

**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. 8. 2017. godine

IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

Dotacije udrugama građana, nevladinim organizacijama
i drugim neprofitnim organizacijama
u Brčko distriktu BiH u razdoblju 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 za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH proveo je reviziju učinka na temu **“Dotacije udrugama građana, nevladinim organizacijama i drugim neprofitnim organizacijama u Brčko distriktu BiH u razdoblju 2014. - 2016. godine”**. Revizija učinka je realizirana sukladno Planu revizije za 2017. godinu broj: 01-13-565/16 od 16. prosinca 2016. godine.

Ured za reviziju sukladno članku 14 Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, brojevi: 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 uporabe resursa.

Provedena revizija ima karakter sustavne revizije i obuhvatila je Skupštinu Brčko distrikta BiH, Ured gradonačelnika, Odjel za stručne i administrativne poslove, Odjel za obrazovanje, Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu, Odjel za javnu sigurnost, Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo, Odjel za zdravstvo i ostale usluge, Direkciju za financije Brčko distrikta BiH, odnosno aktere koji su nadležni za upravljanje dotacijama s ekonomskog koda 614300 (dotacije neprofitnim organizacijama). U razdoblju 2014. - 2016. godina za dotacije neprofitnim organizacijama u Proračunu Brčko distrikta BiH planirano je nešto više od 40 milijuna KM i realizirano oko 38 milijuna KM, odnosno planirano oko 5 % i realizirano oko 6 % proračuna¹ Brčko distrikta BiH. Ured za reviziju je u prethodnom razdoblju u okviru izvješća financijske revizije ukazivao na brojne nepravilnosti u planiranju, realizaciji i u kontroli realiziranih dotacija.

Ispitivanje je usmjereno na upravljanje dotacijama kroz proces planiranja, dodjele, kontrole, izvješćivanja i evaluacije dotacija neprofitnim organizacijama iz Proračuna Brčko distrikta BiH, pri čemu je promatrana i transparentnost procesa.

¹ Proračun Brčko distrikta BiH promatran je u ukupnom iznosu tekućeg proračuna, kapitalnog proračuna za promatranu godinu i ukupno rezerviranih sredstva iz prethodnih godina i financiranja iz kredita.

Revizorski tim je provedbom ove revizije došao do određenih nalaza koji su prezentirani predstavnicima nadležnih institucija na fokus skupini. U Nacrtu izvješća implementirani su komentari i sugestije dobiveni na održanoj fokus skupini. Ured za reviziju je sukladno odredbama javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, Nacrt izvješća dostavio institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom. Odjelima i institucijama je ostavljena mogućnost da daju svoje komentare i primjedbe na nalaze i zaključke obavljene revizije. Nakon izražavanja stajališta, izrađeno je konačno izvješće o provedenoj reviziji učinka.

U Izvješću se navode preporuke upućene nadležnim odjelima, Vladi i Direkciji za financije Brčko distrikta BiH, a s ciljem 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. sc. Savo Grujić, dipl. oec.

KAZALO

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 Obujam i ograničenja revizije	10
1.5 Izvori i metode revizije.....	11
1.6 Struktura izvješća.....	12
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE.....	13
2.1 Definiranje termina dotacija.....	13
2.2 Pojam neprofitnih organizacija.....	14
2.3 Pravni okvir relevantan za upravljanje dotacijama neprofitnim organizacijama	15
Planiranje dotacija.....	15
Dodjeljivanje dotacija	15
Kontrola	17
Izješćivanje	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
2.5 Pregled dodijeljenih dotacija po odjelima i institucijama Distrikta za 2014.-2016. godinu	17
3. NALAZI.....	19
3.1 Planiranje dotacija neprofitnim organizacijama	19
3.1.1 Planiranje aktivnosti upravljanja dotacijama neprofitnim organizacijama i ciljevi.....	19
3.1.2. Planiranje proračuna za dotacije.....	20
3.1.3. Osnova za planiranje – analize, postavljanje ciljeva, veza sa strateškim ciljevima	26
3.2 Prakse dodjele dotacija neprofitnim organizacijama	28
3.2.1. Postupak dodjele dotacija	28
3.2.2. Različitosti procedura dodjele dotacija neprofitnim organizacijama	29
3.2.3. Uvjeti za dodjelu dotacija i izbor korisnika.....	31
3.3 Izješćivanje.....	34
3.3.1. Izješća korisnika dotacija, praćenje i kontrola namjenskog utroška sredstava	34
3.3.2. Analize i izvješća proračunskih korisnika o dodijeljenim dotacijama	36
3.4 Poduzeti koraci k učinkovitijem upravljanju dotacijama	37
4. ZAKLJUČCI.....	38
4.1 Planiranje dotacija i postavljanje ciljeva.....	38
4.2 Dodjela dotacija - različiti pristupi	39
4.3 Praćenje, kontrola i izješćivanje nisu u funkciji kvalitetnijeg upravljanja dotacijama	40
5. PREPORUKE.....	41
REFERENCE.....	44
PRILOZI.....	45

REVIZIJA UČINKA

Revizija učinka je neovisan periodičan pregled djelovanja javnog sektora, programa ili organizacija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti trošenja javnih sredstava. Cilj revizije učinka je da utvrdi predstavljaju li korišteni resursi najekonomičnije trošenje javnih sredstava, pružaju li se korištenjem raspoloživih resursa najbolje usluge, jesu li ispunjeni strateški ciljevi institucije i postoji li utjecaj na implementaciju tih ciljeva. Cilj revizije učinka je i promoviranje transparentnosti, odgovornosti i boljeg učinka. Revizijama učinka žele se postići neovisne 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 njezin rad, široko obuhvatna, čime dobiva na značaju kod korisnika izvješća i javnosti. Ovo je revizija čiji se značaj povećava usporedo s razvojem društva.

Osnovna načela² u reviziji učinka su ekonomičnost, efikasnost i efektivnost i često se nazivaju tri E.

Načelo **ekonomičnosti** zahtijeva postizanje odgovarajuće razine kvalitete i obujma rezultata, a uz minimiziranje troškova korištenih resursa.

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

Načelo **efektivnosti** zahtijeva ostvarivanje postavljenih ciljeva.

Sukladno ISSAI 100 revizijskim standardima, revizija učinka se odnosi na reviziju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti i obuhvaća:

- a) reviziju ekonomičnosti upravnih aktivnosti sukladno zdravim upravnim načelima i praksi te politici uprave;
- b) reviziju efikasnosti korištenja ljudskih, financijskih i drugih resursa, uključujući ispitivanje informacijskih sustava, 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 utjecaja aktivnosti u odnosu na očekivani.³

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

Koordinacijski odbor Vrhovnih revizorskih institucija u BiH: Načela revizije učinka, Sarajevo 2009.

³ Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj:11/2011

IZVRŠNI REZIME

Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH je proveo reviziju učinka procesa upravljanja dotacijama neprofitnim organizacijama u Brčko distriktu BiH (u daljnjem tekstu: *Distrikt*). Polazeći od činjenica da se planiranje i odobravanje dotacija neprofitnim organizacijama najčešće vrši bez dokumentiranih analiza, a na temelju njihovog pozicioniranja u proračunu te da informacije o načinu korištenja dotacija i ostvarenim ciljevima nisu u potpunosti dostupne javnosti, Ured za reviziju je odlučio provesti ovu studiju revizije učinka.

Prilikom raspodjele proračunskih sredstava u Distriktu, dio sredstava se u vidu tekućih dotacija raspodjeljuje neprofitnim organizacijama. U razdoblju 2014. - 2016. godine u Proračunu Distrikta realizirano je oko 38 milijuna KM (37.412.944,91 KM) odnosno oko 6 % ukupno realiziranog proračuna Distrikta, a na ime dotacija neprofitnim organizacijama.

Revizijom je obuhvaćen proces upravljanja dotacijama neprofitnim organizacijama iz Proračuna Distrikta kroz procese planiranja, dodjele, kontrole, izvješćivanja i evaluacije dodijeljenih dotacija. S vremenskog aspekta revizija je promatrala upravljanje dotacijama u razdoblju od 3 godine i to 2014. - 2016. godina. Po pitanju obujma revizije, promatrani su procesi upravljanja dotacijama u svim odjelima i institucijama Distrikta koji su u promatranom vremenskom razdoblju planirali i realizirali sredstva s ekonomskog koda 614300 (dotacije neprofitnim organizacijama), što ukupno čini devet odjela i institucija Distrikta.

Ured je nakon provedene revizije zaključio da postojeći način planiranja, dodjele, izvješćivanja, kontrole i evaluacije dotacija ne omogućuje efektivno upravljanje dotacijama u smislu da se s angažiranim proračunskim sredstvima osigurava realizacija programa i projekata čiji rezultati doprinose ostvarivanju postavljenih prioriteta i ciljeva općih politika i strategija. Planiranje sredstava za dotacije neprofitnim organizacijama u Distriktu se vrši po pravilima, postupcima i procedurama planiranja proračuna, bez utvrđivanja posebne metodologije za planiranje dotacija neprofitnim organizacijama. Također, planiranje sredstava za dotacije provodi se na temelju neformaliziranih i iskustvenih praksi iz ranijeg razdoblja bez periodičnog ispitivanja tih praksi. Propisi koji detaljnije uređuju postupak dodjele dotacija neprofitnim organizacijama se razlikuju kako po odjelima i institucijama Distrikta, te njihovim organizacijskim jedinicama, tako i po vrstama dotacija. Propisani postupci i prakse dodjele dotacija neprofitnim organizacijama se razlikuju i po aspektu transparentnosti, od dodjele na temelju zahtjeva korisnika dotacije, do dodjele putem javnog poziva. Propisani kriteriji za dodjelu dotacija neprofitnim organizacijama u većini slučajeva nisu dovoljno precizni i jasni, najčešće su opisnog karaktera i usmjereni su na ispunjenost traženih formalnih uvjeta u pogledu dokazivanja statusa korisnika sredstava, osiguranja dokumentacije neophodne za realizaciju konkretnog plana i utvrđivanja bliže namjene sredstava. U slučajevima u kojima se kao kriterij zahtjeva ocjena kvalitete predloženog projekta, troškova održivosti projekta, institucionalne sposobnosti i prepoznate prednosti ne osiguravaju dovoljnu razinu objektivnosti u ocjeni.

Odjeli i institucije Distrikta su na različite načine uspostavili sustav praćenja i kontrole namjenskog utroška dodijeljenih dotacija neprofitnim organizacijama, kao i instrumente zaštite za nenamjenski utrošak sredstava. Također, različiti su pristupi odjela i institucija po pitanju obveze izvješćivanja korisnika sredstava, od propisivanja formulara, poštovanja rokova do sankcija za nedostavljanje izvješća.

Odjeli i institucije Distrikta ne vrše analizu i evaluaciju dodijeljenih dotacija neprofitnim organizacijama s ciljem dobivanja povratnih informacija o postignutim rezultatima i ciljevima. Nema javnih informacija o vrijednosti koja se dobila za uloženi novac iz Proračuna Distrikta po osnovi dotacija neprofitnim organizacijama. Pored navedenog, analize o učincima dotacija neprofitnim organizacijama ne predstavljaju osnovu za donošenje odluka u procesu upravljanja dotacijama neprofitnim organizacijama.

S ciljem da se doprinese efikasnijem, efektivnijem i transparentnijem upravljanju dotacijama neprofitnim organizacijama iz Proračuna Distrikta, Ured za reviziju predlaže postavljanje jasnih operativnih ciljeva vezanih za utvrđene strategije i politike, a koji se namjeravaju postići dodjelom sredstava za dotacije neprofitnim organizacijama, te utvrđivanje prioriteta i jasnih podjela nadležnosti između odjela i institucija koji upravljaju dotacijama, izradu jedinstvene metodološke osnove za upravljanje dotacijama, izradu jedinstvenih formulara, uspostavu baze podataka, odnosno registar korisnika dotacija u Distriktu, edukaciju sudionika u postupku, utvrđivanje jedinstvenih, jasnih i provodljivih kontrolnih aktivnosti i transparentnije izvješćivanje bazirano na učincima projekata i programa koji se financiraju u vidu dotacija neprofitnim organizacijama.

1. UVOD

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

1.1 Pozadina revizije

Dotacije neprofitnim organizacijama predstavljaju posebne pozicije u proračunu i predstavljaju bespovratna sredstva koja institucije dodjeljuju ciljnoj skupini korisnika, najčešće neprofitnim organizacijama s ciljem financiranja aktivnosti kojima se žele postići posebni ciljevi utvrđenih politika.

Prilikom raspodjele proračunskih sredstava u Distriktu, dio sredstava se u vidu tekućih dotacija raspodjeljuje neprofitnim organizacijama. U razdoblju 2014. - 2016. godine iz Proračuna Distrikta realizirano je oko 38 milijuna KM (37.412.944,91 KM) odnosno oko 6 % ukupno realiziranog proračuna Distrikta na ime dotacija neprofitnim organizacijama.

Značajniji dio sredstava za dotacije neprofitnim organizacijama planiran je i raspodijeljen na temelju odobrene pozicije u Proračunu Brčko distrikta BiH, dok se manji dio sredstava raspodjeljuje na temelju javnog poziva i natječaja za dodjelu sredstava neprofitnim organizacijama. Sredstva se planiraju i dodjeljuju športskim udrugama, ostalim organizacijama, udrugama iz kulture, vjerskim zajednicama, mjesnim zajednicama, fakultetima i raznim drugim udrugama građana.

U planovima, izvješćima i informacijama o izvršenju proračuna Distrikta malo je prostora posvećeno dotacijama, programima i projektima koji se financiraju iz dotacija, a posebno se malo pozornosti posvećuje rezultatima tih programa i projekata, kao i utjecaju tih rezultata na ostvarivanje postavljenih ciljeva. Izvješća o financijskoj reviziji, kao i određena izvješća nevladinih organizacija⁴ nam ukazuju na nedostatke u upravljanju dotacijama neprofitnim organizacijama, kako u procesu planiranja, tako i u dodjeli, kontroli, izvješćivanju i evaluaciji.

U uvjetima postojanja proračunskih ograničenja s jedne strane i sve izraženijih potreba neprofitnih organizacija za sredstvima dotacija s druge strane, upravljanje dotacijama iz perspektive efikasnosti i efektivnosti dobiva na značaju.

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

⁴ Centar za održivi razvitak iz Brčkog: Analize dodijeljenih dotacija iz proračuna Brčko distrikta BiH za 2014. godinu; OC Vermont: Dotacija set dokumenti

ciljevima nisu u potpunosti dostupne javnosti, Ured za reviziju je odlučio provesti ovu studiju revizije učinka.

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

1.2 Svrha revizije i revizijska pitanja

Svrha revizije je da se unaprijedi proces upravljanja dotacijama neprofitnim organizacijama u Distriktu kroz osvjtljavanje nedostataka u procesu planiranja, dodjele, kontrole, izvješćivanja i evaluacije dotacija, kao i davanja preporuka za njihovo otklanjanje.

Povećanje efikasnosti i transparentnosti u procesu upravljanja dotacijama neprofitnim organizacijama vodi prema efikasnijem korištenju raspoloživih resursa u smjeru definiranih ciljeva razvitka Distrikta.

