

**STRATEGIJA VIJEĆA MINISTARA BIH ZA STVARANJE  
POTICAJNOG OKRUŽENJA ZA RAZVOJ CIVILNOG DRUŠTVA  
2025. – 2029.**

**Nacrt**



Studeni 2024.

## I. UVOD

Strategija za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2025. – 2029. Vijeća ministara BiH prvi je dokument ove vrste. Strategijom Vijeće ministara Bosne i Hercegovine ispunjava se opredjeljenje iz Sporazuma o suradnji Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini iz 2017. godine, u kojem je takva strategija i predviđena. Obveza se temeljila na međusobnom priznavanju, »da dobrovoljne aktivnosti nevladinih organizacija, kojima se promoviraju i štite javni i legitimni privatni interesi, čine sastavni dio prosperitetnog, pravičnog, otvorenog, pluralnog i demokratskog društva.« Potpisnici Sporazuma su se u Sporazumu također obvezali na »izgradnju prosperitetnog, pravičnog, otvorenog, pluralnog i demokratskog društva u Bosni i Hercegovini« i iskazali »opredjeljenost za suradnju na ispunjavanju uvjeta za punopravno članstvo Bosne i Hercegovine u Europskoj uniji.«

Strategija je kreirana pod pokroviteljstvom Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine kao nadležnog tijela za civilno društvo u okviru Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, a uz tehničku asistenciju projekta EU4CivilnoDruštvo Delegacije Europske unije u BiH. Pored predstavnika Ministarstva pravde BiH, u radnoj skupini koja je koordinirala Strategiju sudjelovali su i članovi Savjetodavnog tijela Vijeća ministara BiH za suradnju s nevladinim organizacijama.

Radna skupina je započela rad na izradi Nacrta strateškog dokumenta u prosincu 2023. godine, s izradom koncept dokumenta, čija je svrha bila identificirati ključne izazove poticajnog okruženja za civilno društvo u Bosni i Hercegovini, te predstaviti moguća rješenja koja bi se mogla predvidjeti kao mjere u novoj strategiji. Koncept je proslijeđen organizacijama civilnog društva (OCD) na konzultacije u ljeto 2024. Pristigle komentare i prijedloge radna skupina je razmotrila u rujnu, a istog mjeseca je organiziran i radni sastanak s organizacijama koje su dostavile komentare, s ciljem zajedničkog usuglašavanja ciljeva i mjera Strategije. Predloženi ciljevi i mjere su smisleno uključeni u strateški dokument.

Tijekom izrade strateškog dokumenta analizirano je i trenutačno stanje, identificirani su problemi i definirani glavni strateški cilj i četiri operativna cilja s mjerama i indikatorima. Pripremljen je i Akcijski plan za provedbu strategije za 2025. i 2026. godinu.

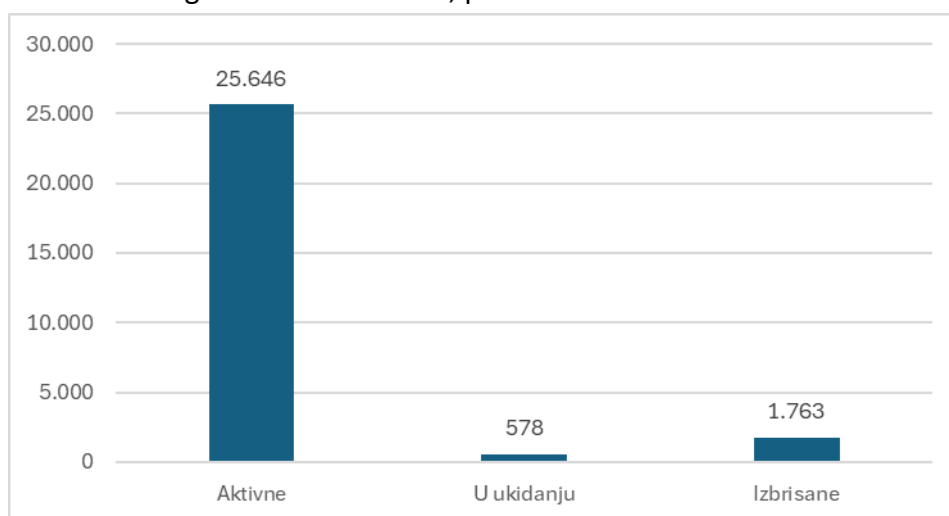
## II. ANALIZA STANJA

### Osnovni statistički podaci o organizacijama civilnog društva u BiH

#### Broj OCD u BiH

Ukupno je u BiH u listopadu 2024. prema Zbirnom registru bilo registrirano 26.224 OCD. Od tog ukupnog broja, 25 646 se smatra aktivnim u Registru, a 578 ih je bilo u ukidanju.

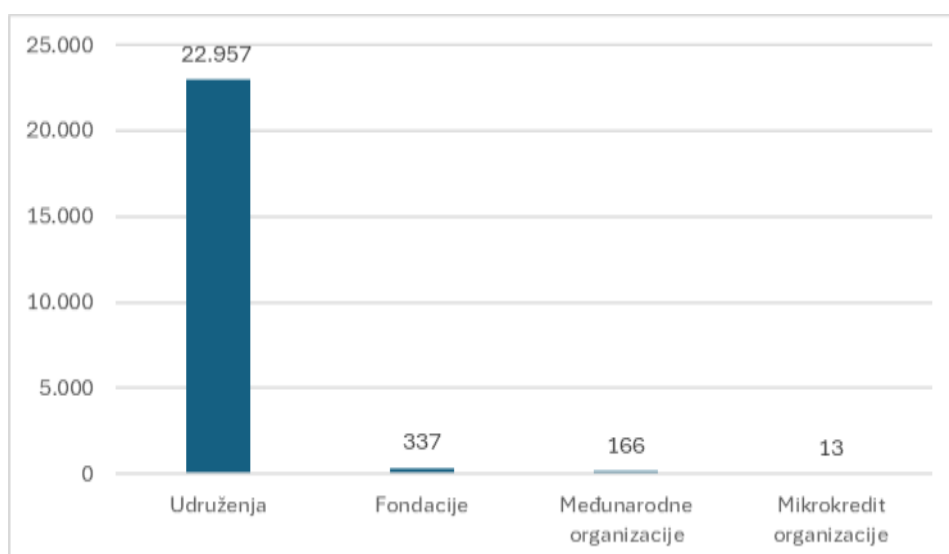
Grafikon 1 Registrirane OCD u BiH, po statusu



Izvor: <http://zbirniregistri.gov.ba/Home>

Većina od 25.646 aktivnih OCD su registrirane kao udruge (22.957). Relativno mali broj su zaklade (337), međunarodne organizacije (166) i mikro kreditne organizacije (13).

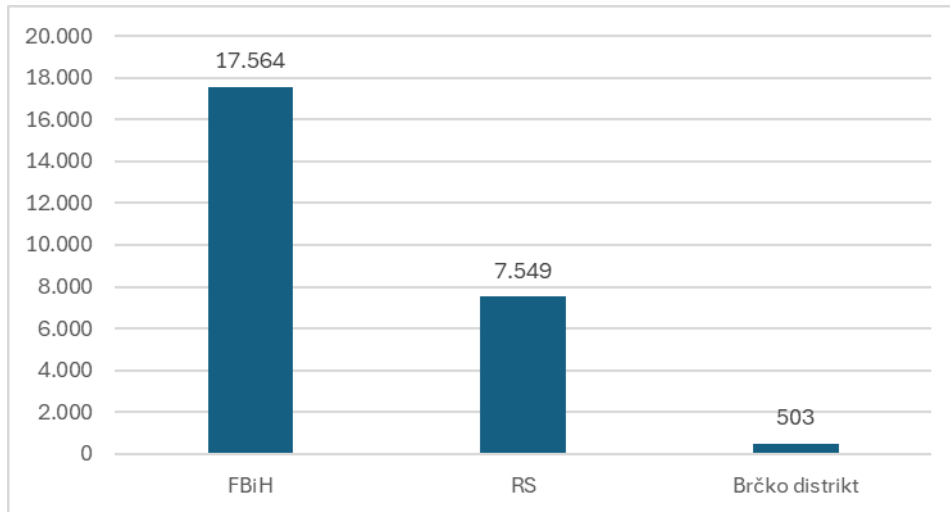
Grafikon 2 Broj aktivnih OCD u BiH prema vrsti organizacije



Izvor: <http://zbirniregistri.gov.ba/Home>

S obzirom na mjesto registracije, većina OCD je registrirana u Federaciji Bosne i Hercegovine. Oko 68% njih djeluje u ovom entitetu, oko 30% u Republici Srpskoj i 2% u Brčko distriktu.

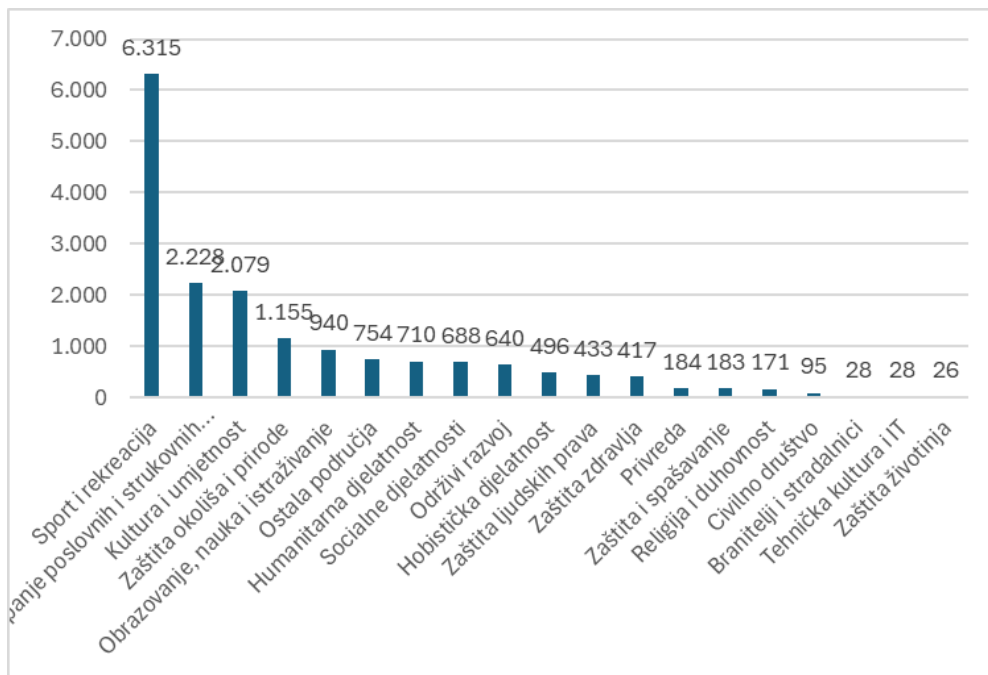
Grafikon 2 Broj aktivnih OCD u BiH prema teritorijalnoj pripadnosti



Izvor: <http://zbirniregistri.gov.ba/Home>

Najviše aktivnih OCD u BiH posluje u području sporta i rekreacije - 6.315. Ova kategorija uključuje sportske udruge kao što su sportski klubovi, rekreacijski centri i udruge, federacije za određene sportove, itd. Na drugom mjestu prema području djelovanja stoje organizacije koje zastupaju različite profesionalne i poslovne interese kao što su sindikati različitih vrsta radnika, sindikati poslodavaca, različite udruge proizvođača različitih stvari itd. (2228). Na trećem mjestu je područje kulture i umjetnosti s 2079 aktivnih organizacija. Ovaj sektor uključuje različite udruge za njegovanje određenih vrsta umjetnosti (kazalište, glazba, likovna umjetnost, književnost, itd.), ovdje su zastupljene udruge za očuvanje kulture i tradicije i druge slične organizacije.

Grafikon 3 Broj aktivnih OCD u BiH po području djelovanja

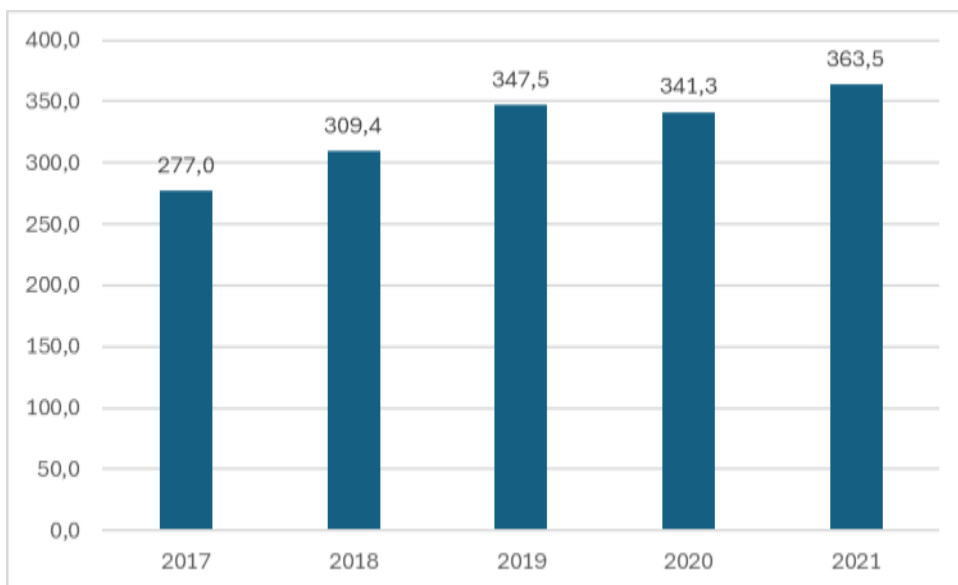


Izvor: <http://zborniregistri.gov.ba/Home>

#### Prihodi OCD u BiH

Ukupan prihod OCD u BiH, prema podacima iz dostavljenih godišnjih izvješća za 2021. godinu, iznosio je 363,5 milijuna KM. Podaci pokazuju stabilan trend rasta u prihodima OCD (osim blagog smanjenja u 2020. godini), tako da je od 2017. do 2021. ukupni prihod porastao za 31,2%.

