



This project is funded by
the European Union

EU Instrument for
Pre-accession Assistance (IPA)
Civil Society Facility (CSF)

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Civic
Initiatives

MATRICA ZA MONITORING
PODSTICAJNOG OKRUŽENJA ZA
RAZVOJ CIVILNOG DRUŠTVA

IZVEŠTAJ ZA SRBIJU 2015



BALKAN
CIVIL
SOCIETY
DEVELOPMENT
NETWORK



BALKAN CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT NETWORK



**CENZURA
PLUS**



**Centar
za razvoj nevladinih
organizacija**



Partners Albania
Center for Change and
Conflict Management



TÜSEV
Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı
Third Sector Foundation of Turkey



CPCD
Center for Civic and Political Development



VESTA



Acquis civilnog društva na Balkanu
Jacanje kapaciteta i potencijala za
monitoring i zagovaranje OCD

**MATRICA ZA MONITORING
PODSTICAJNOG OKRUŽENJA ZA
RAZVOJ CIVILNOG DRUŠTVA**

- IZVEŠTAJ ZA SRBIJU ZA 2015 -



B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Projekat finansira Evropska Unija i BTD

SADRŽAJ

I REZIME

- 1. Civilno društvo i razvoj civilnog društva u Srbiji 5
- 2. Ključni nalazi 6
- 3. Ključne preporuke u vezi sa politikama 7
- 4. O projektu i matrici 8

III METODOLOGIJA

- 1. Pregled metodološkog pristupa 13
- 2. Učešće zajednice OCD 14
- 3. Naučene lekcije 14

IV NALAZI I PREPORUKE

- Oblast 1:* Osnovne pravne garancije sloboda 15
- Oblast 2:* Okvir za finansijsku stabilnost i održivost OCD 22
- Oblast 3:* Odnos Vlada - OCD 32

1. Civilno društvo i razvoj civilnog društva u Srbiji

Uzimajući u obzir politički kontekst, 2015. bila je veoma dinamična što se odrazilo i na civilno društvo. Godina je obeležena otvaranjem prvih poglavlja pregovora u procesu evropskih integracija. Skoro kao i sve zemlje zapadnog Balkana, Srbija je bila u centru pažnje Evropske unije i njenih zemalja članica i u centru izbegličke krize. Ova pozicija doprinosi daljem jačanju pozicije Vlade u unutrašnjim pitanjima. Iako je zakonodavni okvir za ljudska prava i osnovne slobode u većini slučajeva u skladu sa međunarodnim standardima, u praksi, ima mnogo slučajeva njihovog kršenja. Pojačani uticaj konzervativnih, radikalnih i verskih pokreta vidljiv je u medijima kao i u svakodnevnom aktivnostima državnih zvaničnika. Iz direktnih i indirektnih centara moći sa snažnom podrškom provladinog režima, pokreću

se medijske kampanje protiv svakog ko kritikuje aktivnosti Vlade. Ovo dovodi u pitanje osnovne principe demokratskog društva, građanskog učešća, zabrane diskriminacije, itd. Pored organizacija civilnog društva (OCD) i Zaštitnik građana bio je predmet takve kampanje. Veoma je važno pomenuti, da sve do kraja 2015. nije bio postavljen novi direktor Vladine kancelarije za saradnju sa civilnim društvom. To se direktno odrazilo na odlaganje usvajanja Nacionalne strategije za podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji. Kada je reč o transparentnom državnom finansiranju, došlo je do promene pravilnika koji obavezuje državne organe da objavljuju informacije o javnim pozivima na portalu eUprava. Međutim, pravni okvir još uvek ne omogućava finansiranje za sprovođenje javnih strategija, koje su navedene u strateškim dokumentima, a za čiju su primenu kao ključni akteri navedene OCD. Najvažnije,

budžetska linija -481 još uvek nije raznolika i još uvek uključuje grantove iz istog izvora za OCD kao i za sportska i verska udruženja. U poređenju sa 2014, nema promena u kvalitetu pravnog okruženja koje još uvek ne podstiče ili ne pomaže volontiranje. Jedini napredak ostvaren u 2015. jeste osnivanje radne grupe kojom koordinira Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja koja će analizirati uticaje postojećeg Zakona. Deset predstavnika/ca OCD učestvuje u njoj.

Ključni izazovi za budućnost razvoja civilnog društva povezani su sa opštim kursom Vlade. Postoji rastuća tendencija desničarskih i proruskih struktura u svim segmentima društva. Slika civilnog društva opet je vraćena u kontekst stranih plaćenika. Iako Vlada ima deklarativan stav da je saradnja neophodna, zvaničnici ne čine ništa da spreče atmosferu u društvu koje ne podstiče dalji

razvoj civilnog društva. Usvajanje Strategije u 2016. i njena puna primena biće važan faktor, ali takođe i jačanje svesti svih ostalih važnih aktera, kao što su političke partije, poslanici/e, obrazovni sistem i potrebni mediji.

2. Ključni nalazi

U globalu, ključni nalazi u oblasti podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u 2015. u Srbiji, mereni naspram Matrice za monitoring podsticajnog društva za razvoj civilnog društva jesu sledeći:

BR	6 GLAVNIH NALAZA IZ IZVEŠTAJA	U odnosu na Matricu za monitoring	U odnosu na Smernice EU za (O)CD
①	Javne organi ne štite dosledno osnovna prava i slobode (udruživanje, okupljanje i izražavanje) garantovane državnim i međunarodnim propisima. Kršenja prava najčešća su u oblasti slobode izražavanja.	Oblast 1 Podoblast 1.2	Oblast 1 Rezultat 1.1. a
②	Status javnog interesa nije jasno definisan i poreski sistem nije povoljan za OCD.	Oblast 2 Podoblast 2.1	Oblast 2 Rezultat 2.3. a
③	Podrška države nije dovoljno transparentna i OCD ne učestvuju u određivanju prioriteta i razvijanju programa.	Oblast 2 Podoblast 2.2	Oblast 2 Rezultat 2.4. a, 2.4. b
④	Građansko vaspitanje još uvek nije obavezan predmet za sve učenike/ce osnovnih i srednjih škola i neformalno obrazovanje nije standardizovano i ne vrednuje se na adekvatan način.	Oblast 2 Podoblast 2.3	Oblast 1 Rezultat -
⑤	Ne postoji obaveza uključivanja OCD u sve faze kreiranja politika i odlučivanja. OCD ne dobijaju povratnu informaciju za svoje predloge/komentare.	Oblast 3 Podoblast 3.1	Oblast 3 Rezultat 3.1. a
⑥	OCD nisu u ravnopravnom položaju kada konkurišu za pružanje usluga socijalne zaštite.	Oblast 3 Podoblast 3.3	Oblast 1 Rezultat -

3. Ključne preporuke u vezi sa politikama

Ključne preporuke za unapređenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Srbiji za 2015, čiju će realizaciju Građanske inicijative zagovarati u budućnosti date su u sledećoj tabeli:

BR	6 GLAVNIH PREPORUKA ZA REFORMU	U odnosu na Matricu za monitoring	U odnosu na Smernice EU za EU za (O)CD
1	Dosledno sporovođenje preporuka nezavisnih institucija ¹ koje se odnose na slobodu udruživanja, okupljanja, izražavanja i informisanja od strane javne administracije na državnom i lokalnom nivou.	Oblast 1 Podoblast 1.2	Oblast 1 Rezultat 1.1.a, 1.1.b
2	Usvajanje promena u Zakonu o porezu na dobit pravnih lica, Zakonu o porezu na dohodak građana i Zakona o porezima na imovinu koje imaju za cilj da usklade definiciju javnog interesa sa pravnim okvirom za civilno društvo, podsticajne mogućnosti za umanjenja za institucionalne grantove i uvođenje podsticajnih mera za individualna davanja.	Oblast 2 Podoblast 2.1	Oblast 2 Rezultat 2.2.a, 2.2.b
3	Dosledna i potpuna primena Pravilnika o novčanim sredstvima za postojeće programe od javnog interesa na državnom i lokalnom nivou sa mogućim daljim promenama ili usvajanjem dodatnih dokumenata s ciljem da se omogući potpuna transparentnost javnog finansiranja.	Oblast 2 Podoblast 2.2	Oblast 2 Rezultat 2.4.b
4	Uvođenje Građanskog vaspitanja kao obaveznog predmeta u osnovnom i srednjem obrazovanju.	Oblast 2 Podoblast 2.3	Oblast 1 Rezultat -
5	Zagovaranje osnivanja Saveta za saradnju sa civilnim društvom kao i razvijanje mehanizma za direktno, značajano i blagovremeno uključivanje OCD u osmišljavanje politika i procese donošenja odluka zasnovanih na sektorskim principima.	Oblast 3 Podoblast 3.1	Oblast 3 Rezultat 3.1. b
6	Dalja promocija izjednačavanja statusa OCD kao pružalaca usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou i uvođenje ugovora o obezbeđivanje i pružanje usluga socijalne zaštite (socijalno ugovaranje) zagovaranjem promena u Zakonu o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, Zakonu o socijalnoj zaštiti i podzakonskim aktima za njegovo sprovođenje.	Oblast 3 Podoblast 3.3	Oblast 1 Rezultat-

¹ Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti

4. O projektu i matrici

Ovaj monitoring izveštaj deo je aktivnosti projekta „Acquis civilnog društva na Balkanu - Jačanje potencijala za monitoring i zagovaranje i kapaciteta OCD” koji finansira EU i Balkanski fond za demokratiju (BTD).

Ovaj monitoring izveštaj prvi je ove vrste koji će se objavljivati na godišnjem nivou, barem u četrdesetomesečnom trajanju projekta. Monitoring se zasniva na Matrici za monitoring podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva koju su razvili Balkanska mreža za razvoj civilnog društva (BCSDN) i ECNL. On je deo serije izveštaja o 7 zemalja Zapadnog Balkana i Turske². Regionalni monitoring izveštaj, koji rezimira nalaze i preporuke za sve zemlje, takođe je dostupan, kao i vebplatforma koja nudi pristup podacima iz monitoringa po zemljama i podoblastima na www.monitoringmatrix.net.

Matrica za monitoring predstavlja glavne principe i standarde koji su definisani kao ključni da bi se zakonski okvir smatrao podržavajućim i podsticajnim za delovanje OCD. Matrica je organizovana oko tri oblasti od kojih je svaka podeljena na podoblasti:

- (1) Osnovne zakonske garancije sloboda;
- (2) Okvir za finansijsku stabilnosti i održivost OCD;
- (3) Odnos Vlada – OCD.

Principi, standardi i indikatori formulisani su s obzirom na trenutno stanje razvoja i raznolikost u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj. Oni se oslanjaju na međunarodno garantovane slobode i prava i zasnovane na najboljim regulatnim rešenjima na nivou Evropske unije i u evropskim zemljama. Matrica ima za cilj da definiše najoptimalniju, željenu situaciju za efektivno funkcionisanje i razvoj civilnog društva, a u isto vreme ima za cilj da postavi realističan okvir koji se može pratiti i sprovoditi od strane javnih vlasti. Imajući na umu da glavni izazovi leže u sprovođenju, indikatori su definisani tako da prate situaciju na nivou pravnog okvira i njegove praktične primene.

² Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kosovo, Makedonija, Srbija i Turska

II UVOD

1. O monitoring izveštaju

Projektni tim Građanskih inicijativa koordinira i priprema monitoring izveštaj za Srbiju. Aktuelni izveštaj ocenjuje podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva u Srbiji tokom 2015. Izveštaj se zasniva na aktivnostima i iskustvima OCD, državnih i lokalnih institucija, nezavisnih tela i medija, i nudi informacije o stanju u zakonodavstvu i u praksi za ključne oblasti i indikatore prema Matrici za monitoring. Izveštaj o monitoringu za Srbiju zasnovan je na proceni situacije u sektoru, dobijen sprovođenjem obimnog istraživanja i komparativne analize prethodnih nalaza, uključujući reprezentativne podatke neformalnih grupa OCD i javnih institucija obezbeđenih u konsultacijama i kroz iskustvo u redovnoj saradnji i komunikaciji sa njima.

Izveštaj se odnosi na OCD registrovane u Agenciji za privredne registre Republike Srbije (APR) u skladu sa Zakonom o Udruženjima (2009) i Zakonom o zadužbinama i fondacijama

(2010), kao i na neformalne grupe koje nisu formalno registrovane, ali postoje u velikom broju i koje su važne, naročito u manjim lokalnim zajednicama.

2. Matrica za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva

Izveštaj o praćenju predstavlja deo aktivnosti u okviru projekta „Tekovine balkanskog civilnog društva – jačanje potencijala zagovaranja i praćenja i kapaciteta organizacija civilnog društva” koji finansiraju EU i Balkanski fond za demokratiju (BTD). Ovaj izveštaj o praćenju treći je ove vrste koji će se objavljivati na godišnjem nivou, barem u četrdesetomesečnom trajanju projekta. Monitoring se zasniva na Matrici za monitoring podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva koju su razvili Balkanska mreža za razvoj civilnog društva (BCSDN) i ECNL. On je deo serije izveštaja o 7 zemalja zapadnog Balkana i Turske.³ Regionalni izveštaj

o praćenju je takođe dostupan. U njemu su rezimirani nalazi i preporuke za sve zemlje kao i vebplatforma koja nudi pristup monitoring podacima po zemljama i podoblastima na www.monitoringmatrix.net.

