javnih ovlaštenja
6	Zakon o porezu na dobit
7	Zakon o mjesnim zajednicama u Brčko distriktu BiH
8	Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH
9	Zakon o javnim nabavkama BiH
10	Zakon o izvršenju budžeta Brčko distrikta BiH
11	Zakon o finansiranju političkih stranaka iz Budžeta Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine
12	Zakon o direkciji za finansije Brčko distrikta BiH
13	Zakon o budžetu Brčko distrikta BiH
14	Strategija razvoja Brčko Distrikta BiH za razdoblje 2008.-2017. godina
15	Programi utroška sredstava s pozicije grantovi neprofitnim organizacijama u Odjeljenju za obrazovanje, Odjeljenju za zdravstvo i ostale usluge, Odjeljenju za poljoprivredu, Odjeljenju za javnu bezbjednost, Odjeljenju za privredni razvoj, sport i kulturu, u Odjeljenju za stručne i administrativne poslove i u Uredu gradonačelnika u period 2014.-2016.
16	Pravilnik o knjigovodstvu budžeta Brčko distrikta BiH
17	Opća politika Brčko distrikta BiH za period 2013. – 2016. godine
18	Odluke o utvrđivanju kriterija (za grantove kojima upravlja Odjeljenje za javnu bezbjednost)
19	Odluka o utvrđivanju računovodstvene politike za budžetske korisnike i Trezor Brčko distrikta BiH (04.2-02-1727/08 od 14.04.2008. i 02-0411-138/10 od 16.06.2010.)
20	Odluka o utvrđivanju kriterija za korištenje novčanih sredstava sa pozicija grantovi pojedincima i grantovi neprofitnim organizacijama za 2014. godinu, po javnom pozivu, u odjelu za privredni razvoj, sport i kulturu (Odluka i dvije izmjene) Odluka o utvrđivanju kriterija za korištenje novčanih sredstava sa pozicija grantovi pojedincima i grantovi neprofitnim organizacijama za 2015. godinu, po javnom pozivu, u odjelu za privredni razvoj, sport i kulturu, za 2016. Odluka i jedna izmjena) Odluka o utvrđivanju kriterija za korištenje novčanih sredstava sa pozicija grantovi pojedincima i grantovi neprofitnim organizacijama za 2016. godinu, po javnom pozivu, u odjelu za privredni razvoj, sport i kulturu, (Odluka i jedna izmjena)
21	Odluka o utvrđivanju kriterija za korištenje novčanih sredstava s pozicije grantovi neprofitnim organizacijama u 2014. godini u Odjeljenju za obrazovanje Odluka o utvrđivanju kriterija za korištenje novčanih sredstava s pozicije grantovi neprofitnim organizacijama u 2015. godini u Odjeljenju za obrazovanje Odluka o utvrđivanju kriterija za korištenje novčanih sredstava s pozicije grantovi neprofitnim organizacijama u 2016. godini u Odjeljenju za obrazovanje
22	Odluka o utvrđivanju kriterija za finansiranje planova i programa rada i zahtjeva mjesnih zajednica, udruženja građana i fondacija u Brčko distriktu BiH (3.2.2014., 9.5.2016., 21.9.2016. i 29.11.2016.)
23	Odluka o usvajanju kriterija i procedura za dodjelu grantova za sufinansiranje projekata Evropske unije i drugih donatora u 2014. godini, Odluka o usvajanju kriterija i procedura za dodjelu grantova za sufinansiranje projekata Evropske unije i drugih donatora u 2015. godini
24	Odluka o metodologiji praćenja odobrenih projekata udruženja građana i nevladinih organizacija broj: 48-000839/12 od 6.9.2012. godine
25	Odluka o kriteriju za dodjelu grantova gradonačelnika Brčko distrikta BiH (broj:05-000059/12 od 5.01.2012), Odluka o izmjenama i dopunama Odluke (od 26.3.2013), Odluka o kriterijima za dodjelu grantova gradonačelnika Brčko distrikta BiH (broj:05-000059/12 od 30.03.2016)
26	Odluka o kriterijima, načinu i postupku dodjele sredstava grantova Skupštine Brčko distrikta BiH (broj:01-013-485/08 od 24.04.2008, 01.8-05-710/10 od 15.06.2010, 01.8-02-226/12 od 7.03.2012, 01.8-05-561/16 od 19.09.2016, i 01.8-05-0225/17 od 9.03.2017)

PRILOG BROJ 2:

PREGLED PLANIRANJA CILJEVA I AKTIVNOSTI GRANTOVA KROZ GODIŠNJE PROGRAME RADA VLADE

2014. GODINA

ODJELJENJE	CILJ	AKTIVNOSTI	CILJANA VRIJEDNOST/POKAZATELJI REZULTATA
ODJELJENJE ZA STRUČNE I ADMINISTRATIVNE POSLOVE	C13. Pružanje pomoći i podrška mjesnim zajednicama i nevladinim organizacijama, kao i omladinskim organizacijama; prijenos sredstava dotacija za njihov rad, kao i izgradnja, sanacija i obnova objekata MZ		
ODJELJENJE ZA PRIVREDNI RAZVOJ, SPORT I KULTURU	C5. Unapređenje športa u Brčko Distriktu BiH	Aktivnosti vezane za realizaciju cilja C5 – Unapređenje športa u Brčko Distriktu BiH su sljedeće: -financijsko i kadrovsko osposobljavanje športskih društava kroz provođenje Zakona o športu Brčko Distrikta BiH, raspodjelu grantova i ostale aktivnosti; omasovljavanje športskih aktivnosti; pomoć športskim klubovima i pojedincima u postizanju rezultata; razvitak invalidnog športa; veće uključivanje ženske populacije u športske aktivnosti; pokretanje rada školskih športskih liga.	
ODJELJENJE ZA JAVNU BEZBJEDNOST	STRATESKI CILJ 5. SURADNJA NA LOKALNOJ, REGIONALNOJ, DRŽAVNOJ I MEĐUNARODNOJ RAZINI Operativni cilj 5.1. Suradnja na lokalnoj razini	Program 5.1.3. Suradnja sa nevladinim sektorom na teritoriji Brčko Distrikta BiH	
		Aktivnost 5.1.3.1. Memorandum o suradnji Odjela za javnu sigurnost i Crvenog krsta/križa	
		Aktivnost 5.1.3.2. Projekt „Obuka nastavnog osoblja u pružanju prve medicinske pomoći – 100 polaznika“ Tok realizacije: svibanj – lipanj 2014. godine. Proračunske implikacije: 5.500,00 KM (sredstva nisu osigurana)	Indikator: Obučeno 100 nastavnika u pružanju prve medicinske pomoći.
		Aktivnost 5.1.3.3. Projekt „Opremanje sandučića prve pomoći (50 komada) u školskim objektima“ Tok realizacije: svibanj - lipanj 2014. godine Proračunske implikacije: 5.000,00 KM.	Indikator: Postavljeni i opremljeni sandučići prve pomoći u školskim objektima.
		Program 5.1.3.4. Grant NVO Ronilački klub „NEMO“ Brčko Distrikt BiH za usluge spašavanja na vodi i pod vodom i dežuranje na rijeci Savi u toku sezone kupanja Tok realizacije: siječanj – prosinac 2014. godine Proračunske implikacije: 10.000,00 KM.	Indikator: Realiziran grant.
		Program 5.1.3.5. Grant Udruzi za protueksplozivnu zaštitu i sigurnost radne sredine i okoliša „Atex“ Tuzla; Tok realizacije: ožujak - rujanj 2014. godine Proračunske implikacije: 10.000,00 KM.	Indikator: Organiziran i održan Međunarodni stručni skup „Ex-tribina Brčko 2014.“.
		Program 5.1.3.6. Grant za Dragovoljna vatrogasna društva. Tok realizacije: ožujak – rujanj 2014. godine Proračunske implikacije: 30.000,00 KM. (predviđeno za tri DVD-a)	Indikator: Realiziran grant.
ODJELJENJE ZA POLJOPRIVREDU, VODOPRIVREDU I ŠUMARSTVO	C 5: Aktivnosti u borbi protiv korupcije	AKTIVNOSTI 2 ZA C5 Pojačana kontrola procesa dodjele grantova – poticaja u poljoprivrednoj proizvodnji, počevši od prijema zahtjeva, preko obrade zahtjeva, pa do isplate poticajnih sredstava	