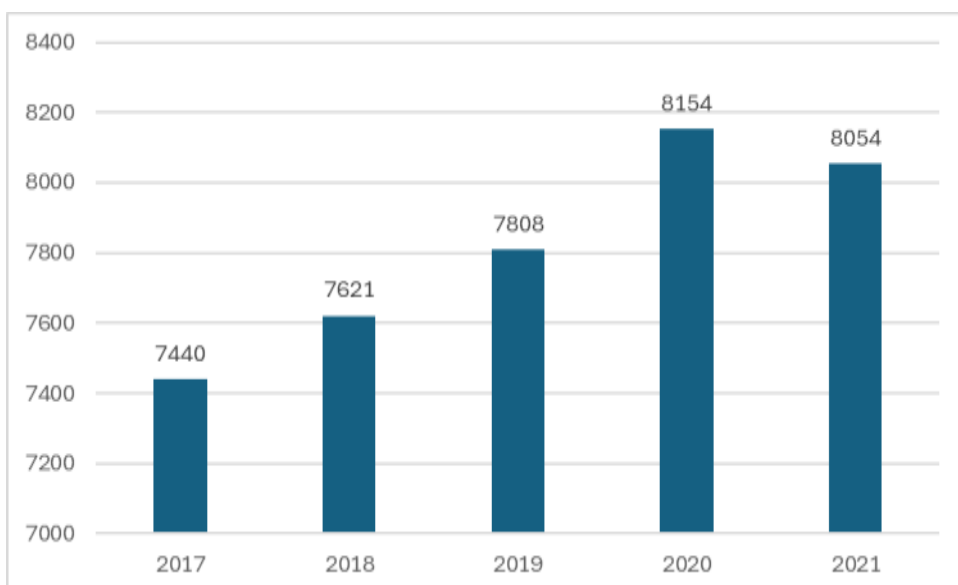
Grafikon 4 Ukupni prihodi OCD u BiH (u milijunima KM)



Izvor: APIF, RS, FIA, FBiH i Registar financijskih izvješća Brčko distrikta BiH

Podaci o prihodima temelje se na dostavljenim godišnjim izvješćima, prikupljenim za potrebe Studije mapiranja OCD u BiH iz 2022. godine.<sup>1</sup> Noviji podaci nisu poznati. Treba istaknuti da je prema podacima relevantnih subjekata i institucija, postotak OCD koje dostavljaju svoja godišnja financijska izvješća nizak. Od 27.402 registriranih OCD-a u 2021., samo 8.054 OCD je ispunilo svoju zakonsku obvezu i dostavilo svoja godišnja financijska izvješća.

Grafikon 5 Broj OCD s podnesenim financijskim izvješćima

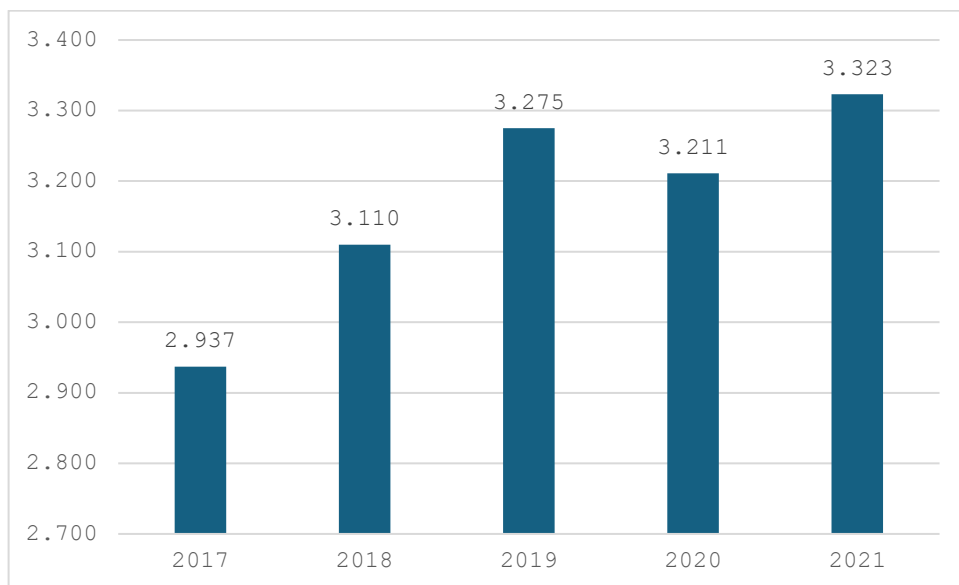


<sup>1</sup> Mapping study of CSOs in Bosnia and Herzegovina (2022), str. 44. - 47.

Izvor: APIF, RS, FIA, FBiH i Registar finansijskih izvješća Brčko distrikta BiH

Udio prihoda OCD u BDP-u BiH (39,9 milijardi KM) u 2021. godini iznosio je 0,9%. A udio dodane vrijednosti koju su stvorile OCD, u BDP-u Bosne i Hercegovine, iznosio je 0,3%.

Grafikon 6 Bruto dodana vrijednost<sup>2</sup> koju su stvorile OCD u BiH (u KM).

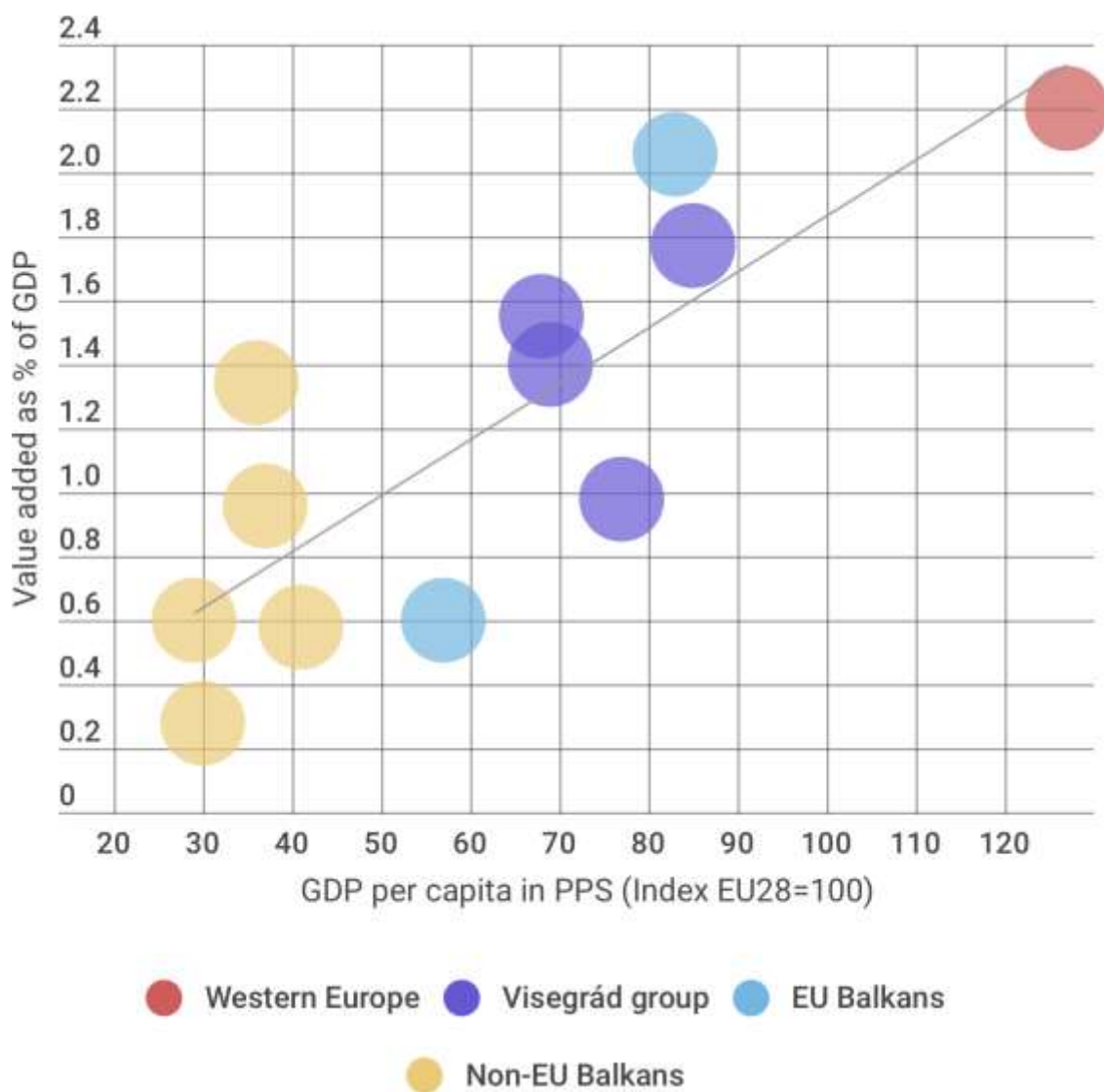


Izvor: APIF, RS, FIA, FBiH i Registar finansijskih izvješća Brčko distrikta

Podaci pokazuju, da balkanske zemlje, koje nisu u EU, uglavnom imaju niži udio dodane vrijednosti koju je stvorio građanski sektor u odnosu na ukupni BDP u odnosu na višegradske ili zapadnoeuropske zemlje.

<sup>2</sup> Bruto dodana vrijednost se izračunava prema standardnoj metodologiji kao zbir prihoda, tako da se dodaju operativna dobit, ukupne plaće i amortizacija.

Grafikon 7 Poređenje dodane vrijednosti kao % BDP-a po skupinama zemalja



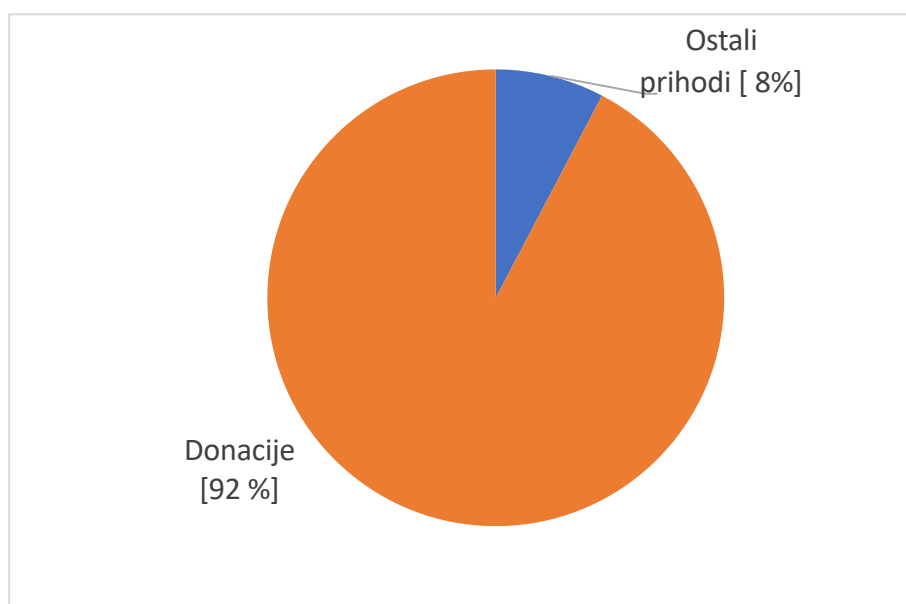
Izvor: Vandor P, Traxler N, Millner R, Meyer M. Civilno društvo u Srednjoj i Istočnoj Europi: Izazovi i mogućnosti. Erste zaklada; 2017

Izvori financiranja OCD u BiH



Prema godišnjim izvješćima za 2021., većina prihoda OCD dolazi od donacija - 92%, a ostali prihodi (uglavnom od prodaje vlastitih proizvoda i usluga) su oko 8%. Pretpostavlja se da se donacije odnose i na strane izvore i na domaće proračune različitih razina vlasti, od općina, županija, entiteta, do državne razine, jer trenutna oblici godišnjih financijskih izvješća OCD ne zahtijevaju detaljniju klasifikaciju ove vrste prihoda. Djelomični podaci, tj. udio prihoda iz proračuna u ukupnim приходima, dostupni su samo za FBiH. U 2021. godini prihodi iz proračuna iznosili su 14,89 % ukupnih prihoda OCD iz FBiH, 2022. godine 14,49 %, a 2023. godine 16,48 %.<sup>3</sup>

Grafikon 8 Izvori financiranja OCD u BiH



Izvor: APIF, RS, FIA, FBiH i Registar financijskih izvješća Brčko distrikta BiH

Točni podaci o tome koliko OCD obavlja gospodarsku djelatnost nisu dostupni. Međutim, prema bazi podataka Uprave za neizravno oporezivanje Bosne i Hercegovine, u sustav PDV-a uključeno je 155 udruga, što znači, da ima 155 organizacija više od 50 tisuća KM prihoda godišnje iz naslova ekonomske djelatnosti.<sup>4</sup> U okviru pripreme godišnjega izvješća Matrice za praćenje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva za 2023. godinu 25% anketiranih OCD je iskazalo prihode iz gospodarskih aktivnosti, u rasponu od 0,5% do 80%, s prosječno 18% godišnjeg proračuna koji dolazi iz gospodarskih aktivnosti. Organizacije s visokim

<sup>3</sup> Pregled financijskih pokazatelja udruga i zaklada u FBiH za 2023., Financijsko-informatička agencija FBiH, 2024, <https://fia.ba/Upload/eBook-2023/Udruzenja/mobile/index.html>.

<sup>4</sup> Cf. Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development. Country Report for Bosnia and Herzegovina 2023, str. 28.

postotkom godišnjeg proračuna koji dolazi iz gospodarskih aktivnosti bile su uglavnom manje udruge žena koje se bave poljoprivredom i trgovinom proizvoda.<sup>5</sup>

#### *Broj zaposlenih u OCD u BiH*

Prema dostupnim podacima, 2023. godine u OCD je bilo zaposleno 7076 osoba.<sup>6</sup> Najveći broj osoba je zaposlen kod OCD registriranih u Federaciji BiH, kojih je ujedno i najveći broj.

