



## ZNAČAJ JAVNE UPRAVE SRBIJE ZA RAZVOJ CIVILNOG SEKTORA- FINANSIRANJE PROJEKATA NEVLADINIH ORGANIZACIJA

### SIGNIFICANTE OF PUBLIC ADMINISTRAT FOR DEVELOPMENT OF CIVIL SECTOR- FINANCING NGO'S PROJECTS

Milena Ilić<sup>1</sup>, Jelena Miljković<sup>2</sup>, Zoran Živković<sup>3</sup>

**Rezime:** Za finansiranje projekata nevladine organizacije, kao donatorima, obraćaju se preduzećima privatnog sektora, ali i državnoj i nedržavnoj upravi. Državna uprava raspisuje različite konkurse na koji se mogu prijaviti nevladine organizacije, koje deluju u određenoj oblasti, i nakon provera i selekcije, dodeljuju se potrebna sredstva i sprovodi monitoring nad trošenjem tih sredstava i sprovođenjem samih projektom definisanih aktivnosti.

U radu, kao primer navodi se Ministarstvo omladine i sporta, i to Sektor za omladinu koji svake raspisuje konkurse za finansiranje projekata koji su komplementarni sa politikom Ministarstva i usklađeni sa Strategijom za mlade. Projekte sprovode udruženja građana, a prethodno njihovu selekciju i odabir, sprovodi Ministarstvo. Takođe, Ministarstvo prati realizaciju projekata, aktivnim pristupom, kroz monitoring rada članova nevladinih organizacija i aktivnosti koje se realizuju.

Rad je nastao na osnovu istraživanja i nezavisnih analiza autora.

**Ključne reči:** državna uprava, nedržavna uprava, civilni sektor, projekti, izvori finansiranja, obezbeđenje finansijskih sredstava, nevladine organizacije

**Abstract:** For funding NGOs, as donors, they turn to private sector companies, but also to the state and non-government administration. Public Administration announces various calls for proposals where non-governmental organizations, operating in a particular area, can apply and after the selection the necessary resources are allocated but the expenditure of these funds and implementation of activities defined by the project are monitored.

In the paper, the Ministry of Youth and Sport is cited as an example. Each year the Department of Youth calls for proposals in order to fund projects in accordance with the Department or Ministry and the field of youth policy. Those projects are complementary with the policy of and aligned with the Youth Strategy. Projects are implemented by civil associations, and their pre-selection and selection is conducted by the Ministry. Also, the Ministry monitors the implementation of projects by monitoring the work of members of non-governmental organizations and activities to be performed (active approach).

The work is based on the research and independent analysis of the authors.

**Key words:** public administration, non-governmental authorities, civil society, projects, sources of funding, securing funding, NGOs

<sup>1</sup> Mr Milena Ilić, Javno preduzeće „Gradsko stambeno“, Danijelova 33, Beograd

<sup>2</sup> Mr Jelena Miljković, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Univerzitet Singidunum. Bulevar vojvode Mišica 43, Beograd

<sup>3</sup> Zoran D. Živković, Msc, Javno preduzeće „Gradsko stambeno“, Danijelova 33, Beograd

## 1. UVOD

U tranziciji političkog društva kakvo danas egzistira značajno mesto se daje civilnom društvu koje postoji od kada su pojedinci i grupe slobodni da formiraju organizacije koje funkcionišu nezavisno od države i građana. Civilno društvo predstavlja prostor delovanja građana i alternativnih grupa i organizacija poput različitih interesnih grupa, nevladinih organizacija, novih društvenih pokreta preko kojih građani vrše pritisak na državne ustanove kako bi se izborili za svoje ciljeve vezane za slobodu i autonomiju. Obezbeđivanje potrebnih fondova, grantova, donacija, stipendija za aktiviste i korisnike, jedan je od presudnih aspekata rada i opstanka svake nevladine i neprofitne organizacije. [3]

Problem finansiranja projekata nevladinih organizacija dovodi u pitanje njihov opstanak. Stoga se nevladine organizacije obraćaju različitim ustanovama i preduzećima javne uprave, jednako kao i preduzećima privatnog sektora za obezbeđenje potrebnih sredstava i izvora finansiranja.

