



STRATEGIJA VIJEĆA MINISTARA BiH

za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2024-2028

- koncept prijedlog -

Mart 2024



Finansira
Evropska unija

Uvod

Koncept dokument je pripremljen u sklopu izrade Strategije za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2024-28, koju bi Vijeće ministara BiH trebalo usvojiti 2024. godine. To je prvi dokument te vrste, jer takva strategija još nije usvojena u Bosni i Hercegovini.

Strategija je kreirana pod pokroviteljstvom Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine kao nadležnog organa za civilno društvo u okviru Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, a uz tehničku asistenciju projekta EU4CivilnoDruštvo Delegacije Evropske unije u BiH. Pored predstavnika Ministarstva pravde BiH, u radnoj grupi koja koordinira i priprema strategiju učestvuju i članovi Savjetodavnog tijela Vijeća ministara BiH za saradnju sa nevladinim organizacijama.

Izrada strategije procesno je zasnovana na dva principa:

- a) Participativni pristup, tj. smisleno uključivanje nevladinih organizacija i drugih relevantnih aktera u sve faze procesa.
- b) Postupnost: ništa nije sadržajno prejudicirano. Prvo se identifikuju i koordiniraju ključni izazovi, na osnovu njih se postavljaju strateški i specifični ciljevi, iz kojih se izvode mjere, aktivnosti i njihov vremenski okvir sa prekretnicama.

Sljedeći ova dva principa, predviđeni su sljedeći proceduralni koraci pripreme strategije:

1. Identifikacija ključnih izazova i njihovih potencijalnih rješenja
2. Konsultacije o ključnim izazovima i mjerama sa nevladinim organizacijama i drugim dionicima
2. Priprema nacrtu strategije, tj. programa mjera za rješavanje identificiranih izazova (strateški ciljevi, mjere, aktivnosti, vremenski okvir sa prekretnicama, indikatori, ciljne vrijednosti)
3. Konsultacije o nacrtu strategije sa nevladinim organizacijama i drugim dionicima
4. Finalizacija nacrtu strategije
5. Zvanične vladine e-konsultacije
6. Finaliziranje i usvajanje strategije

Prema planu, strategija bi trebala da bude usvojena krajem prve polovine 2024. godine.

Koncept dokument je pripremila radna grupa. Njegova svrha je identificirati ključne izazove sa kojima se suočava civilno društvo u Bosni i Hercegovini, te predstaviti neka moguća rješenja koja bi se mogla predvidjeti kao mjere u novoj strategiji.

Kao i svaka druga strategija, strategija u nastajanju neće moći riješiti sve probleme ili odgovoriti na sve izazove. Kao i u svakom drugom polju, u oblasti razvoja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva ima smisla računati na postupnost, rješavanje izazova

korak po korak, a samim tim i postavljanje prioriteta. Kako zbog ograničenih resursa i kapaciteta koji su na raspolaganju, tako i zbog činjenice da su problemi međusobno povezani i međusobno zavisni kao i ustavnih ograničenja ovlasti Vijeća ministara BiH koje nije nadležno za sve izazove, te bi direktnim rješavanjem zadiralo u ovlaštenja drugih nivoa vlasti. Što se tiče pitanja koja nisu u nadležnosti Vijeća ministara BiH, strategija stoga može dati samo preporuke ostalim nivoima vlasti.

Polazna situacija

Prikazana SWOT analiza zasnovana je na nekoliko pregleda koji analiziraju nevladin sektor u Bosni i Hercegovini,¹ kao i na iskustvima i stavovima članova radne grupe. Analiza nikako nije savršena, niti može biti. Naime, ne postoji sveobuhvatna analiza stanja sektora civilnog društva BiH, jer za nju nedostaju sveobuhvatni ulazni podaci. Zbog ustavne podjele nadležnosti nad nevladinim sektorom između različitih nivoa vlasti, ne postoji čak ni zajednički i kontinuirano ažuriran registar svih postojećih NVO. Takođe, nevladine organizacije izvještavaju o svom radu i prihodima i rashodima raznim subjektima, a normirano godišnje izvještavanje NVO vlastima u praksi se slabo sprovodi. Samo oko četvrtine nevladinih organizacija u BiH podnosi godišnje izvještaje. Čak je i zakonska regulativa djelovanja NVO u velikoj mjeri u nadležnosti entiteta i nije u potpunosti međusobno usklađena.

