

ПРЕДЛОГ СТРАТЕГИЈЕ ЗА
СТВАРАЊЕ ПОДСТИЦАЈНОГ
ОКРУЖЕЊА ЗА РАЗВОЈ
ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД
ОД 2021-2030. ГОДИНЕ

новембар, 2021. године

САДРЖАЈ

I УВОД.....	4
II ПОЈАМ ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У СТРАТЕГИЈИ.....	7
III ЦИВИЛНО ДРУШТВО У СРБИЈИ: ОПШТИ ПОДАЦИ	8
3.1. Статусни подаци организација цивилног друштва.....	8
3.2. Финансијски извештаји и укупни приходи удружења, фондација и задужбина	9
IV ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ РЕЛЕВАНТНИ ЗА СТРАТЕГИЈУ.....	9
V ОПИС ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА И КЉУЧНИХ ИЗАЗОВА У ОБЛАСТИ СТВАРАЊА ПОДСТИЦАЈНОГ ОКРУЖЕЊА ЗА РАЗВОЈ ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА.....	10
5.1. УКЉУЧИВАЊЕ ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У ПРОЦЕС ДОНОШЕЊА ОДЛУКА.....	10
5.1.1. Институционални оквир за сарадњу јавне управе са цивилним друштвом	10
5.1.2. Правни оквир за укључивање ОЦД у процес доношења одлука.....	13
5.1.2.1. Правни оквир за слободу удруживања	13
5.1.2.2. Правни оквир за учешће у управљању јавним пословима.....	16
5.1.3. Истраживања и анализе.....	28
5.2. ФИНАНСИРАЊЕ ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА	33
5.2.1. Правни оквир.....	33
5.2.2. Транспарентно финансирање и одрживост организација цивилног друштва.....	39
5.3. УЛОГА ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У СОЦИО- ЕКОНОМСКОМ РАЗВОЈУ	47
5.3.1. Социјална заштита	47
5.3.2. Развој филантропије и улога организација цивилног друштва	53
5.3.3. Социјално предузетништво и улога организација цивилног друштва	56
5.3.4. Волонтерство и улога организација цивилног друштва.....	61
5.3.5. Улога организација цивилног друштва у неформалном образовању	67
5.4. УЛОГА ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА	74
VI ДЕФИНИСАЊЕ ЖЕЉЕНЕ ПРОМЕНЕ	80
VII ЦИЉЕВИ СТРАТЕГИЈЕ	81
VIII МЕРЕ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ЦИЉЕВА СТРАТЕГИЈЕ.....	84
IX. МЕХАНИЗАМ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ И НАЧИН ИЗВЕШТАВАЊА О РЕЗУЛТАТИМА СПРОВОЂЕЊА	86

X ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ И АНАЛИЗА ФИНАНСИЈСКИХ ЕФЕКТА.....	87
XI ИНФОРМАЦИЈЕ О СПРОВЕДЕНИМ КОНСУЛТАЦИЈАМА СА ЗАИНТЕРЕСОВАНИМ СТРАНАМА	87
XII АКЦИОНИ ПЛАН.....	90
XII ОБЈАВЉИВАЊЕ.....	90

I УВОД

Модерна одређења цивилног друштва означавају цивилно друштво као 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 састојком 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, може се оценити да 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 својих легитимних интереса, циљева и вредности цивилно друштво у првом реду користи начела и механизме партиципативне демократије. Партиципативна демократија, својеврсни коректив демократских процедура, део је ширег феномена демократизације друштва, преокрета у развоју демократских установа, који је започео са демократизацијом државе да би се тај развој наставио кроз демократизацију друштва, као шире сфере у односу на политичку. 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 увек када сматрају да је то потребно, а не само у време избора. На тај начин одлуке које се доносе имају виши ниво легитимности и доприносе остварењу консензуса у друштву у погледу питања од заједничког или општег интереса. Поред тога, учешћем грађана и организација цивилног друштва у процесима креирања и спровођења јавних политика повећава се како њихов квалитет тако и позитивни ефекти имплементације. Путем ових средстава, цивилно друштво доприноси сваком од

кључних елемената *доброг управљања*: транспарентности, партиципацији, респонзивности, делотворности, једнакости, одговорности и владавине права. Потребно је нагласити да партиципативна демократија није замена за представничку демократију, већ је замишљена као њена допуна, то јест надградња, јер је закључено да и најбоља власт не може ефикасно да одговори на све потребе грађана без помоћи и сарадње са организацијама цивилног друштва.

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", бр. 7/1971, "Службени гласник РС – Међународни уговори", бр. 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", бр. 38/09), Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода Савета Европе са пратећим протоколима ("Службени лист СЦГ – Међународни уговори", бр. 999/03, 5/05, 7/05, "Службени гласник РС – Међународни уговори", бр. 12/10, 10/15, 8/21), Европску повељу о локалној самоуправи из 1985. године („Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 70/2007) и Додатни протокол Европској повељи о локалној самоуправи о праву да се учествује у пословима локалних власти („Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 8/2018).

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. године¹ (Препорука Савета Европе) и Заједничке смернице Венецијанске комисије и ОЕБС/ОДИХР о слободи удруживања². Поред ових докумената од изванредног значаја за заштиту права удружења и других организација цивилног друштва, вреди споменути и друге документе Савета Европе који су им претходили, као што су као што су Основни принципи о статусу невладиних организација у Европи из 2002. године³, и Европска конвенција о признању статуса правног лица међународних невладиних организација из 1986. године⁴.

Закон о удружењима („Службени гласник РС“, број 51/09 и 99/11 - др. закони и 44/2018 - др. закон) и Закон о задужбинама и фондацијама („Службени гласник РС“, бр. 88/2010, 99/2011 - др. закон и 44/2018 - др. закон) креирали су 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

¹ 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

² Joint Guidelines of the Venice Commission and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on Freedom of Association (CDL-AD(2014)046) 2014

³ Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organisations in Europe and explanatory memorandum, Council of Europe, 2002.

⁴ European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, Council of Europe, no.124

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 конструктиван 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 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 придруживања Републике Србије Европској Унији (ЕУ), што представља приоритетни политички циљ Републике Србије од 2001. године, вреди 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 сарадња власти са цивилним друштвом, је политички критеријум за чланство у Европској Унији (стабилне институције које гарантују демократију, владавину права, поштовање људских и мањинских права). Хоризонтални политички критеријум сарадње органа државне управе и организација цивилног друштва је саставни део сваког извештаја Европске комисије о напретку Србије од 2005. године, када је ЕУ дала

позитивну оцену на Студију изводљивости, чиме су уједно и започели преговори о Споразуму о стабилизацији и придруживању. Србија има статус државе кандидата од 2012. године, Споразум о стабилизацији и придруживању ступио је на снагу 2013. године, а преговори о приступању отворени су 2014. године. 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 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, улогу и функцију 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 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

Како цивилно друштво није нормативни већ првенствено политиколошки и социолошки појам, за потребе ове Стратегије усваја се оперативна дефиниција цивилног друштва кроз именовање типова организација цивилног друштва као његових примарних репрезентата и корисника јавних политика и мера дефинисаних Стратегијом и пратећим Акционим планом. У том смислу, 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. Задужбина основана ради остваривања приватног интереса, односно циља, не сматра се организацијом цивилног друштва у смислу ове Стратегије. Појмови: „цивилно друштво”, „цивилни сектор” и „ОЦД” 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. 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 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 Србији, што указује да се ради о недовољно искоришћеном облику организовања грађана у 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 пратећи Акциони план 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, Националном стратегијом запошљавања у Републици Србији за период 2021 - 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, 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

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 РС са организацијама цивилног друштва у процесу евро-интеграција.

У циљу успостављања институционализованог односа сарадње са организацијама цивилног друштва, Влада Републике Србије 2010. године оснива **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.

Законом о министарствима из 2020. године („Сл. гласник РС“, бр. 128/2020) Канцеларија је престала са радом, а формирано је **Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог** (у даљем тексту: Министарство) које је преузело надлежности Канцеларије. 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. Овај

институционални механизам функционише у свим земљама региона а познат је и у пракси појединих држава југоисточне Европе. 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. Концепт за формирање Савета у Србији већ је развијен у претходном периоду према моделима савета који су формиран у свим земљама региона. Савет би у свом деловању требало да буде организован тематски и/или секторски. 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 РС (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 такође чини, на уопштен начин.

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 имплементиран 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 Владиних тела, политичких странака, 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.

Упоредно-правно посматрано, у пракси појединих европских држава присутан је и институционални механизам јавног финансирања организација цивилног друштва посредством фондације за развој цивилног друштва. **Јавну фондацију** оснива држава са примарним циљем финансирања ОЦД програма и пројеката који су, плод изворних потреба грађана. Овај модел подразумева оснивање фонда или неког другог јавно-правног тела од стране државе на основу посебног закона. Искуства и рефлексije 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. Актуелни децентрализовани систем финансирања ОЦД није у стању да увек и адекватно одговори на изворне проблеме и потребе грађана окупљених у ОЦД. У циљу даљег унапређења институционалних механизма сарадње, потребно је да се за време трајања ове Стратегије размотри могућност увођења јавне фондације. Истраживање „Сектор грађанског друштва у 2019. години“ (Swiss development cooperation - SDC) 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.

Потребно је унапредити институционални оквир за сарадњу са ОЦД кроз образовање Савета за сарадњу и развој цивилног друштва као институционалног механизма сарадње. Потребно је континуирано користити овај механизам сарадње и пратити ефекте његове примене.

Потребно је у периоду трајања ове Стратегије размотрити увођење јавне фондације.

5.1.2. Правни оквир за укључивање ОЦД у процес доношења одлука

5.1.2.1. Правни оквир за слободу удруживања

Законом о удружењима („Службени гласник РС“, бр. 51/2009, 99/2011 - др. закони и 44/2018 - др. закон) регулишу се питања правног аспекта статуса удружења, њиховог позитивно-правног одређења, оснивања и уписа у регистар, чланства, управљања удружењем, имовине удружења, финансирања удружења, одговорности, статусних промена и престанка удружења, као и статус и деловање страних удружења. Удружење се дефинише као добровољна и невладина недобитна (непрофитна) организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом. Основни елементи удружења су добровољност,

независност, непрофитни карактер деловања и постојање заједничког или општег циља. Законом је прописана могућност добровољног уписа удружења у регистар чиме удружење стиче статус правног лица даном уписа у регистар. С обзиром на чињеницу да је упис у регистар удружења добровољан, на нерегистрована (неформална) удружења која немају статус правног лица примењују се одредбе о грађанском ортаклуку.

Закон о задужбинама и фондацијама ("Службени гласник РС", бр. 88/2010, 99/2011 - др. закон и 44/2018 - др. закон) одређује задужбину као правно лице без чланова којем је оснивач наменио одређену имовину (основна имовина) ради добротинског остваривања општекорисног циља или приватног интереса, односно циља који није забрањен Уставом или законом, док је фондација одређена као правно лице без чланова и основне имовине које је основано ради добротинског остваривања општекорисног циља⁵ који није забрањен Уставом или законом. Овај закон уређује питања оснивања и правног положаја задужбине и фондације, имовине, унутрашње организације, уписа и брисања из регистра, делатности, статусних промена, надзора над радом задужбина и фондација, престанка рада, друга питања од значаја за њихов рад, као и правни положај и деловање представништава страних задужбина и фондација. Средства за подстицање програма или недостајући део средстава за финансирање програма које остварују задужбине основане ради остваривања општекорисног циља и фондације обезбеђују се у буџету Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе под условима и на начин прописан законом којим се уређује рад удружења и обезбеђивање средстава удружењима за реализовање програма од јавног интереса.

