

На основу члана 38. став 1. Закона о планском систему Републике Србије  
(„Службени гласник РС”, број 30/18),

Влада усваја

Стратегију за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији  
за период од 2022-2030. године

## I УВОД

Цивилно друштво је генерички појам за скуп разнородних организација које су различите од државе и тржишно оријентисаних организација, а делују у јавном интересу или у партикуларном интересу својих чланова који није у супротности са јавним интересом. Цивилним друштвом се уобичајено сматра простор добровољног и аутономног деловања грађана и приватно-правних лица, организованих ради остваривања општекорисних (јавних) циљева и интереса, или ради остваривања заједничких (приватних) циљева и интереса који нису изричито забрањени уставом и законом. Организације цивилног друштва су добровољни облици организовања грађана који настају приватним или правним документом (уговором о оснивању), чији је циљ заштита интереса одређене групе грађана или друштва у целини и које нису део структуре власти.

Цивилно друштво се данас сматра неопходним саставним елементом сваког демократског поретка. Допринос цивилног друштва у очувању и јачању демократије, политичке стабилности и економске и социјалне кохезије, препознат је у свим модерним демократским друштвима. Када је реч о Републици Србији, не постоји готово ни једно подручје друштвеног деловања у којем цивилно друштво нема активну улогу, а највећи утицај остварује у доприносу развоја демократије, локалне заједнице, социјалне политике, заштити животне средине, смањењу незапослености, смањењу сиромаштва и социјалној инклузији, одрживом развоју, заштити права мањина, помоћи избеглицама из бивших Република СФРЈ, интерно расељеним лицима са Косова и Метохије, повратницима по Споразуму о реадмисији, тражиоцима азила, мигрантима у нерегуларном статусу и лицима којима је одобрена међународна заштита, развоју родне равноправности, реформи јавне управе, борби против корупције, образовању и истраживању, евро-интеграцијама, филантропији, промоцији волонтирања, социјалном предузетништву, медијском описмењавању грађана и грађанки, регионалном развоју, климатским променама и другим областима.

За остварење општих интереса, циљева и вредности цивилно друштво у првом реду користи начела и механизме партиципативне демократије, у партнерском, институционално и нормативно уређеном односу са органима јавне власти на националном, покрајинском, а посебно на локалном нивоу. Користећи механизме партиципативне демократије грађани као појединци или организовани у оквиру организације цивилног друштва имају могућност да утичу на процесе доношења одлука и учествују у друштвено-политичком животу, не само у време избора, већ увек када сматрају да је то потребно. Поред тога, учешћем грађана и организација цивилног друштва у процесима креирања и спровођења јавних политика повећава се како њихов квалитет тако и позитивни ефекти примене. Цивилно друштво доприноси сваком од кључних елемената *доброг управљања*: транспарентности, партиципацији, односно учешћу грађана, респонзивности односно одговора на потребе грађана, делотворности, једнакости, одговорности и владавине права. Демократија подразумева сувереност народа, односно грађана, а остварује се или преко слободно изабраних представника

(представничка демократија) или непосредним учешћем грађана у одлучивању (непосредна, партиципативна демократија), где организације цивилног друштва имају значајну улогу, залажући се за боље остваривање права грађана и боље задовољавање њихових потреба.

Република Србија је ратификовала низ међународних нормативних инструмената од значаја за цивилно друштво укључујући Међународни пакт о грађанским и политичким правима са припадајућим протоколима („Службени лист СФРЈ”, број 7/1971, „Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 4/01), Конвенцију о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине Уједињених нација („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 38/09), Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода Савета Европе са пратећим протоколима („Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, бр. 99/03, 5/05 и 7/05, „Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 12/10, 10/15 и 8/21), Европску повељу о локалној самоуправи из 1985. године („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 70/07) и Додатни протокол Европској повељи о локалној самоуправи о праву да се учествује у пословима локалних власти („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 8/18).

Најважнији међународни стандарди за организације цивилног друштва у државама чланицама Савета Европе су Препорука Комитета министара Савета Европе државама чланицама о правном статусу невладиних организација у Европи из 2007. године<sup>1</sup> (Препорука Савета Европе) и Заједничке смернице Венецијанске комисије и ОЕБС/ОДИХР о слободи удруживања.

Закон о удружењима („Службени гласник РС”, бр. 51/09 и 99/11 - др. закон и 44/18 - др. закон) и Закон о задужбинама и фондацијама („Службени гласник РС”, бр. 88/10, 99/11 - др. закон и 44/18 - др. закон) чине правни оквир за деловање ОЦД, који је у великој мери усаглашен са Препоруком Савета Европе, која представља камен темељац функционисања организација цивилног друштва на европском простору. Према Кодексу добре праксе за учешће грађана у процесу доношења одлука Савета Европе (2009), којим је додатно разрађена Препорука Савета Европе, подстицајно окружење за развој цивилног друштва укључује владавину права, придржавање основних демократских принципа, политичку вољу, повољно законодавство, јасне процедуре, дугорочну подршку и ресурсе за одрживо цивилно друштво, те заједнички простор за дијалог и сарадњу. Принципи на којима треба да почива партнерски однос власти и организација цивилног друштва су партиципација, поверење, одговорност, транспарентност и независност. Поред тога, Кодекс добре праксе разрађује и конкретне кораке у процесу доношења политичких одлука - постављање програма рада, израда нацрта, одлука, имплементација, мониторинг и преформулисање, као и

<sup>1</sup> Recommendation CM/Rec (2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe, Strasbourg, 10 October 2007 - Council of Europe

нивое учешћа, који се крећу од нижих ка вишим облицима сарадње. То су информација, консултација, активно учешће/дијалог и партнерство.

Примена стандарда постављених у наведеним документима прати се од стране експертског тела Савета Европе (*Expert Council on NGO Law*). Експертски савет за право невладиних организација, основан је 2008. године као вид подршке имплементацији Европске конвенције о људским правима, Препоруке Савета Европе и Кодекса добре праксе, у циљу стварања и унапређивања подстицајног окружења за развој цивилног друштва. Важно је истаћи да Кодекс предвиђа политичке последице у случају да се исти не примењује, или се не примењује на прописан начин, те би држава Србија као чланица Савета Европе требало да се стриктно придржава ових докумената.

*Подстицајним окружењем за развој цивилног друштва сматра се скуп институционалних и нормативних мера, као и афирмативних пракси које у својој укупности омогућавају и унапређују слободно и одрживо деловање организација цивилног друштва у Републици Србији, у складу са највишим међународним стандардима и праксама у овој области.*

Из перспективе приступања Републике Србије Европској Унији (ЕУ) треба истаћи да је сама Европска Унија дефинисана Лисабонским Уговором (на снази од децембра 2009. године) као међународна организација која функционише на комплементарним принципима представничке и партиципативне демократије. Наиме, члан 10. Лисабонског уговора ЕУ прописује да се Европска Унија заснива на представничкој демократији са познатом улогом коју имају политичке странке, и са друге стране, на партиципативној демократији и наглашеном улогом цивилног друштва, а све у циљу доношења одлука што је ближе могуће самим грађанима. Чланом 11. Лисабонског уговора, предвиђа се да органи ЕУ одржавају отворен, транспарентан и редован дијалог са представничким удружењима и цивилним друштвом.

Постојање подстицајног окружења за развој цивилног друштва, у оквиру кога је и партнерски однос власти са цивилним друштвом, је политички критеријум за чланство у Европској Унији. Развијен цивилни сектор снажан је индикатор демократизације друштва у целини, и као такав представља један од кључних показатеља владавине права, и самим тим је у директној вези са испуњавањем политичких критеријума ЕУ за придруживање.

У Извештају Европске комисије о напретку Републике Србије (*progress report*) за 2021. годину констатује се, између осталог, да национална стратегија подстицајног окружења још увек није усвојена, те да је потребно уложити напоре како би се обезбедила „системска сарадња” између Владе и цивилног друштва, као и да је потребно на терену успоставити повољно окружење за развој и финансирање цивилног друштва.

Влада Републике Србије дели и промовише вредности на којима почива Европска Унија, препознаје значај и улогу цивилног друштва у модерним демократским друштвима и посвећена је унапређењу правног и институционалног оквира као и

демократских пракси за његово слободно деловање. Задатак државе је да обезбеди такво окружење које омогућава организацијама цивилног друштва да делују независно и несметано од власти и да, поред постојећих, створи додатне механизме партнерске сарадње који подстичу веће учешће цивилног друштва у свим реформским процесима.

Сви термини који се у тексту Стратегији користе у мушком роду, односе се истовремено и равноправно на оба пола.

## II ПОЈАМ ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У СТРАТЕГИЈИ

Организацијама цивилног друштва сматрају се удружења, фондације и посебан тип задужбине основане ради остваривања општекорисног циља, сагласно прописима којима се уређује њихово оснивање и деловање. Појмови: „цивилно друштво”, „цивилни сектор”, „ОЦД”, „невладине организације” и „невладин сектор” користе се у тексту као синоними.

## III ЦИВИЛНО ДРУШТВО У СРБИЈИ: ОПШТИ ПОДАЦИ

### 3.1. Статусни подаци организација цивилног друштва

Према подацима Агенције за привредне регистре у Републици Србије је у 2018. години евидентирано укупно 32.231 домаћих и 70 представништава страних удружења; у 2019. години евидентирано је укупно 33.499 домаћих и 69 представништава страних удружења, док је у 2020. години евидентирано укупно 34.692 домаћих и 72 представништва страних удружења.

Број удружења је значајно порастао ступањем на снагу Закона о удружењима 2011. године, када су услови за оснивање удружења значајно поједностављени и либерализовани, и када је формиран јединствени регистар удружења. Постојећа удружења имала су обавезу да се пререгиструју или су у супротном бивала брисана из регистра као неактивна.

Највећи број домаћих удружења са подацима закључно са 31.12.2020. године је регистрован у Београду (10.759), Новом Саду (3.061) и Нишу (1.289). По броју регистрованих удружења, предњаче градови Аутономне покрајине Војводине: Суботица (757), Зрењанин (783), Панчево (653), Сомбор (471), Сремска Митровица (413), Кикинда (302), Вршац (311) итд.

Посматрано по окрузима, поред града Београда (10.759), највећи број удружења регистрован је у Јужно-бачком округу (4.483), Нишавском (1.621), Јужно-банатском

(1.562), Сремском (1.373), Средње-банатском (1.178), Северно-бачком (1.090), Шумадијском (1.048) и Рашком округу (1.028).

Према подацима Агенције за привредне регистре у Републици Србије је у 2018. години евидентирано укупно 714 фондација и 134 задужбина, у 2019. години евидентирано је 773 фондација и 138 задужбина, док је у 2020. години тај број износи 808 фондација наспрам 141 задужбине. Као што је случај и са удружењима, уочава се тренд раста броја фондација и задужбина.

Фондације и задужбине су у највећем броју концентрисане у Београдском региону (560), Јужно-бачком (129), Северно-бачком (29), Шумадијском (24), док је значајно мањи број присутан у регионима јужне и источне Србије.

У више од половине општина/градова Републике Србије није регистрована ниједна фондација или задужбина, а у већини општина у којима постоје фондације/задужбине, тај број је испод 1% у односу на укупан број у Републици Србији, што указује да се ради о недовољно искоришћеном облику организовања грађана у Републици Србији, иако фондација може бити једноставнији начин организовања у поређењу са удружењима, с обзиром на број лица потребан за њено оснивање, односно управљачка права оснивача.

### 3.2 Финансијски извештаји и укупни приходи удружења, фондација и задужбина

Број удружења која су доставила финансијске извештаје за 2020. годину износи 17.852, а изјаву о неактивности доставило је укупно 10.281 удружење. Када је реч о задужбинама и фондацијама, 559 од 1.011 обвезника је доставило финансијски извештај за претходну годину, док је 245 доставило изјаву о неактивности.

Укупни приходи цивилног сектора у 2020. години износе 39.583.925.000,00 РСД.

Број запослених у сектору цивилног друштва је прилично низак. Укупно је у 2020. години у овом сектору било 8.712 запослених, што представља 0,30% просечног броја запослених у односу на њихов укупан број.

## IV ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ РЕЛЕВАНТНИ ЗА СТРАТЕГИЈУ

Предмет Стратегије јесу питања која нису предмет посебних секторских политика (јавно финансирање организација цивилног друштва, пореска политика од значаја за развој филантропије и одрживост организација цивилног друштва, волонтерство, социјално предузетништво), као и питања која су предмет посебних секторских политика (учешће ОЦД и грађана у процесу израде закона и других инструмената јавне

политике, улога ОЦД у систему социјалне и здравствене заштите, улога ОЦД-а у неформалном образовању, улога ОЦД у процесу европских интеграција).

Стратегија и Акциони план којим ће се операционализовати њени циљеви су комплементарни са Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године и Акционим планом за период 2021. до 2025. године за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији, Стратегијом развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године и Акционим планом за њено спровођење за период од 2021. до 2023. године, Стратегијом запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године и пратећим Акционим планом за период од 2021. до 2023. године, Стратегијом за родну равноправност за период од 2021. до 2030. године, Стратегијом за спречавање и борбу против родно заснованог насиља према женама и насиља у породици за период 2021-2025. године, Националном стратегијом за процесуирање ратних злочина у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године, Националном стратегијом за остваривање права жртава и сведока кривичних дела у Републици Србији за период 2020-2025. године и пратећим Акционим планом, Стратегијом за превенцију и заштиту деце од насиља за период од 2020. до 2023. године са Акционим планом за 2020. и 2021. годину за примену Стратегије, Националном стратегијом за младе за период од 2015-2025. године, Акционим планом за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2020-2022. године, Стратегијом развоја информационог друштва и информационе безбедности у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године и Акционим планом за реализацију стратегије развоја информационог друштва и информационе безбедности за период од 2021. до 2023. године, Програмом за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године, Програмом реформе управљања јавним финансијама за период 2021-2025. године, Оперативним планом за спречавање корупције у областима од посебног ризика, Стратегијом унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године и пратећим Акционим планом у периоду од 2021. до 2022. године, Стратегијом развоја система јавног информисања у Републици Србији за период 2020-2025. година и Акционим планом за спровођење Стратегије развоја система јавног информисања у Републици Србији у периоду 2020-2022. година, Стратегијом за борбу против прања новца и финансирања тероризма за период 2020-2024. године и Акционим планом за спровођење Стратегије за борбу против прања новца и финансирања тероризма у периоду 2020-2022. година, Стратегијом заштите потрошача за период 2019-2024. године и Акционим планом Стратегије заштите потрошача за период 2019-2022. године, Стратегијом одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године, Стратегијом комуникације о приступању Републике Србије Европској унији из 2011. године, Акционим планом за Поглавље 19 (социјална политика и запошљавање), ревидираним Акционим планом за Поглавље 23 (правосуђе и основна права) и ревидираним Акционим планом за Поглавље 24 (слобода, правда, безбедност). Сви наведени плански документи предвиђају из угла сопствених секторских политика остваривање и/или унапређење модела и видова сарадње са организацијама цивилног друштва.

## V ОПИС ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА И КЉУЧНИХ ИЗАЗОВА У ОБЛАСТИ СТВАРАЊА ПОДСТИЦАЈНОГ ОКРУЖЕЊА ЗА РАЗВОЈ ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА

### 5.1. УКЉУЧИВАЊЕ ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У ПРОЦЕС ДОНОШЕЊА ОДЛУКА

#### 5.1.1. Институционални оквир за сарадњу јавне управе са цивилним друштвом у процесу доношења одлука

Први институционални корак у стварању сарадње и партнерства са цивилним друштвом начињен је 2005. године када је потписан Меморандум о сарадњи између тадашње Канцеларије за европске интеграције (данас Министарство за европске интеграције) и више од 60 организација цивилног друштва. Основни циљ предвиђене сарадње био је успостављање партнерских односа Владе Републике Србије са организацијама цивилног друштва у процесу евро-интеграција.

Законом о министарствима из 2020. године („Службени гласник РС”, број 128/20) формирано је Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог (у даљем тексту: Министарство) и оно је преузело надлежности Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије, која је престала са радом.

У циљу успостављања институционализованог односа сарадње са организацијама цивилног друштва, Влада Републике Србије 2010. године је основала Канцеларију за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије (у даљем тексту: Канцеларија или КСЦД). Основана као служба Владе Уредбом о Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом („Службени гласник РС”, број 26/10), мандат Канцеларије односио се на обављање стручних послова за потребе Владе који се односе на старање о усклађеном деловању органа државне управе и подстицању сарадње органа државне управе са ОЦД. Поред тога, Канцеларија је сарађивала са државним органима, органима аутономних покрајина, општина, градова и града Београда, као и са ОЦД, у изради релевантних докумената и прописа и промовисала послове који су у вези са развојем и сарадњом са цивилним друштвом. Утврђене надлежности имале су функцију остваривања неколико стратешких циљева: 1) успостављање сталног дијалога између државе и ОЦД у питањима од општег и заједничког интереса; 2) јачање међусекторске сарадње у областима у којима су ОЦД важни актери у креирању и спровођењу јавних политика и подизање капацитета државне управе за остваривање ове сарадње; 3) јачање капацитета ОЦД као битног чиниоца плуралног и демократског друштва.

За разлику од надлежности Канцеларије која је имала могућност *учешћа* у припреми и праћењу спровођења стратешких докумената који се односе на стварање подстицајног

окружења за развој цивилног друштва и *иницирање* доношења прописа и других општих аката којима се уређује положај удружења и других организација цивилног друштва, мандат Министарства подразумева *припрему* прописа којима се уређује положај удружења и других организација цивилног друштва, изузев политичког и синдикалног организовања, *припрему* и *спровођење* стратешких докумената који се односе на стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва, с циљем даљег развоја сарадње јавног, приватног и цивилног сектора и низ других активности чији је циљ иницирање дијалога са цивилним друштвом о питањима од заједничког интереса; подизање капацитета и одрживости рада и деловања удружења и других организација цивилног друштва, прикупљање и дистрибуирање информација од значаја за рад удружења и других организација цивилног друштва, сарадња са надлежним органима у обављању послова који се односе на програмирање и управљање претприступним и другим фондовима Европске уније за подршку цивилном друштву, као и друге послове одређене законом. На иницијативу Канцеларије, а у реализацији Министарства, у складу са ревидираним Кодексом добре праксе за учешће грађана у процесу доношења одлука Савета Европе, органи јавне управе на сва три нивоа власти именовали су контакт тачке - особе за сарадњу са организацијама цивилног друштва. Након тога, како би се подстакла директна комуникација и сарадња између органа јавне управе и ОЦД, посебно у процесима одлучивања, али и међусобна сарадња и размена искустава државних органа у овој области, Министарство је креирало јавно доступну Базу контакт тачака за сарадњу са организацијама цивилног друштва.

Савет за сарадњу и развој цивилног друштва као један од важних институционалних механизма сарадње јавног и цивилног сектора, и један од могућих модела структурираног дијалога Владе и ОЦД, још увек није успостављен. Савет је мешовито тело чији су чланови представници органа државне управе (најчешће државни службеници на положају и јавни функционери и представници ОЦД), а представља важан механизам јачања принципа партиципације, отворености и инклузивности процеса креирања јавних политика. Композиција чланства у Савету треба да буде таква да се исти састоји од једнаког броја представника органа државне управе и представника организација цивилног друштва или таква да представници организација цивилног друштва буду у већини. Потребно је напоменути да се у неколико претходних извештаја Европске комисије о напретку Републике Србије (извештаји за 2016. и 2018. годину) експлицитно наводи чињеница да Савет није формиран и препоручује се његово оснивање, док се у последњем извештају за 2021. годину то не чини изриком.

Представници организација цивилног друштва су чланови различитих саветодавних тела основаних од тела јавне управе различитих нивоа власти. Тако да су представници цивилног друштва чланови Савета за унапређење положаја особа са инвалидитетом, Савета за младе, Савета за унапређење положаја Рома и бројних других саветодавних тела.

У контексту процеса преговора о приступању ЕУ, солидан институционални механизам сарадње у Србији одвија се кроз деловање Националног конвента о Европској унији. (у даљем тексту: Конвент). Као институционализована форма сарадње, овај модел преузет је из словачког искуства евро-интеграција (настао у Словачкој 2001. године), да би потом био примењен у осталим државама Вишеградске групе, а данас се осим у Србији користи и у Црној Гори и Албанији. Као модел укључивања, Конвент је признат на међународном плану и сматра се међународним примером добре праксе у домену евро-интеграција и платформом кроз коју се успешно артикулишу ставови цивилног друштва у вези са кључним политикама Владе и реформским процесима који су у току. Основан 2006. године, Конвент је иницијално био замишљен као тело за сарадњу Народне скупштине Републике Србије и цивилног друштва у процесу приступних преговора. Међутим, тек је отварање преговора о чланству Србије у ЕУ створило истинску могућност укључивања ОЦД у процес преговора, а Конвент је својом структуром и начином рада у потпуности одговорио на потребу да се успостави структурирана и институционализована форма и за сарадњу и консултације са Владом Републике Србије и њеним телима задуженим за преговоре о чланству са ЕУ – преговарачким тимом и преговарачким радним групама. Основна сврха ове платформе јесте да допринесе успостављању друштвеног консензуса у процесу приступања Србије у ЕУ, омогући формулисање заједничких ставова цивилног друштва и даје препоруке и мишљења о испуњавању мерила и услова за чланство, прати спровођење потребних реформи и информише јавност о предностима које придруживање ЕУ доноси. Конвент тренутно има преко 750 организација чланица (међу којима су представници удружења, фондација, универзитета, експерата, синдиката, приватног сектора и представници струковних организација) и представља највећу платформу организација цивилног друштва која пружа активну подршку процесу европских интеграција Републике Србије. Конвент је 2018. године регистрован у Агенцији за привредне регистре као савез удружења, узимајући у обзир Одлуку Одбора за европске интеграције Народне скупштине Републике Србије о поступку разматрања предлога преговарачке позиције у процесу преговора Републике Србије Европској Унији, Закључак Владе којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у поступку израде преговарачких позиција у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској Унији и Одлуку о оснивању Координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској Унији.

Пракса унутар чланица ЕУ је и подстицање развоја ОЦД путем јавне фондације (фонда). Истраживање „Сектор грађанског друштва у 2019. години”<sup>2</sup> указује да 44% ОЦД обухваћених истраживањем сматра да постоји потреба за оснивањем фонда из кога би се издвајала средства једнака онима које даје Европска унија. У пракси европских држава, фондацију, односно фонд, оснива држава са примарним циљем финансирања ОЦД програма и пројеката који су, плод изворних потреба грађана. Овај

---

<sup>2</sup>[https://act.org.rs/sr/resources\\_type/%d0%bf%d1%83%d0%b1%d0%bb%d0%b8%d0%ba%d0%b0%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b5/](https://act.org.rs/sr/resources_type/%d0%bf%d1%83%d0%b1%d0%bb%d0%b8%d0%ba%d0%b0%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b5/) Пројекат „Заједно за активно грађанско друштво – АЦТ“ финансирано од стране Swiss development cooperation - SDC

модел подразумева оснивање фонда или неког другог јавно-правног тела од стране државе на основу посебног закона. Искуства и рефлексије на деловање фондација су амбивалентне и разликују се од државе до државе, али је несумњиво да овај институционални механизам, уколико се постави на здраве основе, може донети вишеструку корист и држави и цивилном сектору, јер актуелни децентрализовани систем финансирања ОЦД није у стању да увек и адекватно одговори на изворне проблеме и потребе грађана којима се, у оквиру својих програма и пројеката баве ОЦД. У циљу даљег унапређења институционалних механизма сарадње, потребно је да се за време трајања ове стратегије, у партнерству са цивилним друштвом, размотри могућност увођења фондације, односно фонда у правни систем, укључујући и начин његовог организовања и финансирања, посебно имајућу у виду хрватско искуство<sup>3</sup>. Разматрање увођења фондације, односно фонда, потребно је спровести посебно у циљу подстицаја развоја ОЦД на покрајинском и локалном нивоу, будући да је равномерни развој ОЦД на свим нивоима власти једна од основних идеја Стратегије.

Република Србија у 2021. години нема изграђен и структурисан дијалог са цивилним друштвом, осим у случају рада НКЕУ са Владом Републике Србије, дела цивилног друштва у области заштите животне средине и њихове сарадње са Народном скупштином, и делом цивилног друштва који се бави положајем Рома у Србији и министарства у сталном позиву свима за организацију друштвеног дијалога о свим актуелним темама. Постојећа сарадња није довољна за потребни ниво доношења и разматрања јавних политика или анализа ефеката, стања ствари или разматрања препорука које цивилно друштво из поменутих сектора има за представнике власти.

### **Ситуационе препреке**

Цивилно друштво има често утисак, перцепцију, али и доказиве чињенице о „узалудности” њиховог ангажовања јер или не могу физички да допру до представника власти или њихова саветодавна улога бива сведена на то да буду саслушани без икаквих ефеката на процес одлучивања о јавним политикама, с већом важношћу персоналних коалиција створених током процеса какве-такве сарадње него што има институционалног дијалога и значајне културе компромиса којом су на добитку и цивилно друштво и власт, а најважније – грађани Србије.

Део цивилног друштва разуме своју улогу као „ратну и борбену” делује реактивно на очито одсуство воље и спремности за дијалог код представника јавне власти на разним нивоима, чиме су на губитку сви актери, а нарочито грађани Србије, док су непосредни исходи блокаде и кочења различитих консултативних процеса за шта одговорност носе пре свега представници јавне власти на свим нивоима.

Финансирање рада цивилног друштва спроводи се из домаћих извора (буџети републике, покрајине Војводине и локалних самоуправа), средстава међународних организација, фондова и донаторске заједнице, која се дели на ЕУ и не-ЕУ донаторске

---

<sup>3</sup> Национална заклада за развој цивилнога друштва

изворе финансирања и донације компанија, филантропских фондова и појединачних донатора ван поменутих структура.

Перцепција разних врста јавности и грађана о раду цивилног друштва је непотребно веома негативна, као последица и недовољне информисаности о њиховом раду и негативних кампања које креирају различите заинтересоване групе у јавном или медијском простору, уз процес стварања GONGO (*Government Organized Non-Governmental Organisation*) организација, које без нарочитог успеха, али са подршком заинтересованих група јавне власти покушавају да „преузму поље рада и утицаја” аутентичног цивилног друштва.

### **Контекстуалне препреке**

Одсуство воље за дијалогом представника јавне власти, „ћутање одговорних”, негативне кампање о цивилном друштву (случај списка појединаца и организација Управе за спречавање прања новца<sup>4</sup>) чине штету и цивилном друштву и представницима јавне власти и друштву у целини, јер представљају један од метода спречавање развоја било каквог дијалога у друштву.

### **Нормативне препреке**

Одсуство дијалога о предлозима цивилног друштва за дефинисање прописа којима би се боље уредио њихов положај, финансирање или институционална улога, почев од прописа којима се дефинише њихово оснивање и деловање, преко прописа којима се уређује учешће у управљању јавним пословима, пореских прописа, до недостајућих прописа релевантних за област социо-економског развоја. Такође, уочава се и недовољна примена Закона о планском систему Републике Србије као главног алата за учешће цивилног друштва у свим фазама доношења јавних политика.