¹ Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development: Country Report Bosnia and Herzegovina 2022, <https://civilnodrustvo.ba/en/monitoring-matrix-on-enabling-environment-for-civil-society-development-country-report-bosnia-and-herzegovina-2022/>; Centar za promociju civilnog društva: Koje organizacije, koji milioni? Zaključci Civilke 2023; Ured za reviziju institucija BiH: Praćenje realizacije preporuka revizije učinka „Upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine“ broj: 07-16-1-666/21 (2021); Stojanovic, Seizovic, Pucar: Mapping study of CSOs in Bosnia and Herzegovina (2022).

SWOT ANALIZA

<p>PREDNOSTI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dobri kontakti sa nevladinim organizacijama u regionu • Utvrđeni su minimalni standardi za javno finansiranje NVO-a koji su u skladu sa standardima EU • Minimalni standardi javnih konsultacija o politikama i propisima su uspostavljeni i u skladu su sa standardima EU • Sloboda udruživanja zagarantovana zakonom i u skladu sa standardima EU • Sektorsko organizovanje NVO u nekim oblastima dobro funkcioniše 	<p>SLABOSTI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Slaba implementacija zakona • Zakonska regulativa nije dovoljno jasna u svim aspektima • Neadekvatno razumijevanje uloge i potencijala NVO u modernim demokratskim društvima • Slabo i nedovoljno transparentno javno finansiranje NVO • Pretjerana fragmentacija javnog finansiranja, nedostatak strateških prioriteta • Nedostatak kontrole efektivnosti i rezultata javnog finansiranja NVO • Nepostojanje jedinstvenih, redovno ažuriranih i javno dostupnih registara NVO (dakle, ne postoji objektivni pregled stanja u sektoru) • Nedovoljno stimulativna poreska politika • Slaba uključenost nevladinih organizacija u pripremu propisa i politika • Nedostatak servisne infrastrukture unutar NVO sektora • Slaba transparentnost NVO • Relativno slaba povezanost NVO sa sopstvenom bazom • Relativno slaba povezanost NVO sa akademskim sektorom, medijima • Nedostatak profesionalnih kapaciteta (znanja i osoblja) u NVO • Loša percepcija javnosti o NVO • Prevelika zavisnost od stranih donatora (programi ne prate domaće potrebe, već očekivanja donatora)
<p>PRILIKE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kandidatura za članstvo u EU - podizanje standarda demokratije i vladavine prava • Spremnost stranih donatora da podrže razvoj civilnog društva i saradnju države sa OCD • Postoji neformalna koordinacija stranih donatora koji podržavaju civilno društvo u BiH • Transfer dobre prakse iz regiona 	<p>PRIJETNJE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Složeno ustavno uređenje – fragmentacija nadležnosti nad NVO i neusaglašeno zakonodavstvo o NVO • Potencijal za prijenos loših praksi • Kratkoročni donatorski ciklusi stranih donatora • Donatorska politika stranih donatora nije usklađena sa stvarnim društvenim potrebama i potrebama nevladinih organizacija • Promjenljiva politička i sigurnosna situacija, u BiH, region i šire

Prijedlog strateškog i operativnih ciljeva strategije

Strateški cilj ne bi trebao biti kontroverzan: **Osigurati kvalitetno partnerstvo između države i civilnog društva sa ciljem kvalitetnih javnih politika i poboljšanih usluga građanima i građankama.** Slično, strateške ciljeve formulišu sve uporedive strane strategije razvoja nevladinih organizacija. Partnerstvo države i nevladinih organizacija, a time i sva javna podrška programima i projektima nevladinih organizacija, ima svoju svrhu: kvalitetan razvoj društva i kvalitetan život stanovnika.