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. Одредбе о поступку регистрације удружења прописане су **Законом о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре** („Службени гласник РС“, број 99/11, 83/14 и 31/19), док су подзаконским актима предвиђене садржине посебних образаца неопходних за поступак регистрације. Захтеви везани за регистрационо тело које уписује организације цивилног друштва у одговарајући регистар, у смислу његове независности и непристрасности у одлучивању, постојања објективних правила за стицање статуса правног лица, начина одлучивања, обучености запослених и одређивања висине накнада у великој мери су усклађени са одговарајућим међународним стандардима, у првом реду са Препоруком Савета Европе.

⁵ Остваривањем општекорисног циља, у смислу овог закона, сматрају се 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 фондације остварују општекорисне циљеве односно интересе. Иако постоје одређене концепцијске разлике између општекорисног циља и јавног интереса, за потребе Стратегије ови појмови се сматрају синонимима.

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.

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 нарушавају принцип забране дискриминације. Експертски савет за право невладиних организација Савета Европе до сада је идентификовао различите штетне законодавне и административне праксе у државама чланицама.⁶

Полазним основама⁷ за израду овог документа, утврђено је да негативне информације које се објављују у једном делу медија о организацијама цивилног друштва нису засноване на чињеницама или потпуним и релевантним подацима, а често нису ни у складу са стандардима новинарске струке, што ствара негативну слику у јавности о самом сектору и неповерење према њима. На смањен степен поверења између организација цивилног друштва и јавне управе утиче недавање одговора и објашњења органа државне управе за вођење одређених поступака према појединим организацијама цивилног друштва, што додатно отежава сарадњу два сектора. Покретање друштвених дијалога о битним и осетљивим питањима за обе стране допринело би бољем међусобном разумевању и остваривању сарадње.

Истим документом утврђено је да у појединим ситуацијама део цивилног друштва износи своје ставове као услове органа јавне власти, што отежава успостављање дијалога у друштву. Често је одговорност за такво стање управо на представницима јавне власти. Цивилно друштво има корективну улогу која се огледа у праћењу рада и критичким ставовима према појединим активностима органа јавне власти, али и истовремено подразумева предлагање решења за побољшање појединих политика. Конструктивни критички ставови цивилног друштва, засновани на чињеницама и доказима могу бити добре полазне основе за дијалог са органима јавне власти.

⁶ 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.

⁷ <https://www.minijmpdd.gov.rs/lat/javne-konsultacije.php>

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 важан елемент демократске, отворене и одговорне власти, 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. С тим у вези, уочени су одређени недостаци у правном оквиру и пракси сарадње јавне управе и цивилног друштва у процесу израде закона и других инструмената јавних политика које је потребно отклонити у периоду трајања ове Стратегије.

Правни оквир за учешће грађана у управљању јавним пословима чине уставни и законски аранжмани, као и аранжмани тзв. „меког права“ за учешће у управљању јавним пословима.

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—укључујући слободу мишљења и изражавања, слободу окупљања и слободу удруживања—и припадности европским принципима и вредностима (**Устав Републике Србије**, „Службени гласник РС“, бр. 98/06 чл. 1. и 3.). Чланом 2. Устава РС одређени су грађани као носиоци суверености која се исказује путем референдума, народне иницијативе и слободно изабраних представника. Чланом 107. Устава РС прописано је да најмање 30.000 бирача може да упути Народној скупштини предлог закона и другог прописа и општег акта. Поред тога, Устав РС у члану 53. *експлицитно* гарантује *право грађана на учешће у управљању јавним пословима* - према члану 53. Устава Републике Србије, 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, односно грађанске партиципације. У овој тачки слободе мишљења и изражавања, окупљања и удруживања сусрећу се са правом грађана на учешће у управљању јавним пословима стварајући синергетски квалитет и релације. Може се закључити да Устав РС пружа веома солидну основу 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 РС 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 РС, а детаљније су регулисани **Законом о референдуму и народној иницијативи** („Службени гласник РС“, бр. 48/94 и 11/98). који је донет је 1994. године и по низу својих решења је рестриктиван, превазиђен и несагласан одређењима новог Устава, као и препорукама Савета Европе у овој области (Препорука 1704/2005 „Референдуми: ка добрим праксама у Европи“ и Препорука 1821/2007 „Кодекс доброг понашања у области референдума“). Предлог Закона о референдуму и народној иницијативи тренутно се налази у скупштинској процедури.

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. Упоредно-правно посматрано, одлучивање путем референдума више представља изузетак него редован вид учешћа грађана у управљању јавним пословима. Ипак, приметно је да се референдумска пракса у појединим земљама шири, па поред нпр. Швајцарске која је традиционално наклоњена референдумском облику одлучивања, може се уочити тренд ширења референдумске праксе и у другим државама. 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 РС). Републички референдум се може спровести поводом одлучивања о свим осталим питањима из надлежности Народне скупштине. До сада се у Србији овај облик непосредног изјашњавања грађана спроводио веома ретко, те се може оценити да у пракси спровођења референдума, као и народне иницијативе, постоји велики простор за напредак.

Народна (грађанска) иницијатива је уставно или законско овлашћење одређеног броја грађана са бирачким правом, да предложи промену Устава, закона, других прописа и општих аката из надлежности националног парламента 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. У погледу дејства народне законодавне иницијативе у Србији, она има ужи правни домашај, јер у случају да је орган коме је иницијатива предложена одбије, о томе само обавештава подносиоце али није обавезан да покрене референдум. Народна иницијатива у Србији може бити поднета као неформулисана народна иницијатива, то јест као иницијатива која на уопштен начин износи предлог промене закона (не мора бити у облику текста предлога закона редигованог по члановима), али предлог свеједно мора бити сачињен тако да се из њега јасно виде правци промена, односно решења о којима надлежни орган треба да се изјасни. У Србији право законодавне иницијативе има 30 000 бирача. Услов је преузет из уставног решења

из 1992. године (Устав СРЈ „Службени лист СРЈ“, број 1/92) члан 95. Наведеним Уставом дуплиран је број потребних бирача у односу на решење из Устава РС из 1990. године („Службени лист РС“, број 1/90), према коме је било потребно 15 000 бирача (члан 80.), а Предлогом Закона о референдуму и народној иницијативи задржава се услов од 30 000 бирача.

Будући да не постоји евиденција поднетих народних иницијатива, као и због чињенице да се ове иницијативе често изједначавају са петицијама, не само у Србији већ и широм света, тешко је утврдити њихов број као и учесталост коришћења овог механизма. У 2017. години, на листи предлога закона у процедури је било три предлога закона која су иницирали грађани – два поднета у скупштинском сазиву од 2007. године и један предлог закона поднет у сазиву од 2008. године. У периоду од 2001. до 2017. године ниједна народна иницијатива поднета Народној скупштини није разматрана у пленуму. На званичној веб-презентацији Народне скупштине није могуће пронаћи информацију о статусу поднетих народних иницијатива.

Законско уређење учешћа у управљању јавним пословима

*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. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018 - др. закон и 47/2018.) и **Пословником Владе**, члан 41. „Јавна расправа“. („Службени гласник РС“, бр. 61 од 18. јула 2006 - пречишћен текст, 69 од 18. јула 2008, 88 од 28. октобра 2009, 33 од 18. маја 2010, 69 од 24. септембра 2010, 20 од 25. марта 2011, 37 од 31. маја 2011, 30 од 2. априла 2013⁸, 76 од 22. јула 2014, 8 од 8. фебруара 2019 - др. уредба).*

Јавна расправа спроводи се када је предлагач закона Влада⁹, али не и други овлашћени предлагачи - сваки народни посланик, скупштина аутономне покрајине, најмање 30 000 бирача, Заштитник грађана и Народна Банка Србије (Устав Републике Србије, члан 107.). То се према гледиштима домаћих независних државних органа (Агенција за спречавање корупције) специјализованих тела међународних организација (Group of States Against Corruption - GRECO, Савет Европе) и домаћих ОЦД апострофира као посебан проблем, и предлаже се увођење обавезне јавне расправе у погледу законског предлога сваког овлашћеног предлагача.

⁸ Изменама Пословника Владе из 2013. године отворена је могућност за спровођење јавне расправе у припреми уредбе и одлуке.

⁹ Убедљиво највећи проценат законских предлога долази од стране извршне власти, не само у Србији већ и у другим европским државама. Према подацима из истраживања „Израда прописа и законодавни процес у Републици Србији“, (ОЕБС, Варшава, 200/2011 УА, 2011), 97,81% свих нацрта закона је предложила Влада, 1,92% је предложила Народна скупштина, а 0,92% Народна банка Србије. Да је реч о тренду показују подаци из истраживања „Јавне расправе: Учешће грађана у процесима креирања политика“ (Београд, ЦРТА) за 2014. 2015. и 2016. годину: у 2014. години 89,72% од укупног броја усвојених закона предложила је Влада, у 2015. години 97,44% у 2016. години 97,72%.

Јавну расправу у припреми закона као формално-правно уређени институт треба разликовати од јавне расправе која се односи на било какво јавно организовано дебатованье о питањима од јавног значаја када се може изједначити са консултацијама. С тим у вези, Закон о планском систему РС, предвиђа обавезу спровођења консултација у свим фазама израде документа јавних политика – стратегије, програма, концепта политике и акционог плана, осим у случају закона. Обавеза спровођења консултација у погледу нацрта закона (и других прописа и аката) предвиђена је Законом о државној управи и Правилником о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката („Службени гласник РС“, број 51/2019), којим се разрађују Смернице добре праксе за учешће јавности у припреми нацрта закона, других прописа и аката у процесу доношења прописа, такође усклађене са Смерницама за учешће организација цивилног друштва у процесу доношења прописа. Описани режим „двоструког колосека“ у погледу консултација, директна је последица чињенице да је јавна расправа у припреми закона регулисана Пословником Владе, а не Законом о државној управи. 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.¹⁰ 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.¹¹ 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 њеним прецизним уређењем на нормативном и практичном плану. Извештај Европске Комисије о напретку Србије за 2015. годину наводи да јавне расправе треба да обухватају ширу јавност и да буду у реалнијим временским оквирима како би се свим заинтересованим странама омогућило да дају свој квалитативан допринос, те да су јавне расправе и консултације обавезне за министарства о нацртима законских аката, али се оне често

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

спроводе само формално и исувише касно у току процеса, и закључује се да се многи закони, важни за структурне реформе и социо-економски развој, и даље усвајају путем хитних поступака, без одговарајуће консултације и јавне расправе. 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.

Према подацима Генералног секретаријата Владе РС, у периоду од 01.01. 2020. године до 01. 06. 2021. године, од стране надлежних одбора одређено је 42 програма јавних расправа предложених од стране надлежних предлагача.

Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији (GIZ, 2012), издваја 21 препоруку за унапређење јавне расправе у Србији, од којих су најзначајније следеће: разматрање могућности за успостављање уставне гаранције транспарентности процеса израде закона и других аката и могућности за грађане да у консултативном процесу утичу на садржај општих правних аката; институционализација јавне расправе у правном систему; прецизно дефинисање појма и сврхе јавне расправе; уређење процеса јавне расправе; утврђивање критеријума за одабир и позивање учесника јавне расправе; прописивање минималног обима података који треба да буде објављен уз пропис који се износи на јавну расправу; прописивање обавезе органа који припрема пропис да објави припеле предлоге током јавне расправе на интернету; законско уређење вођења података о јавној расправи; разматрање могућности за успостављање контролних механизма за случај да јавна расправа није одржана или да није одржана у складу с прописима, као и разматрање могућности утврђивања права сваког заинтересованог лица да оспори ваљаност акта који је донет уз кршење правила о јавним расправама; измена прописа који уређују садржај образложења аката уз прописивање минималног садржаја обавештења о току и резултатима јавне расправе.