	<b>Broj zaposlenih u OCD</b>	<b>Izvor informacija</b>
Federacija BiH	4.564 <sup>7</sup>	Zavod za statistiku FBiH
Republika Srpska	1.918	Zavod za statistiku RS
Brčko distrikt	594	Agencija za statistiku BiH
<b>UKUPNO:</b>	<b>7.076</b>	

Izvor: Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development. Country Report for Bosnia and Herzegovina 2023, str. 54.

U 2021. godini je prema financijskim izvješćima u civilnom društvu BiH bilo registrirano 3.323 stalno zaposlenih, što znači da je za dvije godine taj broj povećan za 112 posto. Međutim, treba napomenuti da jedinstvena evidencija svih zaposlenih nije javno dostupna i da sve OCD ne podnose godišnja izvješća, zbog čega podaci nisu u potpunosti pouzdani.

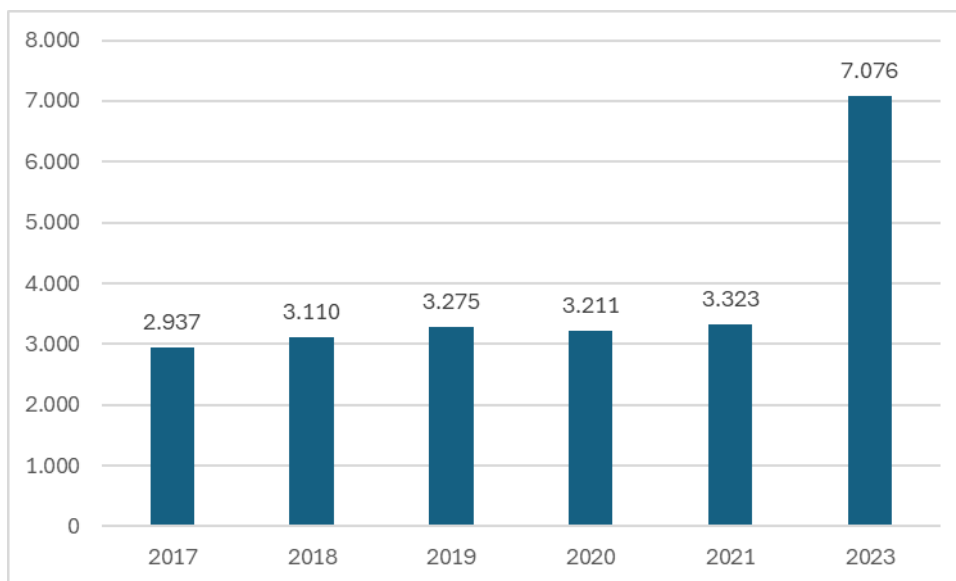
#### Grafikon 9 Broj zaposlenih u OCD u BiH

---

<sup>5</sup> Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development. Country Report for Bosnia and Herzegovina 2023, str. 28.

<sup>6</sup> Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development. Country Report for Bosnia and Herzegovina 2023, str. 54.

<sup>7</sup> A prema podacima Financijsko-informatičke agencije FBiH OCD iz FBiH u 2023. godini imale su 6.336 zaposlenih. Odstupanja u statistici ukazuju da podaci nisu pouzdani.



Izvor: APIF, RS, FIA FBiH i Registar finansijskih izvješća Brčko distrikta BiH<sup>8</sup>

## Poticažno okruženje za civilno društvo

Poticažno okruženje za civilno društvo sastoji se iz skupa uvjeta koji utječu na sposobnost građana da se kolektivno društveno angažiraju na održiv i dobrovoljan način. Ili kako kaže 2017. godine potpisani Sporazum o suradnji između Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini: »Poticažno okruženje za razvoj civilnog društva (...) je skup zakonodavnih i drugih mjera javnih politika kojima se olakšava i potiče razvoj civilnog društva (...), i kojima se stvaraju uvjeti za razvoj zajednice u kojoj građani i organizacije civilnog društva u sinergiji s drugim sektorima, aktivno, ravnopravno i odgovorno, u skladu s načelima održivog razvoja i djelovanja za opće dobro, sudjeluju u ostvarivanju društva blagostanja i jednakih mogućnosti za sve.«<sup>9</sup>

Iako u međunarodnom prostoru ne postoji jedinstvena klasifikacija poticajnog okruženja, niti jedinstvena metodologija za mjerenje njegovog razvoja, efektivno poticajno okruženje za razvoj civilnog društva može se podijeliti na tri komponente: 1) osiguravanje slobode udruživanja i povezanih prava, 2) aktivna državna podrška aktivnostima civilnog društva, 3) sektorska resursna infrastruktura.

### 1) Osiguravanje slobode udruživanja i povezanih prava

Sloboda udruživanja je ključna za kolektivnu građansku akciju. Njeno osiguravanje je stoga preduvjet za djelovanje civilnog društva. Pojedincima mora biti osigurana mogućnost da

<sup>8</sup> Podaci za razdoblje 2017. – 2021. su preuzeti iz Mapping study of CSOs in Bosnia and Herzegovina (2022), str. 49.

<sup>9</sup> Sporazum o suradnji između Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini, članak 3/b.

djeluju kolektivno, formiraju formalne i neformalne skupine i slobodno obavljaju legitimne aktivnosti. Sve organizacije civilnog društva trebaju biti u mogućnosti registrirati se i dobiti status pravne osobe na pravovremenoj i nediskriminirajućoj osnovi, a registracija se može odbiti samo na jasnim osnovama koje su legitimne u ustavnom okviru. Registracija OCD treba biti brza i jednostavna. OCD također moraju imati slobodu da obavljaju širok spektar aktivnosti, uključujući zagovaranje i lobiranje, i da traže, primaju i koriste financijske, materijalne i ljudske resurse, uključujući i one međunarodnog porijekla. Pravni okvir mora također osigurati zaštitu od neprimjerenog nadzora OCD. Iako je određen stupanj nadzora nad OCD legitiman u interesu transparentnosti i provedbe zakona, ne smije biti invazivniji od nadzora poduzeća i drugih pravnih osoba. Država također ima dužnost štiti OCD od nezakonitih aktivnosti drugih, kao što štiti pojedince, poduzeća i druge pravne osobe, a institucije zadužene za provedbu zakona i propisa koji reguliraju OCD moraju ih primjenjivati dosljedno, apolitično i nepristrano.

## 2) Aktivna državna podrška aktivnostima civilnog društva

Mjere kojima zemlje aktivno promiču javno dobrobit OCD i partnerstvo između javnih institucija i civilnog društva, obično uključuju pozitivnu poreznu politiku (koja uključuje razne porezne olakšice za filantropiju, neoporezivanje netržišnog prihoda, neoporezivanje dobiti ako je namijenjena za obavljanje osnovnih djelatnosti i sl.), sustavno i transparentno javno financiranje općekorisnih programa i aktivnosti OCD i aktivno uključivanje civilnog društva u pripremu, provedbu i praćenje javnih politika i propisa. Mjere aktivne podrške također uključuju uspostavljanje institucionalnih mehanizama za suradnju i dijalog s civilnim društvom, npr. uspostavljanje krovnog savjetodavnog tijela ili donošenje krovnog strateškog planskog dokumenta koji se izravno bavi jačanjem suradnje države i OCD, što je predviđeno i Sporazumom o suradnji između Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini.

## 3) Sektorska resursna infrastruktura

Treću komponentu poticajnog okruženja predstavljaju zajednički servisi koji su dostupni OCD u okviru takozvanih resursnih organizacija, koje općenito postoje da osiguraju da OCD dobiju savjete i podršku koji su im potrebni da su što uspješnije u svom radu i da mogu efikasno odgovoriti na potrebe ljudi i zajednica u kojima djeluju. Resursne organizacije to rade na nekoliko načina:

- pružaju pristup informacijama, savjetima i podršci skupinama i organizacijama civilnog društva kako bi imale znanje, vještine i resurse koji su im potrebni za podršku zajednicama;
- identificiraju praznine u postojećim uslugama koje pruža civilno društvo i rade s novim i postojećim organizacijama na rješavanju nezadovoljenih potreba u njihovim zajednicama;

- omogućavaju komunikaciju i suradnju ohrabrujući organizacije da dijele resurse i da rade zajedno, te uspostavljaju forume za umrežavanje gdje mogu dijeliti dobru praksu i formirati partnerstva kroz koja se mogu razviti nove aktivnosti;
- daju glas putem kojeg se različiti stavovi organizacija mogu predstaviti institucijama javnog sektora.

## Poticažno okruženje za OCD u BiH

### 1) Sloboda udruživanja i povezana prava

Osnovni zakoni koji reguliraju osnivanje, registraciju, unutarnje upravljanje i raspuštanje udruga i zaklada na odgovarajućim razinama vlasti u BiH, su *Zakoni o udrugama i zakladama* na državnoj razini (donesen 2000. godine), Republike Srpske (donesen 2001. godine), Federacije BiH (donesen 2002.) i Brčko distrikta (donesen 2002.). Osnovni zakoni su manje-više međusobno usklađeni, zato „prisutnost četiri zakona o udrugama i zakladama (na tri institucionalne razine) u BiH ne predstavlja ozbiljnu prepreku za rad organizacija civilnog društva u BiH jer je sadržaj tih zakona (i njihovih podzakonskih akata) uglavnom isti. Sukladno tome, OCD registrirana u Brčko distriktu ili u bilo kojem od dva entiteta ili na razini BiH, može djelovati širom zemlje (vodoravno i okomito) bez ikakvih formalnih izazova u vezi s realizacijom svojih aktivnosti ili prijavljivanjem na javne pozive za financiranje svojih projekata iz javnih proračuna na bilo kojoj razini vlasti BiH.”<sup>10</sup>

Osnovni zakoni su i u skladu s osnovnim međunarodnim standardima. To potvrđuju nalazi Europske komisije i neovisne analize. Na primjer, Europska komisija u svom Izvješću o Bosni i Hercegovini za 2023. zaključuje da je „ukupni pravni i regulatorni okvir koji regulira osnivanje i funkcioniranje organizacija civilnog društva u velikoj mjeri u skladu s EU *acquis*-em”<sup>11</sup>, isto kao npr. također primjećuje neovisni Monitoring Matrix izvješće za 2023. godinu: „Postojeći pravni okvir je u potpunosti usklađen sa standardima koji se odnose na slobodu osnivanja i sudjelovanja u OCD”<sup>12</sup> i Studija mapiranja OCD u BiH iz 2022. godine: „Pravni okvir za djelovanje organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini je, *općenito*, zadovoljavajući. Važeći zakoni predstavljaju čvrstu osnovu za osnivanje i rad OCD u Bosni i Hercegovini jer su u skladu s većinom osnovnih načela koja ima građanski sektor u zemljama koje imaju razvijeno civilno društvo kao i dugu demokratsku tradiciju institucionalnog rada NVO sektora.”<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Mapping study of CSOs in Bosnia and Herzegovina (2022), str. 6.

<sup>11</sup> European Commission: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Bosnia and Herzegovina 2023 Report, str. 19.

<sup>12</sup> Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development. Country Report for Bosnia and Herzegovina 2023, str. 21.

<sup>13</sup> Mapping study of CSOs in Bosnia and Herzegovina (2022), str. 36.

Općenito, zakonodavstvo definira<sup>14</sup> da je udruga stvorena zajedničkim sporazumom u kojem se skupina od tri ili više fizičkih ili pravnih osoba, u skladu s Ustavom i zakonom, dobrovoljno udružuje radi unaprjeđenja zajedničkog interesa ili javnog interesa, a koji ne namjeravaju ostvariti profit. Postojeće odredbe naglašavaju neprofitnu prirodu udruživanja, a u isto vrijeme ne predviđaju zabranu ostvarivanja profita, jer zahtijevaju samo da osnovna svrha udruživanja ne bude stvaranje profita. Udruga postaje pravna osoba kada je registrirana. Registrirana udruga može odrediti vlastite kriterije za članstvo, podložno samo zabrani diskriminacije utvrđenoj Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine. Udruge mogu ući u saveze ili druge oblike udruge koje povezuju njihove interese na višoj razini. Za zaklade zakon predviđa, da ih može osnovati jedna ili više fizičkih ili pravnih osoba, pri čemu su pravne osobe bez svojih članova, namijenjene upravljanju određenom imovinom u javnom interesu ili u dobrotvorne svrhe.

Ciljevi i aktivnosti koje utvrđuje udruga ili zaklada, i slično, ne smiju biti u suprotnosti s ustavnim poretom Bosne i Hercegovine, niti smiju biti usmjereni na nasilno uništavanje, poticanje etničke, rasne ili vjerske mržnje ili bilo kakvu diskriminaciju zabranjeno zakonom. Ciljevi i aktivnosti udruge i zaklade ne mogu biti usmjereni na rušenje ustavnog poretka Bosne i Hercegovine, kršenje zajamčenih ljudskih prava ili izazivanje i poticanje nejednakosti, mržnje ili netolerancije na temelju rasne, etničke, vjerske ili druge pripadnosti ili orijentacije.

Također, zakonom je propisano da udruge i zaklade moraju podnositi godišnja financijska izvješća nadležnim institucijama.

Udruge i zaklade mogu obavljati i nepovezane ekonomske aktivnosti koje nisu izravno povezane s realizacijom glavnih statutarnih ciljeva udruge ili zaklade, ali samo preko posebno osnovane pravne osobe i uz uvjet, da se dobit stečena obavljanjem nepovezanih ekonomskih aktivnosti koristi isključivo u svrhu postizanja ciljeva predviđenih statutom udruge ili zaklade. Također, ne postoje ograničenja za organizacije da primaju strana sredstva ili obveza da takve ugovore posebno evidentiraju.

Pored osnovnih zakona, rad OCD je reguliran i drugim zakonima, npr. Zakonom o sprječavanju pranja novca i financiranja terorističkih aktivnosti, Zakonom o zaštiti potrošača u BiH, entitetskim zakonima o zaštiti životne sredine, Zakonom o računovodstvu i reviziji i Zakonom o porezu na dodanu vrijednost u Bosni i Hercegovini.

