

На основу члана 45. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС и 44/14),

Влада доноси

СТРАТЕГИЈУ ЗА СТВАРАЊЕ ПОДСТИЦАЈНОГ ОКРУЖЕЊА ЗА РАЗВОЈ ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД ОД 2016.-2020. ГОДИНЕ

1. УВОД

Цивилно друштво је саставни део модерног демократског друштва утемељеног на различитим, али комплементарним, улогама представничке и партиципативне демократије. Партиципативна демократија омогућава грађанима да непосредно, као појединци, или кроз деловање удружења и других организација цивилног друштва (у даљем тексту: ОЦД), континуирано учествују у друштвено-политичком животу, а не само у време избора, заступајући различите легитимне интересе и вредности. Плурализам слободно исказаних интереса и вредности основно је обележје демократије којим се истовремено потврђује легитимитет извршне и законодавне власти. Осим тога, он је и неопходан услов креирања и примене одрживих јавних политика; учешћем грађана и цивилног друштва у процесима креирања и спровођења јавних политика повећава се њихов квалитет, позитивни ефекти и смањују трошкови њихове примене. Имајући у виду улогу цивилног друштва у јачању демократије, политичке стабилности и економске и социјалне кохезије, Влада Републике Србије (у даљем тексту: Влада) посвећена је унапређењу правног и институционалног оквира за његово несметано деловање и стога је приступила изради ове стратегије.

Република Србија дефинисана је Уставом Републике Србије ("Службени гласник РС", број 98/06) као држава заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама— укључујући слободу мишљења и изражавања и слободу удруживања и припадности европским принципима и вредностима (чл. 1. и 3.). Поред тога, Србија је ратификовала низ међународних 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), као и *Европску конвенцију о људским правима* Савета Европе ("Службени лист СЦГ – Међународни уговори", бр. 999/03, 5/05, 7/05, "Службени гласник РС – Међународни уговори", бр. 12/10). Нови Закон о удружењима ("Службени гласник РС", бр. 51/09, 99/11) и Закон о задужбинама и фондацијама ("Службени гласник РС", бр. 88/10) креирали су правни оквир за деловање ОЦД-а који је у великој мери усаглашен са међународним стандардима и

Препорукама Комитета министара Савета Европе земљама чланицама о правном статусу невладиних организација у Европи(СМ/Рес(2007)14).

Након поновног успостављања вишепартијског система 1990. године готово да не постоји ни једно подручје друштвеног деловања у Србији у којем цивилно друштво није имало активну улогу. Ова улога препозната је како од стране органа власти, тако и од шире јавности. Имајући у виду ограничене ресурсе државе да одговори растућим и све сложенијим друштвеним потребама, за очекивање је да ће цивилно друштво наставити да игра значајну улогу у задовољавању ових потреба. Стога је нужно одговарајућим јавним политикама позитивно деловати на одрживост цивилног друштва у Србији.

Цивилно друштво има важну улогу и партнер је Владе у процесу приступања Србије Европској унији (ЕУ). Подстицајно окружење за развој цивилног друштва и сарадња Владе са цивилним друштвом *de facto* је постало саставни део политичких критеријума за чланство у ЕУ—и саставни део годишњих извештаја Европске комисије о напретку земље кандидата на путу ка чланству у ЕУ. У документу Европске комисије о јачању европске перспективе Западног Балкана из 2008. године наглашава се да је цивилно друштво најважнији елемент јавног живота и да његово активно укључивање у политичке, друштвене и привредне реформе јача демократију, регионално помирење и процес европских интеграција. Истовремено се констатује да је цивилно друштво у овим земљама још увек слабо, те је стога нужно инвестирати у подизање његових капацитета. Стратегије проширења ЕУ и најважнији изазови за 2013–2014 и 2014–2015. годину, које је израдила Европска комисија, такође указују на значај цивилног друштва у процесу проширења ЕУ и јачања одговорности политичких чинилаца, и указује на потребу за даљом изградњом његових капацитета.

Наведени документи нису само рефлексивна претходног искуства Уније у процесу проширења, већ и њеног новог уставно-правног оквира. Чланови 10-11. Лисабонског уговора из 2009. године дефинишу ЕУ као заједницу која се заснива на представничкој демократији (подела власти, улога политичких партија) и партиципативној демократији (улога цивилног друштва). Ове вредности обавезују и Србију као земљу кандидата за чланство у ЕУ, с обзиром да се ради о вредностима на којима је заснован и политички поредак земаља-чланица Уније. Ово је додатни разлог због којег је Влада, у циљу даљег унапређења сарадње са цивилним друштвом, приступила изради Стратегије.

У Стратегији се анализирају правни прописи и стратешки документи од значаја за цивилно друштво закључно са 31. августом 2016. године.

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

2. ПОЈАМ ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У СТРАТЕГИЈИ

Под цивилним друштвом у смислу Стратегије подразумева се 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. Појмови: "цивилно друштво", "цивилни сектор" и "ОЦД-а" користе се у тексту као синоними. Под ОЦД-а подразумевају се удружења, фондације и задужбине основане ради остваривања општекорисног циља и интереса, сагласно прописима којима се уређује њихово оснивање и деловање. Овако дефинисане ОЦД-а примарни су корисници јавних политика и мера дефинисаних у Стратегији и њеном Акционом плану. Поред тога, корисници јавних политика и мера за поглавље 6. (Правни оквир за учешће јавности у процесу израде закона и других инструмената јавних политика) и поглавље 10. Стратегије (Улога ОЦД-а у процесу европских интеграција) јесу и удружења и задужбине основане ради остваривања заједничких циљева и интереса, с обзиром да питања разматрана у овим поглављима имају универзални значај, односно тичу се свих ОЦД-а.

3. ЦИВИЛНО ДРУШТВО У СРБИЈИ: ОПШТИ ПОДАЦИ

Закључно са 31.5.2016. године. у Регистар удружења уписано је 26.942 удружења, а у Регистар страних удружења уписано је 60 представништава страних удружења. У Регистар задужбина и фондација уписано 680 задужбина и фондација, а у Регистар представништва страних задужбина и фондација уписано је 24 представништва.¹ Већина удружења и фондација/задужбина је основана после 2000. године.

Према подацима добијеним из Почетног истраживања израђеног за потребе израде прве Националне стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији 2015-2019.године², који су засновани искључиво на подацима прикупљеним од органа државне управе, утврђено је да већина удружења делује у највећим градовима. Само у неколико централних општина на територији Београда (Стари град, Нови Београд, Савски венац, Палилула, Вождовац, Врачар, Звездара) седиште има 5.284 удружења. У Новом Саду седиште има 2.115 удружења, а Нишу седиште има 883 удружења.³ Према подацима за 2013. годину, у удружењима је било запослено (по уговору о раду) 6.170 лица, док је у фондацијама и задужбинама било запослено 559 лица. Највећи број удружења нема стално запослене (15.198), односно има једног до четири запослена (1.810).⁴ Слично је и са фондацијама и задужбинама. Истовремено, према подацима Фонда за пензијско и инвалидско осигурање, у ОЦД-а је у 2013. години по различитим основама односно врстама уговора, било ангажовано укупно 15.289 лица, од тога 14.206 у удружењима и 1.083 лица у фондацијама и задужбинама. Међутим, да би се прецизније проценио

¹Извор: Агенција за привредне регистре - АПР (www.apr.gov.rs).

² *Сарадња органа државне управе и организација цивилног друштва, Почетно истраживање за потребе израде прве Националне стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период 2015–2019. године*, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, Београд 2015

³Подаци за 2014. годину. Извор: АПР.

⁴Подаци се односе на организације које су предала завршне финансијске извештаје АПР-у за 2014.годину..

економски значај ОЦД-а, ове податке треба посматрати у светлу чињенице да према проценама истраживања из 2011. године у овим организацијама делује око 150.000 волонтера.⁵ На другој страни, иако готово половина (49%) од укупног броја удружења делује без остварених прихода или са годишњим приходима који не прелазе 100.000 динара, укупни приход удружења који су поднели финансијски извештај Агенцији за привредне регистре (АПР) за 2013. годину износи 25.463.602.000,00 динара и показују благи тренд раста у апсолутном износу у односу на претходне године. Фондације и задужбине су имале приход од 3.726.570.000 динара, који такође показује тренд раста у последњих неколико година у апсолутном износу.

Законску могућност да непосредно обавља привредну и друге делатности којом се стиче добит, након уписа у Регистар привредних субјеката, искористило је 6.514 удружења. Број удружења који је доставио финансијске извештаје растао је до 2012. године (од 10.706 у 2010. години до 17.714 у 2012. години) док је у 2013. години нешто мање (17.304) удружења доставило своје финансијске извештаје. Овај пад се можда може објаснити чињеницом да већи број удружења нема финансијске приходе, па не доставља извештаје надлежном регистру.

Истовремено, број фондација и задужбина које су доставиле финансијске извештаје растао је од 264 у 2010. години до 442 у 2013. години.⁶ Већина законских заступника ОЦД-а су мушкарци, 72% у удружењима и 64% у фондацијама и задужбинама.

Према подацима АПР-а, у 2014. години, 4.682 удружења учлањено је у савезе и друге облике асоцијација у земљи и иностранству.

4. ЦИЉЕВИ СТРАТЕГИЈЕ

Достигнути степен развоја цивилног друштва у Србији и јачање његове улоге у друштвено-политичком животу захтева израду стратешког документа који ће на системски начин, коришћењем јединствене методологије и у широком консултативном процесу, идентификовати приоритетна питања и мере од значаја за унапређење подстицајног окружења за развој цивилног друштва. Методолошки оквир за израду Стратегије чини анализа релевантних позитивно-правних прописа и аката и њихове примене, анализа статистичких и других података од значаја за цивилно друштво, и анализа међународно-правног оквира и добре упоредне праксе за развој цивилног друштва. Друге земље у региону (Хрватска, Црна Гора, Македонија) већ су донеле сличне стратешке документе, или се спремају да их донесу (Словенија).

Сагласно претходном, **општи циљ** Стратегије јесте *унапређење правног и институционалног оквира за развој цивилног друштва и јачање партнерства јавне управе и цивилног друштва у области креирања и спровођења јавних политика.*

Посебни циљеви Стратегије обухватају:

⁵ Истраживање „Стање у сектору цивилног друштва“, Београд, 2011 Грађанске иницијативе, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије уз подршку USAID/ISC и Стратешког маркетинга

⁶Извор: Агенција за привредне регистре.

1. Унапређење правног оквира и јачање капацитета јавне управе и ОЦД-а за веће учешће јавности у поступку израде закона и других инструмената јавних политика, који се остварује кроз активности у поглављу 6. Стратегије.

2. Унапређење правног оквира за финансијску одрживост ОЦД-а, јачање капацитета јавне управе за планску и транспарентну доделу, праћење и евалуацију коришћења буџетских средстава за програме и пројекте ОЦД-а, јачање капацитета ОЦД-а за транспарентно управљање додељеним буџетским средствима, који се остварује кроз активности у поглављу 7. Стратегије.

3. Унапређење правног оквира и јачање капацитета јавне управе за већу учешће ОЦД-а у социо-економском развоју, који се остварује кроз активности у поглављу 8. Стратегије.

4. Унапређење правног оквира и јачање капацитета државне управе за веће учешће ОЦД-а у неформалном образовању, који се остварује кроз акционе мере у поглављу 9. Стратегије.

5. Јачање капацитета државне управе за сарадњу са ОЦД-а у процесу европских интеграција и јачање капацитета ОЦД-а за веће учешће у процесу европских интеграција и програмирању средстава предприсупне помоћи, који се остварује кроз активности у поглављу 10. Стратегије.

Стратегија за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период 2016-2020. године (у даљем тексту: Стратегија), подељена је на десет поглавља и обрађује следеће посебне области:

1) институционални и правни оквир за сарадњу јавне управе и цивилног друштва у процесу израде закона и других инструмената јавних политика (поглавље 6., посебни циљ 1.);

2) финансијска одрживост ОЦД-а (поглавље 7., посебни циљ 2.);

3) улога ОЦД-а у социо-економском развоју (поглавље 8., посебни циљ 3.);

4) улога ОЦД-а у неформалном образовању (поглавље 9., посебни циљ 4.);

5) улога ОЦД-а у европским интеграцијама (поглавље 10., посебни циљ 5.).

5. ОДНОС ПРЕМА ДРУГИМ СТРАТЕШКИМ ДОКУМЕНТИМА И ПОТРЕБНА СРЕДСТВА

Предмет Стратегије јесу како питања која нису предмет посебних секторских политика (јавно финансирање организација цивилног друштва, пореска политика од значаја за развој филантропије, коришћење јавних простора, волонтерство, социјално предузетништво), тако и питања, која су предмет посебних секторских политика (учешће ОЦД-а и грађана у процесу израде закона и других инструмената јавне политике, улога ОЦД-а у систему социјалне и здравствене заштите, улога ОЦД-а у неформалном образовању, улога ОЦД-а у процесу европских интеграција).

Када је реч о овој другој групи питања, Стратегија и Акциони план су комплементарани са *Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији и Акционим планом за спровођење реформе јавне управе у Републици Србији за период*

2015-2017. године,⁷ Стратегијом развоја образовања у Србији до 2020. године и Акционим планом за њено спровођење, Националном стратегијом запошљавања у Републици Србији за период 2011–2020. године, Стратегијом комуникације о приступању Европској унији из 2011. године, Националном стратегијом за младе за период од 2015-2025 године, Акционим планом за спровођење иницијативе Партнерства за отворену управу у Републици Србији за 2014. и 2015. годину, Акционим планом за спровођење Стратегије за борбу против корупције за период од 2013-2018. године и Стратегијом регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016 – 2020. године.

6. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ И ПРАВНИ ОКВИР ЗА САРАДЊУ ЈАВНЕ УПРАВЕ СА ЦИВИЛНИМ ДРУШТВОМ

Као први институционални корак у јачању сарадње и партнерства са цивилним друштвом, Влада је 2010. године основала *Канцеларију за сарадњу са цивилним друштвом* (у даљем тексту: Канцеларија). Основана као служба Владе на основу *Уредбе о Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом* ("Службени гласник РС" број 26/10), Канцеларија обавља стручне послове за потребе Владе који се односе на старање о усклађеном деловању органа државне управе и подстицању сарадње органа државне управе са ОЦД-а. Поред тога, Канцеларија сарађује с државним органима, органима аутономних покрајина, општина, градова и града Београда, као и са ОЦД-а, у изради релевантних докумената и прописа и промовише послове који су у вези са развојем и сарадњом са цивилним друштвом. Канцеларија обавља и друге послове из области развоја цивилног друштва и сарадње са цивилним друштвом које јој повери Влада. Утврђене надлежности Канцеларије у функцији су остваривања неколико стратешких циљева: 1) успостављање сталног дијалога између државе и ОЦД-а у питањима од општег и заједничког интереса; 2) јачање међусекторске сарадње у областима у којима су ОЦД-а важни актери у креирању и спровођењу јавних политика (људска права, изградња правне државе родна равноправност, социјална заштита, сузбијање сиромаштва, социјално укључивање, образовање, култура, аматерски спорт, заштита потрошача, одрживи развој, заштита човекове околине, добросуседска сарадња, европске интеграције, итд) и подизање капацитета државне управе за остваривање ове сарадње; 3) јачање капацитета ОЦД-а као битног чиниоца плуралног и демократског друштва.

Важан део мандата Канцеларије представља организовање округлих столова, састанака и конференција у циљу подизања капацитета и одрживости ОЦД-а, као и сарадња и размена искустава са сличним владиним институцијама у региону, земљама Европске уније и свету. Како би испунила свој мандат, Канцеларија је иницирала и била партнер у организацији бројних националних, регионалних и европских скупова,

⁷ Акциони план, у оквиру посебног циља 5, предвиђа усвајање Стратегије за креирање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Србији и Акционог плана (5.1.2.2.).

укупно 182 од почетка рада. Од овог броја, више од половине (52%) је организовано током 2014. године. Канцеларија је такође организовала 9 секторских састанака ресорних институција са ОЦД-а.

Када је реч о **правном** оквиру за учешће ОЦД-а и грађана у процесе израде закона и других инструмената јавних политика (заинтересована јавност), овај правни оквир је нужан елемент демократске, отворене и одговорне власти и важан чинилац процеса европских интеграција Србије. У *Резолуцији Европског парламента о Извештају Европске комисије о напретку Србије* за 2012. годину наглашава се кључна улога ОЦД-а у консолидацији демократских политичких процеса у земљи, унапређењу регионалне сарадње, и креирању јавних политика. Потреба дијалога и консултација државних институција и цивилног друштва у раним фазама обликовања и примене јавних политика у кључним областима реформи у Србији наглашена је и у *Мишљењу Европског економског и социјалног комитета о улози цивилног друштва у односима између ЕУ и Србије* из 2013. године.

У циљу остваривања унутрашњих реформи и хармонизације с правним тековинама ЕУ, током последње деценије у Србији су учињени значајни кораци у правцу успостављања правног оквира за учешће ОЦД-а у процесима израде прописа и стратешких докумената. Између осталог, утврђена је обавеза јавности рада државних институција и право јавности на приступ информацијама од јавног значаја; регулисана је општа доступност закона и других прописа; предвиђена је могућност спровођења јавних расправа и јавних слушања у процесу доношења закона; унапређен је систем е-управе; и усвојене Смернице за укључивање ОЦД-а у процес доношења прописа. Од 2011. године, у оквиру програма обуке државних службеника, Служба за управљање кадровима је организовала 7 обука на тему сарадње државне управе и цивилног друштва у процесу израде и примене јавних политика, на којима су као предавачи учествовали и представници Канцеларије. Канцеларија је, у сарадњи са TACSO пројектом у Србији, организовала обуке и за службенике јединица локалне самоуправе на тему сарадње јавне управе и организација цивилног друштва и транспарентног процеса финансирања ОЦД из буџетских средстава.

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, активно учешће и партнерство. С тим у вези, уочени су следећи недостаци у правном оквиру и пракси сарадње јавне управе и цивилног друштва у процесу израде закона и других инструмената јавних политика:

а. Закон о државној управи ("Службени гласник РС", бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14). Закон не дефинише шта се сматра законом којим се битно мења правни режим у једној области, односно којим се уређују питања која посебно занимају јавност, а поводом којег је прописана обавеза министарства и посебне организације да спроведе јавну расправу. Уместо тога, ово питање ближе се уређује Пословником Владе. Ово има за последицу да се подзаконским актом, Пословником Владе, уређују пре него разрађују одредбе Закона. Поред јавне расправе, важно је препознати неопходност допуне Закона о државној управи у делу 8., који уређује сарадњу органа државне

управе са другим државним органима, аутономним покрајинама, општинама итд, тако што би се дефинисали облици и начини сарадње органа државне управе са ОЦД-а.

б. Уредба о начину и поступку остваривања сарадње органа државне управе са организација цивилног друштва. По угледу на упоредноправну праксу, ради ближег и детаљнијег правног регулисања сарадње органа државне управе са ОЦД, а у смислу остваривања боље и јаче сарадње ОЦД и државне управе у процесу доношења прописа, неопходно је доношење Уредбе о начину и поступку остваривања сарадње органа државне управе и организација цивилног друштва. На тај начин би Влада Републике Србије на један ближи и прицизнији начин уредила поступак укључивања ОЦД у процес доношења прописа.

в. Пословник Владе ("Службени гласник РС", бр. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14). Пословник прописује обавезу израде годишњег плана рада Владе, али не и његовог објављивања на званичној интернет страници Владе. Тиме се заинтересована јавност лишава могућности да се правовремено припреми за учешће у консултацијама. Пословник не прописује ни обавезу јавног објављивања полазних основа радне групе за израду нацрта закона и другог аката, како би заинтересована јавност имала могућност да достави своје коментаре и сугестије на полазне основе. Овај *ex ante* приступ у консултацијама смањује трансакционе трошкове израде акта, јер омогућава идентификовање кључних проблема и алтернативних приступа у њиховом решавању у раној фази израде акта и нарочито је од значаја приликом израде закона којим се битно мења правни режим у једној области, односно којим се уређују питања која посебно занимају јавност. Пословник изричито не предвиђа да садржина јавног позива за учешће у јавној расправи укључује и информације о циљним групама на које се нацрт акта нарочито односи, кругу питања о којима приређивач нарочито тражи мишљење заинтересоване јавности, као и податке о контакт особи која је задужена за консултације. Пословник не прописује да је извештај о спроведним консултацијама саставни део прилога који се подноси уз нацрт закона, већ само прописује обавезу предлагача да извештај о спроведеној јавној расправи објави на својој интернет страници и порталу еУправе, најкасније у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе. Пословник не прописује ни садржину извештаја о спроведеној јавној расправи, укључујући и начин груписања и образложења коментара који су прихваћени односно нису прихваћени, као што је то прописано уредбом која уређује начин израде и режим јавне расправе за развојне документе регионалног развоја.

Према подацима почетног истраживања израђеног за потребе креирања ове стратегије⁸, на основу података прикупљених од 32 органа државне управе Републике Србије, у случају 30 јавних расправа одржаних током 2014. године органи су обавештавали јавност о спровођењу јавне расправе на више начина: најчешћи начин извештавања је објављивање извештаја о спроведеној јавној расправи на интернет

⁸ Видети у: *Сарадња органа државне управе и организација цивилног друштва, Почетно истраживање за потребе израде прве Националне стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период 2015–2019. године*, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, Београд 2015.

страници предлагача у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе (у 18 случајева); потом објављивање интегрисаних коментара на интернет страници предлагача (у 7 случајева) и достављање извештаја Влади Републике Србије (у 7 случајева); објављивање извештаја о спроведеној јавној расправи на порталу е-управе (5 случајева); док су у 4 случаја органи државне управе обавештавале организације цивилног друштва које су учествовале у јавној расправи о прихваћености, односно, неприхваћености њихових коментара.

Владине *Смернице за укључивање ОЦД-а у процес доношења прописа* ("Службени гласник РС", број 90/14) уређују неке од уочених недостатака у Пословнику, али у форми препорука. Смернице промовишу објављивање листе прописа чије се доношење предлаже у календарској години на интернет страници надлежног органа државне управе и порталу е-Управе и дефинишу минималну садржину повратне информације о резултатима спроведене јавне расправе. Смернице садрже и препоруку органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе да се у процесу доношења прописа придржавају начела наведених у Смерницама

Према наведеном истраживању о сарадњи органа државне управе и организација цивилног друштва, од 32 органа државне управе који су доставили податке током 2014. године њих 19 је формирало неки вид радних група, за припрему прописа, док 14 није формирало радне групе за израду прописа. У већини случајева (19) одабир спољних чланова је вршен је тако што је упућен позив одређеним ОЦД да предложи представника у радну групу; у осам случајева је објављен јавни позив за учешће представника ОЦД у раду радне групе; у шест случајева је избор извршен на предлог органа државне управе, односно, независне институције, док је у два случаја позив упућен одређеним синдикатима; у два случаја позив је упућен преко Канцеларије, и у исто толико случајева позив је упућен преко СЕКО механизма, КОЦД или неке друге мреже ОЦД.

За органе државне управе област остваривања циљева ОЦД је најчешће главни критеријум за избор учесника у раду радне групе (25 радних група). Претходна сарадња са државним управом био је критеријум за избор представника ОЦД у једанаест радних група; у осам радних група основ за позивање учесника био је професионални кредибилитет организације; у седам радних група припадност мрежи ОЦД-а; у четири радне групе специфична експертиза и у две радне групе одсуство конфликта интереса.⁹

г. Недостаци у примени правног оквира за консултације. У Стратегији реформе јавне управе констатује се да се јавна расправа организује само за око 20% нацрта закона. Према подацима које су доставили органи државне управе, а који се односе на 2014. годину, јавне расправе су спроведене за 10,5% од свих аката који су у наведеном периоду били усвојени у Народној скупштини или предложени Влади Републике Србије за усвајање, док за 89% аката није организована јавна расправа. Од априла до јула 2014. године, Народна скупштина је донела укупно 41 закон, сваки од

⁹ Акциони план за реформу јавне управе за 2015-2017. годину, у оквиру посебног циља 4, предвиђа измену Уредбу како би се ближе уредио начин образовања, функционисања и одговорности радних група за израду прописа (мера 4.1.1.).

њих по хитној процедури. Ове пракса указује на недовољну транспарентност законодавног процеса и кршења начела јавности.¹⁰

У извештају Европске комисије о напретку Србије на путу ка чланству у ЕУ од 8. октобра 2014. године (СОМ(2014)700 final) такође се указује на праксу усвајања закона без одговарајуће јавне расправе. У циљу унапређења праксе јавних консултација, *Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. године*, у оквиру посебног циља 4., предвиђа као једну од мера континуирано стручно усавршавање државних службеника у вези са законодавним процесом.¹¹

д. Закон о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", бр. 129/07 и 83/14). Закон не уређује питање консултација јединица локалне самоуправе са заинтересованом јавности у поступку доношења аката из надлежности локалне самоуправе, већ се ово питање уређује актима локалних самоуправа. Недостатак минималних законских принципа и начела за спровођење јавних консултација на нивоу локалне самоуправе има за последицу неједначену праксу у нормирању и спровођењу ових консултација. Директна примена *Владиних Смерница за укључивање ОЦД-а у процес доношења прописа* у локалним самоуправама допринела би привременом отклањању ових недостатака, до усвајања одговарајућих измена у статутима локалних самоуправа.

ђ. Статути градова. У вези са претходним, анализа статута изабраних градова (Београд, Нови Сад, Чачак), која је саставни део Студије о законодавном процесу у Републици Србији из 2013. године¹², указује на мањкавост одредби статута којим се уређује поступак консултација.

е. Недовољни капацитети ОЦД-а да учествују у процесу консултација. Досадашња искуства о учешћу заинтересоване јавности у процесима креирања и спровођења јавних политика (Секторске ОЦД-а – СЕКО механизам, законодавне иницијативе, израда регулационих планова) указују на потребу јачања капацитета ОЦД-а за учествовање у процесу консултација и њиховог даљег умрежавања, како би своје учешће у процесу консултација учиниле ефикаснијим.

ж. Недостатак кадровских и стручних капацитета Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом. Ради стварања услова за несметано извршавање послова из делокруга утврђених Уредбом о Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом („Службени гласник РС“, број 26/10) и активности предвиђених овом стратегијом и пратећим Акционим планом у предвиђеним роковима, неопходно је јачање кадровских и стручних капацитета државних службеника који су запослени у Канцеларији.

¹⁰Саопштење Заступника грађана од 14. 07. 2014. године, <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr?start=15>

¹¹Акциони план, стр. 31. Програм Службе за управљање кадровима (СУК), којег је Влада усвојила 24. јануара 2014. године укључује и област: "Законодавни процес", који је подељен на више модула, укључујући и модул: "Координација и сарадња у поступку израде прописа" (<http://suk.gov.rs/sr/vesti/vest.dot?id=16474>).