Стога, обавеза је државе да унапреди нормативну, контекстуалну и институционалну изградњу структурисане, мерљиве и проверљиве сарадње цивилног друштва и свих представника органа јавне управе у складу са Законом о планском систему Републике Србије као и да унапреди стални јавни дијалог о свим темама којима се бави цивилно друштво свих секторских интересовања и области, тако да до истека Стратегије грађани Србије редовно, тачно, благовремено и на разумљив начин буду информисани

---

<sup>4</sup> Управа за спречавање прања новца је у јуну 2020. године од банака затражила увид у финансијске трансакције 37 ОЦД и 20 појединаца из Републике Србије, међу којима су и два новинарска удружења и више независних истраживачких центара да би се утврдило да ли имају везе са финансирањем тероризма или прањем новца. С тим у вези, Комитет експерата за евалуацију мера за борбу против прања новца и финансирања тероризма Савета Европе (MONEYVAL) упозорио је да се правни оквир не сме злоупотребљавати за сузбијање легитимних активности цивилног друштва. Међународна Радна група за финансијску акцију (FATF), глобално међувладино тело састављено од више од 200 земаља, које поставља међународне стандарде са циљем спречавања наведених криминалних активности и ради на стварању политичке воље неопходне за спровођење националних законодавних и регулаторних реформи у овим областима, установила је крајем 2020. године да Република Србија, према међународним стандардима, нема права да тражи податке о трансакцијама без основане сумње да ОЦД учествују у финансирању тероризма и прања новца.

о садржајима свих јавних политика и ефектима које оне производе по њихов јавни, лични и породични живот и уз њихово укључивање у сваку фазу процеса.

Имајући у виду све наведено, у предстојећем периоду неопходно је утврдити простор за даље унапређење институционалног оквира кроз јачање постојећих институционалних механизма сарадње органа јавне власти и ОЦД и увођење нових институционалних механизма сарадње.

У том смислу, потребно је унапредити институционални оквир за сарадњу са ОЦД посебно кроз образовање Савета за сарадњу и развој цивилног друштва као механизма сарадње у форми и са надлежностима о којима се одлучује у партнерском дијалогу са ОЦД.

Потребно је у периоду трајања ове стратегије размотрити, у складу са најбољим искуствима из упоредне праксе, увођење фондације, односно фонда за финансирање програма и пројеката ОЦД, у домаћи правни систем.

#### 5.1.2. Правни оквир за укључивање ОЦД у процес доношења одлука

##### 5.1.2.1. Правни оквир за слободу удруживања

Правни оквир за слободу удруживања у ОЦД чине Закон о удружењима („Службени гласник РС”, бр. 51/09, 99/11 – др. закон и 44/18 – др. закон) и Закон о задужбинама и фондацијама („Службени гласник РС”, бр. 88/10, 99/11 – др. закон и 44/18 – др. закон). Агенција за привредне регистре води регистре удружења, задужбина и фондација као поверени посао, а регистри се воде у писаном облику и као јединствена централна електронска база података. Правилником о садржини и начину вођења Регистра удружења („Службени гласник РС”, број 80/09), Правилником о садржини, начину уписа и вођења Регистра страних удружења („Службени гласник РС”, број 80/09) и Правилником о ближој садржини и начину вођења Регистра задужбина и фондација („Службени гласник РС”, број 16/11) уређују се садржина, начин уписа и вођења наведених регистара. Одредбе о поступку регистрације удружења прописане су Законом о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС”, бр. 99/11, 83/14 и 31/19).

Иако је Закон о удружењима у великој мери усаглашен са релевантним међународним нормативним инструментима, након више од десет година примене у пракси су се појавили одређени изазови на које је потребно одговорити у периоду трајања Стратегије. Потребно је спровести свеобухватну анализу досадашње примене и

ефеката Закона о удружењима, утврдити евентуалне мањкавости и проблеме и унапредити законске одредбе у складу са закључцима из предметне анализе.<sup>5</sup>

Када је реч о слободи удруживања, држава је у обавези да се уздржи од њеног ограничавања, било да директан или посредан начин. Било какви рестриктивни законодавни механизми или административне праксе који за последицу имају сужавање слободе удруживања и консеквентно урушавање слободног деловања удружења и других организација цивилног друштва доводе у питање остваривање слободе удруживања. Експертски савет за право невладиних организација Савета Европе до сада је идентификовао различите штетне законодавне и административне праксе у државама чланицама.<sup>6</sup>

### 5.1.2.2. Правни оквир за учешће у управљању јавним пословима

Правни оквир за учешће ОЦД и грађана у процесу израде закона и других инструмената јавних политика је нужан елемент демократског друштва, заснованог на грађанској суверености и владавини права, односно партиципативној демократији, али и важан чинилац процеса европских интеграција Републике Србије. Иако је последњих година правни оквир унапређен у правцу обезбеђивања већег укључивања ОЦД у процес доношења прописа и докумената јавних политика, даље измене правног оквира и подизање капацитета јавне управе и цивилног друштва треба да омогуће ефикасније укључивање јавности у процесе креирања и спровођења закона и других инструмената јавних политика у свим фазама учешћа: информисање, консултације, дијалог/активно учешће и партнерство.

Правни оквир за учешће грађана у управљању јавним чине одговарајуће уставне и законске норме, али и норме тзв. „меког права” за учешће у управљању јавним пословима.

<sup>5</sup> Овде се у првом реду мисли се на питања у вези са обављањем привредне делатности од стране удружења, уз потребу уважавања њиховог непрофитног карактера. Наведени елементи правца измена Закона о удружењима релевантни су и за област социјалног предузетништва, која је у фокусу пажње ове Стратегије. У погледу деловања неформалних удружења такође постоје аспекти које би требало размотрити, као што су проналажење модалитета за могућност приступа неформалних удружења (grassroots организације, ad hoc иницијативе итд.) јавном финансирању, забрана рада неформалних удружења чији су циљеви или деловање неспојиви са демократским друштвом и примена института грађанског ортаклука који је предвиђен Законом о удружењима.

<sup>6</sup> Непропорционални захтеви у погледу оснивања и уписа у регистар, захтеви извештавања и откривања података (у оквиру којих се разликују захтеви у погледу финансијских извештаја, финансирања из иностранства, извештавања о активностима, обележавања материјала, извештавања и откривања приватних података особа повезаних са ОЦД (чланова, волонтера, представника и чланова управљачких тела, откривања чланства у ОЦД), оштре административне и кривичне санкције, криминализација активности организација за заштиту људских права, стигматизација и прогањање представника организација цивилног друштва.

### **Уставно уређење учешћа у управљању јавним пословима**

Република Србија дефинисана је њеним највишим правним актом као држава заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима (Устав Републике Србије, „Службени гласник РС”, број 98/06 члан 1). Позивајући се на људска права као темељ државе, јасно је да то подразумева између осталог и слободу мишљења и изражавања, слободу окупљања и слободу удруживања. Чланом 2. Устава Републике Србије одређени су грађани као носиоци суверености, која се врши путем референдума, народне иницијативе и преко слободно изабраних представника. Чланом 107. Устава Републике Србије прописано је да најмање 30.000 бирача може да предложи Народној скупштини закон, други пропис или општи акт. Поред тога, Устав Републике Србије у члану 53. *експлицитно* гарантује *право грађана на учешће у управљању јавним пословима* - грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције. Ово право се исказује у два вида: у првом виду, тиче се активног и пасивног бирачког права, то јест права грађана да под једнаким условима буду бирани у јавне службе и на јавне функције. У другом виду тиче се права грађана да заступају и бране своје легитимне интересе кроз учешће у процесу доношења одлука и да контролишу њихово спровођење, што представља један од основа партиципативне демократије. Тесна је међузависност слободе мишљења и изражавања, окупљања и удруживања и права грађана на учешће у управљању јавним пословима, будући да ове слободе и права не могу постојати једни без других, нити се могу остваривати у пуној мери без међусобног садејства. Може се закључити да Устав Републике Србије гарантује потребан оквир за укључивање грађана у процес доношења одлука, нарочито имајући у виду уставну гаранцију права грађана да учествују у управљању јавним пословима, по чему се Устав Републике Србије разликује од већине европских устава, где се ово право уобичајено изводи из појма суверенитета народа или из концепта доброг управљања.

*Референдум и народна иницијатива* зајамчени су Уставом Републике Србије, а детаљније су регулисани новим Законом о референдуму и народној иницијативи („Службени гласник РС”, број 111/21) чијим ступањем на снагу престаје да важи Закон о референдуму и народној иницијативи („Службени гласник РС”, бр. 48/94 и 11/98) донет 1994. године. Претходни закон био је по низу својих решења рестриктиван, превазиђен и несагласан опредељењима новог Устава, као и препорукама Савета Европе у овој области<sup>7</sup>. Одговор на захтев јавности је и доношење измена и допуна Закона о референдуму и народној иницијативи што је иницирала незадовољна јавност као и ОЦД Закон о изменама Закона о референдуму и народној иницијативи („Службени гласник РС”, број 119/21).

<sup>7</sup> Препорука 1704/2005 „Референдуми: ка добрим праксама у Европи” и Препорука 1821/2007 „Кодекс доброг понашања у области референдума”.

*Референдум* је, уз народну иницијативу, један од два позната облика непосредног учешћа грађана у доношењу одлука. У већини земаља Европе референдуми се најчешће спроводе о питањима од изузетног политичког или уставног значаја (нпр. европске интеграције, институционалне промене итд) док су референдуми о свакодневним питањима ређи. Референдум се расписује ради изјашњавања грађана о предлогу акта, о потврђивању усвојеног акта или о питању од општег значаја. Предмет референдума не могу бити обавезе које произлазе из међународних уговора, закони који се односе на људска и мањинска права и слободе, порези и други финансијски закони, буџет и завршни рачун, увођење ванредног стања и амнестије, као ни питања која се тичу изборних надлежности Народне скупштине (члан 108. Устава Републике Србије). Републички референдум се може спровести поводом одлучивања о свим осталим питањима из надлежности Народне скупштине.

*Народна (грађанска) иницијатива* је уставно или законско овлашћење одређеног броја грађана са бирачким правом, да предложи измену Устава, закона, других прописа и општих аката из надлежности Народне скупштине или скупштина различитих облика територијалне децентрализације. Према предмету иницијативе, може се разликовати иницијатива за измену устава, законодавна иницијатива, и иницијатива за измену другог општег акта. Народна иницијатива може бити поднета као неформулисана народна иницијатива, то јест као иницијатива у облику општег предлога за доношење, измену, допуну или престанак важења одговарајућег акта, с тим да се из предлога јасно виде правци промена, односно решења које се предлаже или као формулисана народна иницијатива у облику конкретног предлога за доношење, измену или укидање одговарајућег акта, са израђеним предлогом правног акта. У Републици Србији право законодавне иницијативе има 30 000 бирача (члан 107. Устава Републике Србије).

### **Народна скупштина Републике Србије и сарадња са ОЦД**

Србији је *јавно слушање* започело 2008. године као неформална пракса уз подршку Програма Уједињених нација за развој (United Nations Development Programme – UNDP), а формално је регулисано две године касније Законом о народној скупштини члан 27. став 7. (Службени гласник РС”, број 9/10) и Пословником Народне скупштине, члан 84. Према Закону о Народној скупштини, само скупштински одбор, као стално радно тело, може да организује јавно слушање, док та могућност не постоји за привремена скупштинска радна тела – анкетне одборе и комисије. Овај институт нешто детаљније уређује Пословник Народне скупштине, према којем сваки члан одбора може да поднесе предлог за организовање јавног слушања са темом јавног слушања и списком лица која би била позвана, о чему одбор доноси одлуку, а председник одбора о томе обавештава председника Народне скупштине. Председник одбора на јавно слушање позива чланове одбора, народне посланике и друга лица чије је присуство од значаја за тему јавног слушања. Пословник изричито наводи да се јавно слушање одржава без обзира на број присутних чланова одбора. Након јавног слушања, председник одбора доставља информацију о јавном слушању председнику Народне скупштине, члановима одбора и учесницима јавног слушања. Информација садржи имена учесника на јавном слушању, кратак преглед излагања, ставова и

предлога изнетих на јавном слушању. Чланови одбора и учесници јавног слушања могу да поднесу писане примедбе на информацију о јавном слушању председнику одбора. Одбори Народне скупштине организују јавно слушање пре свега ради прибављања информација, односно стручних мишљења о предлогу акта који је у скупштинској процедури, разјашњења појединих решења из предложеног или важећег акта, разјашњења питања значајних за припрему предлога акта или било ког другог питања које је у надлежности одбора. Такође, јавна слушања се могу организовати и ради праћења спровођења и примене закона, разјашњења појединих питања од значаја за вршење надзора над радом извршних органа.

У погледу учесталости организовања јавног слушања, према скупштинској публикацији „Спровођење јавних слушања у Народној скупштини” јавна слушања спроводе се више од 20 пута на годишњем нивоу. Према другим подацима, у периоду од готово четири године (јун 2008. – март 2012. године) организовано је укупно 29 јавних слушања. С друге стране, UNDP (*Report and analysis with recommendations from public hearing workshops, Final Report*, UNDP, 2015) наводи 11 јавних слушања у 2009. години, седам у 2010. години, 16 у 2011. години, 11 у 2012. години, 29 у 2013. години и 10 у 2014. години.

Јавно слушање у Републици Србији још увек је уређено на рудиментаран начин, и може се закључити да у том погледу постоји велики простор за напредак у правном и практичном домену имплементације овог механизма партиципације. Појам јавног слушања није прецизиран, те се може у ширем смислу повезати са консултацијама у припреми или праћењу спровођења закона. Не постоје критеријуми према којима се позивају лица на јавно слушање, већ се она позивају на основу дискреционе оцене одбора. Представници организација цивилног друштва учествују на јавним слушањима, али као ни за друге категорије лица, не постоје критеријуми за позивање нити смернице за учествовање. За разлику од јавне расправе у припреми закона, где се позива општа јавност (иако су у пракси најчешће присутни представници организација цивилног друштва), јавно слушање није отворено за општу или стручну заинтересовану јавност. Избор теме је такође искључиво у рукама одбора. Информација о јавном слушању садржи само кратак преглед изнетих предлога, без информације о томе да ли су прихваћени или нису и који су разлози неприхватања предлога. Парадоксално, информација о јавном слушању није јавно доступна, већ само одређеном кругу лица. Није јасно да ли постоји још нека сврха јавног слушања осим размене ставова, нити су прецизирани евентуални даљи кораци, уколико постоје, који би омогућили увид у судбину изнетих предлога.<sup>8</sup> Наведена УНДП анализа препоручује 21 меру за побољшање института јавног слушања у Републици Србији, које је потребно размотрити.

---

<sup>8</sup> Према: „Правни и институционални оквир за деловање организација цивилног друштва у учешћу у управљању јавним пословима”, 2020. година, др Лазар Ђуровић

## **Закони и учешће ОЦД**

*Јавна расправа у припреми закона* у Србији уређена је Законом о државној управи, члан 77. „Учешће јавности у припреми нацрта закона, других прописа и аката” став 7 („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18.) и Пословником Владе, члан 41. „Јавна расправа”. („Службени гласник РС”, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 – др. уредба)<sup>9</sup>.

Јавну расправу у припреми закона као формално-правно уређени институт треба разликовати од јавне расправе која се односи на било какво јавно организовано дебатоваше о питањима од јавног значаја када се може изједначити са консултацијама. С тим у вези, Закон о планском систему Републике Србије, предвиђа обавезу спровођења консултација у свим фазама израде документа јавних политика – стратегије, програма, концепта политике и акционог плана, осим у случају закона. Обавеза спровођења јавних консултација у погледу нацрта закона (и других прописа и аката) предвиђена је Законом о државној управи, Закон о планском систему и Правилником о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката („Службени гласник РС”, број 51/19. Прављење разлике између јавне расправе и консултација идентификовано је од стране ОЦД као посебан изазов, како код ОЦД тако и код представника органа јавне управе.

Јавна расправа у припреми закона није обавезна у погледу сваког закона, већ онда када се битно мења уређење неког питања или уређује питање које посебно занима јавност.<sup>10</sup> Непрецизност одредбе у погледу тога шта подразумева битну промену уређења неког питања као и непрецизност критеријума посебног занимања јавности оставља простор за дискреционе оцене предлагача закона да јавну расправу не спроведе у свим случајевима када је то потребно.<sup>11</sup> Европска комисија и Савет Европе су у својим извештајима упутили критике како у погледу нормативних решења тако и у погледу пракси спровођења јавних расправа у припреми закона, које прате захтеви за

<sup>9</sup> Изменама Пословника Владе из 2013. године отворена је могућност за спровођење јавне расправе у припреми уредбе и одлуке.

<sup>10</sup> Према Пословнику Владе то су случајеви припреме новог системског закона; припреме новог закона, осим ако надлежни одбор на образложен предлог предлагача не одлучи друкчије; припреме закона о изменама и допунама закона ако се њиме битно мењају решења из постојећег закона, о чему надлежни одбор, на образложен предлог предлагача, одлучује у сваком конкретном случају; приликом припреме закона о потврђивању међународног уговора – само ако надлежни одбор одлучи да се спроведе јавна расправа, и то на образложен предлог Министарства спољних послова или органа државне управе из чијег су делокруга питања уређена међународним уговором.

<sup>11</sup> Према налазима истраживања „Јавне расправе: Учешће грађана у процесима креирања политика“ (ЦРТА, Београд, 2018), у три године (2014-2016) проценат спроведених јавних расправа у односу на број утврђених законских предлога од стране Владе био је прилично низак: у 2014. години, Влада је утврдила укупно 181 предлог закона од чега је за 56 нацрта закона спроведена јавна расправа (31%); у 2015. години, Влада је утврдила укупно 182 предлога закона од чега је за 48 нацрта закона спроведена јавна расправа (26%); у 2016. години, Влада је утврдила укупно 90 предлога закона од чега је за 28 нацрта закона спроведена јавна расправа (31%). Како се јавна расправа у припреми закона спроводи само поводом Владиних предлога, наведени проценти блиски су апсолутном односу броја усвојених закона и спроведених јавних расправа у Србији у посматраном периоду.

њеним прецизним уређењем на нормативном и практичном плану. У Извештају ЕК о напретку Србије за 2020. годину оцењено је да, иако је смањен број закона који се доносе по хитној процедури, потенцијално омогућавајући више времена за спровођење консултација, велики број ОЦД је пријавио да је временски период за обављање консултација прекратак, да се њиховим коментарима не посвећује довољно пажње као и да не добијају довољно повратних информација. Када је реч о Савету Европе, GRECO (Group of States Against Corruption) Извештај четвртог круга евалуације „Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце”, у параграфу 33 наводи: критеријуми за обавезне јавне расправе утврђене Пословником – „битне” промене, „питање које посебно занима јавност” – нису јасни и да чак у случају очигледно значајних законских промена, правила о јавној расправи се у пракси често игноришу (нпр. да се таква расправа уопште не води или да се информације о исходу не објављују). Потребна су јаснија – и спроводива – правила како би овај инструмент функционисао на задовољавајући начин у пракси.

Закон о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18) чланом 36. прописује како се спроводи јавна расправа надлежни предлагач је дужан да пре подношења на разматрање и усвајање документа јавне политике, спроведе јавну расправу о том документу и да припреми извештај о спроведеној јавној расправи. У истом члану је описано и како извештај треба да изгледа.

*Консултације* се, у складу са Законом о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18), имају обавезно спровести у свим фазама израде докумената јавних политика – стратегије, програма, концепта политике и акционог плана, осим у случају израде нацрта закона, других прописа и аката, у погледу којих су релевантне недовољно прецизне одредбе Закона о државној управи.<sup>12</sup> Закон о планском систему Републике Србије прописује поштовање начела јавности и партнерства у процесу креирања јавних политика. Начело јавности подразумева да се јавне политике утврђују, спроведе и оцењују у оквиру транспарентног и консултативног процеса. Партнерство је, према Кодексу добре праксе за учешће грађана у процесу доношења одлука Савета Европе, највиши могући ниво учествовања грађана и подразумева заједничку одговорност на сваком кораку у политичком процесу доношења одлука, од постављања програма рада, израде нацрта и спровођења иницијатива јавне политике.<sup>13</sup> Грађани учествују у процесу креирања јавних политика од самог почетка процеса, тако што надлежном предлагачу иницирају израду, усвајање или измену докумената јавних политика. Уколико иницијатива за доношење документа јавне политике долази од

<sup>12</sup> У припреми закона, других прописа и аката, консултације се детаљније уређују Правилником о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката „Службени гласник РС”, број 51/19, о којима се говори у делу „Остали прописи од значаја за учешће у управљању јавним пословима”.

<sup>13</sup> На овом нивоу, ОЦД и државне институције састају се ради блиске сарадње, при чему су ОЦД и даље независне и имају право да спроведе кампање и да независно делују без обзира на партнерство. Партнерство може обухватати активности као што су делегирање одређених задатака ОЦД, пружање услуга, партиципаторне форуме и оснивање тела која доносе заједничке одлуке. Партнерство је релевантно за сваки корак у процесу доношења одлука, а најважније је за постављање програма рада или корака који се спроведе приликом имплементације јавне политике.

органа јавне управе, исти је у обавези да обавести јавност о почетку израде документа јавне политике најкасније у року од седам дана од отпочињања рада. О спроведеним консултацијама орган је дужан да омогући повратну информацију кроз објављивање извештаја о спроведеним консултацијама са образложењима и разлозима у случају неприхватања појединих предлога. Након спроведених консултација, надлежни орган може укључити у рад радне групе за израду документа јавне политике и представнике који су учествовали у претходно спроведеним консултацијама. На крају процеса, неопходно је спровести јавну расправу и изградити извештај о спроведеној јавној расправи који обухвата добијене предлоге за примену документа са образложењем за њихово прихватање или одбијање. Садржина и форма извештаја о спроведеној јавној расправи није прописана, што има за последицу да су извештаји различитог нивоа општости и различите форме. На основу Закона о планском систему Републике Србије, донета је и Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС”, број 8/19). Уредба уређује начин доношења докумената јавних политика и прописа и између осталог дефинише разлику између консултација и јавне расправе и методе и начин њиховог спровођења (члан 39). Такође у чл. 39. до 46. Уредба утврђује период спровођења и сврху консултација и јавних расправа, наглашавајући да је за њихово спровођење неопходно применити одговарајући метод. Чл. 45. и 46. ове уредбе уређен је поступак спровођења и начин извештавања о спроведеној јавној расправи.

Након измена Закона о државној управи из 2018. године, донет је Правилник о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката („Службени гласник РС”, број 51/19), којима се уређује начин спровођења припреми нацрта закона и других прописа и аката, циљ спровођења консултација, консултације путем веб апликације еКонсултације и интернет странице предлагача, методи консултација, извештај о спроведеним консултацијама као и посебни случајеви од значаја за спровођење консултација.

Може се констатовати да доношење Закона о планском систему Републике Србије и измена и допуна Закона о државној управи представља нормативни помак у обезбеђивању услова за ширу грађанску партиципацију на свим нивоима власти. Међутим, уочава се да примена истог није уједначена, нити увек на задовољавајућем нивоу. Полазним основама утврђена је недовољна примена Закона о планском систему, посебно на локалном нивоу, као основног алата за учешће цивилног друштва у свим фазама доношења докумената јавних политика и прописа. Истим документом утврђено је да организације цивилног друштва исказују незадовољство услед недовољне укључености у рад радних група за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа, истичући да се њихови коменатари и сугестије током целог процеса јавних консултација, ако се оне спроведу, не уважавају у довољној мери, као и да изостају повратне информације о предлозима и сугестијама који се пошаљу у току јавне расправе. Додатно, према наводима ОЦД, информисање се не врши на адекватан начин, временски период за обављање консултација је у највећем

броју случајева прекратак, и нема повратних информација о кључним резултатима консултовања. Органи јавне управе недовољно су упознати са тиме да представници цивилног сектора знањем, искуством и експертизом, могу својим учешћем и предлозима да доприносу повећању квалитета докумената јавних политика и прописа и њиховој бољој имплементацији. Пракса органа јавне управе за успостављање дијалога на теме које су од великог друштвеног значаја није уједначена, а прописи се не примењују доследно у свим ситуацијама. Са друге стране недовољно сагледавање могућности и капацитета јавне управе од стране организација цивилног друштва доводи до очекивања која су често превисока. У том смислу потребно је извршити свеобухватну анализу примене института јавних консултација и јавне расправе, као и њиховог узајамног односа и заједничког утицаја на повећање улоге цивилног сектора у доношењу одлука, прописа, али такође и у повећању транспарентности и одговорности у раду државног сектора, те на основу информација и података добијених из исте утврдити основаност промене правног оквира који ове институте уређује.

Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18 и 111/18 – др. закон) експлицитно прописује два начина грађанске партиципације на локалном нивоу: посредан, преко представника у локалним органима одлучивања изабраним на слободним изборима, и непосредан, путем механизма предвиђеним законом, и могуће је уочити да сви облици учешћа грађана који су предвиђени на националном нивоу егзистирају и на локалном. Чланом 67. став 1. Закона о локалној самоуправи, као непосредни облици учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе утврђени су: грађанска иницијатива, збор грађана и референдум, који се уређују законом и статутима општина.

*Референдум на локалном нивоу* се, према одредбама Закона о референдуму и народној иницијативи, спроводи на захтев најмање 10% бирача који имају пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе. Предмет референдума у јединици локалне самоуправе могу бити питања која су статутом јединице локалне самоуправе утврђена као надлежност скупштине јединице локалне самоуправе.

*Грађанска иницијатива* је механизам путем којег грађани предлажу скупштини јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС) доношење акта којим ће се уредити одређено питање из надлежности ЈЛС, промену статута или других аката и расписивање референдума. Скупштина ЈЛС је дужна да о предлогу одржи расправу и да достави образложен одговор грађанима у року од 60 дана од добијања предлога. Законом о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи из 2018. године, утврђен је и број потписа грађана потребан за покретање грађанске иницијативе -5% од укупног броја грађана са бирачким правом, што је квалитетније законско решење од дотадашњег које је предвиђало да број потписа не може бити мањи од 5%.

*Збор грађана*, као облик непосредног учешћа грађана на делу територије ЈЛС, сазива се за део територије јединице локалне самоуправе, који расправља и даје предлоге о питањима из надлежности органа јединица локалне самоуправе. Већином гласова усваја захтеве и предлоге и упућује их скупштини или појединим органима и службама

јединице локалне самоуправе, који су дужни да у року од 60 дана од дана одржавања збора грађана, захтеве и предлоге грађана размотре и о њима заузму став, односно донесу одговарајућу одлуку или меру и о томе обавесте грађане. Начин сазивања збора грађана, његов рад, као и начин утврђивања ставова збора уређују се статутом и одлуком скупштине ЈЛС.

У правцу већег учешћа грађана и организација цивилног друштва у процесу одлучивања на локалном нивоу, наведеним изменама и допунама Закона о локалној самоуправи, утврђене су обавезе јединица локалне самоуправе да својим статутима уреде спровођење обавезног поступка јавне расправе приликом припреме статута, буџета - у домену планирања локалних инвестиција, стратешког плана развоја, утврђивања стопе локалних прохода или усвајање просторних и урбанистичких планова, као и других општих аката на основу предлога квалификованог броја грађана или захтева 1/3 одборника.