Rad govori o ulozi nedržavne i državne uprave u obezbeđenju izvora finansiranja, odnosno o njihovoj ulozi i razlozima za finansiranje projekata civilnog sektora, navodeći primer Ministarstva za omladinu i sport, kao dela državne uprave Republike Srbije.

## 2. CIVILNI SEKTOR

Razvoj današnjeg modernog društva doneo je i mnoštvo novih problema i kriza na koje savremena država ne može da odgovori na adekvatan način. Otuda i sve veća potreba građana da se sami organizuju i da sami sebi pomognu, te se zbog ogromnog porasta nevladinih organizacija u svetu govori o nekoj vrsti „asocijativističke revolucije“. Razlozi za ovakav nagli rast novih oblika građana, relativno ili potpuno nezavisnih od države, zaista su višestruki, a najčešće se dovode u vezu sa krizom države blagostanja, krizom društvenog razvoja, ekološkom krizom i krizom savremene porodice. [1] Prema odrednicama Salamona i Anheirera da bi bile neprofitne odnosno civilne moraju da ispunjavaju sledeće uslove [4]:

- Moraju da imaju institucionalizovanu strukturu, što znači da neformalne i privremeno sakupljene grupe nisu deo neprofitnog sektora, jer bi inače i koncept neprofitnog sektora bio previše amorfan i efemeran.
- Moraju biti institucionalno odvojene od države, odnosno ne mogu biti deo državnog aparata, mada mogu imati značajnu pomoć od države.
- Moraju da ostvaruju neprofitnu distribuciju sredstava, odnosno da njihova najznačajnija funkcija ne bude stvaranje profita, što znači da ako akumuliraju dobit, sredstva se ne distribuiraju kao profit, već se vraćaju u osnovnu misiju organizacije.
- Moraju biti samosvojne u svom unutrašnjem svojstvu – kontroli i upravljanju.
- Ne mogu biti komercijalne.
- Ne mogu biti primarno politički angažovane odnosno nemaju funkciju promocije političkih partija i kandidata, nisu primarno angažovane za podršku kandidatima u izborima, iako mogu biti angažovane u političkim aktivnostima.
- Podrazumevaju dobrovoljnu participaciju građana i prisustvo dobrovoljnog ulaganja, što ne znači da su u organizaciji svi volonteri ni da ukupan dohodak proizilazi iz dobrovoljnih prihoda.

Drucker je smatrao da neprofitne organizacije igraju ključnu ulogu u davanju smisla modernom društvu, međutim uočava da postoje znakovi da mnoge nevladine organizacije se sve više usmeravaju na njihov finansijski uspeh nego na služenje drugima, između ostalog baš zato što sami donatori koriste društveno odgovorni marketing kao strategiju za marketinško pozicioniranje. [3] U sprečavanju neetičke zloupotrebe koncepta društveno odgovornog poslovanja, važnu ulogu imaju i lideri kompanija donatora, kao i korporativna kultura. [4]

S obzirom na činjenicu da je Srbija u procesu tranzicije, civilni sektor je izuzetno važan.

### **3. DRŽAVNA I NEDRŽAVNA UPRAVA REPUBLIKE SRBIJE**

Državna uprava je deo izvršne vlasti Republike Srbije koji vrši upravne poslove-poslove državne uprave u okviru prava i dužnosti Republike Srbije. [6] Organi državne uprave Republike Srbije su dakle, ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstva i posebne organizacije. Organi državne uprave obrazuju se zakonom i njihov delokrug određuje se zakonom. U unitarnoj državi državnu vlast kao jedini državni organi vrše centralni organi. Ali, oni tu vlast, odnosno pojedine poslove te državne vlasti mogu poveriti i necentralnim organima koji su im podređeni u određenom stepenu. Reč je o teritorijalnoj i funkcionalnoj decentralizaciji, odnosno o organima uprave teritorijalne ekonomije i organima uprave lokalne autonomije, s jedne strane odnosno javnim preduzećima i javnim ustanovama, s druge.