Operativni ciljevi, s druge strane, predstavljaju korake na putu do strateškog cilja. Zato moraju biti određeni, mjerljivi, vremenski ograničeni. Prilikom formulisanja operativnih ciljeva radna grupa je uzela u obzir ono što je već spomenuto: da se radi o strategiji Vijeća ministara BiH, čiji operativni ciljevi stoga moraju biti postavljeni na način da se mogu ostvariti kroz mjere za koje je po ustavu nadležno Vijeće ministara BiH. Drugim riječima, strategija može obuhvatiti samo one ciljeve i mjere koji su u nadležnosti Vijeća ministara BiH.

Zbog složenosti ustavnog sistema BiH, mnogi izazovi i problemi istaknuti u SWOT analizi nisu u direktnoj nadležnosti Vijeća ministara BiH, ili je Vijeće ministara BiH samo jedna od nadležnih grana vlasti. Javno finansiranje NVO je npr. nezavisna nadležnost različitih nivoa vlasti, posebno entiteta. Vijeće ministara BiH stoga ne može postavljati jedinstvena pravila za sve nivoe, niti nadzirati i koordinirati njihovu primjenu u cijeloj Bosni i Hercegovini. Isto važi i npr. za pitanje registracije i registara NVO ili za pravila njihovog uključivanja u pripremu propisa i politika. Mogućnosti Vijeća ministara BiH su stoga prilično ograničene. Većina otvorenih pitanja strategijom se može direktno riješiti samo za nivo institucija Vijeća ministara BiH. Nesumnjivo, već to bi značilo napredak. Istovremeno - ne manje, ali vjerovatno čak i važnije - aktivnosti Vijeća ministara BiH, bilo da se radi o savremenoj standardizaciji pravnog okvira za djelovanje i finansiranje nevladinih organizacija ili efektivnoj implementaciji pojedinačnih rješenja u praksi, može značajno, kroz primjer, utjecati i na aranžmane i praksu na drugim, entitetskim i lokalnim nivoima vlasti. Upravo iz tog razloga, odnosno da bi dala primjer kako stvari treba normativno urediti i praktično implementirati, radna grupa kao prvi operativni cilj strategije predlaže:

OPERATIVNI CILJ 1: UNAPRJEĐENJE POSTOJEĆEG NORMATIVNOG OKVIRA I KAPACITETA INSTITUCIJA VIJEĆA MINISTARA BIH ZA SARADNJU SA NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA

Prilikom postavljanja drugog operativnog cilja radna grupa je pošla iz uvjerenja da za kvalitetno i održivo partnerstvo između institucija države i nevladnog sektora nije dovoljna samo spremnost obje strane na saradnju, već mora postojati i kapacitet za partnerstvo na obje strane, odnosno da moraju postojati odgovarajući stručni, ljudski i finansijski kapaciteti. S obzirom da se prvi cilj već bavi kapacitetima vlasti, kao drugi operativni cilj predlaže se:

OPERATIVNI CILJ 2: POJAČANJE KAPACITETA NVO SEKTORA ZA SARADNJU SA INSTITUCIJAMA BIH U PRIPREMI JAVNIH POLITIKA I PRUŽANJU USLUGA GRAĐANIMA

Strategija ima za cilj da definiše indikatore uspešnosti za svaki operativni cilj, da definiše njihovu fazu i konačne ciljne vrijednosti. Također, za realizaciju svakog operativnog cilja bit će predviđeno nekoliko mjera i različitih aktivnosti u okviru njih, sa rokovima za provedbu i potrebnim resursima.

Slijedi prikaz potencijalne operacionalizacije oba operativna cilja.

Operativni cilj 1: Unaprjeđenje postojećeg normativnog okvira i kapaciteta institucija Vijeća ministara BiH za saradnju sa nevladinim organizacijama

Mogući indikatori uspjeha:

- prosječan broj pristiglih komentara prema konsultovanom nacrtu propisa;
- udio ukupnih sredstava dodijeljenih nevladinim organizacijama od strane institucija Vijeća ministara Bosne i Hercegovine koja su dodijeljena putem javno objavljenih javnih poziva sa jasno definiranim kriterijima za dodjelu sredstava;
- broj uspostavljenih i operativnih institucionalnih mehanizama za saradnju BiH vlasti i organizacija civilnog društva unutar procesa pregovora sa EU.