Opšti cilj ovog projekta je jačanje temelja za pitanja praćenja i zagovaranja za teme koje se odnose na podsticajno okruženje i održivost civilnog društva na nivou regiona i zemlje i jačanje struktura za integraciju i učešće organizacija civilnog društva u politici prema EU i procesu pristupanja na nivou Evrope i države.

³ Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Makedonija, Crna Gora, Srbija i Turska.

Matrica za praćenje sadrži glavne principe i standarde čije je postojanje identifikovano kao ključno u cilju posmatranja pravnog okruženja kao okruženja koje pruža podršku i podsticaj radu organizacija civilnog društva. Ona ističe činjenice da je podsticajno okruženje kompleksan koncept koji uključuje razne oblasti i zavisi od nekoliko faktora i faza razvoja društva i sektora civilnog društva.

Matrica je organizovana oko tri oblasti od kojih je svaka podeljena na podoblasti:

1. Osnovne zakonske garancije sloboda;
2. Okvir za finansijsku stabilnosti i održivost OCD;
3. Odnos Vlada - OCD.

Matrica nema za cilj prihvatanje svih pitanja u vezi sa podsticajnom okolinom, ona pre ističe ona pitanja koja su stručnjaci obeležili kao najznačajnija za države u kojima rade. Stoga su, standardi i indikatori formulisani uz uzimanje u obzir trenutnog stanja razvoja i raznolikosti u državama Zapadnog Balkana i Turskoj. Oni su uobičajeni iz iskustava organizacija civilnog društva u ovim zemljama u pogledu pravnog okruženja, kao i praksi i izazova u primeni *Matrice*. Razvoj principa, standarda i indikatora rađen je uz razmatranje međunarodno garantovanih sloboda i prava i najboljih regulatornih praksi na nivou Evropske unije i evropskih zemalja.

Ove oblasti su definisane ključnim principima koji su dalje razrađeni specifičnim standardima. Standardi su dalje objašnjeni putem indikatora, kako bi se lokalne organizacije civilnog društva, donatori ili druge zainteresovane strane podstakle da preispituju i prate pravno okruženje i prakse u njegovoj primeni. Celokupna *Matrica* je dostupna u odeljku VI - Nalazi i preporuke.

Razvoj *Matrice* za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj organizacija civilnog društva je predstavljao deo zajedničkog napora stručnjaka iz organizacija civilnog društva i praktičara iz Balkanske mreže za razvoj civilnog društva, članova i partnera, uz stručnu i stratešku podršku ECNL-a. Jedanaestočlani stručni tim je spojio raznovrsna znanja i iskustva, kako pravna tako i praktična, koja su specifična za neprofitni sektor i organizacije civilnog društva, a tim je okupio stručnjake iz 10 balkanskih država. Rad na *Matrici* je uključivao radne sastanke i rad stručnjaka iz Mreže, koji je potom pažljivo proučavan od strane stejkholderskih fokus grupa i tokom javnih konsultacija. Rad na razvoju *Matrice* su podržali USAID, Pact. Inc. i ICNL, u okviru Programa za podsticajno pravno okruženje (LEEP)/ Subvencija za pravne inovacije i Balkanski fond za demokratiju (BTD).

3. Civilno društvo i razvoj civilnog društva u Srbiji

U Srbiji postoje tri uobičajna neprofitna oblika organizacije koji obuhvataju udruženja, fondacije i zadužbine (legati). Ostali neprofitni pravni oblici koji su van opsega, uključuju političke partije, sindikate, privredne komore, zadruge i privatne institucije (fakultete i univerzitete).

Prema podacima Agencije za privredne register (APR) postoji preko 26500 udruženja i 650 fondacija i zadužbina registrovanih do kraja 2015. godine, što je oko 5000 OCD više nego pre dve godine. Što se tiče aktivnih OCD, prema preliminarnom izveštaju APR⁴, 17780 udruženja i 523 fondacije/ zadužbine podneli su finansijske izveštaje za 2014. Podaci za 2015. još uvek nisu dostupni. Sektor OCD u Srbiji relativno je mlad, zato što je većina organizacija osnovana tokom 2000-tih, a samo jedna četvrtina organizacija osnovana je pre 1990.

Kako je predstavljeno u državnom početnom istraživanju Kancelarije za saradnju sa civilnim sektorom "Saradnja organa državne uprave i organizacija civilnog društva"⁵, većina udruženja se nalazi u Vojvodini, zatim sledi Beograd, a ostale se podjednako raspoređene po regionima. Tek nešto više od 25% udruženja registrovano je za poslovnu aktivnost, vodeći među njima su novoosnovana udruženja, i udruženja koja se nalaze u Vojvodini. Manje od 20% udruženja, od kojih je većina u Vojvodini, članice su neke mreže. Većina najdugovječnijih udruženja članovi su neke od mreža. Većina fondacija i zadužbina nalaze se u Beogradu – dva puta više nego u Vojvodini, dok je njihov broj u ostalim delovima zemlje zanemarljiv. Od 626 fondacija i zadužbina, fondacije su najčešći oblik organizovanja – ukupno 75%. Zaduzbine koje se sprovode aktivnosti od javnog interesa čine nekih 20% od ukupnog broja fondacija i zadužbina. Većina pravnih zastupnika OCD su

⁴ <http://www.apr.gov.rs/LinkClick.aspx?fileticket=Mnfm93FVmb1%3d&tabid=286&portalid=0&mid=201>

⁵ <http://www.civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/Publikacije/2015/Istra%C5%BEivanje%20o%20saradnji%20dr%C5%BEavne%20uprave%20i%20OCD.pdf>

muškarci - 72% u udruženjima i 64% u fondacijama i zadužbinama.

OCD osnovane pre 1990 (13%) obuhvataju organizacije koje se obično ne smatraju OCD (od strane javnosti, njih samih ili drugih delova sektora); kao što su Crveni krst, lovačka udruženja, dobrovoljna vatrogasna društva, auto-moto klubovi, udruženja profesionalaca, udruženja penzionera, kulturni i sportski klubovi i hobi grupe. Najčešće, ove su OCD tradicionalnije i uglavnom politički pasivne u smislu zagovaranja inicijativa. Ove organizacije rasprostranjene su po čitavoj Srbiji i imaju ogrance u skoro svakom gradu i opštini.

Dalje, manje grupe manje ili više profesionalnih OCD su nastale od takozvanih „tradicionalnih“ udruženja tokom devedesetih i kasnije. Ova udruženja zadržavaju svoju usmerenost na pružanje usluge članovima, ali su se transformisala u najvećem broju slučajeva uključivanjem u međunarodno finansirane programe za izgradnju kapaciteta - u moderne, aktivne OCD koje imaju pristup aktivnostima zasnovan na pravima i izgradnji kapaciteta, s članstvom koje vodi u oblasti kao što je zagovaranje, politički dijalog i pružanje usluga članovima koje ima za cilj da ojača unapređenjem njihovog znanja, veština i pristupom resursima.

Unutar organizacija koje su osnovane tokom 90-ih i kasnije postoje tri „podgrupe“:

1) oko 9% je onih osnovanih devedesetih koje se fokusiraju na borbu protiv kršenja ljudskih prava, isplatom humanitarne pomoći izbeglicama i raseljenim licima, one koje promovišu mir i izmirenje, bore se protiv siromaštva i promovišu demokratske vrednosti i principe.

2) Druga ‘podgrupa’ (27%) pojavila se kao novi talas posle

političkih i društvenih promena oktobra 2000, priključujući se prethodnoj grupi.

3) Poseban slučaj su nedavno registrovane OCD – preko 13000 od 2010, koje čine 52% od ukupnog broja.

Većina ispitanih OCD izjavila je da je njihova primarna aktivnost „ostalo“ (18%). Oni koji su naveli, tvrde da se primarno bave mladima (15%), ljudskim pravima i ekologijom (po 11% svaki), obrazovanjem i socijalnom inkluzijom (po 6% svaki). OCD se najmanje bave temom trgovine ljudima (0,7%) i borbom protiv korupcije (2,1%).

Pravni okvir za postojanje i funkcionisanje OCD u Srbiji detaljno je uređen. Zakon o udruženjima (2009) i Zakon o zadužbinama i fondacijama (2010) smatraju se najsavremenijim zakonima koji nude okvir za neprofitne organizacije i nisu menjani tokom prethodne godine. Dodeljivanje javnih sredstava reguliše se posebnim propisom, koji navodi način, korake, rokove i procedure za transparentno dodeljivanje javnih sredstava na svim nivoima. Međutim, iako je Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom pripremila Vodič za transparentno finansiranje udruženja i ostalih OCD iz budžeta lokalnih samouprava⁶, nedostaje potpuna i dosledna primena ovog propisa, koji se pre svega odnosi na obavezu javnog takmičenja za dodelu sredstava i poziv za javne nabavke.

Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije još uvek je glavni institucionalni mehanizam

za pružanje podrške za razvoj dijaloga između Vlade Republike Srbije i OCD. Kancelarija nudi podršku vladinim institucijama u razumevanju i prepoznavanju uloga OCD u procesu donošenja odluka. Ovo često dovodi do situacija u kojima je ostale državne institucije koriste kao jedini kanal komunikacije i saradnje sa OCD, umesto da razvija i unapređuje direktne odnose sa OCD. Strateški dokument za saradnju između države i civilnog društva još uvek nije usvojen. Slika civilnog društva se popravlja, iako je u mnogim aspektima još uvek negativna. Ovo je rezultat mnogih faktora, uključujući i ključni, nedostatak javnog razumevanja termina „nevladina organizacija“, „organizacija civilnog društva“, nedostatak javnog priznavanja raznolikosti OCD i njihovih aktivnosti, uključujući i nedostatak priznavanja doprinosa OCD u promenama u društvu u Srbiji od strane Vlade i loše izveštavanje od strane medija. OCD nisu uspele da povećaju direktni kontakt s građanima, a loše veštine OCD na polju odnosa s javnošću doprinose celokupnom lošem imidžu civilnog društva. U poslednjih nekoliko godina, novi lideri/ke OCD istakli su se učestvovanjem u debatama na državnoj televiziji, vodećim sajtovima i društvenim mrežama, pokušavajući da podstaknu javnost da bolje razume rad i ulogu civilnog društva u Srbiji. Važno je pomenuti da je nastavljen trend osnivanja organizacija koje se mogu dovesti u direktnu vezu sa političkim partijama, naročito one koje sarađuju sa vladajućim koalicijama, i na nacionalom i lokalnom nivou u 2015. Pravo na slobodu udruživanja se krši u korist političkih partija koje imaju moć donošenja odluka, naročito u dodeli sredstava iz budžetske linije 481. Takođe, postoje izveštaji o slučajevima novoosnovanih organizacija bliskih političkoj većini, kao

⁶ <http://civilnodrustvo.gov.rs/media/2012/10/Vodic-za-transparentno-finansiranje-OCD-iz-budzeta.pdf>

legitimnih predstavnika javnosti koji učestvuju u procesu donošenja podzakonskih akata, na uštrb drugih organizacija sa dugogodišnjim iskustvom ili stručnošću u određenim oblastima (na primer, u kreiranju Strategije za reformu pravnog sistema).

Iako je zakonodavni okvir za ljudska prava i osnovne slobode u većini slučajeva u skladu s međunarodnim standardima, u praksi, ima mnogo slučajeva njihovog kršenja što direktno utiče na rad OCD. Pojačani uticaj konzervativnih, radikalnih i verskih pokreta vidljiv je u medijima kao i u svakodnevnom aktivnostima državnih zvaničnika. Iz direktnih i indirektnih centara moći sa snažnom podrškom provladinog režima, pokreću se medijske kampanje protiv svakog ko kritikuje aktivnosti Vlade. Ovo dovodi u pitanje osnovne principe demokratskog društva, građanskog učešća, sprečavanja diskriminacije, itd. Pored organizacija civilnog društva (OCD) i Zaštitnik građana je bio predmet takve kampanje. Veoma je važno pomenuti, da sve do kraja 2015. nije bio postavljen novi direktor Vlade kancelarije za saradnju sa civilnim društvom. To se direktno odrazilo na odlaganje usvajanja Nacionalne strategije za podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji.