¹² Студија о унапређењу законодавног процеса, Д. Миловановић, Н.Ненадић.В.Тодорић ГИЗ, Београд, 2012.

з. Непостојање Савета за развој и сарадњу са цивилним друштвом. Ослањајући се на добре праксе из региона и Европе, оснивања Савета за развој и сарадњу са цивилним друштвом чији би основни задатак био давање мишљења Влади РС у процесу креирања и примене јавних политика које се односе, тј. утичу на даљи развој цивилног друштва, неопходно је ради даљег унапређења сарадње са цивилним друштвом. Према Смерницама за укључивање ОЦД-а у процес доношења прописа, највиши ниво учешћа ОЦД-а у процесу припреме, доношења и праћења примене прописа, јесте партнерство. Циљ овог нивоа учешћа (партнерства државне управе и ОЦД кроз савете), јесте да се омогући стално присуство и активно учешће ОЦД-а у креирању заједничких одлука од интереса за ОЦД-а. Такође, у Националном програму за усвајање правних тековина Европске уније 2013-2016. године, образовање овог савета на републичком нивоу, препознато је као активност од изузетне важности за даљи развој сарадње државне управе са цивилним друштвом.

и. Унапређење капацитета локалне самоуправе за сарадњу са ОЦД-а. Унапређење сарадње локалне самоуправе и ОЦД један је од предуслова за квалитетније дефинисање и примену јавних политика на локалном нивоу. С обзиром на исказане потребе ОЦД-а за вишим нивоима учешћа у процесима доношења прописа на локалном нивоу, препознаје се потреба за успостављање јаче институционалне сарадње ОЦД-а и органа локалне самоуправе. У том смислу Канцеларија је израдила Приручник за примену Смерница за укључивање ОЦД у процес доношења прописа у ком је поред практичних савета за примену Смерница дат и предлог описа послова које би, приликом усвајања нових или измене постојећих правилника о систематизацији радних места у јединицама локалне самоуправе, помогао систематизацији радних места лица за сарадњу са ОЦД-а. Приручник такође даје и преглед неопходних коментенција односно знања и вештина које лице које је на овакав начин задужено за сарадњу са организацијама цивилног друштва мора да поседује за обављање ових послова.

У вези са тим, Канцеларија је почетком 2015. године, организовала 10 дводневних обука за представнике јединица локалне самоуправе на тему „Унапређења сарадње јединица локалне самоуправе и организација цивилног друштва и транспарентно буџетско финансирање њихових активности, на којима је учествовало 211 представника из 107 јединица локалних самоуправа. Такође, Канцеларија је на основу анализе потреба ОЦД организовала и обуку за представнике ОЦД на тему „Улога организација цивилног друштва у унапређењу локалних пракси и транспарентног финансирања из буџета јединица локалне самоуправе“. Укупно је, на 5 дводневних обука, учествовало 96 представника ОЦД.

7. ФИНАНСИЈСКА ОДРЖИВОСТ ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА

7.1. Јавно финансирање

Питање финансијске одрживости једно је од кључних питања са којим се суочавају ОЦД-а. Као што је претходно наведено (поглавље 3.), половина од укупног броја удружења која су поднела финансијски извештај АПР-у делује без остварених прихода или са годишњим приходима који не прелазе 100.000,00 динара. Ово је између

осталог последица институционалних ограничења која су везана за недобитни карактер ОЦД-а (забрана расподеле добити, ограничене могућности стицања дохотка непосредним обављањем привредне делатности, ограничене могућности добијања кредита, због недостатка средстава обезбеђења, ограничене могућности ангажовања квалификованог кадра, итд), мањкавости у правним прописима од значаја за финансијску одрживост цивилног друштва, али и недостатка капацитета цивилног друштва за развој иновативних пракси диверзификације прихода.

Правни оквир за јавно финансирање ОЦД-а на републичком нивоу уређен је низом прописа: *Законом о удружењима*, *Законом о задужбинама и фондацијама*, *Законом о играма на срећу* ("Службени гласник РС", бр. 88/11, 93/12), *Законом о Црвеном крсту* ("Службени гласник РС", бр.107/05), *Законом о црквама и верским заједницама* ("Службени гласник РС", бр. 36/06), *Законом о спорту* ("Службени гласник РС", бр.ој 10/16), *Законом о младима*, ("Службени гласник РС", бр. 50/11), *Законом о социјалној заштити* ("Службени гласник РС", бр. 24/2011), *Законом о финансирању удружења бораца ослободилачких ратова Србије* ("Службени гласник РС", бр. 21/90), *Уредбом о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења* ("Службени гласник РС", бр. 08/12, 94/13 и 93/15) и *Правилником о финансирању и суфинансирању програма и пројеката од јавног интереса у области омладинског сектора* ("Службени гласник РС", бр. 50/11). Одредбе Закона о удружењима сходно се примењују и на доделу средстава удружењима из буџета аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, а које је ближе регулисано подзаконским актима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Сагласно одредбама Закона о рачуноводству и ревизији („Службени гласник РС“, бр. 46/2006, 111/2009 и 99/2011 – др. закон), 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.

Канцеларија израђује *Годишњи збирни извештај о утрошку средстава која су као подршка пројектним и програмским активностима опредељена и исплаћена удружењима и другим организацијама цивилног друштва из јавних средстава Републике Србије* чији је циљ унапређењу транспарентности процеса планирања, доделе средстава, праћења реализације подржаних пројеката и програма и њихових ефеката, што треба да омогући ефикаснији и сврсисходнији утрошак додељених средстава.

Расположиви подаци указују да је буџетско (јавно) финансирање најзначајнији извор финансирања ОЦД-а. Према подацима из *Годишњег збирног извештаја о утрошку средстава која су као подршка програмским активностима обезбеђена и исплаћена удружењима и другим организацијама цивилног друштва у Републици Србији за 2013. годину* (Годишњи збирни извештај), који је припремила Канцеларија на основу обраде уредно испуњених упитника на сва три нивоа власти, републички органи одобрили су 5,6 милијарди динара (53,25%) укупно одобрених средстава за удружења и друге ОЦД. Органи републичког нивоа известили су да су укупно одобрена средства у 2013. години, износила 5.602.521.512,00 динара, али да је током 2013. године исплаћено 5.608.538.446,00 динара. Према нацрту Годишњег збирног

извештаја за 2014. годину органи државне управе известили да су током 2014.године пружили подршку удружеима и другим ОЦД у износу од 7.053.590.355 динара. Покрајински секретаријати АП Воводине у 2014. години финансијски су подржали програме/ пројекте организација цивилног друштва са 257.247.613,00 динара, док су 154 јединице локалне самоуправе (које су доставиле податак) извистиле о исплаћеној финансијској подршци за програме/ пројекте организација цивилног друштва у висини од укупно 4.770.212.846,00 динара .

Средства из републичког буџета намењена финансирању програма и пројеката ОЦД-а додељују се кроз четири економске класификације: 481 – Дотације невладиним организацијама; 424 – Специјализоване услуге; 423 – Услуге по уговору; и 472 – Накнада за социјалну заштиту. Највише средстава распоређено је и исплаћено са економске класификације 481-Дотације невладиним организацијама. Органи државне управе известили су путем Упитника, за прикупљање података за израду Нацрта годишњег збирног извештаја за 2014. годину да је у наведеној години са буџетске апропријације 481 исплаћено 5.524.009.403,00 динара односно 78,31% укупног износа средстава којим су финансирани програми/пројекти ОЦД. Друга буџетска апропријација јесте 472 – Накнада за социјалну заштиту са које је исплаћено 1.316.277.693,00 динара или 18,66% укупно исплаћених средстава. Остале буџетске апропријације имале су удео мањи од 1% у укупном извршењу буџетских средстава намењених финансирању програми/ пројекти ОЦД од стране државне управе.

У погледу начина одобрења буџетских средстава за финансијску подршку ОЦД током 2014. године 16 од 18 органа/ институција државне управе одобрило је финансијску подршку ОЦД путем јавног конкурса, чиме је додељено 1.048.038.847,00 динара (15,36%). Изван конкурса, путем закона организацијама цивилног друштва финансијска средства је одобрило седам органа државне управе и то у укупном износу од 5.710.304.403,00 динара или 83,70% укупно одобрених средстава намењених финансирању програма/ пројеката организација цивилног друштва. Средства су одобравана и другим процедурама доделе: изван конкурса, одлуком руководиоца органа/ институције (11.633.887,00 динара), затим подршка одобрена по основу ангажовања за пружање услуга или специјализованих услуга, (13.190.000,00 динара) односно закључком Владе Републике Србије (39 милиона динара).

У вези са правним режимом и праксом јавног финансирања ОЦД-а уочено је неколико критичних питања:

а. Закон о играма на срећу. Закон прописује да се део средстава који је приход буџета Републике Србије у износу од 40%, користи за финансирање Црвеног крста Србије, организација особа са инвалидитетом и других удружења чији је циљ унапређење социјално-економског и друштвеног положаја особа са инвалидитетом и других лица у стању социјалне потребе, установа социјалне заштите, спорта и омладине, локалне самоуправе и лечења ретких болести. По угледу на добру упоредну праксу (Велика Британија, Хрватска) изменама и допунама Закона, као и доношењем одговарајућих подзаконских аката, требало би омогућити да се мањи део ових средстава користи и за финансирање других програма од јавног интереса које спроводе ОЦД-а (не само удружења), сагласно одредбама Закона о удружењима, Закона о

задужбинама и фондацијама и Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења. Ове би измене допринеле већој финансијској одрживости и других ОЦД-а које делују у јавном интересу, а такође би подстакле и већу конкуренцију њихових програма и пројеката, водећи при том рачуна да измене не произведе штетне последице за организације особа са инвалидитетом и других удружења чији је циљ унапређење социјално-економског и друштвеног положаја особа са инвалидитетом и других лица у стању социјалне потребе.

6. Недовољна веза са секторским плановима и политикама. Јавно финансирање ОЦД-а није у довољној мери у функцији остваривања националних стратегија и секторских политика, већ се још увек третира као трошак, пре него улагање у социјални капитал. На ово указују и расположиви подаци о дужини трајања програмског и пројектног циклуса. Према подацима из Годишњег збирног извештаја за 2013. годину, на републичком нивоу финансирано је 455 пројекта у трајању до 3 месеца (20,2% од укупно одобрених пројеката), 709 пројекта у трајању од 3 до 6 месеци (31,47% од укупно одобрених пројеката), 1047 пројекта у трајању од 6 до 12 месеци (46,47% од укупно одобрених пројеката), и 42 пројекта у трајању дужем од 12 месеци (1,86% од укупно одобрених пројеката).

Органи/ институције државне управе су доставили податак о трајању програма/ пројеката ОЦД који су финансијски подржани буџетским средствима за 1.797 финансијски подржаних програма/ пројеката (од укупно 2.217 програма/ пројеката) у 2014 години. Према достављеним подацима за потребе израде Годишњег збирног извештаја за 2014. годину, органи/ институције државне управе финансијски су подржали 380 пројекта у трајању до 3 месеца (21,15% од укупно одобрених пројеката), 215 пројекта у трајању од 3 до 6 месеци (11,96% од укупно одобрених пројеката), 1.155 пројекта у трајању од 6 до 12 месеци (64,27% од укупно одобрених пројеката), и 47 пројекта у трајању дужем од 12 месеци (2,62 % од укупно одобрених пројеката). Наведени подаци указују да је у току 2014. године било најмање заступљено финансирање дугорочних пројеката чије је трајање преко 12 месеци свега 2,62% укупно финансијски подржаних програма/ пројеката од стране органа/ институција државне што указује на недовољно развијено стратешко инвестирање велике и дугорочне пројекте који као такви могу имати значајан и видљивији утицај на друштво у целини.

С тим у вези, у *Стратегији реформе јавне управе* наводи се да је нужно повезати буџетски процес са стратешким планирањем и спровођењем утврђених јавних политика, те да ће процес израде буџета бити уређен као јединствени процес, почевши од процеса стратешког планирања приоритета јавних политика. Програмски буџет је уведен од 2015. године, уместо класичног линијског планирања, и подразумева да корисници буџетских средстава предлажу приоритетне области финансирања за наредне три године. С тим у вези, *Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. године* у оквиру посебног циља 3: "Унапређење управљања јавним финансијама и јавним набавкама", предвиђа низ

мера за унапређење процеса програмског буџетирања. Прелазак на програмско буџетирање требало би да додатно сузи простор за праксу нетранспарентне доделе буџетских средстава ОЦД-а која је још увек присутна, нарочито у локалним самоуправама.¹³ С обзиром да се Република Србија налази на почетку процеса буџетског планирања, Акционим планом за спровођење реформе јавне управе предвиђа се, за други квартал 2016. године, унапређење методологије програмског буџета и припрема новог упутства у складу са препорукама (Акциони план, 3.2.1.2.); ове би мере требале да успоставе нужни оквир и за унапређење планирања, праћења и оцене буџетског финансирања програма и пројеката ОЦД-а. Осим тога, прелазак на програмско буџетирање и мере из Акционог плана за посебни циљ 3. требало би да реши уочене проблеме са линијом 481 - Дотације невладиним организацијама, из које није видљиво за које се пројекте и програме додељују средства буџетским корисницима са те линије. Будући да се на истој линији налазе удружења, задужбине, фондације, верске организације, спортске организације са професионалним погоном, политичке партије и националне заједнице није могуће прецизно установити које се јавне политике финансирају из линије 481 - Дотације невладиним организацијама.