Потребно је размотрити увођење обавезне јавне расправе у погледу законског предлога сваког овлашћеног предлагача, као и обавезно спровођење јавне расправе за сваки нацрт закона, другог прописа и акта. Паралелно и континуирано, потребно је подизати ниво свести о важности јавне расправе у демократском друштву. Упоредна пракса показује да тамо где је свест јавних службеника на високом нивоу, јавна расправа ће се редовно спроводити, чак иако овлашћени предлагач није на то чврсто законски обавезан. У другим државама, где свест није довољно развијена или постоји негативна перцепција о

потреби за сарадњом са општом и стручном јавношћу, ни свеобухватан законски оквир неће бити довољна гаранција за спровођење овог изванредно важног института.

У 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 9/2010). 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 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. Наведена УНДП анализа препоручује 21 меру за побољшање института јавног слушања у Србији, које је потребно размотрити.

Консултације се, у складу са Законом о планском систему Републике Србије („Сл. гласник РС” број 30/2018), 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. Закон о планском систему РС прописује поштовање начела јавности и партнерства у процесу креирања јавних политика. Начело јавности подразумева да се јавне политике утврђују, спроводе 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.¹² Према слову закона, 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 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 имену 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

¹² На овом нивоу, ОЦД и државне институције састају се ради блиске сарадње, при чему су ОЦД и даље независне и имају право да спроводе 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 спроводе приликом имплементације јавне политике.

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 („Сл. 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 (чл. 39). Такође у члановима 39. до 46. Уредба утврђује период спровођења и сврху консултација и јавних расправа, наглашавајући да је за њихово спровођење неопходно применити одговарајући метод. Члановима 45. и 46. ове Уредбе уређен је поступак спровођења и начин извештавања о спроведеној јавној расправи.

Може се констатовати да доношење Закона о планском систему РС 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. 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.

Према наводима ОЦД, информисање се не врши на адекватан начин, временски период за обављање консултација је у највећем броју случајева прекратак, а коментарима ОЦД се не посвећује довољно пажње. Такође, ОЦД наводе наводе уочава се и да ОЦД не добијају довољно повратних информација у вези са упућеним предлозима, нити о кључним резултатима консултовања.

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”, бр. 62/2021-49), 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; изради посебно техничко упутство о начину коришћења Портала „еКонсултације” и да га достави свим надлежним органима државне управе; предузме додатне активности ради промоције Портала „еКонсултације” у јавности. обавести надлежне органе државне управе и јавност о почетку рада Портала „еКонсултације”.

Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101 /16 - др. закон, 47/18) 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. Будући да се на локалном нивоу по дефиницији доносе одлуке „ближе грађанима“ постоје и одређени модалитети учешћа прилагођени мањим срединама који нису предвиђени на националном нивоу. Такође, облици учешћа на националном нивоу прилагођени су, захтевима локалног учешћа у управљању јавним пословима. Закон о локалној самоуправи предвиђа следеће облике непосредног учешћа: референдум, народна (грађанска) иницијатива и збор грађана, који се уређују законом и статутима општина.

Референдум и грађанска иницијатива на локалном нивоу спроводе се према правилима анахроног Закона о референдуму и народној иницијативи, те све упућене примедбе у погледу овог прописа на националном нивоу, важе и за локални ниво.

Референдум на локалном нивоу. Јединица локалне самоуправе дужна је да распише референдум на предлог најмање 10% бирача од укупног бирачког тела у јединици локалне самоуправе. Одлука путем референдума донета је ако се за њу изјаснила већина грађана која је гласала, под условом да је гласало више од половине укупног броја грађана са бирачким правом на територији општине (члан 70. Закона о локалној самоуправи). Измене Закона о локалној самоуправи из 2018. године нису обухватиле

правила за одржавање локалног референдума, а како ни статuti јединица локалне самоуправе (ЈЛС) још увек у већини случајева нису у потпуности усклађени са законом и не прецизирају предмет референдума, једино се системом елиминације уставних могућности за одржавање референдума, и уз прилагођавање локалном нивоу, може доћи до закључка која питања могу бити предмет референдума. Домент одлуке донесене на референдуму је веома ограничен, јер је скупштина ЈЛС може ставити ван снаге или вршити измене и допуне одлуке након годину дана од њеног доношења. Одредба којом се за покретање референдума захтева 10% бирача од укупног бирачког тела у ЈЛС задржана је, а имајући у виду да је захтевани проценат прилично висок, нарочито за земљу која има ЈЛС са великим бројем бирача, увиђа се да на плану референдумског одлучивања није остварен напредак, нити се он може очекивати у оквиру постојећих законских услова.

Локална грађанска иницијатива је механизам путем којег грађани предлажу скупштини јединице локалне самоуправе 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 је захтевани проценат за покретање грађанске иницијативе фиксиран на 5% од укупног броја грађана са бирачким правом, што је решење које представља напредак у односу на претходно законско решење којим је била је остављена могућност ЈЛС да статутима предвиде и виши проценат, те је у пракси проценат варирао од законом предвиђених 5% до чак 25% у зависности од појединачних решења утврђених у статутима ЈЛС. Међутим, ни захтевани праг од 5% бирача са територије ЈЛС (формулација која се може пронаћи у статутима ЈЛС, нпр. у Статуту града Београда али не и у Статуту града Крагујевца) не чини ситуацију много повољнијом. Примера ради, у Београду има 1 604 376 бирача¹³ од чега 5% износи 80 218 бирача. Према томе, може се закључити да су услови за републичку законодавну иницијативу лакше оствариви (30 000 бирача) него за доношење акта којим ће се уредити одређено питање из надлежности града Београда. Ситуација је повољнија код мањих градова – у Крагујевцу има 156 721 бирача, од чега 5% износи 7836 бирача, што није недостижан подухват. У малим општинама, каква је нпр. Црна Трава за покретање грађанске иницијативе потребно је 60 бирача (5% од 1217 бирача).

Новум Закона о локалној самоуправи представља и статутарно уређење круга питања у погледу којих је *јавна расправа* обавезна (приликом припреме статута, буџета (у делу планирања инвестиција), стратешких планова развоја, утврђивања стопе изворних прихода, просторних и урбанистичких планова), као и могућност покретања иницијативе за њено спровођење када јавна расправа није обавезна. У том случају грађани могу путем грађанске иницијативе предложити њено одржавање, а предлог мора бити подржан од најмање 100 грађана са бирачким правом на територији општине. Прикупљање потписа грађана за спровођење јавне расправе се спроводи у складу са прописима који уређују народну иницијативу, а надлежни одбор скупштине ЈЛС

¹³ <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/8230/broj-biraca.php>

одлучује по примљеном предлогу грађана о спровођењу поступка јавне расправе. Примећено је да ЈЛС нису увек и доследно организовале јавну расправу у случајевима када је она обавезна. Тако је нпр. у једној ЈЛС обавезна јавна расправа о буџету организована након што је буџет усвојен.

Збор грађана је облик непосредног учешћа грађана на делу територије ЈЛС који расправља и даје предлоге о питањима из надлежности њених органа. Предлози се усвајају већином гласова присутних и упућују скупштини или појединим органима и службама ЈЛС, који су дужни да у року од 60 дана од одржавања збора грађана, размотре захтеве и предлоге грађана и о њима заузму став, односно донесу одговарајућу одлуку или меру и о томе обавесте грађане, што значи да предлози и захтеви донесени на збору грађана не обавезују надлежне органе ЈЛС у погледу спровођења већ само у погледу разматрања. Начин сазивања збора грађана, његов рад, као и начин утврђивања ставова збора уређује се статутом и одлуком скупштине општине. Самим тим, ова питања су различито уређена у ЈЛС. Анализом статута ЈЛС није тешко уочити неуједначеност у уређењу овог локалног механизма учешћа. Стога, потребно је размотрити могућност да се законом, а не статутом, пропишу сви неопходни елементи потребни за функционисање збора грађана, како би се створили предуслови за делотворно коришћење овог механизма у пракси. Као најкрупнији недостатак у правном оквиру установљено је *изостајање обавезе* општинских органа да одређена питања *обавезно* морају изнети на зборове грађана. С друге стране, као значајна предност истих зборових означена је могућност да се путем њих, *на знатно лакши начин од оног за формирање грађанске иницијативе*, обезбеди пут до предлога о коме се скупштина општине и други општински органи морају изјаснити.

Новина у закону је и могућност организовања *јавног слушања* на локалном нивоу. Стална или повремена радна тела могу организовати јавно слушање о предлозима прописа и одлука о којима одлучује скупштина, што је разлика у односу на републички ниво, где само стално радно тело може организовати јавно слушање. Уочава се да статуте ЈЛС преузимају законску одредбу без додатне разраде, што не може ићи у прилог ширењу овог механизма партиципације у пракси.

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 90/2014) 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 од значаја за учешће у управљању јавним пословима

Закључком Владе РС 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.

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 51/2019)**, 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.

Влада РС је 2020. године усвојила **Смернице за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа („Сл. гласник РС“, бр. 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.

5.1.3. Истраживања и анализе

Подаци из истраживања „Сектор грађанског друштва у 2019. години“ (Swiss development cooperation SDC) 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. 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 USAID (Америчка агенција за међународни развој) за 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. и 4,4, у 2019. години). Индекс одрживости цивилног друштва USAID (Америчка агенција за међународни развој) 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 Србији из октобра 2019, 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 SIGMA¹⁴ 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.

Европска комисија је у свом Извештају за Србију за 2020. годину¹⁵ 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 унапређење 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

¹⁴ <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>

¹⁵ 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

(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%).

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 РС, у периоду од 01.01. 2020. године до 01. 06. 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.

Имајући у виду све наведено, за даљи развој подстицајног окружења за ОЦД, потребно је спровести одговарајуће мере и активности, које се налазе у тексту испод.

Потребно је извршити измене Закона о референдуму и народној иницијативи тако да оне одговарају духу времена, међународним стандардима и најбољим упоредним праксама, и постану интегрални део подстицајног окружења за учешће грађана, а тиме и ОЦД, у процесу доношења одлука. Неопходно је либерализовати услове за подношење народне/грађанске иницијативе, правовремено их разматрати и о томе водити ажурну јавну евиденцију.

Потребно је спровести свеобухватну анализу досадашње примене и ефеката Закона о удружењима и унапредити законске одредбе у складу са закључцима из предметне анализе.

Потребно је повећати обавезност спровођења јавне расправе при изради законских и других прописа и аката.

Потребно је унапредити правни оквир који уређује јавну расправу и прецизирати све елементе јавне расправе: појам и сврху јавне расправе, поступак јавне расправе, програм јавне расправе, рок за достављање предлога и коментара, минимално трајање јавне расправе и повратну информацију о спроведеној јавној расправи стандардизовану у погледу форме и садржине извештаја.

У циљу повећања квалитета законодавног процеса, размотрити да предлози упућени у оквиру јавне расправе буду предочени народним посланицима заједно са образложењем о разлозима за неприхватање предлога ОЦД.

Потребно је континуирано подизати ниво свести овлашћених предлагача закона о функцији и значају свих механизма за учешће у управљању јавним пословима у демократском друштву.

У периоду трајања ове Стратегије, потребно је извршити анализу правног оквира и досадашње праксе јавних слушања у Србији, и да поступи у складу са налазима, у циљу проширења доступности и сврсисходности овог консултативног механизма у складу са најбољим упоредним праксама.

Потребно је да се органи јавне управе доследно придржавају одредби Закона о планском систему РС у свом раду. Такође, потребно је стриктно пратити примену овог закона и анализирати ефекте његове примене.

Потребно је унапредити правни оквир и праксе 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.