4. Specifične karakteristike i izazovi u primeni Matrice u Srbiji

Od kada je 2013 ustanovljena, Matrica predstavlja kompleksan instrument koji zahteva raznorodan profesionalizam i angažovanje različitih aktera. S ograničenim sredstvima i ograničenim vremenom bilo je teško organizovati univerzalan proces konsultacija koji bi odražavao mišljenja celokupnog civilnog društva i intenzivnije

kampanje zagovaranja sprovođenja ključnih preporuka. Takođe, pravo stanje u kome se civilno društvo u Srbiji našlo 2015. godine bio je dodatni izazov (jaka kampanja s ciljem da se on diskredituje, mnogobrojni slučajevi kršenja osnovnih prava i ograničeni kapaciteti Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom). Ovo vraća fokus na ceo sektor na nivou ostvarivanja osnovnih prava. Takođe, tokom godine, veliki broj organizacija je došao u situaciju da hitno reaguju tokom izbegličke krize, da promene svoje prioritete i da preraspodelile ljudske i ostale resurse. Informacije o problemima i teškoćama sprovođenja propisa dobijene su direktnim kontaktom s brojnim organizacijama civilnog društva koje su aktivne na nacionalnom i lokalnom nivou preko redovnih aktivnosti Građanskih inicijativa i zahvaljujući ulozi TACSO resursnog centra. Pored toga, sprovedena je onlajn anketa na osnovu upitnika. Specifična karakteristika u vezi s ovim jeste kompleksnost upitnika i vreme neophodno za njegovo popunjavanje. Iako su upitnici raspodeljeni u preko 600 OCD, samo 104 su ga popunile, ali bez relevantnog raslojavanja na osnovu tematske ili geografske oblasti.

Korišćeni su postojeći podaci o stanju civilnog društva iz drugih izveštaja i anketa, podaci iz izveštaja Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, godišnji izveštaji nezavisnih tela, izveštaji Agencije za privredne registre kao i podaci za Srbiju iz Izveštaja o ekonomskoj vrednosti neprofitnog sektora u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj. Međutim, u većini ovih izvštaja, nema raspoloživih podataka za 2015, iako su oni objavljeni tokom 2015. Ovo je drugi ključni izazov tokom procesa monitoringa I veoma važan nalaz za buduće aktivnosti zagovaranja na polju podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Srbiji.

Nedostatak zvaničnih podataka ili kašnjenje sa njihovim objavljivanjem primećeno je u različitim oblastima i predstavljao je izazov u svim budućim procesima monitoringa. Tako da su nalazi za određene indikatore dati na osnovu podataka od 2013. do 2014, ali uzimajući u obzir da izveštaj iz 2014. nije obuhvatao ove podatke, bitno je da se to prati i uporedi sa izveštajem za 2016.

5. Zahvalnost

Neizmerno smo zahvalni Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije, Agenciji za privredne registre, Republičkom zavodu za socijalnu zaštitu, Zaštitniku građana, Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenici za zaštitu ravnopravnosti, Tehničkoj podršci organizacijama civilnog društva – TACSO Srbija, Asocijaciji nezavisnih elektronskih medija, Nezavisnom udruženju novinara Srbije, Fondaciji Katalist Balkan, Trag fondaciji, čije smo izveštaje i analize koristili za monitoring. Takođe želimo da zahvalimo svim ostalim predstavnicima/ama i ekspertima iz brojnih organizacija civilnog društva koji su doprineli pripremi ovog izveštaja svojim iskustvom o načinu na koji se određeni propisi sprovode u praksi.

III METODOLOGIJA

1. Pregled metodološkog pristupa

Proces razvoja monitoring izveštaja zasniva se s jedne strane, na analizi postojećih zakonskih i strateških dokumenata koji regulišu rad OCD, i analize brojnih anketa i izveštaja OCD ili nezavisnih institucija, kao i upitnika i intervjua s druge strane. Relevantni dokumenti (zakoni, podzakonska akta, strategije, akcioni planovi, izveštaji) sakupljani su istraživanjem; svi su dostupni na internet stranicama državnih institucija, nezavisnih institucija, mnogobrojnih OCD i na elektronskoj pravnoj bazi Paragraf lex (www.paragraf.rs). Podaci o primen itekućeg pravnog i strateškog okvira sakupljani su na različitim javnim događajima organizovanim tokom čitave godine (od strane državnih organa i OCD), kao i u dnevnoj komunikaciji sa mnogobrojnim OCD, institucijama,

predstavnicima/ama zajednice donatora, nezavisnih eksperata i konsultanata. Informacije su često prikupljane tokom diskusija na raznim konferencijama za novinare i prezentacijama izveštaja i prethodnog rada institucija i OCD.

Podaci o pregledu civilnog društva i saradnji između države i civilnog društva zasnovanog na izveštaju Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom: Konsolidovani godišnji izveštaj o državnom finansiranju OCD, u 2013. (poslednji dostupni podaci, objavljeni 2015) i početnog istraživanja o saradnji državne uprave i OCD u svrhu Razvoja prve državne strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji 2015-2019. Početno istraživanje sprovedeno je 2015. da se prikupe podaci iz 2014. Ovo je prvo istraživanje o položaju organizacija civilnog društva

(OCD) i saradnji između OCD i državne uprave, koje se zasniva isključivo na podacima koje su sakupile državne institucije. Istraživanje je od presudne važnosti za obezbeđivanje pouzdanih i preciznih podataka o sektoru OCD u Srbiji, da bi se nadgledala Naciononalna strategija koja treba da se usvoji i da može da se pristupi razvojnom nivou i rasponu delatnosti OCD u Srbiji, uključujući regionalna i međunarodna poređenja.

Takođe, važni izvori bile su publikacije koje su objavljene u okviru projekta „Acquis civilnog društva na Balkanu - Jačanje potencijala za monitoring i zagovaranje i kapaciteta OCD“. Izveštaj o ekonomskoj vrednosti neprofitnog sektora u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj, „Ka efikasnijim politikama na lokalnom nivou-budžetska linija 481 i NVO“ Centra za razvoj neprofitnog sektora i Centra za istraživanje javnih politika,

„Linija 481 - ka unapređenju procesa monitoringa i evaluacije“ Centra za razvoj demokratskog društva Europolis, Novi Sad.

Određeni podaci korišćeni su iz istraživanja GI o efektivnoj raspodeli budžetskih sredstava OCD koje pružaju usluge socijalne zaštite. Istraživanje se fokusiralo na svih 167 lokalnih samouprava tokom tri godine 2012, 2013. i 2014.

2. Učešće zajednice OCD

Nakon je Matrica za monitoring podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Srbiji predstavljena i objavljena na sajtu Građanskih inicijativa, otvorena je mogućnost za učešće i komentare OCD. OCD su pozvane da šalju komentare, nalaze i preporuke. Elektronski upitnici su poslali zajednici OCD s ciljem da se prikupe različita iskustva o sprovođenju zakona i saradnji s Vladom; tokom oktobra i novembra 2015 ukupno 104 OCD su učestvovali. Konsultativni sastanci sa OCD organizovani su u Novom Pazaru (Severozapadna Srbija), Bujanovcu (južna Srbija sa mešovitim etničkom strukturom), Obrenovcu (region Beograda), Šapcu (severozapadna Srbija) Čačku (zapadna Srbija), Aleksincu (južna Srbija) Somboru and Kovačici (Vojvodina - severna Srbija), Paliću (tematske konsultacije sa OCD pružaocima usluga socijalne zaštite) i Kragujevcu (tematske konsultacije sa OCD vezano za dečja pitanja). Pored toga, jedan konsultativni sastanak je održan sa članovima/ cama lokalne savetodavne grupe TACSO (TACSO LAG)

tokom jula. Prikupljeni podaci su relevantni za sve oblasti Matrice. Više od 220 OCD i ostalih zainteresovanih strana je učestvovalo u ovim konsultacijama. Takođe, tokom 2015, predstavnici Građanskih inicijativa su učestvovali u važnim događajima koje su organizovale ostale OCD i državne vlasti gde smo prikupili veoma korisne informacije o učešću u procesima donošenja odluka i transparentnom državnom finansiranju. (Javna rasprava o nacrtu Nacionalne strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, prezentacija početnog istraživanje u svrhu stvaranja nacrtu Strategije u oblasti odnos OCD - država, itd).

Dvadesetog novembra održana je nacionalna radionica sa svim relevantnim zainteresovanim stranama u cilju prikupljanja predloga i komentara za pripremu CMR 2015. (učestvovali su predstavnici/e Vladine Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, KEI, članovi/ice TASCOS LAG Srbija, pokrajinske vlasti, ključne OCD s velikim potencijalom za zagovaranje na nacionalnom nivou i dr).

Kao što je ranije pomenuto, GI su kao organizacija za prikupljanje podataka za razvoj civilnog društva, bile u svakodnevnoj komunikaciji sa različitim OCD kojima su se obratile pitanjima i njihova iskustva o različitim pitanjima su takođe uzeta u obzir.

3. Naučene lekcije

- Matrica kao alatka je jedan sveobuhvatni mehanizam koji je postavio osnove razvoja civilnog društva u Srbiji, koristeći dobro razvijene indikatore koji omogućuju poređenje iz godine u godinu, procesa monitoringa razvoja civilnog društva i uloge različitih aktera u tom procesu. Regionalni pristup i razmena informacija među osobama sličnog iskustva je veoma korisna u ovom procesu.

- Uzeti u obzir vremenski okvir procesa pripreme izveštaja i usklađenost sa vremenskim okvirom za objavljivanje zvanične državne statistike u relevantnim oblastima.

- Upitnici za ankete treba da se pojednostave i usklade sa indikatorima Matrice za monitoring.

- Jača saradnja unutar sektora za analizu okruženja za razvoj civilnog društva i zagovaranje poboljšanja neophodna je da bi se uvela raznolika ekspertiza (od strane eksperata za pravo, poreske i ustavne zakone).

IV NALAZI I PREPORUKE

Oblast 1: Osnovne zakonske garancije sloboda

Podoblast 1.1: Sloboda udruživanja

Pravni okvir koji reguliše slobodu udruživanja u Srbiji nije se menjao u 2015. Ustav republike Srbije (2006), Zakon o udruženjima (2009) i Zakon o fondacijama i zadužbinama (2010) garantuju slobodu političkog, sindikalnog i bilo kakvog drugog udruživanja, pravo da se ostane izvan bilo kakvog udruženja, definišu tri vrste udruženja, regulišu njihovo osnivanje i pravni status, registraciju i brisanje iz registra, članstvo i organe, promene statusa, prestanak, položaj i aktivnosti stranih udruženja/zadužbina i fondacija, kao i ostala pitanja relevantna za njihov rad. Iako Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma (2010)⁷ dozvoljava nekom organu, organizaciji ili drugim subjektima da upotrebljavaju svoje ime, naziv kompanije ili drugo zvanično ime na latinici kao i na ćirilici (član 4), Zakon o udruženjima⁸ eksplicitno navodi da ime udruženja mora biti na srpskom i napisano ćirilicom (član 13). Međutim, u junu 2015, Ministarstvo pravde je

započelo javnu raspravu o nacrtu Građanskog zakonika koji takođe predviđa restriktivnije odredbe za udruženja, fondacije i zadužbine. Javna rasprava je otvorila mnoga pitanja o daljim aktivnostima civilnog društva i trajaće do jula 2016. Nacrt propisuje ograničenja koja se tiču članstva, ne dozvoljava ekonomske aktivnosti, ne pravi razliku između fondacije i zadužbine itd.

Prema postojećem Zakonu, udruženje mogu da osnuju najmanje tri osnivača gde se zahteva da najmanje jedan osnivač ima stalni boravak ili sedište na teritoriji Republike Srbije. Bilo koje fizičko ili pravno lice koje ima pravnu sposobnost može biti osnivač udruženja. Proces registracije je dobrovoljan, sa jasnom, jednostavnom i decentralizovanom procedurom i mogućnostima da se OCD registruju za samo nekoliko dana.

Zakon o udruženjima garantuje da svako udruženje može da se osnuje i organizuje slobodno, da je nezavisno u ostvarivanju svojih ciljeva, da obezbeđuje transparentnost aktivnosti, koje su regulisane statutom udruženja. Ciljevi udruženja i njegova delatnost ne smeju da vode ka nasilnom rušenju ustavnog poretka, ugrožavanju teritorijalnog suvereniteta, kršenju zagarantovanih ljudskih ili manjinskih prava

ili podsticanju nejednakosti, mržnje i netolerancije zasnovane na rasnoj, nacionalnoj, verskoj ili drugoj pripadnosti ili opredeljenju kao i polu, rasi, fizičkoj, mentalnoj ili drugoj karakteristici ili sposobnostima i podstrekivanju na mržnju po navedenim osnovama. Ove odredbe takođe se odnose na udruženja koja nemaju status pravnog lica. Nema diskriminacije OCD ili njenih predstavnika/ca u pravnom okviru u smislu garancija zaštite od mešanja trećih lica, u poređenju s drugim pojedincima/kama ili pravnim licima. Pravila finansiranja, uključujući poreze, jasna su, razumljiva i proporcionalna prihodu OCD. Od 2015, postoje 3 različita formata koja su dostupna OCD prema njihovom godišnjem prihodu, kao i za ostala pravna lica. Finansijski propisi koje primenjuju banke (propisi protiv pranja novca i protiv terorizma) ne prepoznaju specifičnu prirodu neprofitnih subjekata. Sve sankcije kojima OCD podležu iste su kao i za druga pravna lica. Takođe, nema zakonskih izuzetaka za OCD u smislu primene odredaba koje propisuju veće kazne za odgovorne pojedince nego za pravna lica.