Definisanje poslova državne uprave u Srbiji prema Ustavu iz 1990. godine polazilo je od toga da je upravna funkcija isključivo funkcija vlasti. To se može jasno videti na osnovu analize ustavnih i zakonskih odredbi.

Generalno posmatrajući reformske procese koji su u toku u drugim zemljama, uočava se da postoje određeni očigledni trendovi koji se ne mogu izbeći, a koji se tiču sledećih procesa:

1. promena u shvatanju položaja javnog sektora u društvu i traženje optimalnog nivoa njegove regulacije sa stanovišta javnog interesa;
2. shvatanje državne uprave kao servisa građana a ne kao moćnog oruđa vlasti;
3. dekoncentracija državne uprave na centralnom nivou, delegacija vlasti sa centralnog ka nižim nivoima i decentralizacija, kao prepuštanje dela vlasti nižim nivoima, sve ovo sa ciljem da se javne usluge približe građanima ...." [7]

### **4. MINISTARSTVO OMLADINE I SPORTA**

Zakon o ministarstvima Republike Srbije [8] predviđa postojanje sedamnaest ministarstava, što je značajno smanjenje u odnosu na Zakon o ministarstvima iz 2008. koji je predviđao postojanje dvadeset i četiri ministarstva. Navešćemo primer Ministarstva omladine i sporta. Ovo Ministarstvo obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: sistem, razvoj i unapređenje omladinske politike i sprovođenje nacionalne politike i nacionalne strategije za mlade i na akcione planove i programe; omogućavanje omladinskim organizacijama i udruženjima iz Republike Srbije da učestvuju na skupovima i manifestacijama za mlade u inostranstvu; podsticanje i ostvarivanje međunarodne saradnje koja se odnosi na omladinu, kao i druge poslove određene zakonom.

Na osnovu člana 23. stav 2. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, broj 79/05), a u vezi sa Uredbom o utvrđivanju programa raspodele i korišćenja sredstava za programe i projekte u oblasti omladinske politike svake godine, Ministarstvo omladine raspisuje konkurse za finansiranje različitih projekata koji su komplementarni sa politikom Sektora, odnosno Ministarstva i usklađeni sa Strategijom za mlade.

Prema broju odobrenih projekata u 2009. godini [9], u proces sprovođenja Strategije kroz realizaciju projekata usmerenih ka realizaciji prioritetnih ciljeva Strategije i aktivnosti planiranih Akcionim planom, 28 projekata je realizovano u užoj Srbiji, 20 u Vojvodini i 13 u Beogradu. Pored toga 25 organizacija je sprovodilo u okviru 25 okruga konsultativni proces javne rasprave tokom izrade zakona o mladima u vidu resurs centara za učešće u procesu izgradnje institucionalnog okvira za sprovođenje omladinske politike.

### **5. FINANSIRANJE PROJEKATA NEVLADINIH ORGANIZACIJA**

Dakle, na osnovu konkursa koji se raspisuje svake godine i kompletnosti dostavljene dokumentacije, u Sektoru za upravljanje projektima vrši se analiza, selekcija, odabir projekata i pravi plan realizacije.