*Јавно слушање* се разликује од постојећих облика непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе. Статути ЈЛС преузимају обавезу организовања јавних слушања без додатне разраде, што не може ићи у прилог ширењу овог механизма партиципације у пракси. Уочава се потреба снажнијег учешћа ОЦД на локалном нивоу у циљу успостављања једнообразног начина организовања јавних слушања, како би се ујединила пракса.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21) од посебне је важности за омогућавање грађанима да имају благовремене информације које су неопходне за било какво укључивање у процесе доношења одлука. Овим законом уређују се основни стандарди транспарентности у раду органа јавне управе и механизми за приступ информацијама од јавног значаја уколико оне нису јавно доступне. Према Кодексу добре праксе за учешће грађана у процесу доношења одлука Савета Европе и Смерницама за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа („Службени гласник РС”, број 90/14) које су израђене у складу са Кодексом, приступ релевантним информацијама је најнижи ниво учествовања ОЦД у процесу доношења одлука. Уједно, приступ информацијама је и *conditio sine qua non* свих осталих нивоа учешћа, као и корака у процесу доношења одлука. Стога транспарентност у раду органа јавне управе треба разумети не као појавни облик или ниво сарадње већ као предуслов за остваривање исте. Дугогодишња примена у пракси је указала на потребу да се Закон иновира и развија, будући да се показало да нека питања нису уређена или су уређена на неадекватан начин. То се, пре свега, односи на питања: проактивног објављивања информација од стране органа власти на њиховим веб презентацијама, унапређење и повећање транспарентности података које се објављују у информатору о раду, проширење круга лица на која се закон односи, прецизирање поступка избора и престанка дужности Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, управно извршење решења Повереника, као и друге измене које свеобухватно унапређују остваривање права јавности на приступ информацијама од јавног значаја у Републици Србији. Измене и допуне овог закона усвојене у Народној

скупштини у новембру 2021. године и позитивно су оцењене од стране Европске комисије.

### **Остали прописи и документа јавних политика од значаја за учешће у управљању јавним пословима**

Народна скупштина Републике Србије донела је Резолуцију о придруживању Европској унији („Службени гласник РС”, број 112/04) 13. октобра 2004. године, којом током преговора, Народна скупштина настоји да јача друштвени и политички консензус о приступању Републике Србије Европској унији. Народна скупштина сарађује са цивилним друштвом, стручном јавношћу и другим заинтересованим чиниоцима, како би се постигла њихова укљученост у свим фазама процеса преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

Закључком Владе Републике Србије усвојене су Смернице за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа („Службени гласник РС”, број 90/14), у циљу даљег унапређење учешћа ОЦД у процесима припреме, доношења и праћења примене прописа којима се уређују питања и заузимају ставови од јавног интереса. Смерницама се, између осталог, инкорпорирају нивои и принципи учешћа организација цивилног друштва у процесу припреме, доношења и праћења примене прописа из Кодекса добре праксе за учешће грађана у процесу доношења одлука Савета Европе. Смернице садрже и препоруку органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе да се у процесу доношења прописа придржавају начела наведених у Смерницама.

Влада Републике Србије је 2020. године усвојила Смернице за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа („Службени гласник РС”, број 8/20) којима се уређује поступак избора представника организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа, чиме се обезбеђује њихова партиципација у раној фази процеса одлучивања. ОЦД се укључују у радне групе путем јавног позива са унапред утврђеним критеријумима за избор.

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године у оквиру дела Управљање људским ресурсима, као Посебан циљ 4 наводи: Развијен и примењен функционалан и иновативан систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи заснован на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно знања, вештина и способности запослених. Акциони план за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2020–2022. године предвиђа област учешћа ОЦД у процесима одлучивања као тему коју треба интегрисати у све програме стручног усавршавања службеника и програме праћења њихове реализације. Програмом за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године, посебним циљем 3 предвиђено је унапређење организација и капацитета локалне самоуправе, мера 3.2:

Унапређење процеса стручног усавршавања запослених у органима ЈЛС. У складу са Акционим планом за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2020–2022. године, у циљу „Унапређење могућности и јачање капацитета грађана за електронско учешће у консултацијама и јавним расправама” усвојена је Одлука о установљавању портала еКонсултације („Службени гласник РС”, број 62/21), саставни део Портала еУправа, с циљем да се јавности омогући, на јединствен и равноправан начин, електронским (online) путем, учешће у процесу припреме и усвајања докумената јавних политика и прописа. Према Одлуци, Канцеларија за информационе технологије и електронску управу задужена је да учествује у изради посебног плана обука државних службеника из надлежних органа државне управе који ће бити овлашћени за управљање појединачним поступцима на Порталу „еКонсултација”, у делу који се односи на спровођење консултација односно јавних расправа и да те обуке реализује у планираним роковима.

### 5.1.3. Истраживања и анализе

Подаци из истраживања „Сектор грађанског друштва у 2019. години”<sup>14</sup> показују да је степен учешћа грађана у процесу доношења одлука веома низак – у испитиваном периоду свега 12% грађана је учествовало у некој активности везаној за доношење одлука на локалном или националном нивоу. Грађани су нешто активнији на локалном нивоу (11%), док је на националном нивоу забележена три пута мања активност (4%). Када је у питању утицај ОЦД на креирање јавних политика на националном нивоу, три четвртине организација (75%) сматра да је њихов утицај на креирање политике на националном нивоу превише мали, једна четвртина (24%) сматра да је баш онакав какав треба да буде, док само 1% сматра да је утицај ових организација превелики. У погледу утицаја ОЦД на локалне јавне политике, ситуација је приближно једнака: 73% ОЦД оцењује утицај као превише мали, 26% сматра да је баш онакав какав треба да буде, док 1% сматра да је утицај ових организација превелики. Од 73% ОЦД које верују да цивилно друштво премало утиче на креирање државне политике 60% сматра да је потребно да се грађани више укључе у активности организација; 54% испитаника верује да би организације требало да повећају своју видљивост у медијима, умреже се и сарађују са другим сличним организацијама; 46% верује да би требало да повећају своје знање о областима којима се баве; 42% да би требало повећати транспарентност рада организација грађанског друштва, док 28% наводи боље коришћење података, анализа и аргумената. Мање од једне трећине ОЦД (28%) задовољно је прописима којима се уређује њихов рад што је за два процентна мање него 2011. године. Такође, 20% ОЦД је незадовољно, док већина има неутрално мишљење (39%). 13% ОЦД је изјавило да није упознато са тим прописима (што је боља ситуација од оне из 2011.

<sup>14</sup>[https://act.org.rs/sr/resources\\_type/%d0%bf%d1%83%d0%b1%d0%bb%d0%b8%d0%ba%d0%b0%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b5/](https://act.org.rs/sr/resources_type/%d0%bf%d1%83%d0%b1%d0%bb%d0%b8%d0%ba%d0%b0%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b5/) Пројекат „Заједно за активно грађанско друштво – АЦТ” финансирано од стране Swiss development cooperation - SDC

године, када 22% анкетираних организација није било упознато са прописима). Организације које пружају социјалне услуге су најзадовољније (31%), док су најнезадовољније оне које се баве филантропским посредовањем и промовисањем волонтерског рада (35%) и међународном сарадњом, укључујући и европске интеграције (32%). Унапређење правног оквира за деловање ОЦД затражило је 30% организација.

Истраживање Индекс одрживости цивилног друштва<sup>15</sup> за Републику Србију у 2019. години констатује да је укупна одрживост ОЦД погоршана. У пет од седам посматраних области бележи се погоршање ситуације: правно окружење, организациони капацитет, заступање и слика у јавности. Инфраструктура која подржава сектор ОЦД је благо ојачала, док финансијска одрживост и пружање услуга остају непромењени. Оцена укупне одрживости ОЦД за Србију износи 4,2 што је оцена која спада у категорију „одрживост у развоју”. Ситуација је најповољнија у делу инфраструктуре ОЦД сектора (3,3 чиме се приближава категорији „унапређена одрживост”), а најлошија је у погледу слике коју ОЦД имају у јавности са оценом 4,8 што је веома близу категорији „отежана одрживост”. Правно окружење у коме ОЦД у Србији делују, погоршано је током 2019. пету годину за редом (4,0 у 2015. години, 4,1 у 2016. години, 4,2 у 2017. години, 4,3 у 2018. години и 4,4, у 2019. години). Индекс одрживости цивилног друштва<sup>16</sup> за Србију у 2020. години констатује даље погоршање укупне одрживости ОЦД. Оцена укупне одрживости ОЦД за Србију износи 4,3 што је оцена која још увек спада у категорију „одрживост у развоју”, али се уочава тренд даљег опадања опште оцене одрживости ОЦД у Србији. Правно окружење оцењено је са оценом 4,7 док је слика у јавности 4,8. Финансијска одрживост остала је на истом нивоу као 2019. године са оценом 4,4. Услови за вршење заговарања од стране ОЦД су се погоршали током 2020. што је довело до благог погоршања оцене за димензију заговарања (4,2).

Извештај SIGMA о спровођењу реформе јавне управе у Републици Србији из октобра 2019. године, констатује низак ниво инклузивности процеса креирања јавних политика и доношења прописа с обзиром да је спровођење јавних консултација, које подразумевају учешће грађана, оцењено оценом 3 од могућих 5. Извештај SIGMA<sup>17</sup> наглашава да, иако је законодавни оквир унапређен, још увек се није прешло са укључивања ОЦД у последњој фази процеса израде прописа, тек током процеса јавних расправа под условом да се исте спроводе, на праксу систематског укључивања и транспарентних консултација од почетка израде прописа и докумената јавних политика.

<sup>15</sup> <https://nkd.rs/indeks-odrzivosti/>

<sup>16</sup> <https://nkd.rs/indeks-odrzivosti/>

<sup>17</sup> <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>

Европска комисија је у свом Извештају за Републику Србију за 2020. годину<sup>18</sup> оценила да, иако је смањен број закона који се доносе по хитној процедури, потенцијално омогућавајући више времена за спровођење консултација, велики број ОЦД је пријавио да је временски период за обављање консултација прекратак, као и да се њиховим коментарима не посвећује довољно пажње и да не добијају довољно повратних информација. Наведено указује на напредак Републике Србије у спровођењу реформе јавне управе у домену укључивања грађана у креирање јавних политика и доношење прописа, али је неопходна је доследна примена регулативе, како би се достигло жељено упатређење у погледу суштинског укључивања грађана у законодавни процес.

У 2020. години, Републичком секретаријату за јавне политике (РСЈП) достављено је на мишљење 14 предлога докумената јавних политика (ДЈП), од чега су предлагачи известили да су спроведене консултације за свих 13 ДЈП за које је постојала обавеза спровођења консултативног процеса (100%). Влада је у тој години усвојила 11 ДЈП за које је требало, а за које су и спроведене консултације. У прва два квартала 2021. године, на мишљење је достављено 24 ДЈП, од чега је за њих 21 постојала обавеза спровођења консултативног процеса и за 19 ДЈП су спроведене консултације (90,4%). У истом периоду Влада је усвојила 19 ДЈП, за 18 усвојених ДЈП на Влади је било потребно спровести консултације, од чега су консултације спроведене за њих 17 (94,4%).

РСЈП-у је на мишљење у 2020. години, достављено 87 нацрта закона. Од тога је за њих 35 постојала обавеза спровођења консултативног процеса, а консултације су спроведене за њих 19 (54,3%). У истој години, Народна скупштина је усвојила 45 закона, од чега су за њих 15 спроведене консултације од 42 усвојена закона за које је постојала та обавеза (35,71%). У прва два квартала 2021. године, на мишљење је достављено 108 нацрта закона, од чега је за њих 56 постојала обавеза спровођења консултација, а за њих 30 су консултације спроведене (53,6%). У истом периоду, Народна скупштина је усвојила 81 закон, од чега је за њих 23 спроведен консултативни процес, од 31 закона за које је та обавеза постојала (74,2%).

Од укупно 215 предлога уредби које су РСЈП-у достављене на мишљење у 2020. години, за све је постојала обавеза спровођења консултативног процеса, а за њих 59 су консултације и спроведене (27,4%). Влада је у тој години усвојила укупно 253 уредбе и за све њих је постојала обавеза спровођења консултација, а консултације су спроведене за њих 29 (11,5%). У прва два квартала 2021. године, на мишљење је достављено 126 предлога уредби, од чега је за њих 124 постојала обавеза спровођења консултације, а за њих 35 су консултације спроведене (28%). Влада је у том периоду усвојила 129 уредби и за све њих је постојала обавеза спровођења консултација, а консултације су спроведене за њих 24 (18,6%).

---

<sup>18</sup> Годишњи извештај Европске комисије о напретку Републике Србије у 2020. години [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/serbia\\_report\\_2020\\_SR.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf)

Након доношења Смерница за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа, у циљу подстицања учешћа цивилног друштва у раним фазама припреме прописа и докумената јавних политика, уочен је значајан пораст броја јавних позива за избор ОЦД за чланство у различитим групама и телима. Подаци се односе само на јавне позиве који су били објављени преко КСЦД и Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог, а не на укупан број јавних позива, за шта нема података.

Реализовани јавни позиви за избор ОЦД које ће учествовати у радним групама							
Година	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021 (2. квартал)
Број позива	0	1	5	4	2	3	11

Према подацима Генералног секретаријата Владе Републике Србије, у периоду од 1. јануара 2020. године до 1. јуна 2021. године, од стране надлежних одбора одређено је 42 програма јавних расправа предложених од стране надлежних предлагача.

Према подацима Народне Скупштине Републике Србије број поднетих предлога закона од 1. јануара 2020. до 1. јуна 2021. године је 129, број усвојених закона је 204, док је по хитном поступку усвојено 14 закона.

Потребно је узети у обзир да на све представљене податке утиче чињеница да је један број прописа ушао у процедуру усвајања у једној календарској години, а усвојен је у наредној години.

У предстојећем периоду неопходно је утврдити препреке/изазове и наставити активности усмерене ка побољшању оквира за учешће у управљању јавним пословима кроз:

- Спровођење свеобухватне анализе досадашње примене и ефеката Закона о удружењима и унапређење законских одредби у складу са закључцима из предметне анализе у партнерском дијалогу са ОЦД
- Спровести анализу новодонетих прописа који уређују процес консултација са заинтересованом јавношћу, укључујући и ОЦД, након спроведеног поступка извештавања, а ради евентуалних измена уочених недостатака и даљег унапређења квалитета тих прописа;
- Спровести анализу правног односа процеса консултација са једне и јавних расправа са друге стране ради њиховог евентуалног повезивања и унапређења ових процеса;

- Размотрити резултате из претходно наведених анализа и уколико постоји основаност изменити правни оквир који уређује институте јавних консултација и јавне расправе
- Подизање нивоа свести овлашћених предлагача закона о функцији и значају свих механизма за учешће у управљању јавним пословима у демократском друштву.
- Спровођење анализе правног оквира и досадашње праксе јавних слушања у Републици Србији у циљу проширења доступности и сврсисходности овог консултативног механизма у складу са најбољим упоредним праксама.
- Обезбеђење доследног придржавања одредби Закона о планском систему Републике Србије органа јавне управе, и анализирање ефеката његове примене.
- Додатно унапређење правног оквира и пракси за спровођење консултација, како на националном тако и на локалном нивоу, нарочито у погледу информисања, временског оквира за спровођење консултација, културе дијалога, повратних информација о упућеним предлозима и резултатима процеса консултација.
- Увођење у програме континуираног стручног усавршавања државних службеника Националне академије за јавну управу теме укључивања ОЦД у процесе доношења докумената јавних политика и прописа, као хоризонталне у све одговарајуће програме обуке. Континуирано спроводити обуке за државне службенике, а обавезно за контакт тачке за сарадњу са ОЦД.
- Континуирано спровођење обука за ОЦД о стратешком и правном оквиру који се односи на учешће ОЦД у процесима доношења одлука.
- Промовисање примера добре праксе сарадње ОЦД и јавне управе на националном и локалном нивоу у циљу изградње и јачања партнерства и односа међусобног поверења, и промене јавног дискурса о улози и значају ОЦД.
- Израду посебног плана обука и континуирано спровођење обука за државне службенике који ће управљати појединачним поступцима на порталу „еКонсултација“ у делу јавних расправа и консултација.
- Предузимање додатних активности у циљу промоције Портала „еКонсултације“ у јавности, и у ширем смислу промовисања потребе и значаја партнерства између ОЦД и органа јавне управе на свим нивоима. На званичним веб-сајтовима свих органа државне управе и јединица локалне самоуправе поставити банер ка порталу еКонсултације како би се промовисало његово коришћење.

Јединице локалне самоуправе, као посебан ниво власти, имају овлашћења да својим актима уреде на који начин ће се укључивати јавност (организације цивилног друштва) у процес доношења одлука потребно је размотрити могућност унификовања садржаја и начина остваривања на порталу механизма за учешће грађана и ОЦД у процесима доношења одлука на локалном нивоу у статутима ЈЛС или кроз усвајање посебног прописа ЈЛС израђеним у складу са Смерницама за укључивање организација

цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа, Правилником о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката и Смерницама за укључивање ОЦД у процес доношења прописа.

- Именовање контакт тачака за сарадњу са ОЦД у свим ЈЛС и инкорпорирање у Правилнике о организацији и систематизацији радних места у градској и општинској управи, стручним службама и посебним организацијама сваке појединачне ЈЛС описа послова и задужења службеника/контакт тачака.<sup>19</sup>

- Праћење примене одредаба о механизмима за непосредно учешће ОЦД у управљању пословима локалне самоуправе и редовно објављивање извештаја о учешћу ОЦД у управљању пословима локалне самоуправе.

- Унапређење процедура и пракси за одабир представника ОЦД у радна тела за израду докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа у надлежности ЈЛС, као и у привремена и стална тела у систему ЈЛС, кроз разматрање измена или доношења нових прописа ЈЛС, у складу са Смерницама за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа.

## 5.2. ФИНАНСИРАЊЕ ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА

### 5.2.1. Правни оквир

Правни оквир за финансирање удружења и других организација цивилног друштва из буџетских средстава уређен је низом прописа: Законом о удружењима („Службени гласник РС”, бр. 51/09, 99/11 – др. закон, 99/11 – др. закон и 44/18 – др. закон), Законом о задужбинама и фондацијама („Службени гласник РС”, бр. 88/10, 99/11 – др. закон и 44/18 – др. закон), Законом о играма на срећу („Службени гласник РС”, бр. 88/11 и 93/12), Законом о Црвеном крсту („Службени гласник РС”, број 107/05), Законом о црквама и верским заједницама („Службени гласник РС”, број 36/06), Законом о спорту („Службени гласник РС”, број 10/16), Законом о младима („Службени гласник РС”, број 50/11), Законом о социјалној заштити („Службени гласник РС”, број 24/11), Законом о финансирању удружења бораца ослободилачких ратова Србије („Службени гласник РС”, број 21/90), Законом о рачуноводству („Службени гласник РС”, бр. 62/13, 30/18 и 73/19 – др. закон), Законом о ревизији („Службени гласник РС”, број 73/19),

<sup>19</sup> Већ је развијен предлог правилника о систематизацији радних места у ЈЛС са предлогом описа посла запослених на пословима сарадње са ОЦД. Предлог правилника израдио је Стална конференција градова и општина (СКГО) а опис посла дефинисан је у сарадњи са Канцеларијом.  
<http://www.skgo.org/vesti/detaljno/1667/modeli-pravilnika-o-organizaciji-i-sistematizaciji-radnih-mesta-i-nacrt-kadrovskog-plana-u-gradskoj-i-opstinskoj-upravi-strucnim-sluzbama-i-posebnim-organizacijama>

Законом о порезу на добит правних лица („Службени гласник РС”, бр. 25/01, 80/02, 80/02 – др. закон, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14 – др. закон, 142/14, 91/15 – аутентично тумачење, 112/15, 113/17, 95/18, 86/19, 153/20 и 118/21), Законом о порезима на имовину („Службени гласник РС” бр. 26/01, „Службени лист СРЈ”, бр. 42/02 – СУС и „Службени гласник РС”, бр. 80/02, 80/02 – др. закон, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12 – УС, 47/13, 68/14 – др. закон, 95/18, 99/18 – УС, 86/19, 144/20 и 118/21), Законом о порезу на додату вредност („Службени гласник РС” бр. 84/04, 86/04 – исправка, 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 6/14 – усклађени дин. изн., 68/14 – др. закон, 142/14, 5/15 – усклађени дин. изн., 83/15, 5/16 – усклађени дин. изн., 108/16, 7/17 – усклађени дин. изн., 113/17, 13/18 – усклађени дин. изн., 30/18, 4/19 – усклађени дин. изн., 72/19, 8/20 – усклађени дин. изн. и 153/20), Законом о донацијама и хуманитарној помоћи („Службени лист СРЈ”, бр. 53 од 28. септембра 2001, 61 од 9. новембра 2001 – исправка, 36 од 3. јула 2002, „Службени гласник РС”, број 101/05 – др. закон), Уредбом о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења („Службени гласник РС”, број 16/18), Правилником о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта („Службени гласник РС”, бр. 64/16 и 18/20), Правилником о финансирању и суфинансирању програма и пројеката од јавног интереса у области омладинског сектора („Службени гласник РС”, бр. 8/12, 11/13, 15/16 и 30/18) као и кроз неколико десетина подзаконских аката од значаја за уређење и промовисање подстицајног фискалног оквира.

Одредбе Закона о удружењима сходно се примењују и на доделу средстава удружењима из буџета аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, које је ближе регулисано актима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

Сагласно одредбама Закона о рачуноводству, организације цивилног друштва (удружења, задужбине и фондације) са статусом правног лица обавезне су да воде редовне годишње финансијске извештаје који се достављају Агенцији за привредне регистре. У складу са чланом 33. Закона о рачуноводству, удружење односно правно лице које није имало пословних догађаја, нити у пословним књигама има податке о имовини и обавезама, у обавези је да до краја фебруара наредне године достави Агенцији изјаву о неактивности која се односи на извештајну годину.

У погледу међународних стандарда за финансирање ОЦД, Препорука Савета Европе наводи се да ОЦД треба пружити помоћ у остваривању њихових циљева јавним финансирањем и другим облицима подршке, као што су ослобађање од прихода и других пореза или дажбина на чланарину, средстава и робе примљене од донатора или владиних и међународних агенција, прихода од инвестиција, станарина, тантијема, економских активности и имовинских трансакција, као и кроз подстицаје за донације кроз одбитке пореза или пореза на добит. Било који облик јавне подршке невладиним организацијама треба да се заснива на јасним и објективним критеријумима. Природа и корисници ОЦД активности могу бити релевантни фактори у одлучивању да ли ће ОЦД добити било какав облик јавне подршке. Додељивање јавне подршке може бити

условљено чињеницом да ОЦД спада у одређену категорију, законом дефинисан режим или има одређену правну форму.

Финансирање организација цивилног друштва од стране органа јавне управе у Србији је децентрализовано, што подразумева да органи јавне управе појединачно финансирају програме и пројекте од јавног интереса. Планирање буџетских средстава и приоритета подршке за ОЦД органи врше самостално и без међусобне координације. Упоредно-правно посматрано, у међународној пракси присутно је и централизовано финансирање ОЦД које подразумева финансирање ОЦД од стране државне фондације. Такође, могућ је и мешовити систем који комбинује елементе ова два модела финансирања.

Јавна финансијска подршка ОЦД обезбеђује се са свих нивоа власти, укључујући све јединице локалне самоуправе. Према подацима из Годишњих збирних извештаја о утрошку средстава која су као подршка програмским и пројектним активностима обезбеђена и исплаћена удружењима и другим организацијама цивилног друштва из средстава буџета Републике Србије (Збирни извештај), органи свих нивоа власти одобравају, поред већински финансијске, и нефинансијску подршку<sup>20</sup>, али се она често додељује *ad hoc* и без јасних критеријума.

Други начини финансирања ОЦД реализују се из чланарине, доборовољних прилога, донација и поклона (у новцу или натури), финансијских субвенција, оставина, камата на улоге, закупнине, дивиденди и на други законом дозвољени начин као што је финансирање из привредне делатности за коју је организација регистрована, кроз спровођење пројеката и програма финансираних из буџета Републике Србије, као и средствима домаћих и међународних донатора.

У складу са Законом о удружењима, регистровано удружење може да аплицира за јавна средства из буџета Републике Србије. Средства се по правилу додељују након, од стране државних органа претходно дефинисаног програма од јавног интереса, спроведеног јавног конкурса и закљученог уговора о реализовању одобрених програма. Закон о удружењима одређује се који се програми имају сматрати програмима од јавног интереса, али не у *numerus clausus* маниру већ у виду инструктивне норме за органе јавне управе, што представља добро решење јер се не поставља ограничење у погледу области деловања.<sup>21</sup> Удружења која су добила средства из буџета у обавези су

<sup>20</sup> Нефинансијска подршка представља подршку у опреми, уступање просторија за рад ОЦД без накнаде трошкова, уступање возила и возача без накнаде трошкова за спровођење појединих пројектних активности, различите друге услуге које су део пројектних/програмских активности удружења.

<sup>21</sup> Под програмом од јавног интереса *нарочито* се сматрају програми у области: социјалне заштите, борацкоинвалидске заштите, заштите лица са инвалидитетом, друштвене бриге о деци, заштите интерно расељених лица са Косова и Метохије и избеглица, подстицање наталитета, помоћи старима, здравствене заштите, заштите и промовисања људских и мањинских права, образовања, науке, културе, информисања, заштите животне средине, одрживог развоја, заштите животиња, заштите потрошача,

да најмање једанпут годишње чине доступним јавности извештај о свом раду и о обиму и начину стицања и коришћења средстава, као и тај извештај достављају даваоцу средстава. Иста обавеза важи и за удружења која су у претходној години користила пореске и царинске олакшице. Задужбине и фондације могу на исти начин као и удружења грађана аплицирати за јавна средства из буџета Републике Србије.

Услови, критеријуми, обим, начин, поступак доделе, као и начин и поступак враћања средстава за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма које реализују ОЦД су 2018. године додатно прецизирани новом Уредбом о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења („Службени гласник РС”, број 16/18). Претходно, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом израдила је 2018. године *Методологију планирања поступка праћења реализације и оцене успешности реализованих програма и пројеката ОЦД и поступка праћења утрошка додељених финансијских средстава*, на основу које су инкорпориране поједине одредбе у Уредбу. Уредба се не примењују на финансирање, односно суфинансирање програма које је уређено посебним законом и прописима донетим на основу тог закона.<sup>22</sup> Јединице локалне самоуправе су у обавези да финансирање ОЦД ближе уреде својим актима, односно одлукама, којима се уређује поступак финансирања ОЦД из јавних средстава на локалном нивоу. У циљу пружања подршке ЈЛС да својим актима додатно уреде поступак финансирања, Стална конференција градова и општина (у даљем тексту: СКГО) је у сарадњи са тадашњом Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом и уз значајан допринос Министарства државне управе и локалне самоуправе израдио Водич за транспарентно финансирање удружења и других организација цивилног друштва из буџетских средстава локалних самоуправа који обухвата Модел одлуке о финансирању, са пратећим актима.<sup>23</sup> Потребу за усаглашавањем процедура доделе средстава ОЦД препознала је Влада Републике Србије 2018. године када је усвојила *Закључак о потреби усаглашавања прописа Владе и органа државне управе који уређују финансирање програма/пројеката удружења у одређеним областима са Уредбом о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса које реализују удружења* (Закључак број 05 Број 401-8330/2018-1). Новине у Уредби се генерално огледају у повећању

---

борбе против корупције, као и хуманитарни програми и други програми у којима удружење искључиво и непосредно следи јавне потребе. Члан 38. Закона о удружењима,

<sup>22</sup> Поједини државни органи, чији прописи уређују финансирање ОЦД у области из њихове надлежности, подзаконским актима из своје надлежности уређују питање финансирања ОЦД. Највећи број ових прописа препознаје јавни конкурс као начин доделе средстава, а поједини закони као што је Закон о задужбинама и фондацијама и Закон о добровољном ватрогаству, директно упућују на одредбе закона о удружењима у погледу доделе средстава за финансирање програма од јавног интереса. Међу секторским прописима који уређују финансирање путем јавног конкурса могу се издвојити: Закон о спорту, Закон о младима, Закон о култури и бројни други, док други закони уређују финансирање ОЦД које делују у одговарајућој секторској области кроз друге процедуре доделе: јавне набавке, директно на основу својих годишњих програма (нпр. Закон о социјалној заштити, Закон о Црвеном крсту).