⁷ http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sluzbenoj_upotrebi_jezika_i_pisama.html

⁸ http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_udruzenjima.html

Ako se udruženje izbriše iz registra, ono gubi status pravnog lica. Udruženje se briše iz registra samo ako: broj članova padne ispod broja osnivača neophodnih za njegovo osnivanje i ako nadležno telo udruženja ne uspe da donese odluku o primanju novih članova u roku od 30 dana; istekne period na koji je udruženje osnovano, u slučaju da je udruženje osnovano na određeni period; nadležno telo udruženja donese odluku da okonča aktivnosti; ako dođe do promene statusa koje u skladu sa zakonom koje za rezultat ima okončanje udruženja; ako se utvrdi da se udruženje nije bavilo aktivnostima za postizanje ciljeva statuta ili nije organizovano u skladu sa svojim statutom preko dve godine bez prekida ili ako je proteklo duplo više vremena u odnosu na period predviđen statutom za održavanje skupštinske sednice a sednica nije održana; ako su aktivnosti udruženja zabranjene; ako je bilo slučajeva bankrota. Bilo ko može da obavesti Agenciju za privredne registre o razlozima da se udruženje obriše iz registra. S obzirom na to, o zabrani aktivnosti udruženja kao i aktivnostima i operacijama udruženja koje su u suprotnosti sa odredbama člana 3 Zakona, odlučuje Ustavni sud.

Prema Zakonu o registraciji privrednih subjekata (2004, promenjen 2009. i 2011), postoji mogućnost da se deo procesa registracije obavi elektronski, ali zvaničan akt o registraciji može se podneti samo u štampanom obliku. Umrežavanje je dozvoljeno po Zakonu i podržava se kroz veliki broj politika i programa. OCD su obavezne da obaveste APR o članstvu u domaćoj ili stranoj mreži (prijava sadrži dokaz o plaćanju nadokande), ali u praksi nema sankcija za kršenje: 66,7% ispitanika izjavilo je da oni nisu prijavili članstvo u nekoj mreži bilo kojoj državnoj strukturi.

Udruženja, fondacije i zadužbine koje sprovode aktivnosti od javnog interesa mogu se direktno upustiti u ekonomske aktivnosti ukoliko su ispunjeni propisani uslovi. U pravnom okviru ne postoje ograničenja koja se tiču inostranog finansiranja. Kao i ostalim pravnim licima i OCD je dozvoljeno da prime novčana sredstva od pojedinaca, korporacija i drugih izvora ukoliko su propisani uslovi koji se tiču svrha plaćanja ispunjeni.

Iako je došlo do povećanja broja novoosnovanih OCD, određeni vidljivi nedostaci u sprovođenju ovih krovnih zakona još uvek su prisutni. Mogućnost da svako pravno lice može da osnuje udruženje u praksi stvara situacije potencijalnog sukoba interesa u slučajevima kada OCD osniva neka politička partija. Aktivnosti neformalnih grupa priznate su od strane države, u smislu uključivanja u procese promene politika kao i finansijske podrške (na primer, Ministarstvo sporta i omladine). Prijava za formalnu registraciju mora se podneti APR-u, traje 5 dana, troškovi registracije su još uvek oko 50 eura (u proseku): 55,26% ispitanika iz istraživanja Građanskih inicijativa smatra da je proces registracije jednostavan, a 39,74% da je veoma jednostavan. Sledeći korak u vezi sa početkom rada uzima u obzir prijavu Poreskoj upravi. Njihova praksa je drugačija i ima slučajeva kada proces traje dugo, u nekim slučajevima 10-15 dana, jer zavisi od volje poreskog službenika. Ponekad OCD nisu obavestavene o svim dokumentima koje je potrebno dostaviti Poreskoj upravi, pa moraju da odlaze nekoliko puta. OCD su u obavezi da imaju ugovore sa ovlašćenim računovođom (što znači dodatne troškove na početku njihovog rada), iako Zakon o udruženjima ne prepoznaje ovu obavezu.

Tokom 2015, bilo je najava od predstavnika/ca konzervativnih partija (Dveri, DSS) da će se napraviti registar OCD koje dobijaju sredstva iz inostranstva sa strogom državnom kontrolom unutrašnjih pitanja, slično ruskom modelu.⁹

Takođe u intervjuu za nedeljni časopis Nedeljnik, ministar unutrašnjih poslova je pokušao da diskredituje čitavo civilno društvo i rekao da svi oni podržavaju opoziciju. 23, 68% ispitanika oseća povremeni pritisak od države (telefonski pozivi ili poruke ako su kritikovali određene državne aktivnosti, uslovljavanje državne finansijske pomoći, itd.) Postoje zabeleženi slučajevi mešanja države u unutrašnja pitanja OCD kao što su nametanje svrhe, ciljnih grupa, aktivnosti neprofitnih lica. Ovo je naročito vidljivo kada je reč o organizacijama (za) osobe sa invaliditetom. Postoje slučajevi kada su zvaničnici lokalnih samouprava članovi/ice odbora ovih OCD. Takođe, postoji inicijativa za usvajanje novog Zakona o udruženjima osoba sa invaliditetom koji bi formalno dozvolio Ministarstvu da odredi njihov cilj i aktivnosti ako žele da ih finansira država. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja oformilo je radnu grupu sa predstavnicima/ams ovih OCD, ali nacrt ovog zakona još uvek nije dostupan.

Od ukupnog broj ispitanika, 5,26 % navodi da su tokom 2015. imali nenajavljene posete inspekcije, 18,42% njih je posećivano redovno i uz najavu, 10,53% njih suočilo se s neopravdanim ili nesrazmernim sankcijama, dok 2,63% navodi da se suočilo s neopravdanim ili nesrazmernim rasponom kazni zasnovanih na volji pojedinačnih državnih službenika nadležnih

⁹ <http://www.teleprompter.rs/dveri-zahtevaju-registar-stranih-placenika-ceas-ka-ko-stize-novac-proruskim-nvo.html>

za ove slučajeve. Oko 25% OCD je registrovalo ekonomsku aktivnost. Udruženja, fondacije i zadužbine koje sprovode aktivnosti od javnog interesa mogu direktno da se upuste u ekonomske aktivnosti ako su ispunjeni propisani uslovi. Dozvoljene su samo aktivnosti relevantne za misiju OCD. U praksi ovo znači da OCD na bazi učlanjenja, koje zastupaju interese OSI, ne mogu da otvore restoran ili kafić za svoje članove ili druge građane i da registruju ovu aktivnost po Zakonu o udruženjima, jer je njena misija unapređenje položaja osoba sa invaliditetom.

Pošto dobiju sredstva, a pre nego što ih iskoriste, neophodna je prethodna najava Narodnoj banci o svrsi plaćanja kao i za sva pravna lica u Srbiji. Nema ograničenja što se tiče namene korišćenja za koju se sredstva daju. Više od 60% OCD navodi da nikada nisu bili suočeni sa ograničenjima ili komplikacijama u vezi sa procedurama za dobijanje domaćeg ili inostranog finansiranja. Procedura za

oslobađanje od PDV-a postoji, nije komplikovana, ali je centralizovana što predstavlja problem za OCD van glavnog grada. OCD mogu slobodno da primaju sredstva od različitih privatnih izvora i ne susreću se sa komplikovanim procedurama da bi pristupile sredstvima. Međutim, 65,79% primalaca nikada nije dobilo sredstva od korporacija, a 73,68% njih nikada nije primilo sredstva od pojedinaca. Ovo je direktni uticaj lošeg okvira za razvoj filantropije što je dalje razrađeno u podoblasi 2.1.

Finansijska pravila (uključujući i poreska) su generalno proporcionalna prihodu OCD. Postoje tri različite vrste finansijskog izveštavanja, prema prihodu OCD, koje se sprovodi od početka 2015. nakon usvajanja podzakonskog akta za Zakon o računovodstvu i reviziji. Većina OCD je klasifikovana kao mala pravna lica i prema novim kriterijumima klasifikuju se kao mikro preduzeća

i zbog toga nisu predmet statutarne revizije finansijskog izveštaja, prema Zakonu o računovodstvu usvojenom u julu 2013. Postoji umeren sistem podrške za sprovođenje finansijskih (uključujući i poreska) pravila. Određeni nivo podrške obezbeđen je od strane službenika/ca u Poreskoj upravi i Agenciji za privredne registre Srbije kao i za ostala pravna lica. Prema zakonskom okviru, oni nisu u obavezi da pružaju podršku i veoma su restriktivni u pružanju dodatnih informacija. Većina OCD dobija efikasnu podršku kroz saradnju sa profesionalnim računovodama ili konsultantima na komercijalnoj osnovi.

- Imajući u vidu specifičnosti OCD i njihovih mreža, u poređenju sa poslovnim sektorom, razmotriti izuzetke u procesu sprovođenja propisa o pranju novca ili protiv terorizma u smislu izuzimanja informacija o osnivačima OCD koji nisu aktivni članovi
- Razmotriti niže sankcije u poređenju s poslovnim ili javnim sektorim za slična kršenja.
- Razmotriti zakonsku mogućnost uvođenja ekonomske aktivnosti nerelevantne za misiju OCD.
- Izmeniti trenutni Nacrt Građanskog zakonika koji redviđa restriktivne odredbe za OCD i zadužbine

- Standardizacija i usklađivanje prakse sa različitim odeljenjima Poreske uprave uključujući obuku zaposlenih koji su nadležni za proces registracije OCD
- Podsticati strožiji monitoring, analizu izveštavanja OCD o mešanju države i objavljivanje potrebnih rezultata.
- Izgraditi kapacitet OCD koje bi trebale biti svesnije prilike na polju ekonomske aktivnosti
- Decentralizacija procedure oslobađanja od PDV-a
- Podizanje svesti među OCD, korporacijama i pojedincima o važnosti i prilikama za filantropiju

U poređenju sa periodom od pre godinu dana, povećale su se praznine u sprovođenju zakona i strateških okvira koje se tiču slobode udruživanja OCD. Postoji pravni okvir prema kome bilo koja osoba može da osnuje neprofitnu organizaciju što je definisano zakonom. To omogućava potencijalni sukob interesa u slučajevima kada udruženje osniva neka politička partija. Postoji mogućnost da se deo procesa

registracije obavi elektronski, ali zvanični akt o registraciji može se podneti samo u štampanom obliku. Postoje zabeleženi slučajevi mešanja države u unutrašnja pitanja OCD kao što su nametanje svrhe, ciljnih grupa, aktivnosti neprofitne organizacije. Postoji velika kampanja protiv civilnog društva i njegove svrhe koju su pokrenuli prorežimski mediji i pojedini državni zvaničnici.

2.1.a. Viđenje OCD o lakoći i efektivnosti finansijskih pravila i zahtevima izveštavanje (razvrstanih po vrsti / veličini OCD)

Finansijska pravila (uključujući i poreska) proporcionalna su prihodu OCD. Postoje tri različite vrste finansijskog izveštavanja, prema prihodu OCD, koje se sprovodi od početka 2015. nakon usvajanja podzakonskog akta za Zakon o računovodstvu i reviziji.

2.1.b. Procena kvaliteta pravila finansiranja (sa naglaskom na ugrađene mehanizme da se pravila finansiranja i obaveze menjaju s promenom prihoda i nekomercijalnih aktivnosti).

Postoji umeren sistem podrške za sprovođenje finansijskih (uključujući i poreska) pravila. Određeni nivo podrške obezbeđen je od strane službenika/ca u Poreskoj upravi i Agenciji za privredne registre kao i za ostala pravna lica. Prema zakonskom okviru, oni nisu u obavezi da pružaju podršku i veoma su restriktivni u pružanju dodatnih informacija. Većina OCD dobija efikasnu podršku kroz saradnju sa profesionalnim računovođama ili konsultantima na komercijalnoj osnovi.

Podoblast 1.2: Srodne slobode

Zakonski okvir za slobodu udruživanja je pretrpeo značajne promene u 2015, mada je mirno okupljanje garantovano Ustavom. U aprilu 2015. Ustavni sud je proglasio neustavnim Zakon o javnom okupljanju, ali je odložio sprovođenje ove odluke za 6 meseci. Rok je prošao u oktobru 2015. Za vreme pisanja ovog izveštaja, novi zakon je još uvek u skupštinskoj proceduri kao i novi Zakon o javnom redu i miru. Oba zakona su bila predmet kratke ali široke javne rasprave sa brojnim negativnim komentarima od strane vodećih OCD. Prema postojećem Zakonu (koji nije u skladu sa Ustavom), nema ograničenja istovremenih i kontraskupova, ali su spontana okupljanja (bez prethodne najave) zabranjena. Potrebna je samo najava unapred (najmanje 48 sati pre okupljanja) Ministarstvu unutrašnjih poslova. Nadležni organ obaveštava organizatora o privremenoj zabrani javnog okupljanja ne kasnije od 12 sati pre planiranog početka. U roku od 24 sata od primanja zahteva, Okružni sud održava saslušanje na koji se pozivaju tužilac i organizator i donosi odluku. Obe strane mogu

da ulože žalbu protiv prvostepene odluke u roku od 24 sata nakon primanja odluke. Prigovor se ne podnosi na odgovor. O prigovoru odlučuje komisija od tri sudije Vrhovnog suda u roku 24 sata od primanja prigovora. U proceduri nakon prigovora da se zabrani javno okupljanje, primenjuju se relevantne odredbe Zakonika o krivičnom postupku, osim ako nije drugačije navedeno u Zakoniku.