Потребно је се у Мапу програма континуираног стручног усавршавања државних службеника Националне академије за јавну управу уведу теме укључивања ОЦД у процесе доношења докумената јавних политика и прописа, као хоризонталне у све одговарајуће програме обуке. Потребно је континуирано спроводити обуке за државне службенике, а обавезно за контакт тачке за сарадњу са ОЦД.

Континуирано спроводити обуке за ОЦД о стратешком и правном оквиру који се односи на учешће ОЦД у процесима доношења одлука.

Промовисати примере 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.

Потребно је да портал „еКонсултација” на јасан и прегледан начин садржи и информације о могућностима за учешће које пружа постојећи стратешки и правни оквир.

Потребно је израдити посебан план обука и континуирано спроводити обуке за државне службенике који ће управљати појединачним поступцима на порталу „еКонсултација“ у делу јавних расправа и консултација.

Потребно је предузети додатне активности у циљу промоције Портала „еКонсултације” у јавности, и у ширем смислу промовисати потребу и значај 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.

Размотрити измене Закона о локалној самоуправи тако да одредбе буду стимулативније за непосредно учешће грађана у управљању пословима локалне самоуправе.

Размотрити да се Законом о локалној самоуправи, а не статутима сваке појединачне ЈЛС, стандардизује садржај и начин спровођења механизма за учешће јавности у управљању јавним пословима на локалном нивоу. Алтернативно, обезбедити унификовање садржаја и начина остваривања 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.

Именовати контакт тачке за сарадњу са ОЦД у свим ЈЛС и у Правилнике о организацији и систематизацији радних места у градској и општинској управи, стручним службама и посебним организацијама сваке појединачне ЈЛС инкорпорирати опис послова и задужења службеника/контакт тачака.¹⁶

Стриктно пратити примену одредаба о механизмима за непосредно учешће ОЦД у управљању пословима локалне самоуправе. Редовно објављивати извештаје о учешћу ОЦД у управљању пословима локалне самоуправе.

¹⁶ 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.

Унапредити процедуре и праксе 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 доношење 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”, број 51/09, 99/11 - др. закони и 44/18 – др. закони), Законом о задужбинама и фондацијама („Службени гласник РС”, број 88/10, 99/11 - др. Закони и 44/18 – др. закони), Законом о играма на срећу („Службени гласник РС”, број 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 24/2011), Законом о финансирању удружења бораца ослободилачких ратова Србије („Службени гласник РС”, број 21/90), Законом о рачуноводству („Службени гласник РС”, број 62/2013, 30/18 и 73/2019- и др.закон), Законом о ревизији („Службени гласник РС”, број 73/2019), Законом о порезу на добит правних лица („Службени гласник РС”, бр. 25/2001, 80/2002, 80/2002 - др. закон, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014 - др. закон, 142/2014, 91/2015 – аутентично тумачење, 112/2015, 113/2017, 95/2018, 86/2019 и 153/2020), Законом о порезима на имовину („Службени гласник РС” бр. 26/2001, "Сл. лист СРЈ", бр. 42/2002 - одлука СУС и "Сл. гласник РС", бр. 80/2002, 80/2002 - др. закон, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - одлука УС, 47/2013, 68/2014 - др. закон, 95/2018, 99/2018 - одлука УС, 86/2019 и 144/2020), Законом о порезу на додату вредност („Службени гласник РС” бр. 84/2004, 86/2004 - испр., 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014 - усклађени дин. изн., 68/2014 - др. закон, 142/2014, 5/2015 - усклађени дин. изн., 83/2015, 5/2016 - усклађени дин. изн., 108/2016, 7/2017 - усклађени дин. изн., 113/2017, 13/2018 - усклађени дин. изн., 30/2018, 4/2019 - усклађени дин. изн., 72/2019, 8/2020 - усклађени дин. изн. и 153/2020), 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 101/2005 - 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 16/2018), Правилником о одобравању и финансирању

програма којима се остварује општи интерес у области спорта („Службени гласник РС”, број 64/16 и 18/20), Правилником о финансирању и суфинансирању програма и пројеката од јавног интереса у области омладинског сектора („Службени гласник РС”, број 8/2012, 11/2013, 15/2016 и 30/18) као и кроз неколико десетина подзаконских аката од значаја за уређење и промовисање подстицајног фискалног оквира.¹⁷

¹⁷ Правилник о Контном оквиру и садржини рачуна у Контном оквиру за друга правна лица, Правилник о начину и роковима вршења пописа и усклађивања књиговодственог стања са стварним стањем, Правилник о ближим условима и поступку пријема, контроле, регистрације, обраде и објављивања финансијских извештаја, начину вођења и садржини Регистра финансијских извештаја и података о бонитету правних лица и предузетника, као и о давању података из тих извештаја, Одлука о накнадама за послове регистрације и друге услуге које пружа Агенција за привредне регистре, Правилник о ближим условима и начину прибављања података које Агенцији за привредне регистре достављају други надлежни органи и давању података и мишљења о бонитету правних лица и предузетника, као и других услуга које Агенција за привредне регистре пружа у поступку вођења Регистра финансијских извештаја и података о бонитету правних лица и предузетника, Правилник о садржају пореског биланса и другим питањима од значаја за начин утврђивања пореза на добит правних лица, Правилник о садржају пореске пријаве за обрачун пореза на добит правних лица, Правилник о садржају пореског биланса за недобитне организације – обвезнике пореза на добит правних лица, Правилник о улагањима у области културе која се признају као расход, Правилник о начину исказивања прихода и расхода ради утврђивања добити коју стална пословна јединица нерезидентног обвезника оствари на територији Републике Србије, Правилник о начину разврставања сталних средстава по групама и начину утврђивања амортизације за пореске сврхе, Правилник о обрасцу збирне пореске пријаве о обрачунатом и плаћеном порезу на добит по одбитку на приходе које остварују нерезидентна правна лица, Правилник о садржају пореске пријаве за обрачун пореза на добит на приходе које по основу капиталних добитака и по основу закупа и подзакупа непокретности и покретних ствари остварује нерезидентни обвезник, Правилник о Листи јурисдикција са преференцијалним пореским системом, Правилник о трансферним ценама и методама које се по принципу „ван дохвата руке“ примењују код утврђивања цене трансакција међу повезаним лицима, Правилник о садржају пореске пријаве и обрачунатом и плаћеном порезу на добит по одбитку на накнаде које по основу промета секундарних сировина и отпада остварују резидентна и нерезидентна правна лица, Правилник о начину утврђивања основице пореза на имовину и права на непокретностима, Правилник о обрасцима пореских пријава за утврђивање пореза на имовину, Правилник о критеријумима на основу којих се одређује када се предаја добара на основу уговора о лизингу, односно закупу сматра прометом добара, Уредба о ближим условима, критеријумима и елементима за паушално опорезивање обвезника пореза на приходе од самосталне делатности, Правилник о утврђивању шта се сматра узимањем и употребом добара, другим прометом добара и пружањем услуга, без накнаде, о утврђивању уобичајених количина пословних узорака, рекламним материјалом и другим поклонима мање вредности, Правилник о утврђивању преноса целокупне или дела имовине, са или без накнаде, или као улог, код којег се сматра да промет добара и услуга није извршен, Правилник о утврђивању услуга пружених електронским путем, у смислу Закона о порезу на додату вредност, Правилник о начину и поступку остваривања пореских ослобођења код ПДВ са правом на одбитак претходног пореза, Правилник о начину утврђивања и исправке сразмерног пореског одбитка, Правилник о утврђивању опреме и објеката за вршење делатности и улагања у објекте, начину спровођења исправке одбитка претходног пореза и начину утврђивања дела претходног пореза за који накнадно може да се оствари право на одбитак, за опрему и објекте за вршење делатности и улагања у објекте, Правилник о поступку остваривања права на повраћај ПДВ и о начину и поступку рефакције и рефундације ПДВ, Правилник о обрасцу збирне пореске пријаве о обрачунатом и плаћеном порезу на добит по одбитку на приходе које остварују нерезидентна правна лица, Уредбу о критеријумима на основу којих се утврђује шта се, у смислу Закона о порезу на додату вредност, сматра претежним прометом добара у иностранство, Правилник о пословним књигама и исказивању финансијског резултата по систему простог књиговодства, Правилник о критеријумима за остваривање права на ослобођење од плаћања пореза на капитални добитак, Правилник о начину и поступку обрачунавања пореза на зараде у случају умањења пореске основице, Уредба о подстицању запошљавања и др.

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 дајбина 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 подршку¹⁸, али се она често додељује *ad hoc* и без јасних критеријума.

¹⁸ 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.

Други начини финансирања ОЦД реализују се из чланарине, доброволјних 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.¹⁹ Удружења која су добила средства из буџета у обавези су 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 се финансирају под условима и на начин прописан Законом о удружењима.

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** („Сл. гласник РС“, број 16/2018). 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.²⁰ Јединице

¹⁹ Под програмом од јавног интереса *нарочито* се сматрају програми у области: социјалне заштите, борачкоинвалидске 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 хуманитарни програми и други програми у којима удружење искључиво и непосредно следи јавне потребе. Члан 38. Закона о удружењима,

²⁰ 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

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. Потребу за усаглашавањем процедура доделе средстава ОЦД препознала је Влада РС 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). Новум Уредбе се генерално огледа у повећању 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)²¹ 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

секторској области кроз друге процедуре доделе: јавне набавке, директно на основу својих годишњих програма (нпр. Закон о социјалној заштити, Закон о Црвеном крсту).

²¹ 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 апликаната, периода објављивања и других параметара.

спровести анализу успешности, квалитета и степена остварености циљева програма за која су додељена средства на јавном конкурс, 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 основама²² издвојени су кључни изазови у домену финансирања ОЦД из јавних средстава који се могу сумирати на следећи начин: често одсуство везе између 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; 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 – 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

²² <https://www.minljmpdd.gov.rs/javne-konsultacije.php>

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.²³

Подаци Управе за трезор²⁴ показују да су органи државне управе у 2019. години дотирали удружењима и другим примаоцима са буџетске линије 481 – дотације 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 издвајања²⁵ које је вршила 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“ (Swiss development cooperation - SDC) 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 доносирају новчана средства овим организацијама.

Према истраживањима „Индекс одрживости ОЦД“ Америчке агенције за међународни развој (USAID) 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.

5.2.2. Транспарентно финансирање и одрживост организација цивилног друштва

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

²³ Извор: Нацрт Збирног извештаја о утрошку средстава ОЦД за 2017. годину.

²⁴ Закон о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2019. годину („Службени гласник РС“, број 149/2020)

²⁵ <https://www.minlmpdd.gov.rs/civilno-drustvo.php>

а) *Недовољна веза са секторским плановима и политикама.* Јавно финансирање ОЦД није у довољној мери у 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 Годишњих збирних извештаја о утрошку средстава која су обезбеђена и исплаћена удружењима и другим организацијама цивилног друштва из средстава буџета Републике Србије (у даљем тексту: Збирни извештај) већина пројеката трајала је између 6 и 12 месеци, док су ретки пројекти који су трајали дуже од 12 месеци. 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 РС. 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, посебно на нивоу јединица локалних самоуправа.²⁶

б) *Буџетска линија 481.* Прелазак на програмско буџетирање, супротно очекивањима, није решио уочене проблеме са линијом 481. - Дотације невладиним организацијама, из које, као што је био случај и са линијским буџетирањем, 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.

²⁶ Посебан проблем на нивоу ЈЛС јесте да често нису ни донети стратешки документи са којима би се усаглашавао јавни конкурс.

в) *Одсуство конзистентних и упоредивих података о финансирању ОЦД.* У периоду 2011-2017 године, КСЦД 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.“²⁷ 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 из Нацрта Збирног извештаја за 2017. годину 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 реализованих

²⁷ Тамо где је РС 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.