в. Недовољно развијена пракса суфинансирања програма и пројеката. Распољиви подаци указује да је суфинансирање пројеката и даље слабо заступљено. Према подацима из Годишњег збирног извештаја за 2013. годину, четири републичка органа финансирала су 32 пројекта одобрена од међународних донатора у укупном износу од 18 милиона динара. Канцеларија је суфинансирала 13 пројеката у износу од 11.288.893,00 динара. Министарство културе и информисања суфинансирало је десет пројеката у износу од 3.276.096,00 динара, док је Министарство омладине и спорта суфинансирало осам пројеката у износу од 3.416.213,00 динара. Према подацима из Годишњег збирног извештаја за 2012. годину, 14 органа локалне самоуправе суфинансирало је 83 пројекта у укупном износу од 24,1 милиона динара, а три органа градских управа суфинансирала су шест пројеката у укупном износу од 17,6 милиона динара.

Према нацрту Годишњег збирног извештаја за 2014. годину три органа/ институције државне управе су суфинансирале укупно 14 пројеката организација цивилног друштва која су претходно одобрена од међународних донатора у укупном износу 5.864.552,00 динара. Агенција за борбу против корупције суфинансирала је у 2014. години три пројекта, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом десет пројеката, док је Повереник за заштиту равноправности доставио податак о суфинансирању једног пројекта. Покрајински секретаријати нису доставили податак о суфинансирању у 2014. години, док је пет јединица локалне самоуправе (Општине Апатин, Боселеград, Топола, Трговиште и Црна трава) и једна градска управа (Град Нови Сад) доставила податак о суфинансирању укупно десет пројеката/ програма

¹³ Ово се преваходно може приписати чињеници да Уредба о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења није правно обавезујућа за локалне самоуправе, недовољним капацитетима локалне самоуправе, као и недовољно ефикасном механизму буџетске ревизије.

ОЦД,. Укупан износ суфинансирања програма/ пројеката из буџета јединица локалне самоуправе у 2014. години износио је 15.372.244 динара. 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.

г. *Недовољно коришћење укрштених метода праћења спровођења пројеката.* Прикупљени подаци указују да је основни начин праћења спровођења програма и пројеката достављање завршног финансијског и наративног извештаја. Прегледом завршног наративног и финансијског извештаја праћена је реализација програма и пројеката у 123 конкурса, мониторинг је вршен кроз посете удружењима у току спровођења пројеката или програма у 43 конкурса, док је прегледом периодичних извештаја о спровођењу програм и пројеката вршен мониторинг у 41 случају¹⁴.

За потребе израде Годишњег збирног извештаја за 2014. годину, прикупљени су подаци о обавезној документацији за праћење спровођења финансијски подржаних програма/пројекта организација цивилног друштва из буџетских средстава. Органи државне управе известили су о мониторингу програма/ пројеката за 77 од 142 спроведена конкурса. Најзаступљенији начин праћења спровођења (мониторинг) програма/ пројеката ОЦД у 2014. години од стране органа државне управе био је путем завршних финансијских (71 од 77 спроведених конкурса) и наративних извештаја (64 од 77 спроведених конкурса). Неретко су уз наведене извештаје тражени и прилози проистекли из активности финансијски подржаног пројекта/ програма ОЦД (публикације, фото-документација и слично) у 38 од 77 спроведених конкурса органа/ институција државне управе. За пет конкурса ОЦД којима је финансијски подржан програм/ пројекат од стране органа/ институција државне управе нису биле у обавези да доставе било какву документацију на основу које би се вршио мониторинг. Тренд који важи за органе/ институције државне управе у начелу је присутан и у целокупној јавној управи.

Прикупљени подаци о начину праћења подржаних програма/пројеката у 2014. Години од стране органа државне управе указују да је доминантан начин праћења њиховог спровођења био увидом у завршни наративни и финансијски извештај у 94,33% спроведена конкурса/процедуре доделе средстава. Праћење резултата реализованих програма/ пројеката у 2014. години, вршено је и мониторинг посетама ОЦД за време спровођења пројекта/ програма у 60,28% спроведених конкурса/ процедура, док су у 27 или 19,15% спроведених конкурса/ процедура тражени и периодични финансијски и периодични наративни извештаји.

Прикупљени подаци за 141 од 142 спроведена конкурса државне управе указују да је увид у завршне извештаје био начин оцењивања реализације програма /пројеката у 133 или 94,33% спроведена конкурса. Остали начини евалуације резултата реализованих програма/ пројеката финансираних из буџетских средстава државне управе су затупљени у мањој мери, па тако је за 14 или 9,93% спроведених конкурса

¹⁴ Годишњи збирни извештај о утрошку средстава која су као подршка програмским активностима обезбеђена и исплаћена удружењима и другим организацијама цивилног друштва у Републици Србији за 2013. годину

оцењивање (евалуација) резултата реализованих програма/ пројеката организација цивилног друштва у 2014. години вршено је тако што је рађена додатна анализа резултата на нивоу појединачног пројекта - евалуациони извештај, истраживање. Израда Извештаја након мониторинг посета ОЦД и након консултација са корисницима заступљена је у 11 или 7,80% спроведених конкурса. За шест или 4,26% спроведених конкурса оцењивање реализације финансираних програма/ био је путем анализе ефикасности додељених средстава, односно cost-benefit анализом, док се за пет спроведених конкурса евалуација вршила анализом извештаја других тела или организација. Значајно је поменути да су постојала и два спроведена конкурса за које није вршена евалуација резултата. Тренд који важи за органе/ институције државне управе у начелу је присутан и у целокупној јавној управи.

Недовољна пракса коришћења укрштених механизма надзора над спровођењем програма и пројекта у току њиховог трајања, укључујући и редовно анкетање корисника услуга програма и пројекта, лишава даваоце средстава могућности да правовремено реагују на недостатке у начину њихове реализације, како би се исти отклонили.

д. Недовољно развијена пракса независног оцењивања успешности спроведених пројеката. Према подацима из Годишњег збирног извештаја за 2012. годину, независна оцена спроведених пројеката (анкетање корисника или анализа користи и трошкова) спроведена је у 16% случајева на републичком нивоу, 13,5% на локалном нивоу, и ни у једном случају на нивоу Аутономне покрајине Војводине. Годишњи збирни извештај за 2013. годину указује да је основни начин оцењивања финансираних програма и пројеката од стране републичких органа преглед завршних извештаја (96,12% случајева) и посета носиоцу програма и пројекта (9,3% случајева), пре него ангажовање независних експерата, анкетање корисника, итд. Независно оцењивање нарочито је значајно и оправдано код програма и пројеката веће вредности, као и код програма и пројеката који се спроводе у дужем временском интервалу.

ђ) Уредба о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења. Према тренутном законодавно-правном поретку Републике Србије, не постоји обавеза објављивања извештаја од стране ОЦД о реализованим активностима и постигнутим резултатима програма и пројеката подржаних/финансираних из средстава буџета Републике Србије. Измене и допуне ове Уредбе подразумевају увођење обавезе објаве извештаја о постигнутим резултатима подржаних програма и пројеката ОЦД и дефинисање садржине и форме Извештаја о евалуацији конкурсног процеса. Овим изменама и допунама дефинисале би се обавеза објаве остварених резултата програма и пројеката ОЦД-а подржаних из буџетских средстава, чиме би се омогућио детаљнији увид јавности за коју намену су буџетска средства утрошена и који су резултати на овај начин постигнути.

е) Израда упутства о начину усклађивања интерних аката о финансирању са Уредбом о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса. Канцеларија је 2013. године израдила Водич за транспарентно финансирање удружења и других организација цивилног

друштва из буџета средстава локалних самоуправа. Саставни део Водича су препоруке за усклађивање интерних аката са Уредбом о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења ("Службени гласник РС", бр. 8/12, 94/13 и 93/15), као и пратећи обрасци за потребе израде конкурсне документације. С обзиром да је и даље присутна неуједначена пракса у примени критеријума, услова и начина доделе средстава које прописује Уредба Уредбе, постоји потреба за израдом упутства о начину усклађивања интерних аката о финансирању удружења и фондација са Уредбом о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса.

ж. Недовољни капацитети јавне управе. Уочени недостаци у режиму и пракси буџетског финансирања ОЦД-а (б, в, г, д, ђ) указују на потребу даљег јачања капацитета јавне управе у овој области, у оквиру укупног јачања капацитета јавне управе за програмско буџетирање. С тим у вези, Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе предвиђа континуирано јачање капацитета државних службеника и јединица локалне самоуправе за програмско буџетирање (Акциони план, 3.2.1.3, 3.2.1.6.).

з. Недовољни капацитети ОЦД-а за управљање пројектима. Према подацима из Годишњег збирног извештаја за 2013. годину, захтев за повраћај средстава удружењима и другим ОЦД-а којима је одобрена подршка у 2013. години упутило је седам органа за 233 пројекта. Укупно је враћено 33,2 милиона динара. Најчешћи разлог за повраћај средстава у 2013. години била је успешна реализација пројекта утрошком мање средстава од одобрених, током године извршено је 129 повраћаја средстава успешно реализованих пројеката утрошком мањег износа од одобреног, али је износ враћених средстава из овог разлога мали: четири милиона динара. Други по учесталости разлога захтева за повраћај је ненаменско трошење, што се догодило у 98 случајева у укупној вредности од 2 милиона динара. Ово је индикатор потребе за јачањем капацитета ОЦД-а за транспарентно управљање буџетским средствима која су издвојена за финансирање њихових програма и пројеката.

7.2. Могућност коришћења јавног простора од стране организација цивилног друштва

Према истраживању¹⁵ које је рађено 2011. године 39% ОЦД-а има уступљене просторије које не плаћају, 24% ОЦД-а изнајмљује просторије за свој рад, 17% ОЦД-а има просторије у свом власништву, а свака пета ОЦД-а нема просторије за рад. Најбоље стање у погледу просторија евидентирано је код организација које се баве социјалним услугама (67% има уступљене просторије или у власништву), а најлошије код организација које се баве заступањем и јавним политикама (64% изнајмљује или нема просторије). Питање простора посебно је актуелно за новоосноване организације: 79% организација које су основане до 1989. године имају уступљене или сопствене

¹⁵ Истраживање „Стање у сектору цивилног друштва“, Београд, 2011 Грађанске иницијативе, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије уз подршку USAID/ISC и Стратешког маркетинга

просторије; 32% организација које су основане између 1990. године и 2000. године изнајмљују просторије; док већина новооснованих ОЦД-а нема просторије. Истраживање такође показује да је питање простора у директној корелацији са буџетом организације и бројем запослених; што је већи буџет и број запослених, расте удео организација којима су уступљене просторије, које изнајмљују просторије, односно имају просторије у власништву. Када је реч о географској алокацији, најбоље је стање у АП Војводини, где 44% организација има уступљене просторије, односно 20% организација има просторије у власништву, и источној Србији где 44% организација користи уступљене просторе. У Београду 29% организација изнајмљује просторије, док 24% организација немају своје просторије.¹⁶

Закон о јавној својини ("Службени гласник РС", бр. 72/11, 88/13 и 105/14) омогућава јединицама локалне самоуправе да стекну и упишу право својине на непокретностима чији су актуелни корисници. Тиме су створене правне претпоставке, које у пракси тек треба да се реализују, да локалне самоуправе стеченом својином располажу аутономно, у циљу унапређења социо-економског амбијента. Овим се отвара и већи простор за партнерство локалних самоуправа са привредним друштвима и ОЦД-а у решавању друштвених проблема. Иако постоје примери добре праксе у додели простора ОЦД-а и неформалним иницијативама, нарочито на нивоу локалне самоуправе, у овој су области идентификовани и одређени проблеми:

а. Недостатак јединственог регистра имовине. Чињеница да не постоји јединствени регистар имовине Републике Србије и јединица локалне самоуправе отежава израду стратешког и осмишљеног приступа у давању простора ОЦД-а и неформалним иницијативама.¹⁷

б. Недостатак адекватног правног оквира и јединствених критеријума за доделу простора. Не постоје јединствени критеријуми или принципи за доделу простора за органе јавне управе, нити се ови простори увек додељују на основу института јавног конкурса. Овим се отвара широк простор дискреционог одлучивања и фаворизовања појединих ОЦД-а и иницијатива.

¹⁶У оквиру пројекта *Отворено о јавним просторима* ОЦД-а и неформалне групе имају могућност да добију информације о томе како да дођу до јавног простора и које су процедуре и механизми за њихову доделу. Израђена је и интернет мапа која садржи податке о преко сто празних простора у Републици Србији који су категоризовани на различите начине. Пројекат *Празни простори Србије* има за циљ мапирање празних простора на територији Србије и могућност њихове трансформације у различите намене, нарочито у мултимедијалне, уметничке и научно-истраживачке центре. Теренско истраживање спроведено у оквиру пројекта на територији 16 београдских општина идентификовало је 150 таквих простора, при чему је систематизована документација и направљена база података о овим просторима. Поред тога, идентификовано је сто локација које је потребно додатно истражити и обрадити.

¹⁷ У *Извештају о ревизији сврхисходности: Располагање непокретностима у својини Републике Србије*, број: 400-1634/2014-08, 14. јул 2015. године, Државна ревизорска институција констатује да Република Србија нема тачне податке о броју и вредности своје непокретне имовине, због непоступања надлежних органа и корисника и мањкавости прописа, те између осталог препоручује да Влада предузме активности за израду стратегије и плана управљања и располагања непокретностима, којима би се дефинисали дугорочни и краткорочни циљеви и смернице управљања државном имовином.