Više od 25% ispitanika u istraživanju GI suočilo se sa zabranom javnog okupljanja dok je 60,53% njih navelo da nikada nisu organizovali javna okupljanja. U julu 2015. organizovan je javni skup u znak sećanja na genocid u Srebrenici. Međutim, organizatori - nekoliko OCD koje se bave ljudskim pravima premestile su događaj uz paljenje sveća u znak sećanja jednu ulicu dalje od prvobitno planirane lokacije. U isto vreme, takođe spontano okupljanje veoma radikalne grupe pod vođstvom Vojislava Šešelja organizovano je veoma blizu ovog mesta pod jakom policijskom zaštitom.

Što se tiče javnog okupljanja u znak sećanja na genocid u

Srebrenici, svi javni skupovi su bili zabranjeni, uključujući i okupljanje pristalica Vojislava Šešelja. Objašnjenje za ovo bilo je bezbednost zbog kontraskupa/ kontraokupljanja desničarskih aktivista. Skupština grada Zaječara glasala je za zabranu javnih okupljanja u centru grada da bi se sprečilo okupljanje opozicije čiji su skupovi bili organizovani svakog dana tokom januara. Koristeći ovlašćenja koja propisuje Zakon, proglašen neustavnim, oni su takođe usvojili odluku o plaćanju depozita za organizovanje javnih okupljanja. Iznos depozita je oko 300 evra što je veoma veliki iznos za bilo koju OCD u Srbiji.

Još jedan slučaj kršenja prava na okupljanje desio se nakon što je bio kontraskup organizovan u vreme početka izgradnje projekta "Beograd na Vodi". U aprilu 2015. policija nije dozvolila onima koji nisu članovi/ice Srpske napredne stranke da prođu određene tačke oko spoljne iverice, dok izjave svedoka i snimci pokazuju kako članovi stranke naređuju policiji. Povodom ovoga, u julu 2015, aktivisti inicijative Ne da(vi) mo Beograd takođe su sprečeni da organizuju okupljanje ispred

kafića SavaNOva, simbola čitavog projekta. Organizatori su pozvani na sud uz navode zasnovane na zakonu koji je proglašen neustavnim.

Beogradska parada ponosa 2015. uspešno je održana pod jakim policijskim snagama, bez incidenata i uz veliku podršku predstavnika/ca stranih ambasada i Delegacije Evropske unije.

Ustav garantuje slobodu mišljenja i izražavanja, slobodu govora, pisanja, slikanja ili da se na drugi način traže, dobijaju i podele informacije i ideje, ali takođe uključuje ograničenja tih sloboda. Zakon o zabrani diskriminacije zabranjuje izražavanje ideja, informacija i mišljenja koji podstiču diskriminaciju, mržnju ili nasilje protiv osobe ili grupe osoba zbog njihovih ličnih karakteristika, u medijima i drugim publikacijama, novinama i mestima koja su dostupna javnosti, štampanjem i pokazivanjem poruka ili simbola ili slično. Kleveta od 2012. više nije obuhvaćena Krivičnim zakonikom, nakon odluke Komisije UN za ljudska prava da ovakav akt ograničava slobodu izražavanja. Akcioni plan za poglavlje 23 u procesu EI propisuje neke aktivnosti i mere na polju slobode izražavanja i odgovornosti određenih državnih zvaničnika i veoma je važno da se on sprovodi na pravi način. Njegova primena biće predmet dublje analize tokom 2016.

Dalje, 39,47% OCD navodi da se sloboda izražavanja ponekad krši. Fizički napadači na članove OCD (BIRN, CRTA, KRIK), koji se bave istraživačkim novinarstvom, watchdog novinarstvom i istraživanjem nisu pod istragom, retko dolazi do podnošenja krivičnih prijava i donišenja presuda. U akcionom planu za poglavlje 23 u pregovorima sa EU vlasti su se obavezale da naprave mehanizam za brzu zaštitu novinara do kraja marta 2016. U

toku je Vladina inicijativa da se „novinari” definišu kao oni koji rade za registrovane medije ili da se čak uvede licenciranje novinara/ki. Ako se prihvate ovi predlozi bi mogli da dodatno smanje prostor slobode izražavanja. Značajno pogoršanje prostora za slobodu izražavanje bila bi posledica činjenice da se neke od najvažnijih istraga ne vode od strane medija nego od strane OCD koje rade na poljima transparentnosti i sprečavanja kkorupcije.

Izveštaji novinara i udruženja takođe pokazuju povećan broj fizičkih napada, kleveta i prljavih kampanja protiv novinara/ki i OCD koje se bave istraživanjem. Pored toga, povrede slobode izražavanja veoma su vidljive u Godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2015. Registar koji je formiran na sajtu Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS) pokazuje da je u 2015. bilo ukupno 38 takvih napada, dok ih je 2014. bilo 23. Prema ovom registru, bilo je ukupno 11 fizičkih napada, 3 napada na imovinu novinara/ki, 21 verbalna pretnja i 3 slučaja okarakterisanih kao pritisak na novinare/ke.¹⁰

Poslanik Saša Mirković, iz vladajuće Srpske napredne stranke, najavio je da će podneti tužbu protiv dnevnih listova Danas i portala Peščanik.net zbog tekstova o njemu kao poslaniku i gradonačelniku grada Zaječara.¹¹ Tokom druge polovine godine, nova, veća kampanja Politike, najveće medijske kuće u vlasništvu države, pokrenuta je protiv aktivista/kinja OCD koji su okarakterisani kao „izdajnici” koje plaća SAD. Pored toga, tokom 2015, neki prorožimski mediji počeli su jaku kampanju s ciljem da se sruši kredibilitet civilnog društva u Srbiji u smislu strukture njegovog inostranog finansiranja. Zajedno

s drugim državnim akcijama na polju osnovnih ljudskih prava i pojedinačnih napada nakih vladinih zvaničnika i poslanika iz parlamentarne većine, ovo može biti pokazatelj vladinog stava prema OCD. Bolji monitoring, analiza izveštavanja OCD i objavljivanje nalaza neophodni su u 2016 kako bi se sistematski prikupili relevantni podaci.

Policija u Čajetini, malom gradu u zapadnoj Srbiji, podnela je krivičnu prijavu protiv pojedinca koji je izazvao paniku i nered. Ova osoba objavila je tekst na svom fejsbuk profilu koji pokazuje nedostatak pijace vode na Zlatiboru, važne turističke destinacije u ovom delu Srbije. Jaka kampanja protiv Zaštitnika građana vođena mesecima, kordinisana je između prorežimskih medija i tabloida i državnih predstavnika, uključujući Ministra unutrašnjih poslova. Zaštitnik građana bio je predmet ponovljenih kriminalnih istraga u vezi sa slučajem iz 1993, koji je zatvoren pre 20 godina. Mnoge OCD podržale su Zaštitnika građana tokom ove kampanje koja je prestala nakon njegovog susreta s Premijerom.

Brzo nestajanje pluralizma mišljenja i ideja, kritika vlade i borba za javni interes su vidljivi, kao i otkazivanje televizijskih emisija sa direktnim debatama o političkim pitanjima. U 2015, nastavili su se hakerski napadi na novinske portale koji se bave kritičkim izveštavanjem o raznim temama važnim za javnost. Ovi napadi bili su usmereni na opozicionar.com, zajecaronline, teleprompter.rs. Komunalna policija izdala je nalog da glavni urednik Aleksinac.net nema pristup domenu, jer se lokalna samouprava Aleksinac s tim ne slaže. Lokalna samopurava u Bujanovcu blokirala je za svoje zaposlene pristup portalu Titulli.com na albanskom jeziku, jednom od najvažnijih izvora informisanja u južnoj Srbiji.

¹⁰ <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji>

¹¹ <http://uns.org.rs/desk/media-news/29926/policija-istrazuje-hakerske-napade-na-sajt-danasa.html?print=true>

Na osnovu njenih objava na fejsbuku, izvršna direktorka Inicijative mladih za ljudska prava - Beograd identifikovana je kao organizatorka izmeštenog okupljanja u znak sećanja na žrtve genocida u Srebrenici i kažnjena za remećenje javnog reda i mira na osnovu Zakona o okupljanju građana, koji je proglašen neustavnim. Njen slučaj pred sudom počeo 2016.

Prema podacima iz Zavoda za statistiku, 63,8% domaćinstava ima internet priključak, što je povećanje od 1% u odnosu na 2014 i 8% u odnosu na 2013. 90,3% domaćinstava poseduje mobilne telefone, a 64,4% poseduje računar.

Zakon o elektronskim komunikacijama (2010, sa izmenama 2013. i 2014) garantuje svima pravo na istinito, potpuno i blagovremeno informisanje o stvarima od javnog interesa; javno informisanje je dužno da poštuje ova prava i ne sme da sadrži nikakvu zabranu o radu interenta ili IT. Takođe, Zakon o elektronskim komunikacijama garantuje poverljivost elektronske komunikacije. Monitoring kanala komunikacije dozvoljen je samo ako se zasniva na sudskoj odluci. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti postavlja uslove za prikupljanje ličnih podataka i njihovu obradu, prava i zaštitu prava osoba čiji se podaci sakupljaju i obrađuju, ograničenja zaštite ličnih podataka, postupke pred organima nadležnim za zaštitu podataka, sigurnost

podataka, arhiviranje podataka, prenos podataka izvan Republike Srbije. Zakon mora da se usaglasi sa standardima EU, što je prepoznato u Akcionom planu za poglavlje 23 u procesu pregovora sa EU.

Zbog mnogobrojnih tvrdnji i ozbiljnih indikacija da su javni tužioci tokom 2015. pribavljali podatke s fiksnih i mobilnih telefona kao i internet provajdera na nelegalan način, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Rodoljub Šabić je poslao pismo adresirano na Zagorku Dolovac, javnog tužioca, da ova praksa bez odgovarajuće odluke suda predstavlja nezakonit čin i kršenje i ugrožavanje ustavnih garancija.¹²

Glavne preporuke za podoblast 1.2:

Zakonodavstvo:

- Skupština mora hitno da usvoji novi Zakon o javnom okupljanju i Zakon o javnom redu i miru i uvrsti zajedničke preporuke Venecijanske komisije i OCSE/ODIHR i primedbe date od strane civilnog sektora tokom kratke javne rasprave o novim zakonima koji se tiču spontanog okupljanja, kratkih rokova za obaveštavanje, odgovornost pojedinaca koji su organizatori i sankcije.

- Hitno usvajanje novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti prema preporukama Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u pogledu dalje zaštite ličnih podataka i nezakonitog načina prikupljanja podataka

Praksa:

- Zagovaranje odgovarajućeg i doslednog sprovođenja preporuka nezavisnih institucija¹³ koje se tiču slobode izražavanja od strane državne uprave na nacionalnom i lokalnom nivou i slobode okupljanja, ako ih ima

- Neophodno je podsticati strožiji monitoring, analizu izveštavanja OCD i objavljivanje nalaza.

- Lokalne i državne vlasti moraju prestati sa svim oblicima pritiska na novinare/ke i otvoreno, lično kritikovanje svakog novinara/ke i predstavnika/ca OCD koji kritički govore o vlasti u javnosti.

- Policija i pravosudni organi moraju procesuirati sve slučajeve pretnji i fizičkih napada i primereno kažnjavati napadače.

- Zagovaranje za pravo i dosledno sprovođenje preporuka nezavisnih institucija¹⁴ koje se tiču slobode informisanja od strane državne uprave na nacionalnom i lokalnom nivou i hitno sprovođenje mera i aktivnosti iz Akcionog plana za poglavlje 23

¹² <http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2267-od-tuzilastva-se-ocekuje-da-stiti-ne-da-krsi-ljudska-prava.html>

¹³ Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, poverenica za zaštitu ravnopravnosti, Ombudsman autonomne pokrajine Vojvodina

¹⁴ Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, poverenica za zaštitu ravnopravnosti, Ombudsman autonomne pokrajine Vojvodine

Nalazi za podoblast 1.2 u skladu sa indikatorima navedenim u EU Smernicama za podršku civilnom društvu zemljama proširenja

1.1.a. Procena kvaliteta postojećeg zakonodavstva i strateškog okvira

Što se tiče slobode okupljanja, pravni okvir na ustavnom nivou izričito garantuje da se svi pojedinci i pravna lica mogu mirno okupljati. Međutim, pravni okvir za slobodu okupljanja pretrpeo je značajne promene. Ustavni sud proglasio je Zakon o javnom okupljanju neustavnim. Na osnovu Zakona zahteva se obaveštavanje unapred 48 sati pre okupljanja, ali Zakon ne prepoznaje spontane, istovremene i kontra skupove. Ograničenja prava na slobodno okupljanje, kao što je ograničenje zbog javne bezbednosti koja predviđa Zakon, nisu jasno propisana i u skladu sa međunarodnim zakonodavstvom i standardima i daju mogućnost za mnogobrojne manipulacije Ministarstva unutrašnjih poslova i lokalnih samouprava. Do kraja 2015, novi Zakon je još uvek bio u skupštinskoj proceduri kao i novi Zakon o javnom redu i miru. Oba zakona su bila predmet kratke, ali široke javne rasprava s brojnim negativnim komentarima od strane relevantnih OCD.