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

Према подацима из Збирног извештаја за 2017. годину; уско тумачење Уредбе и следствено искључивање фондација и задужбина из круга апликаната на јавни конкурс; неблаговремено расписивање конкурса; и неуједначени критеријуми за доделу средстава и недовољно квалитетна конкурсна документација; кратки рокови за подношење пријава на конкурсе; пракса додељивања финансијске подршке већем броју пројеката са изразито малим недовољним износима средстава, а тиме досега и утицаја, што је у супротности са интенцијом подстицања умрежавања и сарадње између ОЦД. Наведене праксе се могу тумачити и као последица недовољних капацитета јавне управе.

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.

Спровести анализу правног оквира за транспарентно финансирање ОЦД и изменити одговарајуће прописе у складу са закључцима анализе. Извршити анализу примене Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења, и у складу са анализом предложити њене измене.

Успоставити стратешки приступ приликом дефинисања приоритета јавних конкурса, посебно на нивоу јединица локалних самоуправа, тако да јавно финансирање ОЦД буде у већој мери у функцији остваривања националних стратегија и секторских политика.

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.

Након рекласификовања буџетске линије 481, израдити вишегодишњи план финансирања ОЦД 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.

Неопходно је редовно прикупљати податке о јавном финансирању ОЦД и обезбедити квалитетну израду и редовно објављивање Годишњих збирних извештаја са препорукама. Наведене препоруке доследно спроводити. Такође, потребно је анализирати уочене тешкоће у изради извештаја, и константно унапређивати квалитет извештавања, све док подаци не буду упоредиви и конзистентни.

Потребно је унапредити праксу 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.

Потребно је прилагодити постојећи Календар конкурса тако да подржава прикупљање и објављивање података о планираном буџету за ОЦД у свим буџетима и пратити промене у току године (ребаланс).

Потребно је унапређивати праксу 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.

Неопходно је да органи јавне управе поштују процедуре и критеријуме финансирања организација цивилног друштва дефинисаних Законом о удружењима и Уредбом о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења.

Потребно је да републички органи донесу или ускладе акте из своје надлежности о финансирању удружења и других ОЦД узимајући као пример добре праксе решења из Уредбе. Потребно је да покрајински и локални органи који то нису учинили да финансирање удружења и других ОЦД уреде својим актима, у складу са Законом и начелима из Уредбе.

Неопходно је развити критеријуме и смернице за пружање нефинансијске подршке организацијама цивилног друштва и доследно их примењивати на транспарентан начин.

Неопходно је избегавање доделе средстава одлуком руководиоца ван конкурса. У случајевима када то није могуће избећи, орган би требало да својим актима ограничи број ситуација и уреди начин доделе средстава ван конкурса, тако да се на овај начин решавају само захтеви за ванредну подршку која унапред није могла бити планирана и да за расподелу постоје унапред прописани критеријуми. Потребно је одредити висину средстава за ванредне доделе, у виду процента у односу на укупна издвајања за ОЦД, код органа код којих постоји потреба да се средства додељују и на овај начин. Информације о средствима додељеним на овај начин би требало објављивати одмах по доношењу одлуке на интернет страници институције;

Обезбедити веће учешће 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. 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 објављивати завршне извештаје реализованих програма/пројеката финансираних из државног буџета, у складу са Уредбом. Такође је потребно унапредити

структуру и садржину извештаја, као и начин објављивања у складу са најбољим праксама.

Обезбедити да се конкурси расписују благовремено, како би учесници имали довољно времена за реализацију активности, а орган довољно времена за спровођење целог поступка, укључујући и одлучивање по жалби;

Информације о резултатима конкурса би требало увек објављивати, а не само непосредно обавештавати учесника конкурса. У складу са Уредбом, објављивање треба вршити и на порталу еУправа и на интернет презентацији органа.

Унапредити конкурсну документацију 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;

Органи би требало да увек закључе уговор пре него што доделе средстава ОЦД, а рокови за закључење би требало да буду унапред одређени и не дужи од 30 дана од дана када је доношења одлуке;

Подстицати умрежавање 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;

Обезбедити праћење реализације подржаних програма/пројеката путем мониторинг посета на терену, са циљем стварања могућности да се благовремено коригују препреке у имплементацији, а тиме и спречи евентуално ненаменско трошење средстава односно осигура што успешнија реализације пројеката и постизање постављених циљева. У складу са Уредбом, треба формулисати препоруке за корисника средстава и благовремено их обавестити о налазима мониторинг посете, као и јавност у случају да препоруке не буду поштоване;

Обезбедити евалуацију успешности, квалитета и степена остварености циљева подржаних програма и пројеката, уз ангажовање стручњака за дате области (члан 10. ст.

2. Уредбе), као и утрошка финансијских средстава, обавестити корисника средстава о извршеној евалуацији у складу са Уредбом, и објављивати налазе евалуације ради успешнијег сагледавања постигнутих резултата;

Размотрити разлоге 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; Промовисати најбоље праксе у сарадњи са ОЦД;

Почетком сваке године организовати Инфо дане за удружења и друге организације цивилног друштва на којима ће сви пружаоци подршке представити конкурсе/процедуре за доделу средства потенцијалним корисницима.

Екстензивно промовисати Водич 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.

Увести у праксу органа јавне управе редовне и благовремене консултације са ОЦД приликом планирања приоритетних активности као и критеријума конкурса.

Повећати професионалност и одговорност у надлежним институцијама при спровођењу јавних конкурса за финансирање ОЦД

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

Континуирано спроводити обуке за ОЦД у погледу транспарентног управљања додељеним средствима.

Унапредити координацију између органа јавне управе, цивилног друштва и донатора у процесу планирања финансирања програма и пројеката ОЦД.

Подстицати буџетско суфинансирање ОЦД ради што успешнијег коришћења средстава из претприступних фондова ЕУ и доступних програма Европске уније.

На нивоу ЈЛС образовати сталну мешовиту радну групу састављену 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 (чл. 13) и право на заштиту од сиромаштва и социјалне искључености (чл. 30)²⁸. 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 добрима, 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 потребама²⁹. Комитет за економска, социјална и културна права УН у Закључним запажањима о другом периодичном извештају Србије³⁰ препоручује да Србија узме у обзир концептуални и методолошки оквир показатеља људских права³¹ који је развила Канцеларија Високог представника Уједињених нација за људска права.

Препоруке Међународне организације рада државама чланицама у погледу нивоа социјалне заштите се, *inter alia*, односе на успостављање јавних услуга високог нивоа квалитета и узимање у обзир различитих метода и приступа у финансирању и пружању услуга.³² Међународна федерација социјалних радника³³ изразила је став да је овим препорукама означена глобална иновативна промена у социјалној и развојној политици

²⁸ Закон о потврђивању Ревидиране европске повеље, http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Revidirana%20Evropska%20socijalna%20povelja%20SE.pdf

²⁹ 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>

³⁰ 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

³¹ United Nations, Human Rights Office of the High Commissioner, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf

³² International Labour Organization, Recommendation concerning National Floors of Social Protection, 2012, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202

³³ International Federation of Social Workers, the Role of Social Work in Social Protection Systems: The Universal Right to Social Protection, <https://www.ifsw.org/the-role-of-social-work-in-social-protection-systems-the-universal-right-to-social-protection/?hub=main>

која се удаљава од примата финансијских питања успостављеног Вашингтонским консензусом, ка социјалној заштити заснованој на људским правима.

Процес реформе система социјалне заштите у Републици Србији започео је 2001. године, када су постављени основни принципи реформе. Прихваћен концепт развоја услуга социјалне заштите заснивао се на принципима најбољег интереса корисника (пружање услуге усаглашене са потребама корисника, уз поштовање људских права и достојанства), доступности услуге корисницима (модел подршке који се спроводи у природном окружењу корисника), у најмање рестриктивном окружењу (приоритетним развојем услуга подршке у породици), уз партиципацију, одговорност и самосталност корисника, обезбеђивања интегралног модела заштите (целовите и континуиране подршке) и плурализма избора услуга и пружалаца услуга.

Када је реч о националном нормативном оквиру, *Устав Републике Србије* (чл. 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*³⁴ 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 (чл. 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 (чл. 17) и уређује струковно повезивање (чл. 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 само ако у локалној заједници нема другог овлашћеног пружаоца услуге социјалне заштите.

³⁴ „Службени гласник РС”, број 24/2011

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 редифинисање контролних и регулаторних механизма (као што су инспекција, надзор над стручним радом и супервизијска подршка).

*Уредба о наменским трансферима*³⁵ 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 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*³⁶ 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 истраживање³⁷ о процесу акредитације у периоду од 2008. до 2018. године, чији резултати су доступни на интернет страници Завода.³⁸) 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 –*

³⁵ „Службени гласник РС”, број 16/16

³⁶ „Службени гласник РС”, број 112/2014

³⁷ Извештај о резултатима евалуације процеса акредитације у периоду од 2008. до 2018. године

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

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. Нови 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.

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 је 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*³⁹.

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) 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.

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. Реформски процеси у области социјалне заштите подразумевају не само другачији приступ корисницима у смислу њиховог постављања у центар система, већ и успостављање бројних иновативних и флексибилних услуга, укључивање већег броја пружаоца услуга из цивилног и приватног сектора и повезивање најразличитијих актера на локалном и националном нивоу. Овакве промене захтевају другачију улогу и унапређење квалитета рада пружалаца услуга социјалне заштите и јачање регулаторних и контролних механизма, што подразумева и стално праћење и евалуацију политика на националном и локалном нивоу.

Иако увођење ОЦД као пружалаца социјалних услуга доприноси повећаном обиму услуга, њиховом већем квалитету и смањењу трошкова, 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

³⁹ 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

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 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.

Имајући у виду све наведено, у предстојећем периоду неопходно је наставити активности усмерене ка унапређењу 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, у циљу ширег обухвата 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;
- Унапређење 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;
- Наставити 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+ популација, жртве насиља у породици) и могу значајно допринети пружању подршке овим групама.

5.3.2. Развој филантропије и улога организација цивилног друштва

Порекло речи филантропија долази из грчког језика *filos* (пријатељ) и *anthropos* (човек). Појам најчешће обухвата добротворство, односно улагање напора да се учини добро људима. Филантропија обухвата добротворна давања за опште добро, а сам израз се користи и за мреже донатора. У односу на дародавце, говори се о: а) организованој филантропији, која обухвата мрежу непрофитних организација и фондација, б) индивидуалној филантропији, која обухвата појединачне доприносе од стране грађана, и в) корпоративној филантропији која обухвата давања приватног сектора⁴⁰.

Развој филантропије и друштвено одговорног пословања показује значајан тренд раста у последњих неколико година, захваљујући активном деловању домаћих и страних фондација у организовању и промоцији филантропских активности, али и јачањем праксе секторског повезивања (јавни и приватни сектор, цивилно друштво) у промовисању филантропије и организовању филантропских активности.

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 65/2018). У оквиру Савета за филантропију су током 2019. 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 услугама⁴¹.

Од 2010. године делује мрежа основана од стране корпоративних фондација, других ОЦД и привредних друштава која промовишу друштвено одговорно пословање, а са циљем подстицања филантропије у Србији. Српски филантропски форум, као кровна организација фондација и донатора у Србији, инспирише стратешко деловање инвестирања у друштво, окружење које стимулише давање и промовише филантропију као друштвену вредност. Од јануара 2018. године, Српски филантропски форум је и пуноправна чланица Европске мреже фондација и донатора која на европском нивоу окупља преко 10 хиљада фондација из 26 земаља.

Када је реч о оцени стања у овој области, иницијално је важно поменути недостатак валидних података (извори, методологија прикупљања и анализе података). У доступним извештајима наводе се углавном медијске објаве као најчешћи извор података. Такође, број доступних истраживања је незнатан.