Konceptualno saradnja nevladinih organizacija i institucija Vijeća ministara BiH odvija se na dva načina: kroz saradnju u pripremi propisa i politika i kroz javno finansiranje projekata i programa NVO.

Što se tiče saradnje u pripremi politika i propisa, postojeće analize i iskustva pokazuju da i pored određenog napretka, koji je uglavnom rezultat činjenice da su svi nivoi vlasti izradili pravilnike za uključivanje OCD i javnosti u procese donošenja odluka, koji definišu procedure, rokove i načine javnih konsultacija i drugih oblika građanskog učešća u procesima donošenja politika i odluka, stvarno učešće nevladinih organizacija ostaje uglavnom nerealizovano. Rana saradnja (u početnim fazama pripreme propisa i politika) ostaje veoma rijetka, a većina datih prijedloga od strane NVO ostaje neprihvaćena; i to bez dovoljnog opravdanja. U tom smislu normativne promjene do sada nisu donijele vidljiv napredak. Navedeno za posljedicu ima kontinuirano opadanje interesovanja za saradnju između zainteresovanih strana i njihovo povjerenje u procese.

Kako se očekuje da BiH u narednom periodu uđe u pristupne pregovore sa EU, učešće nevladinih organizacija u ovim procesima predstavlja posebnu priliku. Region poznaje nekoliko različitih institucionalnih mehanizama vlada za saradnju sa NVO u kontekstu pregovora. Treba ih ispitati, kao i domaće potrebe, interese i očekivanja, i na osnovu toga identifikovati i uspostaviti najefikasniji mehanizam (ili više njih) saradnje, a obima stranama - organizacijama civilnog društva i nadležnim institucijama istovremeno pružiti neophodno podršku za aktivnu i kvalitetnu saradnju.

Što se tiče javnog finansiranja NVO, Vijeće ministara BiH 2020. godine usvojilo je Pravilnik o kriterijima za finansiranje i sufinansiranje projekata u oblastima od javnog interesa koje provode udruženja i fondacije. Uprkos ovom napretku, prakse finansiranja NVO od strane ministarstava još uvijek nisu u potpunosti objedinjene. Koriste se različite metodologije i pristupi ocjenjivanju i evaluaciji prijave, a sam proces često nije dovoljno transparentan i dokumentovan. I sistem nadzora nad trošenjem dodijeljenih sredstava i praćenja ostvarenih rezultata nije dovoljno efikasna. I dalje se dešava da se javna sredstva dodjeljuju bez javnih poziva, što ne doprinosi transparentnosti korišćenja javnog novca.

Stoga se u okviru prvog operativnog cilja predlažu tri mjere:

- Unaprjeđenje normativnog okvira i prakse dodjele javnih sredstava NVO;
- Jačanje kapaciteta javne uprave za efikasno učešće nevladinih organizacija u pripremi i primjeni javnih politika;
- Saradnja sa organizacijama civilnog društva u pristupnim pregovorima sa EU.

Mjera 1.1 Unaprjeđenje normativnog okvira i prakse dodjele javnih sredstava NVO

U okviru ove mjere bili bi primjereni sljedeći setovi aktivnosti:

1. analiza efikasnosti postojećeg normativnog okvira i prakse ministarstava i drugih javnih institucija (Uprava za indirektno oporezivanje, Upravna inspekcija Ministarstva pravde itd.) u dodjeli javnih sredstava NVO. Analiza bi obuhvatila i mogućnost uvođenja javnog sufinansiranja projekata koje djelimično finansira EU (potrebe, strane prakse, prednosti, slabosti);
2. priprema i usvajanje izmjena važećih pravila dodjele javnih sredstava NVO (ukoliko analiza otkrije normativne slabosti i nedostatke);
3. program obuke državnih službenika na temu pripreme i sprovođenja javnih poziva za nevladine organizacije sa naglaskom na uočene nedostatke (u okviru programa obuke posebna pažnja bi trebala biti posvećena praćenju realizacije podržanih projekata i programa, tj. kontroli efikasnosti korišćenja javnih sredstava):
 - a. ciljani treninzi,
 - b. peer-to-peer sastanci/događaji na kojima će državni službenici iz različitih ministarstava i drugih institucija Vijeća ministara BiH razmjenjivati dobra i loša iskustva i najefikasnija rješenja;
4. (sistematična) razmjena iskustava između ministarstava i nevladinog sektora na temu efikasnosti sistema raspodjele javnih sredstava NVO (npr. kroz godišnje sastanke, fokus grupe itd.)