<sup>23</sup> [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/295/849/1572958491\\_Vodic%20za%20transparentno%20finansiranje%20OCD%20iz%20budzetskih%20sredstava%20LS%20Web.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/295/849/1572958491_Vodic%20za%20transparentno%20finansiranje%20OCD%20iz%20budzetskih%20sredstava%20LS%20Web.pdf)

транспарентности органа јавне управе у свим фазама процеса доделе средстава, већој једнообразности процеса доделе средстава и спречавању сукоба интереса приликом расподеле средстава. У фази планирања доделе средстава, уведена је обавеза објављивања плана расписивања јавних конкурса (Календар конкурса)<sup>24</sup> почетком године како би ОЦД биле благовремено информисане о планираним јавним конкурсима органа јавне управе и имале могућност да на време припреме предлоге пројеката и програма. Уредбом се уводи и уређује обавеза објаве обавезних елемената јавног конкурса, међу којима је неопходност утврђивања ближих мерила и критеријума чијом применом ће се вредновати пријављени програми односно пројекти. Уведене су мере које се односе на спречавање сукоба интереса чланова комисије, као и мере које се тичу спречавања сукоба интереса приликом коришћења додељених средстава. Прецизније су уређени рокови спровођења процедуре јавних конкурса, процедура подношења приговора на листу вредновања и рангирања пријављених програма, као и обавеза надлежног органа да одлука коју донесе по приговору мора бити образложена. Проширена је листа гласила на којима се објављују подаци о јавном конкурсима и резултатима конкурса (званична интернет страница надлежног органа, портал е–Управа и огласна табла надлежног органа). Уводи се могућност именовања представника стручне јавности у комисију за спровођење конкурса, односно могућност ангажовања стручњака за поједине области ради припреме анализе о успешности, квалитету и остварењу циљева програма који се реализују. На прецизнији начин дефинисане су методе праћења реализације подржаних програма и извештавање у погледу механизма за праћење реализације програма (извештавање, мониторинг посете, прикупљање информација и сл.) од стране надлежног органа, могућност и начин прерасподеле одобреног износа средстава, као и поступање у случају неправилности. Надлежни орган у обавези је да израђује извештај о реализованој финансијској подршци програмима ОЦД из буџетских средстава у претходној календарској години. Надлежни орган који додељују средства може али не мора спровести анализу успешности, квалитета и степена остварености циљева програма за која су додељена средства на јавном конкурсима, уколико оцени да би то довело до унапређења стања у одређеној области у којој се корисницима додељују финансијска средства. Примећује се да нова Уредба доноси побољшања у нормативном смислу, иако ваља констатовати да и на том плану постоји простор за даље унапређивање, али и да је суштина проблема у њеној неадекватној и неуједначеној примени.

Полазним основама<sup>25</sup> издвојени су кључни изазови у домену финансирања ОЦД из јавних средстава који се могу сумирати на следећи начин: често одсуство везе између

<sup>24</sup> Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, надлежно је за прикупљање и објављивање података о планираним јавним конкурсима намењеним финансијској подршци пројектима и програмима организација цивилног друштва. У складу с тим израђена је претражива е-апликација „Календар јавних конкурса” (<http://minljmpdd-minljmpdd.apps.wh.gov.rs/kalendar-konkursa.php>), јавно доступна на интернет презентацији овог министарства. Апликација омогућава претрагу планираних конкурса према различитим критеријумима, почев од области конкурса, могућих апликација, периода објављивања и других параметара.

<sup>25</sup> <https://www.minljmpdd.gov.rs/javne-konsultacije.php>

приоритета и циљева конкурса са стратешким циљевима и секторским политикама постављеним у националним, покрајинским и локалним планским документима и документима јавних политика, посебно на локалном нивоу; слабо развијена пракса консултација са ОЦД приликом планирања приоритетних активности као и критеријума конкурса; одсуство координације између државних органа у погледу дефинисања области финансирања и динамике расписивања конкурса; компликованост процедура и њихово трајање у односу на време које остаје за реализацију пројекта; различите процедуре финансирања, укључујући и дискреционе одлуке руководиоца; одсуство механизма благовремене размене информација међу органима о организацијама које су ненаменски трошиле одобрена средства и упознавање јавности са тим подацима; одсуство прописаних критеријума и модалитета за одобравање нефинансијске подршке ОЦД и тиме транспарентности читавог процеса; недостатак капацитета у погледу броја и обучености запослених у органима јавне управе о правном оквиру за финансирање ОЦД и правилној примени истог; слабо развијена пракса буџетског суфинансирања из претприступних фондова и програма Европске уније или фондова других међународних донатора; непостојање јасних мерила, критеријума и поступка одабира независних стручњака у комисије за оцену програма и пројеката; слабо развијена пракса укључивања независних стручњака у комисије за оцену програма и пројеката; одсуство јасних и унификованих процедура које обезбеђују спречавање сукоба интереса; недовољна транспарентност органа јавне власти у погледу извештавања о утрошеним средствима на годишњем нивоу; одсуство дефинисаних стандарда у погледу садржаја извештаја о утрошеним средствима; одсуство дугорочних планова за финансирање ОЦД из буџетских средстава, усклађених са приоритетима и циљевима стратешких докумената; немогућност јасног сагледавања издвајања за ОЦД у односу на дотације политичким странкама, верским заједницама, етничким заједницама и свима чије је финансирање регулисано посебним прописима, услед чињенице да буџетска линија 481 није диверзификована; пракса претежног финансирања ОЦД пружаоца услуга социјалне заштите кроз буџетску линију 481, уместо кроз буџетске линије 423 - услуге по уговору или специјализоване услуге б 424 буџетска услуга; разматрање измена Закона о играма на срећу.

Финансирање из буџетских средстава најзначајнији је извор финансирања за највећи број организација цивилног друштва. Институције са свих нивоа власти су, према подацима Управе за трезор, у 2017. години исплатиле удружењима и другим примаоцима са буџетске линије 481 укупно 19.457.630.000,00 динара (око 162 милиона евра). Са републичког нивоа исплаћено је 8.948.197.000,00 динара са покрајинског 3.963.642.000,00 динара, а са локалног 6.545.791.000 динара.<sup>26</sup>

Подаци Управе за трезор<sup>27</sup> показују да су органи државне управе у 2019. години дотирали удружењима и другим примаоцима са буџетске линије 481 – дотације

<sup>26</sup> Извор: Нацрт Збирног извештаја о утрошку средстава ОЦД за 2017. годину.

<sup>27</sup> Закон о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2019. годину („Службени гласник РС”, број 149/20)

невладиним организацијама укупно 11.5 милијарди динара. Укупна средства исплаћена удружењима и другим организацијама цивилног друштва са буџетске линије 481 са нивоа АП Војводине и јединица локалне самоуправе износи 26,7 милијарди динара.

Резултати анализе података о процедурама и износима издвајања<sup>28</sup> представљени у годишњим збирним извештајима које је израђивала Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, указују на сталну потребу унапређења и унификавања праксе органа јавне управе, првенствено у смислу унапређења приоритета критеријума и процедура доделе финансијске и нефинансијске подршке удружењима и другим ОЦД.

Подаци из истраживања „Сектор грађанског друштва у 2019. години” показују да се већина предлога ОЦД односи управо на финансирање: већина анкетираних организација сматра да би држава средства требало да додељује на транспарентан начин (68%), као и да постоји потреба за оснивањем фонда из кога би се издвајала средства једнака онима које даје Европска унија (44%). Трећина организација (34%) предлаже пореске олакшице за компаније које финансирају њихов рад, док 33% предлаже пореске олакшице за грађане/појединце који донирају новчана средства овим организацијама.

Према истраживањима „Индекс одрживости ОЦД” за 2019. и 2020. годину, финансијска одрживост била је на истом нивоу 2019. и 2020. године, године са оценом 4,4 што је у оквиру категорије „одрживост у развоју”. Државно финансирање цивилног сектора у 2020. години смањено је услед пандемије COVID-19, али су средства донатора и филантропа била повећана.

У Извештају Европске комисије о напретку Србије (*Progress report*) за 2021. годину констатује се, између осталог, да је потребно уложити напоре како би се обезбедила „системска сарадња“ између Владе и цивилног друштва, као и да је потребно на терену успоставити повољно окружење за развој и финансирање цивилног друштва.

Заједнички програм ЕУ и Савета Европе ReLOAD, који у Србији спроводи UNDP у сарадњи са више органа државне управе и организација цивилног друштва намењен је јачању сарадње ОЦД и локалне самоуправе кроз успостављање механизма транспарентног финансирања, унапређивања учешћа ОЦД у усвајању јавних политика и квалитетнијег пружања услуга грађанима. Модел примењен у општинама које су укључене у овај програм може послужити као солидан основ за промоцију добре локалне праксе у овој области.

### 5.2.2. Транспарентно финансирање и одрживост организација цивилног друштва

У вези са правним режимом и праксом јавног финансирања ОЦД-а уочено је следеће:

а) *Недовољна веза са секторским плановима и политикама и неадекватно дугорочно и стратешко планирање подршке ОЦД.* Јавно финансирање ОЦД није у довољној мери у

<sup>28</sup> <https://www.minlmpdd.gov.rs/civilno-drustvo.php>

функцији остваривања националних стратегија и секторских политика. Последишно, уочава се одсуство дугорочних планова за финансирање ОЦД из буџетских средстава, усклађених са приоритетима и циљевима стратешких докумената. На ово указују и расположиви подаци о дужини трајања програмског и пројектног циклуса. Према подацима из више Збирних извештаја већина пројеката трајала је између 6 и 12 месеци, док су ретки пројекти који су трајали дуже од 12 месеци. Уместо до сада присутног линијског буџетског планирања, а у складу са стратешким правцима реформе јавне управе, програмски буџет, који повезује буџетски процес са стратешким планирањем и спровођењем утврђених јавних политика, уведен је 2015. године као обавезан за све органе јавне управе, уместо до тада присутног линијског буџетског планирања, који подразумева да корисници буџетских средстава предлажу приоритетне области финансирања за наредне три године. Захтеви програмског буџетирања према буџетским корисницима односе се и на пружање информација о својим програмима, активностима, циљевима и индикаторима, и у складу с тим се доносе одлуке о расподели буџетских средстава. Тиме је постављен законски основ за планирање у складу са утврђеним секторским плановима и приоритетима у оквиру истих, а тиме и за смислену евалуацију резултата. Потребно је напоменути да је формирањем Републичког секретаријата за јавне политике (РСЈП) попуњен институционални јаз на републичком нивоу и створена основа за координацију јавних политика и њихово усклађивање са буџетским оквиром, у правцу стварања првог интегрисаног планског и буџетског система у Републици Србији. Пракса, међутим, показује да је потребна доследна имплементација како захтева програмског буџетирања тако и повезивања овог процеса са релевантним документима јавних политика приликом осмишљавања програма и пројеката од јавног интереса. Овај проблем посебно је уочљив на локалном нивоу управљања, те је стратешки приступ приликом дефинисања приоритета јавних конкурса неопходан.

б) *Буџетска линија 481*. Прелазак на програмско буџетирање, супротно очекивањима, није решио уочене проблеме у линији 481. - Дотације невладиним организацијама, није видљиво за које се пројекте и програме ОЦД додељују средства буџетским корисницима са те линије. Будући да се на истој линији налазе удружења, задужбине, фондације, верске организације, професионални спортски клубови, политичке партије и националне заједнице није могуће прецизно установити које се јавне политике финансирају из линије 481. Ради лакшег праћења издвајања за ОЦД неопходно је рекласификовати буџетску линију 481, како би дотације удружењима, задужбинама и фондацијама биле раздвојене од дотација политичким странкама, верским заједницама, етничким заједницама и свима чије је финансирање регулисано посебном прописима.

Поступак раздвајања у договору са министарством финансија омогућило би транспаратно праћење о програмском буџету и ефектима финансирања ОЦД на све јавне политике. У другом кораку од анализе рекласификоване линије 481 могу се одредити индикатори за ефикасније и целовитије учешће ОЦД у јавним политикама.

в) *Одсуство конзистентних и упоредивих података о финансирању ОЦД.* У периоду 2011-2017 године, КСИЦД редовно је прикупљала, обрађивала и објављивала податке о буџетских издвајањима за ОЦД у Збирним извештајима. Међутим, последњи Нацрт Збирног извештаја израђен је за 2017. годину. Недовољно података отежавајући је фактор за процену стања у домену финансирања ОЦД, а тиме и за процену неопходних мера које је потребно спровести у циљу транспарентнијег финансирања ОЦД из буџетских средстава. Неопходно је израђивати годишње Збирне извештаје са препорукама за унапређење система транспарентног финансирања, континуирано подизати квалитет података у њима, све док подаци не буду упоредиви и конзистентни.

Праћење примене Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења (Уредба) предвиђено је Ревидираним акционим планом за Поглавље 23, у склопу групе активности које представљају операционализацију препоруке из Извештаја о скринингу (Screening report) „Осигурати укљученост цивилног друштва у програм борбе против корупције.”<sup>29</sup> Активност 2.2.11.2. предвиђа даље унапређење система транспарентног финансирања организација цивилног друштва кроз: праћење спровођења Уредбе и јачање капацитета запослених у јавној управи. Даље унапређење система транспарентног финансирања ОЦД прати се управо кроз податке из Збирног извештаја, који уједно представља индикатор успешности спровођења ове активности.

У циљу општег унапређења подстицајног оквира за транспарентно финансирање ОЦД, потребно је доследно имплементирати препоруке Збирних извештаја и стриктно пратити њихову примену. Препоруке се односе на поштовање процедуре и критеријума финансирања организација цивилног друштва дефинисаних Законом о удружењима и Уредбом, доношење или усклађивање аката из надлежности републичких органа о финансирању удружења и других ОЦД узимајући као пример добре праксе решења из Уредбе и уређење финансирања ОЦД актима покрајинских и локалних органа у циљу обезбеђивања једнообразности процеса доделе средстава, транспарентнија потрошња средстава из буџета, унапређење конкурсне документације, развијање критеријума и смерница за пружање нефинансијске подршке ОЦД уз доследну и транспарентну примену, израду документа који ће дати појашњење процедура и препоруке за укључивање ОЦД у рад Комисија и стручних тела за оцењивање пристиглих пријава и прописивање упутства и препоруке за њихов рад приликом процене пројеката, унапређење структуре, обезбеђивања праћења реализације подржаних програма/пројеката путем мониторинг посета на терену, обезбеђивање евалуације успешности, квалитета и степена остварености циљева подржаних програма и пројеката, садржине и начина објављивања завршних извештаја

<sup>29</sup> Тамо где је Република Србија остварила напредак у имплементацији препоруке из Скрининг извештаја, добијена су прелазна мерила, што представља наредну фазу и потврду напретка у одређеној области. У делу осигуравања укључености цивилног друштва у програм борбе против корупције, и у Ревидираном АП за ПГ 23 тај захтев остаје у облику препоруке из Скрининг извештаја (2014. година), а не у облику прелазног мерила, што је јасан показатељ да на том плану није остварен напредак.

реализованих програма/пројеката и њихово редовно објављивање у складу са Уредбом, објављивање и информација о резултатима конкурса.

г) *Недовољно развијени капацитети органа јавне управе.* Полазним основама утврђено је да капацитете јавне управе у погледу броја и обучености запослених у органима јавне управе о правном оквиру за финансирање ОЦД и правилној примени истог треба и даље унапређивати. Уочени недостаци у режиму и пракси буџетског финансирања ОЦД указују на потребу даљег јачања капацитета јавне управе у овој области, у оквиру укупног јачања капацитета јавне управе.

Потребно је континуирано подизати капацитете органа јавне управе, (пре свега кроз обуке Националне академије за јавну управу), ради њиховог упознавања са значајем и могућим механизмима сарадње с организацијама цивилног друштва, али и у погледу значаја транспарентног финансирања организација, бољег разумевања и примене регулативе и спровођења процедура транспарентног додељивања буџетских средстава, развоја конкурсних процедура, конкурсне документације и евалуације подржаних програма/пројеката и коришћења резултата за даље планирање подршке ОЦД;

Полазним основама за израду овог документа препозната је и потреба за обезбеђивањем веће координације рада органа јавне управе у погледу дефинисања области финансирања и динамике расписивања конкурса за доделу средстава ОЦД. Такође, утврђено је да пракса консултација са ОЦД приликом планирања критеријума конкурса није довољно развијена па тако приоритети и циљеви конкурса не прате довољно потребе локалне заједнице. Тако, потребно је обезбедити координацију рада органа државне управе у погледу подручја финансирања и динамике расписивања конкурса за доделу средстава ОЦД. Потребне су редовне консултације са цивилним сектором тако да приоритети и циљеви конкурса буду у вези са изворним потребама грађана и релевантним стратешким оквиром. Посебно, потребно је унапредити координацију издвајања и планирања средстава из националних извора и донаторских средстава, укључујући средства из ЕУ фондова намењених финансирању ОЦД.

д) *Недовољно развијена пракса суфинансирања програма и пројеката буџетског суфинансирања из претприступних фондова и програма Европске уније или фондова других међународних донатора.* Према подацима из Годишњих збирних извештаја (за 2015. и 2017. годину), суфинансирање пројеката је и даље слабо заступљено. У 2015. години суфинансирано је свега 40 пројеката, од чега је највећи број пројеката суфинансирала Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом (17 пројеката) и град Београд (11 пројеката). У 2017. години, суфинансирано је 153 пројекта. Међутим, вредност суфинансирања је готово 30 пута већа него годину дана раније (2016: 31). Поред Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом (14 пројеката), која је суфинансирала пројекте и ранијих година, у 2017. години Министарство омладине и спорта суфинансирало је 74 пројекта, а Министарство привреде један пројекат. Покрајински секретаријат за финансије суфинансирао је 19 пројеката. Повећан је број јединица локалне самоуправе које суфинансирају пројекте, са четири на седам. У 17 случајева суфинансијер пројеката је био други орган власти – Министарство за рад,

запошљавање, борачка и социјална питања. Ови подаци сугеришу да је нужно унапређење координације између органа јавне управе, цивилног друштва и других донатора у процесу планирања финансирања програма и пројеката ОЦД-а. Посебно, неопходно је подстицати буџетско суфинансирање ОЦД ради што успешнијег коришћења средстава из претприступних фондова ЕУ и доступних програма Европске уније.

ђ) *Закон о играма на срећу*. Закон прописује да се део средстава који је приход буџета Републике Србије у износу од 40%, користи за финансирање Црвеног крста Републике Србије, организација особа са инвалидитетом и других удружења чији је циљ унапређење социјално-економског и друштвеног положаја особа са инвалидитетом и других лица у стању социјалне потребе, установа социјалне заштите, спорта и омладине, локалне самоуправе и лечења ретких болести. По угледу на добру упоредну праксу (Краљевина Велика Британија, Република Хрватска) изменама и допунама Закона, као и доношењем одговарајућих подзаконских аката, требало би омогућити да се мањи део ових средстава користи и за финансирање других програма од јавног интереса које спроводе ОЦД у смислу ове стратегије (не само удружења), сагласно одредбама Закона о удружењима, Закона о задужбинама и фондацијама и Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења. Ове би измене допринеле већој финансијској одрживости и других ОЦД које делују у јавном интересу, а такође, подстакле би и већу конкуренцију њихових програма и пројеката, водећи при том рачуна да измене не произведу штетне последице за организације особа са инвалидитетом и других удружења чији је циљ унапређење социјално-економског и друштвеног положаја особа са инвалидитетом и других лица у стању социјалне потребе.

е) Неправилности (или могућа злоупотреба) јавних средстава. У претходне две деценије ОЦД су у више наврата пријављивале неправилности приликом вредновања конкурсних пријава и расподеле средстава из буџета Републике Србије путем јавних конкурса. Међутим, такви наводи нису у претходном периоду добили адекватан правни одговор. Неопходан је адекватан правни одговор надлежних институција на такве наводе ОЦД, не само у сврху изградње међусобног поверења, већ и да би се спречиле потенцијалне злоупотребе у будућности.

С обзиром на наведене изазове неопходно је утврдити начине који ће се побољшати свеукупни правни оквир и пракса финансирања ОЦД кроз:

- Спровођење анализе правног оквира за транспарентно финансирање ОЦД и измену одговарајућих прописа у складу са њеним закључцима. Анализом посебно обухватити примену и ефекте Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења.

- Спровођење анализе правног оквира за одрживост ОЦД и измену одговарајућих прописа у складу са закључцима анализе.
- Преиспитивање могућности поједностављења поступка јавног финансирања ОЦД, посебно са становишта поступања ЈЛС.
- Успостављање стратешког приступа приликом дефинисања приоритета јавних конкурса, посебно на нивоу ЈЛС, тако да јавно финансирање ОЦД буде у већој мери у функцији остваривања националних стратегија и секторских политика.
- Увођење у праксу органа јавне управе редовних и благовремених консултација са ОЦД приликом планирања приоритетних активности као и критеријума конкурса, укључујући и стратешки приступ консултовања са ОЦД приликом дефинисања приоритета јавних конкурса.
- Рекласификовање буџетске линије 481 у циљу лакшег праћења издвајања за ОЦД, како би дотације удружењима, задужбинама и фондацијама биле раздвојене од дотација политичким странкама, верским заједницама, етничким заједницама и свима чије је финансирање регулисано посебном прописима. Након рекласификовања буџетске линије 481, израдити вишегодишњи план финансирања ОЦД, јер је сврха рекласификације мерљиво па унапређено учешће ОЦД у креирању, анализи и примени свих јавних политика, базиран на планским документима, и размотрити могућност за повећање издвајања дотација за ОЦД, у складу са планом. Планом предвидети, поред средстава за пројекте и програме ОЦД, издвајања одређеног процента средстава за унапређење одрживости ОЦД.
- Редовно прикупљање података о јавном финансирању ОЦД и обезбеђење квалитетне израде и редовног објављивања Годишњих збирних извештаја са препорукама. Наведене препоруке доследно спроводити, анализирати уочене тешкоће у изради извештаја, и константно унапређивати квалитет извештавања, све док подаци не буду упоредиви и конзистентни.
- Унапређење праксе извештавања органа јавне управе Министарству за људска и мањинска права и друштвени дијалог о додели средстава ОЦД, кроз електронску апликацију, како би се омогућила свеобухватност годишњих извештаја о свим питањима од значаја за ову област и унапредити техничка решења у апликацији.
- Прилагођавање постојећег Календара конкурса тако да подржава прикупљање и објављивање података о планираним и одобреним средствима за ОЦД.
- Унапређивање праксе објављивања финансијских планова и извештаја органа државне управе у оквиру њихових званичних интернет презентација у складу са одредбама Закона о буџетском систему, како би се обезбедио транспарентан увид у планирана и одобрена средства за ОЦД и обезбедити већу јавност процеса планирања издвајања за ОЦД током припреме буџета и ребаланса буџета, као и јавност података о извршеној ревизији у делу који се односи на ове буџетске програме.

- Обезбеђење поштовања процедуре и критеријума финансирања организација цивилног друштва дефинисаних Законом о удружењима, Законом о задужбинама и фондацијама и Уредбом о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења од стране органа јавне управе.
- Доношење или усклађивање аката о финансирању удружења и других ОЦД из надлежности републичких органа који на основу секторских прописа то јест закона финансирају ОЦД, узимајући као пример добре праксе решења из Уредбе. Потребно је и да покрајински и локални органи који то нису учинили, финансирање удружења и других ОЦД уреде својим актима, у складу са Законом и начелима из Уредбе.
- Развијање критеријума и смерница за пружање нефинансијске подршке организацијама цивилног друштва и доследно примењивање истих на транспарентан начин.
- Обезбеђење већег учешћа независних стручњака у комисијама за оцену пројеката на конкурсима, на основу јасних мерила, критеријума и поступка одабира стручњака уз обавезно обезбеђивање спречавања сукоба интереса, а у складу са могућношћу која даје Уредба. У том смислу, потребно је израдити документ који ће дати појашњење процедура и препоруке за укључивање ОЦД у рад Комисија и стручних тела за оцењивање пристиглих пријава и прописати упутства и препоруке за њихов рад приликом процене пројеката.
- Редовно објављивање завршних извештаја реализованих програма/пројеката финансираних из државног буџета, у складу са Уредбом и унапређење структуре и садржине извештаја, као и начина објављивања у складу са најбољим праксама.
- Обезбеђивање благовременог расписивања јавних конкурса, како би учесници имали довољно времена за реализацију активности, а орган довољно времена за спровођење целог поступка, укључујући и одлучивање по жалби;
- Унапређење конкурсне документације конкурса/процедура доделе средстава како би се потенцијални корисници на време упознали са условима и процедуром конкурса, као и критеријумима на основу којих ће се бодовати пристигле пријаве. Потребно је да процедуре за додељивање средстава предвиде пондерисане критеријуме за процену пристиглих пријава и целокупну конкурсну документацију. Међу органима унификовати обрасце конкурсне документације и документације за извештавање о реализацији и утрошку одобрених средстава. Објављивати услове и обавезе реализације и извештавања о реализацији одобрених програма и пројеката како би заинтересоване организације имале увид у целокупан процес конкурсног циклуса пре подношења својих пријава;
- Подстицање умрежавања ОЦД тако да се у критеријумима конкурса позива на пријављивање ОЦД у партнерству како би се подстакло њихово међусобно повезивање, посебно повезивање оних удружења која делују у оквиру истог подручја

деловања, чиме се обезбеђује већи утицај реализованих програма/пројеката и рационалнији утрошак средстава. С тим у вези, потребно је анализирати сврсисходност праксе додељивања финансијске подршке већем броју пројеката са изразито малим недовољним износима средстава, а тиме досега и утицаја, чиме се умањује могућност редовног праћења и пре свега вредновања реализације одобрених програма/пројеката, али и могућност реализације стратешки вредних пројеката;

- Обезбеђење праћења реализације подржаних програма/пројеката путем мониторинг посета на терену кад год је то могуће, а не само у случају када је таква обавеза предвиђена Уредбом, са циљем стварања могућности да се благовремено коригују препреке у имплементацији, а тиме и спречи евентуално ненаменско трошење средстава тако да се осигура што успешнија реализација пројеката и постизање постављених циљева. У складу са Уредбом, формулисати препоруке за корисника средстава и благовремено их обавестити о налазима мониторинг посете;

- Обезбеђење евалуације успешности, квалитета и степена остварености циљева подржаних програма и пројеката, уз ангажовање стручњака за дате области, као и утрошка финансијских средстава, обавештавање корисника средстава о извршеној евалуацији у складу са Уредбом, и објављивање налаза евалуације ради успешнијег сагледавања постигнутих резултата;

- Разматрање разлога за велике неуједначености обима планирања средстава за ОЦД у буџетима локалних самоуправа и кроз упутства Министарства финансија за припрему буџета указати на могућности за унапређење; Промовисање најбољих пракси планирања и спровођења пројеката и програма у јавном интересу у сарадњи са ОЦД и СКГО;

- Организовање Инфо дана почетком сваке године за удружења и друге организације цивилног друштва на којима ће сви пружаоци подршке представити конкурсе/процедуре за доделу средстава потенцијалним корисницима.

- Екстензивно промовисање Водича за транспарентно финансирање удружења и других организација цивилног друштва из средстава буџета локалних самоуправа, кроз обуке за запослене у ЈЛС у циљу бољег разумевања и успешније примене регулативе која уређује област финансирања ОЦД.