7.3. Развој филантропије

Развој филантропије (давања у добротворне сврхе, добротворно давање) и друштвено одговорног пословања у значајном је узлету у последњих неколико година, захваљујући активном деловању домаћих и страних фондација у организовању и промоцији филантропских активности. Приметно је и јачање праксе секторског повезивања (јавни и приватни сектор, цивилно друштво) у промовисању филантропије и организовању филантропских активности. Од 2010. године делује мрежа основана од стране корпоративних фондација, других ОЦД-а и привредних друштава која промовишу друштвено одговорно пословање, а са циљем подстицања филантропије у Србији; Канцеларија је чланица ове мреже. Јављају се и први успешни примери оснивања финансијских задужбина. Поплаве које су погодиле Србију у јуну 2014. године показале су колики је потенцијал добротворног давања. Према расположивим подацима, само у периоду од шест недеља грађани и правна лица донирали су за угрожене у поплавама 16,8 милијарди динара.

Правни оквир за давања у добротворне сврхе у Републици Србији ближе је регулисан *Законом о порезу на добит правних лица* ("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, и 112/15) и *Законом о порезима на имовину* ("Службени гласник РС", бр. 26/01; 45/02; 80/02; 135/04; 61/07; 5/09; 101/10; 24/11; 78/11; 57/12 – одлука Уставног суда; 47/13, 68/14).

Уочени проблеми у овој области тичу се превасходно потребе да се унапреди правни оквир и обезбеди правична и једнообразна примена пореских прописа од значаја за развој филантропије:

а. Закон о порезу на добит правних лица. Закон прописује пореске олакшице за давања правних лица у јавне намене, али не уређује дали се давања признају као расходи када се дају само у новцу, или и у стварима правима и услугама. Поред тога, листа јавних (општекорисних) намена у Закону је рестриктивна и исцрпљујућа (*numerus clausus*).¹⁸ Ова листа не кореспондира са *Законом о удружењима* и *Законом о задужбинама и фондацијама* у којима су програми и пројекти од јавног интереса (јавних намена) за које ОЦД-а могу да конкуришу за јавна средства—шире дефинисана и није исцрпљујућа.¹⁹ Са становишта одрживих јавних политика, одредбе

¹⁸ Закон уређује да се издаци у здравствене, образовне, научне, хуманитарне, верске, заштиту човекове средине и спортске намене, као и давања учињена установама социјалне заштите основаним у складу са законом који уређује социјалну заштиту, као и за хуманитарну помоћ односно отклањање последица који су настали у случају ванредне ситуације који су учињени Републици, аутономној покрајини, односно јединици локалне самоуправе признају као расход у износу највише до 5% од укупног прихода.

¹⁹ Закона о удружењима предвиђа да удружења могу са својим пројектима и пројектима да конкуришу за доделу средстава из државног, покрајинског и буџета локалних самоуправа, уколико делују у областима: 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 хуманитарни програми и други програми у којима удружење *искључиво и непосредно* следи јавне потребе.

Закона о удружењима и Закона о задужбинама и фондацијама релевантне су и за индиректна давања државе у јавне намене (путем пореских олакшица), имајући у виду да се не може оправдати различита политика намена од јавног интереса зависно од извора финансирања (директна буџетска давања за програме и пројекте од јавног интереса које спроводе ОЦД-а, у односу на порески признате расходе за давања правних лица у јавне намене). Овакав нормативни приступ у Закону додатно је упитан, имајући у виду да се Закон о порезима на поклон у погледу пореских олакшица за ОЦД-а изричито позива на одредбе Закона о удружењима и Закона о задужбинама и фондацијама.²⁰

Различит режим јавних намена (јавног интереса) у пореским и статусним прописима за ОЦД-а има за последицу да ОЦД-а могу да конкуришу за јавна средства за своје програме и пројекте у области, на пример, људских права, борбе против корупције, заштите животиња, заштите потрошача, информисања и др. Међутим, давања правних лица у ове намене не признају се као пореских расход.²¹

Закон о порезу на добит правних лица ослобађа ОЦД-а (недобитне организације) од пореза на добит, уколико вишак прихода над расходима које је организација у пореском периоду остварила непосредним обављањем привредне делатности није већи од 400.000 динара, и уколико су испуњени други услови прописани Законом. Овакво решење несумњиво доприноси финансијској одрживости ОЦД-а. Међутим, имајући у виду да је ово ослобођење ступило на снагу 2001. године, нужно је повећати прописани износ неопорезивог вишка прихода над расходима, с обзиром да су инфлација и раст цена у међувремену значајно девалвирале његове позитивне ефекте.

Нужне су и измене *Правилника о улагањима у области културе који се признају као расход* ("Службени гласник РС", бр. 9/02) како би се исти усагласио са одредбама Закона о порезу на добит правних лица. Закон прописује да се давања у области културе, и у друге општекорисне сврхе, признају као расход у износу до 5% од укупног прихода правног лица-пореског обвезника, док Правилник прописује да давања у области културе не могу бити већа од 1,5% од укупног прихода пореског обвезника. 48/13, 108/13, 6/14, 57/14, 68/14, 5/15, 112/15 и 5/16.

б. Закон о порезу на доходак грађана ("Службени гласник РС", бр. 24/01, 80/02, 135/04, 62/06, 65/06 – измене, 47/13, 48/13, 108/13, 6/14, 57/14, 68/14, 5/15, 112/15 и 5/16). Закон не предвиђа пореске олакшице за давања физичких лица-пореских обвезника, осим за предузетнике; предузетницима се признају расходи за давања у јавне намене под истим условима прописаним за правна лица. Према анализи из 2013. године, донације физичких лица представљају најзначајнији извор добротиног давања у јавне сврхе.

²⁰ Закон о порезима на имовину прописује да фондација, удружење и задужбина које делују у општекорисне сврхе *сагласно прописима којима се уређује њихово деловање* ослобођени су од пореза на поклон и наслеђе и на давања која прелазе износ од 100,000 РСД у календарској години, уколико иста користе за остваривање својих јавних (општекорисних) циљева

²¹ Режим пореских признатих расхода за давања у јавне намене у Закону не кореспондира ни са одредбама *Закона о донацијама и хуманитарној помоћи* ("Сл. лист СРЈ", бр. 53/2001, 61/2001 - испр. и 36/2002 и "Сл. гласник РС", бр. 101/2005).

в. Закон о порезима на имовину. Закон прописује да су ОЦД-а ослобођене (пре него изузете) од плаћања пореза на поклон и наслеђе. ОЦД-а стога је обавезна да за поклон од истог донатора који прелази износ од 100.000 динара у истој календарској години (независно од тога да ли се даје једнократно или вишекратно) подноси надлежној пореској управи захтев за пореско ослобођење. Овакво решење узрокује додатне трошкове за поклонопримца. Закон изричито не уређује ни питање пореског статуса донације која је дата у стварима, правима и услугама. У појединачним случајевима, Пореска управа признаје само поклоне у новцу. Закон не уређује који се део донације може користити за покриће административних трошкова. У појединим случајевима, Пореска управа не признаје као поклон део донације који се користи за покриће административних трошкова. Додатно, Закон не прописује да ли су тзв. институционални грантови, односно подршка институционалном развоју и јачању капацитета ОЦД-а која делују у областима од јавног интереса, изузети од пореза на поклон.

Осим тога, супротно доброј упоредној пракси, Закон не прописује пореска ослобођења од пореза на непокретност за ОЦД-а које своје непокретности користе у јавне сврхе у које су основане; ова су ослобођења пропиисана само за непокретности у власништву цркви и верских заједница које се користе за обављање богослужбене делатности.

г. Недовољни капацитети Пореске управе за примену прописа од значаја за филантропију. Претходна анализа указује на потребу јачања капацитета Пореске управе како би се осигурала правична и једнообразна примена пореских прописа од значаја за филантропију. Подизање капацитета пореске управе у овом сегменту олакшано је чињеницом да је изменама *Закона о пореском поступку и пореској администрацији* од 30. маја 2013. године мишљење Министарства финансија обавезујуће за Пореску управу ("Сл. гласник РС", бр. 80/2002, 84/2002 - испр., 23/2003 - испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005, 62/2006, 63/2006 - испр, 61/2007, 20/2009, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - испр. 93/2012, 47/2013, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15-аутентично тумачење, 112/15, 15/16).

8. УЛОГА ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У СОЦИО-ЕКОНОМСКОМ РАЗВОЈУ

8.1. Социјално предузетништво

У најширем смислу, под социјалним предузетништвом подразумева се коришћење иновативне праксе у продаји роба и услуга на тржишту, ради стицања прихода који се користи за остваривање неког општекорисног циља или интереса. Овај општекорисни циљ/интерес укључује како запошљавање рањивих друштвених група (особе са инвалидитетом, али и друге рањиве (маргинализоване, теже запошљиве) групе, нпр. лечени овисници, Роми, итд – социјална предузећа тип 'Б'), тако и остваривање других општекорисних циљева/интереса (неформално образовање, социјалне услуге, заштита животне средине, итд. – социјална предузећа тип 'А'). Социјално предузетништво нарочито добија на значају последњих двадесет година (Италија, Шпанија, Белгија, Велика Британија), што је последица кризе тзв. "државе

благостања", односно ограничених могућности државе да одговори нарастим и новим социјалним потребама. Тиме се отворио простор за активнију улогу приватних актера (ОЦД-а, задруге, привредна друштва) у решавању ових потреба. Социјално предузетништво је саставни део економске и социјалне кохезије, као подручја подељене надлежности између ЕУ и земаља-чланица. На нивоу ЕУ не постоји посебна статусно-правна регулатива о социјалном предузетништву, с обзиром да међу земљама-чланицама не постоји јединствено разумевање концепта и значаја социјалног предузетништва. Међутим, ЕУ посвећује значајну пажњу финансирању програма од значаја за развој социјалног предузетништва. Социјално предузетништво је дефинисано као приоритетна тематска област за финансирање средствима из Европског социјалног фонда, једног од пет структуралних фондова ЕУ, у периоду 2013- 2020, а такође је једна од области која ће бити подржана у оквиру новог програма Европске Комисије за запошљавање и друштвене промене.

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. Социјална предузећа не уживају олакшице које закон прописује за предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом.

Статусно-правни прописи за удружења, задужбине и фондације (одредбе о обављању непосредне привредне делатности) отварају могућност да ови облици организовања, у функционалном смислу, делују као социјална предузећа; ипак, правни оквир за задужбине и фондације нешто је повољнији у том погледу. Предложене измене у *Закону о порезу на добит правних лица*, као и прогресивно тумачење овог закона и *Закона о порезима на имовину* (поглавље 7.3.) додатно би допринело успостављању чвршће везе између друштвено одговорног пословања и социјалног предузетништва.

Од 2010. године у Србији делује и коалиција ОЦД-а 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.

Републички завод за статистику је 2014. године представио резултате истраживања чији је циљ мерење економског утицаја социјалних предузећа у Србији. Резултати показују да је 2012. године у Србији пословало 1196 социјалних предузећа (предузећа за запошљавање особа са инвалидитетом, удружења, фондације и задруге које себе дефинишу као социјална предузећа). Она су укупно запошљавала 10.326

лица и остварила бруто додату вредност у износу од близу 7 милијарди динара, што чини 0,2% бруто друштвеног производа Србије у тој години.

У вези са даљим развојем социјалних предузећа и социјалног предузетништва у Србији идентификовано је неколико проблема:

а. Рестриктивни концепт социјалног предузетништва. Концепт социјалног предузетништва/предузећа тренутно је правно редукован на запошљавање једне од посебно рањивих група (особе са инвалидитетом). Овај концепт представља конзервативну верзију такозваног ‘социјалног предузећа тип Б’ (предузеће које се оснива са циљем решавања потреба припадника законом дефинисаних рањивих група), што има двоструке последице. На једној страни, предузеће које запошљава друге рањиве групе (лечени овисници, посебно угрожене мањине, као што су Роми, жене, итд.) није правно признато као социјално предузеће. На другој страни, овај рестриктивни концепт социјалног предузећа не препознаје потенцијале социјалног предузетништва у пружању социјалних услуга, неформалном образовању, заштити животне средине и другим областима од јавног интереса (‘социјално предузеће тип А’).

Потреба промовисања ширег концепта социјалног предузетништва препозната је у појединим стратешким документима. Тако се у *Националној стратегији запошљавања* за период 2011-2020. године ("Службени гласник РС", број 37/11) истиче дугорочни значај стварања и јачања мреже социјалних предузећа као флексибилних и иновативних пословних модела усмерених ка одређеном друштвеном циљу, ради задовољавања потребе *заједнице и њених чланова*. У Стратегији се истиче да: "социјална предузећа (која подржавају социјалне циљеве и социјално власништво у комбинацији са предузетничким духом/оријентацијом), са могућностима и перспективама која пружају, представљају још један корак ка установљавању Републике Србије као друштва једнаких могућности".²² Такође, У Стратегији за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период 2015-2020. године („Службени гласник РС“, број 35/15), у једном од поглавља наводи се потреба за развојем и промоцијом предузетничког духа и подстицање предузетништва жена, младих, као и социјалног предузетништва. У вези са тим, напоменито је да је у 2012. години у Републици Србији пословало 1.196 социјалних предузећа различитих типова. У сектору социјалних предузећа у 2012. години било је запослено 10.326 лица, што је чинило 0,6% од укупног броја запослених у Републици Србији.