Sloboda govora eksplicitno se garantuje Ustavom, primarnim i sekundarnim zakonima. Svi pojedinci/ke i pravna lica mogu da se izražavaju slobodno. Ograničenja prava na slobodu izražavanja, kao što je ograničenje govora mržnje, koju propisuje zakon jasno su propisani i u skladu su s međunarodnim zakonom i standardima.

1.1.b. Napredak u usvajanju i sprovođenju relevantnih zakona

Primena okvira za slobodu okupljanja bila je puna praznina, imajući na umu da je Ustavni sud tokom aprila proglasio Zakon o javnom okupljanju neustavnim, ali je sprovođenje ove odluke odloženo na šest meseci. To znači da je do kraja 2015, bio sproveden neustavni zakon. Prema ovom Zakonu, nema ograničenja u istovremenim i kontra skupovima, ali su zabranjena spontana okupljanja (bez prethodne najave). Neophodna je prethodna najava Ministarstvu unutrašnjih poslova (najmanje 48 sati pre okupljanja), država omogućava i štiti grupe u ostvarenju prava protiv ljudi koji imaju za cilj da spreče ili poremete skup ali postoje slučajevi u sudskim procesima protiv ljudi koji su bili odgovorni za spontana okupljanja.

Što se tiče slobode izražavanja, brojni slučajevi kršenja i napada na novinare/ke i predstavnike/ce OCD zabeleženi su u Godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2015 godinu. Pored toga, Zaštitnik građana bio je predmet krivične istrage i snažne antikampanje tabloida i medija pod kontrolom vlasti. Vodila se velika kampanja protiv civilnog društva i njegove svrhe koju su pokrenuli prorežimski mediji i pojedini državni zvaničnici

Oblast 2: Okvir za finansijsku stabilnost i održivost OCD

Podoblast 2.1: Poreski/fiskalni tretman OCD i njihovih donatora

Kad se radi o kvalitetu i primeni poreskih odbitaka za davanja, najvažnija promena za OCD u 2015. bilo je usvajanje Zakona o izmenama Zakona o porezu na dobit pravnih lica. Ovaj Zakon, između ostalog, predviđa da se isplata ustanovama socijalne zaštite, ali takođe i ostalim pružaocima socijalnih usluga smatra izdatkom. Postoji poreska olakšica u iznosu do 5% od bruto

prihoda za korporacije prema Zakonu o porezu na dobit pravnih lica za: medicinske, obrazovne, naučne, humanitarne, verske svrhe, svrhu zaštite okoline i svrhe sporta, kao i davanja institucijama socijalne zaštite koje su osnovane po zakonu kojim se uređuje socijalna zaštita. Umanjenja se priznaju kao odbici od poreza samo ako se daju pravnim licima koja vrše gorepomenute ciljeve i svrhu u skladu sa zakonom, i samo ako služe za dalje unapređivanje tih ciljeva i svrha. Zakonski propisi za definisanje aktivnosti od javnog interesai još uvek nisu

usaglašeni u svim relevantnim zakonima.

Najvažnija promena za OCD u 2015. bilo je usvajanje Zakona o izmenama Zakona o porezu na dobit pravnih lica. Ovaj zakon, između ostalog, predviđa da se isplate institucijama socijalne zaštite, ali takođe i ostalim pružaocima usluga socijalne zaštite, mogu smatrati izdacima. Donacije pravnih lica organizacijama civilnog društva – pružaocima usluga socijalne zaštite, koje su osnovane i rade u skladu sa zakonom koji reguliše socijalnu zaštitu, smatraju

se poreskim rashodom. Na osnovu ovog zakonskog rešenja, otvaraju se nove mogućnosti za dodatne izvore finansiranja za organizacije civilnog društva – pružaoce usluga socijalne zaštite. Ranija zakonska rešenja predviđala su da se samo donacije koje se daju institucijama socijalne zaštite koje su osnovane u skladu sa zakonom koji reguliše socijalnu zaštitu priznaju kao rashodi na fiskalnom računu poreskih obveznika, ali ne i donacije drugim subjektima u socijalnoj zaštiti, uključujući donacije organizacijama civilnog društva.¹⁵

Zakon o porezu na dobit pravnih lica izuzima OCD od oporezivanja na grantove, donacije, članarinu i neekonske izvore prihoda. Prema Zakonu o porezu na dobit pravnih lica, prihod koji je ostvarila OCD izuzet je od poreza na prihod, ako: a) zarada od ekonomskih aktivnosti nije prešla propisani prag od 400000 RSD (3500EUR); b) zarade nisu raspoređene osnivačima, zaposlenima, članovima upravnog odbora i bilo kojoj osobi povezanoj sa tim; c) plate članova upravnog odbora i zaposlenih ne prelaze duplu prosečnu platu koju isplaćuju organizacije koje se bave istim aktivnostima u komercijalnom sektoru; d) sav ostvaren prihod je iskorišćen za unapređivanje ciljeva zbog kojih je organizacija osnovana; i e) ekonomske aktivnosti OCD ne daju povoda nelojalnoj konkurenciji sa privatnim poslovnim sektorom, kao što je definisano Zakonom u zaštiti konkurencije.

Osnivanje zadužbina je dozvoljeno, međutim ne postoje nikakve poreske olakšice. Osnovni kapital za fondaciju je 30000 evra. Definicija javnog

interesa u Zakonu o zadužbinama i fondacijama u velikoj meri liči na onu iz Zakona o udruženjima i takođe je više ilustrativna, nego iscrpna. Fondacije i zadužbine koje sprovode aktivnosti od javnog interesa kvalifikovane su da se prijave za državnu, pokrajinsku i lokalnu podršku, pod uslovima navedenim u Zakonu o udruženjima. Pored toga, Zakon o zadužbinama i fondacijama predviđa da se fondacija i zadužbina smatraju društveno korisnim ako služe javnosti u celini ili odabranoj stručnoj, državnoj, kulturnoj, verskoj ili rodnoj grupi, ili ako podržavaju ljude koji žive u određenim geografskim oblastima. U praksi, prema podacima dobijenih preko TACSO resursnog centra Građanskih inicijativa, postoje izvesne teškoće u registraciji zadužbina u vezi sa nerešenim pitanjem restitucije u Srbiji zbog nedostatka znanja službenika/ca APR-a.

Postojeće olakšice za ekonomske aktivnosti OCD nisu efektivne i stimulativne. Skoro 75% ispitanika/ca u istraživanju GI ne obavljaju ekonomske aktivnosti. Blizu 50% njih navodi da njihove organizacije nisu zainteresovane za takvu vrstu aktivnosti. Pasivne investicije se koriste samo ako osnivači dozvole. Zakon o porezu na dohodak građana ne navodi nijedan izuzetak od poreza na prihod na nekretnine udruženja, fondacija i sličnih OCD koje sprovode aktivnosti od javnog interesa. Samo jedan ispitanik u istraživanju GI navodi da koristi pasivne investicije. Ovo je direktan uticaj nestimulativnog zakonodavstva i nedostatka informacija i kapaciteta OCD da ih koriste.

Pravni okvir ne priznaje anonimne pojedinačne donacije, što sprečava razvoj filantropije pojedinaca kao potencijala za održivost OCD, niti je pojedinačno dobrovoljno davanje prepoznato u Zakonu o porezu

na dohodak građana kao osnov za umanjenje poreza. Zakon o porezu na promet pravnih lica predviđa da pravna lica, poreski obveznici, mogu da umanje do 5% od njihovog bruto prihoda za: „zdravstvene, obrazovne, naučne, humanitarne, verske, svrhe zaštite okoline i sportske svrhe, kao i za davanja institucijama socijalne zaštite osnovane u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti”¹⁶. Odbici se priznaju kao umanjenje poreza samo ako se daju pravnim licima koja sprovede već pomenute aktivnosti i ciljeve u skladu sa zakonom, i samo ako ih koriste za unapređenje tih ciljeva i svrha. Umanjenja poreza na dobit zahtevaju komplikovane procedure. Veoma često, kada doniraju, korporacije su predmet istraga. Definicija poreskog umanjavanja za korporativna davanja – do 5%, ne omogućava ravnopravnu praksu u svim odeljenjima Poreske uprave.

Finansijske olakšice (npr. poreske ili u naturi) za pravna lica dostupne su, ali su ograničene definicijom statusa javnog interesa, koji nije jasno definisan i nije u skladu sa Zakonom o udruženjima i poreskim zakonima, pošto su samo oni koje obuhvata pravni okvir izuzeti od plaćanja poreza i to smo do iznosa od 100.000 RSD (oko 800 eura). Uska definicija javnog interesa ne sprečava umanjavanja za donacije na polju ljudskih prava i za watch-dog organizacije. Poreski organi povremeno uvode poreze na bilo koji deo donacije koja se koristi za opšte troškove. Pošto Zakon ne kaže ništa o ovom pitanju, kontrolni instrument u vezi s ovim jeste sporazum o donaciji i zbog toga se ovakva praksa ne podržava Zakonom – osim ako postoji *prima facie* dokaz za proneveru u transakcijama.

¹⁵ www.tragfondacija.org

¹⁶ Naglašavanje je naše.

Nema dostupnih aktivnosti države koje se tiču promocije KDO (korporativne društvene odgovornosti) ili strateškog pristupa u ovoj oblasti. Nacrt nacionalne strategije o podsticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji propisuje neke aktivnosti koje za cilj imaju razvoj filantropije. Postoji nekoliko vodećih OCD i kompanija koje promovišu KDO. Pojam filantropije među građanima Srbije nije se značajnije promenio i prilozi za aktivnosti od javnog interesa se obično daju kada dođe do akcija ili aktivnosti koje su u vezi sa humanitarnom pomoći, smanjenjem siromaštva i podrškom marginalizovanim grupama, i da se ublaže posledice prirodnih nepogoda.

Prema istraživanju Fondacije Katalist koje je objavljeno 2015,

postoji brz rast kada se radi o donacijama i izdvajanjima društveno odgovornim kompanijama. U ovom segmentu postoji porast od 90,9%, a 41% svih zabeleženih izdvajanja u poslednje dve godine samo su korporativna davanja. Četvrtina ukupnih izdvajanja usredsredila se na podršku marginalizovanim grupama, jedna petina je izdvojena za podršku zdravstvenoj zaštiti, dok je obrazovanju izdvojeno 15%. Ipak veliki procenat – čak 55,7% od ukupnih donacija¹⁷ korporacija, izdvojeno je za državu i njene institucije, a ne OCD. Ohrabruje činjenica da se u poređenju sa 2014, broj pojedinačnih donacija povećao za više od 112%.¹⁸ Takođe, dobra vest je činjenica da je najveći broj OCD dobio donacije od građana (ogromne pojedinačne donacije), što pokazuje da je moguće jasnom

porukom i poverenjem građana, privući mnogo manjih donacija koje mogu doprineti održivosti organizacije. U poređenju sa 2014, primetno je povećanje u broju i razmeri donacija fondacijama koje su u kategoriji neprofitnih organizacija, što pokazuje povećanje poverenja u fondacije kao posrednike.

Takođe, nema mehanizma za sveobuhvatan monitoring grantova i drugih pojedinačnih i korporativnih davanja, zato što je, zbog zanemarljivog broja organizacija koje vrše monitoring ovih podataka, gotovo nemoguće steći jasnu sliku i pravu analizu situacije u ovoj oblasti. Poreska uprava još uvek nema mogućnosti da zbirno prikaže ovu vrstu podataka, kako korporativnih tako i pojedinačnih davanja.