- Повећање професионалности и одговорности у надлежним институцијама при спровођењу јавних конкурса за финансирање ОЦД и обезбеђивање адекватног одговора надлежних институција на наводе ОЦД о неправилностима и злоупотребима у вези са јавним конкурсима за финансирање ОЦД;

- Континуирано подизање капацитета органа јавне управе на свим нивоима, пре свега кроз обуке Националне академије за јавну управу, у погледу транспарентног финансирања организација, бољег разумевања и примене регулативе и спровођења процедура транспарентног додељивања буџетских средстава, развоја конкурских

процедура, конкурсне документације и евалуације подржаних програма/пројеката и коришћења резултата за даље планирање подршке ОЦД;

- Континуирано спровођење обуке за ОЦД у погледу транспарентног управљања додељеним средствима.
- Унапређење координације између органа јавне управе, цивилног друштва и донатора у процесу планирања финансирања програма и пројеката ОЦД.
- Подстицање буџетског суфинансирања ОЦД ради што успешнијег коришћења средстава из претприступних фондова ЕУ и доступних програма Европске уније.
- Образовање сталне мешовите радне групе на нивоу ЈЛС састављене од релевантних представника ЈЛС и локалних ОЦД за финансирање области од јавног интереса.

### 5.3. УЛОГА ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У СОЦИО- ЕКОНОМСКОМ РАЗВОЈУ

#### 5.3.1. Социјална заштита

Република Србија је држава заснована на уставном начелу социјалне правде и гаранцијама пружања највиших стандарда социјалне заштите свим грађанима и грађанкама, у складу са преузетим међународним обавезама. Када је реч о међународним стандардима људских права, они су утврђени инструментима Уједињених нација и Савета Европе и предвиђају право на једнак третман грађана, укључујући и права из области социјалне заштите. Ревидирана европска социјална повеља утврђује право на социјалну помоћ (члан 13) и право на заштиту од сиромаштва и социјалне искључености (члан 30)<sup>30</sup>. Европски стуб социјалних права из 2017. године утврђује да свако нема довољно средстава за право на давање у виду адекватног минималног прихода који омогућава достојанствен живот у свим животним добима, као и на делотворан приступ добрима и услугама (принцип бр. 14 – Минимални приход).

Од значаја је поменути и УН Агенду за одрживи развој до 2030. године, која се базира на приступу заснованом на људским правима, уместо досадашњег преовлађујућег приступа заснованог на потребама<sup>31</sup>. Комитет за економска, социјална и културна

<sup>30</sup> Закон о потврђивању Ревидиране европске повеље, [http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images\\_files\\_Revidirana%20Evropska%20socijalna%20povelja%20SE.pdf](http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Revidirana%20Evropska%20socijalna%20povelja%20SE.pdf)

<sup>31</sup> The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding among UN Agencies, <http://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies>

права УН у Закључним запажањима о другом периодичном извештају Србије<sup>32</sup> препоручује да Србија узме у обзир концептуални и методолошки оквир показатеља људских права<sup>33</sup> који је разрадила Канцеларија Високог представника Уједињених нација за људска права.

На основу препорука Универзалног периодичног прегледа УН који је Република Србија добила, а које су подразумевале формирање националног механизма за праћење примене препорука УН за људска права, 19. децембра 2014. године, формиран је Савет за праћење примене препорука УН за људска права као саветодавно тело Владе Републике Србије са задатком да разматра и прати примену препорука које Република Србија добија у процесу УПР Савета за људска права УН, затим препорука уговорних тела УН, као и да предлаже мере за примену добијених препорука, да даје мишљења о напретку људских права у извештајном периоду и да даје стручна објашњења о стању људских права и резултатима који су остварени применом препорука.

У Савет је именовано 12 чланова из различитих ресора у чијем мандату је спровођење препорука. Радом Савета председава министарка за људска и мањинска права и друштвени дијалог, а Министарство пружа административно-техничку и стручну подршку раду Савета.

У раду Савета учествују и представници организација цивилног сектора и то било као представници Платформе организација за сарадњу са механизмима УН за људска права или као представници других организација које нису чланице Платформе. Изменама Пословника од септембра 2021. године је ближе уређен положај и улога ОЦД у раду Савета, при чему је посебно предвиђено да Платформа може одредити сталне представнике у Савету, с тим да се тиме не дира у право самих организација које Платформу чине да присуствују и учествују у седницама Савета.

У досадашњем раду Савета је остварена добра сарадња са ОЦД, тако да је значајан њихов допринос приликом израде индикатора за примену препорука, нарочито у погледу примене Конвенције о правима детата. Током 2021. године је интензиван рад Савета и показао се као право место за иницијативе ОЦД, па је тако на основу такве једне иницијативе за ратификацију Опционог протокола уз Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, која је изнета пред Савет, Министарство започело припрему за ратификацију и предложило ратификацију овог протокола у План рада Владе Републике Србије за 2022. године. Поред тога ОЦД су узеле учешће у раду тематских група Савета, чији је задатак да у појединим питањима дају стручну подршку раду Савета. На предлог ОЦД биће организоване и тематске седнице Савета о питањима која су од значаја за унапређење стања људских права у одређеној области.

---

<sup>32</sup> Комитет за економску, социјална и културна права, Закључна запажања о другом периодичном извештају Србије, [http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument\\_file/e\\_c-12\\_srb\\_co\\_2\\_17290\\_e\\_clean1.doc](http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/e_c-12_srb_co_2_17290_e_clean1.doc)

<sup>33</sup> United Nations, Human Rights Office of the High Commissioner, [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf)

Када је реч о националном нормативном оквиру, *Устав Републике Србије* (члан 69) прописује да грађани и породице којима је неопходна друштвена помоћ ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба, имају право на социјалну заштиту.

Иако је Стратегија реформе социјалне заштите из 2005. године истекла, значајно је навести основне компоненте реформе социјалне политике које је дефинисала: деинституционализацију, децентрализацију и демократизацију услуга социјалне заштите. Уведен је плурализам услуга социјалне заштите који је омогућио развој услуга које се пружају у заједници односно непосредном окружењу корисника. Одговорност за обезбеђивање социјалне заштите је децентрализована и подељена између централне, покрајинске и локалне власти. Уведен је плурализам пружалаца услуга, којим је омогућено укључивање организација из невладиног сектора као пружалаца. Развијен је и систем квалитета базиран на стандардизацији услуга социјалне заштите, систему надзора, акредитацији програма обука намењених стручном усавршавању запослених, акредитацији програма пружања услуга и стручној подршци.

У складу са стратешким циљевима, *Закон о социјалној заштити*<sup>34</sup> из 2011. године у члану 3. прописује да је један од циљева социјалне заштите обезбеђивање доступности услуга и остваривања права у социјалној заштити. Закон о социјалној заштити уређује сарадњу са ОЦД кроз споразуме о сарадњи (члан 7), затим прописује да делатност у области социјалне заштите, односно појединачне услуге социјалне заштите може пружати и удружење, предузетник, привредно друштво и други облик организовања утврђен законом (члан 17) и уређује струковно повезивање (члан 118) прописујући да установе социјалне заштите и други пружаоци услуга социјалне заштите могу да се повезују у удружења ради остваривања заједничких професионалних интереса и унапређење услуга социјалне заштите (у складу са прописима о удружењима).

Законом су одвојене улоге наручиоца услуга од улоге пружаоца услуге јер Центар за социјални рад, осим услуге процене и планирања, може пружати друге услуге искључиво у оквиру своје посебне организационе јединице и само ако у локалној заједници нема другог овлашћеног пружаоца услуге социјалне заштите. Закон даје могућност да и ОЦД добију статус овлашћеног пружаоца услуге социјалне заштите који обезбеђују Република Србија и локална самоуправа, уколико имају лиценцу за пружање услуге и у оквиру јавне набавке закључе уговор са наручиоцем о пружању услуге. У циљу постизања минималних стандарда за све пружаоце услуга и уједначавања квалитета стручног рада, Закон уводи лиценцирање стручних радника, лиценцирање пружалаца услуга, успостављање Коморе социјалне заштите и редефинисање контролних и регулаторних механизма (као што су инспекција, надзор над стручним радом и супервизијска подршка).

<sup>34</sup> „Службени гласник РС”, број 24/2011

*Уредба о наменским трансферима*<sup>35</sup> ближе уређује висину наменског трансфера за финансирање услуга социјалне заштите, критеријуме за његову расподелу по појединим јединицама локалне самоуправе, критеријуме за учешће локалне самоуправе и динамику преноса средстава, као и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију. Тако је у 2021. години износ за наменске трансфере, којима се обезбеђује подршка ЈЛС и помажу пружаоци услуга социјалне заштите на локалном нивоу, смањен за 200 милиона динара у односу на претходне године. Укупно је ове године за наменске трансфере опредељено 556 милиона динара из буџета Републике Србије док је ранијих година тај износ био око 700 милиона динара. Значајно је поменути и *Уредбу о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи*<sup>36</sup> која дефинише видове активације корисника новчане социјалне помоћи, као што су на пример укључивање у процес формалног и неформалног образовања, запошљавање, лечење и друштвено користан рад, односно рад у локалној заједници. Један број организација цивилног друштва поднео је иницијативу за оцену уставности ове уредбе.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, кроз финансијску подршку пројектним активностима пружа подршку ОЦД, у спровођењу иновативних услуга социјалне заштите, као и за успостављање и развој постојећих услуга социјалне заштите на локалном нивоу. На националном, односно покрајинском нивоу, заводи за социјалну заштиту пружају различите врсте подршке за јачање капацитета пружалаца услуга (укључујући и ОЦД) у процесу лиценцирања, кроз организовање обука, издавање публикација и упутстава и интернет саветовања.

Републички завод за социјалну заштиту спровео је истраживање<sup>37</sup> о процесу акредитације у периоду од 2008. до 2018. године, чији резултати су доступни на интернет страници Завода<sup>38</sup>. Наведено истраживање садржи 18 препорука за унапређење процеса акредитације које се односе, *inter alia*, на унапређење нормативног оквира за акредитацију и лиценцирање, затим шири обухват контроле квалитета, имплементацију законске обавезе планирања стручног усавршавања и обезбеђење средстава за реализацију обука у годишњем плану стручног усавршавања.

Влада Републике Србије усвојила је 2016. године „Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике“ (*Employment and Social Reform Programme – ESRP*) који дефинише стратешки приступ утврђивања и праћења приоритета у области запошљавања и социјалне политике. Овај стратешки процес ће пратити процес европских интеграција у Републици Србији као главни механизам за дијалог о приоритетима у области социјалне политике и запошљавања у процесу приступања ЕУ. Програм препознаје неопходност доношења нове стратегије социјалне заштите на националном нивоу, као и ОЦД као важне актере у процесу социјалне заштите који заступају интересе посебно осетљивих група. Влада Републике Србије објављује

<sup>35</sup> „Службени гласник РС”, број 16/16

<sup>36</sup> „Службени гласник РС”, број 112/2014

<sup>37</sup> Извештај о резултатима евалуације процеса акредитације у периоду од 2008. до 2018. године

<sup>38</sup> <http://www.zavodsz.gov.rs/sr/biblioteka/analize-i-istra%C5%BEivanja/>

годишње извештаје о примени Програма стратешки документ у области социјалне заштите треба да пружи подршку испуњавању циљева одрживог развоја у Републици Србији, у складу са Агендом за одрживи развој до 2030. године чији је Република Србија потписник. Агенда 2030 садржи 17 циљева одрживог развоја, међу којима су за дефинисање реформи у области социјалне заштите посебно значајни следећи: свет без сиромаштва, свет без глади, родна равноправност и борба против насиља, запосленост, смањење неједнакости, боље управљање.

*Акционим планом за Поглавље 23 „Правосуђе и основна права” предвиђене су бројне активности за унапређење система социјалне заштите када су у питању деца и особе са инвалидитетом. Међутим, значајни део ових активности спроводи(о) се уз подршку међународних партнера, најчешће УНИЦЕФ-а, те је истеком пројеката спровођење активности престало. Такво стање указује на потребу обезбеђења одрживости различитих услуга социјалне заштите као и адекватног буџетирања од стране надлежних институција.*

*Акционим планом за Поглавље 19 „Социјална политика и запошљавање” предвиђене су бројне активности ка стварању једнаких могућности за све, забрани дискриминације по било ком основу и јачању социјалног дијалога, постизање јединственог и праведног приступа основним социјалним услугама, унапређење система социјалне заштите, високообразовни степен радне снаге, висока стопа запослености уз посебну бригу за групе које су мање присутне на тржишту рада, постизање сигурних и одрживих прихода, као и достојних услова рада за жене и мушкарце. Подељен је на седам делова, према областима које га сачињавају, односно према појединачним прописима Европске уније. У 2022. години се очекује ревизија Акционог плана за Поглавље 19, које ће имати у себи све оно што је урађено важећим Акционим планом.*

*Нова Стратегија за родну равноправност за период од 2021. до 2030. године усвојена је на седници Владе 14. октобра 2021. године. Овом стратегијом се постиже изградња културе родне равноправности и превазилажење родних стереотипа, уродњавање јавних политика, стратегија и закона, перманентан рад на имплементацији родно одговорног буџетирања на националном и покрајинском, а нарочито на локалном нивоу, подизање капацитета механизма за родну равноправност, унапређење координације, посебно вертикалне координације, сарадња институција и организација цивилног друштва и координација активности, међународна и регионална сарадња по питањима родне равноправности. Стратегија укључује одвајање од секторских политика и усмеравање и на области на које се до сада стратешка документа о родној равноправности нису усмеравала (развој, зелена и циркуларна економија, заштита животне средине, климатске промене, приступ енергији и енергетској ефикасности, приступ имовини, финансијским тржиштима, дигиталним технологијама и др). Систематско и свеобухватно укључивање свих рањивих група (поред група које су до сада препознате као рањиве проширити и на друге рањиве групе, на пример бескућници/це, сиромашне особе и др) и интегрисање родне равноправности у јавне политике (законе, планске документе) које се односе на ванредне ситуације.*

*Нова Стратегија превенције и заштите од дискриминације за период од 2022. до 2030. године* („Службени гласник РС”, број 12/22), усвојена је на седници Владе у јануару месецу 2022. године. Стратегија је у потпуности усаглашена са изменама и допунама Закона о забрани дискриминације, које су донете у мају 2021. године. Општи циљ Стратегије је изједначавање могућности за припаднике група које су у ризику од дискриминације да на равноправној основи са другима уживају сва људска права и слободе, као и унапређење ефикасности система превенције и заштите од дискриминације у свим областима и на свим нивоима. Поред општег циља дефинисана су и у четири појединачна циља Стратегије 1. усклађивање националног законодавства са међународним антидискриминационим стандардима и праксом, 2. систематско увођење антидискриминационе перспективе у креирање, спровођење и праћење јавних политика, 3. унапређење равноправности и већа друштвена укљученост припадника група које су у ризику од дискриминације и 4. унапређење система превенције и заштите од дискриминације.

*Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2022. до 2030. године* је у финалној фази израде, а усвајање се очекује у првом кварталу 2022. године. Овај документ представља проширивање постојеће Стратегије у је складу са новим Европским оквиром и Познанском декларацијом, уведени су појмови антициганизам, сегрегација, дискриминација становања, краћи животни век Рома. Ревидираном Стратегијом је предвиђено да се Роми укључе од осмишљавања до спровођења мера ове стратегије.

*Нова Стратегија социјалне заштите и измене и допуне Закона о социјалној заштити* су још увек у процесу израде. У 2020. години израђене су *ex post* анализа важећег Закона о социјалној заштити као и *ex post* анализа претходне Стратегије социјалне заштите. У току је израда *ex ante* анализе Стратегије социјалне заштите. У анализи Нацрта стратегије социјалне заштите (Секуловић, 2019) наводи се да у Републици Србији ниједна институција не спроводи систематичну и проактивну процену потребе становништва за услугама социјалне заштите на националном нивоу односно нивоу јединица локалне самоуправе.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања израдило је *Предлог стратегије деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници 2021-2026. године*. Стратегија деинституционализације у социјалној заштити се први пут доноси. Овај стратешки документ треба да допринесе унапређењу система социјалне заштите кроз усаглашен систем мера, услова и инструмената јавне политике које Република Србија треба да спроведе како би се спречила институционализација, односно смањио број грађана који користе услуге домског смештаја као и да омогући развој услуга у заједници, што ће допринети да корисници система социјалне заштите којима је потребна интензивнија подршка већину својих потреба задовољавају у природном окружењу. Примарно је усмерена ка особама са интелектуалним и менталним тешкоћама које су у највећем ризику од институционализације и социјалног искључивања. Комитет за права особа са инвалидитетом УН такође наводи потребу усвајања стратегије деинституционализације: „*Комитет је посебно забринут зато*

*што је велики број особа остао у институцијама и што није уложено довољно напора да се обезбеде средства за развој услуга подршке, посебно услуга персоналних асистената у локалним заједницама, за оне који напуштају институције. Комитет је такође забринут јер се још увек инвестирају средства у реновирање или проширење институција, док многе препреке иницијатива организација особа са инвалидитетом, укључујући сувише компликован процес издавања лиценци, и даље опстају”<sup>39</sup>.*

Укупан број издатих лиценци за услуге које превенирају институционализацију и дају подршку самосталном животу као што су: дневни боравак, помоћ у кући, прихватилиште, лични пратилац детета, персонални асистент, свратиште, СОС телефон, становање уз подршку, предах смештај је 323 (подаци из октобра 2021. године) што је повећање за 34 у односу на април 2021. годину (289). Овај број је и иначе у сталном порасту, односно, има позитиван тренд од самог почетка процеса лиценцирања. Ради се о континуираном процесу. Ове услуге обезбеђује локална самоуправа, а Република Србија их подржава финансирањем преко наменских трансфера. Листа свих лиценцираних пружалаца услуга социјалне заштите је јавно доступна на интернет страници Министарства. У току 2020. године, укупно 62 дневна боравка пружала су услуге за децу, одрасле и старе особе са интелектуалним сметњама, са укупним капацитетом за 1469 корисника. Током 2020. године услугу је користило 1613 корисника и то: 279 деце, 372 младих, 926 одраслих и 36 старијих корисника.

Имајући у виду епидемију COVID-19, од значаја је поменути и чињеницу да су се неке рањиве групе нашле у додатно отежаном положају у погледу приступа услугама социјалне и/или здравствене заштите<sup>40</sup>. Тако, на пример, особе са инвалидитетом су се нашле у неповољнијем положају који последично појачава депривацију током високо ризичних ситуација као што је епидемија. Светска здравствена организација указује да су се права особа које живе са ХИВ-ом и приступ здравственој заштити додатно погоршали током епидемије COVID-19, с обзиром да није био омогућен редован приступ лекарима и тестирању<sup>41</sup>. Слично, ситуација у којој су се налазили корисници дрога била је додатно отежана, нарочито у погледу приступа терапији. Такође, ЛГБТИ+ особе су се нашле у неповољнијој ситуацији током епидемије, с обзиром на ограничен приступ различитим услугама подршке. Како би се одговорило на потребе особа са инвалидитетом током епидемије COVID-19, УН предлаже сет мера везаних за комуникацију и информисање, као што су информисање јавности на знаковном језику, у приступачним облицима и форматима укључујући дигиталну

<sup>39</sup> Комитет за права особа са инвалидитетом, Закључна запажања о иницијалном извештају о Србији [http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument\\_file/zakljucna\\_zapazanja\\_komiteta\\_za\\_prava\\_osoba\\_sa\\_invaliditetom\\_srb.pdf](http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/zakljucna_zapazanja_komiteta_za_prava_osoba_sa_invaliditetom_srb.pdf)

<sup>40</sup> Последице COVID-19 на положај осетљивих група и група у ризику, узроци, исходи и препоруке, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, 2020

<sup>41</sup> Светска здравствена организација, Саопштење: Приступ тертманима за ХИВ озбиљно угрожен услед одговора на COVID-19

технологију, титловање, СМС поруке, коришћење лако читљивог језика и слично<sup>42</sup>, где ОЦД могу бити од велике помоћи држави. Затим, имајући у виду епидемиолошку ситуацију, УН<sup>43</sup> предлаже да државе „адекватно одговоре на вишеструке и интерсекторске облике дискриминације и препознају све негативне ефекте пандемије COVID-19 на ЛГБТИ+ особе, те да их укључе у креирању мера за опоравак”.

Наведени приказ указује на потребу за успостављањем односно унапређењем нормативног оквира (стратегије, закон и подзаконски акти). Затим, указује се на потребу спровођења систематичне и проактивне процену потреба становништва за услугама социјалне заштите у циљу адекватног планирања и буџетирања таквих услуга.

Иако увођење ОЦД као пружалаца услуга социјалне заштите треба да допринесе повећаном обиму услуга, унапређењем праксе кроз међусобну размену података, њиховом већем квалитету и смањењу трошкова, већим учешћем ОЦД у планирању социјалне заштите на локалном нивоу, за ефикасно вршење ових услуга од кључне је важности успостављање јасне функције праћења, надзора и евалуације услуга од стране државних органа. Истовремено, потребно је користити експертизу ОЦД које раде са рањивим и вишеструко маргинализованим групама, како би се кроз обуке запослених у јавним установама социјалне заштите унапредила примена међународних стандарда у пракси. Имајући у виду значај евалуације услуга за унапређење регулативе као и квалитета услуга социјалне заштите, значајно би било предвидети могућност укључивања ОЦД у евалуацији услуга које се пружају на локалном нивоу, чиме би се дала подршка надлежним државним органима у евалуацији локалних услуга. У том смислу, неопходно је и одвајање улоге наручиоца услуга од пружаоца услуга. Постојање могућности пружања услуга социјалне заштите од стране центара за социјални рад ремети успостављене улоге и онемогућава развој осталих организација за пружање услуга социјалне заштите у локалној средини. Јачањем капацитета центара за социјални рад за процену и планирање, уз препуштање улоге пружаоца услуга другим организацијама створили би се услови за развој локалних ОЦД у локалној заједници. Даље, евидентно је да услуге социјалне заштите још увек нису у довољној мери успостављене, није постигнута једнака територијална заступљеност и одрживост услуга, Имајући у виду приоритетну потребу за обезбеђивањем одрживости услуга социјалне заштите и њихове доступности корисницима, наведене потешкоће могу се превазићи удруживањем ОЦД у пружању услуга на међуопштинском, односно регионалном нивоу. Коначно, од посебног је значаја да цивилно друштво буде укључено у израду и спровођење стратегије одрживог развоја Републике Србије до 2030. године, као и да учествује у тематском Друштвеном дијалогу о одрживом развоју Републике Србије до 2030. године. Истовремено, у циљу адекватног одговора на

<sup>42</sup> Catalina Devandes, Специјална извештељка УН за права особа са инвалидитетом, COVID-19: Who is protecting the people with disabilities? 17. март 2020. године  
<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25725>

<sup>43</sup> Независни експерт УН за заштиту од насиља и дискриминације засноване на сексуалној оријентацији и родном идентитету - Victor Madrigal-Borloz, *ASPIRE Guidelines on COVID-19 response and recovery free from violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity*, јун 2020. године

епидемију COVID-19, потребно је развити институционални простор и платформу за цивилно друштво с циљем заједничког доношења одлука о отклањању последица епидемије COVID-19 по радна људска права, живот и здравље људи, ментално стање становништва и све изазове које ће у промењеним економским условима бити основ за нове неједанакости, сиромашење и незапосленост.

Имајући у виду све наведено, у предстојећем периоду неопходно је наставити унапређивање улоге ОЦД у систему социјалне заштите кроз:

- Усвајање стратешког оквира у области социјалне заштите, који је усклађен са међународним стандардима и узима у обзир досадашња искуства ОЦД као пружалаца услуга;
- Усвајање стратешког оквира у области деинституционализације, који би имао шири обухват ОЦД као значајног актера у систему;
- Усвајање нормативног оквира у области социјалне заштите у складу са новим стратешким документом, укључујући пратеће подзаконске акте;
- Укључивање ОЦД у процес праћења имплементације стратешких докумената у области социјалне заштите и деинституционализације укључујући нарочито сарадњу са Конвентом;
- Укључивање цивилног друштва у израду и спровођење стратегије одрживог развоја Републике Србије до 2030. године, као и пратећих докумената и учешће у тематском Друштвеном дијалогу о одрживом развоју Републике Србије до 2030. године;
- Обезбеђивање одрживости услуга које пружају ОЦД и развој иновативних услуга;
- У сарадњи са ОЦД, обезбедити финансијску одрживост услуга/програма након истека пројеката које финансирају међународни донатори, како би обухваћене рањиве групе могле да имају приступ наведим услугама;
- Спровођење обука запослених у систему социјалне заштите од стране ОЦД за рад са партикуларним рањивим групама;
- Унапређење контроле квалитета услуга социјалне заштите свих пружалаца;

Потребно је размотрити и проширње улоге ОЦД као пружалаца услуга у областима у којима имају експертизу рада са рањивим групама (лица која се лече од зависности, ЛГБТИ+ особа, жртве насиља у породици, стари) и могу значајно допринети пружању подршке овим групама.

Потребно је и унапређење институционалног простора и платформе за цивилно друштво с циљем заједничког доношења одлука о отклањању последица епидемије COVID-19 по радна људска права, живот и здравље људи, ментално стање становништва и све изазове које ће у промењеним економским условима бити основ за нове неједанакости, сиромашење и незапосленост.

### 5.3.2. Социјално (солидарно) предузетништво и улога организација цивилног друштва

*Предлог стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији* под социјалним, односно солидарним предузетнишtvом, у најширем смислу, подразумева коришћење иновативне праксе у продаји роба и услуга на тржишту, ради стицања прихода који се користи за остваривање неког општекорисног циља или интереса. Међутим, појам „општекорисног циља или интереса“ није ближе дефинисан, те се у доступним документима говори о припадницима друштвено осетљивих група у које спадају лица која се налазе у систему социјалне заштите, теже запошљава незапослена лица у складу са прописима из области запошљавања и остала теже запошљава лица из посебно осетљивих категорија, као и припадници других осетљивих друштвених група одређених законом.

*Закон о порезу на добит правних лица* предвиђа ослобађање од пореза на добит за ова предузећа, сразмерно учешћу особа са инвалидитетом у укупном броју запослених. (члан 46).<sup>44</sup>

Како се организације цивилног друштва у великој мери баве подршком рањивим групама, од значаја је и размотрити одредбе Закона о удружењима у вези са овом облашћу. Када се ради о *Закону о удружењима*, удружење се може основати ради остваривања или унапређења било ког заједничког или општег циља или интереса, који није забрањен Уставом или законом. Области које се сматрају општим циљем<sup>45</sup> прецизирају се у делу Закона којим се уређује буџетско финансирање програма удружења. Удружење може да стиче имовину из чланарине, домаћих и страних донација, буџетских средстава, пасивних прихода и прихода од приватних делатности, као и других прихода у складу са законом (члан 36). Удружење у Регистар привредних субјеката уписује само једну сродну привредну делатност, али може непосредно да обавља и сваку другу сродну привредну делатност која је утврђена у статуту. Закон о удружењима дозвољава могућност удружењима да обављају привредну делатност (под условом да је привредна делатност у вези са статутарним циљевима удружења, предвиђена статутом и мањег обима) али исту не дефинише те се релевантне одредбе налазе у *Закону о порезу на добит правних лица*, који удружења третира као „остала правна лица“ у смислу обвезника закона и оставља бројне недоумице у погледу његове примене. Међутим, потребно је прецизирати појам сродне привредне делатности у смислу Закона о удружењима, као и обавезу да се ради о привредној делатности мањег обима, потребног за остваривање циљева удружења, односно утврдити условљеност

<sup>44</sup> „Службени гласник РС”, бр. 25/01, 80/02, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14, 142/14, 91/15 – аутентично тумачење, 112/15, 113/17, 95/18, 86/19, 153/20 и 118/21.