2015. GODINA

ODJELJENJE	CILJ	AKTIVNOSTI	CILJANA VRIJEDNOST/POKAZATELJI REZULTATA
ODJELJENJE ZA STRUČNE I ADMINISTRATIVNE POSLOVE	C1: Pravovremen prenos sredstava grantova za rad MZ i NVO, odobrenih Budžetom Brčko distrikta BiH za 2015. godinu	C1: - Budžet Pododjeljenja namijenjen za nevladin sektor u 2015. godini planiran kao grantovi za redovan rad i za projektne aktivnosti iznosi oko 2.200,000,00 KM, i primarni cilj je da se izvrši prenos sredstava grantova u razumnom vremenu; - Za svaku isplatu granta, shodno procedurama, odluku će donijeti Vlada kroz programe trošenja; - Posebne komisije pregledat će svu podnesenu dokumentaciju i ocijeniti da li su se stekli uslovi za prenos granta, također i da li je utrošak granta iz prethodne godine bio u skladu sa zakonom.	
	C2: Unapređenje legislative koja reguliše dodjelu i utrošak sredstava grantova i podstiče razvoj civilnog društva i uključivanje građana	C2: - Analiza procedura o dodjeli, praćenju i trošenju sredstava grantova, te uvođenje određenih izmjena, ukoliko se utvrdi da je potrebno; - Ukoliko bude postignut potreban nivo konsenzusa očekujemo donošenje Zakona o mladima i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o MZ; - U skladu s pozitivnim primjerima iz okruženja, odnosno stečenim na osnovu iskustva iz učešća naše lokalne zajednice u određenim projektima OSCE, EU, UNDP i sl., takozvani „Primjeri dobre prakse“ bit će predloženi i drugi akti na unapređenju razvoja NVO sektora.	
ODJELJENJE ZA PRIVREDNI RAZVOJ, SPORT I KULTURU	C5: Unapređenje sporta u Brčko distriktu BiH	Aktivnosti u vezi s realizacijom cilja C5 – Unapređenje sporta u Brčko distriktu BiH su sljedeće: finansijsko i kadrovsko osposobljavanje sportskih društava kroz provođenje Zakona o sportu Brčko distrikta BiH, raspodjelu grantova i ostale aktivnosti; omasovljavanje sportskih aktivnosti; pomoć sportskim klubovima i pojedincima u postizanju rezultata; razvoj invalidnog sporta; veće uključivanje ženske populacije u sportske aktivnosti; pokretanje rada školskih sportskih liga.	
ODJELJENJE ZA POLJOPRIVREDU, VODOPRIVREDU I ŠUMARSTVO	C 5: Aktivnosti u borbi protiv korupcije	AKTIVNOSTI 2 ZA C5 Pojačana kontrola procesa dodjele grantova – poticaja u poljoprivrednoj proizvodnji, počevši od prijema zahtjeva, preko obrade zahtjeva, pa do isplate poticajnih sredstava	

2016. GODINA

ODJELJENJE	CILJ	AKTIVNOSTI	CILJANA VRIJEDNOST/POKAZATELJI REZULTATA/ROKOVI
ODJELJENJE ZA STRUČNE I ADMINISTRATIVNE POSLOVE	C1: Blagovremeni prenos sredstava grantova za rad MZ i NVO, odobrenih Budžetom Brčko distrikta BiH za 2016. godinu	C1: - Budžet Pododjeljenja namijenjen za nevladin sektor u 2016. godini planiran kao grantovi za redovan rad MZ i NVO, kao i projektne aktivnosti iznosi 1.2215,400,00 KM u Prijedlogu Budžeta za 2016. godinu, i primarni cilj je da se u skladu sa zakonskim procedurama, izvrši prenos sredstava grantova; - Za svaku isplatu granta, shodno procedurama, odluku će donijeti Vlada kroz programe trošenja; - Posebne komisije pregledat će svu podnesenu dokumentaciju i ocijeniti da li su se stekli uslovi za prenos granta, također i da li je utrošak granta iz prethodne godine bio u skladu sa zakonom.	