Usprkos činjenici da je osnovno zakonodavstvo uglavnom međusobno usklađeno i usklađeno s međunarodnim standardima, ono nije u potpunosti bez izazova i poteškoća. Na primjer, Studija mapiranja OCD u BiH (2022) zaključuje, da "razlike između navedenih zakona na tri različite razine vlada postoje posebno u područjima koja se odnose na registre organizacija

---

<sup>14</sup> Opis osnovnog zakonodavstva sažima ključne nalaze studije Mapping study of CSOs in Bosnia and Herzegovina (2022), str. 16. - 36.

civilnog društva (koji se vode u e-formi ili u papirnom formatu) i mjere propisane za sprječavanje pranja novca i financiranja terorizma. Iako su značajne, te razlike ne predstavljaju značajan sadržaj koji bi mogao narušiti ravnopravan položaj i prava organizacija civilnog društva registriranih na različitim razinama u BiH, ali ipak zahtijevaju akciju za izjednačavanje sadržaja postojećih zakona, a time i prakse relevantnih javnih tijela (npr. nadležnog ministarstva na razini BiH, u skladu sa zakonskim odredbama) (...) Također, gore navedeni zakoni o udrugama i zakladama u BiH posvećuju ograničenu pažnju operativnom statusu udruga i zaklada. Preciznije, scenariji koji pokrivaju situacije kada udruga ili zaklada zahtijeva raspuštanje organizacije (na temelju odluka predlagatelja tijela relevantne organizacije) ili kada postoje razlozi za organizaciju da bude predmet prisilnog raskida (zbog kršenja zakona) su dobro razrađeni zakonima. Međutim, situacija kada organizacija de facto nije operativna (i ne postoji pokrenuti proces raspuštanja) nije regulirana zakonima. Sukladno tome, većina organizacija civilnog društva u BiH je trenutačno u 'maglovitom' statusu – npr. ne ispunjavaju svoju godišnju obvezu u financijskom izvješćivanju pa se njihova situacija može pretpostaviti kao 'neaktivna', ali ne postoje informacije koje relevantno tijelo može koristiti za poduzimanje procesa raspuštanja, tako da ove OCD ostaju u 'aktivnom' statusu iako vjerojatno nisu aktivne. (...) U vezi s temom organizacijskog raspuštanja važno je naglasiti da analizirani zakoni ne posvećuju dovoljno pažnje kompenzaciji vjerovnicima tijekom procesa zatvaranja organizacije (bilo planirane od strane same organizacije ili inicirane od strane nadležne institucije). Budući da OCD ne može biti predmet stečajnog postupka, nadležno tijelo, u okviru procesa raspuštanja organizacije, provjerava postojanje dugova prema javnim institucijama (npr. socijalni i mirovinski porezi itd.), dok potencijalni dugovi prema drugim vjerovnicima (npr. dobavljači različitih dobara i/ili usluga itd.) potencijalno neće biti priznati u realnom vremenu i proces raspuštanja može biti završen bez rješavanja ovih pitanja. (...) Sadržaj Zakona o porezu na dodanu vrijednost BiH ostavlja prostor za različita tumačenja porezne obveze glede bespovratne podrške koju primaju organizacije civilnog društva u BiH. Usprkos činjenici da OCD svoje projekte i programe realiziraju u svrhu ostvarivanja svojih organizacijskih ciljeva kao neprofitne pravne osobe, stavovi Uprave za neizravno oporezivanje BiH glede oporezivanja grantova i donacija organizacijama civilnog društva su da je teret dokazivanja na obvezniku neizravnih poreza, a stvarno činjenično stanje u svakoj OCD može se utvrditi samo u postupku kontrole. U tom procesu, ovlašteni službenik (inspektor) samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti na temelju kojih primjenjuje propise i odlučuje prema svom uvjerenju koje će činjenice biti uzete kao dokaz savjesnom procjenom svakog dokaza. Kao posljedica toga, zabilježeni su slučajevi u kojima inspektori djeluju različito u istim pravnim stvarima što stvara pravnu nesigurnost koja može dovesti u pitanje funkcioniranje organizacija civilnog društva, pa čak i opstanak nevladinog sektora.”<sup>15</sup>

Na određene prepreke i moguće prijetnje u svojim izvješćima upozorava i Europska komisija, koja je u studenome 2023. u svom izvješću utvrdila da »iako je cjelokupni pravni i regulatorni

---

<sup>15</sup> Mapping study of CSOs in Bosnia and Herzegovina (2022), str. 6.- 7.

okvir koji regulira osnivanje i funkcioniranje organizacija civilnog društva u velikoj mjeri u skladu s EU *acquis-em*, još mnogo toga treba učiniti kako bi javne institucije osigurale povoljno okruženje za civilno društvo, uključujući slobodu udruživanja i okupljanja (...). Prostor za civilno društvo je posebno ugrožen u entitetu Republike Srpske, zbog kontinuiranih napada političkih lidera, koji su doveli do slučajeva fizičkog napada, kao u ožujku 2023. godine u Banjoj Luci. Entitet Republika Srpska je također ponovno uveo kaznene kazne za klevetu u srpnju 2023. godine. Zakonska inicijativa usmjerena na organizacije civilnog društva kao stranih agenta, ako bude usvojena, ozbiljno bi umanjila građanske slobode u entitetu.“<sup>16</sup>

## **2) Aktivna državna podrška aktivnostima civilnog društva**

### Porezna politika

Porezna politika koja se odnosi na NVO samo je djelomično progresivna i usklađena s međunarodnim trendovima i standardima.<sup>17</sup> Porezno zakonodavstvo različitih razina vlasti međusobno je većinski usklađeno. Ne naplaćuju se izravni porezi na grantove koje primaju OCD. Prema Zakonu o porezu na dohodak, pravne osobe koje su registrirane za obavljanje neprofitne djelatnosti i koje ostvaruju prihode iz proračuna ili javnih sredstava, prihode iz sponzorstva ili donacija u novcu ili blagu, članarine, kao i prihode od prodaje ili prijenosa dobara, osim dobara koja se koriste ili su korištena za obavljanje djelatnosti na tržišnoj osnovi – ne podliježu oporezivanju dohotka. U Brčko distriktu dodatno je regulirano, da i prihodi od kamata i dividendi ne podliježu oporezivanju.

Donacije su predmet PDV-a prema Zakonu o PDV-u BiH, bez PDV-a na novčane donacije, ali s potencijalnim PDV-om za dobra ili imovinu s ulaznim PDV-om. Porezni poticaj za korporativnu filantropiju jednak je u cijeloj BiH i iznosi 3 % od ukupnog prihoda pravne osobe. Na svim razinama vlasti moguće je davati donacije u humanitarne, kulturne i obrazovne svrhe. U FBiH i BD također je moguće donirati u znanstvene i sportske svrhe. Samozaposleni donatori mogu ostvariti porezne olakšice po osnovi doniranog blaga ili novca do 2 % prihoda (u RS) ili do 0,5% prihoda (u FBiH i BD). Analiza pravno-institucionalnog okvira u Bosni i Hercegovini u području filantropije Zaklade Mozaik zato zaključuje, da »porezne olakšice na davanja za opće dobro od strane pravnih subjekata ne odskaku značajno od praksi zemalja regije ili Europe.«<sup>18</sup>

Međutim, ne postoje poticaji za individualnu filantropiju jer pojedinci nemaju pravo na porezne olakšice na temelju doniranih dobara ili novca, dok skoro sve države članice EU i

---

<sup>16</sup> European Commission: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Bosnia and Herzegovina 2023 Report, str. 19.

<sup>17</sup> Opis veće porezne politike sažet je prema nalazima Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development. Country Report for Bosnia and Herzegovina 2023, str. 39. - 40.

<sup>18</sup> K općem dobru. Početna analiza percepcija pravno-institucionalnog okvira u Bosni i Hercegovini u području filantropije, 2021., str. 5.



regije odobravaju fizičkim osobama porezne poticaje za donacije neprofitnim organizacijama.<sup>19</sup>

U FBiH se OCD koje obavljaju gospodarske djelatnost smatraju obveznicima fiskalnog sustava. Porez na dohodak se plaća u iznosu od 10 %. Ne postoji posebno definirano porezno oslobođenje za OCD koje obavljaju gospodarske aktivnosti. Sve gospodarske aktivnosti, uključujući i one za koje nije potrebno osnivanje posebnog poduzeća, kao i one koje se realiziraju preko posebne pravne osobe, podliježu porezima, kao i kod svih gospodarskih subjekata. Za gospodarske djelatnosti s godišnjim prometom do 100.000 KM, udruga nije u obvezi plaćati PDV.

### Javno financiranje OCD

U skladu s ustavnim uređenjem, sustav javnog financiranja OCD u BiH je decentraliziran. Ne postoji poseban zakon koji regulira državnu podršku OCD, a također ne postoji jedinstven mehanizam za raspodjelu sredstava. Svaka razina vlasti neovisno uređuje ovo područje.

Prema dostupnim informacijama o proračunima na razini institucija BiH, FBiH, RS i BD u 2023. godini raspoloživa sredstva za OCD iznosila su<sup>20</sup>:

	Iznos u KM
Institucije BiH	5.880,000
Federacija BiH	24.624,800
Republika Srpska	33.218,800
Brčko distrikt	5.479,334
<b>Ukupno:</b>	<b>69.122.934</b>

<sup>19</sup> Cf. K općem dobru. Početna analiza percepcije pravno-institucionalnog okvira u Bosni i Hercegovini u području filantropije, 2021., str. 21: »Tako, naprimjer, Austrija daje olakšice u visini do 10% oporezivog prihoda, Belgija samo novčane donacije (iznad 40%), uz izuzetak umjetničkih djela koja se doniraju muzejima: do 5% prihoda ili 500.000 €, Bugarska do 65% ukupnog prihoda, Cipar cjelokupnog iznosa donacije – pod određenim uvjetima; Njemačka do 20% godišnjeg oporezivog prihoda itd. Hrvatska u svom zakonodavnom sustavu propisuje porezne olakšice za sve fizičke osobe (...).Porezna olakšica je propisana za uvećanje osobnog odbitka do visine 2% prihoda za koje je u prethodnoj godini podnesena godišnja porezna prijava i utvrđen godišnji porez na dohodak. Uvjeti za ostvarenje porezne olakšice: 1. doniranje u kulturne, obrazovne, znanstvene, zdravstvene, humanitarne, sportske i vjerske svrhe; 2. doniranje dano u novcu ili robi; 3. doniranje dano udrugama ili drugim osobama koje obavljaju djelatnosti u skladu s navedenim svrhama u koje se donira (...) Sjeverna Makedonija u svom zakonodavnom sustavu također propisuje porezne olakšice za fizičke osobe koje doniraju. Porezne olakšice koje su propisane: umanjenje neplaćenog poreza na dohodak ili povrat plaćenog poreza na dohodak utvrđenog na temelju godišnje porezne prijave i to u visini donacije, ali ne više od 20% iznosa godišnjeg poreza na dohodak, i ne više od 24.000 denara.«

<sup>20</sup> Izvor: Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development. Country Report for Bosnia and Herzegovina 2023, str. 12. U izvješću se upozorava, da je »iznos zasnivan na prikupljenim podacima. Pretpostavlja se da je duplo više raspoloživih sredstava dodijeljenih preko svih razina vlasti.«

Prema tim podacima, institucije Bosne i Hercegovine su u 2023. godini za financiranje aktivnosti i programa OCD izdvojile 0,45 % proračuna institucija BiH za 2023. godinu, FBiH 0,36 % proračuna, Republika Srpska 0,62 % proračuna i Brčko distrikt 1,7 % proračuna. Ako pogledamo sve četiri razine zajedno, za financiranje aktivnosti i programa OCD izdvojeno je 0,5 % njihovog ukupnog proračuna. Za poređenje: u Velikoj Britaniji u 2021. iz državnog proračuna OCD su dobile 8,6 milijardi funti<sup>21</sup>, što je 0,8 % britanskog državnog proračuna za 2021. U Hrvatskoj su OCD 2019. godine, za koju je dostupno posljednje izvješće (iz 2021. godine), također dobile za 0,77 % državnog proračuna državnih (nacionalnih) sredstava.<sup>22</sup> U Sloveniji je, na primjer, postotak državnog proračuna za OCD u 2022. godini bio još veći. Nevladine organizacije su od državnih tijela primile 298.589.207 eura ili 2,1% slovenskog državnog proračuna.<sup>23</sup>

Iako su na svim razinama vlasti uspostavljena generalna pravila raspodjele sredstava, prema nalazima različitih institucija, proces često nije dovoljno transparentan. Istovremeno, značajan dio sredstava distribuirao se bez javnih poziva. Godišnje izvješće Matrice za praćenje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva za 2023. godinu navodi, da se »državna sredstva dodjeljuju nevladinim organizacijama po tri osnove: kao grantovi za financiranje njihovih tekućih i redovitih aktivnosti, kao grant sredstva za realizaciju određenih projekata i kao grant sredstva za organizaciju određenih manifestacija i manifestacija. Sportski klubovi i organizacije, boračke udruge i udruge u kulturi i informiranju su OCD koje se najčešće financiraju iz proračuna. Pojedinačni iznosi koje pojedine OCD dobivaju po zahtjevu su značajni, čak i milijunski kada su u pitanju nogometni klubovi i druge sportske organizacije. S druge strane, pojedinačni iznosi koji se dodjeljuju nevladinim organizacijama putem javnih poziva su, po pravilu, mali i raspoređeni na nekoliko stotina organizacija.«<sup>24</sup> Prema uspostavljenim mehanizmima i praksi raspodjele javnih sredstava kritični su i nalazi Ureda za reviziju institucija Bosne i Hercegovine, koji je 2021. godine u svom izvješću Praćenje realizacije preporuka revizije učinka „Upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine« utvrdio niz grešaka i nedostataka: »Iz proračunske rezerve odobrena su grant sredstva pojedincima i organizacijama u 2019. godini na temelju pojedinačnih ugovora koje su s korisnicima sklopili Ministarstvo civilnih poslova BiH i Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, bez prethodno javno objavljenog poziva kojim bi se jasno definirali kriteriji, rokovi i uvjeti za dodjelu ovih sredstava. Ovo je osobito izraženo u 2019. godini kada,

---

<sup>21</sup> UK Civil Society Almanac 2023, NCVO, <https://www.ncvo.org.uk/news-and-insights/news-index/uk-civil-society-almanac-2023/financials/what-are-the-trends-in-income-from-government/#by-source>.