<sup>45</sup> Програми у области социјалне заштите, борачко-инвалидске заштите, заштите лица са инвалидитетом, друштвене бриге о деци, заштите интерно расељених лица са Косова и Метохије и избеглица, подстицање наталитета, помоћи старима, здравствене заштите, заштите и промовисања људских и мањинских права, образовања, науке, културе, информисања, заштите животне средине, одрживог развоја, заштите животиња, заштите потрошача, борбе против корупције, као и хуманитарних програма и других програма у којима удружење искључиво и непосредно следи јавне потребе (члан 38. Закона о удружењима)

стицања статуса социјалног предузетника постојањем одређене регистроване привредне делатности.

Како се социјално предузетништво остварује и кроз задужбине и фондациије, од значаја за регулисање ове области јесте и *Закон о задужбинама и фондациијама*<sup>46</sup>. Закон прописује да се задужбина може основати ради остваривања приватних или општекорисних циљева, док се фондација може основати само ради остваривања општекорисних циљева. Појам општекорисних циљева изричито се наводи у закону<sup>47</sup>.

Питања пореског третмана различитих правних форми кроз које се правна лица могу бавити социјалним предузетништвом регулише се бројним законима (нпр. Закон о порезу на добит правних лица, Закон о порезима на имовину).

Када је реч о режиму јавног финансирања ОЦД, значајно је навести и основне препреке идентификоване у претходном периоду. *Уредба о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса које реализују удружења* изричито се односи на удружења, али не и на задужбине и фондациије, што доводи до рестриктивног тумачења од стране органа јавне управе, иако су општекорисни циљеви исти. Затим, јавно финансирање ОЦД није у довољној мери повезано са приоритетима јавне политике, односно везано за националне стратегије, постављене стратешке циљеве и секторске политике. Пракса суфинансирања програма и пројеката недовољно је развијена, указујући на недовољну међусобну координацију јавне управе и/или других донатора у процесу планирања пројеката ОЦД.

*Акционим планом за ПП23* предвиђено је успостављање законодавног оквира у области социјалног предузетништва који ће омогућити повећање радне активације радно способних лица која се налазе у систему социјалне заштите, теже запошљивих незапослених лица у складу са прописима из области запошљавања (укључујући и Роме) и осталих теже запошљивих лица из посебно осетљивих категорија, у складу са најбољим праксама Европске уније (активност 3.6.2.26.). Дакле, АП23 такође говори о широј категорији лица на која би се односило остваривање општекорисних циљева.

*Радна група за израду Нацрта закона о социјалном предузетништву* формирана је у марту 2021. године. У рад Радне групе, поред представника министарстава и других државних органа, укључени су и представници ОЦД ради утврђивања концепта будућег закона (који је био споран у Нацрту закона из 2019. године). Радна група је

<sup>46</sup> „Службени гласник РС”, бр. 88/10 и 99/11

<sup>47</sup> Активности усмерене на промовисање и заштиту људских, грађанских и мањинских права, промовисање демократских вредности, европских интеграција и међународног разумевања, одрживи развој, регионални развој, равноправност полова, унапређење социјалне и здравствене заштите, промовисање и унапређење културе и јавног информисања, промовисање и популаризацију науке, образовања, уметности и аматерског спорта, унапређивање положаја особа са инвалидитетом, бригу о деци и младима, помоћ старима, заштиту животне средине, борбу против корупције, заштиту потрошача, заштиту животиња, хуманитарне и друге активности којима задужбине и фондациије остварују општекорисне циљеве односно интересе

израдила *Нацрт закона о социјалном предузетништву (солидарној економији)* који је у децембру 2021. године упућен на јавну расправу.

Правни систем у Републици Србији омогућава ослобађање од пореза за све грантове и донација које подржавају непрофитно деловање ОЦД, што указује на постојање подстицајног окружења. Према Закону о порезу на добит правних лица ОЦД су изузете од опорезивања на грантове, донације, чланарине и неекономске изворе прихода. Закон предвиђа пореске одбитке за издвајање за здравствену заштиту, у културне, образовне, научне, хуманитарне, верске сврхе, у сврху заштите животне средине и у вези са спортом.

Како се наводи у *Матрици за праћење подстицајног окружења за развој цивилног друштва - Извештај за Србију (2019<sup>48</sup>)*, пракса делимично испуњава стандарде када је у питању директни или индиректни (скривени) порез на пријављене донације. Ниједна ОЦД која је очувала у ММ Анкети није известила да је надлежном органу платила накнаду за примљени грант. Међутим, како се наводи у Матрици, само 2 ОЦД које су учествовале у ММ Анкети известили су да су користиле пореске олакшице за обављање привредне делатности (нпр. потпуно ослобођење од пореза или ослобађање до одређеног износа на приход од продаје и услуга). Као кључну препреку навеле су административне захтеве за приступ пореским олакшицама за обављање привредне делатности као веома оптерећујуће.

Пракса у вези са функционалним поступком за тражење пореског одбитка за појединачне донације указују на делимично подстицајно корпоративно окружење. Тако се наводи да је 44,2% ОЦД које су учествовале у ММ Анкети сагласно са тврдњом да се поједини донатори суочавају с тешкоћама у приступу пореским одбитцима (нпр. процедура је компликована; отежавајући административни захтеви). Интересантно је да је у склопу овог истраживања Пореска управа известила да нема податке о броју корпоративних донатора који су затражили одбитак пореза за своје донације (у медицинске, образовне, научне, хуманитарне, верске, у сврху заштите животне средине и спортске сврхе, као и за давање установама социјалне заштите).

Имајући у виду све наведено, у предстојећем периоду потребно је развити улогу организација цивилног друштва у области социјалног предузетништва кроз:

- Дефинисање приоритета јавних политика у области социјалног предузетништва кроз јавну дебату и синергију надлежних органа јавне власти којима се препознаје социјално предузетништво као друштвена вредност у различитим секторима;
- Усвајање нормативног оквира који би на јединствен начин уредио оснивање и рад социјалних предузећа, узимајући у обзир искуства удружења, задруга и фондација, социјалних предузећа;

<sup>48</sup> Матрица за праћење подстицајног окружења за развој цивилног друштва - Извештај за Србију (2019), Селаковић, Б., Стевковски, Д., Теофиловић, И. & Грбовић, П. <https://www.gradjanske.org/>

- Дефинисање концепта општекорисног интереса, као и рањивих група које могу бити обухваћене социјалним предузетништвом као корисници;
- Обезбеђење диверзитета финансирања ОЦД кроз алтернативне изворе финансирања и социјално предузетништво;
- Дефинисање пореских олакшица односно финансијског аспекта пословања у циљу бољег коришћења потенцијала друштвено одговорног пословања за развој социјалног предузетништва;
- Промоција социјалног предузетништва и добрих пракси у овој области;
- Јачање сарадње и промоцију јавно-приватног партнерства у овој области;
- Израда стратешких докумената у области социјалног предузетништва на локалном нивоу.

Дугорочно, неопходно је наставити и са континуираном вертикалном и хоризонталном координацијом између органа јавне управе и цивилног друштва у активностима од значаја за социјално предузетништво.

Потребно је на иновативан начин приступити методама подршке рањивих група, укључујући разматрање приступа ‘старт уп’ средствима из јавних фондова са циљем унапређења дигиталних вештина маргинализованих група.

### 5.3.3. Волонтерство и улога организација цивилног друштва

Када је реч о међународном нормативном оквиру, значај волонтирања препознат је у низу међународних докумената. Релевантни документи Уједињених нација су Резолуција Генералне скупштине УН 56/38 (2002)<sup>49</sup> која препоручује државама стварање „подстицајних фискалних, законских и других оквира, укључујући оне који се односе на организације које се баве волонтирањем” кроз увођење подстицајног законодавства, пореских олакшица и субвенција и олакшавање стварања партнерских односа у вези са волонтирањем у цивилном друштву, као и Декларација о волонтирању за одрживу будућност, Волонтери УН из 2011. године.<sup>50</sup>

Релевантни документи Савета Европе су, *inter alia*, Препорука Парламентарне скупштине СЕ бр. 1948 из 2010.<sup>51</sup> године о промовисању волонтирања у Европи, којом се препоручује Савету министара да позове државе чланице да потпишу и ратификују Европску конвенцију о промовисању транснационалног и дуготрајног волонтирања

<sup>49</sup> Resolution adopted by the General Assembly, 56/38 Recommendations on support for volunteering, 10.01.2002, A/RES/56/38, <http://www.worldvolunteerweb.org/fileadmin/docdb/pdf/2007/N0147881.pdf>

<sup>50</sup> United Nations Volunteers acclamation of ‘Declaration on Volunteering for a sustainable future’ (17 September 2011)

<sup>51</sup> <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1948.htm>

младих, да промовишу и информишу о волонтирању и да усвоје проактивну политику волонтирања; затим Резолуција Парламентарне скупштине Савета Европе бр. 1778 из 2010. године, којом се државе чланице позивају да предузму енергичне мере ради промовисања волонтирања (увести систем званичног признања знања и вештина који се неформално стичу кроз волонтирање, успоставити систем социјалне заштите за дугорочно волонтирање, признати утицај волонтирања на локални развој, итд),<sup>52</sup> као и Европска конвенција о промовисању транснационалног и дуготрајног волонтирања младих (ЕТС бр. 175, 2000), којом се додатно подстиче транснационално волонтирање особа од 18. до 25. године живота<sup>53</sup>

Документи ЕУ од значаја за волонтирање су, *inter alia*, Декларација 38 о волонтирању<sup>54</sup> (1997), Препорука Европског парламента и Савета од 10. јула 2001. године о мобилности унутар Заједнице за студенте, приправнике, волонтере, предаваче и тренере<sup>55</sup>, као и Варшавска декларација о одрживости волонтерских активности и активног грађанства од 1. децембра 2011. године.<sup>56</sup>

Европски парламент и Европски савет донели су правни оквир за иницијативу ЕУ *European Solidarity Corps*, која ствара прилике младима за волонтирање у пројектима у оквиру држава у којима живе и у иностранству, ради добробити заједнице и грађана у Европи (2018).<sup>57</sup>

Иницијатива „Млади у покрету“ (*Youth on the Move*) и „Агенда за нове вештине и послове“ (*Agenda for New Skills and Jobs*) повезане су са применом „Европске стратегије 2020 о паметном, одрживом и инклузивном развоју.“<sup>58</sup> Затим, Програм *EU Aid Volunteers* омогућава заједничке активности волонтера и волонтерских организација у различитим државама, пружа подршку пројектима хуманитарне помоћи и доприноси јачању локалних капацитета и резилјентности заједница захваћених катастрофама. Програм *European Volunteering Service* за унапређење вештина намењен је младимзрастима од 18 до 30 година, а могу га користити и земље које нису чланице ЕУ.

На међународном нивоу, од значаја је поменути програм *Волонтери Уједињених нација* (УНВ) који промовише волонтирање као подршку миру и развоју у свету, односно остварењу Миленијумских циљева развоја (смањење сиромаштва, одрживи развој,

<sup>52</sup> <http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1778.htm>

<sup>53</sup> Convention on the promotion of transnational long-term voluntary service for young people, Strasbourg, 11.05.2000, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/175.htm>

<sup>54</sup> Declaration 38 on voluntary service activities, <http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

<sup>55</sup> Recommendation of the European Parliament and of the Council of 10 July 2001 on mobility within the Community for students, persons undergoing training, volunteers, teachers and trainers (2001/613/EC)

<sup>56</sup> [http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/eyv2011follow-up\\_01122011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/eyv2011follow-up_01122011_en.pdf)

<sup>57</sup> Regulation of the European Parliament and of the Council laying down the legal framework of the European Solidarity Corps and amending Regulations (EU) No 1288/2013, (EU) No 1293/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1305/2013, (EU) No 1306/2013 and Decision No 1313/2013/EU

<sup>58</sup> European Commission (2010), Communication from the Commission Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth COM(2010) 2020 final, Brussels: European Commission: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

здравље, социјална интеграција, борба против социјалне искључености и дискриминације). Програм је основала Генерална скупштина УН 1970. године Резолуцијом број 26/59. Уз пружање професионалних услуга, стручног усавршавања и организације, овај програм мобилише волонтере и усмерава их на она подручја у свету где постоје потребе за њиховим ангажовањем. Као основна начела волонтирања УНВ<sup>59</sup> наводи да је волонтирање лични избор, легитиман начин учешћа грађана у активностима заједнице, да омогућава појединцима и групама да се баве хуманим, еколошким и социјалним питањима, затим да је волонтирање неплаћен посао, који не замењује плаћени посао и не замењује плаћене раднике и не представља опасност за безбедност посла плаћеним радницима.

Национални нормативни оквир који се односи на волонтирање обухвата различите стратешке документе и законе. *Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године*<sup>60</sup> у одељку о друштвеној одговорности и солидарности подстиче и развија одговорност лица која раде са младима, као и одговорност младих у односу на њихове обавезе у друштву. Млади треба активно да доприносе изградњи друштвених вредности и развоју своје заједнице, нарочито путем различитих облика волонтерских активности и да изражавају међугенерациску солидарност и активно раде на стварању услова за једнако и пуно учешће у свим аспектима друштвеног живота младих особа са инвалидитетом, припадника националних мањина. и свих других лица и друштвених група које могу бити у ризику од дискриминације, односно дискриминаторног поступања. Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године садржи *стратешки циљ „Активизам и активно учешће младих“*, у коме се наводи да је стварање правног и политичког оквира који стимулише учешће и активизам младих могуће једино уз креирање различитих, ефикасних механизма који ће омогућити њихово активно учешће у јавним политикама.

*Закон о волонтирању*<sup>61</sup> примењује се од децембра 2010. године. Након дугогодишње примене, у пракси се показало да закон не омогућава очекивано промовисање и стимулисање културе волонтирања. Радне групе Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања су израдиле *ex post* анализу Закона о волонтирању, чији резултати су јавно представљени 2020. године на Конференцији о волонтирању, као и *ex ante* анализу Закона о волонтирању и Нацрт измена и допуна Закона о волонтирању, указујући на који начин је потребно унапредити нормативни оквир у овој области.

Извештај Светског индекса давања (*CAF World Giving Index 10th Edition*) позиционира Републику Србију на 122. место од укупно 125 земаља према броју реализованих волонтерских сати на нивоу укупне популације, што значи да само 6% становништва Републике Србије доприноси друштву кроз волонтирање.

<sup>59</sup> European Volunteer Centre (CEV) (2008) Seminar on the Promotion of Local and International Youth Volunteering for Peace Building and Conflict Resolution in Europe Sarajevo, Bosnia and Herzegovina. Final Report.

<sup>60</sup> „Службени гласник РС”, број 22 од 27. фебруара 2015. године

<sup>61</sup> Службени гласник РС”, број 36/10

У публикацији *Global Youth Development Index and Report* дати су резултати истраживања која се односе на млађи узраст од 15 до 29 година у 183 земље света. Према индикатору грађанске партиципације односно времену које млади проводе у волонтерским активностима (*Civic Participation Volunteered Time Percentage*), Република Србија се налази на 155. од 183 места (0,248), а у укупном скору на свих 5 димензија овог индекса развоја младих Србија се налази на 48 месту (индекс 0,693), што указује на потребу јачања свести младих у овој области.

Проблем недостатка валидних података, начина евидентирања и доступности ових података јавности, доводи до немогућности утврђивања стања на нивоу земље. С тим у вези, од значаја је навести да је 2020. године донет *Правилник о садржини и форми образаца финансијских извештаја и садржини и форми обрасца Статистичког извештаја за друга правна лица*. На иницијативу удружења, у Статистички извештај уведене су нове позиције које приказују просечан број на месечном нивоу и у претходној години, што доприноси евидентирању броја волонтера у организацијама.

Приликом израде унапређеног нормативног оквира за волонтирање, неопходно је имати у виду и Нацрт Смерница за подршку ЕУ цивилном друштву (*Draft Guidelines and Strategic Directions for EU Support to Civil Society in the Enlargement Region 2021-2027*), које дефинишу два посебна циља за ову област, и то: 2.5. Политике корисника ИПА и законско окружење стимулишу и олакшавају волонтирање и запошљавање у ОЦД и 6.3 ОЦД имају ефикасне, оснажене и развијене људске ресурсе (запослени, волонтери).

Коначно, потребно је повезати јавне политике о волонтирању са политикама везаним за младе. Имајући у виду правце УН агенде за одрживи развој 2020-2030, посебну пажњу потребно је указати младима. Млади су технолошки веома образовани, што може помоћи волонтерским сервисима у квалитетнијем пружању услуга, вођењу различитих кампања преко интернета, ширењу идеја и мобилизацији друштва, тако да и то може бити један од битних начина укључивања младих у волонтирање. За унапређење волонтеризма је битно и умрежавање волонтерских организација, јачање њихових капацитета, али и утицање на промену генералног става јавности о волонтеризму само као сервису за пружање услуга.<sup>62</sup>

Имајући у виду наведено, потребно је унапредити свеукупни оквир за развој волонтерства и то кроз:

- Унапређење Закона о волонтирању у складу са међународним стандардима и Нацртом Смерница за подршку ЕУ цивилном друштву<sup>63</sup> 2021-2027, у циљу подстицања развоја волонтеризма у Републици Србији;

<sup>62</sup> Национална стратегија за младе 2015-2025. године („Службени гласник РС”, број 22/15)

<sup>63</sup> Draft Guidelines and Strategic Directions for EU Support to Civil Society in the Enlargement Region 2021-2027

- Усклађивање целокупног нормативног оквира са новим Законом о волонтирању (секторски закони) у циљу једнообразне регулације ове области;
- Развијање јасно дефинисаних правила о вођењу евиденција о волонтерству;
- Подстицање учешћа у развоју и спровођењу волонтерских програма у Републици Србији;
- Афирмисање волонтирања као друштвене вредности.

Посебну пажњу потребно је посветити јачању свести младих о друштвеном значају и ефектима волонтирања, нарочито у односу на подршку рањивим групама.

Неопходан сегмент представља и унапређење доступности информација о резултатима волонтерских активности.

#### 5.3.4. Развој филантропије и улога организација цивилног друштва

Влада Републике Србије је у августу 2018. године пружила подршку даљем развоју ове области доношењем *Одлуке о оснивању Савета за филантропију* („Службени гласник РС”, број 65/18). У оквиру Савета за филантропију су током 2019. године формиране радне групе за: а) унапређење правног и фискалног оквира за давање за опште добро од стране правних лица и унапређење имплементације постојећих законских механизма, б) унапређење законског оквира за донирање вишке хране и в) стварање стимулативног окружења за давање у општекорисне сврхе од стране појединаца, као и Радно тело за дефинисање критеријума за ослобађање појединачних донација од ПДВ-а. Резултат рада била је израда анализа трошкова и користи (*cost-benefit analysis*), као и предлози за измене законских решења у области регулисања ПДВ-а на донације у роби и услугама<sup>64</sup>. На иницијативу Савета за филантропију и Коалиције за добротинство постигнути су позитивни резултати у овој области, који су проистекли из сарадње државног и цивилног сектора. Наиме, у 2019. години унапређен је правно-фискални оквир кроз усвајање *Закона о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана* којим је дошло до повећања неопорезивог износа стипендија и кредита ученика и студената са 11.741 динара на 30.000 динара. Затим, 2019. године је објављено *Упутство за остваривање пореских олакшица за донаторе*. Значај овог упутства огледа се у разјашњењу примене прописа, имајући у виду да нису постојала подзаконска акта или посебна мишљења Министарства финансија о примени механизма из члана 15. Закона о порезу на добит правних лица, што је резултирало у слабој примени овог механизма.

Када је реч о оцени стања у овој области, иницијално је важно поменути недостатак валидних података (извори, методологија прикупљања и анализе података). У

<sup>64</sup> Србија дарује – извештај о добротинству (2019)

доступним извештајима наводе се углавном медијске објаве као најчешћи извор података. Такође, број доступних истраживања је незнатан.

Истовремено, потребно је имати у виду и обавезе Републике Србије у процесу европских интеграција. Релевантни акти ЕУ који се односе на област филантропије у вези са организацијама цивилног друштва јесу Препорука Комитета министара Савета Европе у вези са правним статусом невладиних организација (*Recommendation on the Legal Status of NonGovernmental Organisations in Europe, CM/ Rec/2007/14*) и препорука Комитета министара Савета Европе бр. 8. у којој се наводи да „правни и порески оквир за невладине организације (удружења, фондације и задужбине) треба да подстиче њихово оснивање и деловање“. Посебан значај имај и Нацрт Смерница за подршку ЕУ цивилном друштву за период 2021-2027<sup>65</sup> (*Draft Guidelines and Strategic Directions for EU Support to Civil Society in the Enlargement Region 2021-2027*), које дефинишу два посебна циља за ову област: 2.1. Све ОЦД су слободне да прикупљају и примају средства и 2.3. Појединци и предузећа уживају пореске олакшице за своје донације за ОЦД. У том смислу, приликом стварања подстицајног пореског оквира за развој филантропије треба водити рачуна о овим документима ЕУ, с обзиром да је ова област саставни део политичких критеријума за чланство у ЕУ (слобода, једнакост, људска права, правна држава, Поглавље 23 и 24). Резултати праћења оствареног напретка у овој области, коришћењем аналитичког оквира из Смерница за подршку ЕУ цивилном друштву чине саставни део извештаја Европске комисије о напретку земље кандидата.

Коначно, у циљу стварања подстицајног пореског оквира за развој филантропије потребно је обратити пажњу на препоруке *Филантронске агенде 2.0*<sup>66</sup> (Анализа и предлози за унапређење пореских и других прописа од значаја за развој давања за опште добро), коју је у новембру 2021. издала Траг фондација са Коалицијом за добротинство, коју предводи Фондација Ана и Владе Дивац. У овом документу прецизно се наводе идентификоване највеће препреке у правно-фискалном оквиру за развој добротинства, уз препоруке за измене, *inter alia*, Закона о порезу на добит правних лица, Закона о порезима на имовину, Закона о порезу на додату вредност, Закона о порезу на доходак грађана. Као што се и наводи у Полазним основама, уочени проблеми у овој области односе се на потребу да се унапреди нормативни оквир и обезбеди правична и једнообразна примена пореских прописа од значаја за развој филантропије.

Имајући у виду све наведено, у предстојећем периоду неопходно је наставити активности усмерене ка побољшању подстицајног оквира за развој филантропије и то кроз:

<sup>65</sup> Улога Смерница далеко превазилази оквире програмирања ИПА фондова. Стварање подстицајног правног и институционалног окружења за развој цивилног друштва *de facto* је постао саставни део политичких критеријума за чланство у ЕУ. Тако резултати праћења оствареног напретка у овој области, коришћењем аналитичког оквира из Смерница, чине саставни део извештаја Европске комисије (поглавље о политичким критеријумима) о напретку земље кандидата.

<sup>66</sup> <https://givingbalkans.org/srbija/biblioteka>

- Унапређење нормативног оквира у складу са препорукама Филантропске агенде и ЕУ Смерницама за развој цивилног друштва, који омогућава подстицаје за корпоративно давање и личне донације;
- Унапређење доступности информација о резултатима филантропских активности кроз успостављање система за прикупљање података;
- Усклађивање појма јавног интереса у различитим прописима у циљу обезбеђења једнообразне примене;
- Наставак и унапређење сарадње органа јавне и извршне власти са фондацијама и удружењима која се баве филантропијом;
- Покретање питања о ефектима једнократних давања у односу на стратешка односно дугорочна давања у циљу дефинисања јавних политика у овој области;
- Јачање свести грађана о значају филантропије.

### 5.3.5. Улога организација цивилног друштва у неформалном образовању

*Повеља Савета Европе о образовању за демократско грађанство и образовање о људским правима (2010)* усвојена у оквиру Препоруке СМ/Рес (2010) позива државе чланице да укључи образовање о људским правима у наставне планове формалног образовања на свим нивоима, као и у стручном образовању и обуци наставника, као и да „негују улогу невладиних организација и организација младих у образовању за демократско грађанство и образовању за људска права, посебно у неформалном образовању. Наведени захтеви и међународни стандарди у великој мери представљају важну референтну тачку за креирање политика у овој области.

Када се ради о стратешким документима који се односе на неформално образовање, од значаја је првенствено поменути Стратегију развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године<sup>67</sup> која предвиђа различите мере за унапређење неформалног образовања. Како се наводи у стратегији, жељено стање 2030. године подразумева унапређен систем за осигурање квалитета у формалном и неформалном образовању, као и успостављање мрежа установа образовања и васпитања, као и установа ученичког и студентског стандарда која је усклађена са потребама, модерна и технички опремљена, што се односи и на мрежу пружалаца услуга у неформалном образовању. У оквиру Посебног циља 1.2: Унапређен систем за осигурање квалитета у доуниверзитетском образовању и васпитању, предвиђа се унапређење оквира за осигурање квалитета у неформалном образовању. Даље, наводи се да је потребно развити методологију и стандарде спољашњег вредновања и самовредновања рада ЛПОА, у циљу унапређивања квалитета неформалног образовања. У Стратегији се даље наводи да ће се приступити ревизији и унапређивању нормативног оквира за развој

<sup>67</sup> „Службени гласник РС”, број 30/18

неформалног образовања одраслих, као и развоју методологије за праћење ефеката примене квалификација на запошљавање и целоживотно учење, развоју стандарда и процедура за самовредновање и спољашње вредновање рада ЈПОА и унапређивању капацитета Агенције за квалификације за примену стандарда за самовредновање и спољашње вредновање ЈПОА кроз развој и остваривање релевантних обука. Као једну од активности, Стратегија предвиђа унапређивање методолошког оквира за развој програма неформалног образовања заснованог на стандарду квалификације и методологије за њихову (пр)оцену.

Стратегија развоја дигиталних вештина у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године<sup>68</sup> уређује развој дигиталних вештина становништва са циљем коришћења потенцијала савремених информационокомуникационих технологија (ИКТ), наводећи да је сектор образовања препознат као кључни сектор који омогућава и доприноси развоју ових компетенција и вештина путем формалног и неформалног образовања. Министарство трговине, туризма и телекомуникација у периоду од 2015. до 2021. године, подржало је бројне пројекте за развој информационог друштва ОЦД, путем јавних конкурса. Реализовани су пројекти који за циљ имају подизање дигиталних вештина жена у руралним подручјима, пројекти подршке развоју дигиталне писмености деце и младих и јачању дигиталне безбедности деце и младих. Такође, успостављена је сарадња са ОЦД са циљем развоја дигиталне писмености и безбедности.

Стратегија образовања за одрживи развој УНЕЦЕ се у целини бави одрживим образовањем, а главни циљ јесте да мотивише и подржи државе чланице УНЕЦЕ региона да раде на развоју образовања за одрживи развој и на интеграцији овог вида образовања у формални образовни систем, кроз све релевантне предмете, као и кроз неформалне видове образовања.

Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године<sup>69</sup>, у оквиру стратешког циља који се односи на унапређен квалитет и могућности за стицање квалификација и развој компетенција младих, предвиђа, *inter alia*, иницирање измене прописа тако да удружења која спроводе омладинске активности могу да акредитују програме сталног стручног усавршавања наставника и стручних сарадника; успостављање механизма сарадње удружења која спроводе омладинске активности и канцеларија за младе са образовним институцијама при извођењу наставних програма; иницирање измену прописа за обезбеђивање учешћа представника младих у дефинисању модела признавања претходног учења оствареног у неформалном образовању; подршка препознавању специфичности неформалних образовних програма у омладинском сектору који нису усмерени на стицање одређене квалификације; подржати развој неформалних образовних програма у омладинском сектору, који нису искључиво обуке и тренинзи итд.