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

Je li postojeći način upravljanja dotacija neprofitnim organizacijama iz Proračuna Distrikta efikasan i usmjeren na ostvarivanje strateških i drugih ciljeva?

Kako bi dobili odgovor na glavno revizorsko pitanje formulirali smo sljedeća tri potpitanja:

- Kako odjeli i institucije Distrikta planiraju dotacije neprofitnim organizacijama?
- Na koji način odjeli i institucije Distrikta vrše dodjelu dotacija neprofitnim organizacijama?
- Na koji način se vrši kontrola, izvješćivanje i evaluaciju dodijeljenih dotacija neprofitnim organizacijama iz proračuna Distrikta?

1.3 Kriteriji revizije

Kriteriji revizije predstavljaju mjerila koja se koriste kako bi se dala ocjena predmeta revizije. Kriteriji su postavljeni sukladno revizorskim pitanjima i povezani su s načelima efikasnosti. U ovoj studiji, kriteriji se uspostavljaju kao pravila za efikasno upravljanje dotacijama neprofitnim organizacijama iz Proračuna Distrikta kojima se osigurava usmjerenost prema ciljevima, transparentnost i jednako postupanje u upravljanju.

Kriteriji za prvo potpitanje su:

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

⁵ Upravljanje dotacijama, Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, travanj 2013.
Upravljanje dotacijama iz Proračuna Federacije BiH prema rezultatima, Ured za reviziju institucija u FBiH, svibanj 2015.
Upravljanje dotacijama u institucijama Bosne i Hercegovine, Ured za reviziju institucija BiH, prosinac 2016.

rezultata realiziranih dotacija i stanja u oblasti),

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

Kriteriji za drugo potpitanje su:

- nadležne institucije svim potencijalnim korisnicima pod jednakim uvjetima stavljaju na raspolaganje sve bitne informacije vezane za korištenje dotacija, imena izabranih korisnika, svrha dodijeljenih sredstava, a iznosi dodijeljenih dotacija su dostupni javnosti,
- utvrđeni su kriteriji dodjele sredstava dotacija i njihovo vrednovanje osigurava izbor najkvalitetnijih aplikacija i finansijsku potporu projektima i programima čija implementacija doprinosi ostvarenju utvrđenih ciljeva,
- jasno su definirane obveze izravnih korisnika sredstava dotacija.

Kriteriji za treće potpitanje:

- nadležne institucije su uspostavile sustav 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 sankcioniranje nenamjenskog utroška sredstava,
- nadležne institucije vrše evaluaciju ostvarenih rezultata za uloženi novac,
- Vlada i nadležne institucije su uspostavile sustav izvješćivanja koji osigurava povratne informacije o učincima utrošenih sredstava prema Skupštini i javnosti.

1.4 Obujam i ograničenja revizije

Revizijom je obuhvaćen proces upravljanja dotacijama neprofitnim organizacijama iz Proračuna Distrikta kroz procese planiranja, dodjele, kontrole, izvješćivanja i evaluacije dodijeljenih dotacija. S vremenskog aspekta revizija je promatrala upravljanje dotacijama u razdoblju od tri godine i to 2014. - 2016. godina. Po pitanju obujma revizije, promatrani su procesi upravljanja dotacijama u svim odjelima i institucijama Distrikta koji su u promatranom vremenskom razdoblju planirali i realizirali sredstva s ekonomskog koda 614300 (dotacije neprofitnim organizacijama).

Prema organizacijskom i institucionalnom okviru, ova revizija je obuhvatila sljedeće odjele i institucije Distrikta:

- Skupština Brčko distrikta BiH
- Ured gradonačelnika

- Odjel za stručne i administrativne poslove
- Odjel za obrazovanje
- Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu
- Odjel za javnu sigurnost
- Odjel za poljoprivredu, vodno gospodarstvo i šumarstvo
- Odjel za zdravstvo i ostale usluge i
- Direkciju za financije Brčko distrikta BiH.

Informacije i podatci prikupljeni su za razdoblje 2014. - 2016. godinu. Stoga, sve promjene nastale nakon tog razdoblja nisu uključene u ovu reviziju.

S obzirom da je revizija prikupljala podatke do svibnja 2017. godine, procedura izvješćivanja o utrošku sredstava dodijeljenih dotacija za 2016. godinu nije u potpunosti bila okončana te su navedeni podatci razmatrani u ovisnosti od njihove raspoloživosti.

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

Pored navedenih ograničenja, prezentirana slika omogućuje pregled situacije upravljanja dotacijama neprofitnim organizacijama iz Proračuna Distrikta i osnova je za odgovor na postavljena revizorska pitanja.

1.5 Izvori i metode revizije

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

Primarni izvori: sedam organizacijskih jedinica Vlade Distrikta koje su u promatranom razdoblju planirale i dodjeljivale dotacije neprofitnim organizacijama, Skupština Distrikta i Direkcija za financije.

Sekundarni izvori: izvješća financijske revizije, izvješća revizija učinka na temu upravljanja dotacijama, publikacije nevladinog sektora vezane za dotacije 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 s odgovornim osobama i službenicima uključenim u proces,
- pregled studija, izvješća i publikacija koje se tiču ove oblasti.

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

1.6 Struktura izvješća

Sukladno Načelima revizije učinka, u uvodnom poglavlju navedeni su razlozi zbog kojih je Ured za reviziju odlučio provesti navedenu reviziju učinka kao i revizorska pitanja, obujam, ograničenja u radu i metodologija rada. Slijedi poglavlje 2 u kojem se prezentiraju osnovne informacije o upravljanju dotacijama kroz definicije, propise za segmente upravljanja i pregled izdvajanja za dotacije neprofitnim organizacijama iz proračuna Distrikta. Nakon objašnjenja procesa, prezentiraju su nalazi provedene revizije i vrši njihova analiza u poglavlju 3, a poglavlja 4 i 5 rezervirana su za predstavljanje zaključaka i preporuka.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

U ovom poglavlju predstavljamo tumačenje značenja termina dotacija, te udruga građana, nevladinih organizacija i neprofitnih organizacija u Distriktu. Pored navedenog, u poglavlju koje slijedi, prezentiramo osnovne informacije o upravljanju dotacijama neprofitnim organizacijama u Distriktu kroz postojeće propise kojima je uređena ova oblast i dajemo pregled sredstava koja su odjeli i institucije Distrikta planirali i dodijelili u prethodnom, odnosno promatranom trogodišnjem razdoblju.

2.1 Definiranje termina dotacija

U propisima Distrikta ne postoji posebna definicija dotacija.

Prema Pravilniku o knjigovodstvu proračuna Brčko distrikta BiH i Odluci o utvrđivanju računovodstvene politike za proračunske korisnike i Trezor Brčko distrikta BiH, dotacije i subvencije su zajedno klasificirane na računu 614000 pod nazivom „tekuće dotacije“. Tekuće dotacije se dalje razvrstavaju prema primateljima: drugim razinama vlasti, pojedincima, neprofitnim organizacijama, javnim poduzećima, privatnim poduzećima, finansijskim institucijama i dotacijama u inozemstvo.

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

Priručnik za transparentno financiranje projekata civilnog društva prema standardima EU daje sveobuhvatnu definiciju termina dotacije i glasi: „Dotacije 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 (dotaciju) sredstva. Davatelj dotacije može biti bilo koja vladina ili javna institucija – tuzemna ili inozemna, jedinica lokalne samouprave, međunarodna ili međuvladina organizacija, fundacija, zaklada, pojedinci i sl.“⁶

Dotacijama se, prema literaturi iz ove oblasti, iz javnih sredstava financiraju aktivnosti kojima se potiče ostvarivanje ciljeva koji su dio javne politike onog ministarstva ili one institucije koja dodjeljuje sredstva dotacija i/ili aktivnosti kojima se realiziraju ciljevi od općeg društvenog interesa.

Osnovna načela financiranja organizacija civilnog društva iz javnih fondova prema standardima Europske 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 pravne osobe koje se osnivaju radi određenog javnog, općeg ili zajedničkog interesa pojedinaca, skupina građana ili šire zajednice pri čemu ne posluju s ciljem ostvarivanja profita niti djeluju na tržišnoj ekonomiji.⁸ Neprofitne organizacije postaju pravne osobe registracijom sukladno zakonima koji reguliraju tu vrstu djelatnosti (Zakon o udrugama i fondacijama Brčko distrikta⁹, Zakon o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u BiH¹⁰, Zakon o političkim organizacijama¹¹, Zakon o športu u Brčko distriktu BiH¹², Zakon o mjesnim zajednicama u Brčko distriktu BiH¹³ i drugim relevantnim zakonima).

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

Nevladine neprofitne organizacije su, nadalje, prema Međunarodnoj klasifikaciji¹⁴ grupirane u sljedećih dvanaest kategorija: kultura i rekreacija; obrazovanje i istraživanje; zdravstvo; socijalne usluge; životni okoliš; razvoj i stanovanje; pravo, zagovaranje i politika; filantropsko posredovanje i promoviranje volonterstva; međunarodne aktivnosti; religija; poslovne i strukovne udruge, sindikati i organizacije koje nisu drugdje klasificirane.

U Distriktu se neprofitne organizacije registriraju kao udruge građana po odabranim djelatnostima, pri čemu nisu kategorizirane u smislu definiranih kategorija.

Voditelj Odjela za stručne i administrativne poslove Brčko distrikta BiH¹⁵ u sredstvima informiranja ističe da na prostoru Distrikta egzistira 592 udruge građana evidentirane kod Osnovnog suda Distrikta, među kojima je 26 omladinskih klubova, oko 150 športskih klubova, zatim dvadesetak udruga koje okupljaju osobe sličnih profesija, petnaest udruga koje se bave problemima oboljelih osoba te petnaestak ribolovnih i lovačkih udruga.

Porezna 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, udruge, športske klubove i saveze, turističke organizacije, zaklade, vakufe, fundacije 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 brojevi 12/02 i 19/07

¹⁰ Službeni glasnik BiH broj 5/04

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

¹² Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 14/11

¹³ Službeni glasnik Brčko distrikta BiH brojevi 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 razvitak nevladinih neprofitnih organizacija, a osobito u oblasti športa i kulture, braniteljskih organizacija, mjesnih zajednica, vjerskih zajednica, omladinskih i nevladinih organizacija.

2.3 Pravni okvir relevantan za upravljanje dotacijama neprofitnim organizacijama

Planiranje, dodjela i izvješćivanje o dotacijama neprofitnim organizacijama, u promatranom razdoblju, reguliran je Zakonom o proračunu Brčko distrikta BiH¹⁷ i Zakonom o izvršenju proračuna za 2014., 2015. i 2016. godinu¹⁸. Za dotacije političkim organizacijama utvrđena je obveza planiranja i odobravanja sredstava iz proračuna Distrikta posebnim propisom (Zakon o financiranju političkih stranaka iz proračuna Brčko distrikta Bosne i Hercegovine¹⁹). Planiranje dotacija športskim udrugama definirano je Zakonom o športu u Brčko distriktu BiH²⁰.

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

Planiranje dotacija

Planiranje sredstava za dotacije vrši se sukladno Zakonu o proračunu Brčko distrikta BiH, proračunskim naputcima i kalendaru.

Proračunska sredstva se, prema Zakonu o proračunu, mogu koristiti za financiranje poslova, funkcija i programa tijela i institucija Distrikta, potrebnih za realizaciju njihovog godišnjeg plana, odnosno godišnjeg plana Vlade Distrikta, kao i financiranje prava proračunskih korisnika, utvrđenih propisima Distrikta.

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

Dodjeljivanje dotacija

Dodjeljivanje sredstava za dotacije neprofitnim organizacijama vrši se sukladno Zakonu o izvršenju proračuna Brčko distrikta BiH.

U revidiranom razdoblju prema važećim zakonskim propisima (Zakon o izvršenju proračuna za 2014., 2015. i 2016. godinu), Vlada i proračunski korisnici, sukladno zakonima, svojim aktima i operativnim planovima raspoređuju sredstva na rashode za tekuće dotacije:

¹⁶ Opća politika Brčko distrikta BiH za razdoblje 2013. - 2016. godina, skupštinska Odluka br.:01-02-110/13 od 5. lipnja 2013. godine

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

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

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

²⁰ Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 14/11

²¹ Popis značajnih akata u Prilogu 1

- športskim društvima, kulturnim društvima i turističkoj zajednici,
- vjerskim zajednicama, humanitarnim, omladinskim i nevladinim organizacijama, braniteljskim organizacijama,
- mjesnim zajednicama i
- dotacije po drugoj osnovi.

Raspored sredstava navedenih dotacija vrši se na temelju kriterija koje utvrđuje Vlada.

Sve isplate dotacija obvezno se, prema zakonskim odredbama, usklađuju s aktima i operativnim planovima proračunskih korisnika.

Prije no što se sredstva za dotacije mogu koristiti, proračunski korisnici su obvezni dostaviti Vladi na odobravanje programe utroška sredstava.

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

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

U 2016. godini Zakonom se, na postojeće, dodaju još dva obvezna elementa programa utroška sredstava i to:

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

Pored navedenog, Zakonom o izvršenju proračuna za 2015. godinu i 2016. godinu, precizirano je da su korisnici sredstava obvezni trošiti sredstva sukladno članku 7 (Subvencionirani ugovori) Zakona o javnom nabavama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 39/2014)²².

²² Članak 7 (Subvencionirani ugovori) glasi: „(1) Odredbe ovog zakona primjenjuju se i za ugovore koje ugovorno tijelo izravno 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 šport, rekreaciju i odmor, školskim i sveučilišnim zgradama i zgradama koje se koriste u administrativne svrhe.

(2) Odredbe ovog zakona primjenjuju se i za ugovore koje ugovorno tijelo izravno subvencionira s više od 50 % za ugovore za pružanje usluga koje su u svezi s radovima u smislu stavka 1 ovog članka.

(3) Ugovorno tijelo koje daje takve subvencije dužno je osigurati poštovanje odredbi ovog zakona u slučajevima kada subvencionirani ugovor dodjeljuje neka druga fizička ili pravna osoba, odnosno dužno je i samo poštovati odredbe ovog zakona u slučajevima kada dodjeljuje subvencionirani ugovor za ili u ime tih fizičkih ili pravnih osoba.“

Kontrola

Prema Zakonu o izvršenju proračuna za 2015. i 2016. godinu, proračunski korisnici su obvezni uspostaviti način kontrole dodjele i utroška sredstava, namijenjenih kapitalnim i drugim dotacijama, u smislu da se ustroji posebna evidencija o dodjeli i načinu trošenja tih sredstava.

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

Izveščivanje

Zakonom o izvršenju proračuna za 2014. i 2015. godinu propisano je da o utrošenim sredstvima korisnici sredstava izvješćuju 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 izvješća o utrošku sredstava (30. lipnja 2017. godine).