б. Правна регулатива за социјално предузетништво. У вези са претходним, Закон о задругама не признаје социјалне задруге, које су погодна правна форма за деловање оба типа социјалних предузећа (тип ‘А’ и ‘Б’). Упоредна искуства (Италија, Словенија, Енглеска) указују да развоју социјалног предузетништва генерално погодује плуралитет правних форми у којем могу да делују социјална предузећа.

в. Одсуство вертикалне и хоризонталне координације у области социјалног предузетништва. Анализа стања социјалног предузетништва у Србији указује на одсуство одговарајуће координације између органа јавне управе и разних секторских

²² Национална стратегија запошљавања за период 2011-2020. године, стр. 30-31.

политика од значаја за социјално предузетништво, чиме се умањују потенцијални синергетски ефекти ових политика на развој социјалног предузетништва.²³

г. *Недовољна веза између друштвено одговорног пословања и социјалног предузетништва.* Недовољно је искоришћен потенцијал друштвено одговорног пословања за развој социјалног предузетништва, што се може приписати и недовољној промоцији социјалног предузетништва, његових потенцијала, и добрих пракси у овој области.²⁴

8.2. Волонтерство

Волонтерске активности имају изузетан значај за промоцију активног грађанства и изградњу друштва које се темељи на кохезији и солидарности. Ове активности имају све већи значај и у стицању вештина неопходних за тржиште рада и социјалну инклузију друштвено маргинализованих група. Значај волонтирања препознат је у низу међународних докумената Уједињених нација и Савета Европе. ЕУ је 2011. годину прогласила годином волонтирања, са циљем стварања подстицајног окружења за развој волонтирања, подизања капацитета волонтерских организација и квалитета њиховог рада, препознавања волонтерских активности и јачања свести о вредностима и значају волонтирања. У првој свеобухватној студији о стању волонтирања у земљама ЕУ која је комплетирана 2010. године, индикативни подаци указују да је између 92 и 94 милиона грађана ЕУ укључено у неке облике волонтерских активности.

Према подацима из Истраживања о стању у сектору цивилног друштва из 2011. године²⁵, у Србији делује око 150.000 волонтера (поглавље, 2.). Само Црвени крст има више од 60.000 волонтера. Према подацима из истраживања које је вршено 2011. године на репрезентативном узорку, највећи број волонтера ангажован је у ОЦД-а које се баве културом, медијима и рекреацијом (по 31%), а најмање код пословних и струковних удружења и савеза (15%). Волонтери се за волонтерске активности најчешће самоиницијативно пријављују волонтерским организацијама (28%), или се до волонтера долази личним везама и познанствима (11%). Релативно је мали процентуални удео чланова који волонтирају у својим организацијама (21%). Скоро половина анкетираних ОЦД-а (48%) исказала је потребу за додатном обуком када је реч о ангажовању запосленог особља и волонтера.

Закон о волонтирању је усвојен 2010. године, али оно што се у пракси показало је да не омогућава очекивано промовисање и стимулисање културе волонтирања. Да би се постигао ефективни законски оквир за волонтирање, неопходно је да га, поред Закона о волонтирању, чине и други закони, као што су Закон о удружењима, Закон о

²³ *Socijalno preduzetništvo: Modeli, komparativna praksa i pravni okvir socijalnog preduzetništva u Srbiji*, Група 484, Београд, 2011. стр. 128, 130.

²⁴ *Socijalno preduzetništvo: Modeli, komparativna praksa i pravni okvir socijalnog preduzetništva u Srbiji*, стр. 128.

²⁵ Истраживање „Стање у сектору цивилног друштва“, Београд, 2011 Грађанске иницијативе, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије уз подршку USAID/ISC и Стратешког маркетинга

високом образовању, Закон о основама образовања и васпитања, али и неки секторски закони (култура, социјална политика, млади и др.). Волонтеризам јесте и увек треба да буде основа цивилног друштва, и као такав треба да буде подстицан у друштву, а посебно код младих. Волонтирање треба промовисати као нешто што заједничким залагањем доноси добробит целокупном друштву, као нешто што ће омогућити да се ствари покрену и окрену. До неповољних услова за волонтирање довело је слабије интересовање младих за овај вид ангажовања, односно њихов недостатак слободног времена услед повећања обавеза. Међутим, са друге стране, млади су технолошки веома образовани, што у многоструке 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.²⁶

Министарство омладине и спорта сваке године укључује више од 3,000 младих у свој програм: "Млади су закон", чији је циљ подстицање грађанског активизма и волонтерства међу младима.

Такође, треба напоменути и да у Црвеном крсту Србије који представља хуманитарну, независну, непрофитну и добровољну организацију основану за територију Републике Србије Законом о Црвеном крсту Србије („Службени гласник РС“, број 107/05), од укупног броја волонтера више од 60% су обучени млади волонтери, који су прошли јединствени систем обуке, базиран на активном учешћу полазника семинара, интерактивном раду у малим групама и вршњачком образовању.

Успостављена је и прва мрежа друштвено одговорних привредних друштава у Србији, као део међународне мреже присутне у више од 30 земаља, а која спроводи програме тзв. 'корпоративног волонтирања' (волонтирање које организују привредна друштва), пружајући подршку пословном сектору за укључивање запослених у волонтерске активности у локалној заједници. Мрежа спроводи и програм чији је циљ да ојача капацитете цивилног друштва кроз волонтерске активности запослених у чланицама мреже који донирају специфична знања и време, дајући тако свој допринос решавању неког друштвеног проблема. С тим у вези, Стратегија развоја и промоције друштвено одговорног пословања у Републици Србији за период од 2010. до 2015. године, као једну од мере и активности које треба да подржи министарство надлежно за рад и социјалну политику, предвиђа оснивање коалиције привредних друштава и појединаца из свих друштвених група које би се укључиле у борбу против незапослености кроз форуме за давање савета, информација и контаката, као и успостављање мреже привредних друштава-волонтера са задатком налажења места за обуку и праксу за младе.²⁷ Успостављена је и годишња награда за корпоративно волонтирање које се додељује од 2010. године од стране Форума за одговорно

²⁶ Национална стратегија за младе 2015-2025. године („Службени гласник РС“, број 22/15)

²⁷ Стратегија развоја и промоције друштвено одговорног пословања у Републици Србији за период од 2010. до 2015. године, стр. 44.

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.

Међутим, идентификовано је и неколико критичних питања за даљи развој волонтирања:

а. Закон о волонтирању ("Службени гласник РС", бр. 36/10). На захтев великог броја организација цивилног друштва током 2014. и 2015. године, а с обзиром на то да пракса указују да Закон не представља задовољавајући правни оквир за развој волонтерства, у децембру 2015. године од стране Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања образована је Посебна радна група за анализу ефеката Закона о волонтирању и стања у области волонтирања у Републици Србији. Задатак ове радне групе јесте да изради анализу постојећег правног оквира и стања у области волонтирања и развоја волонтеризма у Републици Србији до краја 2016. године.

Волонтирање у смислу Закона јесте организовано добровољно пружање услуге или обављање активности од општег интереса, за опште добро или за добро другог лица, без исплате новчане накнаде или потраживања друге имовинске користи, осим ако овим законом није друкчије одређено. Међутим, Закон волонтирање више третира као посебан облик радно-правног односа, него као добровољно пружање услуга или обављање активности од јавног интереса на које се, сагласно природи ових активности и услуга, превасходно примењују одредбе облигационог права. Закон детаљно и императивно нормира однос између волонтера и организатора волонтерских активности како у случају дугорочног, тако и у случају краткорочног волонтирања. Овај нормативни приступ има за последицу високе трошкове његове примене, нарочито на страни организатора волонтирања. Између осталог, Закон прописује обавезу организатора волонтирања да се пријави у евиденцију министарства, пре него што почне са својим волонтерским активностима, да води евиденцију волонтера, и да министарству поднесе годишњи извештај о волонтерским активностима. За повреду ових обавеза прописане су прекршајне санкције. Отклањање ових системских недостатака налаже измену правног оквира од значаја за волонтирање којим ће се превасходно дефинисати општи оквир јавних политика од значаја за промоцију и развој волонтирања, њихови носиоци, и обавезе државе и других актера у дефинисању и спровођењу ових политика.

б. Недостатак квалитативног истраживања у области волонтирања. Због недостатка основних статистичких података а тиме и квалитативних анализа у овој области, нужно је спровести одговарајуће истраживање које би, између осталог, дало прецизнији одговор о економском значају волонтирања и одговорило на питање да ли је оправдано доношење посебне стратегије за развој волонтерства, којом би се у овој области координирале и надопуњавале друге секторске политике.

8.3. Улога организација цивилног друштва у пружању услуга социјалне и здравствене заштите

Процес реформе система социјалне заштите у Републици Србији започео је 2001. године, када су постављени основни принципи реформе. Прихваћен концепт развоја социјалних услуга 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 пружаоца услуга. У *Стратегији реформе социјалне заштите* из 2005. године као један од основних разлога реформе система социјалне заштите наводи се чињеница да су услуге у социјалној заштити недовољне, често недоступне, непримерене потребама корисника, а да истовремено услуге које организује цивилни сектор у социјалној заштити нису довољно развијене и искоришћене. У новом *Закону о социјалној заштити* ("Службени гласник РС" број 24/11) одвојене су улоге наручиоца услуга од улоге пружаоца услуга јер према одредбама овог закона, осим услуге процене и планирања, Центар за социјални рад може пружати друге услуге само ако у локалној заједници нема другог овлашћеног пружаоца услуга социјалне заштите. Закон даје могућност да и ОЦД-а добију статус овлашћеног пружаоца услуга социјалне заштите које обезбеђују Република и локална самоуправа, уколико имају лиценцу за пружање услуга и у оквиру јавне набавке закључе уговор са наручиоцем о пружању услуга.

У циљу постизања минималних стандарда за све пружаоце услуга и уједначавања квалитета стручног рада, Закон уводи лиценцирање стручних радника, лиценцирање пружалаца услуга, успостављање Коморе социјалне заштите и редефинисање контролних и регулаторних механизма (као што су инспекција, надзор, уговори, супервизија).

У погледу већег учешћа ОЦД-а у пружању социјалних услуга постигнути су значајни резултати. Повећано је учешће ОЦД-а у пружању социјалних услуга на локалном нивоу. Према подацима из почетног истраживања израђеног за потребе Стратегије, току 2013. године, организовано је укупно 455 услуга, од којих су 131 односно 29,4% пружиле ОЦД., док остале услуге пружају институције јавног сектора. Од укупног броја акредитованих програма обуке за пружаоце услуга социјалне заштите, 28% спроводе ОЦД, при чему предњаче обуке у области подршке особама и деци с инвалидитетом, односно маргинализованим групама. У току 2014. године, реализовано је 56 акредитованих програма, од чега 15 акредитованих програма које спроводе ОЦД (27%). Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, кроз финансијску подршку пројектним активностима пружа подршку ОЦД-а, првенствено у спровођењу иновативних 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-а) у процесу лиценцирања, кроз организовање обука, издавање публикација и упутстава и интернет саветовања.

Такође, у фебруару 2016. године, Влада Републике Србије донела је један од многобројних недостајућих подзаконских аката у овој области, а то је Уредба о наменским трансферима („Службени гласник РС“, број 16/16), којом је ближе уређује висина наменског трансфера за финансирање услуга социјалне заштите, критеријуми за његову расподелу по појединим јединицама локалне самоуправе, критеријуми за

учешће локалне самоуправе и динамика преноса средстава, као и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију.

Када је реч о пружању услуга у **здравству**, за разлику од социјалне заштите, законодавни оквир у Републици Србији прописује да носиоци здравствене делатности могу бити здравствени радници и здравствени сарадници који раде у здравственој установи или неком од облика приватне праксе. Предлог измена Закона о здравственој заштити, који је тренутно у процедури, предвиђа да пружаоци здравствених услуга у области палијативног збрињавања могу да буду и ОЦД-а, односно удружења. Поред тога, Министарство здравља већ неколико година има отворену буџетску линију кроз коју финансира ОЦД-а које се, у сарадњи са домовима здравља, баве унапређењем положаја осетљивих група, углавном Рома. У току 2014. године, Министарство здравља је по овом основу финансијски подржало 15 ОЦД. Постоји добра пракса сарадње са бројним удружењима пацијената. Додатно, ОЦД су учествовале у активностима у области здравства кроз програмску активност "Јавна овлашћења поверена Црвеном крсту Србије и програмску активност "Програм Друштва за борбу против рака Србије и Савеза друштава Војводине.

И поред наведених резултата, идентификована су питања на које је нужно дати одговоре, како би се подстакло веће учешће ОЦД-а у пружању социјалних и здравствених услуга, а тиме повећала ефикасност и квалитет пружених услуга. У области **социјалне заштите** нарочито су критична следећа питања:

а. Непотпуни правни оквир. Иако је Закон о социјалној заштити усвојен 2011. године, још увек није донето више од 15 подзаконских аката, што доводи до проблема у спровођењу Закона.