⁴⁰ БЦИФ - Филантропија у Србији и Црној Гори: Извештај за представнике невладиног сектора

⁴¹ Србија дарује – извештај о добротворству (2019)

Истраживање *Србија дарује – извештај о добротинству* из 2019 године, који су припремили Catalyst Balkans, Траг фондација и Фондација Ана и Владе Дивац, на свеобухваан начин покушава да прикаже стање у области филантропије. Резултати су груписани по категоријама, што је од значаја за стицање шире слике о филантропији у Републици Србији. Тако се наводи да су најчешће области у којима постоји добровољно давање здравство, подршка маргинализованим групама, смањење сиромаштва и образовање, када се посматра период од 2013. до 2019. године. Према подацима из овог истраживања, најчешће групе корисника су особе са здравственим проблемима, популација из одређених локалних заједница, економски угрожени грађани и особе са инвалидитетом (преко 70%). Присутне су и друге корисничке групе, које су подржане у мањим процентима, као што су људи из других земаља, деца без родитељског старања, жене и деца који су преживели насиље, талентована деца и млади, животиње, и остале категорије које имају мање од 1% акција.

Подаци Фондације Catalyst за 2019. годину указују на знатан пораст нивоа давања, имајући у виду да је у 2019. години укупна сума била преко 18,8 милиона евра, која је већа за 18,7% у односу на 2018. годину, односно до сада је највећа забележена сума од 2013. године. Фондација даље наводи да је процењена сума давања у Србији у 2019. износила 34,5 милиона евра, док је регистровано 3.037 јединствених акција давања за опште добро, што представља пораст од 10% у односу на 2018. годину.

Када је реч о дародавцима, подаци указују да су грађани најактивнији и највећи дародавци, а затим следи пословни сектор, док се бележи и благи степен раста мешовитих дародаваца. Подаци наведени у овом истраживању указују и да је удео давања из дијаспоре (нпр. у 2018 и 2019 години) око 15%, али често није покривен у медијима. Грађани углавном учествују у масовним акцијама (питање лечења), док се наводи да пословни сектор углавном дарује институцијама.

Када се ради о компанијама, има и позитивних примера даривања које је управо везано за унапређење социо-економског положаја грађана, а приватне фондације се такође дуги низ година истичу као значајни дародавци у областима од значаја за појединца.

Удружења су такође значајни дародавци. Истраживање наводи да се од 2016. године бележи степен раста поверења у непрофитни сектор, с обзиром на пораст учесталости подршке. У принципу, ограничен број фондација и организација, које се баве посредовањем у прикупљању помоћи за неке институције имају највише поверења дародаваца.

Значајно је навести и одређене позитивне резултате у овој области, који су проистекли из сарадње државног и цивилног сектора, раеализовани кроз Савет за филантропију. У 2019. години унапређен је правно-фискални оквир кроз усвајање *Закона о изменама и допунама Закона о порезу* 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.

Овај приказ стања указује на потребу за унапређењем релевантног нормативног оквира, затим континуираном сарадњом органа јавне и извршне власти са фондацијама и удружењима која се баве филантропијом, унапређењем доступности информација о резултатима филантропских активности, као и јачањем свести грађана о значају филантропије.

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 2021-2027⁴² (*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 *Филантропске агенде* (Анализа и предлози за унапређење пореских и других прописа од значаја за развој давања за опште добро), коју је издала Траг фондација 2019. године. 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.

⁴² 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.

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

- 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.

5.3.3. Социјално предузетништво и улога организација цивилног друштва

Социјално предузетништво у Републици Србији није предмет посебне правне регулативе. Релевантни стратешки документи такође не садрже дефиницију или битна обележја социјалног предузетништва. На нивоу ЕУ не постоји посебна статусно–правна регулатива о социјалном предузетништву, с обзиром да међу земљама–чланицама не постоји јединствено разумевање концепта социјалног предузетништва.

Предлог Националне стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији под социјалним предузетништвом, 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 две врсте рањивих група - особе са инвалидитетом, али и друге рањиве (маргинализоване, теже запошљиве) групе, нпр. лица лечена од зависности, припадници Ромске националне мањине, итд – социјална предузећа тип „Б”), односно групе кроз које се остварују други општекорисни циљеви (неформално образовање, социјалне услуге, заштита животне средине, итд. – социјална предузећа тип „А”).

Слична шира дефиниција од законске дефиниције социјалног предузећа користи се и у анализи проф. Голубовића „*Правни оквир за социјално предузетништво у Републици*

Србији“. Наведена анализа указује да у Републици Србији постоји плуралитет правних форми у којима могу деловати социјална предузећа, што је и њихово основно упоредно обележје. У анализи се наводи да су упоредна решења за регулацију социјалног предузетништва различито уређена (статусно-правни прописима, пореским, радно-правним прописима, прописима о јавним набавкама и заштити конкуренције), како у земљама у којима је социјално предузетништво уређено посебним законом, тако и у земљама које дефинишу посебан статусно-правни облик за социјално предузеће. У том смислу, анализирају се релевантни нормативни акти од значаја за социјално предузетништво, који се односе на улогу приватних актера (ОЦД, задруге, привредна друштва) у остваривању општекорисних циљева кроз подршку рањивим групама на различите начине.

Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом („Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 32/13) предвиђа да посебни облици запошљавања и радног ангажовања особа са инвалидитетом могу бити организовани као предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, радни центри и „социјално предузеће и организација”. Социјално предузеће, у смислу закона, јесте привредно друштво које се оснива за обављање делатности која је усмерена на задовољење потреба особа са инвалидитетом и које, независно од укупног броја запослених, запошљава најмање једну особу са инвалидитетом. Социјално предузеће послује у складу са прописима о привредним друштвима. Социјална организација, у смислу закона, јесте други облик организовања који се оснива за обављање делатности која је усмерена на задовољење потреба особа са инвалидитетом и који запошљава најмање једну особу са инвалидитетом. Дефиниције социјалног предузећа и социјалне организације су уске и непрецизне, што може представљати препреку у креирању подстицајних политика за развој социјалних предузећа. Социјална предузећа не уживају олакшице које закон прописује за предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом. **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. (чл. 46.).⁴³

У горе наведеној анализи „*Правни оквир за социјално предузетништво у Републици Србији*“, наводи се неколико проблема у вези са овим законом: а) из законских одредби произилази да се социјално предузеће може основати само ради задовољавања потреба особа са инвалидитетом али не и других социјално угрожених група б) није јасан појам „социјалне организације” и како се разликује од појма „социјалног предузећа” в) нејасно је који део прихода социјално предузеће и социјална организација морају да реинвестирају у социјалне сврхе, и које су правне последице за случај повреде ове законске обавезе, г) није прецизирана примена одредаба Закона о порезу на добит правних лица о пропорционалном ослобађању од пореза на добит предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, нарочито када предузећа осим особа са инвалидитетом запошљавају и друга лица.

⁴³ „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.

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 циљем⁴⁴ 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 (чл. 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 стицања статуса социјалног предузетника постојањем одређене регистроване привредне делатности.

Како се социјално предузетништво остварује и кроз задужбине и фондације, од значаја за регулисање ове области јесте и *Закон о задужбинама и фондацијама*⁴⁵. 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 закону⁴⁶. Такође, закон прописује да задужбине и фондације остварују општекористан циљ и када је њихова активност усмерена на одређени круг лица која припадају одређеној професији, националној, језичкој, културној и верској групи, полу или роду, односно лица која живе на одређеном подручју (чл. 3.). У анализи професора Голубовића наводи

⁴⁴ 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 (чл. 38. Закона о удружењима)

⁴⁵ “Службени гласник РС“, бр. 88/10, 99/11.

⁴⁶ 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 фондације остварују општекорисне циљеве односно интересе

се да услови за обављање привредне делатности задужбина и фондација пружају већу правну сигурност у односу на Закон о удружењима, с обзиром да не постоји (нејасни) захтев да се ова делатност обавља у „мањем обиму“. Задужбина и фондација уписују само једну сродну привредну делатност у Регистар привредних субјеката, али могу непосредно да обављају и сваку другу сродну привредну делатност која је утврђена у статуту. Законом прописани услови за обављање привредне делатности задужбина и фондација пружају већу правну сигурност у односу на Закон о удружењима. Ипак поставља се питање могућности стивања овог статуса од стране задужбина имајући у виду да се могу основати ради остваривања приватних циљева.

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 порезу на лични доходак грађана, 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 фондације, 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 ПГ23 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).

Правни систем у Србији омогућава ослобађање пореза свих грантова и донација које подржавају непрофитно деловање ОЦД, што указује на подстицајно окружење. 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)*⁴⁷, пракса делимично испуњава стандарде када је у питању директни или индиректни (скривени) порез на пријављене донације. Ниједна ОЦД која је остваривала 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 известиле 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).

Од 2010. године у Републици Србији делује и коалиција ОЦД за промоцију социјалног предузетништва, чији је циљ промовисање и стварање функционалног оквира за социјално предузетништво. Коалиција је иницирала и формирање прве регионалне мреже за развој социјалног предузетништва.

Имајући у виду недостатак стратешког опредељења, али и јединственог нормативног оквира који регулише област социјалног предузетништва, постоји потреба за развојем јасних јавних политика у овој области. Како сама област подразумева различите учеснике и правне форме кроз које се правна лица баве социјалним предузетништвом, неусклађеност прописа и дефинисања општекорисних циљева, односно јавног интереса у овој области, неопходан је мулти-секторски приступ и сарадња различитих органа јавне власти у дефинисању будућег правног оквира. Истовремено, детерминација рањивих група у различитим законима указује на неоправдану дискриминацију појединих рањивих група без јасних критеријума. Без адресирања наведених неусклађености у прописима и појмовима, неће бити могуће да се унапреди финансирање (јавно и приватно) социјалних предузећа. Коначно, постоји и потреба за унапређењем односно прецизирањем пореских прописа на основу будућег опредељења јавних политика у овој области.

⁴⁷ 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/>

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;
- 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;
- Промоцију социјалног предузетништва и добрих пракси у овој области;
- Јачање сарадње и промоцију јавно-приватног партнерства у овој области;
- Израду 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.

5.3.4. Волонтерство и улога организација цивилног друштва

Појам „волонтирање“ се на нивоу ЕУ односи на све облике добровољних активности, без обзира да ли су формалне или неформалне и подразумева спровођење активности на основу слободне воље, сопственог избора и мотивације и без намере стицања финансијске добити (Матић, 2013⁴⁸). Волонтерске активности имају изузетан значај за промоцију активног грађанства и изградњу друштва које се темељи на кохезији и

⁴⁸ Матић, М (2013). Интерна анализа Закона о волонтирању са посебним освртом на одредбе значајне за организацију грађанског друштва

солидарности. Ове активности имају све већи значај и у стицању вештина неопходних за тржиште рада и социјалну инклузију друштвено маргинализованих група. Волонтирање се углавном спроводи уз подршку непрофитних организација или на иницијативу локалне заједнице.