2.5 Pregled dodijeljenih dotacija po odjelima i institucijama Distrikta za 2014. - 2016. godinu

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

ODJEL / INSTITUCIJA	ORGANIZACIJSKA 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
	Izorno povjerenstvo	200.000,00	200.000,00	200.000,00	199.999,97	258.020,00	258.019,03
Ured 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 europske integracije	85.000,00	74.843,40	42.500,00	42.308,00	0,00	0,00
Odjel za javnu sigurnost	Pododjel za zaštitu i spašavanje	190.000,00	180.000,00	333.904,82	323.904,82	227.100,00	227.074,00
Odjel za stručne i administrativne poslove	Pododjel za potporu 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
Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu	Pododjel za gospodarski razvitak	3.433.980,00	3.418.880,00	4.373.650,00	4.333.650,00	740.500,00	740.500,00
	Pododjel za turizam, kulturu i šport	2.687.900,00	2.672.531,00	3.163.400,00	3.159.704,24	3.607.700,00	3.600.326,41
Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo	Pododjel za poljoprivredu	9.000,00	9.000,00	17.000,00	17.000,00	67.000,00	67.000,00
	Pododjel za šumarstvo i vodno gospodarstvo	50.000,00	50.000,00	44.000,00	34.000,00	42.000,00	42.000,00
Odjel za zdravstvo i ostale usluge	Služba za administraciju i statistiku odjela	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
	Braniteljsko-invalidska skrb i civilne žrtve rata	115.000,00	115.000,00	120.000,00	120.000,00	41.000,00	41.000,00
Odjel za obrazovanje	Pododjel za visoko obrazovanje i znanost	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

Iz navedene tablice slijedi da je u razdoblju 2014. - 2016. godine planirano ukupno 41.068.229,28 KM za dotacije neprofitnim organizacijama u Distriktu. U istom razdoblju realizirano je ukupno 37.412.944,91 KM ili 91,10 %.

U idućoj tablici prezentiramo iznose planiranih i realiziranih dotacija neprofitnim organizacijama u Distriktu za razdoblje 2014. - 2016. godina, po proračunskim korisnicima:

ODJEL / INSTITUCIJA	UKUPNO PLAN 2014. - 2016.	OSTVARENJE 2014. - 2016.	% OSTVARENJE 2014. - 2016.
Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu	18.007.130,00	17.925.591,65	99,55
Ured gradonačelnika	11.092.691,29	8.672.442,69	78,18
Odjel za stručne i administrativne poslove	7.890.883,17	6.768.162,75	85,77
Odjel za obrazovanje	1.698.000,00	1.698.000,00	100,00
Skupština	798.520,00	797.769,00	99,91
Odjel za javnu sigurnost	751.004,82	730.978,82	97,33
Odjel za zdravstvo i ostale usluge	601.000,00	601.000,00	100,00
Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo	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 gospodarstva, športa i kulture putem nadležnog odjela. Pored navedenog, detaljnijom analizom se utvrđuje da Ured gradonačelnika planira i dodjeljuje dotacije neprofitnim organizacijama iz različitih oblasti, pri čemu najviše sredstava dodjeljuje vjerskim organizacijama za različite namjene. Odjel za stručne i administrativne poslove dodjeljuje dotacije mjesnim zajednicama i udrugama građana, dok Odjel za obrazovanje dodjeljuje dotacije javnim visokoškolskim ustanovama. Odjel za zdravstvo dodjeljuje dotacije udrugama umirovljenika i braniteljskim udrugama. Odjel za poljoprivredu realizira dotacije neprofitnim organizacijama vezanim za lov i ribolov te poljoprivrednim udrugama.

3. NALAZI

Dotacije neprofitnim organizacijama kao dio proračuna predstavljaju financijsku potporu programima i projektima koji su u funkciji implementacije općih politika i strategija, kao što smo istakli u uvodnim dijelovima izvješća. Upravljanje dotacijama podrazumijeva uspostavljanje relacija između strategija, politika i mjera i aktivnosti čijom se realizacijom ostvaruju strateški ciljevi i politike, s jedne strane, te financiranih programa / projekata i ostvarenih rezultata, s druge strane. Uspostavljanje navedenih relacija u funkciji upravljanja dotacijama podrazumijeva postojanje relevantnog pravnog okvira, jasne metodološke osnove, dobre upravljačke prakse, potrebne razine javnosti u radu i institucionalne instrumente kontrole i evaluacije.

Financiranje programa i projekata neprofitnih organizacija iz proračuna, jedan je od oblika suradnje vlasti Distrikta i nevladinog sektora u provedbi općih politika i strategija.

Države u našem neposrednom okruženju (Srbija, Hrvatska, Slovenija) po uzoru na prakse država EU su uspostavile metodologije financiranja projekata i programa iz dotacija. Na taj način je uspostavljena metodološka osnova financiranja programa i projekata iz dotacija kao pretpostavka uspješnog upravljanja dotacijama. Distrikt nije uspostavio metodologiju financiranja programa i projekata iz dotacija kao osnovu za upravljanje dotacijama.

U okviru nalaza ove revizije učinka bit će predstavljene prakse institucija i odjela Distrikta u upravljanju dotacijama kroz postupke i procedure planiranja, dodjele dotacija, izvješćivanja o korištenju dotacija i realizaciji programa i projekata koji se financiraju iz dotacija, kao i provedenim kontrolama i evaluacijama.

3.1 Planiranje dotacija neprofitnim organizacijama

U ovom dijelu izvješća predstavljene su nalazi i informacije koje opisuju način na koji odjeli i institucije Distrikta planiraju sredstva za dotacije.

Planiranje dotacija neprofitnim organizacijama podrazumijeva da proračunski korisnici planiraju aktivnosti i sredstva za dotacije neprofitnim organizacijama.

3.1.1 Planiranje aktivnosti upravljanja dotacijama neprofitnim organizacijama i ciljevi

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

U okviru svoje nadležnosti, proračunski korisnici sastavljaju svoje godišnje planove ili programe rada. Programom rada Vlade Distrikta za 2015. godinu, Vlada Distrikta istakla je opredjeljenje da koncept kreiranja proračuna postavi na nove temelje, osobito u sferi dodjele dotacija, a s ciljem osiguranja učinkovitijeg i dinamičnijeg razvitka gospodarskih, 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 odjela koja u okviru svojih nadležnosti upravljaju dotacijama neprofitnim organizacijama.

Planiranje aktivnosti upravljanja dotacijama neprofitnim organizacijama u pojedinačnim programima rada proračunskih korisnika navodi se u Odjelu za javnu sigurnost samo za 2014. godinu, dok se u Odjelu za stručne i administrativne poslove i Odjelu za gospodarski razvoj, šport i kulturu u sve tri analizirane godine planiraju aktivnosti dodjele dotacija neprofitnim organizacijama.

Odjel za poljoprivredu, vodno gospodarstvo i šumarstvo, u promatranom razdoblju, planira aktivnost jačanja kontrole upravljanja dotacijama u okviru cilja i aktivnosti vezanih za borbu protiv korupcije.²³

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

Planirane aktivnosti vezane za dodjelu dotacija Odjela za stručne i administrativne poslove i Odjela za gospodarski razvitak, šport i kulturu ne sadrže jasne, mjerljive ciljeve koji se žele ostvariti dodjelom dotacije, već postavljaju ciljeve iz djelokruga svoje redovite nadležnosti. Također, planski dokumenti ne sadrže aktivnosti samog procesa dodjele dotacija, pokazatelje rezultata i izvore verifikacija.

Drugi odjeli Distrikta koji planiraju sredstva za dotacije neprofitnim organizacijama, u svojim planskim dokumentima ne navode aktivnosti dodjele sredstava za dotacije, ne postavljaju ciljeve koji se žele postići dodjelom dotacija neprofitnim organizacijama, ne postavljaju pokazatelje rezultata i izvore verifikacije (Ured gradonačelnika, Odjel za obrazovanje, Odjel za zdravstvo i ostale usluge, Odjel za poljoprivredu, vodno gospodarstvo i šumarstvo).

3.1.2. Planiranje proračuna za dotacije

Planiranje sredstava za dotacije neprofitnim organizacijama u Distriktu se vrši po pravilima, postupcima i procedurama planiranja proračuna. U Distriktu nije utvrđena posebna metodologija za planiranje dotacija neprofitnim organizacijama, niti dotacijama u cijelosti. Planiranje sredstava za dotacije provodi se na temelju neformaliziranih i iskustvenih praksi iz ranijeg razdoblja bez periodičnog ispitivanja tih praksi.

Planiranje proračuna, a samim tim i dotacija u Distriktu se vrši na temelju proračunskih naputaka Direkcije za financije, odnosno proračunskog okvira i ograničenja samog proračunskog korisnika, kao i na temelju iskustva, odnosno izvršenja iz prethodne godine. Kod planiranja proračuna za dotacije neprofitnim

²³ Detaljnije u prilogu Izvješća

organizacijama, izuzev navedenih osnova za planiranje, značajna je i iskazanost potreba koje neprofitne organizacije dostavljaju prilikom planiranja proračuna institucijama, odjelima Distrikta i skupštinskim zastupnicima. Za planiranje sredstava za dotacije iz javnih sredstava u Distriktu nisu utvrđene posebne upute i smjernice proračunskim korisnicima za planiranje i dodjelu dotacija, niti se pripremaju posebni pravilnici i metodologija koja se odnosi na dotacije koji se financiraju iz javnih sredstava.

Izraženi zahtjevi neprofitnih organizacija za sredstvima dotacija i ograničeni iznosi raspoloživih sredstava za dotacije nalažu potrebu da se definiraju prioriteta u pogledu programa, projekata i aktivnosti koji će se financirati iz javnih sredstava. U odjelima i institucijama Distrikta **nisu definirani prioriteta financiranja iz dotacija.**

Nedostatak jedinstvenog metodološkog pristupa planiranju dotacija i nedefinirani prioriteta financiranja programa, projekata i aktivnosti neprofitnih organizacija putem dotacija rezultiraju različitim praksama planiranja dotacija.

Dio dotacija neprofitnim organizacijama planiraju odjeli i institucije Distrikta kroz prijedlog proračuna, dok se dio sredstava za dotacije neprofitnim organizacijama planira u proračunu Distrikta preko amandmana na proračun od ovlaštenih predlagatelja. Nakon usvajanja proračuna Distrikta, u slučaju povećanja ili smanjenja prihoda Distrikta, vrše se izmjene i dopune proračuna (rebalansi), u okviru kojih se povećavaju ili smanjuju sredstva za dotacije neprofitnim organizacijama.

U razdoblju 2014. - 2016. godina, za dotacije neprofitnim organizacijama u Distriktu, prijedlozima proračuna planiran je iznos od oko 29 milijuna KM, koji je putem dostavljenih amandmana u skupštinskoj proceduri usvajanja proračuna povećan za oko 10,5 milijuna KM, te ponovno uvećan za oko 1,2 milijuna KM kroz izmjene i dopune proračuna. U konačnici, odobreni proračun za dotacije neprofitnim organizacijama (ekonomski kod 614300) za 2014. - 2016. godinu iznosio je 41.068.229,34 KM.²⁴

U proračunu Distrikta većina dotacija neprofitnim organizacijama je pozicionirana, tako da ima unaprijed definiranu namjenu i korisnika dotacije. Pozicioniranje u proračunu je uočljivo, bez obzira na to jesu li dotacije planirane od samih proračunskih korisnika u prijedlogu proračuna, bilo da su usvojene od Skupštine preko amandmana na prijedlog proračuna ili amandmana na proračun (rebalans).

Nisu jasna pravila i kriteriji kako su korisnici dotacija definirani na posebnim pozicijama u proračunu Distrikta, s kojim ciljem i očekivanim rezultatima.

Korisnici pozicioniranih dotacija, u većini slučajeva, su planirani i pozicionirani u proračunu po svom nazivu bez određenja djelatnosti i/ili kategorije kojoj pripadaju.

Namjena planiranih i pozicioniranih dotacija nije definirana u okviru određenih kategorija ili meta-ciljeva (strateških ciljeva) koji se za planirana sredstva žele ostvariti, već za **određene aktivnosti neprofitnih organizacija**, primjera radi, za potporu u radu, za redoviti rad, za kupovinu zemljišta, za izgradnju vjerskih

²⁴ Tablica u prilogu Izvješća

objekata, nabavu zemljišta i drugo. Dio pozicioniranih dotacija planiran je i pozicioniran u proračunu Distrikta, a da im uopće **nije naznačena namjena**²⁵. Dio pozicioniranih dotacija ima **neodređeni naziv namjene**²⁶. Dio pozicioniranih dotacija u svom nazivu sadržava **više namjena**²⁷. Pored navedenog, dio pozicioniranih dotacija po svojoj naznačenoj namjeni odnosi se na **infrastrukturne projekte** koji su u nadležnosti odjela Distrikta (rekonstrukcija vodovodne mreže, izgradnja i/ili sanacija mosta, uređenje korita rijeke, tekuće održavanje vodovoda, izgradnje bunarske kućice s nabavom hidrostrojarske opreme i slično). Također, dio dotacija po svojoj prirodi predstavlja **kapitalne izdatke** (kao na primjer: rješavanje vodoopskrbe, uređenje igrališta, cesta, asfaltiranje parkirališnih prostora, uređenje groblja, nabava opreme, izgradnja planinarskih domova, kupovina zemljišta i dr.). Izuzev navedenog, dotacije imaju i namjenu izmirenja dugovanja neprofitnih organizacija, ali i javnog poduzeća i mogu služiti za uplatu za MIO i zdravstveno osiguranje odnosno doprinosa (vjerskim službenicima).

Prema nazivu namjene pozicioniranih dotacija u proračunu 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 udrugama proisteklim iz rata. Ili, primjerice, za izgradnju i/ili rekonstrukciju vjerskih objekata sredstva se planiraju vjerskim zajednicama, ali i mjesnim zajednicama.

Proračunski korisnici planiraju sredstva za dotacije neprofitnim organizacijama u okviru svoje nadležnosti. Analizom pozicioniranih dotacija neprofitnim organizacijama u proračunu Distrikta prema proračunskim korisnicima možemo utvrditi izvjesna **preklapanja u nadležnostima**. Ured gradonačelnika, primjera radi, planira dotacije neprofitnim organizacijama koje su i u nadležnosti drugih odjela (dotacije udrugama oboljelih, udrugama proisteklim iz rata, športskim udrugama). Također, izuzev Odjela za gospodarski razvoj, šport i kulturu, športskim i kulturnim društvima planiraju se dotacije i od drugih proračunskih korisnika i slično.

Prema organizacijskim jedinicama, u proračunu Distrikta za promatrano razdoblje (2014. - 2016. godina), možemo utvrditi da su proračunski korisnici planirali i Skupština Distrikta je usvojila sljedeće iznose za dotacije neprofitnim organizacijama:

ODJEL / INSTITUCIJA	2014. Proračun prema GIP-u ²⁸	2015. Proračun prema GIP-u	2016. Proračun prema GIP-u	2014.-2016. Proračun prema GIP-u
---------------------	--	----------------------------	----------------------------	----------------------------------

²⁵ Primjera radi: „Dotacija međureligijskom vijeću“, „Dotacija za Radio Brčko distrikta BiH“, „Dotacija za Kolo srpskih sestara Majka Jevrosima“, „Dotacija Udruzi žena "UG Vrijedne ruke" Šatorovići“ i druge slične dotacije

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

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

²⁸ Direkcija za financije Brčko distrikta BiH: Izvješće o izvršenju proračuna Brčko distrikta BiH za razdoblje od 1. 1. do 31. 12. 2014.; od 1. 1. do 31. 12. 2015.; od 1. 1. do 31. 12. 2016.