б. Одвајање улоге наручиоца услуга од улоге пружаоца услуга. Поред новчаних давања, систем социјалне заштите у Републици Србији био је углавном заснован на домском смештају који је финансиран и организован од стране Републике. Започињањем реформских процеса децентрализације и приоритетног развоја услуга подршке којима се омогућава да корисник остане у свом дому и породици, увођењем плурализма пружалаца услуга било је неопходно јасно дефинисати улоге актера, посебно улогу локалне самоуправе за развој разноврсних услуга које су потребне њеним грађанима, али и дефинисати могућност да корисник може да бира пружаоца услуга, чиме се избегава ситуација у којој постоји само један понуђач и у којој нема конкуренције. У условима монопола, корисници нису у могућности да бирају услугу као ни пружаоца услуга, нити да изразе своје незадовољство пруженом услугом. Ово је посебно важно за ОЦД-а које у равноправној утакмици могу својим квалитетом да се изборе за место пружаоца услуга.

в. Изградња система надзора и евалуације. Иако увођење ОЦД-а 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. Корисници услуга припадају најугроженијим групама становништва и они најчешће нису у могућности да бирају услугу, нити да искажу своје евентуално незадовољство услугом. Јасан систем контролних механизма је стога важан како би се смањила могућност потенцијалне злоупотребе и како би се унапредио квалитет услуге.

г. *Недовољни капацитети ОЦД-а.* Иако још увек не постоје званични подаци о могућим тешкоћама у испуњавању минималних стандарда за услуге, постоје индиције да ће за одређени број ОЦД-а испуњавање ових стандарда бити изазов, поготово када су у питању структурни стандарди (простор у коме се спроводи услуга). Такође, претпоставка је да ће ОЦД-а, поготову у мањим срединама, имати проблема са испуњењем стандарда везаним за неопходне кадрове. Стога је потребно пратити процес лиценцирања и евентуално ревидирати одређене стандарде, или наћи друга одговарајућа решења, уколико се покаже да велики број организација није у стању да испуни минималне стандарде за добијање лиценце.

У области здравствене заштите:

д. *Неадекватан правни оквир.* Улога ОЦД-а у области здравствене заштите није дефинисана у здравственој политици и нормативним актима. Недостатак јасног оквира за сарадњу онемогућава већу улогу ОЦД-а у здравственој заштити, која је од посебног значаја када је реч о осетљивим групама, за програме подршке у области здравствене заштите, и за заштиту права пацијената и истраживање њиховог задовољства пруженим услугама.

9. УЛОГА ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У НЕФОРМАЛНОМ ОБРАЗОВАЊУ

Неформално образовање (НФО) 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. Нови стратешки оквир за сарадњу у образовању и тренингу међу чланицама 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. образовање, укључујући и неформално образовање, једно је од централних тема Стратегије одрживог развоја Југоисточне Европе до 2020. године, коју је припремио Регионални савет за сарадњу, а по узору на Стратегију одрживог развоја Европске уније до 2020 године.

Институционални оквир за неформално образовање у Републици Србији дефинисан је Законом о основама система образовања и васпитања ("Службени гласник РС", бр. 72/09, 52/11, 55/13 и 35/15 – аутентично тумачење), Законом о образовању одраслих ("Службени гласник РС", бр. 55/13), Законом о младима ("Службени гласник РС", бр. 50/11), Законом о социјалној заштити ("Службени гласник РС", број 24/11) и одговарајућим стратешким документима.

Закон о основама система образовања и васпитања предвиђа формирање Савета за средње стручно образовање и образовање одраслих чија улога обухвата,

између осталог, учешће у припреми стратегије развоја и унапређивања квалитета средњег стручног образовања и васпитања, образовања одраслих, и других облика стручног образовања, укључујући и неформално образовање. Савет омогућава директно укључивање социјалних партнера (укључујући и струковне коморе и удружења послодаваца) у процес креирања и планирања ових форми образовања. Савет се до сада највише бавио бавио огледним образовним профилима у средњем стручном образовању у школама. 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. Најновијим предлогом *Закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања*, између осталог, предвиђено је неколико новина које овај закон усклађују са већ постојећим Законом о образовању одраслих: Министарство просвете, науке и технолошког развоја би требало да прати спровођење мера за укључивање одраслих у програме неформалног образовања; користи се појам „јавно признати организатор активности“ образовања одраслих; предвиђено је да Министарство води регистар активности образовања одраслих и јавно признатих организатора активности и као најважније - разрађен је појам „квалификација“. Предвиђено је њено стицање формалним или неформалним образовањем, односно поступком признавања претходног учења, на основу стандарда квалификације који садржи циљеве, исходе и начин провере достигнутог исхода учења. Стандарде квалификација предлажу Секторска већа, која су део Савета за стручно образовање и образовање одраслих.

Закон о образовању одраслих 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 образовању одраслих је успоставио такве стандарде за стицање статуса јавно признатог организатора активности које у овом тренутку могу да испуне само јавне установе у области образовања.

Закон о младима 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.

Стратегија развоја образовања у Србији до 2020. године ("Службени гласник РС", бр. 107/12) посвећује пажњу неформалном образовању у деловима који се односе на стратегију развоја система средњег стручног образовања и васпитања и стратегију развоја подсистема образовања одраслих. Као мере за побољшање квалитета и успешности средњег стручног образовања и васпитања и образовања одраслих, до 2020. године предвиђа се: успостављање система сертификације претходног учења; признавања неформалног образовања и информалног учења; успостављање *Националног оквира квалификација* (НОК) за целоживотно учење усклађеног са *Европским оквиром квалификација*; и признавање *Европског система кредита у стручном образовању*, на основу компетенција и квалификација појединаца, без обзира на то како су стечени. Планиране акције обухватају и развијање широке мреже пружалаца услуга образовања одраслих која би у области неформалног образовања обухватала и ОЦД-а. Влада Републике Србије је 31. јануара 2015. године донела Закључак о усвајању Акционог плана за спровођење Стратегије развоја образовања у Србији до 2020. године ("Службени гласник РС", бр. 16/15). У *Акционом плану за спровођење Стратегије развоја образовања у Србији до 2020. године* неформално образовање се помиње у делу који се односи на образовање одраслих²⁸. У Акционом плану се користи законски термин „јавно признати организатори активности образовања одраслих“. Међутим, код појединих акција, као што је увођење система за вредновање квалитета за формално и неформално образовање одраслих на свим нивоима, искључиво се наводе институције, док се код акције оснивање универзитета за треће доба као носиоци препознају само установе.

У складу са Законом о образовању одраслих, Министарство просвете, науке и технолошког развоја је донело *Годишњи план образовања одраслих у Републици Србији за 2015. годину* ("Службени гласник РС", бр. 2/15) и *Прилоге уз Годишњи план образовања одраслих*.²⁹ У поменутиим документима је наведено да програме неформалног образовања могу да реализују основне и средње школе и остале установе и институције. Потребна средства за реализацију неформалног образовања у 2015. години су планирана на основу достављених података школа односно школских управа и државних институција. У Прилогу 4. – Неформално образовање одраслих, дат је списак државних институција, школских управа и школа које могу да реализују програме неформалног образовања одраслих, тако да су као носиоци програма неформалног образовања препознате само јавне установе и институције.

Стратегија каријерног вођења и саветовања у Републици Србији ("Службени гласник РС", бр. 16/10) истиче да развој система каријерног вођења и саветовања утиче на све чиниоце, актере и носиоце система образовања (формалног и неформалног), као и да подразумева активно укључивање професионалних удружења, предузетника и њихових асоцијација у разне облике неформалног образовања.

²⁸Акциони план за спровођење Стратегије развоја образовања у Србији до 2020.године, стр. 43-45

²⁹Оба документа су доступна на: <http://www.mpn.gov.rs/dokumenta-i-propisi/dokumenta/1774-godisnji-plan-obrazovanja-odraslih-sluzbeni-glasnik-rs-broj-2-2015-od-9-1-2015-godine>

Национална стратегија за младе за период 2015-2025 („Службени гласник РС, број 22/15), у оквиру стратешког циља који се односи на унапређен квалитет и могућности за стицање квалификација и развој компетенција младих, предвиђају се: 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 2011– 2020. година ("Службени гласник РС", бр.97/11) у оквиру посебног циља: "Унапређење квалитета људског капитала", указује на потребу развијања модела признавања знања и вештина стечених претходним учењем (кроз неформално образовање и информално учење), као допринос повећању квалификованости радне снаге и конкурентности на тржишту рада.

Неки од најзначајнијих примера добрих пракси ОЦД-а 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.

Република Србија има право учешћа у свим програмима ЕУ намењеним образовању, дефинисаним Стратегијом Европа 2020, али не из исте позиције као земље-чланице. У оквиру програма значајних за улогу цивилног друштва у неформалном образовању, Србија учествује у програму ЕРАСМУС +.

У области неформалног образовања уочени су следећи проблеми:

а. Рестриктивни стандарди за неформално образовање. Иако је Законом о образовању одраслих, као и најновијим предлогом Закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања, направљен значајан искорак у третирању неформалног образовања одраслих и ОЦД-а као његових пружалаца, прописани оквир поставља рестриктивне захтеве у погледу испуњавања стандарда. Закон изражава тенденцију да се ОЦД-а „преведу“ у јавне установе, уколико желе да се баве неформалним образовањем одраслих. Ово се констатација односи и на друге законе који уређују ову област, јер недовољно промовишу плурализам носилаца образовне понуде.

б. Одсуство координације јавних политика у области неформалног образовања. Иако су јавне политике у области неформалног образовања утемељене на европским принципима, недостаје систематски приступ праћењу и вредновању примене тих политика, транспарентно прикупљање података о постигнућима и годишњи извештаји о реализацији акционих планова. Нема довољно координације 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 НФО из различитих сектора.

в. Недостатак образовне статистике о неформалном образовању. Тренутно није могуће дати квантитивиковани приказ неформалног образовања, јер оно није предмет праћења Републичког завода за статистику; не зна се број и структура корисника ових услуга, врсте услуга у области НФО, а не постоји ни званични регистар пружалаца услуга неформалног образовања. Према подацима из Стратегије развоја образовања у Србији до 2020. године, текући пружаоци услуга неформалног образовања су: народни, раднички и отворени универзитети; Привредна комора Србије; агенције и институције за регионални, привредни и економски развој и предузетништво; професионална удружења и асоцијације; ОЦД-а; приватне образовне установе и фирме (тренинг центри, консултантске фирме и сл.); музеји, библиотеке, читаонице, позоришта, биоскопи и галерије; научне и стручне институције; казнено-поправне установе; институције за друштвену бригу о старима итд.

г. Непостојање јединственог регистра. Тренутно не постоји јединствени регистар свих организација које пружају услуге у области неформалног образовања. Закон о образовању одраслих предвидео је да министарство надлежно за образовање и васпитање води регистар активности образовања одраслих и јавно признатих организатора активности, образовања одраслих, а то предвиђа и *Акциони план за спровођење Стратегија развоја образовања у Србији до 2020. године*, али остаје отворено питање (не)достижности актуелних стандарда за стицање статуса јавно признатог организатора образовања одраслих за ОЦД-а и њихово укључивање у тај регистар, као и питање јединственог регистра пружалаца свих услуга неформалног образовања, а не само услуга у области образовања одраслих.

д. Непостојање процедура акредитације и валидације у области неформалног образовања и признавања претходног учења. Неопходно је успоставити процедуре акредитације које ће обезбедити једнаке шансе свим потенцијалним пружаоцима услуга неформалног образовања. Основу за развој система признавања неформалног образовања чини Европски оквир квалификација и Национални оквир квалификација (НОК). Крајем 2013. године, Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Завод за унапређење образовања и васпитања припремили су нацрт документа *Национални оквир квалификација у Србији – Систем националних квалификација од првог до петог нивоа* (НОКС). Један од циљева НОКС-а је обезбеђивање препознавања и признавања неформалног образовања и информалног учења. Међу препорукама за даљи рад је и она која се односи на неопходност успостављања националног система признавања неформалног образовања и информалног учења. У току је процес израде Нацрта јединственог НОКС-а који би укључио и квалификације високог образовања.

ђ. Неразумевање значаја цивилног друштва у неформалном образовању. Органи државне управе још увек не препознају потенцијал ОЦД-а у области неформалног образовања. Постоји тенденција фаворизовања јавних институција као пружалаца ових услуга. 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-а.

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

10. УЛОГА ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

У процесу приступања Србије ЕУ цивилно друштво има значајну улогу. Сталним заговарањем вредности на којима почива 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 Србијом о чланству у ЕУ, успостављена су одговарајућа тела и процедуре за вођење преговора. Прва Међувладина конференција између Србије и Европске уније одржана је у јануару 2014. године, чиме је означен почетак приступних преговора. До сада су отворена четири преговарачка поглавља – током 2015. године отворена су Поглавље 32 посвећено финансијском надзору и Поглавље 35 које се односи на нормализацију односа Београда и Приштине, а у 2016. години отворена су посебно значајна Поглавље 23 – Правосуђе и основна права и Поглавље 24 – Правда, слобода и безбедност. У процесу приступања Србије ЕУ цивилно друштво има значајну улогу.

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 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".

И Влада Србије у својој Уводној изјави на Међувладиној конференцији у Бриселу, 21. јануара 2014. године обавезала се на сарадњу са ОЦД-а: "Питање

приступних преговора и напретка Републике Србије у том процесу ће бити предмет редовног праћења од стране Народне скупштине Републике Србије, дефинисан Резолуцијом Народне скупштине о улози Народне скупштине и начелима у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији из 2013. године. Посебну улогу у приступним преговорима ће имати ОЦД-а. На тај начин овај процес ће добити пуни легитимитет и постати власништво свих грађана Републике Србије".