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)⁴⁹ 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 2011.⁵⁰

Релевантни документи Савета Европе су, *inter alia*, Препорука Парламентарне скупштине СЕ бр. 1948 из 2010.⁵¹ 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 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),⁵² 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 живота⁵³

Документи ЕУ од значаја за волонтирање су, *inter alia*, Декларација 38 о волонтирању⁵⁴ (1997), Препорука Европског парламента и Савета од 10. јула 2001. године о мобилности унутар Заједнице за студенте, приправнике, волонтере, предаваче и тренере⁵⁵, као и Варшавска декларација о одрживости волонтерских активности и активног грађанства од 1. децембра 2011.⁵⁶

⁴⁹ 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>

⁵⁰ United Nations Volunteers acclamation of 'Declaration on Volunteering for a sustainable future' (17 September 2011)

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

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

⁵³ 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>

⁵⁴ Declaration 38 on voluntary service activities,

<http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

⁵⁵ 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)

⁵⁶ http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/eyv2011follow-up_01122011_en.pdf

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).⁵⁷

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.“⁵⁸ 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 резилентности заједница захваћених катастрофама. Програм *European Volunteering Service* за унапређење вештина намењен је младим узрастима 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, 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 УНВ⁵⁹ 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***⁶⁰ 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

⁵⁷ 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

⁵⁸ 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>

⁵⁹ 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.

⁶⁰ „Службени гласник РС“, број 22 од 27. фебруара 2015.

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 волонтирању⁶¹ 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.

У циљу изградње свеобухватног законског оквира за волонтирање, потребно је имати у виду да нормативни оквир поред Закона о волонтирању, чине и други закони, као што су Закон о удружењима, Закон о високом образовању, Закон о основама образовања и васпитања. Свакако, потребно је имати у виду и Закон о адвокатури, Закон о социјалној заштити, Закон о младима као и Закон о Црвеном крсту. Такав стратешки правац потврђује се и у Националној стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године.

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

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*), 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.

У документу „Ефекти примене Закона о волонтирању из угла организација цивилног друштва“⁶² (2017), TACSO Ресурсни центар Грађанских иницијатива у сарадњи са бившом Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом прикупио је искуства ОЦД која се односе на организовање и спровођење волонтерских активности од 2010. године до 2017. године. Прикупљени подаци указују да „већина ОЦД ангажује волонтере у области хуманитарног и здравственог рада са рањивим групама (13,3%), социјалне заштите и унапређења положаја рањивих група (13,3%), културе и уметности,

⁶¹ Службени гласник Републике Србије“, број 36/2010

⁶² Ефекти примене закона о волонтирању из угла организације цивилног друштва, TACSO Ресурсни центар Грађанских иницијатива, 2017.

архитектуре (10%), неформалног образовања (7 %), заштите животне средине и промоције здравих стилова живота (7%), синдикалног организовања, волонтеризма, омладинског активизма, међународне сарадње, спорта, руралног развоја (по 1%)⁶³. Ова анализа такође наводи и идентификоване примере добре праксе, као што су: 1) велики број ангажованих волонтера су заправо родитељи деце и особа са сметњама у развоју; 2) присутна је пракса селекције волонтера заснована на интервјуима, чиме се бирају најмотивисанији и најкомпетентнији волонтери, који пролазе специфичне тренинге пре ангажмана; 3) *ad hoc* волонтери се најчешће ангажују приликом пружања вршњачке едукације и подршке, чиме се волонтирање промовише међу младима (ученицима основних и средњих школа); 4) значајна је помоћ коју волонтери пружају угроженим мањинским групама (Ромима, избеглим и расељеним лицима итд.). Истовремено, наводе се и основни идентификовани проблеми, као што су непрепознавање чланова удружења као волонтера, дефинисање *ad hoc* волонтирања и прописани узраст од 15 година у закону, непрецизно дефинисање стандарда посебне пажње у случају волонтирања када су корисници деца, особе са инвалидитетом, стара и друга рањива лица и недостатак кодекса, затим неадекватно уређено волонтирање у опасним условима, уговор о волонтирању и трошкови организовања волонтирања, као и извештај о волонтирању.

Истраживање Министарства омладине и спорта из 2019. године показује да доминантна већина младих у Србији изражава позитиван став према волонтирању, односно слаже се да су волонтерске активности корисне за младе, као и да се волонтирањем стиче искуство корисно за добијање посла. Међутим, истраживање показује да чак 67% младих није учествовао у волонтерским активностима. Када се ово подаци укрсте са резултатима истраживања Агенције за истраживање јавног мњења CeSID „Положај и потребе младих у Републици Србији“⁶³ из 2019. године, који показују да 57% није спремно да се активно укључи у иницијативе које имају за циљ позитивне промене у друштвеном животу, на националном нивоу или на нивоу локалне заједнице, истиче се неопходност јачања свести младих о значају волонтирања за друштво.

Интересантни су и налази анкете *U-Report* (2020) о учесталости волонтирања младих. Као највеће препреке значајнијем учешћу у волонтирању, испитаници наводе недостатак информација о могућностима за волонтирање (26%) и недостатак волонтерских програма (25%); 20% испитаника нема времена за волонтирање, 13% мисли да се волонтирање не вреднује у друштву, а 7% сматра да је присутна злоупотреба волонтера.

Како се наводи у Полазним основама за израду овог документа, успостављена је и годишња награда за корпоративно волонтирање која се додељује од 2010. године од стране Форума за одговорно пословање и Смарт колектива, са циљем да се препознају и награде програми који су највише допринели развоју локалних заједница и развоју запослених у чланицама мреже.

Наведени подаци из спорадичних истраживања дају само делимичну слику опсега волонтирања у Републици Србији. Проблем недостатка валидних података, начина евидентирања и доступности ових података јавности, доводи до немогућности

⁶³ Положај и потребе младих у Републици Србији, CeSID, 2019.

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.

Упутство Међународне федерације друштава Црвеног крста и волонтери УН (2004) наводи да би законодавци требало да „осигурају да закони не ограничавају прилике за унапређење подстицајног волонтерског окружења“⁶⁴ У том контексту, препоручује се да законска регулатива волонтирања: промовише подстицајне и афирмативне мере; разликује волонтирање из других врста уређених регулисаних односа; разјасни да волонтерске услуге треба да се обављају без накнаде; омогући волонтерима накнаду трошкова, уз ослобођење од опорезивања; утврди права и дужности волонтера; заштити волонтере, организаторе волонтирања и трећа лица приликом обављања активности; гарантује да волонтирање неће утицати на право на накнаду за незапослене; и омогући међународно волонтирање.

Упоредни преглед нормативних решења у вези са волонтирањем дат је у *ex ante* анализи Закон о волонтирању и јасно указује на основне принципе уређења ове области, као и различите приступе у анализираним земљама. Како се наводи, већина земаља које имају посебне законе о волонтирању не уређује нужно унутрашње односе између волонтера и организатора волонтерских активности, већ само одређене аспекте јавних политика од значаја за волонтерство; друге земље уређују ово област кроз прописе о организацијама цивилног друштва.

Истраживање *Србија дарује – извештај о добротинству* из 2019 године као најзначајније препреке Закона о волонтирању наводи да закон волонтирање третира као продужетак радно-правног односа уместо као добровољну иницијативу грађана; узрокује неоправдано високе трошкове за организаторе волонтирања, укључујући плаћање обавезног здравственог и пензионог осигурања за волонтере; када је реч о удружењима организатора волонтерских активности, поједине одредбе су у супротности са чланом 11. Европске конвенције о људским правима; и одредбе о прекршајима су у супротности са међународним стандардима који уређују питање санкција за непрофитне организације.

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**

⁶⁴ Volunteerism and Legislation: A Guidance Note (2004). Inter-Parliamentary Union, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and UN Volunteers, <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/volunteerism-and-legislation-guidance-note>

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.⁶⁵

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 друштву⁶⁶ 2021-202, у циљу подстицања развоја волонтеризма у Републици Србији;
- 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.

5.3.5. Улога организација цивилног друштва у неформалном образовању

Неформално образовање предмет је бројних јавних политика ЕУ. У стварању отвореног и динамичног европског образовног система посебно су се издвојиле три димензије: континуирано стицање знања кроз целоживотно учење, уважавање грађанских права и слобода и развој компетенција. Неформално образовање има улогу у развоју сваке од ових димензија. Стратешки оквир за сарадњу у образовању и тренингу међу чланицама

⁶⁵ Национална стратегија за младе 2015-2025. године („Службени гласник РС”, број 22/15)

⁶⁶ Draft Guidelines and Strategic Directions for EU Support to Civil Society in the Enlargement Region 2021-2027

ЕУ - Образовање и тренинг 2020, који подржава примену Стратегије Европа 2020, између осталог истиче да су неопходни већа отвореност за неформално образовање и повећана транспарентност и признавање исхода учења, синергија између различитих сектора образовања и тренинга, умрежавање заинтересованих страна које могу да пруже допринос развоју, примени и процени успешности образовних постигнућа.

Повеља Савета Европе о образовању за демократско грађанство и образовање о људским правима (2010) усвојена у оквиру Препоруке CM/Res (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**⁶⁷ 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 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 ЛПОА и унапређивању капацитета Агенције за квалификације за примену стандарда за самовредновање и спољашње вредновање ЛПОА 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. године⁶⁸ уређује развој дигиталних вештина становништва са циљем коришћења потенцијала савремених информационокомуникационих технологија (ИКТ), наводећи

⁶⁷ „Службени гласник РС”, број 30/18

⁶⁸ „Службени гласник РС”, број 21/20

да је сектор образовања препознат као кључни сектор који омогућава и доприноси развоју ових компетенција и вештина путем формалног и неформалног образовања.

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. године⁶⁹, 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.

Национална стратегија запошљавања за период 2021 - 2026. година⁷⁰ 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 васпитања⁷¹ 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

⁶⁹ „Службени гласник РС”, број 22/15

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

⁷¹ “Службени гласник РС”, бр. 88 од 29. септембра 2017, 27 од 6. априла 2018 - др. закони, 10 од 15. фебруара 2019, 6 од 24. јануара 2020.

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 одраслих⁷² 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 Србије⁷³ успоставља Национални оквир квалификација Републике Србије (НОКС), као систем за уређивање квалификација, његову сврху, циљеве и принципе, врсте и нивое квалификација, начине стицања квалификација кроз формално образовање, неформално образовање, информално учење – животно или радно искуство.

Закон о младима⁷⁴ 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

⁷² „Сл. гласник РС бр. 55/13, 88/17 - др. закон, 27/18 - др. закон, 6/20 - др. закон

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

⁷⁴ „Службени гласник РС”, број 50/11

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 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 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. 110⁷⁵), односно перципирају ОЉП као средство за друштвене промене чији је циљ оснаживање појединаца/група којима су ускраћена права.

У претходном периоду, 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

⁷⁵ 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.

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, 2020⁷⁶). Magendzo (2005⁷⁷) 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* (2012⁷⁸) 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 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 права⁷⁹, које је флексибилно, развијено у циљу додатне едукације о недовољно препознатим темама у школском 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

⁷⁶ 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

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

⁷⁸ 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>

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

тржишта рада. Међутим, недостају промовисање партнерства у области неформалног образовања и механизми за његову реализацију у пракси.

Даље, недостаје 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 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 побољшања квалификационе структуре активног становништва (запослених и незапослених лица). Затим, не посвећује се довољна пажња компетентности предавача у смислу осмишљавања механизма провере и унапређења њихових компетенција у циљу обезбеђења сталне усклађености њихових компетенција са потребама тржишта рада.

Такође, потребно је дефинисати стандарде за неформално образовање одраслих од стране ОЦД и утврдити јасна правила регистрације. Успостављање јединственог регистра пружалаца свих услуга неформалног образовања допринело би унапређењу доступности података о резултатима неформалног образовања, пружаоцима и ефектима.

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;
- Јасно дефинисање стандарда за ОЦД као пружаоце услуга у области неформалног образовања;
- Унапређење методолошког оквира за развој програма неформалног образовања заснованог на стандарду квалификације и методологије за њихову процену;

- Унапређење доступности образовања о људским правима од стране ОЦД кроз неформално образовање;
- Повећање броја квалификација и програма неформалног образовања унетих у Регистар НОКС;
- Повећање броја послодаваца укључених у дуално образовање који учествују у реализацији програма неформалног образовања код ЈПОА

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.