Skupština	265.000,00	265.000,00	268.520,00	798.520,00
Ured gradonačelnika	3.909.115,00	3.649.382,29	3.534.194,00	11.092.691,29
Odjel za javnu sigurnost	190.000,00	333.904,82	227.100,00	751.004,88
Odjel za stručne i administrativne poslove	2.272.400,00	2.245.789,85	3.372.693,32	7.890.883,17
Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu	6.121.880,00	7.537.050,00	4.348.200,00	18.007.130,00
Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo	59.000,00	61.000,00	109.000,00	229.000,00
Odjel za zdravstvo i ostale usluge	225.000,00	235.000,00	141.000,00	601.000,00
Odjel 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 promatranom razdoblju planirala sredstva za dotacije neprofitnim organizacijama u okviru dvije svoje organizacijske jedinice: Izbornog povjerenstva i Skupštine i u ukupnom iznosu od 798.520,00 KM.

Izorno povjerenstvo Distrikta planiralo je sredstva sukladno Zakonu o financiranju političkih stranaka iz proračuna Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (29/04, 14/07 i 19/07) za predizbornu kampanju političkih stranaka koje sudjeluju na izborima za Skupštinu Distrikta i za redoviti rad političkih stranaka zastupljenih u Skupštini Distrikta, prema definiranim okvirima (nositelji prava, visina iznosa i namjena utroška sredstava). Ukupan iznos planiranih sredstava Izbornog povjerenstva za promatrano razdoblje je 658.020,00 KM.

Na organizacijskom kodu Skupštine Distrikta za promatrano razdoblje je planirano ukupno 140.500,00 KM, sva sredstva pod nazivom „Dotacije neprofitnim organizacijama“. Prema izjavama odgovornih osoba, 2008. godine su dotacije po prvi put planirane u Skupštini i od tada se planiraju na temelju prethodnog proračuna.

Ured gradonačelnika je u promatranom razdoblju planirao sredstva za dotacije neprofitnim organizacijama u okviru dvije svoje organizacijske jedinice: Kabineta gradonačelnika i Ureda za europske integracije.

Ured za europske integracije je planirao dotacije neprofitnim organizacijama u dvije od tri promatrane 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 sufinanciranje projekata koji su odobreni i financirani od EU i drugih donatora.

Na organizacijskom kodu Kabineta gradonačelnika sredstva za dotacije neprofitnim organizacijama su planirana u svakoj od promatranih 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 „Dotacije ostalim organizacijama“, dok je ostatak sredstava planiran u vidu pozicioniranih dotacija s jasno naznačenim korisnikom dotacije, namjenom dotacije i visinom iznosa sredstava. U okviru pozicioniranih dotacija na organizacijskom kodu Kabineta gradonačelnika, sredstva se planiraju vjerskim organizacijama, medijskim kućama (Radio Brčko, BHRT, RTRS), drugim općinama, udrugama građana (humanitarna udruga, udruga

oboljelih i drugim udrugama), za manifestacije (dotacije za Dan Distrikta), mjesnim zajednicama, športskim udrugama i kulturno-umjetničkim društvima.

Odjel za javnu sigurnost je u promatranom razdoblju planirao dotacije neprofitnim organizacijama u okviru svoje organizacijske jedinice Pododjel za zaštitu i spašavanje u ukupnom iznosu od 751.004,88 KM pretežno za redoviti rad, materijalne troškove i sudjelovanje u zajedničkim akcijama spašavanja neprofitnih organizacija, te sufinanciranje deminiranja. U okviru pozicioniranih dotacija nalaze se i dotacije udrugama bez jasne namjene²⁹. Nositelji dotacija su pretežno humanitarna udruga, dragovoljna vatrogasna udruga, automoto klubovi, ribolovački savez i ronilački klub. Prema izjavama odgovornih osoba, 2013. godine su dotacije po prvi put planirane u Odjelu, te su u promatranom razdoblju planirane na temelju prethodnog proračuna. Tijekom usvajanja Proračuna za 2015. godinu, Odjel je u amandmanskoj formi dao obrazloženje da je uočio da ostvaruje aktivnu suradnju s nevladinim sektorom koji se bavi različitim oblastima zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara te da je potrebno izraditi precizne kriterije za dodjelu dotacija putem javnog poziva kako bi svi zainteresirani akteri mogli ravnopravno aplicirati za dodjelu dotacija iz Proračuna Distrikta za 2015. godinu., a od 2016. godine planira sredstva za provedbu projekata iz oblasti zaštite, spašavanja i povećanja sigurnosti u oblastima od općeg društvenog interesa u okviru jedne proračunske pozicije koja se realizira javnim pozivom.

Odjel za stručne i administrativne poslove je u promatranom razdoblju planirao dotacije neprofitnim organizacijama u okviru svoje organizacijske jedinice Pododjela za potporu MZ, NVO i UG u ukupnom iznosu od 7.890.883,17 KM. Dio sredstava Odjel je planirao raspodijeliti javnim pozivom za sve udruge građana i to za dostavljene i odobrene projekte, a u ukupnom iznosu od 287.293,32 KM. Dio sredstava Odjel je planirao dati dotacijama neprofitnim organizacijama mjesnim zajednicama, udrugama proisteklim iz rata, udrugama oboljelih i invalidnih osoba za redoviti rad. Ostatak sredstava za dotacije neprofitnim organizacijama je pozicionirano, odnosno predstavlja proračunsku poziciju s definiranim korisnikom dotacije, namjenom i visinom sredstava. Nositelji pozicioniranih dotacija su: mjesne zajednice, strukovne udruge, vjerske zajednice i udruge građana (oboljelih, invalidnih i udruge za pomoć; mladeži; humanitarne udruge; udruge s nacionalnim predznakom; udruge žena; športsko-rekreativne udruge; eko-udruge; udruga umirovljenika; nezaposlenih; golubara; automoto društva; udruga voćara i drugo). Namjena dotacija neprofitnim organizacijama, prema proračunskim pozicijama, je heterogena, te je dio dotacija planiran za redoviti rad i/ili potporu u radu, dio za izgradnju/rekonstrukciju spomenika i prostora oko spomenika, vjerskih objekata, radove na uređenju groblja, za infrastrukturne projekte (bunari, izgradnja/sanacija mostova, uređenja korita rijeke, rasvjeta, vodovod...), za manifestacije, osnivanje kulturno-umjetničkog društva i drugo. Primjećuje se da dio dotacija u svom nazivu ne sadrži namjenu

²⁹ Dotacija udruzi građana vatrogasno društvo "Slobodna zona" Maoča; Dotacija UG ronilački klub "Nemo" Brčko

dotacije³⁰. Prema izjavama odgovornih osoba, u promatranom razdoblju dotacije neprofitnim organizacijama su planirane na temelju prethodnog proračuna.

Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu je u promatranom razdoblju planirao sredstva za dotacije neprofitnim organizacijama u okviru dvije svoje organizacijske jedinice: Poddjela za gospodarski razvitak i Poddjela za turizam, kulturu i šport.

Pododjel za gospodarski razvitak je za razdoblje 2014. - 2016. godine planirao dotacije neprofitnim organizacijama u ukupnom iznosu od 8.548.130,00 KM. Preko 90 % navedenih sredstava Pododjel je planirao za programske aktivnosti poticanja zapošljavanja (program samozapošljavanja, program za poticanje zapošljavanja vježbenika u gospodarstvu, program aktivne politike zapošljavanja i program zapošljavanja visokoobrazovanih mladih osoba koje nemaju radnog staža) i programske aktivnosti — potpore gospodarstvenicima (program subvencioniranja dijela kamata za kredite poduzećima i poduzetnicima na području Brčko distrikta BiH). Nešto manje od 10 % sredstava Pododjel planira udrugama poslodavca, sindikalnim i strukovnim udrugama za potporu u radu i manifestacije sajamskog tipa te za osnivanje, rad i materijalne troškove Razvojne agencije Distrikta.

Pododjel za turizam, kulturu i šport je za razdoblje 2014. - 2016. godine planirao dotacije športskim 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 polovice sredstava planirano dodijeliti navedenim udrugama javnim pozivom, dok drugu polovicu čine pozicionirane dotacije. U okviru pozicioniranih dotacija najviše sredstava, gotovo tri četvrtine Pododjel planira za športska društva. Kulturno-umjetničkim i športskim društvima pretežno se sredstva planiraju za potporu u radu. Pored navedenog, sredstva se planiraju za organiziranje i / ili sudjelovanje na manifestacijama, izgradnju i opremanje pomoćnih športskih objekata i igrališta, te za izgradnju planinarskih domova. U proračunskoj poziciji dotacija neprofitnim organizacijama uočava se da se u okviru iste pozicije planira više namjena³¹. Prema izjavama odgovornih osoba, u promatranom razdoblju dotacije neprofitnim organizacijama su planirane na temelju prethodnog proračuna.

Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo je u promatranom razdoblju planirao sredstva za dotacije neprofitnim organizacijama u okviru dvije svoje organizacijske jedinice: Poddjela za poljoprivredu i Poddjela za šumarstvo i vodno gospodarstvo u ukupnom iznosu od 229.000,00 KM. Sve dotacije su pozicionirane te je Pododjel za poljoprivredu prema proračunskim pozicijama planirao dotacije ribolovnim udrugama, udrugama poljoprivrednika odnosno poljoprivrednih proizvođača, udrugama pčelara, voćara i udruzi građana proizvođača mlijeka i mesa pretežno za potporu u radu za 2014. i 2015. godinu, a u 2016. godini i za projekte samozapošljavanja razvojačenih branitelja, nabavu opreme i izgradnju sušare za žitarice. Pododjel za poljoprivredu je u promatranom razdoblju planirao ukupno

³⁰ Dotacija Udruzi razvojačenih boraca 1992. - 1995. Armije BiH; Dotacija udruženju SUBNOR; Dotacija Udruzi razvojačenih boraca Armije BiH 92-95; Dotacija Udruzi dragovoljaca i veterana Domovinskog rata HB; Dotacija Udruzi veterana BORS-a i dr.

³¹ Na primjer: Dotacija Moto klubu "Jarani" Brčko za promociju grada, motorijadu i humanitarne akcije

93.000,00 KM, dok je Pododjel za šumarstvo i vodno gospodarstvo planirao ukupno 136.000,00 KM, za pozicionirane dotacije lovačkim udrugama za potporu u radu, izgradnju i opremanje odnosno uređenje lovačkih kuća. Prema izjavama odgovornih osoba, Odjel inicijalno ne planira dotacije neprofitnim organizacijama te su u promatranom razdoblju sve dotacije planirane amandmanima na prijedlog proračuna.

Odjel za zdravstvo i ostale usluge je u promatranom razdoblju planirao sredstva za dotacije neprofitnim organizacijama u okviru tri svoje organizacijske jedinice: Službe za administraciju i statistiku, Pododjel za socijalnu skrb i Braniteljsko-invalidsku skrb. Služba za administraciju i statistiku je u promatranom razdoblju planirala dvije pozicionirane dotacije strukovnim udrugama u 2014. i 2015. godini za organiziranje stručnih simpozija odnosno kongresa, a sve u ukupnom iznosu od 25.000,00 KM. Pododjel za socijalnu skrb je u svakoj od promatranih godina planirao dotacije udrugama umirovljenika za topličko-klimatsko liječenje umirovljenika, svake godine po 100.000,00 KM, dok je Braniteljsko-invalidska skrb za različite potrebe udruga proisteklih u ratu planirala u promatranom razdoblju ukupno 276.000,00 KM. Dotacije neprofitnim organizacijama se u Odjelu za zdravstvo planiraju na temelju prethodnog proračuna.

Odjel za obrazovanje je u promatranom razdoblju planirao dotacije neprofitnim organizacijama u okviru svoje organizacijske jedinice Pododjela za visoko obrazovanje i znanost u ukupnom iznosu od 1.698.000,00 KM za tri sveučilišta (Dotacija Univerzitetu u I. Sarajevu - Organizacijska jedinica Ekonomski fakultet u Brčkom, dotacija Univerzitetu u Sarajevu - Organizacijska jedinica Brčko - Poljoprivredno-prehrambeni i Prirodno-matematičkom fakultet i dotacija Sveučilištu u Mostaru - Organizacijska jedinica Brčko). U proračunskoj poziciji nije navedena namjena dotacije. Prema izjavama odgovornih osoba, 2012. godine su dotacije po prvi put planirane u Odjelu te su u promatranom razdoblju planirane na temelju prethodnog proračuna.

U nastavku teksta, prezentirat ćemo nalaze vezane za osnove planiranja dotacija neprofitnim organizacijama u Distriktu.

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

U prethodnom tekstu ukazali smo da se planiranje dotacija neprofitnim organizacijama u Distriktu provodi na temelju iskustvenih i neformaliziranih praksi iz ranijeg razdoblja bez periodičnog preispitivanja tih praksi te da se vrši po pravilima, postupcima i procedurama planiranja proračuna, bez posebne metodologije za planiranje dotacija. Uz navedeno, planiranje proračuna za dotacije neprofitnim organizacijama i planiranje aktivnosti proračunskih korisnika su dva neovisna plana i ne predstavljaju dvije strane iste medalje, odnosno planove koji bi bili istovjetni i imali isti cilj.

Dotacije se planiraju, a da unaprijed nije utvrđena u potpunosti svrha i namjena sredstava, prioriteta financiranja iz dotacija, niti specifični, mjerljivi i konkretni rezultati koji se trebaju ostvariti realizacijom sredstava od dotacije.

Planiranje sredstava za dotacije u Distriktu nije dovoljno transparentan proces, pa se kao rezultat uočava da se za pojedine udruge građana planira više sredstava za istu namjenu u odnosu na druge i/ili da se za određene udruge planiraju sredstva od različitih proračunskih korisnika.

Pored navedenog, može se uočiti da se prilikom planiranja dotacija neprofitnim organizacijama na ekonomskom kodu 614300 (dotacije neprofitnim organizacijama) knjigovodstveno evidentiraju i programi koji u konačnici imaju karakter subvencija profitnim organizacijama (program subvencioniranja dijela kamata za kredite poduzećima i poduzetnicima na području Brčko distrikta BiH).

Odjeli i institucije Distrikta u revidiranom razdoblju nisu proveli i dokumentirali sveobuhvatne analize rezultata prethodne dodjele dotacija neprofitnim organizacijama i analize stanja i potreba u svojoj oblasti, postavili mjerljive ciljeve i očekivane rezultate za sredstva planirana dotacijama neprofitnim organizacijama te uspostavili relacije između strateških opredjeljenja, ciljeva i očekivanih rezultata programa, izuzev Odjela za stručne i administrativne poslove.

Odjel za stručne i administrativne poslove na godišnjoj razini dostavlja Vladi Distrikta informacije o stanju nevladinih organizacija u Distriktu i utrošku sredstava dotacija NVO³². Dokumentirane analize sadržane u izvješću ne služe kao osnova za planiranje dotacija neprofitnim organizacijama za iduću godinu. Odjel je dostavio dokumentaciju da je za 2011. godinu izvršio analizu efekata učinka projekata udruga građana Distrikta financiranih po javnom pozivu. Nakon 2011. godine, Odjel nije radio iste ili slične analize.