Na osnovu člana 23. stav 2. Zakona o državnoj upravi [10], a u vezi sa Uredbom o utvrđivanju programa raspodele i korišćenja sredstava za programe i projekte u oblasti omladinske politike za svaku godinu ponaosob, ministar omladine i sporta donosi Rešenje o obrazovanju Komisije za dodelu sredstava udruženjima građana u oblasti omladinske politike. Zadatak Komisije je da sprovede postupak selekcije i odabira udruženja građana kojima će biti dodeljena sredstva za programe i projekte iz oblasti omladinske politike, u skladu sa Programom raspodeli i korišćenju sredstava za programe i projekte u oblasti omladinske politike u određenoj godini, a na osnovu konkursa, te da sačini predlog o dodeli sredstava i izveštaj o radu. Komisija radi na Poslovniku o radu. Tačnije, osnovni zadatak Komisije je da učestvuje u svim fazama evaluacije projekata, od otvaranja, preko administrativne i tehničko-finansijske evaluacije. Konkretno, predviđeno je sledeće: (1) upoznavanje sa Poslovníkom o radu komisije, (2) potpisivanje Izjava o nepristrasnosti i nezavisnosti učesnika u procesu evaluacije, (3) otvaranje svih pristiglih prijava i konstatovanje ukupnog broja, (4) administrativna evaluacija projekata koji su pristigli u predviđenom roku, (5) tehničko-finansijska evaluacija projekata koji su prošli fazu administrativne evaluacije i (6) konačna odluka. Pre pristupanja evaluaciji pristiglih projekata, članovi komisije su potpisali izjavu o nepristrasnosti i poverljivosti.

Realizacija odabranih projekata nevladinih organizacija počinje od datuma koji je naznačen u Ugovoru koji je potpisan sa Ministarstvom omladine i sporta. Da bi osigurali uspešnu realizaciju planiranih aktivnosti, nevladina organizacija ima obavezu formiranja tima za realizaciju projekta koji će se dobro upoznati sa svim aspektima projekta, kao i sa rezultatima koje treba postići. Pomenuti tim je odgovoran za planiranje i realizaciju pripremne faze projekta, a kasnije i realizaciju svih projektnih aktivnosti. Određuje se menadžer projekta i saradnik za finansije u okviru nevladinih organizacija i sprovodi koordinacija nevladinih organizacija i Ministarstva u realizaciji projekata koji se finansiraju.

U skladu sa Ugovorom koji je potpisan sa Ministarstvom omladine i sporta, sve organizacije koje realizuju ove projekte su bile u obavezi da otvore posebne račune u banci za potrebe realizacije projekata. Sve finansijske transakcije vezane za realizaciju projekata (priliv uplate Ministarstva i sva plaćanja) moraju biti realizovana sa ovog računa. Evidentiranje troškova projekta - korisnik mora tačno i redovno da beleži troškove projekta i da vodi posebnu evidenciju troškova nastalih u vezi sa realizacijom projekta. Obaveza korisnika je da ovu dokumentaciju čuva najmanje sedam godina nakon okončanja projekta. Svi korisnici donacija su u obavezi da uz finalni izveštaj dostave i izveštaj ovlašćenog revizora (upisani u registar Komore ovlašćenih revizora <http://www.kor.rs/Registri.asp>). Troškovi revizije su opravdan trošak i svi korisnici imaju mogućnost da ovaj trošak uvrste u budžet projekta. Korisnik je takođe u obavezi da dozvoli ovlašćenim revizorima i revizorskim kućama, kao i predstavnicima Ministarstva da izvrše reviziju projekta proveravajući dokumentaciju ili izvodeći reviziju na licu mesta. Ove revizije se mogu organizovati do 7 godina nakon izvršenog završnog plaćanja.

Opravdani troškovi su svi oni koji su dozvoljeni kao troškovi na projektu. Da bi troškovi bili opravdani, treba da:

- Budu odobreni Ugovorom (Aneks II, Budžet)
- Budu neophodni za realizaciju projekta
- Budu napravljeni tokom perioda koji je određen ugovorom potpisanim sa MOS-om (bez obzira na vreme uplate)
- Budu zabeleženi na projektnom računu i da postoji prateća dokumentacija za sve troškove.