Mjera 1.2 Jačanje kapaciteta javne uprave za efikasno učešće nevladinih organizacija u pripremi i primjeni javnih politika

U okviru ove mjere bili bi primjereni sljedeći setovi aktivnosti:

1. kontinuirana obuka državnih službenika koji rade na kreiranju politike o značaju i korisnosti saradnje sa civilnim društvom (NVO sektorom) i važećim pravilima. Osim

treninga, programi obuke trebaju uključiti i ciljanu stručnu podršku od strane Ministarstva pravde BiH organima i timovima u kojima se javlja najviše nedostataka. Sličnu mentorsku stručnu podršku bi trebalo pružiti i timovima u slučajevima najzahtjevnijih i najsloženijih propisa i politika;

2. kontinuirana promocija dobre postojeće prakse među državnim organima (periodični peer-to-peer sastanci, odnosno sastanci predstavnika različitih ministarstava, i slično);
3. analiza razloga za nekorišćenje elektronskog portala za konsultacije uz ispitivanje dobrih stranih praksi i strategija, odnosno praksi u kojima su elektronski portali za konsultacije uspješno implementirani (npr. Hrvatska). Na osnovu nalaza trebalo bi osmisliti i sprovesti mjere koje će povećati korišćenje portala;
4. (sistematična) razmjena iskustava između ministarstava i nevladinog sektora na temu efikasnosti sistema konsultacija (npr. kroz godišnje sastanke, fokus grupe itd.).

Mjera 1.3 Saradnja sa organizacijama civilnog društva u pristupnim pregovorima sa EU

U okviru ove mjere bili bi primjereni sljedeći setovi aktivnosti:

1. analiza prakse uključivanja NVO u pristupne pregovore u zemljama regiona, analiza očekivanja i potreba NVO, identifikacija i dogovor sa NVO o odgovarajućem institucionalnom mehanizmu;
2. uspostavljanje i implementacija mehaniz(a)ma saradnje;
3. jačanje kapaciteta NVO za učešće u pristupnim pregovorima.

Operativni cilj 2: Pojačanje kapaciteta NVO sektora za saradnju sa institucijama BiH u pripremi javnih politika i pružanju usluga građanima

Mogući indikatori uspjeha:

- % zaposlenih u NVO u odnosu na ukupni broj zaposlenih u zemlji;
- prosječan procenat prihvaćenih komentara po konsultovanom nacrtu propisa;
- ukupni prihodi NVO sektora;
- javna percepcija NVO sektora.

Da bi nevladin sektor bio kvalitetan partner državi u pripremi i sprovođenju njenih propisa i politika, njegove usluge i programi moraju biti kvalitetni i moraju pratiti i zadovoljavati potrebe društva i stanovništva. Stoga su potrebni profesionalizam, sposobnost inoviranja i dovoljni ljudski resursi. Da bi se oni ostvarili, država treba da podrži programe za jačanje kapaciteta i profesionalizam u NVO sektoru. Međunarodna praksa pokazuje da dobro razvijena sektorska resursna infrastruktura (jake sektorske mreže nevladinih organizacija, dobro razvijena mreža servisnih centara itd.) igra važnu ulogu u jačanju kapaciteta nevladinih organizacija. Takva resursna/servisna infrastruktura do sada nije razvijena u BiH. Ne postoji razvijena mreža državnih i regionalnih resursnih organizacija koje bi sistemski podržavale sektor i jačale njegove kapacitete kroz informatičku podršku, obuku, mentorstvo, stručnu podršku za razvoj novih usluga i programa i unaprjeđenje postojećih itd.