---

<sup>68</sup> „Службени гласник РС”, број 21/20

<sup>69</sup> „Службени гласник РС”, број 22/15

Национална стратегија запошљавања за период 2021-2026. година<sup>70</sup> указује на потребу унапређења неформалног образовања као допринос повећању квалификованости радне снаге и конкурентности на тржишту рада. У Стратегији се наводи да постоји неусклађеност вештина на тржишту рада, постоји потреба за значајним улагањима у образовање одраслих и промовисање концепта целоживотног учења. Планирано је развијање система обука у неформалном образовању кроз развој мреже јавно признатих организатора активности образовања одраслих (ЈПОА), унапређење стандарда и поступка за стицање статуса ЈПОА на начин да се омогући повећање њиховог броја, а у циљу ширења доступности верификоване образовне активности образовања одраслих лицима која желе да се укључе у неформално образовање.

Закон о основама система образовања и васпитања<sup>71</sup> предвиђа формирање Савета за средње стручно образовање и образовање одраслих који учествује у припреми стратегије развоја и унапређивања квалитета стручног образовања, а посебно средњег стручног образовања и васпитања, образовања одраслих, специјалистичког и мајсторског образовања, средњег стручног образовања и обука лица са сметњама у развоју и инвалидитетом и других облика стручног образовања (формалног и неформалног) према члану 36. тачка 2. Изменама Закона из 2013. године предвиђено је формирање Агенције за образовање и васпитање ради праћења и остваривања стратешких циљева унапређења целокупног система образовања и васпитања. Агенција за квалификације надлежна је за издавање одобрења другим организацијама за стицање статуса јавно признатог организатора активности образовања одраслих (ЈПОА) и за осигурање квалитета у развоју, стицању, додељивању и признавању квалификација стечених формалним, неформалним и информалним путем.

Закон о образовању одраслих<sup>72</sup> прописује да се образовање одраслих остварује као формално образовање, неформално образовање и информално учење. Као „јавно признате организаторе активности” образовања одраслих закон, између осталог, предвиђа и синдикалне организације, удружења, стручна друштва, организације за образовање одраслих (народни, раднички, отворени универзитет, универзитет за треће доба и др), центре и организације за стручно усавршавање, удружења послодаваца, као и друге организације регистроване за образовну делатност. Друга организација може стећи статус јавно признатог организатора за активности неформалног образовања одраслих под условима прописаним законом.

Закон о Националном оквиру квалификација Републике Србије<sup>73</sup> успоставља Национални оквир квалификација Републике Србије (НОКС), као систем за уређивање квалификација, његову сврху, циљеве и принципе, врсте и нивое квалификација,

<sup>70</sup> Службени гласник РС”, бр. 18/21 и 36/21 – исправка

<sup>71</sup> „Службени гласник РС”, бр. 88/17, 27/18 - др. закони, 10/19 и 6/20

<sup>72</sup> „Службени гласник РС”, бр. 55/13, 88/17 - др. закон, 27/18 - др. закон и 6/20 - др. закон

<sup>73</sup> „Службени гласник РС”, бр. 27/18 и 6/20

начине стицања квалификација кроз формално образовање, неформално образовање, информално учење – животно или радно искуство.

Закон о младима<sup>74</sup> дефинише неформално образовање младих као скуп организованих и младима прилагођених образовних активности које нису предвиђене системом формалног образовања, заснованих на потребама и интересовањима младих, принципима добровољног и активног учешћа младих у процесу учења и промоцији демократских вредности, кроз које млади стичу вештине неопходне за развој личних потенцијала, активно учешће у друштву и бољу и лакшу запошљивост. Закон одређује да садржај *Националне стратегије за младе* обухвата и развијање формалног и неформалног образовања младих, као и да међу програме и пројекте од јавног интереса у области омладинског сектора за које се обезбеђују средства из буџета Републике Србије спадају и они који подстичу неформално образовање младих и унапређују његов квалитет.

Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС”, бр. 99/09, 67/12 – УС и 18/20 – др. закон) утврђује, *inter alia*, надлежност АПВ у области неформалног образовања одраслих. Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице обавља послове покрајинске управе у области предшколског, основног и средњег образовања и васпитања, студентског смештаја, неформалног образовања одраслих.

Када се ради о доступним подацима, у Стратегији развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године се наводи да подаци који се прикупљају Анкетом о образовању одраслих (АОО) показују да је Република Србија далеко од просека ЕУ – стопа учешћа одраслих у неком облику формалног или неформалног образовања или обука, на националном нивоу износила је 19,8% за 2016. годину, што је знатно ниже од просека земаља чланица ЕУ који је 2016. године износио 45,2%. Према подацима АОО, образовање одраслих није доступно свим категоријама, односно мрежа установа није функционална и још увек постоје значајне системске баријере за њено ефикасно функционисање.

Када се говори о неформалном образовању у контексту улоге ОЦД, посебно је значајно осврнути се и на *образовање о људским правима*, као једну од основних области рада ОЦД. ОЦД су у последње две деценије кроз различите програме о људским правима у Србији у суштини припремиле образовни систем на увођење ширих тема из области људских права. Могуће је да због недостатка обуке наставника и недостатка финансијских средстава, држава и даље рачуна на пројектно финансирање ове теме. Овај вид неформалног образовања потенцијално има већу ефикасност, с обзиром да укључује појединце који желе да сазнају више о људским правима, а спроводи се од стране експерата који имају искуства у области људских права. Истраживања и публикације на ову тему у Србији, углавном од стране цивилног друштва и/или међународних организација, залажу се за трансформативно учење у циљу развоја

<sup>74</sup> „Службени гласник РС”, број 50/11

појединца кроз критичко мишљење и преиспитивање постојећих уверења. Организације цивилног друштва спроводе образовање о људским правима кроз неформално образовање, што је нарочито значајно с обзиром да се више фокусирају на исходе који су „трансформативни”, а не „конзервативни” (Flowers, 2004, стр. 110<sup>75</sup>), односно перципирају ОЉП као средство за друштвене промене чији је циљ оснаживање појединаца/група којима су ускраћена права.

У претходном периоду, Република Србија је спровела различите реформе образовања, међутим, иако је нормативни оквир који се односи на образовање о људским правима донекле развијен, знање о садржају и ефектима овог вида образовања у основним и средњим школама је ограничено. Истовремено, нису развијена средства путем којих би се могао проценити ниво знања ученика о људским правима, садржај тема које се у пракси обрађују и достизање прописаних исхода ове форме образовања.

Конкретна дефиниција образовања о људским правима није развијена, али постоји оквирни консензус у литератури да оно обухвата концепт *образовања о људским правима, кроз људска права и за људска права*, односно учење о епистемологији и филозофији људских права на начин који је у складу са принципима људских права. и који оснажује ученике да остварују своја права на индивидуалном и колективном нивоу (Compass, 2020<sup>76</sup>). Magendzo (2005<sup>77</sup>) сматра да ОЉП представља витални елемент у демократизацији процеса образовања који омогућава разумевање, заступање и остваривање својих права и права других у образовном контексту, оснажујући на тај начин појединце и групе. Слично, *Amnesty International* (2012<sup>78</sup>) заузима став да је ОЉП од суштинске важности за суочавање са основним узроцима кршења људских права, спречавање кршења људских права, борбу против дискриминације и јачање учешћа људи у демократским процесима одлучивања.

Неки од најзначајнијих примера добрих пракси ОЦД у области неформалног образовања везани су за обуку наставника у пројекту Демократизација и децентрализација образовног система у Републици Србији (2002-2004), развој изборног предмета Грађанско васпитање и унапређење компетенција наставника тог предмета, укључујући и специјалистичке студије за наставнике. Значајно је поменути и неформално образовање младих кроз Школе људских права<sup>79</sup>, које је флексибилно, развијено у циљу додатне едукације о недовољно препознатим темама у школском

<sup>75</sup> Flowers, N. (2004). How to define human rights education? A complex answer to a simple question. In V. B. Georgi and M. Seberich (Eds.), *International Perspectives in Human Rights Education* (p. 105-127). Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.

<sup>76</sup> COMPASS Manual for human rights education with young people (2020). Brander, P., De Witte, L. Ghanea, N., Gomes, R. Keen, E., Nikitina, A. and Pinkeviciute, J. 2nd edition. [www.coe.int/compass](http://www.coe.int/compass)

<sup>77</sup> Magendzo, A. (2005). Pedagogy of human rights education: a Latin American perspective, *Intercultural Education*, 16:2, 137-143.

<sup>78</sup> Amnesty International (2012). *Becoming a Human Rights Friendly School. A Guide for Schools Around the World*, p. 52-53, <http://www.amnesty.org/en/human-rights-education/projects-initiatives/rfsp>

<sup>79</sup> *Образовање младих за људска права: Приручник за наставнике и практичаре*, Уредник: Џомбић, Ј. Издавач: Хелсиншки одбор за људска права у Србији

контексту, а на основу процене садржаја у школама и препознатог нивоа постојећег знања и искуства младих.

Коначно, Република Србија има право учешћа у свим програмима ЕУ намењеним образовању, док у оквиру програма значајних за улогу цивилног друштва у неформалном образовању, Република Србија учествује у програму ЕРАСМУС +.

Наведени приказ указује на потребу унапређења улоге ОЦД у области неформалног образовања. Иако су јавне политике у области неформалног образовања утемељене на европским принципима, недостаје систематски приступ праћења и вредновања примене тих политика, транспарентно прикупљање података о постигнућима и извештаји/анализе реализованих активности. Недостаје координација између различитих ресорних министарстава и других националних институција у формулисању политика који се односе на неформално образовање, на исте или сродне циљне групе неформалног образовања, као и на пружаоце услуга.

Јавне политике и документа од значаја за неформално образовање позивају се на социјални дијалог и сарадњу између свих заинтересованих страна, укључујући и ОЦД-а, међутим број примера партнерског приступа у области целоживотног учења, изузев консултација у изради одређених јавних политика и даље је мали. Позитиван изузетак представља сарадња јавног сектора са послодавцима и њиховим удружењима по питању преквалификације или доквалификације за запошљавање, у складу са потребама тржишта рада. Међутим, недостају промовисање партнерства у области неформалног образовања и механизми за његову реализацију у пракси.

Даље, недостаје континуирана промоција акредитације ЈПОА и неформалног образовања одраслих, као флексибилног начина прилагођавања образовања брзим технолошким променама и потребама тржишта рада, информисање привредника о условима, предностима и значају стицања статуса ЈПОА. Потребно је даље унапређивање стандарда, односно услова за обављање активности образовања одраслих (прилагођавање законске и подзаконске регулативе), пружање подршке ЈПОА у примени и унапређивању система квалитета, оснивање регионалних тренинг центара и понуда обука/тренинга који су у складу са потребама тржишта рада са циљем континуираног унапређења квалификационе структуре радно активног становништва (запослених и незапослених лица). Затим, потребно је континуирано унапређивање компетентности предавача у циљу обезбеђења сталне усклађености њихових компетенција са потребама тржишта рада.

Такође, потребно је министарству надлежном за послове образовања дати предлоге за унапређивање стандарда за неформално образовање одраслих од стране ОЦД као и предлоге за даље унапређивање транспарентности понуде програма неформалног образовања и обучавања.

Потенцијал ОЦД у области неформалног образовања још увек у довољној мери нису препознати. Грађани су још увек недовољно информисани о неформалном образовању,

његовом значају за професионални – каријерни и лични развој, целоживотном учењу и улози неформалног образовања у том процесу. Недостаје континуирана кампања којим би се подигла свести о важности целоживотног неформалног образовања и могућностима оваквог образовања кроз програме ОЦД.

Коначно, потребно је унапређење доступности образовања о људским правима од стране ОЦД кроз неформално образовање. Постоји недостатак података о образовању о људским правима, као једној од основних области којима се баве ОЦД. Мулти-секторски приступ надлежних органа би допринео укључивању ове врсте неформалног образовања у обуке запослених у органима јавне власти.

Имајући у виду наведено, у предстојећем периоду потребно је унапредити улогу ОЦД у неформалном образовању и то кроз:

- Наставак и јачање активне сарадње органа јавне власти и ОЦД у области неформалног образовања;
- Информисање ОЦД о методолошком оквиру као и унапређивање компетенција ОЦД за развој програма обуке заснованог на стандардима квалификација;
- Унапређење методолошког оквира за развој програма неформалног образовања од стране ОЦД, усклађеног са стандардима квалификације и методологије за њихову процену;
- Унапређење доступности образовања о људским правима од стране ОЦД кроз неформално образовање;
- Повећавање броја акредитованих програма које спроводе ОЦД и њихове транспарентности у Подрегистру ЛПОА.

#### 5.4. УЛОГА ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

У процесу приступања Републике Србије Европској унији цивилно друштво има значајну улогу. Сталним заговарањем вредности на којима почива Европска унија (демократија, владавина права, заштита људских и мањинских права) цивилно друштво приближава грађанима суштину и користи од процеса европских интеграција. Након одлуке Европског савета у јуну 2013. године да прихвати препоруку Европске комисије и почне преговоре са Републиком Србијом о чланству у ЕУ, успостављена су одговарајућа тела и процедуре за вођење преговора. Прва Међувладина конференција између Републике Србије и Европске уније одржана је у јануару 2014. године, чиме је означен почетак приступних преговора.

У ставу 11. Преговарачког оквира Европске уније за Републику Србију, који образлаже отварање поглавља 23 и 24 у раној фази преговора наводи се: „...Поменути акциони планови којима ће се утврдити приоритети Републике Србије када је реч о реформама

треба да се израђују кроз транспарентан процес консултацијама са свим релевантним заинтересованим странама како би се обезбедила максимална подршка њиховом спровођењу”. У ставу 30. Преговарачког оквира, усвојеног од стране Савета 17. децембра 2013. године, такође се инсистира на транспарентности процеса: „Како би се повећало поверење јавности у процес проширења, одлуке ће се доносити на што отворенији начин у циљу обезбеђења веће транспарентности. Интерне консултације и расправе биће заштићене у оној мери у којој је то неопходно да би се заштитио процес одлучивања, а у складу са прописима ЕУ о приступу јавности документима у свим областима деловања Уније”.

Народна скупштина усвојила је 16. децембра 2013. године *Резолуцију о улози Народне скупштине и начелима у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији*. У Резолуцији се дефинише улога Народне скупштине у преговорима и обавезује Влада да доставља све релевантне документе надлежном скупштинском одбору (Одбор за европске интеграције), укључујући преговарачке позиције утврђене на седницама Владе. Резолуција признаје значај и улогу цивилног друштва у процесу преговора. У тачки 24 Резолуције наводи се да Народна скупштина сарађује са цивилним друштвом, стручном јавношћу и другим заинтересованим чиниоцима како би се постигла њихова укљученост у све фазе процеса преговора о приступању Републике Србије ЕУ. Такође, Влада је усвојила у септембру 2013. године *Основу за вођење преговора и закључивање уговора за приступање Републике Србије Европској унији* у којој се посебно подвлачи важност јавних расправа и укључивање цивилног друштва у тај процес.

Различити модалитети учешћа ОЦД у овом процесу обухватили су пре свега праћење интернет преноса седница експланаторног аналитичког прегледа усклађености законодавства Републике Србије са правним тековинама ЕУ (скрининг), учешће у припреми билатералног скрининга за поједина поглавља, брифинг састанке ради информисања организација цивилног друштва о одржаним билатералним скрининзима, као и учешће у изради Акционог плана за преговарачка поглавља 23 и 24.

Преговарачки тим за вођење преговора ЕУ је 18. марта 2016. године, након достављања резултата скрининга, донео *Смернице за сарадњу Преговарачког тима и преговарачких група са представницима ОЦД, Националног конвента о ЕУ и Привредне коморе Србије*<sup>80</sup>. Смернице предвиђају консултације са ОЦД, Националним конвентом и Привредном комором Србије, у роковима и на начин предвиђен Одлуком о поступку разматрања предлога преговарачке позиције у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, уколико Резултат скрининга садржи позив за достављање преговарачке позиције. Уколико постоје мерила за отварање поглавља, и уколико она садрже обавезу усвајања неког документа, та документа морају бити поднета на разматрање и консултације ОЦД, Националном конвенту и Привредној комори Србије (чл. 3. и 4. Смерница).

---

<sup>80</sup> <http://eukonvent.org/dokumenti-domaceg-zakonodavstva/>

Развијено цивилно друштво представља један од кључних политичких критеријума за напредак у процесу преговора за приступање Републике Србије ЕУ. О томе сведочи и *Прелазно мерило за Поглавље 23 „Правосуђе и основна права“: 1.1.6. Република Србија у потпуности признаје и користи предности експертизе цивилног друштва, те стога приступа стварном и систематском дијалогу са цивилним друштвом*. Потребно је имати у виду да се ово прелазно мерило односи на Републику Србију, а не поједине институције (органа/министарства), те подразумева да сви органи остварују стварни и систематски дијалог са цивилним друштвом. Сличан захтев наводи се и у *Заједничке позиције ЕУ за Поглавље 23* којим *„ЕУ позива Србију да у потпуности призна значај свеобухватног утврђивања политике на основу доказа и најбољег могућег коришћења експертизе цивилног друштва, као и да се ангажује у свеобухватним консултацијама о законодавним предлозима и предлозима политика са цивилним друштвом и другим заинтересованим странама и обезбеди системски приступ информацијама<sup>81</sup>“*.

Свакако, како је процес приступања ЕУ организован кроз бројна поглавља, улога цивилног друштва не исцрпљује се само у ПГ23. Међутим, ово поглавље, као и ПГ24 су од посебног интереса за цивилно друштво, с обзиром да представљају темељ *Кластера „Основе“ (Cluster 1: Fundamentals)* као дела нове методологије проширења. Како је наведено, преговори о овим поглављима се отварају први и затварају последњи и одређују укупну брзину преговора<sup>82</sup>. Остваривање мерљивог напретка у областима које покрива Поглавље 23, као што су унапређење владавине права, борба против корупције, заштита основних људских и мањинских права и слобода, економска и социјална кохезија, слобода медија, није могуће без активног учешћа цивилног друштва, што се наводи и у Полазним основама за израду ове стратегије.

*Акциони план за Поглавље 23 „Правосуђе и основна права“* ослања се на сарадњу са цивилним друштвом, почев од израде плана која била заснована на пуној инклузивности и транспарентности, затим праћењу спровођења АП, као и процесу ревизије. Сарадња са цивилним друштвом структурирана је кроз сарадњу са Националним конвентом за ЕУ. Као што је горе наведено, *Национални конвент о Европској унији* представља институционализовани канал за комуникацију и консултације са цивилним друштвом током процеса преговора о приступању

Поред Националног конвента постоје и друге платформе ОЦД за праћење процеса преговора, попут: коалиције ПрЕУговор, Коалиције 27, Преговори о преговорима и др.

---

<sup>81</sup> *European Union Common Position 10074/16. For all above areas, the EU invites Serbia to fully recognise the importance of inclusive and evidence-based policy-making and of making the best use of civil society expertise and therefore to engage in inclusive consultations on legislative and policy proposals with civil society and other stakeholders and to ensure systematically access to information. For all above areas, Serbia fully recognises and exploits the benefits of civil society expertise and therefore engages in a real and systematic dialogue with civil society*

<sup>82</sup> *Negotiations on the fundamentals will be opened first and closed last and progress on these will determine the overall pace of negotiations. Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions. Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, 2020*

Ревидирани Акциони план за Поглавље 23 позива се на добре праксе у сарадњи са цивилним друштвом у Поглављу 23 и предвиђа институционализовано укључивање организација цивилног друштва у процес праћења спровођења АП 23 кроз сарадњу Координационог тела за спровођење АП23 као новог мониторинг механизма са цивилним друштвом. Поред тога, планирано је организовање округлих столова најмање два пута годишње, као и дебата са представницима релевантних заинтересованих страна како би разговарали о извештајима о спровођењу Акционог плана и другим релевантним питањима. Такође, наводи се да ће се наставити употреба консултативних механизма који су показали велики значај и дали добре резултате у претходном периоду примене Акционог плана, укључујући објављивање јавних позива за подношење предлога и коментара на нацрте релевантних докумената

Активности предвиђене АП23 у циљу испуњења Прелазног мерила су следеће: *1.1.6.1. Припрема и објављивање јавног позива организацијама цивилног друштва и професионалним удружењима за достављање предлог и коментара који се односе на дефинисање даљих реформских процеса и надзора над спровођењем реформских корака; 1.1.6.2. Објављивање и разматрање предлога и коментара ОЦД и професионалних удружења који се односе на дефинисање будућих реформских корака; 1.1.6.3. Организовање округлих столова на којима би се разматрала донети, недостаци остварене сарадње и могућности унапређења сарадње у креирању и спровођењу реформских корака, у складу са добром праксом омогућавања повратне информације поводом предлога које подносе ОЦД; и 1.1.6.4. Унапређење других видова сарадње са цивилним друштвом (заједничко организовање радионица, заједничке публикације, истраживања и кампање подизања нивоа свести) у процесу дефинисања реформских корака, а у складу са: 1. Смерницама за сарадњу институција укључених у Поглавље 23 и цивилног друштва и 2. Смерницама за укључивање цивилног друштва у законодавни процес.*

Улога ОЦД препозната је у Акционом плану за Преговарачко поглавље 23 и у области борбе против корупције. У оквиру мере 2.2.11. *Осигурати укљученост ОЦД у програм борбе против корупције*, предвиђене су следеће активности: *2.2.11.1. Спровести заједничке активности у циљу подстицања и ефикаснијег учешћа грађана у борби против корупције; и 2.2.11.3 Спровести јавне конкурсе за доделу средстава Организацијама цивилног друштва за пројекте у области борбе против корупције за иницијавите на републичком и локалном нивоу, као и за медијске иницијативе у области борбе против корупције.*

Улога организација цивилног друштва такође је значајна када је реч о Поглављу 24 *„Правда, слобода и безбедност”* које исто представља темељ кластера „Основе” (*Cluster 1: Fundamentals*). *Заједничка преговарачка позиција ЕУ за Поглавље 24*<sup>83</sup> констатује намеру Републике Србије да ојача сарадњу са актерима цивилног друштва. Како се наводи у Акционом плану за ПП24, организације цивилног друштва и међународне организације су актери који су укључени у области управљања

<sup>83</sup> European Union Common Position 11075/16

миграцијама као и у област пружања подршке тражиоцима азила. Затим, „*активно се ради на координацији подршке у заједници кроз повезивање институционалних и капацитета организација цивилног друштва. Једна од ових активности везана је за унапређење сарадње Центра за заштиту жртава трговине људима, као институције система која је носилац координације са организацијама цивилног друштва*”. Акциони план за ПГ24 даље наводи улогу ОЦД у области заштите жртава и сведока кривичних дела, што се потврђује и новом Стратегијом за остваривање права жртава и сведока за период 2020. до 2025. године. Овом стратегијом се ОЦД признају као релевантни партнери у пружању подршке жртвама и сведоцима и успостављању националне мреже служби подршке жртвама и сведоцима. Поред тога, Канцеларија за борбу против дрога је током 2018. године потписала Меморандум о сарадњи са организацијама цивилног друштва, како би се унапредила сарадња цивилног друштва и државе у области борбе против злоупотребе дрога.

Поред наведених области, важно је напоменути улогу организација цивилног друштва и у другим областима које су везане за безбедност. Тако се у Акционом плану за ПГ24 наводи потписивање споразума са организацијама и удружењима у циљу учешћа цивилног друштва у унапређењу ефикасности државних органа у борби против високотехнолошког криминала и сексуалне експлоатације деце.

*Стратегија националне безбедности Републике Србије*<sup>84</sup> из 2019. године такође потврђује улогу организација цивилног друштва у вези са заштитом безбедности Републике Србије. Стратегија националне безбедности наводи да је одређење Републике Србије да своју безбедност гради на демократским стандардима, политици сарадње и европској спољнополитичкој оријентацији. Имајући у виду потврду чланства у ЕУ као стратешког циља и у овом стратешком документу, потребно је унапредити безбедност у складу са захтевима ЕУ. У одељку 2. Изазови, ризици и претње безбедности, Стратегија наводи да организовани криминал представља једну од најзначајнијих претњи безбедности Републике Србије, посебно када се има у виду интензитет испољавања и његов транснационални карактер. Најзаступљенији су следећи облици организованог криминалног деловања: производња и кријумчарење психоактивних контролисаних супстанци, кријумчарење и трговина ватреним оружјем, кријумчарење људи и илегалне миграције, привредни и финансијски криминал у виду недозвољене производње и друго. Стратегија националне безбедности Републике Србије предвиђа као *Циљ 4.2. Очување унутрашње стабилности и безбедности Републике Србије и њених грађана*, ради кога се, поред осталих, реализују следећи циљеви:

- *Заштита људских и мањинских права и слобода грађана* - кроз даље јачање институција и института примене достигнутог нивоа заштите људских и мањинских права, као и унапређење друштвене толеранције, и одлучно супротстављање свим облицима дискриминације, наставак унапређења законодавних и институционалних

---

<sup>84</sup> „Службени гласник РС”, број 94/19

оквира за остваривање слободе изражавања, плуралистичког начина информисања и подизање нивоа објективности медијског извештавања.

*- Владавина права и даљи развој демократије и демократских институција – кроз повећање ефикасности и транспарентности у раду законодавне, извршне и судске власти. Јачањем професионалне етике и превентивног антикорупцијског деловања унапредиће се поверење грађана у државне институције и степен њихове демократске изграђености. Ради повећања ефикасности рада судова, јавног тужилаштва и служби безбедности унапредиће се процедуре рада. У области креирања и спровођења јавних политика унапредиће се сарадња јавне управе и организација цивилног друштва.*

Из горе наведеног јасно је да се кроз оба Поглавља која представљају „Основе” јасно дефинише улога организација цивилног друштва у бројним областима које се везују за ЕУ интеграције као главно стратешко опредељење Републике Србије. Улога ОЦД значајна је у ширем смислу за праћење ЕУ интеграција (оцена испуњености активности, дебате са органима јавне власти), унапређењу реформи кроз предлоге у вези са јавним политикама и/или нормативним решењима, залагање за унапређење пракси у различитим областима, израду алтернативних извештаја, као и у ужем смислу кроз практични рад са рањивим групама, унапређење слободе изражавања, истраживања у области корупције и различитих форми организованог криминала, пружање бесплатне правне помоћи и друге облике заштите основних људских и мањинских права, владавине права и безбедности.

На иницијативу организација цивилног друштва Влада Републике Србије је 2010. године усвојила први Национални акциони план за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2010–2015). Спровођење овог плана је реализовано до краја 2015. године. На основу дијалога Политичког савета Владе за спровођење Националног акционог плана, са свим актерима спровођења тог плана, укључујући и ОЦД, оцењено је да је у наредном периоду потребно наставити примену Резолуције 1325 СБ УН, уз укључивање већег броја актера, са тежиштем спровођења активности другог Националног акционог плана на локалном нивоу. Национални акциони план за примену резолуције 1325 предвиђа учешће ОЦД у независном мониторингу спровођења плана (члан 4. тачка 7), као и учешће у Политичком савету (1.1.). Затим, предвиђено је учешће ОЦД у активностима јачања капацитета организација цивилног друштва, академске заједнице и осталих актера у спровођењу НАП-а (1.8.), у спровођењу родно сензитивних обука, спровођењу истраживања о безбедности жена у друштву и другим активностима унапређења безбедности и решавања конфликта. Влада је закључком из 2017. године усвојила други Национални акциони план за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2017–2020), а Закључком Владе из 2021. године именован је нови састав Политичког савета, чији задатак ће, између осталог, бити усмерен и на активности које се односе на израду трећег по реду Националног акционог плана за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација.