Prihvatljivi troškovi uključuju:

- Troškove usluga, koji odgovaraju tržišnim cenama
- Troškove ugostiteljskih usluga (koje za organizaciju jednodnevnih aktivnosti podrazumevaju posluženje kafe, vode, čaja, soka i eventualno sendviča),
- Troškove potrošnog materijala potrebnog za realizaciju projekta,
- Ostale troškove koji direktno proizilaze iz predloženih aktivnosti: informisanje, oglašavanje, štampanje, troškove organizacije okruglih stolova i sl., evaluacija projekta, uključujući troškove finansijskih usluga (bankarskih provizija),
- Troškove putovanja u zemlji za osobe koje učestvuju u projektu,

- Troškove revizije (uz finalni izveštaj o projektu neophodno je dostaviti i revizorski izveštaj),
- Troškovi PDV-a.

Postoji grupa specifičnih troškova koji ne predstavljaju opravdane troškove na projektu koje finansira Ministarstvo omladine i sporta. Primeri neopravdanih troškova:

- Dugovi i pokrivanje gubitaka ili dugovanja,
- Pristigle pasivne kamate,
- Stavke koje se već finansiraju iz drugih okvira,
- Kupovina opreme
- Kupovina zemlje ili zgrada ili renoviranje prostorija, osim ukoliko to nije neophodno za direktnu realizaciju projekta.

Korisnik donacije će morati da iz sopstvenih izvora pokrije ove troškove ukoliko oni nastanu tokom realizacije projekta. Projektni tim, pre svih menadžer i saradnik za finansije, su zaduženi za redovno i tačno vođenje finansija u skladu sa potpisanim Ugovorom. Tim projekta mora precizno evidentirati sve troškove, uključujući sve prihode i rashode napravljene tokom realizacije projekta i redovno ažurirati evidenciju o potrošenim i preostalim sredstvima. Troškovi u ovoj specifikaciji moraju biti navedeni po budžetskim linijama i hronološki po isplatama sa računa (počev od najstarije do najskorije), tj. po datumima sa izvoda poslovne banke. Za svaku od budžetskih linija, pošto se unesu troškovi za konkretan mesec, računa se ukupan iznos potrošenih sredstava za taj mesec, odnosno ukupni troškovi za konkretan mesec. U skladu sa Ugovorom o realizaciji projekta, sve nevladine organizacije će tokom trajanja projekta morati da pripreme sledeće finansijske izveštaje: Mesečni pregled potrošnje sredstava, periodični finansijski izveštaji (u zavisnosti od odredbi ugovora) i finalni finansijski izveštaj.

U skladu sa potpisanim Ugovorom o realizaciji projekta i odobrenim budžetom, nevladina organizacija će realizovati manji ili veći broj nabavki, od nabavke kancelarijskog materijala, najma određenih sredstava neophodnih za realizaciju projektnih aktivnosti, do štampanja materijala ili drugih usluga. Iako nevladine organizacije nisu u obavezi da poštuju Zakon o javnim nabavkama, obzirom da su sredstva za realizaciju projekata odobrena iz republičkog budžeta, neophodno je da za sve nabavke koje se realizuju iz odobrenih projekata poštuju Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije.

Monitoring koji predstavlja kontinuirano praćenje i vođenje evidencije o aktivnostima tokom realizacije projekta ili programa, sprovodi Ministarstvo. To je proces redovnog sakupljanja informacija o svim aspektima projekta. Monitoring takođe uključuje i davanje povratnih informacija o napretku na projektu donatorima, implementatorima i korisnicima projekta.

Kada je u pitanju vidljivost projekta, korisnici sredstava i partneri na projektu odgovorni su za obezbeđivanje adekvatnog publiciteta projektima koje sprovode. Ministarstvo nije odgovorno za sadržaj materijala pripremljenog od strane Korisnika sredstava.