Pored navedenog, u Distriktu nisu razvijene sektorske strategije. Osnova za planiranje dotacija neprofitnim organizacijama se može derivirati iz Strategije razvitka Distrikta i Opće politike Distrikta. Opća politika Distrikta za razdoblje 2013. - 2016. godine postavlja ciljeve razvitka športa, kulture i turizma u Distriktu, ciljeve suradnje s braniteljskom populacijom, mjesnim zajednicama, vjerskim zajednicama, omladinom i nevladinim organizacijama i drugo.

Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu planira aktivnosti financijskog i kadrovskeg osposobljavanja športskih društava kroz provedbu Zakona o športu, raspodjelu dotacija i ostale aktivnosti, a sve s ciljem promicanja športa u Distriktu. Navedeni Zakon o športu definira da se sredstava za financiranje iz proračuna Distrikta izdvajaju sukladno programu razvitka športa, koji se donosi na temelju Strategije. Strategija razvitka športa i iz nje derivirani programi razvitka športa nisu doneseni u Distriktu.

Pored spomenutog, Odjel za stručne i administrativne poslove je u 2011. godini, zbog nedostatka „Strategije poticanja razvitka civilnog društva u Brčko distriktu BiH“ od odjela i institucija Distrikta zahtijevao dostavljanje projektnih ideja koje je potom predložio Vladi da usvoji kao „mini strategiju“. Strategija koja se odnosi na razvitak civilnog društva u Distriktu nije donesena, a Odjel od drugih proračunskih korisnika ne traži dostavljanje projektnih ideja, niti usvajanje „mini strategije“.

³² nevladine organizacije

3.2 Prakse dodjele dotacija neprofitnim organizacijama

U ovom poglavlju Izvješća predstavljene su nalazi vezani za postupak dodjele dotacija neprofitnim organizacijama, opisana praksa postupanja odjela i institucija Distrikta s aspekta njihove različitosti, transparentnosti, usklađenosti s propisima i osiguranosti uvjeta da se za dodijeljene dotacije postignu rezultati.

3.2.1. Postupak dodjele dotacija

Propisi koji detaljnije uređuju postupak dodjele dotacija neprofitnim organizacijama se razlikuju, kako po odjelima i institucijama Distrikta te njihovim organizacijskim jedinicama, tako i po vrstama dotacija. Propisani postupci i prakse dodjele dotacija neprofitnim organizacijama se razlikuju i po aspektu transparentnosti, od dodjele na temelju Programa Vlade i na temelju zahtjeva do dodjele preko javnog poziva.

Zakon o izvršenju proračuna Distrikta za svaku od promatranih godina utvrdio je da se sredstva za dotacije ne mogu koristiti prije no što Vlada Distrikta odobri dokument pod nazivom program utroška sredstava, koji je predložen od proračunskih korisnika (odjela 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 dotacija, rok u kojem sredstva moraju biti utrošena i rok za dostavljanje izvješća³³).

Izuzev navedenog, Zakon ne propisuje način dodjele sredstava.

Postupci dodjele dotacija neprofitnim organizacijama se razlikuju. S jedne strane, pozicionirane dotacije su već definirane proračunom i unaprijed im je poznat korisnik, namjena i visina sredstava, dok je s druge strane izbor postupka dodjele dotacije neprofitnim organizacijama stvar odluke nadležnog odjela ili institucije.

Bitno je istaknuti da odjeli i institucije Distrikta nemaju jedinstvenu bazu podataka, niti se rade analize o vrsti i načinu dodjele dotacija na razini Distrikta te odjeli i institucije ne raspolažu podatcima o eventualnom financiranju istog projekta ili programa iz više različitih izvora.

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

- na temelju Zakona
- na temelju javnog poziva
- na temelju zahtjeva
- na temelju programa utroška sredstava.

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

³³ Rok u kojem sredstva moraju biti utrošena i rok za dostavljanje izvješća su definirani samo u Zakonu o izvršenju proračuna za 2016. godinu, u prethodnim zakonima nisu definirani.

ODJEL/INSTITUCIJA	UKUPNO PLAN 2014.-2016.	OSTVARENJE 2014.-2016.	% OSTVARENJE 2014.-2016.
Odjel za obrazovanje	1.698.000,00	1.698.000,00	100,00
Odjel za zdravstvo i ostale usluge	601.000,00	601.000,00	100,00
Skupština	798.520,00	797.769,00	99,91
Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu	18.007.130,00	17.925.591,65	99,55
Odjel za javnu sigurnost	751.004,82	730.978,82	97,33
Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo	229.000,00	219.000,00	95,63
Odjel za stručne i administrativne poslove	7.890.883,17	6.768.162,75	85,77
Ured 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, postotak izvršenja na pozicijama dotacija neprofitnim organizacijama iznosio je preko 98 % planiranih sredstava. Niži postotak izvršenja uočava se u 2016. godini osobito u Uredu gradonačelnika (gdje je dodijeljena oko jedna trećina planiranih sredstava).

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

3.2.2. Različitosti procedura dodjele dotacija neprofitnim organizacijama

Procedure dodjele dotacija neprofitnim organizacijama u Distriktu se razlikuju i uglavnom su u svezi s postupkom i načinom planiranja i proračunske pozicije same dotacije.

U samom proračunu Distrikta, kao što smo u prethodnoj sekciji iznijeli, planiraju se sredstva za dotacije neprofitnim organizacijama koja će biti dodijeljena **javnim pozivom** (dio dotacija Odjela za stručne i administrativne poslove, Odjela za gospodarski razvitak, šport i kulturu, Odjela za javnu sigurnost i dio sredstava Ureda gradonačelnika). Procedura izbora korisnika i dodjele sredstava preko javnih poziva je slična. Nakon što Vlada na prijedlog odjela odobri kriterije, raspisuje se javni poziv, po zatvaranju javnog poziva imenovano povjerenstvo od odjela boduje prijavljene kandidate, sastavlja rang-listu na temelju koje odjel predlaže program utroška sredstava, Vlada ga odobrava, potpisuje se ugovor s korisnikom sredstava i sastavlja odluka o odobravanju sredstava ili prijenosu sredstava korisniku. Pored navedenih sličnosti u procedurama, uočavaju se i razlike. Primjerice, Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu nema propisan formular za prijavu na javni poziv, u javnom pozivu navodi opće i posebne kriterije, ali bez propisane forme dokazivanja ispunjenosti istih, za razliku od drugih odjela koji javnim pozivom propisuju navedene procedure. Ukupno se preko javnog poziva u Distriktu planiralo oko 15 % sredstava za dotacije neprofitnim organizacijama u promatranom razdoblju.

Dio sredstava za dotacije neprofitnim organizacijama koji je planiran na organizacijskom kodu Skupštine i Ureda gradonačelnika nije pozicioniran, odnosno **nema poznatog korisnika** i ima opći naziv – dotacije neprofitnim organizacijama, odnosno dotacije ostalim organizacijama. Za ove namjene planirano je oko 1

% sredstava za dotacije neprofitnim organizacijama u Distriktu. Svrha, kriteriji i procedure dodjela regulirane su odlukama Skupštine³⁴ odnosno gradonačelnika³⁵. Kod navedenih dotacija potencijalni korisnici dotacija podnose **zahtjev Skupštini odnosno gradonačelniku i s korisnicima sredstava se ne zaključuje ugovor**. Za navedene dotacije nema rokova za podnošenje zahtjeva, niti javne objave ili obavijesti da se zahtjevi mogu predati. Za podnošenje zahtjeva gradonačelniku za dodjelu dotacije utvrđen je formular prijave i formular za dostavljanje izvješća, dok u Skupštini nema standardiziranih formi formulara. Za nepozicionirane dotacije neprofitnim organizacijama podnesene gradonačelniku Vlada Distrikta donosi program utroška sredstava te se sredstva odlukom gradonačelnika upućuju neprofitnoj organizaciji. Za nepozicionirane dotacije neprofitnim organizacijama podnesene Skupštini dio sredstava raspoređuje skupštinsko Povjerenstvo za upravu i financije, a dio sredstava raspoređuje predsjednik Skupštine, kako je to regulirano važećom odlukom. Povjerenstvo i predsjednik odlučuju o visini iznosa dotacije i donose odluku o odobravanju novčane pomoći. Odluke o odobravanju novčane pomoći gradonačelnika sadrže svrhu dodjele i obveze korisnika sredstava, dok iste odluke Skupštine ne navode obveze korisnika dotacije i sredstva se doznavačavaju za sve odobrene dotacije isključivo u humanitarne svrhe.

Dotacije neprofitnim organizacijama koje se **planiraju i dodjeljuju sukladno Zakonu** čine nešto više od 1,5 % planiranih dotacija neprofitnim organizacijama u Distriktu i odnose se isključivo na financiranje političkih stranaka koje sudjeluju na izborima u Distriktu i političkim strankama zastupljenim u Skupštini Distrikta. Zakonom su definirani nositelji prava, visina iznosa sredstava, namjena utroška sredstava i način prijave za sredstva. Izorno povjerenstvo prikuplja podatke od Skupštine, dostavlja svim političkim subjektima obavijesti o načinu prijave, potrebnoj dokumentaciji i rokovima za prijavu i donosi odluku o raspodjeli novčanih sredstava. Odlukom se utvrđuje obveza korisnicima dotacija da dostave izvješće o utrošku sredstva i obveza povrata neutrošenih sredstava s propisanim rokovima.

Nešto više od 80 % sredstava dotacija neprofitnim organizacijama se planira u vidu **pozicioniranih dotacija, s naznačenim korisnikom i namjenom dotacije**. Za navedene dotacije na prijedlog Odjela, Vlada Distrikta u većini slučajeva usvaja kriterije i programe utroška sredstava, kao dva ili objedinjeno u jedan dokument, što predstavlja osnovu za dodjelu dotacija neprofitnim organizacijama koje su planirane u vidu proračunskih pozicija. Korisnici sredstava dotacija podnose zahtjev proračunskim korisnicima (odjelima) s dokumentacijom kojom potvrđuju ispunjenost kriterija. Formular za zahtjev korisnika je unaprijed utvrđen samo za dotacije koje se dodjeljuju od gradonačelnika. Za dotacije koje se dodjeljuju preko Odjela

³⁴ Odluka o kriterijima, načinu i postupku dodjele sredstava dotacija Skupštine Brčko distrikta BiH broj: 01-013-485/08 od 24. 4. 2008.; Odluka o izmjenama i dopunama Odluke 01.8-05-710/10 od 15. 6. 2010; Odluka o izmjenama i dopunama Odluke 01.8-02-226/12 od 7. 3. 2012; Odluka o izmjenama i dopunama Odluke 01.8-05-561/16 od 19. 9. 2016; i Odluka o izmjenama i dopunama Odluke 01.8-05-0225/17 od 9. 3. 2017.

³⁵ Odluka o kriteriju za dodjelu dotacija gradonačelnika Brčko distrikta BiH broj: 05-000059/12 od 5. 1. 2012; Odluka o izmjenama i dopunama Odluke broj: 05-000059/12 od 26. 3. 2013 i Odluka o kriterijima za dodjelu dotacija gradonačelnika Brčko distrikta BiH broj: 05-000059/12 od 30. 3. 2016.

za obrazovanje i Odjela za zdravstvo i ostale usluge (izuzev braniteljsko-invalidske skrbi), 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 dotacije navode da im je svrha financijska potpora i taksativno navode pozicionirane dotacije prema knjizi proračuna. U Odjelu za zdravstvo i ostale usluge (izuzev braniteljsko-invalidske skrbi) pod programom utroška navode se elementi zahtjeva korisnika (Služba za administraciju i statistiku odjela) ili se programom delegiraju ovlasti i utvrđuju uvjeti pod kojima se sredstva koriste za treće osobe (Pododjel za socijalnu skrb). Kod propisivanja kriterija, neki proračunski korisnici propisuju kojim dokumentima se potvrđuje kriterij dok neki propisuju samo što je kriterij. Većina proračunskih korisnika formira povjerenstvo koje provjerava ispunjenost usvojenih kriterija za dodjelu sredstava dotacija neprofitnim organizacijama. Povjerenstva imaju različite načine rada i različitu formu izražavanja stajališta jesu li ili nisu ispunjeni kriteriji i/ili davanja prijedloga da se sredstava mogu realizirati. Također, razlike se uočavaju i u tome da neki proračunski korisnici doznačavaju sredstva, kao što smo spomenuli, samo na temelju usvojenog programa utroška sredstava, neki na temelju odluke nadležnog voditelja odjela, dok neki proračunski korisnici s korisnicima sredstava potpisuju ugovor.

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

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

S korisnicima dotacija dio odjela Distrikta zaključuje ugovor o korištenju sredstava dotacija kojim se reguliraju međusobna prava i obveze u svezi s korištenjem sredstava dotacija. Primjećuje se da i u slučaju zaključivanja ugovora, Distrikt od korisnika sredstava dotacija ne zahtjeva da osigura i dostavi kvalitetne informacije o učinku, tj. o učincima utrošenih sredstava dotacija.

3.2.3. Uvjeti za dodjelu dotacija i izbor korisnika

Propisani kriteriji za dodjelu dotacija neprofitnim organizacijama u većini slučajeva nisu dovoljno precizni i jasni, najčešće su opisnog karaktera i usmjereni na ispunjenost traženih formalnih uvjeta u pogledu dokazivanja statusa korisnika sredstava, osiguranja dokumentacije neophodne za realizaciju konkretnog plana i utvrđivanja bliže namjene sredstava. U slučajevima u kojima se kao kriterij zahtjeva ocjena kvalitete predloženog projekta, troškova održivosti projekta, institucionalne sposobnosti i prepoznane prednosti ne osiguravaju dovoljnu razinu objektivnosti u ocjeni.

Za dotacije koje se dodjeljuju **javnim pozivom** ispred odjela se imenuje povjerenstvo koje utvrđuje ispunjenost kriterija i vrši bodovanje pristiglih programa i projekata. Utvrđeni kriteriji se mogu podijeliti na opće, posebne i izlučne. Opći kriteriji se odnose na status udruga (registracija sukladno propisima Distrikta) i materijalno-tehničke pretpostavke kojim se dokazuje da neprofitna organizacija ima kapaciteta da realizira program ili projekt, posebni kriteriji ovise od namjene dotacije (oblasti za koje aplikanti mogu ostvariti sredstva – da su već osigurali dio sredstava od EU ili drugih donatora, da se projekt realizira na području Distrikta, da su programi ili projekti iz oblasti odnosno za namjene za koje je raspisan javni poziv) i izlučni kriteriji kao što su definiranje da se neće razmatrati nepotpune i nepravovremene prijave, prijava više od jednog projekta, ali i kriterij kojim se zahtjeva opravdanost sredstava dobivenih dotacijama neprofitnim organizacijama iz prethodnog razdoblja. Odjeli postavljaju različit obujam kriterija. Povjerenstvo, imenovano ispred odjela, procjenjuje ispunjenost svakog kriterija navedenog javnim pozivom. U izvješćima financijske revizije konstatiran je nedostatak objektivnosti u ocjenjivanju prijavljenih projekata od članova povjerenstva na temelju kriterija: kvaliteta predloženoga projekta, troškovi održivosti projekta, institucionalna sposobnost i prepoznane prednosti, te da je vrednovanje svakog pojedinačnog elementa spomenutih kriterija od članova povjerenstva subjektivno, što je donekle umanjeno utvrđivanjem prosječne ocjene svih članova povjerenstva. Tijekom provedbe revizije utvrđeno je da određena povjerenstva nemaju stručnjake iz oblasti za koju vrše procjene ispunjenosti posebnih kriterija, na što nam je ukazano u Odjelu za gospodarski razvitak, šport i kulturu u povjerenstvu koje boduje posebne uvjete iz oblasti športa (članovi povjerenstva nisu iz oblasti športa). Veoma bitan, izlučni kriterij, kojim se zahtjeva dokazivanje opravdanosti sredstava dobivenih dotacijama neprofitnim organizacijama iz prethodnog razdoblja povjerenstva različito definiraju, tako da neka povjerenstva provjeravaju samo opravdanost sredstava dodijeljenih od odjela ispred kojeg su imenovana, dok druga provjeravaju opravdanost sredstava dotacija dobivenih iz proračuna Distrikta, kao i poštovanje roka za dostavljanje izvješća o utrošku sredstava.