Glavne preporuke za podoblast 2.1:

Zakonodavstvo:

- Izmeniti set poreskih zakona – Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Zakon o porezu na dohodak građana koji za cilj imaju usaglašavanje definicija javnog interesa u zakonima, da uvedu poreske olakšice za pojedinačna davanja i podsticaje za korporativna davanja
- Razmotriti smanjenje stope osnovnog kapitala za fondacije
- Razmotriti smanjenje iznosa osnovnog kapitala za fondacije
- Zagovarati državne programe za promociju KDO, pojedinačna i korporativna davanja

Praksa:

- Izgradnja kapaciteta poreske uprave i APR neophodni su kako bi se razumele specifičnosti OCD, fondacija i zadužbina u smislu potpunog sprovođenja postojećih zakona.
- Bliže praćenje primene zakona o OCD koje se bave ekonomskim aktivnostima sprovodi se i ne predstavlja teret za OCD.
- Razmotriti mogućnosti smanjenja bankarskih nadoknada za ekonomske aktivnosti OCD
- Uspostavljanje mehanizma za vođenje evidencije o pojedinačnim i korporativnim davanjima

¹⁷ „Pregled korporativne filantropije u Srbiji 2014”. Datum objavljivanja 9. decembar 2015

¹⁸ <http://www.catalystbalkans.org/sr/izvestaj/donacije-po-godinama>

2.2. a. Kvalitet i primenljivost/korišćenje umanjenja za pojedinačna i korporativna davanja predviđena zakonima i propisima (uključujući razvrstavanje na vrste donacija koje su osnov za umanjenje)

Kada se radi o kvalitetu i primeni umanjivanja poreza za davanja, najvažnija promena za OCD u 2015. bila je usvajanje Zakona o izmenama Zakona o porezu na dobit pravnih lica. Ovaj zakon, između ostalog, predviđa da se davanja institucijama socijalne zaštite, ali i drugim pružaocima socijalnih usluga mogu smatrati troškom. Postoje poreske olakšice u iznosu do 5% od bruto prihoda za korporacije prema Zakonu o porezu na dobit pravnih lica za: medicinske, obrazovne, naučne, humanitarne, verske svrhe, svrhu zaštite okoline i sporta, kao i davanja institucijama socijalne zaštite koje su osnovane po zakonu kojim se uređuje socijalna zaštita. Umanjenja se priznaju kao odbici od poreza samo ako se daju pravnim licima koja vrše gorepomenute ciljeve i svrhu u skladu sa zakonom, i samo ako služe za dalje unapređivanje tih ciljeva i svrha. Definicija ciljeva od javnog značaja još uvek nisu usklađeni na svim relevantnim nivoima pravnog okvira.

Ne postoje poreske olakšice koje podstiču pojedinačna davanja. Kada je reč o raspodeli poreza u svrhe javnog interesa još uvek nije usklađen statusa javnog interesa između poreskog zakona i zakona koji reguliše rad OCD. Nema dostupnih zvaničnih podataka o broju registrovanih pojedinačnih i korporativnih poreskih obveznika i iznosa njihovih donacija.

2.3.a. Kvalitet sistema poreskih olakšica za operativne i ekonomske aktivnosti OCD

Nema promena u pogledu poreskih olakšica za operativne i ekonomske aktivnosti OCD. Zakon o udruženjima priznaje samo ekonomsku aktivnost vezanu za misiju, tako da nema olakšica za ekonomske aktivnosti koje nisu povezane sa misijom organizacije. Prihodi od ekonomskih aktivnosti OCD vezanih za misiju koji ne podležu porezu iznose do 3278,68 eura (oko 400.000 dinara).

Podoblast 2.2: Podrška države

Uredba³⁹ o načinu finansiranja i sufinansiranja programa od javnog značaja propisuje raspodelu sredstava na osnovu raspisanog javnog poziva od strane nadležnog organa i objavljenog na zvaničnoj internet stranici i na portalu eUprava, kao i kriterijume, uslove, područje, metod, proces raspodele, i način i process povrata sredstava. Pravni okvir ne obuhvata javno finansiranje na osnovu strateških dokumenata. Kriterijumi nisu uvek jasni. Nema jasnih procedura za rešavanje sukoba interesa u donošenju odluka u Pravilniku o kriterijumima finansiranja i sufinansiranja aktivnosti OCD iz budžeta

Iako je Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom tokom 2015. objavila Priručnik za transparentno finansiranje iz

javnih izvora i organizovala obuke za predstavnike lokalnih samouprava na ovu temu, praksa je još uvek veoma neujednačena i još uvek nema pune primene Pravilnika, naročito na lokalnom nivou. Naročito, podzakonska akta na lokalnom nivou nisu uvek potpuno usklađena sa Pravilnikom.

U smislu napretka postignutog u pravnom okviru, izmene Uredbe o načinu finansiranja i sufinansiranja programa od javnog značaja, a koji su usvojene krajem 2015, obavezuju sve državne i lokalne organe da objave javne pozive na portalu eUprava. Međutim, Uredba još uvek propisuje sredstva samo za projekte/programme u oblasti javnog interesa i sufinansiranje

delova programa koji nedostaju a koje finansiraju drugi donatori, ali ne za institucionalni razvoj OCD. Podrška države za OCD takođe se spominje u Zakonu o udruženjima i u Zakonu o zadužbinama i fondacijama.

Zahtevi OCD da se fundamentalno promene članovi u Zakonu o igrama na sreću da bi se uskladio sa zakonima o udruženjima, zadužbinama i fondacijama nisu prihvaćeni, a nisu ni promene Zakona koje su najavljene i planirane od strane nadležnih organa, tako da još uvek postoji potreba za zagovaranjem. Glavni zahtevi su za cilj imali usku definiciju javnog interesa kad se radi o finansiranju iz javnih izvora. Zakon priznaje jedino Crveni krst, udruženja osoba sa invaliditetom, sportska udruženja, institucije socijalne zaštite i lokalne samouprave. Direktni

³⁹ Uredba o izmeni i dopuni Uredbe o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja

uticaj gorepomenutog jeste da 73,68% ispitanika u istraživanju GI navodi da državno finansiranje ne odgovara potrebama sektora OCD.

Ne postoji jedinstveno državno telo/institucija sa mandatom za raspodelu državnih sredstava OCD. Iako ima šest budžetskih klasifikacija (481 – grantovi za organizacije civilnog društva, 472 – nadoknade za socijalnu zaštitu, 451 – subvencije za javne nefinansijske korporacije, 423 – usluge po ugovoru, 424 – specijalizovane usluge, 462 – grantovi za međunarodne organizacije) preko kojih se sredstva namenjena za finansiranje udruženja i drugih OCD raspoređuju na lokalnom i nacionalnom nivou, državna sredstva se ne planiraju jasno niti se ostavljaju na stranu u državnom budžetu.

Sredstva iz linije 481 (dotacije za organizacije civilnog sektora) i 472 (finansiranje usluga socijalne zaštite) još uvek se koriste za finansiranje sportskih klubova, crkava i verskih zajednica, javnih institucija, Crvenog krsta koji već imaju svoju liniju definisanu u budžetu.

Prema poslednjim dostupnim podacima iz Godišnjeg zbirnog izveštaja o utrošku sredstava²⁰ Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Republike Srbije sredstva (2013), sredstva koja je 26 ispitanika (institucije samo na državnom nivou) raspodelilo udruženjima i drugim OCD kao podršku programskim i projektnim aktivnostima iz javnih sredstava Republike Srbije u 2013. iznosila su ukupno 14.380.941.452 dinara (oko 117 miliona eura) sa državnog nivoa, što predstavlja 0,87% budžeta Republike Srbije. U poređenju sa podacima iz 2012, povećanje koje se odrazilo na budžet je za 0,40%. Na primer, 9 državnih tela ili institucija odobrilo je za 130 OCD ukupno 2389 projekata u iznosu od 5.602.521.512 dinara (oko 45,9 miliona evra). Lista najvećih državnih donatora je sledeća:

Ministarstvo sporta i omladine (2,8 milijardi dinara ili oko 22,9 miliona evra), Ministarstvo finansija (1,14 milijardi dinara ili 9,3 miliona evra), Ministarstvo zdravlja (400 miliona dinara ili 3,2 miliona evra). Najmanja podrška je od strane Koordinacionog tela za Preševu, Bujanovac i Medvedu (oko 700.000 dinara, oko 5.700 evra). Od ukupnog iznosa, 78,8% je plaćeno s linije 481, 1,97% s linije 424 (specijalizovane usluge), 0,21% s linije 423 i 19,0% s budžetske linije 472. U 94,74% slučajeva podrška je obezbeđena putem javnih poziva.

Kada se radi o sufinansiranju projekata i programa, samo 4 organa sufinansiralo je ukupno 32 projekta u iznosu od 18 miliona dinara (oko 147.500 evra). Od ukupnog broja, Vladina kancelarija za saradnju sa civilnim društvom sufinansirala je 13 projekata, Ministarstvo kulture i informisanja – 10 projekata, Ministarstvo omladine i sporta – 8 projekata i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti – 1 projekat.

Preliminarni podaci za 2014. iz nacrta Godišnjeg zbirnog izveštaja o utrošku sredstava isplaćenim OCD, Kancelarije za saradnju pokazuju da postoji povećanje od 115,72% državnog finansiranja u 2014. u poređenju sa 2013. U dinarima, povećanje je 123,35% a u evrima 115,72%²¹. Nema daljih dostupnih informacija o povećanju, ali ovo može da bude zbog parlamentarnih izbora u Srbiji tokom 2014. Ovo će biti predmet detaljnije analize tokom 2016. Prema izveštaju iz 2013, ukupno 76% podržanih grantova bilo je za OCD, dok su sportska udruženja bila podržana u 19% slučajeva. Ovi nalazi nisu potpuni i ne odražavaju situaciju na lokalnom nivou.

²⁰ Godišnji zbirni izveštaj o utrošku sredstava koja su kao podrška programskim aktivnostima obezbeđena i isplaćena udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva iz sredstava budžeta Republike Srbije, <http://bit.ly/2i9vFQo>

²¹ Kurs dat na osnovu godišnjeg proseka Narodne Banke Srbije.

Distribucija i monitoring finansiranja iz državnog budžeta u odgovornosti je nadležnog organa. U 2015. Građanske inicijative zabeležile su 7 prigovora OCD na finansiranje iz budžeta na lokalnom nivou, jer nisu mogle da pronađu neko drugo telo ili mehanizam. U nekim slučajevima oni šalju prigovore i informacije Vladi Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom. Prema Pravilniku, odluke se donose po prigovoru, a usvajaju od strane komisije kada se završi javni poziv. Nakon ovoga, jedino je moguće započeti proces pred administrativnim sudom.

Samo 10,52% ispitanika u istraživanju GI navelo je da je lako identifikovati budžetsku raspodelu za OCD, 73% ispitanika je navelo da nikada nisu bili konsultovani u procesu ciklusa javnog finansiranja. Za vrhu javnih poziva za OCD, tokom 2015, Ministarstvo omladine i sporta održalo je konsultacije sa OCD preko krovnih organizacija, ali nije bilo povratne informacije od Ministarstva na komentare i predloge OCD.

Poziv pun nepravilnosti Ministrastva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja koji je bio najvažnija aktivnost od 2014. do 2015, još uvek nije dobio svoj epilog. Građanske inicijative i druge OCD tražile su smenu ministra Vulina i podnele krivičnu prijavu protiv nepoznatih lica. Tužilaštvo nije pokrenulo slučaj. Nakon toga bilo je nekoliko javnih poziva istog ministarstva, ali nisu primećene veće nepravilnosti.

U istraživanju GI 65,79% ispitanika/ca navelo je da su informacije koje se odnose na procedure finansiranja i informacije o finansiranim projektima javno dostupne. Procedure se obično objavljuju na internet stranici institucija. Prema poslednjim dostupnim podacima u Godišnjem zbornom izveštaju o utrošku sredstava za 2013, organi na državnom nivou na svojoj internet stranici objavili su 83% konkursa/procedura za raspodelu sredstava; u 51% slučajeva najave/procedure za raspodelu sredstava bile su objavljene u dnevnim novinama; dok je samo 4% bilo objavljeno u Službenom glasniku.

Jedan od članova Zakona o udruženjima dozvoljava „da bilo koje pravno lice može da osnuje nevladinu organizaciju“, što stvara situaciju mogućeg neotkrivenog sukoba interesa u slučajevima kada OCD osniva politička partija, pošto sve OCD mogu da apliciraju za sredstva sa nacionalnog ili lokalnog budžeta a odluke o tim sredstvima donose ljudi iz istih tih partija. Samo 13,6% ispitanika/ca u istraživanju GI smatraju da su odluke na tenderima fer i gde su unapred proglašene situacije sukoba interesa. Na primer, u okviru pomenutog poziva Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja 31 OCD (ukupno 121) osnovana je mesec dana pre poziva, a nekoliko za vreme poziva. Bilo je 6 OCD u različitim opštinama osnovanim pod istim imenom i statutima.

Dalje, 21,06% ispitanika u istraživanju GI je navelo da zahtevi za apliciranje nisu previse teški za OCD, a 60,53% njih je navelo da je čitav paket prijavljivanja za njih bio delimično lak.

Prema Godišnjem zbornom izveštaju o utrošku sredstava, u 2013. (poslednji dostupni podaci), 75,76% poziva ocenjivalo je ekspertsko telo (Komisija,

podkomisija), a u 11,11% njih odlučivala je osoba koja vodi telo za saradnju sa udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva, dok je u 4,04% to bio direktor organizacione jedinice. Proces donošenja odluka sa ekspertskim telom umesto pojedinca bolje je rešenje, ali u nekim slučajevima članovi komisije su osobe koje su veoma bliske političkoj većini, na državnom i lokalnom nivou.