## 6. ZAKLJUČAK

Rad približava pojam nevladinih organizacija i trećeg sektora, opisuje proces nastanka i razvoja, način njihovog organizovanja i delovanja, mehanizme finansiranja, klasifikaciju, karakteristike i značaj trećeg sektora, ali akcenat stavlja na učešće javnog sektora odnosno državne uprave u finansiranju aktivnosti nevladinih organizacija a sa ciljem pridavanja značaja inovacionim merama podrške i rešavanju dugotrajnih socijalnih, ekonomskih i političkih problema širom sveta.

Državna uprava Republike Srbije, sprovodi shodno utvrđenoj politici programe i projekte samostalno, uz pomoć javno-privatnog partnerstva ili finansiranjem programa i projekata udruženja građana (nevladin sektor), a koji se finansiraju iz Budžeta Republike Srbije. Isti slučaj je i sa u radu predstavljenim, Ministarstvom omladine i sporta. Prema ugovoru koji Ministarstvo zaključuje sa nevladinim organizacijama po sprovedenom konkursu za finansiranje projekata, korisnik sredstava je u obavezi da Ministarstvu dostavi vanredni narativni i/ili finansijski izveštaj, kada to od njega zatraži

Ministarstvo, i to u roku od sedam dana od dana dostavljanja pismenog zahteva Ministarstva. Korisnik sredstava je dužan da dostavlja redovne i vanredne izveštaje na formatu određenom od strane Ministarstva. Konkursi i sami projekti su u skladu sa Nacionalnom strategijom za mlade i Uredbom o utvrđivanju programa raspodele i korišćenja sredstava za programe i projekte u oblasti omladinske politike.

U budućnosti, posebna pažnja, kada je upravljanje projektima u državnoj upravi u pitanju, mora se posvetiti referencama ponuđača – nevladinih organizacija, kao i kvalitetu samih projekata. Kao u slučaju projekata u građevinarstvu, mogu se dodeljivati negativne reference za projekte, odnosno nevladine organizacije kao nosioce tih projekata, koje nisu uspele u periodu od 5 godina da realizuju dodeljena sredstva ili su imale neke zlupotrebe dodeljenih, budžetskih sredstava. Takođe, monitoring realizacije samog projekta, mogao bi se dodatno pojačati.

## 7. REFERENCE

- [1] Radnović, B., Ilić M. & Živković Z. 2011, "Corporate Social Responsibility and the nonprofit Sector- An unethical marketing strategy, or genuine concern", *Regional and Business Studies*, Vol 3 Suppl 1, 787-796, Kaposvár University, Faculty of Economic Science, Kaposvár.
- [2] Paunović, Ž. 2007, „Nevladine organizacije – potreba ili zavera“, Istraživačko - izdavački centar Demokratska stranka, Beograd.
- [3] Salamon, L. & Anheier, H. 1994, "The Emerging Sector: The Nonprofit Sector in Comparative Perspective", – An Overview, Baltimore, MD: Johns Hopkins.
- [4] Drucker, P. 1992, "The New Society of Organizations", *Harvard Business Review*, Vol: 70 Iss: 5.
- [5] Ilić, M. & Radnović B, (2008) „Lideri i poslovna etika“, XI Internacionalni simpozijum SymOrg. Menadžment i društvena odgovornost, Beograd.
- [6] Grupa autora, 201, *Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Priručnik za polaganje državnog stručnog ispita, Treće izmenjeno izdanje*, Beograd.
- [7] Vlada Srbije, 2004, "Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji", dostupno na: <http://www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp>.
- [8] Republika Srbija, *Zakon o ministarstvima*, Službeni glasnik RS, 16/2011.
- [9] *Ministarstvo omladine i sporta* <http://www.mos.gov.rs/srl/> (datum pristupa 12.mart 2012).
- [10] Republika Srbija, *Zakon o državnoj upravi* („Službeni glasnik RS“, broj 79/05 i 101/07).