Kriteriji za **nepozicionirane dotacije** Ureda gradonačelnika i Skupštine propisani su odlukama nadležnih tijela, kako je to već spomenuto u prethodnoj sekciji. Kriteriji se mogu grupirati u opće (dokazivanje statusa neprofitne organizacije), posebne (program ili projekt iz oblasti propisanih odlukama) i izlučne (da za istu namjenu nisu ostvarena sredstva u proračunu, da su prethodno dobivena sredstva opravdana). Financijska revizija je u svojim izvješćima navela da navedeni korisnici nisu precizno i jasno definirali način i procedure dokazivanja ispunjavanja kriterija, te utvrdila da su sredstva za dotacije neprofitnim organizacijama dodjeljivana i neprofitnim organizacijama koje nisu opravdale sredstva iz prethodnog razdoblja u rokovima propisanim kriterijima. I na primjeru ove dvije institucije možemo utvrditi da se opravdanost sredstva dotacija promatra u različitom obujmu, Skupština promatra opravdanost sredstava dobivenih samo od ove institucije, dok se u Uredu gradonačelnika promatra opravdanost prethodno dobivenih sredstava iz proračuna Distrikta.

Kriteriji za **pozicionirane dotacije** propisuju se posebnim odlukama Vlade i/ili programom utroška sredstava dotacija neprofitnim organizacijama. Kriteriji su ogledaju u ispunjavanju traženih formalnih uvjeta u pogledu dokazivanja statusa korisnika sredstava, osiguranja dokumentacije neophodne za realizaciju konkretnog plana i utvrđivanje bliže namjene sredstava, pored navedenih kriterija propisuje se i izlučni kriterij koji se odnosi na opravdanost prethodno dobivenih sredstava dotacija. Revizijom je utvrđeno da neki proračunski korisnici nemaju posebno propisane kriterije za pozicionirane dotacije (Pododjel za socijalnu skrb). Ispunjenost kriterija se različito utvrđuje i dokumentira. U nekim odjelima Distrikta ispunjenost kriterija provjerava povjerenstvo, dok kod nekih proračunskih korisnika nema imenovanog povjerenstva ili zadužene osobe, kao ni zapisnika i/ili izvješća o obavljenom pregledu dokumentacije i ispunjenosti kriterija. Također, u slučaju postojanja povjerenstva, izlučni kriterij kojim se zahtjeva dokazivanje opravdanosti sredstava dobivenih dotacijama neprofitnim organizacijama iz prethodnog razdoblja povjerenstva različito definiraju, tako da neka povjerenstva provjeravaju samo opravdanost sredstava dodijeljenih od odjela ispred kojeg su imenovana, dok druga provjeravaju opravdanost sredstava dotacija dobivenih iz proračuna Distrikta, kao i poštovanje roka za dostavljanje izvješća o namjenskom utrošku sredstava.

Pored navedenog, Zakonom o izvršenju proračuna Brčko distrikta BiH za 2015. i 2016. godinu propisana je obveza da se sredstva moraju trošiti sukladno članku 7 Zakona o javnim nabavama (subvencionirani ugovori)³⁶, te su imenovana povjerenstva i odgovorne osobe prilikom procjene ispunjenosti izlučnog kriterija kojim se zahtjeva dokazivanje opravdanosti sredstava dobivenih dotacijama neprofitnim organizacijama za 2015. godinu, bili obvezni utvrditi je li poštovan članak 7 Zakona o javnim nabavama. Sama povjerenstva i korisnici dotacije sredstava nisu imali dodatnih edukacija ili materijala kako se primjenjuje i procjenjuje primjena članka 7 Zakona o javnim nabavama.

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

³⁶ Zakon o javnim nabavama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 39/14)

Članak 7 (Subvencionirani ugovori)

(1) Odredbe ovog zakona primjenjuju se i za ugovore koje ugovorno tijelo izravno 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 šport, rekreaciju i odmor, školskim i sveučilišnim zgradama i zgradama koje se koriste u administrativne svrhe.

(2) Odredbe ovog zakona primjenjuju se i za ugovore koje ugovorno tijelo izravno subvencionira s više od 50 % za ugovore za pružanje usluga koje su u svezi s radovima u smislu stavka 1 ovog članka.

(3) Ugovorno tijelo koje daje takve subvencije dužno je osigurati poštovanje odredbi ovog zakona u slučajevima kada subvencionirani ugovor dodjeljuje neka druga fizička ili pravna osoba, odnosno dužno je i samo poštovati odredbe ovog zakona u slučajevima kada dodjeljuje subvencionirani ugovor za ili u ime tih fizičkih ili pravnih osoba.

U prilog svim gore navedenim tvrdnjama su i nalazi financijske revizije kojima je utvrđeno da nije propisana jedinstvena metodologija ili naputak o načinu pravdanja utroška sredstava dotacija neprofitnim organizacijama, što stvara mogućnost različitog vrednovanja dokaza od članova povjerenstva, odnosno nerazumijevanja korisnika dotacije što predstavlja dokaz o utrošku. Što dodatno otežava primjenu i procjenu izlučnog kriterija.

3.3 Izvješćivanje

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

Izvješćivanje se u kontekstu ove revizije učinka promatra kao izvješćivanje korisnika dotacija prema odjelima i institucijama, izvješćivanje odjela k Vladi Distrikta i izvješćivanje Vlade Distrikta prema Skupštini Distrikta i javnosti.

3.3.1. Izvješća korisnika dotacija, praćenje i kontrola namjenskog utroška sredstava

Odjeli i institucije Distrikta su na različite načine uspostavili sustav praćenja i kontrole namjenskog utroška dodijeljenih dotacija neprofitnim organizacijama, kao i instrumente zaštite za nenamjenski utrošak sredstava. Također, različiti su pristupi odjela i institucija po pitanju obveze izvješćivanja korisnika sredstava, od propisivanja formulara, poštovanja rokova, pa do sankcija za nedostavljanje izvješća.

Načini praćenja i kontrole realizacije dotacije sredstava neprofitnim organizacijama su različito definirani i uspostavljeni po odjelima i institucijama Distrikta te se razlikuje i po vrstama dotacija.

Neki odjeli provode kontrolu utroška sredstava tijekom same realizacije projekata i/ili programa, dok dio proračunskih korisnika propisuje, ali ne vrši monitoring, ili ga niti propisuje niti vrši.

Odjel za stručne i administrativne poslove je uredio sustav praćenja odobrenih projekata³⁷, to jest Odjel vrši monitoring nad realizacijom projekata. Monitoring i kontrolu utroška sredstava provodi tročlano povjerenstvo za praćenje izvršenja dodijeljenih sredstava dotacija koje se imenuje na razdoblje od jedne godine.

Ured za europske integracije je u 2015. godini uveo praćenje projekata za što su imenovane osobe iz drugog tijela uprave odnosno institucije. S obzirom da su za dva projekta imenovane osobe za praćenje realizacije i da u jednom slučaju nije dostavljeno izvješće (iako je to odlukom o imenovanju definirana obveza), a u drugom slučaju je izvješće uopćeno, navedena praksa se ne smatra dobrim primjerom vršenja nadzora.

³⁷ Odluka o metodologiji praćenja odobrenih projekata udruga građana i nevladinih organizacija broj: 48-000839/12 od 6. 9. 2012. godine

Za dodjelu nepozicioniranih dotacija gradonačelnika, Odlukom o kriterijima za dodjelu dotacija gradonačelnika³⁸ iz 2016. godine definirano je vršenje monitoringa za minimalno 2 % od ukupne vrijednosti dotacija metodom slučajnog uzorka. Gradonačelnik je u travnju 2016. godine donio odluku³⁹ o formiranju posebnog povjerenstva sa zadatkom vršenja monitoringa odobrenih projekata (pozicioniranih dotacija), minimalno 2 % od ukupne vrijednosti dotacija gradonačelnika. Tijekom provedbe revizije, a do svibnja 2017. godine, povjerenstvo nije imalo aktivnosti, a prema izjavama odgovornih, povjerenstvo nije moglo izvršiti monitoring zbog kasnog usvajanja proračuna te dodjele dotacija do konca prosinca 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 financiraju iz proračuna Distrikta imenovao jedinstveni monitoring tim čiji su članovi predstavnici svih odjela koji dodjeljuju dotacije neprofitnim organizacijama i predstavnik Direkcije za financije. Tijekom provedbe revizije monitoring tim je imao aktivnosti na uspostavljanju procedura i pravila rada. Do svibnja 2017. godine, monitoring tim nije imao aktivnosti u vršenju monitoringa.

Izuzev u Odjelu za stručne i administrativne poslove, kod ostalih odjela i institucija se u praksi ne provodi kontrola pravilnosti utroška sredstava tijekom realizacije programa ili projekata za koje su dodijeljena sredstva iz proračuna Distrikta s ekonomskog koda 614300 (dotacije neprofitnim organizacijama).

Pitanje kontrole utroška sredstava za dotacije neprofitnim organizacijama nakon realizacije projekata uspostavljeno je u svim odjelima i institucijama u Distriktu koje za tu namjenu realiziraju sredstva iz proračuna Distrikta. Obujam i načini vršenja kontrole se razlikuju.

Forma izvješćivanja propisana je u slučajevima dodjele dotacija javnim pozivom. Pored navedenog, za dotacije koje dodjeljuje gradonačelnik, jedinstven je formular za izvješćivanje. Niti kod jednog proračunskog korisnika nije dokumentirana pisana uputa za osobe određene da vrše kontrolu i/ili za korisnike dotacija kojom dokumentacijom se iste mogu pravdati.

Kod nekih odjela imenuje se povjerenstvo čiji je zadatak da na temelju financijskog i narativnog izvješća o utrošku dodijeljenih sredstava dotacija neprofitnih organizacija utvrdi jesu li sredstva namjenski i u propisanim rokovima utrošena. Uočava se da isto povjerenstvo sastavlja zapisnik o izvršenoj kontroli utroška sredstava za prethodnu godinu i daje preporuku za dodjelu sredstava u tekućoj godini. Zapisnici su pojedinačni i sastavljaju se po korisnicima sredstava.

Dio odjela i institucija ne imenuje povjerenstvo ili osobu koja će izvršiti kontrolu utroška sredstava i nema pisanu dokumentaciju o izvršenoj kontroli.

U slučajevima u kojima se sastavlja zapisnik ili pisani trag o izvršenoj kontroli, uočljiv je nedostatak da se u pisanoj dokumentaciji o izvršenoj kontroli ne obrađuje pitanje je li izvješće o utrošku dostavljeno u roku.

³⁸ Odluka o kriterijima za dodjelu dotacija gradonačelnika Brčko distrikta BiH broj: 05-000059/12 od 30. 3. 2016. godine

³⁹ Odluka o imenovanju povjerenstva broj: 05-000389/16 od 15. 4. 2016. godine

Također, u pisanoj dokumentaciji o izvršenoj kontroli pozicioniranih dotacija ne vrši se analiza namjenskog utroška sredstava sukladno predloženom programu izuzev u Odjelu za stručne i administrativne poslove.

Sankcije zbog nenamjenskog utroška sredstava ili nedostavljanja dokaza o namjenskom utrošku sredstava ostvarenih na ime dotacija neprofitnim organizacijama u većini slučajeva svode se na nedobivanje sredstava po osnovi dotacija u idućem razdoblju i to većinom samo od tog odjela ili institucije gdje nisu opravdana sredstva. Pored navedenog, nalazi financijske revizije ukazuju i na propuste u vidu dodijele sredstava dotacija neprofitnim organizacijama koje u propisanom roku nisu dostavile izvješće o utrošku sredstava za prethodnu godinu. Može se uočiti da su sredstva dodjeljivana i neprofitnim organizacijama koje su, po pisanoj dokumentaciji izvršene kontrole, samo djelomično opravdale utrošak sredstava.

Samo je u Odjelu za stručne i administrativne poslove dokumentiran postupak traženja povrata nenamjenski utrošenih sredstava dotacija neprofitnih organizacija.

3.3.2. Analize i izvješća proračunskih korisnika o dodijeljenim dotacijama

Odjeli i institucije Distrikta ne vrše analizu i evaluaciju dodijeljenih dotacija neprofitnim organizacijama u svrhu dobivanja povratnih informacija o postignutim rezultatima i ciljevima. Nema javnih informacija o vrijednosti koja se dobila za uloženi novac iz proračuna Distrikta po osnovi dotacija neprofitnim organizacijama. Analize o učincima dotacija neprofitnim organizacijama ne predstavljaju osnovu za donošenje odluka u procesu upravljanja dotacijama neprofitnim organizacijama.

Odjeli i institucije, ne analiziraju i ne izvješćuju o rezultatima i ciljevima koji su postignuti dodjeljivanjem sredstava neprofitnim organizacijama u vidu dotacija. U nedostatku jasno utvrđenih ciljeva koji se žele postići financiranjem putem dotacija neprofitnim organizacijama nije ni realno očekivati evaluaciju istih. Većina proračunskih korisnika ne upućuje Vladi Distrikta posebna izvješća o utrošku sredstava za dotacije neprofitnim organizacijama, već to čine prilikom izvješćivanja o utrošku proračuna Distrikta.

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

Javnost je upoznana samo s korisnicima sredstava dotacija neprofitnih organizacija koje su ostvarile sredstva, namjenom sredstava i visinom dodijeljenih sredstava putem interneta na službenoj web-stranici⁴⁰ Vlade.

Pored navedenog, Ured gradonačelnika objavljuje, samo za nepozicionirane dotacije, popis nepozicioniranih dotacija gradonačelnika za koje nije dostavljeno izvješće o utrošku sredstava.

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

Primjereno navedenom, ne može se tvrditi da postoji potpuna transparentnost procesa upravljanja dotacijama neprofitnim organizacijama.