Процес европских интеграција подразумева и изградњу подстицајног окружења за развој цивилног друштва и улагање у институционалну одрживост организација. Европска унија улаже у развој цивилног друштва у Србији кроз различита финансијска средства која су доступна ОЦД у Републици Србији, укључујући претприступну помоћ, различите ЕУ програме, као и могућност успостављања сарадње на регионалном и ЕУ нивоу са другим актерима. Међутим, организације цивилног друштва се сусрећу са бројним финансијским проблемима, нарочито када је реч о организацијама на локалном и покрајинском нивоу<sup>85</sup>.

Значај дијалога органа јавне власти са цивилним друштвом и квалитетне сарадње са ОЦД огледа се посебно у унапређењу међусобног разумевања предложених решења органа јавне власти или предлога/коментара ОЦД, чиме се доприноси унапређењу појединих законских и/или стратешких решења, као и видљивости резултата реформи. У том смислу, посебно треба имати у виду дискусију о релевантним питањима у области придруживања ЕУ, с обзиром да организације цивилног друштва могу приближити грађанима користи од процеса европских интеграција и дугорочне ефекте приступања ЕУ. С тим у вези, улога јавних медијских сервиса је од посебног значаја, имајући у виду њихове обавезе из закона којима су основани на представљање и промовисање дијалога у друштву, чиме би се унапредио јавни дискурс о улози ОЦД у процесу европских интеграција. Систематичније коришћење експертисе чланица Конвента један је од главних захтева Европске Комисије у погледу сарадње органа јавне власти и ОЦД, што се апострофира у извештајима ЕК о напретку Републике Србије за 2018. и 2019. годину.

Имајући у виду наведено, у предстојећем периоду потребно је унапредити улогу ОЦД у процесу европских интеграција и то кроз:

- Наставак и јачање активне сарадње органа јавне власти који учествују у преговорима о европским интеграцијама и Националним конвентом и другим ОЦД платформама;
- Унапређење сарадње ОЦД са органима јавне власти у областима од значаја за европске интеграције кроз редовно организовање консултација и разматрање предлога ОЦД у циљу остваривања континуираног дијалога са ОЦД;
- Коришћење експертисе ОЦД у областима од значаја за европске интеграције а нарочито владавине права, заштите основних права, борбе против корупције и организованог криминала, у циљу унапређења безбедности и друштвено-економског развоја који могу бити угрожени овим друштвеним појавама;

---

<sup>85</sup> Draft Guidelines and Strategic Directions for EU Support to Civil Society in the Enlargement Region 2021-2027

- Унапређење јавног дискурса о улози ОЦД у европским интеграцијама, нарочито у вези са питањима владавине права, заштите људских и мањинских права и безбедности.

- Унапређење положаја ОЦД кроз обезбеђење ефикасне правне заштите за припаднике ОЦД и бранитеље људских права у складу са Нацртом Смерница за подршку ЕУ цивилном друштву<sup>86</sup> 2021-2027;

- Интензивније укључивање ОЦД у процес програмирања и припреме за коришћење структурних фондова и других средстава ЕУ у циљу осигурања већег коришћења фондова и програма ЕУ намењених развоју цивилног друштва, укључујући и локалне и покрајинске ОЦД.

Посебну пажњу потребно је посветити јачању свести грађана о процесу ЕУ интеграција кроз сарадњу са ОЦД, нарочито у односу на подршку рањивим групама и сарадњу са организацијама које имају капацитет да допру до најугроженијих група (*grassroot*).

Неопходан сегмент представља и унапређење процедура и транспарентности финансирања ОЦД кроз фондове јединица локалне самоуправе.

## VI ДЕФИНИСАЊЕ ЖЕЉЕНЕ ПРОМЕНЕ

### **Визија Стратегије**

Република Србија 2030. године је створила подстицајно окружење за развој цивилног друштва и има успостављене механизме сталног дијалога извршне и законодавне власти са организацијама цивилног друштва.

**Мисија Стратегије** је изградња нормативних и институционалних механизма и добрих пракси усмерених на стварање и развој подстицајног окружења за развој цивилног друштва, кроз дијалог власти на свим нивоима са цивилним друштвом.

**Адресати Стратегије.** У процесу достизања жељених промена, неопходна је сарадња свих заинтересованих страна и надлежних институција, као и њихова повезаност и координација у интегрисаном одговору на потребе дефинисане овим планским документом. Ову сарадњу органи јавне управе остварују међусобно, као и у сарадњи са организацијама цивилног друштва, међународним организацијама и донаторима.

---

<sup>86</sup> Draft Guidelines and Strategic Directions for EU Support to Civil Society in the Enlargement Region 2021-2027

## VII ЦИЉЕВИ СТРАТЕГИЈЕ

### **Општи циљ стратегије:**

Оснажени постојећи и уведени нови механизми за стварање подстицајног окружења за деловање организација цивилног друштва.

**Показатељ утицаја на нивоу општег циља:** Усклађеност релевантног нормативног оквира са међународним стандардима. Институционални оквир органа јавне управе омогућава ефикасну сарадњу са ОЦД. Усклађеност административних пракси са најбољим упоредним праксама. Укупни друштвени амбијент подстицајан је за деловање ОЦД.

**Базна вредност у 2022. години:** Механизми за стварање подстицајног окружења за деловање организација цивилног друштва нису развијени, а недостају мерљиви и проверљиви подаци који би смањили или потпуно уклонили описну карактеризацију. Практике сарадње између органа јавне власти и ОЦД нису задовољавајућем нивоу.

**Циљана вредност у 2030. години:** Механизми за стварање подстицајног окружења за деловање организација цивилног друштва оснажени су кроз унапређење нормативног, институционалног и административног оквира, као и добрих пракси сарадње органа јавне власти и организација цивилног друштва у складу са међународним стандардима у овој области.

**Извор провере:** Извештаји о спровођењу Стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период од 2022-2030. године; Национално истраживање о стању ОЦД у Републици Србији; Извештаји о спровођењу Ревидираног Акционог плана за Поглавље 23; Извештаји о спровођењу Ревидираног Акционог плана за Поглавље 24; Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије у процесу ЕУ интеграција (*Progress Report*); Извештаји Експертског савета за право о невладиним организацијама Савета Европе; Извештаји специјалних извештаца УН; Извештаји SIGMA о спровођењу реформе јавне управе; Независни извештаји домаћих и међународних ОЦД; Истраживање о стању ОЦД у Републици Србији;

Будући да стварање подстицајног окружења за деловање организација цивилног друштва представља политички критеријум за придруживање Републике Србије Европској Унији, као и да је од 2001. године приоритетни стратешки и политички циљ Републике Србије чланство у Европској Унији, доношење ове стратегије представља корак у правцу испуњења политичког критеријума чланства у ЕУ.

Европска комисија је у више Извештаја о напретку Републике Србије, констатовала одсуство постојања националне стратегије подстицајног окружења у Републици Србији, као и да је потребно уложити напоре како би се обезбедила „системска сарадња” између Владе и цивилног друштва, што представља јасно методолошко

упутство Европске комисије у смислу члана 49. Закона о планском систему Републике Србије.

Имајући у виду наведено, поређење опција које би се састојало у анализи *status quo* опције којом се не доноси нови плански документ, анализи друге опције да се у оквиру будућег, још увек неприпремљеног стратешког документа (будуће стратегије посвећене унапређењу људских права у Републици Србији која би имала део посвећен развоју подстицајног окружења за развој цивилног друштва) донесе плански документ нижег нивоа у односу на стратегију (нпр. програм развоја подстицајног окружења цивилног друштва) са опцијом којом се доноси национална стратегија развоја цивилног друштва и тиме системски приступа реализацији политичког критеријума за чланство у ЕУ, постаје несврсисходно, нарочито имајући у виду неопходност испуњења једног од приоритетних спољнополитичких циљева Републике Србије.

Реализација општег циља Стратегије укључује четири посебна циља Стратегије и базирана је на њиховој реализацији.

**Посебни циљ 1:** Обезбеђење већег укључивања цивилног сектора у процес доношења одлука на свим нивоима власти.

**Показатељ исхода на нивоу Посебног циља 1:** Обезбеђено веће учешће цивилног сектора у процесу доношења одлука.

**Базна вредност у 2022. години:** Непотпун стратешки и нормативни оквир у областима од значаја укључивање ОЦД у процес доношења одлука; Неадекватне праксе укључивања ОЦД у процес доношења одлука; Свест грађана о друштвеном значају и ефектима учешћа у процесима доношења одлука на ниском нивоу. Слика ОЦД у јавности је незадовољавајућа, што све чини описне карактеристике, а без мерљивих података за поуздану базну вредност.

**Циљана вредност у 2030. години:** Довршен и хармонизован институционални и правни оквир који се доследно имплементира. Практике укључивања ОЦД у процес доношења одлука на високом нивоу. Слика ОЦД у јавном дискурсу је позитивна.

**Извор провере:** Извештаји о спровођењу Стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период од 2022-2030. године; Извештаји о спровођењу Ревидираног Акционог плана за Поглавље 23; Извештаји о спровођењу Ревидираног Акционог плана за Поглавље 24; Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије у процесу ЕУ интеграција (*Progress Report*); Извештаји Експертског савета за право о невладиним организацијама Савета Европе; Извештаји специјалних извештача УН, Независни извештаји домаћих и међународних ОЦД; Истраживање о стању ОЦД у Републици Србији;

## **Посебни циљ 2: Унапређено транспарентно финансирање и одрживост цивилног сектора**

**Показатељ исхода на нивоу Посебног циља 2:** Одрживост цивилног сектора је унапређена кроз подстицајни нормативни оквир и добре административне праксе.

**Базна вредност у 2022. години:** Релевантни нормативни оквир је недовршен и неусаглашен. Постојећи прописи се не спроводе увек и доследно. Транспарентност процеса финансирања ОЦД из јавних средстава није на задовољавајућем нивоу. Неадекватне праксе јавног финансирања ОЦД су присутне. Одрживост је изазов за велики број ОЦД.

**Циљана вредност у 2030. години:** Правни оквир је у потпуности усаглашен. Прописи се спроводе доследно. Финансирање ОЦД из јавних средстава је транспарентно и засновано на планском оквиру јавних политика. Добре административне праксе су интегрални део одрживости цивилног сектора. Одрживост цивилног сектора је унапређена.

**Извор провере:** Извештаји о спровођењу Стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период од 2022-2030. године; Национално истраживање о стању ОЦД у Републици Србији; Извештаји о спровођењу Ревидираног Акционог плана за Поглавље 23; Извештаји о спровођењу Ревидираног Акционог плана за Поглавље 24; Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије у процесу ЕУ интеграција (*Progress Report*); Извештаји Експертског савета за право о невладиним организацијама Савета Европе; Независни извештаји домаћих и међународних ОЦД, Извештај о стању ОЦД у Републици Србији.

## **Посебни циљ 3. Повећано учешће ОЦД у социо-економском развоју и деловање у складу са начелима одрживог развоја**

**Показатељ исхода на нивоу посебног циља 3:** Унапређен стратешки и нормативни оквир који јача улогу ОЦД у областима од значаја за социо-економски развој. Дефинисане јавне политике које се ослањају на сарадњу са ОЦД у складу са начелима одрживог развоја. Предузећа уживају пореске олакшице при донирању организацијама цивилног друштва. Свест грађана о улози ОЦД у социо-економском развоју унапређена. Унапређена свест грађана, нарочито младих, о друштвеном значају и ефектима волонтирања и филантропских активности. Нормативни оквир стимулише и олакшава волонтирање и запошљавање у ОЦД.

**Базна вредност 2022. године:** Непотпун стратешки и нормативни оквир у областима од значаја за социо-економски развој; Свест грађана, нарочито младих, о друштвеном значају и ефектима волонтирања и филантропских активности на незадовољавајућем нивоу.

**Циљана вредност у 2030. години:** Свеобухватан стратешки и нормативни оквир у областима од значаја за социо-економски развој усвојен и примењује се; Обезбеђен диверзитет финансирања ОЦД; Повећан ниво свести грађана, нарочито младих, о друштвеном значају и ефектима волонтирања и филантропских активности.

**Извор провере:** Извештаји о спровођењу Стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период од 2022-2030. године; Национално истраживање о стању ОЦД у Републици Србији; Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије у процесу ЕУ интеграција (*Progress Report*); Извештаји о спровођењу стратешког оквира у области социјалне заштите; Извештаји о спровођењу стратешког оквира у области деинституционализације; Независни извештаји домаћих и међународних ОЦД; Извештај о смањењу сиромаштва.

#### **Посебни циљ 4. Обезбеђено веће учешће ОЦД у процесу европских интеграција**

**Показатељ исхода на нивоу посебног циља 4:** ОЦД активно учествују у праћењу преговарачких поглавља и правовремено и објективно су информисане о преговарачком процесу. Унапређен јавни дискурс о улози ОЦД у европским интеграцијама, нарочито у вези са питањима владавине права, заштите људских и мањинских права и безбедности. Унапређено учешће ОЦД у програмирању и праћењу спровођења средстава ЕУ. Ојачани капацитети државне управе за програмирање и праћење извештавања о реализацији фондова ЕУ намењених цивилном друштву.

**Базна вредност 2022. године:** ОЦД учествују у процесу европских интеграција. ОЦД учествују у консултацијама, али потребно је унапредити дијалог о предлозима цивилног друштва. Експертиза ОЦД се ограничено користи. Јавни дискурс о питању улоге ОЦД, оставља простор за даље унапређење.

**Циљана вредност у 2030. години:** Учесће ОЦД у свим областима од значаја за европске интеграције унапређено и активно учешће у дијалогу. Јавни дискурс о улози ОЦД у европским интеграцијама унапређен је. ОЦД укључене у процес програмирања и припреме за коришћење структурних фондова и других средстава ЕУ.

**Извор провере:** Извештаји о спровођењу Стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период од 2022-2030. године; Национално истраживање о стању ОЦД у Републици Србији; Извештаји о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23; Извештаји о спровођењу Акционог плана за Поглавље 24; Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије у процесу ЕУ интеграција (*Progress Report*); Независни извештаји домаћих и међународних ОЦД.

У оквиру Акционог плана за спровођење Стратегије биће одређени квантитативни индикатори на нивоу сваке појединачне мере којима се разрађују општи и посебни циљеви Стратегије.

## VIII МЕРЕ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ЦИЉЕВА СТРАТЕГИЈЕ

<b>Посебни циљ 1: Обезбеђење већег укључивања цивилног сектора у процес доношења одлука на свим нивоима власти</b>
<b>Мера 1.1. Унапређење правног и институционалног оквира за даљи развој учешћа ОЦД у процесу доношења одлука</b>
<b>Мера 1.2. Унапређење капацитета органа јавне управе за укључивање ОЦД у процес израде, примене, праћења примене и вредновања ефеката јавних политика и прописа</b>
<b>Мера 1.3. Унапређење капацитета ОЦД за разумевање улоге, надлежности и функција јавне управе и учешћа у поступку израде, примене, праћења примена и вредновања докумената јавних политика и прописа</b>
<b>Мера 1.4. Унапређење слике цивилног сектора у медијима и јавности</b>
<b>Посебни циљ 2: Унапређено транспарентно финансирање и одрживост цивилног сектора</b>
<b>Мера 2.1. Унапређење подстицајног нормативног оквира и административних пракси за транспарентност финансирања и финансијску одрживост цивилног сектора</b>
<b>Мера 2.2. Унапређење кадровских и стручних капацитета јавне управе за планску и транспарентну доделу, праћење и евалуацију доделе буџетских средстава намењених за програме и пројекте ОЦД и остварености постављених циљева</b>
<b>Мера 2.3. Унапређење стручних капацитета ОЦД за транспарентно управљање додељеним буџетским средствима</b>
<b>Посебни циљ 3: Обезбеђено веће учешће ОЦД у социо–економском развоју и деловање у складу са начелима одрживог развоја</b>
<b>Мера 3.1. Унапређење нормативног оквира у области социјалне заштите, који је усклађен са међународним стандардима и обезбеђује одрживост услуга које пружају ОЦД</b>
<b>Мера 3.2. Унапређење свеукупног нормативног оквира од значаја за филантропију, укључујући пореске прописе, транспарентност и видљивост филантропских активности</b>
<b>Мера 3.3. Дефинисање свеобухватног нормативног оквира који уређује социјално (солидарно) предузетништво, којим се обезбеђује диверзитет финансирања ОЦД и коришћење потенцијала друштвено одговорног пословања</b>
<b>Мера 3.4. Унапређење нормативног оквира којим се уређује волонтирање у складу са међународним стандардима, укључујући секторске прописе</b>
<b>Мера 3.5. Унапређење свести грађана о улози ОЦД у социо-економском развоју</b>
<b>Мера 3.6. Унапређење улоге ОЦД у неформалном образовању у складу са стратешким документима и уз обухват образовања о људским правима</b>

<b>Посебни циљ 4: Обезбеђено веће учешће ОЦД у процесу европских интеграција</b>
<b>Мера 4.1. Наставак и јачање активне сарадње органа јавне власти који учествују у преговорима о европским интеграцијама и Националним конвентом и другим ОЦД платформама</b>
<b>Мера 4.2. Унапређење сарадње ОЦД са органима јавне власти у областима од значаја за европске интеграције, кроз редовно разматрање предлога ОЦД у циљу коришћења експертизе ОЦД и остваривања стварног дијалога са ОЦД</b>
<b>Мера 4.3. Унапређење јавног дискурса о улози ОЦД у европским интеграцијама</b>
<b>Мера 4.4. Унапређење положаја ОЦД кроз обезбеђење ефикасне правне заштите за припаднике ОЦД и бранитеље људских права</b>
<b>Мера 4.5. Интензивније укључивање ОЦД у процес програмирања и припреме за коришћење структурних фондова и других средстава ЕУ</b>
<b>Мера 4.6. Јачање свести грађана о процесу ЕУ интеграција кроз сарадњу са ОЦД</b>
<b>Мера 4.7. Јачање транспарентности финансирања ОЦД кроз фондове јединица локалне самоуправе</b>

## IX. МЕХАНИЗАМ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ И НАЧИН ИЗВЕШТАВАЊА О РЕЗУЛТАТИМА СПРОВОЂЕЊА

Праћење и процена успешности спровођења Стратегије, од великог су значаја за динамику и квалитет спровођења овог стратешког документа и пратећег Акционог плана, као и за благовремено уочавање изазова и предузимање мера за њихово превазилажење.

За потребе праћења спровођења Националне стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период од 2022-2030. године образоваће се Савет за развој и сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије (у даљем тексту: Савет), одлуком Владе. У чланство радног тела именују се представници кључних институција за спровођење Националне стратегије и као и једнак број представника организација цивилног друштва. При делегирању представника институција за чланство у Савету потребно је старати се да они буду по функцији високо позиционирани у организационој структури институције, чиме се обезбеђује делотворност у спровођењу Стратегије. Представници организација цивилног друштва бирају се на предлог цивилног сектора.

Задатак Савета је да анализира резултате спровођења Националне стратегије на основу извештаја свих релевантних институција које учествују у спровођењу овог документа, дефинише закључке и препоруке надлежним институцијама, и о резултатима спровођења стратегије извештава Владу. Извештаји о спровођењу Стратегије објављују се на интернет странама Министарства за људска и мањинска права и друштвени

дијалог и порталу еУправа. Надлежност, састав, задаци и функционисање Савета ближе се одређују Одлуком Владе, с обавезом паритета у броју представника ОЦД и броју представника државних органа, организација и институција Савет за праћење спровођења Стратегије по потреби на састанке позива представнике других институција и организација укључених у реализацију Стратегије. Савет разматра образложене предлоге организација цивилног друштва упућене у вези са извештајима о спровођењу Стратегије и пружа адекватну повратну информацију о активностима учињеним у том погледу. Нацрт акта о Савету за Владу припрема Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог кроз консултације са цивилним друштвом.

Ово министарство извештава Владу, преко органа државне управе надлежног за координацију јавних политика, о резултатима спровођења тог документа, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке треће календарске године од дана усвајања, као и финалним извештајем који се подноси најкасније шест месеци након истека примене тог документа, односно заједно са документом јавне политике којим се замењује тај документ, ако се подноси Влади на усвајање пре истека тог рока. Исто се односи и на акционе планове који буду усвојени у току спровођења Стратегије и то најкасније у року од 120 дана по истеку сваке календарске године од дана усвајања истих. Уколико се покаже као потребно, у периоду трајања ове стратегије спровешће се њена ревизија.

## Х ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ И АНАЛИЗА ФИНАНСИЈСКИХ ЕФЕКТА

Средства за спровођење Стратегије обезбеђиваће се из различитих извора и то: из буџета Републике Србије, из средстава намењених овој области опредељених у буџету Аутономне покрајине Војводине и буџета јединица локалне самоуправе, из средстава донатора, односно путем програма и пројеката који ће се усвојити и реализовати на основу ове стратегије и њеног будућег акционог плана.

Сва средства из буџета предвиђена за реализацију активности у пратећем акционом плану за 2022. и 2023. годину, као и оном који ће бити припремљен за период 2024–2025. годину, планирана су оквиру предвиђених лимита које је одредило Министарство финансија за све буџетске кориснике.

Имплементација мера предвиђених Стратегијом и првим двогодишњим акционим планом неће имати утицаја на међународне финансијске обавезе државе, зато што никакво задуживање није планирано.

Средства за спровођење Стратегије конкретно се исказују у акционим плановима за спровођење Стратегије.

## XI ИНФОРМАЦИЈЕ О СПРОВЕДЕНИМ КОНСУЛТАЦИЈАМА СА ЗАИНТЕРЕСОВАНИМ СТРАНАМА

Израда Стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период од 2021-2030. године, отпочела је 23. марта 2021. године када је Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог објавило на својој интернет страници вест да започиње припрему ех-анте анализе за израду документа јавне политике за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији. Истовремено упућен је и Јавни позив организацијама цивилног друштва за учешће у консултацијама у циљу идентификовања најважнијих изазова на које документ јавне политике треба да одговори и области које је неопходно да обухвати.

Организације цивилног друштва позване су да попуне онлајн упитник и доставе своје предлоге и коментаре у вези са почетком израде овог документа. Рок за попуњавање упитника првобитно је био 15. април 2021. године. Међутим, имајући у виду значај теме и тренутну епидемиолошку ситуацију, Министарство продужило је рок за попуњавање Упитника, па је рок за консултације био до 29. априла 2021. године, односно трајао је нешто више од месец дана.

Упитник је садржао укупно 3 питања. У оквиру првог питања организацијама је пружена и могућност да од 15 тематских области изабере максимум 10 области за које сматрају да би требало да буду обухваћене овим документом јавне политике.

Представници ОЦД су такође имали су могућност да наведу и друге тематске области које нису набројане у претходном питању, а на које би документ јавне политике за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији требало да одговори.

Представници ОЦД који су одговарали на Упитник такође су имали простора да доставе одређени додатни материјал у виду анализа, извештаја, студија у некој од тематских области за које сматрају да се могу користити за израду ех-анте анализе за израду документа јавне политике за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији, а које су радиле њихове организације.

Упитник је попунило укупно 43 представника заинтересоване јавности, односно представника удружења/организација цивилног друштва из целе Републике Србије.

Након спроведених онлајн консултација израђен је и објављен Извештај чији основни налази представљају полазне основе за припрему Ех-анте анализе за израду документа јавне политике за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> <http://minlmpdd-minlmpdd.apps.wh.gov.rs/konkursi-javni-pozivi-18.php>

Током другог квартала 2021. године Министарство је отпочело активности на формирању Посебне радне групе за израду наведеног стратешког документа. У циљу избора организација цивилног друштва, на интернет страници министарства објављен је Јавни позив организацијама цивилног друштва за чланство у Посебној радној групи за израду Нацрта стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период од 2021-2030. године<sup>88</sup>. Овај позив је такође прослеђен на мејилинг листу која чини око 2000 контаката организација цивилног друштва. По јавном позиву изабрана је 21 организација цивилног друштва која је изразила заинтересованост и испуниле постављене критеријуме за учешће у Посебној радној групи за израду наведеног стратешког документа.

Након реализације јавног позива организацијама цивилног друштва и делегирања представника надлежних органа, формирана је Посебна радна група за израду наведеног стратешког документа. Посебну радну групу сачињена је од 26 представника органа државне управе и независних тела, као и 20 представника организација цивилног друштва.

У периоду трећег квартала 2021. године одржана су два састанка ове радне групе. На првом састанку представљене су Полазне основе за израду овог документа и чланови радне групе су имали период од две недеље да доставе своје коментаре и сугестије за унапређење документа. Након ревизије документа на основу пристиглих сугестија, на интернет страници Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог<sup>89</sup> и порталу е-Управа објављене су online консултације намењене представницима удружења и других организација цивилног друштва, научно-истраживачких, струковних и других организација, као и представницима државних и покрајинских органа, органа локалних самоуправа, представнике привредних субјеката и друге заинтересоване стране у вези са Полазним основама за израду ове стратегије. Рок за достављање коментара и сугестија био је 3 недеље.

Пристигле коментаре, предлоге и сугестије размотрила је Посебна радна група након чега је сачињен извештај о спроведеним консултацијама<sup>90</sup> и објављен на сајту Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог и порталу е-Управа.

Консултативни процес на Полазне основе за израду документа јавне политике за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији, настављен је објављивањем јавног позива за представнике органа јавне управе и организација цивилног друштва за учешће на консултативним састанцима односно фокус групама које је Министарство организовало. Узимајући у обзир епидемиолошку ситуацију, одржане су две фокус групе од којих је једна одржана онлајне како би дала могућност заинтересованим организацијама цивилног друштва и представницима органа јавне управе са територије целе Републике Србије да дају свој допринос квалитетнијој изради овог документа. На фокус групама учешће је узело укупно 50

<sup>88</sup> <http://minljmpdd-minljmpdd.apps.wh.gov.rs/konkursi-javni-pozivi-23.php>

<sup>89</sup> <http://minljmpdd-minljmpdd.apps.wh.gov.rs/javne-konsultacije.php>

<sup>90</sup> <http://minljmpdd-minljmpdd.apps.wh.gov.rs/javne-konsultacije.php>

представника организација цивилног друштва и представника јавне управе. Предлози и закључци изнети на фокус групама интегрисани су у радну верзију документа Стратегије.

Након спроведених консултација одржан је састанак Посебне радне групе на ком је представљена радна верзија Стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период 2021-2030. године.

Након усвајања сугестија појединих чланова, објављене су Консултације са заинтересованом јавношћу на Предлог стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период 2021-2030. године. Консултације су трајале у периоду од 24. до 30. новембра 2021. године, након чега је унапређен текст Предлога овог стратешког документа са пристиглим коментарима.

## XII АКЦИОНИ ПЛАН

Влада доноси Акциони план за спровођење ове стратегије. Акционим планом се, у складу са циљевима и мерама из Стратегије, дефинишу активности кроз које се спроводи свака од мера, одговорне институције и партнери, показатељи резултата (индикатори) на нивоу појединачних мера, рокови, ресурси и њихови извори.

Имајући у виду потребу за даљим уређењем ове области, као и потребу израде детаљне буџетске пројекције у том погледу, у периоду трајања ове стратегије израђиваће се Акциони план за спровођење Стратегије, базиран на резултатима примене претходног Акционог плана.

Први акциони план за спровођење Стратегије односиће се на период од 2022-2023. године и донеће се у року од 90 дана од дана усвајања ове стратегије.

## XIII ОБЈАВЉИВАЊЕ

Ову стратегију објавити на интернет страници Владе, интернет страници Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог и Порталу е-Управе, у року од седам радних дана од дана усвајања ове стратегије.

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 Број: 90-291/2022-1

У Београду, 3. фебруара 2022. године

В Л А Д А

Тачност преписа оверава  
ГЕНЕРАЛНИ СЕКРЕТАР

ПРЕДСЕДНИК

Новак Неђић

Ана Брнабић, с.р.