	C2: Unapređenje legislative koja reguliše dodjelu i utrošak sredstava grantova i podstiče razvoj civilnog društva i uključivanje građana, kao i uključivanje lokalnih NVO i MZ u projekte iz Regije	C2: - Analiza procedura o dodjeli, praćenju i trošenju sredstava grantova, te uvođenje određenih izmjena, ukoliko se utvrdi da je potrebno; - Ukoliko bude postignut potreban nivo konsenzusa očekujemo donošenje Zakona o mladima; - U skladu s pozitivnim primjerima iz okruženja, moguće su promjene legislative u smislu prihvatanja Projekta UNDP za NVO sektor LOD IV metodologije -donošenjem Odluke Vlade o prihvatanju i Pisma namjere gradonačelnika o uključivanju, Brčko distrikt BiH i oko 10 MZ biće od ove godine i u narednih 3, uključen u Projekt UNDP kojeg finansira Švicarska i Švedska, vrijednog oko 8 miliona CHF, pod nazivom „Jačanje uloge MZ u BiH“, a uz asistenciju Pododjela za podršku MZ, NVO i UG	
ODJELJENJE ZA PRIVREDNI RAZVOJ, SPORT I KULTURU	C5: Unapređenje sporta u Brčko distriktu BiH	Aktivnosti u vezi s realizacijom cilja C5 – Unapređenje sporta u Brčko distriktu BiH su sljedeće: finansijsko i kadrovska osposobljavanje sportskih društava kroz provođenje Zakona o sportu Brčko distrikta BiH, raspodjelu grantova i ostale aktivnosti; omasovljavanje sportskih aktivnosti; pomoć sportskim klubovima i pojedincima u postizanju rezultata; razvoj invalidnog sporta; veće uključivanje ženske populacije u sportske aktivnosti; pokretanje rada školskih sportskih liga; unapređenje u smislu kvalitetnijeg korištenja sportskih objekata od strane sportskih kolektiva u cilju razvoja sporta Brčko distrikta BiH.	
ODJELJENJE ZA POLJOPRIVREDU, VODOPRIVREDU I ŠUMARSTVO	C 5: Aktivnosti u borbi protiv korupcije	AKTIVNOSTI 2 ZA C5 Pojačana kontrola procesa dodjele grantova – poticaja u poljoprivrednoj proizvodnji, počevši od prijema zahtjeva, preko obrade zahtjeva, pa do isplate poticajnih sredstava	ROK: kontinuirano

PRILOG BROJ 3: FINANSIJSKO PLANIRANJE – POZICIJA 614300

Dio grantova neprofitnim organizacijama planiraju odjeljenja i institucije Distrikta kroz Prijedlog budžeta, dok se dio sredstava i projekata za grantove neprofitnim organizacijama planira u Budžetu Distrikta putem Amandmana na budžet od strane ovlaštenih predlagača.

ODJELJENJE/ INSTITUCIJA	PRIJEDLOG BUDŽETSKOG KORISNIKA 2014.-2016.	AMANDMANI NA PRIJEDLOG 2014.- 2016.	BUDŽET 2014.- 2016.	REBALANSI/vir manizacije 2014.-2016.	UKUPNO PLAN 2014.-2016. - budžet prema GIB-u
Skupština	855.000,00	-54.500,00	800.500,00	-1.980,00	798.520,00
Kancelarija gradonačelnika	4.493.003,00	5.115.188,29	9.608.191,29	1.484.500,00	11.092.691,29
Odjeljenje za javnu bezbjednost	1.176.500,00	-125.500,00	1.051.000,00	-299.995,12	751.004,88
Odjeljenje za stručne i administrativne poslove	3.390.890,00	4.265.103,32	7.655.993,32	234.889,85	7.890.883,17
Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu	17.684.250,00	-235.950,00	17.448.300,00	558.830,00	18.007.130,00
Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu	0,00	109.000,00	229.000,00	0,00	229.000,00
Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge	300.000,00	1.001.000,00	1.301.000,00	-700.000,00	601.000,00
Odjeljenje za obrazovanje	1.226.000,00	472.000,00	1.698.000,00	0,00	1.698.000,00
Ukupno	29.125.643,00	10.546.341,61	39.791.984,61	1.276.244,73	41.068.229,34

Plan i realizacija sredstava za grantove neprofitnim organizacijama (ekonomski kod 614300) u odnosu na tekući i ukupni Budžet Distrikta za period 2014.-2016. godina

	PLAN 614300	OSTVARENJE 614300	PLAN TEKUĆEG BUDŽETA	OSTVARENJE TEKUĆEG BUDŽETA	PLAN BUDŽETA DISTRIKTA	OSTVARENJE BUDŽETA DISTRIKTA	1/5 u %	2/6 u %
	1	2	3	4	5	6	7	8
2014.	13.442.395,00	13.275.119,40	211.820.982,97	197.969.657,40	291.976.244,48	216.760.139,45	4,60	6,12
2015.	14.957.127,02	14.716.330,17	208.718.867,11	197.355.877,11	287.307.353,40	214.011.917,95	5,21	6,88
2016.	12.668.707,32	9.421.495,34	178.453.452,68	167.465.855,84	252.818.763,23	180.810.337,40	5,01	5,21
UKUPNO	41.068.229,34	37.412.944,91	598.993.302,76	562.791.390,35	832.102.361,11	611.582.394,80	4,94	6,12

Prosjeak godišnjeg plana na ekonomskom kodu 614300 iznosi 13.689.409,78 KM

Prosjeak godišnje realizacije na ekonomskom kodu 614300 iznosi 12.470.981,64 KM