<sup>22</sup> Izvješće o financiranju projekata i programa organizacija civilnoga društva iz javnih izvora u 2019. godini, Ured za udruge Vlade RH, Zagreb 2021.

<https://udruge.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Izvjescje%20o%20financiranju%202019.zip>.

<sup>23</sup> NVO sektor: dejstva in številke, CNVOS, <https://www.cnvos.si/nvo-sektor-dejstva-stevilke/javno-financiranje-zbirni-podatki/>.

<sup>24</sup> Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development. Country Report for Bosnia and Herzegovina 2023, str. 46.

zbog privremenog financiranja, nije bilo dodjele grantova putem javnih poziva. Također, i Godišnjim izvješćem revizije o izvršenju Proračuna institucija BiH za 2019. godinu je evidentiran problem odobravanja grantova iz proračunske rezerve. (...) Analizom dodijeljenih grantova za 2020. godinu uočena je retroaktivna dodjela sredstava nakon održavanja manifestacija, što je u suprotnosti s jednim od općih načela koji vrijede za financiranje projekata, a to je neretroaktivnost. To znači da bespovratna sredstva iz proračuna koja su dio grant ugovora smiju pokriti samo troškove nastale nakon potpisivanja grant ugovora. Pored toga, utvrđeni su slučajevi da su dodjeljivana sredstva za manifestacije koje su zbog pandemije koronavirusa otkazane. Primijećeno je da još uvijek postoje slučajevi gdje nisu precizno definirani načini dokazivanja ispunjavanja uvjeta za sudjelovanje na javnom pozivu za dodjelu grant sredstava. Međutim, neke institucije su unaprijedile transparentnost dodjeljivanja grantova tako što su kreirale unificirane obrasce kako za prijave tako i za izvješćivanje. Također, kod nekih institucija su unaprijeđeni kriteriji koji se vrednuju za ocjenjivanje podnesenih projekata i dodjelu sredstava. (...) Planovi rada većine institucija za 2020. godinu ne sadrže ciljeve koji se žele ostvariti dodjeljivanjem grantova, aktivnosti dodjeljivanja grantova, pokazatelje rezultata i izvore verifikacije. Planiranje grantova vršeno je prema osnovnim propisima kojima se uređuje planiranje rada u institucijama BiH. Za većinu institucija osnova za planiranje i dodjelu grantova su zakonima utvrđene nadležnosti i donesene strategije za određeno područje. Kod rijetkih institucija planski dokumenti sadrže opisane pokazatelje rezultata koji su jasni i mjerljivi. (...) Dodjela grantova još uvijek nije uspostavljena na način koji osigurava jednaku transparentnost i postupanje, kao ni pretpostavke za ostvarenje rezultata i ciljeva. Analizom procesa dodjele grantova u 2020. godini kod institucija iz uzorka, utvrđeno je da dodijeljena sredstva po korisnicima ne osiguravaju zaokruživanje financijske konstrukcije korisnika na temelju koje je predložen projekt bez obzira koliko visoko je ocijenjen doprinos ciljevima, relevantnost, izvodljivost i održivost samog projekta. Rijetki su korisnici koji su dobili sredstva koja su tražili, bez obzira kako je projekt ocijenilo povjerenstvo. I dalje nije propisan način na koji je vršen raspored sredstava po korisnicima. Korisnici s najvećim brojem bodova su dobili najveće iznose, korisnici s istim brojem bodova iste iznose, ali nije jasno na temelju čega su utvrđeni ti iznosi. (...) Analizom dokumentacije institucija iz uzorka ustanovljeno je da su neke institucije unaprijedile postupak dodjele grant sredstava, tako što su kreirale unificirane obrasce kako za prijave tako i za izvješćivanje. Također, kod nekih institucija su unaprijeđeni kriteriji koji se vrednuju za ocjenjivanje podnesenih projekata i dodjelu sredstava, ali još uvijek nisu za sve uvjete precizno definirani načini dokazivanja ispunjenja uvjeta za sudjelovanje u dodjeli grant sredstava. (...) Institucije su unaprijedile sustav praćenja i kontrole namjenskog utroška sredstava. Neke su unificirale obrasce izvješćivanja, neke su uvele praksu da se u povjerenstvima za evaluaciju izvješća imenuju članovi iz drugih institucija. Sve ove aktivnosti povećavaju transparentnost postupka dodjele grantova. Međutim, nisu rađene suštinske analize i monitoring dostavljenih izvješća o realizaciji sredstava određenih grantova u cilju prikupljanja potrebnih podataka za sagledavanje stanja u konkretnom području kako bi se iznašla što bolja rješenja. Iako je uočen napredak u odnosu na 2016. godinu u planiranju

ciljeva i aktivnosti za dodjelu grantova i dalje su utvrđeni nedostaci kod pokazatelja rezultata. Planiranju i dalje ne prethode jasno definirani ciljevi koji se žele postići, aktivnosti kojima će se ti ciljevi postići, niti jasni i mjerljivi pokazatelji rezultata. Stanje je nepromijenjeno u postupcima dodjele grantova. Postupci se i dalje razlikuju po vrsti s aspekta transparentnosti, od dodjele putem javnog poziva do dodjele samo na temelju podnesenog zahtjeva. Prisutna je retroaktivna dodjela sredstava nakon održavanja manifestacija, što je u suprotnosti s jednim od općih načela koji važe za financiranje projekata, a to je neretroaktivnost. Dodjela grant sredstava iz tekuće rezerve je i dalje bez prethodno javno objavljenog poziva kojim bi se jasno definirali kriteriji, rokovi i uvjeti za dodjelu ovih sredstava.“<sup>25</sup>

Studija Transparency International BiH je 2023. godine došla do sličnih nalaza: »čak i u slučaju kada se sredstva nevladinim organizacijama dodjeljuju putem tenderske procedure i javnog poziva, revizorska izvješća navode brojne nepravilnosti. Najčešće ne postoje jasni i mjerljivi kriteriji za bodovanje pristiglih prijava, a odluke o financiranju donose se na temelju subjektivne ocjene članova povjerenstva.«<sup>26</sup> A Izvješće o reviziji za Federalno ministarstvo kulture i sporta za 2023. godinu na primjer primjećuje, da je „ostvarenje tekućih transfera u iznosu od 7.072.601 KM i sredstava od igara na sreću iz 2022. godine u iznosu od 1.456.918 KM izvršeno za najveći dio bez primjene jasnih i mjerljivih kriterija. Ne možemo potvrditi ispunjenost utvrđenih kriterija (hitnost, nepredviđenost i specifičnost programa) u realizaciji interventnih sredstava u iznosu od 370.000 KM, kao ni dodjelu sredstava bez primjene kriterija Sveučilištu u Mostaru za podršku programske aktivnosti u iznosu od 50.000 KM.“<sup>27</sup>

Na razini institucija BiH od 2019. godine na snazi je Uredba o kriterijima za financiranje i sufinanciranje projekata u područjima od javnog interesa koje provode udruge i zaklade, kojom je Vijeće ministara BiH pokušalo otkloniti nedostatke u raspodjeli javnih sredstava i, prije svega, ujednačiti praksu unutar institucija BiH. Uredbom se utvrđuju osnovni parametri javnih poziva, utvrđuju se nadležnosti povjerenstava, sadržaj javnih poziva, rokovi, obveza izvješćivanja i dr., a sadrži i jedinstvene obrasce. Međutim, uredba nije bez nedostataka. Dok npr. zahtijeva javno objavljivanje rezultata javnih poziva, ne predviđa objavljivanje konačnih izvješća sufinanciranih projekata, što bi bila dobra i transparentna praksa u korištenju javnih sredstava. Dodatni problem je da propisani obrazac za procjenu projekta ne pretpostavlja, da bodovanje mora biti posebno obrazloženo. Sukladno tome, odluke se ne mogu provjeriti, a time odbijeni podnositelji nemaju mogućnost osporavati razloge negativne odluke, što znači da ne postoji mogućnost za efikasnu pravnu zaštitu.

---

<sup>25</sup> Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine: Praćenje realizacije preporuka revizije učinka „Upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine (2021), str. 12, 15 i 16.

<sup>26</sup> Navedeno prema izvješću Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development. Country Report for Bosnia and Herzegovina 2023, str. 48.

<sup>27</sup> Citirano iz izvješća Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development. Country Report for Bosnia and Herzegovina 2023, str. 48.

Među često navedenim nedostacima postojećeg sustava je i to što proračunsko zakonodavstvo ne dozvoljava višegodišnje financiranje. Postojeća državna financijska podrška aktivnostima OCD zato je isključivo kratkoročna. To u velikoj mjeri ograničava strateški razvoj civilnog društva i njegovih programa za javno dobro, jer ne može računati na održivost. Što je posebno problematično kada je u pitanju pružanje usluga korisnicima čije su potrebe trajne jer ne postoji zajamčena održivost takvih usluga na koje se korisnici mogu osloniti. Praksa također ne poznaje sustavno sufinanciranje programa i projekata koje financira EU, kao najveći strani donator OCD iz BiH. U pravilu, EU tenderi zahtijevaju manjinski udio domaćeg ili vlastitog financiranja, koji, zbog neprofitne prirode svojih aktivnosti, OCD teško može samostalno osigurati. Stoga za EU fondove apliciraju manje nego što bi aplicirali ako bi bilo zajamčeno domaće sufinanciranje. U regiji je sustavno sufinanciranje projekata koje financira EU poznato u Crnoj Gori, kao i Hrvatskoj i Sloveniji, jer su svjesni multiplikativnih efekata domaćeg sufinanciranja.

### Uključivanje OCD u pripremu politika i propisa

Uključivanje OCD u pripremu politika i propisa u BiH regulirano je zakonodavstvom koje općenito regulira uključivanje javnosti. Pravila su definirana na svim razinama vlasti. Određuju procedure, rokove i metode za javne konzultacije i druge oblike građanskog sudjelovanja u procesima donošenja odluka. Pravila nisu u potpunosti međusobno usklađena. Na državnoj razini i u FBiH i BD javne konzultacije su obvezne za nacрте zakona, podzakonskih akata vlade i ministarstava i sektorskih strategija. U RS, javne konzultacije su univerzalno obvezne samo za sektorske strategije, a za zakone i podzakonske akte zahtijevane su selektivno, prema kriterijima kao što su propisi „za koje se utvrdi da su od interesa za javnost” ili koji imaju utjecaj na aspekte kao što su prava, obveze i ekonomski status osoba, zaštita prirode, socijalna zaštita, zdravstvo, obrazovanje itd.

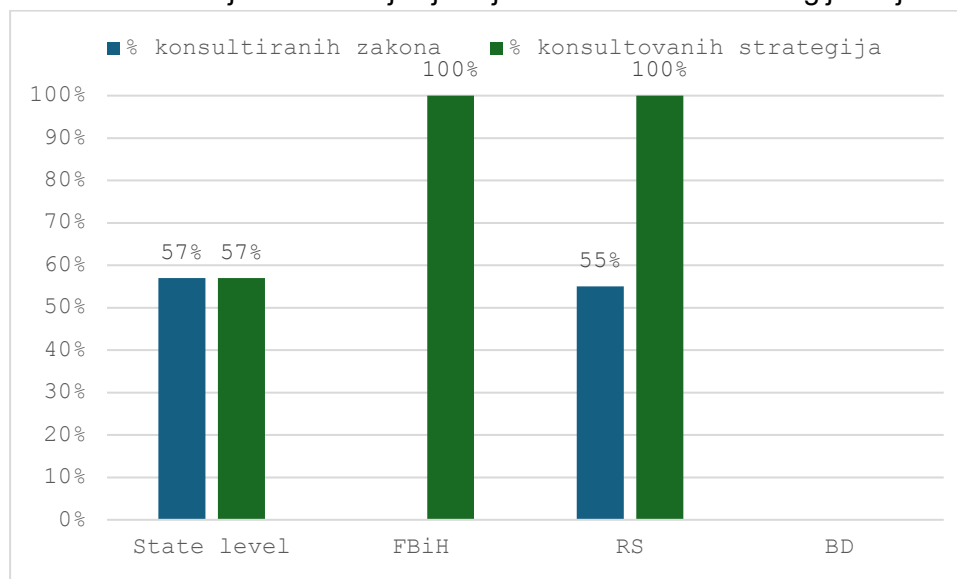
Sve četiri razine uprave utvrdile su minimalni rok za konzultacije: 15 dana na razini institucija BiH i RS, 10 dana (30 dana za strategije) u FBiH i 8 dana u BD. Ministarstva moraju svuda o rezultatima konzultacija izvješćivati vladu. Međutim, nije jednoobrazno propisano da se uz nacrt propisa objavljuju i obrazloženje propisa, izvješće o procjeni utjecaja ili drugi relevantni dokumenti kako bi se zainteresiranima stranama omogućilo da daju informirani odgovor. Takav zahtjev postoji samo na državnoj razini i u BD.