3.4 Poduzeti koraci k učinkovitijem upravljanju dotacijama

Vlada Distrikta je tijekom 2014. godine aplicirala za sudjelovanje u projektu „Jačanje lokalne demokracije (LOD) IV“ koji se financira iz sredstava za predpristupnu pomoć Europske unije i provodi ga Razvojni program Ujedinjenih naroda BiH (UNDP BiH). Projekt se provodi s ciljem unapređenja rada i jačanja odnosa s partnerima iz nevladinog sektora i iz njega proizlazi 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 temelju stečenih iskustava u projektu, nastale su osnove za Sporazum o suradnji Vlade Brčko distrikta BiH i nevladinog sektora u Brčko distriktu BiH, Smjernice za izradu Odluke o proračunskom financiranju i sufinanciranju programa i projekata udruga i fundacija Brčko distrikta BiH⁴² i imenovanje jedinstvenog monitoring tima za projekte ili planove i programe rada neprofitnih organizacija koje se financiraju iz proračuna Distrikta⁴³. Izuzev Sporazuma o suradnji s nevladinim sektorom, tijekom provedbe revizije preostala dva dokumenta nisu implementirana, Odluka o proračunskom financiranju i sufinanciranju nije sastavljena, a rad monitoring tima nije zaživio. I pored navedenih nedostataka, pomoci u procesu upravljanja dotacijama se uočavaju u provedenim analizama Odjela za stručne i administrativne poslove, ukazivanju na nedostatke u procesu, kao i predlaganje jedinstvenih smjernica za poboljšanje procesa.

Također, uočeno je 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. godine koji se praktični koraci očekuju od Distrikta (usvajanje LOD metodologije i 30 % sredstava koji će biti dodijeljen putem javnog poziva).

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

⁴¹http://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 Odjela 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 financiraju iz proračuna Brčko distrikta BiH, broj: 05-000690/16 od 23. 6. 2016. godine

⁴⁴ Dopis UNDP gradonačelniku Distrikta od 22. 6. 2015. godine

⁴⁵ Naredba gradonačelnika broj: 02-000210/15 od 22. 6. 2015. godine

4. ZAKLJUČCI

Značajna sredstva se u proračunu Distrikta planiraju i realiziraju za dotacije neprofitnim organizacijama.

Kao što smo ranije napomenuli, dotacija je izravno plaćanje za aktivnost neprofitnog karaktera u svrhu provedbe mjera i ispunjavanju prioriteta općih politika i strategija. Dotacije su često jedan od izvora prihoda organizacijama i udrugama neprofitnog karaktera koje im omogućuju da provode inicijative koje su osmišljene u obliku programa i projekata.

Vlada Distrikta ima odgovornost za upravljanje dotacijama, a ta odgovornost proizlazi iz odgovornosti za upravljanje proračunom Distrikta. Također, Vlada Distrikta pored odgovornosti za zakonito i namjensko upravljanje i angažiranje proračunskih sredstava ima odgovornost i za ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje programima, projektima i aktivnostima koji se financiraju iz proračunskih sredstava.

Nakon predstavljanja nalaza u ovoj reviziji učinka može se izvesti generalni zaključak da **postojeći način planiranja, dodjele, izvješćivanja, kontrole i evaluacije dotacija nije učinkovit i ne omogućuje efektivno upravljanje dotacijama u smislu da se s angažiranim proračunskim sredstvima osigurava realizacija programa i projekata čiji rezultati doprinose ostvarivanju postavljenih prioriteta i ciljeva općih politika i strategija.**

4.1 Planiranje dotacija i postavljenje ciljeva

Postojećem načinu planiranja dotacija neprofitnim organizacijama ne prethode jasno definirani 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 proračuna Distrikta dodjeljuju neprofitnim organizacijama u vidu dotacija. Za trogodišnje razdoblje upravljanja dotacijama neprofitnim organizacijama, obuhvaćeno i analizirano studijom, ne mogu se sa sigurnošću odrediti ciljevi za planirana sredstva dotacija neprofitnim organizacijama.

Decidnu zakonsku osnovu za planiranje dotacija ima samo jedna institucija, dok drugi odjeli i institucije osnovu za planiranje i dodjelu dotacija crpe iz svoje zakonske nadležnosti bez postojanja utvrđenih strateških ciljeva koji se žale postići dodjelom dotacija neprofitnim organizacijama, bez jasno definiranih aktivnosti kojima će se ti ciljevi postići, a samim tim i bez utvrđivanja jasnih i mjerljivih pokazatelja rezultata.

Planiranju dotacija ne prethode analize realizacije dotacija iz prethodnog razdoblja i nije uspostavljena jasna distinkcija nadležnosti, niti aktivna komunikacija i koordinacija između odjela i institucija koje planiraju i dodjeljuju dotacije, niti s potencijalnim korisnicima dotacija.

Većina sredstava za dotacije se planira izravnim pozicioniranjem u proračunu Distrikta, a što se reflektira na nedovoljnu transparentnost postupka i nejednak tretman neprofitnih organizacije s jedne strane, dok je s druge strane upitna kvaliteta projekata i/ili programa, upitan procijenjeni iznos potrebnih sredstava i vrijednost koju Distrikt dobiva za uloženi novac.

4.2 Dodjela dotacija - različiti pristupi

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

Većina sredstava se dodjeljuje na temelju pojedinačno podnesenih zahtjeva korisnika, a ne na temelju javnog poziva i procedure javnog natječaja, što se reflektira na transparentnost dodjele dotacija i kvalitetu programa ili projekata koji su bez konkurencije unaprijed utvrđeni proračunom kao pozicionirane i/ili nepozicionirane dotacije neprofitnim organizacijama.

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

Propisi koji detaljnije uređuju procedure dodjele dotacija su uopćeni i podložni različitim tumačenjima od proračunskih korisnika. Proračunski korisnici koji dodjeljuju dotacije 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 izvješća.

Propisani kriteriji za dodjelu dotacija neprofitnim organizacijama različitog su obujma u ovisnosti od odjela 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 uvjeta u pogledu dokazivanja statusa korisnika sredstava, osiguranja dokumentacije neophodne za realizaciju konkretnog plana i utvrđivanje bliže namjene sredstava. Pored navedenog, postoji i odstupanje od propisanih kriterija prilikom dodjele sredstava.

Prilikom dodjele sredstava za dotacije neprofitnim organizacijama nisu definirana 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 dotacija.

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

4.3 Praćenje, kontrola i izvješćivanje nisu u funkciji kvalitetnijeg upravljanja dotacijama

Uspostavljeni načini praćenja i kontrole utroška sredstava dotacija, kao i izvješćivanje o utrošku nisu u funkciji kvalitetnijeg upravljanja dotacijama usmjerenog prema postignutim rezultatima i ključnim pokazateljima uspješnosti.

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

Izvješća odjela i institucija koje dodjeljuju dotacije neprofitnim organizacijama su formalna i usmjerena 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 učinaka koji su ostvareni za dana sredstva, a na ovaj način su donosioci odluka uskraćeni za informacije i pokazatelje uspješnosti što se reflektira na kvalitetu donesenih odluka.

5. PREPORUKE

Financiranje programa i projekata iz dotacija 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 dotacija Vlada Distrikta jača i partnerski odnos sa nevladinim sektorom i razvika civilnog sektora u službi realizacije strateških ciljeva, utvrđenih politika i opredjeljenja.

Nakon provedene studije, a s ciljem stvaranja dodatne vrijednosti za Distrikt iz uloženog novca za dotacije neprofitnim organizacijama, revizija nudi preporuke čijom implementacijom bi se osiguralo efikasnije i efektivnije upravljanje dotacijama iz proračuna Distrikta.

Sukladno nadležnostima, dio preporuka je dizajniran posebno za Vladu, a dio za Vladu u suradnji s Direkcijom za financije Distrikta, odnosno aktere koji imaju aktivnu ulogu s jedne strane u upravljanju proračunskim procesom, odnosno proračunom, kao i upravljanju dotacijama 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 suradnji s Direkcijom za financije, a sukladno nadležnostima, treba preuzeti **aktivnu ulogu koordinatora** između odjela i institucija koji u svojim proračunima planiraju pozicije dotacija neprofitnim organizacijama u svim fazama upravljanja dotacijama (planiranju, dodjeli, kontroli, izvješćivanju, evaluaciji) kao nositelj razmjene praksi i iskustava.
- Vlada Distrikta u suradnji s Direkcijom za financije treba da osigura **metodološku osnovu za upravljanje dotacijama** kroz uspostavljanje jedinstvenih pravila, postupaka i procedura upravljanja dotacijama neprofitnim organizacijama u Distriktu.
- Vlada Distrikta u suradnji s Direkcijom za financije, a u okviru svojih nadležnosti i institucionalnih kapaciteta, treba **uspostaviti bazu podataka, odnosno registar korisnika dotacija u Distriktu**. Uspostavljanjem registra korisnika u koji bi se unosili podatci o dodjeli, kontroli, izvješćivanju korisnika dotacije, kao i o postignutim učincima, čime bi se stvorile pretpostavke za poboljšanje transparentnosti u upravljanju dotacijama, ali i bolju zaštitu javnih sredstava i izbjegla mogućnost da korisnik dotacije u jednom odjelu dobije sredstva, a da u nekom drugom nije opravdao prethodno dobivenu dotaciju i izbjegavanja mogućnosti da isti korisnik u različitim razdobljima za isti projekt kod različitih odjela ostvari sredstva. Također, uspostavljanjem registra korisnika sredstava dotacija koji bi trebao biti dostupan svim zainteresiranim stranama, podići će se razinu

transparentnosti u upravljanju dotacijama i stvorit će se pretpostavke za neovisne provedbe analiza učinaka dodijeljenih sredstava.

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

Vlada Distrikta treba učiniti napor da proces planiranja dotacija bazira na sveobuhvatnim analizama prethodno dodijeljenih sredstava, analizama potreba za poboljšanjem u određenim oblastima, vezivanju potreba s utvrđenim politikama i strategijama, te utvrdi prioritete financiranja oblasti sukladno raspoloživim sredstvima, kao i sukladno nadležnostima resornih odjela.

- Vlada Distrikta treba **unaprijediti proces dodjele sredstava za dotacije** neprofitnim organizacijama uz uvažavanje načela transparentnosti i jednakosti, što znači izradu jedinstvenih, jasnih i konkretnih formulara za apliciranje za sredstva, afirmiranje instituta javnog natječaja, izradu uputa za apliciranje, pravdanje sredstava i izvješćivanje.
- Vlada Distrikta treba **unaprijediti proces kontrole dodijeljenih sredstava** za dotacije tako što će u suradnji s Direkcijom za financije uspostaviti jedinstvena, jasna i precizna pravila u provedbi kontrole utrošenih sredstava i vršiti edukaciju zaposlenika zaduženih za proces kontrole i korisnika sredstava dotacija neprofitnih organizacija. Također, nužno je da Vlada Distrikta donese jedinstvena i primjenljiva pravila po pitanju sankcioniranja korisnika koji su nenamjenski utrošili sredstva ili ih nisu opravdali.
- Vlada Distrikta treba **unaprijediti proces izvješćivanja o dotacijama**, tako što će osigurati da izvješćivanje ima karakteristike transparentnosti i orijentacije prema učincima. Za provedbu ove preporuke potrebno je da Vlada u suradnji s Direkcijom kreira formulare izvješća za korisnike dotacija koji će biti u funkciji jasnog uvida u namjenski utrošak, postignute rezultate i ostvarene ciljeve, kako bi se na temelju istih mogle vršiti analize vezane za utvrđivanje vrijednosti koje je Distrikt ostvario od uloženi sredstava. Također, u suradnji s Direkcijom za financije, Vlada treba kreirati jedinstven i transparentan način izvješćivanja Skupštine i javnosti o dodijeljenim sredstvima za dotacije neprofitnim organizacijama i postignutim učincima. Uspostavljanje jedinstvenog i transparentnog sustava izvješćivanja Vladi i Skupštini Distrikta u funkciji je

donošenja relevantnih odluka koje se odnose na upravljanje dotacijama neprofitnim organizacijama, te eventualno dotacijama u cijelosti.

Tim za reviziju

Amra Ilić, član tima

Ivana Gavrić, vođa tima

REFERENCE

Publikacije:

1. Centar za održivi razvoj iz Brčkog: Analize dodijeljenih dotacija iz proračuna Brčko distrikta BiH za 2014. godinu; OC Vermont: Dotacije 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 razvitka Brčko distrikta BiH za razdoblje 2008. - 2017. godine, skupštinska Odluka br.: 01-02-156/09 od 17. studenog 2009. godine
7. Opća politika Brčko distrikta BiH za razdoblje 2013. - 2016. godine, skupštinska Odluka br.: 01-02-110/13 od 5. lipnja 2013. godine

Izvešća

1. Upravljanje dotacijama, Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, travanj 2013.
2. Upravljanje dotacijama iz proračuna Federacije BiH prema rezultatima, Ured za reviziju institucija u FBiH, svibanj 2015.
3. Upravljanje dotacijama u institucijama Bosne i Hercegovine, Ured za reviziju institucija BiH, prosinca 2016.
4. IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINACIJSKOG POSLOVANJA Ureda gradonačelnika, za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2014. godine
5. IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINACIJSKOG POSLOVANJA Ureda gradonačelnika za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2015. godine
6. IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINACIJSKOG POSLOVANJA Odjela za javnu sigurnost za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2014. godine
7. IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINACIJSKOG POSLOVANJA Odjela za javnu sigurnost za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2015. godine
8. IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINACIJSKOG POSLOVANJA Odjela za obrazovanje za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2014. godine
9. IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINACIJSKOG POSLOVANJA Odjela za obrazovanje za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2015. godine
10. IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINACIJSKOG POSLOVANJA ODJELA ZA POLJOPRIVREDU, ŠUMARSTVO I VODNO GOSPODARSTVO BRČKO DISTRIKTA BiH za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2014. godine
11. IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINACIJSKOG POSLOVANJA ODJELA ZA POLJOPRIVREDU, ŠUMARSTVO I VODNO GOSPODARSTVO BRČKO DISTRIKTA BiH za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2015. godine
12. IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINACIJSKOG POSLOVANJA Odjela za gospodarski razvitak, šport i kulturu za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2014. godine
13. IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINACIJSKOG POSLOVANJA Odjela za gospodarski razvoj, šport i kulturu za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2015. godine
14. IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINACIJSKOG POSLOVANJA Odjela za stručne i administrativne poslove za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2014. godine
15. IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINACIJSKOG POSLOVANJA Odjela za stručne i administrativne poslove za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2015. godine
16. IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINACIJSKOG POSLOVANJA Odjela za zdravstvo i ostale usluge Brčko distrikta BiH za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2014. godine
17. IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINACIJSKOG POSLOVANJA Odjela za zdravstvo i ostale usluge Brčko distrikta BiH za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2015. godine
18. IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINACIJSKOG POSLOVANJA Skupštine Brčko distrikta BiH za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2014. godine
19. IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINACIJSKOG POSLOVANJA Skupštine Brčko distrikta BiH za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2015. godine
20. IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINACIJSKIH IZVJEŠĆA BRČKO DISTRIKTA NA DAN 31. 12. 2014. godine
21. IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINACIJSKIH IZVJEŠĆA BRČKO DISTRIKTA NA DAN 31. 12. 2015. godine