Razvoju kapaciteta NVO do sada je najviše doprinijela finansijska podrška stranih donatora. Podržala je i podržava projekte i programe u oblasti zagovaranja vladavine prava, ljudskih prava, transparentnosti državnih organa, dobrog upravljanja i raznih socijalnih i drugih usluga koje nevladine organizacije pružaju građanima BiH. Sistematičan pregled postojeće donatorske podrške i aktivnih donatora inače ne postoji. Također ne postoji aktivna koordinacija donatorske podrške odnosno donatora od strane državnih institucija, koja bi služila za razmjenu informacija o tekućoj i planiranoj podršci i putem koje bi se također mogli koordinirati prioriteta u dijalogu između donatora, predstavnika vlasti i nevladinih organizacija. Takav mehanizam koordinacije sprječavao bi i potencijalno dupliranje i preklapanje podrške pojedinim oblastima.

Važan uslov za saradnju NVO sektora i države je povjerenje javnosti u NVO sektor. Na žalost u BiH civilni sektor ima lošu javnu percepciju. Povjerenje građana i građanki u organizacije civilnog društva je nisko i pokazuje trend kontinuiranog opadanja (podaci za 2022. godinu pokazuju da samo 18% građana i građanki vjeruje udruženjima i fondacijama u BiH). Postoji više razloga za to i oni leže kako na strani vlasti (nedovoljno transparentno finansiranje NVO, slaba dostupnost podataka o NVO u javnim registrima) tako i na strani NVO (loša transparentnost organizacija, neefikasno komuniciranje rezultata rada). itd., slabe veze i komunikacija sa zainteresovanim stranama i grupama čije interese bi trebalo da zastupaju itd.). Zbog loše percepcije javnosti, javno finansiranje NVO je stalno pod znakom pitanja. Osim toga, nisko povjerenje utiče na spremnost države i njenih institucija da sarađuju sa nevladinim organizacijama.

Stoga su u okviru drugog operativnog cilja predložene tri mjere:

- Razvoj mreže sektorskih infrastrukturnih/servisnih organizacija;
- Uspostavljanje efikasne koordinacije međunarodne donatorske podrške nevladinim organizacijama;
- Jačanje integriteta i transparentnosti NVO.

Mjera 2.1 Razvoj mreže sektorskih infrastrukturnih/servisnih institucija

S obzirom da mreža servisnih organizacija u NVO sektoru praktično ne postoji, bilo bi razumno pokrenuti pilot projekat za uspostavljanje modela resursnog/servisnog centra kao dio mjere. S tim u vezi, bilo bi neophodno, prije svega, analizirati koja je servisna podrška potrebna NVO sektoru (tj. koje aktivnosti i u kojoj mjeri takav centar treba implementirati). Na osnovu nalaza trebalo bi potražiti finansijska sredstva za finansiranje pilot projekta i pažljivo pratiti njegovu implementaciju.

Mjera 2.2 Uspostavljanje efikasne koordinacije međunarodne donatorske podrške nevladinim organizacijama

Da bi se obezbijedila koordinacija donatorske podrške, prvo je potrebno steći uvid koji su sve strani donatori aktivni u BiH u oblasti nevladinog sektora. Pregled aktivnih donatora i njihovih programa i prioriteta za BiH bi trebalo napraviti u saradnji sa poznatim donatorima i nevladinim organizacijama. Potom bi, u dijalogu sa identifikovanim donatorima i nevladinim organizacijama, trebalo identifikovati koji oblik koordinacije bi bio najefikasniji i kako započeti takav proces.

Mjera 2.3 Ojačanje integritete i transparentnosti NVO

Sa ciljem jačanja transparentnosti nevladinih organizacija i njihove sposobnosti da izgrade svoju bazu pristalica, u okviru mjere imale bi smisla aktivnosti kao npr. podrška razvoju smjernica za finansijsku transparentnost NVO-a, podrška promociji dobrih praksi transparentnosti i izgradnje baze pristalica kroz različite događaje i treninge, međusobnu podršku, itd. (dio aktivnosti mogao bi se implementirati u okviru podrške razvoju servisnih organizacija).