Преговарачким 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**⁸⁰. 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).

Развијено цивилно друштво представља један од кључних политичких критеријума за напредак у процесу преговора за приступање 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 експертисе 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 (органе/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 експертисе 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 информацијама⁸¹“.

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

⁸¹ *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*

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 преговора⁸². 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 институционализован канал за комуникацију и консултације са цивилним друштвом током процеса преговора о приступању. Улога Конвента је у успостављању ширег друштвеног консензуса у процесу приступања Србије у ЕУ, формулисању заједничких ставова цивилног друштва и давању препорука и мишљења о испуњавању мерила и услова за чланство, као и у праћењу спровођења потребних реформи и информисање јавности о добитима које придруживање ЕУ доноси. Захтевне и сложене реформе које је неопходно спровести у процесу приступања ЕУ зависе од друштвеног консензуса који би требало да буде резултат консултација свих релевантних политичких актера и цивилног друштва у ширем смислу (професионална удружења, синдикати, универзитети, истраживачки центри, НВО и др), а све ове актере Национални конвент окупља у свом чланству.

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

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

⁸² 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

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. Република Србија у потпуности признаје и користи предности експертизе цивилног друштва, те стога приступа стварном и систематском дијалогу са цивилним друштвом; 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 домети, 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 ПГ 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. Спроводити заједничке активности у циљу подстицања и ефикаснијег учешћа грађана у борби против корупције; и 2.2.11.3 Спроводити 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**⁸³ констатује намеру Републике Србије да ојача сарадњу са актерима цивилног друштва. Како се наводи у Акционом плану за ПГ24, организације цивилног друштва и међународне организације су актери који су укључени у области управљања 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

⁸³ European Union Common Position 11075/16

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 Србије⁸⁴ из 2019. године такође потврђује улогу организација цивилног друштва у вези са заштитом безбедности Републике Србије. Стратегија националне безбедности наводи да је опредељење 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 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.

- *Слобода изражавања* – кроз наставак унапређења законодавних и институционалних 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.**

⁸⁴ Службени гласник : 94/2019-13

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 (чл. 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.

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 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 нивоу⁸⁵.

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

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

ЕУ. Систематичније коришћење експертизе 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 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 експертизе 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;

- 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 заштиту за припаднике ОЦД и бранитеље људских права у складу са Нацртом Смерница за подршку ЕУ цивилном друштву⁸⁶ 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.

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

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

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 огледа се у изградњи нормативних и институционалних механизма и добрих пракси усмерених на стварање и развој подстицајног окружења за развој цивилног друштва.

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.

VII ЦИЉЕВИ СТРАТЕГИЈЕ

Општи циљ стратегије:

Оснаживање постојећих и увођење нових механизма за стварање подстицајног окружења за деловање организација цивилног друштва.

Показатељ утицаја на нивоу општег циља: Усклађеност релевантног нормативног оквира са међународним стандардима. Институционални оквира 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 2021. години: Механизми за стварање подстицајног окружења за деловање организација цивилног друштва нису развијени у довољној мери. Практике сарадње између органа јавне власти и ОЦД нису на 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.

Извор провере: Извештаји о спровођењу Стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период од 2021-2030. године; Извештаји о спровођењу Ревидираног Акционог плана за Поглавље 23; Извештаји о спровођењу Ревидираног Акционог плана за Поглавље 24; Извештај Европске комисије о напретку Србије у процесу ЕУ интеграција (*Progress Report*); Извештаји Експертског савета за право о невладиним организацијама Савета Европе; Извештаји специјалних извештача УН, Извештаји SIGMA о спровођењу реформе јавне управе, Извештаји ОЦД.

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 РС, констатовала одсуство постојања националне стратегије подстицајног окружења у РС, 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 РС.

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 РС 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 несврхисходно, 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

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

Базна вредност у 2021. 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.

Циљана вредност у 2030. години: На високом нивоу. 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 2021-2030. године; Извештаји о спровођењу Ревидираног Акционог плана за Поглавље 23; Извештаји о спровођењу Ревидираног Акционог плана за Поглавље 24; Извештај

Европске комисије о напретку Србије у процесу ЕУ интеграција (*Progress Report*); Извештаји Експертског савета за право о невладиним организацијама Савета Европе; Извештаји специјалних извештача УН, Извештаји ОЦД.

Посебни циљ 2: Унапређење одрживости 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 2021. 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: На високом нивоу. 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 2021-2030. године; Извештаји о спровођењу Ревидираног Акционог плана за Поглавље 23; Извештај Европске комисије о напретку Србије у процесу ЕУ интеграција (*Progress Report*); Извештаји Експертског савета за право о невладиним организацијама Савета Европе; Извештаји специјалних извештача УН, Извештаји ОЦД.

Посебни циљ 3. Обезбеђено веће учешће ОЦД у друштвено – економском развоју и деловању 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 друштвено-економски развој. Дефинисане јавне политике које се ослањају на сарадњу са ОЦД у складу са начелима одрживог развоја. Појединци и предузећа уживају пореске олакшице за донације ОЦД. Свест грађана о улози ОЦД у друштвено-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 2021. године: Непотпун стратешки и нормативни оквир у областима од значаја за друштвено-економски развој; Свест грађана, нарочито младих, о друштвеном значају и ефектима волонтирања и филантропских активности на ниском нивоу.

Циљана вредност у 2030. години: Свеобухватан стратешки и нормативни оквир у областима од значаја за друштвено-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 напретку Републике Србије у процесу ЕУ интеграција; Извештаји о спровођењу стратешког оквира у области социјалне заштите; Извештаји о спровођењу стратешког оквира у области деинституционализације; Извештаји ОЦД; Извештаји организација које се баве филантропијом; Анкете младих; 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 2021. 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: Учешће 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 Акционог плана за Поглавље 23; Извештаји о спровођењу Акционог плана за Поглавље 24; Извештаји Националног Конвента и књига препорука; Извештаји ПреУговор-а; Извештаји о напретку Републике Србије у процесу ЕУ интеграција; Извештаји међународних организација;

VIII МЕРЕ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ЦИЉЕВА СТРАТЕГИЈЕ

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

Мера 1.1. Унапређење институционалног оквира за даљи развој партиципативне демократије у Републици Србији.

Мера 1.2. Унапређење правног оквира за даљи развој партиципативне демократије у Републици Србији.

Мера 1.3. Унапређење капацитета органа јавне управе за укључивање ОЦД у процес израде, примене, праћења примене и вредновања ефеката јавних политика и прописа

Мера 1.4. Успостављање праћења квалитета учешћа ОЦД у поступцима израде и доношења прописа и докумената јавних политика.

Мера 1.5. 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.

Мера 1.6. Унапређење слике цивилног сектора у медијима и јавности.

Посебни циљ 2: Унапређење одрживости цивилног сектора.

Мера 2.1. Унапређење подстицајног нормативног оквира и административних пракси за финансијску одрживост цивилног сектора.

Мера 2.2. Унапређење система транспарентног финансирања ОЦД из буџетских средстава за спровођење програма од јавног интереса

Мера 2.3. 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.

Мера 2.4. Унапређење стручних капацитета ОЦД за транспарентно управљање додељеним буџетским средствима.

Посебни циљ 3: Обезбеђено веће учешће ОЦД у друштвено – економском развоју и деловању у складу са начелима одрживог развоја

Мера 3.1. Унапређење стратешког и нормативног оквира у области социјалне заштите, који је усклађен са међународним стандардима и обезбеђује одрживост услуга које пружају ОЦД.

Мера 3.2. Усвајање стратешког и нормативног оквира у области деинституционализације, којим се обезбеђује шири обухват ОЦД као значајног актера у систему

Мера 3.3. Унапређење свеукупног нормативног оквира од значаја за филантропију, укључујући пореске прописе, транспарентност и видљивост филантропских активности
Мера 3.4. Дефинисање свеобухватног нормативног оквира који уређује социјално предузетништво, којим се обезбеђује диверзитет финансирања ОЦД и коришћење потенцијала друштвено одговорног пословања
Мера 3.5. Унапређење нормативног оквира којим се уређује волонтирање у складу са међународним стандардима, укључујући секторске прописе
Мера 3.6. Унапређење свести грађана о улози ОЦД у друштвено-економском развоју
Мера 3.7. Јачање свести младих о друштвеном значају и ефектима волонтирања и филантропије
Мера 3.8. Унапређење улоге ОЦД у неформалном образовању у складу са стратешким документима и уз обухват образовања о људским правима

Посебни циљ 4: Обезбеђено веће учешће ОЦД у процесу европских интеграција
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
Мера 4.2. 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 стварног дијалога са ОЦД
Мера 4.3. Коришћење експертизе ОЦД у областима од значаја за европске интеграције, нарочито у областима које се налазе у кластеру „Основе“
Мера 4.4. Унапређење јавног дискурса о улози ОЦД у европским интеграцијама
Мера 4.5. Унапређење положаја ОЦД кроз обезбеђење ефикасне правне заштите за припаднике ОЦД и бранитеље људских права
Мера 4.6. Интензивније укључивање ОЦД у процес програмирања и припреме за коришћење структурних фондова и других средстава ЕУ
Мера 4.7. Јачање свести грађана о процесу ЕУ интеграција кроз сарадњу са ОЦД
Мера 4.8. Јачање транспарентности финансирања ОЦД кроз фондове јединица локалне самоуправе

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 2021-2030. године образује се **Савет**, одлуком Владе, за период њеног важења. У чланство радног тела именују се представници кључних институција за спровођење Националне стратегије и пратећег Акционог плана. При делегирању представника за чланство у радном телу институције ће се старати да они буду по функцији високо позиционирани у организационој структури институције, чиме се обезбеђује делотворност у спровођењу Стратегије. Савет ће анализирати резултате спровођења Националне стратегије на основу извештаја свих релевантних институција које учествују у спровођењу овог документа, дефинисати закључке и препоруке надлежним институцијама, и о резултатима спровођења Националне стратегије извештавати 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. 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.

X ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ И АНАЛИЗА ФИНАНСИЈСКИХ ЕФЕКТА

Детаљна процена финансијских средстава потребних за спровођење ове стратегије, дата је у оквиру Акционог плана који чини саставни део ове стратегије.

XI ИНФОРМАЦИЈЕ О СПРОВЕДЕНИМ КОНСУЛТАЦИЈАМА СА ЗАИНТЕРЕСОВАНИМ СТРАНАМА

Изrade 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 ex-ante 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 за људска и мањинска права и друштвени дијалог продужило је рок за попуњавање Упитника, па је рок за консултације био до 29. априла 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 ex-ante 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 Србије.

Након спроведених онлајн консултација израђен је и објављен Извештај чији основни налази представљају полазне основе за припрему Ex-ante анализе за израду документа јавне политике за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији⁸⁷.

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. године⁸⁸. Овај позив је такође прослеђен на мејилинг листу која чини око 2000 контакта организација цивилног друштва. По јавном позиву изабрана је 21 организација цивилног друштва која је изразила

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

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

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 организације 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 Министарства⁸⁹ 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 документа јавне политике за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији. 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 консултацијама⁹⁰ и објављен на сајту Министарства 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 представника организација цивилног друштва и представника јавне управе. Предлози и закључци изнети на фокус групама интегрисани су у радну верзију документа Стратегије.

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

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

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), 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 другој половини 2023., 2025. и 2027. године израђиваће се нови Акциони план за спровођење Стратегије, базиран на резултатима примене претходног Акционог плана.

XII ОБЈАВЉИВАЊЕ

Ову Стратегију објавити на интернет страници Владе, на порталу е-Управа и на интернет страници Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог у року од седам радних дана од дана усвајања Стратегије.

Ову стратегију и Акциони план објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”