Европски економски и социјални комитет усвојио је 10. јула 2014. Мишљење о Јачању транспарентности и инклузивности процеса приступања ЕУ од 10. јула 2014. Мишљењем је истакнута потреба за конзистентнијим приступом европских институција, влада држава чланица и држава кандидата обезбеђивању транспарентности и укључености у свим фазама приступних преговора и у свим јавним политикама у државама кандидатима и потенцијалним кандидатима. У Заједничком консултативном одбору цивилног друштва ЕУ-Србија, кога чине представници Европског економског и социјалног комитета и социјалних партнера и других актера цивилног друштва из Србије, домаће ОЦД имају 3 представника. Канцеларија је водила процес њиховог кандидовања и избора. Први састанак Заједничког консултативног одбора одржан је 21. јула 2015. године у Београду.

Процес преговарања води Влада РС преко Координационог тела на чијем је челу Председник Владе и Преговарачког тима. Основу преговарачке структуре чини 35 преговарачких група - међуресорних радних тела, у чијем су саставу представници институција задужених за предлагање и примену прописа којим се домаће законодавство усклађује са прописима ЕУ. Канцеларија за европске интеграције пружа стручну и техничку подршку процесу приступања и учествује у раду преговарачких група у свим фазама преговора. Процес приступања спроводи се у складу са *Националним програмом за усвајање правних тековина ЕУ* за период 2014 - 2018. године. Србија је 2011. године донела и *Стратегију комуникације о приступању Европској унији* у којој се ОЦД-а препознају као значајан чинилац укупног процеса европских интеграција и партнер Владе у напорима да се овај процес приближи грађанима. Такође, Влада Републике Србије усвојила је 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.

Народна скупштина Републике Србије 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 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 Србије ЕУ.

Одлуком о формирању Координационог тела ("Службени гласник РС", бр. 84/13, 86/13, 31/14, 79/14) остављено је председницима преговарачких група да,

уколико се појави потреба за укључивањем других органа и организација у рад преговарачке групе, могу исте позвати да учествују у раду те групе.

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.

Организације цивилног друштва су формирале неколико коалиција и иницијатива за праћење преговора, као и механизам сарадње са Владом - Национални конвент о Европској унији. Одбор за европске интеграције Скупштине Србије донео је 4. јуна 2014. године *Одлуку о поступку разматрања предлога преговарачке позиције у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији*³⁰ у којој се наводи да одбор обавезно, пре разматрања предлога преговарачке позиције, разматра предлоге и препоруке представника цивилног друштва, односно Националног конвента о ЕУ. Национални конвент о ЕУ је тело за структурисани дијалог о преговорима у ком учествују држава, политичке странке, ОЦД-а, професионалне организације, привреда, стручњаци и други представници заинтересоване јавности. Конвент ради у оквиру Радних група које су задужене за одговарајућа преговарачка поглавља. Влада Србије донела је 13. августа 2015. године Одлуку о образовању Преговарачког тима за вођење преговора за приступање Републике Србије Европској унији („Службени гласник РС“, број 71/15). У тачки 10. Одлуке наводи се да: Преговарачки тим на иницијативу и посредством Националног конвента о Европској унији, односно Привредне коморе Србије информиса заинтересовану јавност о току, садржају и битним документима у преговорима о приступању у складу са прописима и међународним споразумима којима се регулише заштита тајних података и приступ тајним подацима“. Коначно, 18. марта 2016. године Преговарачким тим за вођење преговора ЕУ је, након достављања резултата скрининга, донео Смернице за сарадњу Преговарачког тима и преговарачких група са представницима ОЦД, Националног конвента о ЕУ и Привредне коморе Србије³¹. 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 ПКС. (чланови 3 и 4 Смерница)

Организације цивилног друштва су укључене и у процес програмирања међународне развојне помоћи, са фокусом на помоћ ЕУ. За ову сврху, Канцеларија за

³⁰ http://www.seio.gov.rs/upload/documents/publikacije/pregovori_vodic_srbija_eu.pdf

³¹ <http://eukonvent.org/dokumenti-domaceg-zakonodavstva/>

европске интеграције основала је посебан механизам за консултације са ОЦД-а – секторске ОЦД-а (СЕКО). Под секторском организацијом цивилног друштва подразумева се конзорцијум од минимум три, а максимално пет организација од којих је једна водећа организација, а које даље укључују друге заинтересоване организације у мрежу организација формирану око сваког конзорцијума. Формирано је девет конзорцијума који покривају осам сектора (правда, унутрашњи послови, реформа јавне управе, конкурентност, животна средина и климатске промене, енергетика, развој људских ресурса и друштвени развој, пољопривреда и рурални развој) и један заједнички за три тематске области (цивилно друштво, медији и култура). Сектори и тематске области су дефинисани у документу *Национални приоритети за међународну помоћ за период 2014-2017. године са пројекцијама до 2020. године*. СЕКО механизам је успостављен како би се унапредио конструктивни дијалог између државних органа и цивилног друштва у процесу програмирања и повећању ефикасности коришћења развојних средстава, посебно фондова ЕУ. Канцеларија за европске интеграције је израдила оквир Програма сарадње који дефинише мандат СЕКО механизма, заинтересоване стране, као и њихове улоге, одговорности и обавезе. Заједно са резултатима рада СЕКО, Програм сарадње представља основу за оцену успешности функционисања СЕКО механизма. Поред тога, у новембру 2014. Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије потписала је *Меморандум о сарадњи у области планирања, програмирања, праћења и извештавања о међународној развојној помоћи* са девет партнерских ОЦД-а. Основни циљ Меморандума је институционализација односа Канцеларије за европске интеграције и секторских ОЦД-а, преузимање обавеза за спровођење заједничких активности у процесу планирања, програмирања, праћења и извештавања о међународној развојној помоћи.

Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом почела је 2013. године са организацијом обука „Увод у процес преговора о приступању Европској унији“, намењених ОЦД у циљу јачања њиховог капацитета за учешће и праћење процеса приступања Србије ЕУ. Кроз ове обуке представљене су правне тековине ЕУ и релевантно национално законодавство, као и искуства стручњака из преговарачких група и ОЦД из региона и ЕУ. Обукама су присуствовали и представници релевантних министарстава и Канцеларије за европске интеграције. У периоду од 2013. до 2015. године одржано је 14 радионица за 15 преговарачких поглавља.

У вези са улогом ОЦД-а у процесу европских интеграција пажњу заслужују следећа питања:

а. Механизам учешћа ОЦД-а у праћењу преговарачких поглавља. Као што је претходно напоменуто, председници преговарачких група одлучују о начину укључивања ОЦД-а у преговоре о одређеном поглављу. Тренутно се ова сарадња одвија искључиво преко Канцеларије. Оваква пракса у будућности може потенцијално да доведе до преоптерећења Канцеларије и стварања "уског грла" у сарадњи Владе и цивилног друштва у преговорима о чланству Србије у ЕУ.

б. Правовремено и објективно информисање о преговарачком процесу. Имајући у виду да у праћењу преговарачког процеса непосредно учествује ограничен број ОЦД-а, правовремено информисање коришћењем медија, телевизије, интернета, социјалних

мрежа и других алата од посебног је значаја за упознавање шире јавности са током и оствареним напретком у преговарачком процесу.

в. Учесће ОЦД-а у програмирању и праћењу спровођења средстава ЕУ. У циљу ефикасног функционисања СЕКО механизма, неопходно је да свака заинтересована страна обавља активности у складу са дефинисаним циљевима, улогама, обавезама и одговорностима. Нужна је и његова периодична евалуација, како би се учили евентуални недостаци у механизму и утврдиле мере за њихово отклањање.

г. Подизање капацитета државне управе за програмирање и праћење извештавања о реализацији фондова ЕУ намењених цивилним друштву. У наредном периоду неопходно је ојачати капацитете Канцеларије за програмирање и праћење извештавања о реализацији фондова ЕУ намењених цивилним друштву. Даље, Канцеларија би требало да преузме овлашћења у децентрализованом систему управљања средствима ЕУ намењених цивилном друштву. Успостављање децентрализованог управљања ЕУ фондовима представља важан корак ка учлањењу Републике Србије у Европску Унију тј. припрему државне администрације Републике Србије за коришћење Структурних и Кохезионих фондова ЕУ. Децентрализован систем управљања средствима ЕУ намењених цивилном друштву подразумеваће премештање одговорности за програмирање, управљање и праћење програма намењених цивилном друштву са Делегације Европске уније на органе Републике Србије.

У наредном периоду предстоји ближе дефинисање и подела надлежности између Канцеларије и других институција а пре свега Сектора за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ (ЦФЦУ), али се очекује да ће Канцеларија имати улогу програмирања бесповратне помоћи намењене цивилном друштву, информисање шире јавности и припрему Смерница за подносиоце предлога пројеката, састављање мониторинг извештаја за Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ (ЦФЦУ) и Заједничке пододборе за праћење, успешности спровођења свих пројеката и програма ЕУ намењених цивилном друштву у оквиру своје надлежности путем мониторинг посета на терену и редовног извештавања корисника средстава као и на основу прикупљених података.

Да би успешно спроводила ове функције и потврдила важност улагања у развој организација цивилног друштва из средстава ЕУ, Канцеларија мора подићи своје капацитете за програмирање и праћење извештавања о реализацији фондова ЕУ намењених цивилним друштву. У овом процесу велики значај имаће искуство праћења пројеката који су финансирани из националних ИПА средстава намењених цивилним друштву а суфинансирани од стране Канцеларије.

д. Благовремен приступ јавности документима насталим у процесу приступних преговора. Неопходно је обезбедити инструменте и канале комуникације којима ће документа настала у процесу приступних преговора бити правовремено доступна на увид и коментарисање свим заинтересованим странама за учешће у процесу приступних преговора. У овом процесу је потребна пуна примена постојећег домаћег правног оквира и препорука датих од стране европских институција, нарочито Европског парламента и Европског економског и социјалног комитета.

11. ФИНАНСИЈСКИ ЕФЕКТИ СТРАТЕГИЈЕ И АКЦИОНОГ ПЛАНА

Процењује се да ће за реализацију стратешких циљева у наредном периоду, финансијска средства бити планирана у оквиру лимита одређених од стране Министарства финансија, јер ће се активности реализовати у оквиру постојећих материјалних, финансијских и људских ресурса.

Према могућностима, одређене активности и задаци могу се финансирати из средстава донација и кроз јавно-приватно партнерство.

Кад је реч о изворима финансирања за планиране активности у Акционом плану, детаљан план финансирања активности сачињен је за 2016 - 2017. годину, а за период 2018 – 2020. године дата је пројекција трошкова.

12. АКЦИОНИ ПЛАН

Саставни део ове стратегије представља Акциони план који садржи преглед специфичних циљева по областима, планиране активности за остваривање ових циљева, њихове носиоце и партнере у спровођењу тих активности, индикаторе, рокове за спровођење активности, потребна средства и изворе финансирања. У дефинисању мера за остваривање општег и посебних циљева, Стратегија и Акциони план уважавају Уставом гарантовану самосталност локалне самоуправе, уставни положај Аутономне покрајине, међународно-правне стандарде у области слободе удруживања, као и различите али комплементарне улоге и одговорност које цивилно друштво и органи власти имају за стварање отвореног, просперитетног и демократског друштва једнаких шанси. Мере у Акционом плану које се односе на измене закона и других општих аката уважавају начела утврђена у Резолуцији Народне скупштине о законодавној политици ("Службени гласник РС", бр. 55/13), укључујући начело неопходности, делотворности, економичности и сразмерности.

Примена Стратегије је дефинисана Акционим планом, који је саставни део ове стратегије. Тим планом јасно су дефинисани општи и посебни циљеви, мере и активности за њихову реализацију, носиоци задужени за њихову реализацију, временски оквири и процена да ли су за њихову реализацију потребна материјална средства.

13. СПРОВОЂЕЊЕ, ПРАЋЕЊЕ, ОЦЕЊИВАЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ

Саставни део Стратегије, поред Акционог плана за спровођење стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србије за период 2016-2020. годину, представља и План спровођења и оцене успешности Стратегије, који представља механизам праћења спровођења и оцене успешности ове стратегије.

Праћење, оцењивање и извештавање спроводи се сходно Акционом плану у редовним временским интервалима, а у складу са Планом спровођења и оцене успешности Стратегије који представља механизам праћења спровођења и оцене успешности овог стратепког документа.

Оцењивањем се утврђује напредак у спровођењу ове стратегије и предлажу корективне мере и измене током спровођења. Оцењивање се спроводи редовно, једном годишње, коришћењем различитих извора података, укључујући годишњи извештај о раду као основни извор података, а на основу дефинисаних показатеља.

Кроз годишњи извештај, Канцеларија оцењује степен спровођења активности о чему извештава Владу. Уколико буде потребно, Канцеларија ће ревидирати Акциони план Стратегије у циљу унапређења њене ефикасности и одрживости. По истеку периода предвиђеног за спровођење Стратегије, оцена садржи препоруке, закључке, научене лекције и приказује најбољу праксу по питању спровођења Стратегије.

На годишњем нивоу Канцеларија израђује и објављује извештаје о спровођењу Стратегије на својој интернет страници, степену спровођења циљева и активности, проблемима и изазовима. На основу тога се врши ревизија приоритета, и планираних активности у Акционом плану, како би се обезбедило да они остану релевантни и како би се испуниле потребе државне управе и цивилног сектора.

14. ЗАВРШНИ ДЕО

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

Стратегија садржи: Акциони план- Прилог 1, План спровођења и оцене успешности Стратегије - Прилог 2.

05 Број:

У Београду, године

В Л А Д А

ПРЕДСЕДНИК

Александар Вучић