PRILOZI

PRILOG BROJ 1. POPIS AKATA

Popis akata	
1	Zakon o Vladi Brčko distrikta BiH
2	Zakon o udrugama i fondacijama Brčko distrikta BiH
3	Zakon o športu 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 ovlasti
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 nabavama BiH
10	Zakon o izvršenju proračuna Brčko distrikta BiH
11	Zakon o financiranju političkih stranaka iz proračuna Brčko distrikta Bosne i Hercegovine
12	Zakon o Direkciji za financije Brčko distrikta BiH
13	Zakon o proračunu Brčko distrikta BiH
14	Strategija razvitka Brčko distrikta BiH za razdoblje 2008. - 2017. godina
15	Programi utroška sredstava s pozicije dotacije neprofitnim organizacijama u Odjelu za obrazovanje, Odjelu za zdravstvo i ostale usluge, Odjelu za poljoprivredu, Odjelu za javnu sigurnost, Odjelu za gospodarski razvitak, šport i kulturu, Odjelu za stručne i administrativne poslove i u Uredu gradonačelnika u razdoblje 2014. - 2016.
16	Pravilnik o knjigovodstvu proračuna Brčko distrikta BiH
17	Opća politika Brčko distrikta BiH za razdoblje 2013. – 2016. godine
18	Odluke o utvrđivanju kriterija (za dotacije kojima upravlja Odjel za javnu sigurnost)
19	Odluka o utvrđivanju računovodstvene politike za proračunske korisnike i Trezor Brčko distrikta BiH (04.2-02-1727/08 od 14.04.2008. i 02-0411-138/10 od 16. 6. 2010.)
20	Odluka o utvrđivanju kriterija za korištenje novčanih sredstava s pozicija dotacije pojedincima i dotacije neprofitnim organizacijama za 2014. godinu, po javnom pozivu, u Odjelu za gospodarski razvitak, šport i kulturu (Odluka i dvije izmjene) Odluka o utvrđivanju kriterija za korištenje novčanih sredstava sa pozicija dotacije pojedincima i dotacije neprofitnim organizacijama za 2015. godinu, po javnom pozivu, u Odjelu za gospodarski razvitak, šport i kulturu, za 2016. Odluka i jedna izmjena) Odluka o utvrđivanju kriterija za korištenje novčanih sredstava sa pozicija dotacije pojedincima i dotacije neprofitnim organizacijama za 2016. godinu, po javnom pozivu, u Odjelu za gospodarski razvitak, šport i kulturu, (Odluka i jedna izmjena)
21	Odluka o utvrđivanju kriterija za korištenje novčanih sredstava s pozicije dotacije neprofitnim organizacijama u 2014. godini u Odjelu za obrazovanje Odluka o utvrđivanju kriterija za korištenje novčanih sredstava s pozicije dotacije neprofitnim organizacijama u 2015. godini u Odjelu za obrazovanje Odluka o utvrđivanju kriterija za korištenje novčanih sredstava s pozicije dotacije neprofitnim organizacijama u 2016. godini u Odjelu za obrazovanje
22	Odluka o utvrđivanju kriterija za financiranje planova i programa rada i zahtjeva mjesnih zajednica, udruga 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 dotacija za sufinansiranje projekata Europske unije i drugih donatora u 2014. godini, Odluka o usvajanju kriterija i procedura za dodjelu dotacija za sufinansiranje projekata Europske unije i drugih donatora u 2015. godini
24	Odluka o metodologiji praćenja odobrenih projekata udruga građana i nevladinih organizacija broj: 48-000839/12 od 6.9.2012. godine
25	Odluka o kriteriju za dodjelu dotacija gradonačelnika Brčko distrikta BiH (broj:05-000059/12 od 5. 1. 2012.), Odluka o izmjenama i dopunama Odluke (od 26.3.2013.), Odluka o kriterijima za dodjelu dotacija gradonačelnika Brčko distrikta BiH (broj:05-000059/12 od 30. 3. 2016.)
26	Odluka o kriterijima, načinu i postupku dodjele sredstava dotacija Skupštine Brčko distrikta BiH (broj: 01-013-485/08 od 24. 4. 2008., 01.8-05-710/10 od 15. 6. 2010., 01.8-02-226/12 od 7. 3. 2012., 01.8-05-561/16 od 19. 9. 2016., i 01.8-05-0225/17 od 9. 3. 2017.)

PRILOG BROJ 2

PREGLED PLANIRANJA CILJEVA I AKTIVNOSTI DOTACIJA KROZ GODIŠNJE PROGRAME RADA VLADE

2014. GODINA

ODJEL	CILJ	AKTIVNOSTI	CILJANA VRIJEDNOST/POKAZATELJI REZULTATA
ODJEL ZA STRUČNE I ADMINISTRATIVNE POSLOVE	C13. Pružanje pomoći i potpora mjesnim zajednicama i nevladinim organizacijama, kao i omladinskim organizacijama; prijenos sredstava dotacija za njihov rad, kao i izgradnja, sanacija i obnova objekata MZ		
ODJEL ZA GOSPODARSKI RAZVOJ, ŠPORT 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 provedbu Zakona o športu Brčko distrikta BiH, raspodjelu dotacija 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.	
ODJEL ZA JAVNU SIGURNOST	STRATESKI CILJ 5. SURADNJA NA LOKALNOJ, REGIONALNOJ, DRŽAVNOJ I MEĐUNARODNOJ RAZINI Operativni cilj 5.1. Suradnja na lokalnoj razini	Program 5.1.3. Suradnja s nevladinim sektorom na teritoriju Brčko distrikta BiH	
		Aktivnost 5.1.3.1. Memorandum o suradnji Odjela za javnu sigurnost i Crvenog križa	
		Aktivnost 5.1.3.2. Projekt „Poduka nastavnog osoblja u pružanju prve medicinske pomoći – 100 polaznika“ Tijek realizacije: svibanj – lipanj 2014. godine. Proračunske implikacije: 5.500,00 KM (sredstva nisu osigurana)	Indikator: Podučeno 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. Dotacija NVO Ronilački klub „NEMO“ Brčko distrikt BiH za usluge spašavanja na vodi i pod vodom i dežuranje na rijeci Savi tijekom sezone kupanja Tok realizacije: siječanj – prosinac 2014. godine Proračunske implikacije: 10.000,00 KM.	Indikator: Realizirana dotacija.
		Program 5.1.3.5. Dotacija Udruzi za protueksplozivnu zaštitu i sigurnost radne sredine i okoliša Atex Tuzla; Tijek realizacije: ožujak - rujan 2014. godine Proračunske implikacije: 10.000,00 KM.	Indikator: Organiziran i održan Međunarodni stručni skup „Ex-tribina Brčko 2014.“.
		Program 5.1.3.6. Dotacija za Dragovoljna vatrogasna društva. Tok realizacije: ožujak – rujan 2014. godine Proračunske implikacije: 30.000,00 KM. (predviđeno za tri DVD-a)	Indikator: Realizirana dotacija.
ODJEL ZA POLJOPRIVREDU, VODNO GOSPODARSTVO I ŠUMARSTVO	C 5: Aktivnosti u borbi protiv korupcije	AKTIVNOSTI 2 ZA C5 Pojačana kontrola procesa dodjele dotacija – poticaja u poljoprivrednoj proizvodnji, počevši od prijama zahtjeva, preko obrade zahtjeva, pa do isplate poticajnih sredstava	

2015. GODINA

ODJEL	CILJ	AKTIVNOSTI	CILJANA VRIJEDNOST/POKAZATELJI REZULTATA
ODJEL ZA STRUČNE I ADMINISTRATIVNE POSLOVE	C1: Pravovremen prijenos sredstava dotacija za rad MZ i NVO, odobrenih Proračunom Brčko distrikta BiH za 2015. godinu	C1: - Proračun Pododjela namijenjen za nevladin sektor u 2015. godini planiran kao dotacije za redoviti rad i za projektne aktivnosti iznosi oko 2.200,000,00 KM, i primarni cilj je da se izvrši prijenos sredstava dotacija u razumnom vremenu; - Za svaku isplatu dotacije, primjereno procedurama, odluku će donijeti Vlada kroz programe trošenja; - Posebna povjerenstva pregledat će svu podnesenu dokumentaciju i ocijeniti jesu li se stekli uvjeti za prijenos dotacije, također i je li utrošak dotacije iz prethodne godine bio sukladan Zakonu.	
	C2: Unapređenje legislative koja regulira dodjelu i utrošak sredstava dotacija i potiče razvitak civilnog društva i uključivanje građana	C2: - Analiza procedura o dodjeli, praćenju i trošenju sredstava dotacija, te uvođenje određenih izmjena, ukoliko se utvrdi da je potrebno; - Ukoliko bude postignuta potrebna razina konsenzusa očekujemo donošenje Zakona o mladeži i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o MZ; - Sukladno pozitivnim primjerima iz okruženja, odnosno stečenim na temelju iskustva iz sudjelovanja naše lokalne zajednice u određenim projektima OESS-a, EU, UNDP-a i sl., takozvani „Primjeri dobre prakse“, bit će predloženi i drugi akti na unapređenju razvitka NVO sektora.	
ODJEL ZA GOSPODARSKI RAZVOJ, ŠPORT I KULTURU	C5: Unapređenje športa u Brčko distriktu BiH	Aktivnosti u svezi s realizacijom cilja C5 – Unapređenje športa u Brčko distriktu BiH su sljedeće: finansijsko i kadrovsko osposobljavanje športskih društava kroz provedbu Zakona o športu Brčko distrikta BiH, raspodjelu dotacija i ostale aktivnosti; omasovljavanje športskih aktivnosti; pomoć športskim klubovima i pojedincima u postizanju rezultata; razvoj invalidnog športa; veće uključivanje ženske populacije u športske aktivnosti; pokretanje rada školskih športskih liga.	
ODJEL ZA POLJOPRIVREDU, VODNO GOSPODARSTVO I ŠUMARSTVO	C 5: Aktivnosti u borbi protiv korupcije	AKTIVNOSTI 2 ZA C5 Pojačana kontrola procesa dodjele dotacija – poticaja u poljoprivrednoj proizvodnji, počevši od prijama zahtjeva, preko obrade zahtjeva, pa do isplate poticajnih sredstava	

2016. GODINA

ODJEL	CILJ	AKTIVNOSTI	CILJANA VRIJEDNOST/POKAZATELJI REZULTATA/ROKOVI
ODJEL ZA STRUČNE I ADMINISTRATIVNE POSLOVE	C1: Pravodobni prijenos sredstava dotacija za rad MZ i NVO, odobrenih Proračunom Brčko distrikta BiH za 2016. godinu	C1: - Proračun Pododjela namijenjen za nevladin sektor u 2016. godini planiran kao dotacije za redoviti rad MZ i NVO, kao i projektne aktivnosti iznosi 1.2215,400,00 KM u Prijedlogu proračuna za 2016. godinu, i primarni cilj je da se sukladno zakonskim procedurama, izvrši prijenos sredstava dotacija; - Za svaku isplatu dotacije, primjereno procedurama, odluku će donijeti Vlada kroz programe trošenja; - Posebna povjerenstva pregledat će svu podnesenu dokumentaciju i ocijeniti jesu li se stekli uvjeti za prijenos dotacije, također i je li utrošak dotacije iz prethodne godine bio sukladan Zakonu.	

	C2: Unapređenje legislativne koja regulira dodjelu i utrošak sredstava dotacija i potiče razvitak 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 dotacija, te uvođenje određenih izmjena, ukoliko se utvrdi da je potrebno; - Ukoliko bude postignuta potrebna razina konsenzusa očekujemo donošenje Zakona o mladeži; - Sukladno pozitivnim primjerima iz okruženja, moguće su promjene legislativne 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 bit će od ove godine i u idućih tri, uključen u Projekt UNDP kojeg financira Švicarska i Švedska, vrijednog oko 8 milijuna CHF, pod nazivom „Jačanje uloge MZ u BiH“, a uz asistenciju Pododjela za potporu MZ, NVO i UG	
ODJEL ZA GOSPODARSKI RAZVOJ, ŠPORT I KULTURU	C5: Unapređenje športa u Brčko distriktu BiH	Aktivnosti u svezi s realizacijom cilja C5 – Unapređenje športa u Brčko distriktu BiH su sljedeće: finansijsko i kadrovska osposobljavanje športskih društava kroz provedbu Zakona o športu Brčko distrikta BiH, raspodjelu dotacija i ostale aktivnosti; omasovljavanje športskih aktivnosti; pomoć športskim klubovima i pojedincima u postizanju rezultata; razvoj športa za invalide; veće uključivanje ženske populacije u športske aktivnosti; pokretanje rada školskih športskih liga; unapređenje u smislu kvalitetnijeg korištenja športskih objekata od športskih kolektiva radi razvitka športa Brčko distrikta BiH.	
ODJEL ZA POLJOPRIVREDU, VODNO GOSPODARSTVO I ŠUMARSTVO	C 5: Aktivnosti u borbi protiv korupcije	AKTIVNOSTI 2 ZA C5 Pojačana kontrola procesa dodjele dotacija – poticaja u poljoprivrednoj proizvodnji, počevši od prijama zahtjeva, preko obrade zahtjeva, pa do isplate poticajnih sredstava	ROK: kontinuirano

PRILOG BROJ 3. FINANCIJSKO PLANIRANJE – POZICIJA 614 300

Dio dotacija neprofitnim organizacijama planiraju odjeli i institucije Distrikta kroz prijedlog proračuna, dok se dio sredstava i projekata za dotacije neprofitnim organizacijama planira u proračunu Distrikta preko amandmana na proračun od ovlaštenih predlagatelja.

ODJEL/ INSTITUCIJA	PRIJEDLOG PRORAČUNSKOG KORISNIKA 2014.-2016.	AMANDMANI NA PRIJEDLOG 2014.- 2016.	PRORAČUN 2014.- 2016.	REBALANSI/vir- manizacije 2014.-2016.	UKUPNO PLAN 2014.-2016. - proračun prema GIP-u
Skupština	855.000,00	-54.500,00	800.500,00	-1.980,00	798.520,00
Ured gradonačelnika	4.493.003,00	5.115.188,29	9.608.191,29	1.484.500,00	11.092.691,29
Odjel za javnu sigurnost	1.176.500,00	-125.500,00	1.051.000,00	-299.995,12	751.004,88
Odjel za stručne i administrativne poslove	3.390.890,00	4.265.103,32	7.655.993,32	234.889,85	7.890.883,17
Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu	17.684.250,00	-235.950,00	17.448.300,00	558.830,00	18.007.130,00
Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo	0,00	109.000,00	229.000,00	0,00	229.000,00
Odjel za zdravstvo i ostale usluge	300.000,00	1.001.000,00	1.301.000,00	-700.000,00	601.000,00
Odjel 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 dotacije neprofitnim organizacijama (ekonomski kod 614 300) u odnosu na tekući i ukupni proračun Distrikta za razdoblje 2014. - 2016. godina

	PLAN 614300	OSTVARENJE 614300	PLAN TEKUĆEG PRORAČUNA	OSTVARENJE TEKUĆEG PRORAČUNA	PLAN PRORAČUNA DISTRIKTA	OSTVARENJE PRORAČUNA 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.