Praksa konzultacija često odstupa od pravila. Godišnje izvješće Matrice za praćenje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva za 2023. godinu navodi, da »usprkos zakonskom okviru, stvarno angažiranje OCD u pripremi i razvoju politike je često sporadično, nedosljedno i nedovoljno duboko, često ograničeno na površne konzultacije, a ne na smislenu suradnju, čime se potkopava potencijalni utjecaj i djelotvornost njihovih

doprinosu.<sup>28</sup> Središnji portal za e-konzultacije postoji samo na razini institucija BiH, ali je njegovo korištenje nedosljedno jer od šest nacrtu zakona usvojenih 2023. godine koji su zahtijevali javne konzultacije, dva nisu konzultirana putem središnjeg portala. RS i BD do sada nisu razvili e-portal za konzultacije, a u FBiH portal koji je ranije služio za e-konzultacije više nije u upotrebi. U Godišnjem izvješću Matrice također se naglašava da „civilni sektor smatra da je digitalna platforma u potpunosti udaljila proces konzultacija od civilnog sektora, jer su sve konzultacije u vezi s propisima i drugim dokumentima na državnoj razini vođene isključivo online – u pisanom obliku.”<sup>29</sup>

Da praksa konzultacija često odstupa od dobre prakse i međunarodnih standarda je utvrdio i monitoring SIGME, koji je proveden 2023.: „Što se tiče kvalitete konzultacija, pregled uzorka zakona i strategija za svaku razinu je potvrdio da je i dalje loš na sve četiri razine uprave. Najave konzultacija se ne daju unaprijed. Većina konzultacija se odvija uglavnom putem interneta, a FBiH koristi dodatne metode konzultacija u 63% slučajeva uzorka, RS u 40%, a državna razina i BD u ispod 30%. Osim na državnoj razini, minimalni rok se ne poštuje dosljedno (poštiva se u 50% slučajeva u RS i manje od 30% u FBiH i BD), a još manje se poštuje zahtjev za pripremu i objavljivanje izvješća o konzultacijama. Javne konzultacije se najmanje prakticiraju u RS i BD, uz pridržavanje uglavnom zahtjeva minimalnog trajanja i korištenje drugih oblika konzultacija.”<sup>30</sup>

Grafikon 10 Dosljednost u objavljivanju nacrtu zakona i strategija za javne konzultacije, 2023.



Izvor: OECD (2024), Monitoring Report: Bosnia and Herzegovina, OECD, Paris (predstojeći).

<sup>28</sup> Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development. Country Report for Bosnia and Herzegovina 2023, str. 59.

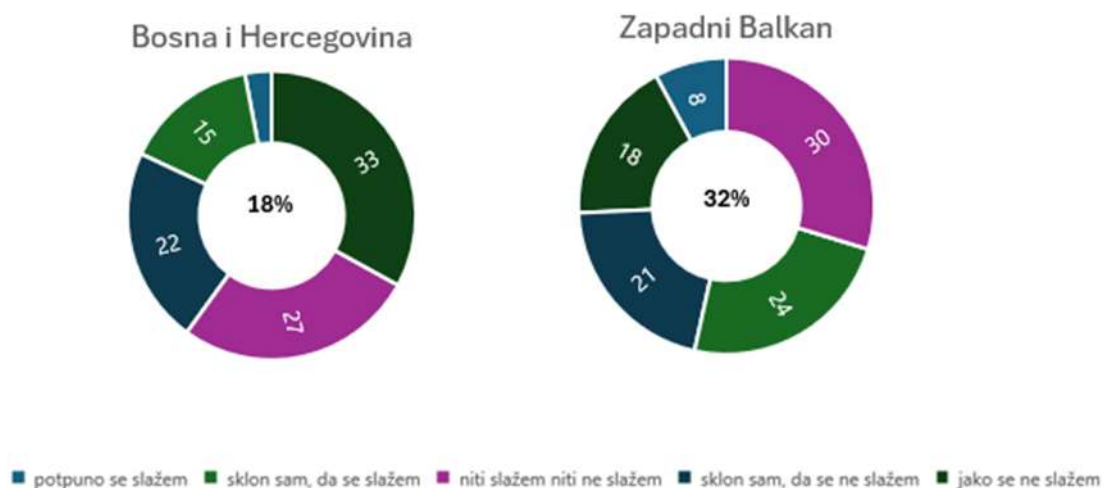
<sup>29</sup> Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development. Country Report for Bosnia and Herzegovina 2023, str. 59.

<sup>30</sup> OECD (2024), Monitoring Report: Bosnia and Herzegovina, OECD, Paris (predstojeći).

Stoga se može zaključiti da usprkos relativno odgovarajućim pravilima, procesi konzultacija ne funkcioniraju dobro u praksi. Većina konzultacija se obavlja kasno u procesu pripreme propisa, tek kada su tekstovi propisa već pripremljeni, i to samo putem online konzultacija, a čak ni u tim slučajevima OCD uglavnom ne dobivaju povratnu informaciju o sudbini svojih prijedloga. Problem je i da savjetodavna tijela i radne skupine o pitanjima i politikama relevantnim za civilno društvo generalno ne uključuju predstavnike OCD. Postoji vrlo mali broj primjera uključivanja predstavnika OCD, osim Savjetodavnog tijela Vijeća ministara za suradnju s nevladinim sektorom i Vijeća Roma. Međutim, kada su OCD već članovi takvih tijela, predstavnici OCD se obično ne biraju putem transparentnih postupaka.<sup>31</sup>

S obzirom na slabo pridržavanje pravila sudionici smatraju da je kvaliteta javnih konzultacija vrlo niska. Prema istraživanju SIGME, samo 18% građana je zadovoljno postojećom konzultativnom praksom.

Grafikon 11 Percepcija konzultativnih praksi u Bosni i Hercegovini i na Zapadnom Balkanu.



Napomena: Postotak valjanih odgovora na pitanje: „U kojoj mjeri se slažete ili ne slažete sa sljedećim tvrdnjama?“ „Vlada se konzultira i uključuje zainteresirane strane iz privatnog sektora i civilnog društva kada

<sup>31</sup> Cf. Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development. Country Report for Bosnia and Herzegovina 2023, str. 66.

razvija nove zakone ili druge dokumente politike.” Postotak u sredini je udio ispitanika koji su odgovorili: „u potpunosti se slažem“ ili „sklon sam, da se slažem“.

Izvor: SIGMA Survey of Citizens on public administration in the Western Balkans 2024.

### Institucionalni mehanizmi suradnje i dijaloga između Vijeća ministara BiH i OCD

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je 25. rujna 2018. godine, u skladu sa Sporazumom o suradnji između Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini iz studenoga 2017. godine, osnovalo Savjetodavno tijelo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za suradnju s nevladinim organizacijama. Dvije godine kasnije, 29. listopada 2020. godine, imenovalo je i prvi sastav Savjetodavnog tijela. Savjetodavno tijelo ima sedam članova s četvorogodišnjim mandatom, a „za članove (...) mogu se imenovati predstavnici nevladinih organizacija, akademske zajednice, medija i pojedinci s iskustvom u kreiranju, praćenju i provedbi javnih politika od značaja za stvaranje poticajnog pravnog, institucionalnog i financijskog okruženja za nevladine organizacije u Bosni i Hercegovini.“<sup>32</sup> Nadležnosti i poslovi Savjetodavnog tijela uključuju sudjelovanje u kontinuiranom praćenju i analazi javnih politika iz mjerodavnosti Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, davanje preporuka na nacрте strateških dokumenata i propisa, predlaganje donošenja i izmjena strateških dokumenata i propisa iz mjerodavnosti Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i praćenje provedbe Sporazuma i drugih strateških dokumenata i propisa od značaja za nevladine organizacije. Nakon četiri godine rada, Savjetodavno tijelo je predložilo nekoliko važnijih izmjena kako bi moglo efikasnije obavljati svoje poslove i, prije svega, istinski služiti kao platforma za dijalog i rješavanje zajedničkih izazova.<sup>33</sup> Jedan od većih trenutačnih nedostataka je činjenica da su u Savjetodavnom tijelu samo predstavnici OCD, ali ne i ministarstava i drugih institucija Bosne i Hercegovine: „Jedan od glavnih izazova s kojima se suočio prvi saziv Savjetodavnog tijela bio je potpuna neinformiranost institucija vlasti o postojanju i ulozi Savjetodavnog tijela.« Pažnja se skreće i na ograničenje ovlasti, koje bi imalo smisla proširiti ulogom Savjetodavnog tijela u programiranju i utvrđivanju prioriteta za korištenje fondova EU i drugih međunarodnih financijskih instrumenata i mehanizama koji su otvoreni za BiH kao i u praćenju financiranja OCD od strane institucija Bosne i Hercegovine.

Osim uspostavljanja Savjetodavnog tijela, Sporazumom je najavljeno i da će Vijeće ministara Bosne i Hercegovine „nastaviti aktivnosti na uključivanju nevladinih organizacija u proces europskih integracija, a osobito surađivati s nevladinim organizacijama u promoviranju značaja i uloge europskih integracija za razvoj Bosne i Hercegovine, kako bi se ovaj proces približio građanima i poboljšala efikasnost provođenja obveza Bosne i Hercegovine u ovom području“. Kako se očekuje da BiH u sljedećem razdoblju uđe u pristupne pregovore s EU, spomenuta suradnja s OCD će biti najrelevantnija upravo u idućim godinama, stoga bi u

---

<sup>32</sup> Odluka o osnivanju Savjetodavnog tijela Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za suradnju s nevladinim organizacijama, čl. 4.

<sup>33</sup> Preporuke za promjene u načinu rada Savjetodavnog tijela VMBiH za suradnju s NVO, 22. 8. 2024.



suradnji s civilnim društvom bilo potrebno što prije osmisliti strukturiran mehanizam njegovog sudjelovanja u pristupnim pregovorima.

Jednako razumno bi bilo osmisliti platformu za tripartitni dijalog između države, OCD i stranih donatora, čija financijska podrška do sada je u velikoj mjeri doprinijela razvoju kapaciteta OCD. Strani donatori su podržavali i podržavaju projekte i programe u području zagovaranja vladavine prava, ljudskih prava, transparentnosti državnih tijela, dobrog upravljanja i raznih socijalnih i drugih usluga koje OCD pružaju građanima BiH. Sustavni pregled postojeće donatorske podrške i aktivnih donatora inače ne postoji. Također ne postoji aktivna koordinacija donatorske podrške, tj. donatora, 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 OCD i na taj način bolje i holističnije adresirati potrebe civilnog društva i građana BiH.

### **3) Resursna infrastruktura**

Zajedničke usluge ili zajednički sektorski servis je slabo razvijen. Tzv. resursne organizacije koje bi sustavno podržavale sektor i jačale njegove kapacitete kroz informatičku podršku, obuku, mentorstvo, stručnu podršku za razvoj novih usluga i programa i unaprjeđenje postojećih aktivnosti su vrlo rijetke i slabo razvijene. Resursne usluge, u mjeri u kojoj postoje, su fragmentirane. Djelomično ih pokrivaju, uglavnom uz financijsku podršku Europske unije i drugih stranih donatora, različite OCD mreže. Na primjer, Mreža za izgradnju mira je poznata po raspodjeli informacija koje interesiraju NVO sektor – pozivi za projekte, poslove, stipendije, edukacije, konferencije i seminare.

2006. godine otvoren je prvi resursni centar za civilno društvo BiH, koji je 2010. čak proširio mrežu u različite regije BiH, ali su nakon samo dvije godine regionalni resursni centri prestali s radom, zbog kraja projekta koji ih je financirao, a 2016. godine prestalo je i financiranje središnjeg resursnog centra, te su njegove aktivnosti značajno smanjene. Djelatnost resursnih centara u BiH uvijek su financirali strani donatori, a nedostatak sustavnog domaćeg financiranja jedan je od glavnih razloga zašto sektorska resursna infrastruktura u BiH nije razvijena. Financiranje stranih donatora je uvijek vremenski ograničeno, a i njihovi prioriteta se brzo i lako (legitimno) mijenjaju. Trenutačno je u BiH aktivan samo resursni centar za civilno društvo BiH u EU integracijama (EU RESURS), koji djeluje u okviru TACSO projekta resursnih centara na Zapadnom Balkanu, čije su aktivnosti vrlo ograničene zbog ograničenog financiranja.

## **Ključni nalazi, izazovi i nedostaci poticajnog okruženja za OCD**

Analiza situacije je pokazala da je, općenito, poticajno okruženje za razvoj civilnog društva u BiH slabo razvijeno. Od tri komponente poticajnog okruženja, samo jedna je većinski adekvatna: sloboda udruživanja i srodna prava su zajamčena normativno i u velikoj mjeri i

praktično. Kada je riječ o aktivnoj podršci funkcioniranju civilnog društva, BiH je bliska međunarodnim standardima i dobrim praksama samo u pogledu porezne politike i konzultativnih pravila, ali ne i u praksi uključivanja civilnog društva u donošenje odluka. Javno financiranje OCD odstupa od međunarodnih standarda i zakonodavno i praktično. Institucionalni mehanizmi suradnje su također slabo razvijeni, a isto vrijedi i za sektorsku resursnu infrastrukturu. Ključni nalazi:

1. Zakonodavstvo koje regulira uspostavljanje i rad OCD je uglavnom adekvatno i u skladu s međunarodnim standardima i dobrom praksom. Međutim, postojeća zakonska regulativa nije u potpunosti usklađena između različitih razina vlasti, a istovremeno nije bez (manjih) nedostataka. U praksi se zakonska regulativa uglavnom adekvatno implementira i uspostavljanje i rad OCD, u cjelini, nije ometan.

2. Porezno zakonodavstvo i politika samo su djelomično u skladu s dobrom međunarodnom praksom. Netržišni prihod OCD-a se ne oporezuje, postoje porezni poticaji za korporativne donacije koji su međunarodno uporedivi. Osnovni nedostatak postojeće porezne politike, koja je većinski u nadležnosti entiteta, jeste da ne poznaje poticaje za donacije pojedinaca. Na državnoj razini, o čijoj nadležnosti je PDV, u praksi pojavljuju se problemi zbog nedosljednog tumačenja koje djelatnosti podliježu PDV.

3. Okvir za transparentno financiranje organizacija civilnog društva je samo djelomično uspostavljen. U praksi se značajan dio sredstava još uvijek dodjeljuje bez javnih poziva, odnosno bez mogućnosti ravnopravne kandidature svih OCD. Odlučivanje na javnim pozivima nije dovoljno transparentno. Zakonodavstvo ne dozvoljava višegodišnje financiranje i ne postoji sustavno sufinansiranje projekata i programa sufinanciranih iz sredstava EU.

4. Minimalni standardi za uključivanje OCD u pripremu politika i propisa uspostavljeni su na svim razinama vlasti i uglavnom su u skladu s dobrom međunarodnom praksom, ali se često ne poštuju dosljedno u praksi. Većina konzultacija s OCD se obavlja isključivo elektronički, u kasnoj fazi pripreme propisa, kada su nacrti već pripremljeni. OCD uglavnom nisu članovi radnih skupina za njihovu pripremu, a često ne dobiju povratne informacije na njihove prijedloge i komentare.

5. Savjetodavno tijelo Vijeća ministara BiH za suradnju s nevladinim organizacijama zbog svoje jednopartitnosti i ograničenih nadležnosti samo djelomično ispunjava svoju ulogu temeljne institucionalne platforme za dijalog između institucija BiH i OCD. Institucionaliziran mehanizam za sudjelovanje OCD u pristupnim pregovorima s EU nije uspostavljen. Također, ne postoji formalizirani forum za komunikaciju i dijalog između javnih institucija, stranih donatora i OCD, zbog čega je donatorska pomoć OCD loše koordinirana.

6. Ponuda zajedničkih usluga je zbog nedostatka domaćeg financiranja vrlo fragmentirana. Tzv. resursne organizacije gotovo da i ne postoje. OCD stoga imaju ograničen pristup obuci, raznim vrstama savjeta i konzultacija, mogućnostima za umrežavanje i informacijama.

### III. CILJEVI I MJERE

#### Strateški cilj

Glavni strateški cilj Strategije i njenih mjera je:

---

**Osigurati efikasno poticajno okruženje za civilno društvo koje će stimulirati pouzdano i kvalitetno partnerstvo države i civilnog društva s ciljem kvalitetnih javnih politika i poboljšanih usluga građanima.**

---

#### Operativni ciljevi

Strategija uključuje operativne ciljeve, mjere i aktivnosti koje su, kada su u pitanju izazovi i nedostaci poticajnog okruženja za civilno društvo, u nadležnosti Vijeća ministara BiH. Veliki dio poticajnog okruženja nije u njegovoj nadležnosti. Na primjer, porezno zakonodavstvo je uglavnom pod jurisdikcijom entiteta. Isto vrijedi i za javno financiranje programa i projekata OCD. Pravila i prioriteti su neovisna odgovornost pojedinačnih razina vlasti. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine ih može odrediti samo za razinu institucija Bosne i Hercegovine. Isto vrijedi i za uključivanje OCD u pripremu politika i propisa. Vijeće ministara BiH može i mora samo utvrđivati pravila za institucije BiH. Međutim, djelotvorna pravila i njihovo dosljedno poštivanje i provođenje u praksi od strane institucija BiH mogu biti dobar primjer za ponašanje ostalih razina vlasti.

U skladu s identificiranim izazovima koji su navedeni u analizi stanja i uzimajući u obzir nadležnosti Vijeća ministrara BiH i raspoložive financijske i ljudske resurse i vremenski rok definirani su sljedeći operativni ciljevi koje bi trebalo ostvariti u razdoblju 2025. – 2029.:

- OPERATIVNI CILJ 1: JAČANJE EFIKASNOSTI I TRANSPARENTNOSTI JAVNOG FINANCIRANJA OCD OD STRANE INSTITUCIJA BIH
- OPERATIVNI CILJ 2: JAČANJE NORMATIVNOG OKVIRA I PRAKSE UKLJUČIVANJA OCD U PRIPREMU I MONITORING PROPISA I POLITIKA IZ NADLEŽNOSTI INSTITUCIJA BIH
- OPERATIVNI CILJ 3: JAČANJE INSTITUCIONALNIH MEHANIZAMA SURADNJE IZMEĐU VIJEĆA MINISTARA BIH I OCD
- OPERATIVNI CILJ 4: JAČANJE RESURSNIH KAPACITETA CIVILNOG DRUŠTVA

## Razrada operativnih ciljeva i mjera

### Operativni cilj 1: Jačanje efikasnosti i transparentnosti javnog financiranja OCD od strane institucija BiH

#### Mjera 1.1. Unaprjeđenje normativnog okvira dodjele javnih sredstava OCD

**Opis mjere:** Kako pokazuju različite neovisne analize, postojeći model i praksa javnog financiranja OCD nisu dovoljno transparentni i efikasni. Iako postoje pravila o provedbi javnih poziva za financiranje OCD programa i projekata, ona nisu bez nedostataka, istovremeno se ne provode dosljedno u praksi, a značajan dio financiranja se obavlja i bez provedbe javnih poziva. Stoga će prvi korak biti analiza efikasnosti postojećeg normativnog okvira i prakse ministarstava i drugih javnih institucija u dodjeli javnih sredstava OCD. Analiza će kroz identifikaciju potreba i stranih praksi obuhvatiti i mogućnost uvođenja višegodišnjeg financiranja OCD i sustavnog sufinanciranja projekata koje sufinancira EU. Na temelju analize, u drugom koraku bit će pripremljene odgovarajuće normativne izmjene nadležnog zakonodavstva (zakona, uredba i drugih propisa).

**Ključni nositelj:** Ministarstvo pravde

**Partneri:** Ministarstvo financija i trezora, Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine, ministarstva i druge institucije BiH, OCD

#### Mjera 1.2 Unaprjeđenje kapaciteta institucija BiH za efikasno i transparentno financiranje OCD

**Opis mjere:** Efikasno javno financiranje OCD zahtijeva odgovarajući normativni okvir i adekvatno znanje i vještine onih koji financiranje provode u praksi. Aktivnosti u okviru ove mjere stoga predviđaju:

1. program obuke državnih službenika na temu pripreme i provedbe javnih poziva za nevladine organizacije s naglaskom na analizom uočene nedostatke. Obuka će se provoditi kroz ciljane treninge i kroz *peer-to-peer* sastanke i događaje posvećene razmjeni dobrih i loših iskustava i najefikasnija rješenja između državnih službenika iz različitih ministarstava i institucija BiH;
2. sustavnu periodičnu razmjenu iskustava između ministarstava i civilnog društva na temu efikasnosti sustava/praksa raspodjele javnih sredstava OCD (kroz godišnje sastanke, fokus skupine itd.)

**Ključni nositelj:** Ministarstvo pravde

**Partneri:** Agencija za državnu službu, Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine, OCD

### Mjera 1.3 Osigurati redovite evaluacije efekata javnog financiranja OCD

**Opis mjere:** Pošto trenutačno ne postoji sustavna praksa evaluacije, tj. mjerenja efekata javnog financiranja OCD kao rezultat toga ne postoji ni sustavni uvid u realne rezultate javne podrške OCD, tj. što je doprinijelo kvaliteti života u BiH. Nedostatak pregleda postignutih rezultata ograničava i mogućnost kvalitetnog, rezultatski orijentiranog planiranja daljnje podrške, a također izaziva sumnje u opravdanost javnog financiranja OCD. Zbog toga će se uvesti praksa redovite, periodične evaluacije efekata/rezultata javnih poziva i drugog državnog financiranja. U prvoj fazi pripremit će se metodologija za redovite evaluacije javnog financiranja OCD. A da bi se ojačao kapacitet ministarstava da provedbu evaluacija provest će se i program obuka za službenike o mjerenju efekata javnog financiranja OCD.

**Ključni nositelj:** Ministarstvo financija i trezora

**Partneri:** Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine, Agencija za državnu službu, OCD

### Operativni cilj 2: Jačanje normativnog okvira i prakse uključivanja OCD u pripremu i monitoring propisa i politika iz nadležnosti institucija BiH

#### Mjera 2.1 Jačanje normativnog i institucionalnog okvira za konzultacije s OCD u pripremi i propisa i politika

**Opis mjere:** Praksa pokazuje da institucije BiH još uvijek ne poštuju dosljedno važeća pravila sudjelovanja javnosti i OCD u pripremi politika i propisa. A središnja kontrola kvalitete procesa konzultacija nije dovoljno rigorozna. Konzultacije se ne provode uvijek, ali kada jesu, najčešće se provode u vrlo kasnoj fazi razvoja politike i to samo elektroničkim putem. Rana i bliska suradnja s OCD se stoga efektivno ne prakticira. OCD su također vrlo rijetko uključene u radne skupine za kreiranje politike ili savjetodavna tijela. Kao rezultat, opada i interes za suradnju između zainteresiranih strana i njihovo povjerenje u procese. Kao dio ove mjere, stoga će u prvom koraku biti pripremljene dvije analize:

- analiza adekvatnosti i efektivnosti postojećeg normativnog okvira i konzultativnih praksi (analiza će posebnu pažnju posvetiti i pitanju obezbjeđivanja pristupačnosti konzultacija);
- analiza razloga za nekorištenje elektroničkog portala za konzultacije uz ispitivanje dobrih stranih praksi i strategija, odnosno praksi u kojima su elektronički portali za konzultacije uspješno implementirani (npr. Hrvatska).

Na temelju analiza, u drugom koraku će se pripremiti potrebne izmjene normativnog okvira i smjernice za institucije BiH, a što se tiče elektroničkog portala, bit će poduzete mjere za povećanje njegove uporabe.

**Ključni nositelj:** Ministarstvo pravde

**Partneri:** ministarstva i druge institucije BiH, OCD

### **Mjera 2.2** Jačanje kapaciteta javne uprave za efikasno sudjelovanje OCD u pripremi javnih politika

**Opis mjere:** Kvalitetno uključivanje OCD u procese pripreme propisa i politika pored odgovarajućeg normativnog okvira zahtijeva i adekvatno znanje i vještine javnih službenika. Aktivnosti u okviru ove mjere stoga predviđaju:

1. kontinuiranu obuku državnih službenika koji rade na kreiranju politika o značaju, korisnosti, pravilima i dobrim praksama suradnje s civilnim društvom. Osim treninga, programi obuke će uključiti i ciljanu stručnu podršku od strane Ministarstva pravde BiH tijelima i timovima u kojima se javlja najviše nedostataka. Sličnu mentorsku stručnu podršku pružit će se i timovima u slučajevima najzahtjevnijih i najsloženijih propisa i politika;
2. kontinuiranu promociju i izmjenu dobre postojeće prakse među državnim tijelima kroz periodične *peer-to-peer* sastanke i događaje;
3. periodičnu razmjenu iskustava između ministarstava i civilnog društva na temu efikasnosti sustava konzultacija kroz godišnje sastanke i fokus skupine.

**Ključni nositelj:** Ministarstvo pravde

**Partneri:** Agencija za državnu službu, ministarstva i institucije BiH, OCD

### **Mjera 2.3** Uključivanje OCD u monitoring provedbe propisa i politika

**Opis mjere:** Bez obzira na to što svojim aktivnostima na terenu i redovitim praćenjem državnih politika i mjera u mnogim područjima, OCD može u mnogome doprinijeti kvalitetnom praćenju uspješnosti usvojenih propisa i politika, do sada, po pravilu, nisu sustavno uključeni u praćenje njihove provedbe. Aktivnosti u okviru ove mjere stoga predviđaju analizu dosadašnjeg uključivanja, dobrih praksi i mogućih prepreka, a u drugom koraku izradu preporuka i smjernica ministarstvima i drugim institucijama BiH za sustavno uključivanje OCD u aktivnosti koje institucije provode u okviru monitoringa javnih politika.

**Ključni nositelj:** Ministarstvo pravde

**Partneri:** ministarstva i druge institucije BiH, OCD

### **Operativni cilj 3: Jačanje institucionalnih mehanizama suradnje između Vijeća ministara BiH i OCD**

### **Mjera 3.1** Jačanje uloge Savjetodavnog tijela Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za suradnju s nevladinim organizacijama

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je 25. rujna 2018. godine, u skladu sa Sporazumom o suradnji između Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini iz studenoga 2017. godine, osnovalo Savjetodavno tijelo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za suradnju s nevladinim organizacijama. Dvije godine kasnije, 29. listopada 2020. godine, imenovalo je i prvi sastav Savjetodavnog tijela. Tijekom četiri godine rada ukazala su se određena ograničenja i nedostaci u radu Savjetodavnog tijela. Stoga je Savjetodavno tijelo u kolovozu 2024. godine pripremlilo niz prijedloga kako ojačati i proširiti ulogu Savjetodavnog tijela u cilju njegove efektivnosti. U okviru ove mjere, prvi korak će stoga biti konzultacije sa Savjetodavnim tijelom i širim krugom OCD u kojima će se preispitati mandat, funkcioniranje i sastav Savjetodavnog tijela kao temeljne platforme za dijalog između Vijeća ministara i OCD. Uz konsenzus da su potrebne promjene i poboljšanja, u suradnji s članovima Savjetodavnog tijela i OCD, pripremiti i izvršiti će se izmjene odluke o osnivanju Savjetodavnog tijela i njegovog poslovnika o radu.

**Ključni nositelj:** Ministarstvo pravde

**Partneri:** Savjetodavno tijelo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za suradnju s nevladinim organizacijama, OCD, ministarstva

### **Mjera 3.2** Osiguranje djelotvornog uključivanja OCD u pristupne pregovore s EU

Sustavno uključivanje OCD u pristupne razgovore predstavlja dodatnu vrijednost i regija poznaje nekoliko različitih institucionalnih mehanizama za suradnju u okviru pristupnih pregovora. U sklopu mjere stoga će se ispitati regionalna praksa, kao i domaće potrebe, interesi i očekivanja i na temelju toga identificirati i uspostaviti najefikasniji mehanizam suradnje, a istovremeno organizacijama civilnog društva i nadležnim institucijama pružiti potrebna podrška za aktivnu i kvalitetnu suradnju.

**Aktivnosti:**

1. analiza prakse uključivanja OCD u pristupne pregovore u zemljama regije, analiza očekivanja i potreba OCD, dogovor s OCD o odgovarajućem institucionalnom mehanizmu;
2. uspostavljanje i provedba mehanizma suradnje;
3. jačanje kapaciteta OCD za sudjelovanje u pristupnim pregovorima kroz informiranje i obuke.

**Ključni nositelj:** Direkcija za europske integracije

**Partneri:** OCD, ministarstva



### Mjera 3.3 Sustavno praćenje razvoja civilnog društva

**Opis mjere:** Uvid u razvoj civilnog društva i njegove trendove je preduvjet za efikasno planiranje državne podrške sektoru. Zato će se uspostaviti sustav periodičnih mjerenja razvijenosti civilnog društva u BiH. Kao prvi korak uz pomoć analize međunarodne dobre prakse i u suradnji sa Savjetodavnim tijelom identificirat će se statističke indikatore, koje treba pratiti. Na temelju utvrđenih indikatora od 2026. godine će se pripremati periodična godišnja izvješća o stanju civilnog društva u BiH.

U sklopu mjere analizirat će se i kvaliteta i ažurnost postojećeg Zbirnog e-registra udruga i zaklada u Bosni i Hercegovini te ispitati mogućnosti i alternative za njegovo unaprjeđenje.

**Ključni nositelj:** Ministarstvo pravde

**Partneri:** nadležna tijela za registriranje udruga i zaklada na svim razinama u Bosni i Hercegovini, OCD

### Operativni cilj 4: Jačanje resursne infrastrukture civilnog društva

#### Mjera 4.1 Podrška razvoju zajedničkih servisa i resursne infrastrukture OCD

**Opis mjere:** Međunarodna praksa pokazuje da dobro razvijena sektorska resursna infrastruktura (jake sektorske mreže OCD, dobro razvijena mreža servisnih centara itd.) igra važnu ulogu u jačanju kapaciteta OCD. Takva resursna infrastruktura u BiH do sada nije razvijena na održiv način, jer za nju nikada nije osigurano trajno i sustavno financiranje. U okviru mjere, prvi korak bit će ispitivanje potreba civilnog društva za ovakvom resursnom infrastrukturom i analiza uspješnosti postojećih resursnih centara, njihove djelotvornosti i uloge u osnaživanju OCD. Također će se ispitati strani modeli i prakse. U drugom koraku, na temelju analize i u dijalogu s OCD, bit će osmišljene i pilotirane mjere za podršku razvoju zajedničkih usluga i resursne infrastrukture OCD.

**Ključni nositelj:** Ministarstvo pravde

**Partneri:** Savjetodavno tijelo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za suradnju s nevladinim organizacijama, OCD

#### Mjera 4.2 Ojačanje koordinacije međunarodne donatorske podrške OCD

**Opis mjere:** Formalizirana i proaktivna koordinacija strane donatorske pomoći OCD, koja bi služila za razmjenu informacija o tekućoj i planiranoj podršci i putem koje bi se također mogli koordinirati prioriteti u dijalogu između donatora, predstavnika vlasti i OCD, za sada ne

postoji. Stoga će se u suradnji s poznatim donatorima i OCD prvo napraviti pregled aktivnih donatora i njihovih programa i prioriteta za BiH. Zatim će se, u dijalogu s identificiranim donatorima i OCD, identificirati koji oblik koordinacije bi bio najefikasniji i kako započeti proces. Usljedit će provedba procesa i upostavljanje koordinacije.

**Ključni nositelj:** Ministarstvo financija i trezora

**Partneri:** Ministarstvo pravde, Savjetodavno tijelo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za suradnju s nevladinim organizacijama, Delegacija Europske unije u BiH, veleposlanstva, drugi inozemni donatori i međunarodne organizacije i OCD.

## OPERATIVNI CILJEVI STRATEGIJE (s indikatorima uspjeha)

### Operativni cilj 1: Jačanje efikasnosti i transparentnosti javnog financiranja OCD od strane institucija BiH

		Indikator	Početna vrijednost	Ciljana vrijednost do 2026.	Ciljana vrijednost u 2029.	Izvor podataka
		% tekućeg proračuna institucija BiH, koji se izdvaja za OCD	0,45%	0,5%	0,7%	Proračun
		Udio sredstava dodijeljenih OCD od strane institucija Vijeća ministara Bosne i Hercegovine putem javno objavljenih javnih poziva od ukupnog iznosa dodijeljenog OCD od strane institucija Vijeća ministara Bosne i Hercegovine	Nema podataka	60%	90%	Ministarstva
Mjera		Indikator	Početna vrijednost	Ciljana vrijednost do 2026.	Ciljana vrijednost u 2029.	Izvor podataka
1.1	Unaprjeđenje normativnog okvira dodjele javnih sredstava OCD	Usvojene izmjene normativnog okvira dodjele javnih sredstava OCD	/	Izmjene usvojene	Izmjene usvojene	Ministarstvo pravde
		Omogućeno višegodišnje financiranje OCD programa i projekata	Višegodišnje financiranje OCD programa i projekata nije omogućeno	Višegodišnje financiranje OCD programa i projekata omogućeno	Višegodišnje financiranje OCD programa i projekata omogućeno	Ministarstvo pravde

		Godišnji javni pozivi za sufinansiranje programa i projekata koje sufinansira EU	0	1	4	Ministarstvo civilnih poslova i Ministarstvo za ljudska prava
1.2	Unaprjeđenje kapaciteta institucija BiH za efikasno i transparentno financiranje OCD	Broj educiranih državnih službenika/ca	/	20	40	Agencija za državnu službu
		Broj OCD kojima su institucije BiH dodijelile javna sredstva bez javnog poziva	Bit će utvrđeno 2025.	-20%	-70%	Ministarstva i druge institucije BiH
1.3	Osigurati redovite evaluacije efekata javnog financiranja OCD	Godišnje evaluacije/outcome izješćivanje o financiranju OCD	/	40% ministarstva priprema godišnja „outcome“ izvješća o javnom financiranju OCD	80%	Godišnji outcome izvješća ministarstva

## Operativni cilj 2: Jačanje normativnog okvira i prakse uključivanja OCD u pripremu i monitoring propisa i politika iz nadležnosti institucija BiH

		Indikator	Početna vrijednost	Ciljana vrijednost do 2026.	Ciljana vrijednost u 2029.	Izvor podataka
		Zadovoljstvo građana s konzultativnom praksom institucija BiH	18% (SIGMA 2024 monitoring report)	25%	50%	Anketa javnog mnijenja
		Postotak radnih skupina za izradu propisa i strategija u kojima sudjeluju OCD	Nema podataka	30%	70%	Institucije BiH
Mjera		Indikator	Početna vrijednost	Ciljana vrijednost do 2026.	Ciljana vrijednost u 2029.	Izvor podataka
2.1	Jačanje normativnog i institucionalnog okvira za konzultacije s OCD u pripremi i propisa i politika	Postotak usvojenih komentara OCD u odnosu na ukupan godišnji broj komentara OCD	Bit će utvrđeno 2025.	+ 10%	+ 30%	Izvešća o javnim konzultacijama
		Prosječan broj OCD koje su dostavile komentar prema konzultiranom nacrtu propisa/dokumenta (godišnje)	Bit će utvrđeno 2025.	+ 100%	+ 200%	Izvešća o javnim konzultacijama
2.2	Jačanje kapaciteta javne uprave za efikasno sudjelovanje OCD u pripremi javnih politika	Broj obučениh državnih službenika/ca	0	60	120	Agencija za državnu službu

2.3	Uključivanje OCD u monitoring provedbe propisa i politika	Postotak nacrt propisa i strategija VMBiH koji u poglavlju o monitoringu i izvješćivanju predviđaju sudjelovanje OCD (godišnje)	0% (2023)	20%	60%	Nacrti propisa i strategija
-----	---	---	-----------	-----	-----	-----------------------------

### Operativni cilj 3: Jačanje institucionalnih mehanizama suradnje između Vijeća ministara BiH i OCD

		Indikator	Početna vrijednost	Ciljana vrijednost do 2026.	Ciljana vrijednost u 2029.	Izvor podataka
		Postotak prihvaćenih prijedloga OCD u odnosu na ukupan godišnji broj komentara OCD u okviru pristupnih pregovora s EU	/	30%	50%	DEI
		Postotak usvojenih izmjena propisa i strateških dokumenata na temelju inicijative Savjetodavnog tijela Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za suradnju s nevladinim organizacijama u odnosu na ukupan godišnji broj inicijativa Savjetodavnog tijela	/	25%	50%	Ministarstvo pravde
Mjera		Indikator	Početna vrijednost	Ciljana vrijednost do 2026.	Ciljana vrijednost u 2029.	Izvor podataka
3.1	Jačanje uloge Savjetodavnog tijela Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za suradnju s	Proširenje nadležnosti i poslova Savjetodavnog tijela kroz izmjene i dopune Odluke o	/	1 izmijenjen pravilnik	1 izmijenjen pravilnik	Odluka o osnivanju Savjetodavnog tijela Vijeća ministara Bosne i Hercegovine

	nevladinim organizacijama	osnivanju Savjeta				za suradnju s nevladinim organizacijama
3.2	Osiguranje djelotvornog uključivanja OCD u pristupne pregovore s EU	Formalizirana platforma za sudjelovanje OCD u pristupnim pregovorima s EU	Platforma nije uspostavljena	Platforma uspostavljena	Platforma uspostavljena	DEI
3.3	Sustavno praćenje razvoja civilnog društva	Uspostavljen sustav statističkog praćenja razvijenosti OCD sektora s godišnjim izvješćivanjem	Nije uspostavljen sustav	Sustav uspostavljen, 1 godišnje izvješće (za 2025)	4 godišnja izvješća	Ministarstvo pravde
		Redovito ažuriran Zbirni e-registar udruga i zaklada	Zbirni e-registar se ne ažurira redovito	Zbirni e-registar redovito ažuriran	Zbirni e-registar redovito ažuriran	Ministarstvo pravde



## Operativni cilj 4: Jačanje resursne infrastrukture civilnog društva

		Indikator	Početna vrijednost	Ciljana vrijednost do 2026.	Ciljana vrijednost u 2029.	Izvor podataka
		Godišnji iznos sredstava stranih donatora za OCD u Bosni i Hercegovini (prema izvješćima donatora)	Nema podataka	+ 5%	+20%	Strani donatori
Mjera		Indikator	Početna vrijednost	Ciljana vrijednost do 2026.	Ciljana vrijednost u 2029.	Izvor podataka
4.1	Podrška razvoju zajedničkih servisa i resursne infrastrukture OCD	Broj resursnih centara OCD podržanih iz javnih sredstava institucija BiH	0	1	3 (1 »nacionalni« resurni centar, 3 regionalna resurna centra)	Ministarstvo pravde
4.2	Jačanje koordinacije međunarodne donatorske podrške OCD	Uspostavljena koordinacija donatora	Koordinacija nije uspostavljena (2024.)	Koordinacija uspostavljena, 1 godišnji sastanak donatora, predstavnika države i OCD	4 godišnja sastanka	Ministarstvo pravde

## IV. MONITORING I EVALUACIJA

Monitoring Strategije za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2025. – 2029. će provoditi Ministarstvo pravde BiH uz sudjelovanje Savjetodavnog tijela Vijeća ministara BiH za suradnju s nevladinim organizacijama. Ministarstvo će svakih šest mjeseci na sjednicama Savjetodavnog tijela izvješćivati o napretku.

Također će biti pripremljena godišnja izvješća i završno izvješće po isteku vremenskog roka za koji se donosi Strategija. Instrukcije nadležne za pojedinačne mjere i aktivnosti će svakog siječnja izvješćivati Ministarstvo pravde o napretku. Nacrte godišnjih izvješća pripremit će Ministarstvo pravde svake veljače na temelju praćenih i prikupljenih podataka. Nacrte će zatim razmatrati Savjetodavno tijelo, a Ministarstvo će ih po potrebi dopuniti. Nakon potvrde izvješća na Savjetodavnom tijelu izvješća će biti prosljeđena Vijeću ministara BiH na razmatranje. Godišnja izvješća i završno izvješće bit će javno objavljeni na sajtu Vijeća ministara BiH i Ministarstva pravde.

Ministarstvo pravde će svakog siječnja uz sudjelovanje Savjetodavnog tijela organizirati i godišnje sastanke s OCD i nositeljima aktivnosti iz Akcijskog plana, kako bi se zajednički sagledali postignuti rezultati, rizici i otvorena pitanja.

Nakon isteka razdoblja na koje se donosi Strategija, provest će se vanjska evaluacija. Izvješće o vanjskoj evaluaciji javno će se objaviti na sajtu Ministarstva pravde. Nalazi i preporuke evaluacije bit će diskutirani na posebnom sastanku Savjetodavnog tijela.

## V. PRORAČUN

Troškovi aktivnosti planirani Akcijskim planom 2025. – 2026. za provedbu Strategije za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2025. – 2029. iznose 789.000 BAM, detaljna struktura po operativnim ciljevima je dana u tablici dolje.

Sredstva za provedbu aktivnosti za 2025. i 2026. godinu sukladno Akcijskom planu 2025. - 2026. planirana su iz Proračuna institucija BiH, kao i uz podršku projekta EU4CivilnoDruštvo Delegacije Europske unije u BiH.

Operativni cilj		Trošak u BAM
I.	JACANJE EFIKASNOSTI I TRANSPARENTNOSTI JAVNOG FINANCIRANJA OCD OD STRANE INSTITUCIJA BIH	440.000
II.	JACANJE NORMATIVNOG OKVIRA I PRAKSE UKLJUČIVANJA OCD U PRIPREMU I MONITORING PROPISA I POLITIKA IZ NADLEŽNOSTI INSTITUCIJA BIH	45.000

III.	JACANJE INSTITUCIONALNIH MEHANIZAMA SURADNJE IZMEĐU VIJEĆA MINISTARA BIH I OCD	83.000
IV.	JACANJE RESURSNIH KAPACITETA CIVILNOG DRUŠTVA	221.000
	<b>UKUPNO</b>	<b>789.000</b>

*Ova publikacija je kreirana uz finansijsku potporu Europske unije. Njen sadržaj je isključiva odgovornost Ministarstva pravde BiH i ne predstavlja nužno stanovišta Europske unije.*