Od ukupno 99 poziva, većina (90) je imala definisane pismene kriterijume za podnete predloge koji su odobreni u iznosu od 3,88 milijardi dinara. 9,09% poziva nisu imali jasno definisane kriterijume i za njih je odobren iznos od 459 miliona dinara, ili 10,57% ukupnih sredstava. Kad je reč o telu/osobi koja je postavljena da raspodeli sredstva, prema Izveštaju, odluka da se udruženjima i drugim OCD odobre sredstva u većini slučajeva uključuje ministra ili organ nadležan da predloži profesionalno telo koje razmatra projekte i programe (50,51% slučajeva), ministar/direktor (34,34% slučajeva), dok ekspertsko telo (komisija, podkomisija) odlučuje u 24,24% slučajeva

Postignuti rezultati programa/projekata u većini slučajeva na državnom i lokalnom nivou procenjuju se pregledom završnih izveštaja (61,5% od ukupnog broja ispitanika). Osnovni način za nadgledanje realizacije projekta je da se podnese finansijski i narativni izveštaj, dok je direktan nadzor aktivnosti tokom realizacije projekata, uključujući ankete korisnika projekta pre izuzetak nego pravilo.

Državni organi kao način informisanja o odluci za podršku uglavnom koriste objave na Internet stranici organa (68,69%), telefonska obaveštenja (35,35%) ili pisana obaveštenja (32,32%). Izveštaj kao i istraživanje GI ne odražava celokupnu situaciju

koja se tiče žalbi OCD, naročito na lokalnom nivou i potrebna je dublja analiza.

Najveći broj organa (96% odgovora) koriste završni finansijski izveštaj i završni narativni izveštaj (88% odgovora) za monitoring sprovođenja odobrenih programa/projekata. Periodični narativni izveštaj korišćen je u 44%, periodični finansijski izveštaj u 42%, dok je revizorski izveštaj bio neophodan u 26% slučajeva. Takođe, monitoring se sprovodi preko terenskih poseta OCD u 33,33% slučajeva. Ovo znači da državni zvaničnici imaju manjak kapaciteta što se tiče procesa monitoringa, ali isto i nedostatak ljudskih resursa koji su nadležni u strukturama. Na nacionalnom nivou, sprovođenje odobrenih programa i projekata praćeno je od strane predstavnika vlasti nadležnih za saradnju sa organizacijama civilnog društva. – 83,17%²².

Kada se radi o evaluaciji podržanih programa, ona se najčešće vrši preko završnih izveštaja (96,12%) i terenskih poseta u 9,3%. U 2,33% slučajeva nije bilo evaluacije. Ovi podaci pokazuju da u većini slučajeva, državni organi ne prave razliku između aktivnosti monitoringa i evaluacije uticaja javnog finansiranja.

Kada se radi o nefinansijskoj podršci, nije bilo promene u zakonodavstvu tokom 2015. Ustav, Zakon o javnoj svojini, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, gradovi/opštine regulišu korišćenje državne svojine. OCD se tretiraju na isti način kao druga pravna

²² Godišnji zbirni izveštaj o utrošku sredstava koja su kao podrška programskim aktivnostima obezbeđena i isplaćena udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva iz sredstava budžeta Republike Srbije, 2013

lica. Prema Godišnjem zbirnom izveštaju o budžetskim troškovima Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom u Republici Srbiji 2013, nije bilo nefinansijske podrške na državnom nivou što je isto kao i u 2012. godini. Postoji široka i tradicionalna praksa podrške udruženjima osoba sa invaliditetom koja su registrovana tokom perioda socijalizma i. Ovo je nastavak prakse iz prošlosti i u većini slučajeva podrazumeva korišćenje javnog prostora koji pripada lokalnim samoupravama.

Prema direktnom uvidu GI, tokom 2015. postoje zabeležene aktivnosti u smislu nefinansijske podrške OCD od strane Vladine Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom i Kancelarije za evropske integracije. Paralelno sa početkom konsultacija za IPA programe 2016, Kancelarija za evropske integracije počela je 2015. s jakom izgradnjom kapaciteta za organizacije članovice SEKO mehanizma kako bi se poboljšao njihov doprinos trenutnim i daljim procesima, dok je Kancelarija za saradnju sa civilnim sektorom organizovala treninge za OCD o transparentnom državnom finansiranju i primeni Smernica za uključivanje OCD u procese usvajanja propisa.

U istraživanju GI 10,53% ispitanika/ca naveli su da nisu dobili nefinansijsku podršku preko javnih poziva što je direktni uticaj slabosti unutar zakonodavstva, 28% njih su dobili podršku nakon direktnog kontakta sa državnim organima, dok je 21,05% ispitanika/ca bilo odbijeno nakon direktnog kontakta, a 5,26% njih je izjavilo da nisu informisani o takvim mogućnostima. 15,81% ispitanika istraživanja GI su naveli da su se suočili sa diskriminacijom u pogledu nefinansijske podrške zbog svojih kritika ili političkog mišljenja.

Glavne preporuke za podoblast 2.2:

Zakonodavstvo:

- Razmotriti diversifikaciju budžetske linije 481 kako bi se isključile sportske i verske organizacije.
- Izmeniti Vladinu Uredbu ili usvojiti dodatne Smernice za sprovedbe ciklusa javnog finansiranja koji bi obuhvatao obavezu državnih organa za učešće OCD, javno finansiranje na osnovu lokalnih i državnih sektorskih strateških dokumenata, jasne procedure, pitanja sukoba interesa u procesu donošenja odluka, obavezu javnog podnošenja izveštaja za dobitnike grantova, kreiranje jasne metodologije za evaluaciju javnog finansiranja i obavezu evaluacionih izveštaja za javno finansiranje
- Razmotriti uvođenje pravnog leka u okviru Pravilnika koji će omogućiti žalbu višoj instanci

Praksa:

- Neophodne su dublje analize Godišnjeg zbrinog izveštaja o državnom finansiranju OCD, naročito studije slučaja za određene subjekte,
- Stalna primena Pravilnika na svim nivoim organa
- Stalni monitoring javnog finansiranja na lokalnom i državnom nivou od strane OCD
- Podizanje svesti OCD o postojećim mehanizmima za podnošenje žalbi na pravni okvir - Državni revizor, budžetska inspekcija, administrativni spor, itd.
- Promocija Priručnika za transparentno državno finansiranje među državnim službenicima na lokalom i nacionalnom nivou
- Dodatne obuke za zaposlene u javnom sektoru na lokalnom i nacionalnom nivou

Nalazi za podoblast 2.2 u skladu sa indikatorima navedenim u EU Smernicama za podršku civilnom društvu zemljama proširenja

2.4.a. Povećanje državnog finansiranja OCD

Povodom podataka o iznosu sredstava za OCD, Vladina Kancelarija za saradnju sa civilnim sektorom objavila je Godišnji zbirni izveštaj o državnom finansiranju OCD u 2013. Ovaj izveštaj obhvatao je samo državna tela i njihove donacije iz bužetskih linija 481 – grantovi za organizacije civilnog društva, 472 – kompenzacije za socijalnu zaštitu, 423 – ugovorene usluge i 424 – specijalizovane usluge. To znači da nema dostupnih potpunih podataka za javno finansiranje OCD. Do dana pripreme ovog izveštaja bili su dostupni samo preliminarni podaci za 2014. Čini se da povećanje za više od 115,72% u javnom finansiranju u 2014. u odnosu na 2013. U dinarima, povećanje iznosi 123,53%, a u evrima 115,72% (kurs je dat na osnovu godišnjeg proseka Narodne banke Srbije). Procenat javnog finansiranja je još uvek manji od 15% u ukupnom prihodu OCD (kalkulacija za 2013. na osnovu podataka Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom za javno finansiranje OCD na državnom nivou i ukupan prihod OCD u 2013. dat je na osnovu podataka APR-a (finansijskih izveštaja koje su podnele OCD).

2.4.b. Kvalitet okvira za državno finansiranje organizacija civilnog društva (s fokusom na proceduralni dokument)

Svebuhvatan okvir koji reguliše finansiranje OCD iz javnih izvora postoji samo delimično i to na veoma opštem nivou i na nivou podzakonskih akata preko Uredbe o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa. Tokom 2015. Uredba je bila izmenjena u delu obaveze javnog objavljivanja tendera na portalu eUprava. Javno finansiranje još uvek je delimično na osnovu strateških dokumenata ili na drugom strateškom pristupu. Korisnici su veoma retko uključeni u programiranje tendera. Rokovi za odluke su propisani, ali se samo veoma uopšteni kriterijumi objavljuju unapred. Postoji formalna obaveza donošenja odluke po zasluzi sa argumentima od strane javnih institucija, ali je u praksi veoma drugačije. Svi grantovi se uplaćuju pre speovođenja i sa transparentnim izveštavanjem o sprovođenju podrške. Evaluacija postignutog učinka i ishoda projekta i programa nisu propisani, kao ni mogućnost zaključivanja višegodišnjih ugovora.

Podoblast 2.3.: Ljudski resursi

Nema promena u pravnom okruženju u 2015 koje bi stimulisale ili olakšale volontiranje i zapošljavanje, naročito u OCD. Međutim, tokom ove godine prijavljeni su slučajevi, u kojima su OCD diskriminisane kao korisnici državnih programa podsticaja za aktivno zapošljavanje. Nacionalna služba za zapošljavanje objavila je konkurs za javne radove na polju društvenih i humanitarnih aktivnosti, održavanja i obnavljanja javne infrastrukture i održavanje i zaštitu prirode, na kojem su imali pravo da učestvuju²³, dok se u javnom pozivu za pripravnike – „profesionalna praksa” jasno navodi da pravo da učestvuju u realizaciji ovog programa mogu da ostvare poslodavci koji pripadaju privatnom sektoru²⁴.

Polovina ispitanika/ca navodi da nisu zadovoljni državnim podrškom na ovom polju, ali da je to odraz opšteg stanja politike zapošljavanja. Prema poslednjim raspoloživim podacima (2014) koje je obezbedila APR, 6651 zaposlenih radilo je u OCD. U poređenju sa 2013, došlo je do povećanja od 405. Povećanje između 2013. i 2012. bilo je 1283.

U isto vreme, priprema početnog istraživanja Ekonomske vrednosti neprofitnog sektora u zemljama Zapadnog Balkana I Turskoj otkrila je da se neki podaci redovno prikupljaju, premda se ne obrađuju i ne objavljuju javno. Na primer,

²³ http://www.smederevo.org.rs/Print-Smederevo_2479_lat

²⁴ http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/3/3378_javni_poziv_zarealizaciju_programa_stru_na_praksa_sticanje_prakti_nih_znanja.pdf

Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srbije prikuplja važne informacije o ljudima koji su uključeni/angažovani u aktivnostima OCD (bez obzira na vrstu ugovora), socijalno osiguranje i godine angažovanja u OCD. Međutim, ovi podaci nikad nisu predstavljeni pre početnog istraživanja.

Zakon o volontiranju i dalje je prenormiran i otežava OCD da uključuju volontere/ke u svoj rad; na primer zakon propisuje sporazumni ugovor između volontera i organizacije koja ga/je angažuje. Spontana volonterska praksa nije priznata po Zakonu. Zakon stavlja dodatni administrativni teret na OCD i OCD pokušavaju da izbegnu ove zahteve kreativnim primenom. U tom smislu, većina OCD, angažuje

volontere koristeći praznine u postojećem zakonodavstvu i bez zvanične registracije u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Prema državnim podacima, 1166 volontera registrovano je u 2014, što je gotovo na istom nivou kao i 2013. Ova informacija razlikuje se od poslednjih dostupnih podataka o broju volontera u Srbiji – anketa iz 2011. pominje nekih 150.000 volontera. Ovo je direktan uticaj nestimulativnog zakonodavstva. Zakonodavstvo omogućava nadoknadu za troškove puta, smeštaja i hrane (drugih stvari takođe), oslobođenja od poreza (OCD se tretiraju kao i druga pravna lica). Postoji obaveza ugovorenog odnosa za volontiranje koje Zakon prepoznaje. Ugovorni elementi uzeti su iz Zakona o radu i tretiraju volontiranje kao besplatan rad.

Državni programi podrške dostupni samo u okviru Ministarstva omladine i sporta u iznosu od 32.000.000 dinara (oko 262.000 evra) daju se za organizovanje i promovisanje volonterskih kampova u 2015, što će biti nastavljeno u 2016.

Prijave za programe Ministarstva omladine i sporta su moguće tokom redovnih godišnjih javnih poziva. Procedura koja se tiče monitoring i evaluacije ista je kao i za druge vrste programa i projekata koje ovo Ministarstvo podržava.

O nekim drugim pitanjima, Zakon je nejasan, na primer, on uvodi podelu na dugoročno, kratkoročno i ad hoc volontiranje, ali bez jasne razlike među njima (ili jasne obaveze koje bi proistekle iz izbora datih oblika volonterskog angažovanja). Osim toga, Zakon o volontiranju omogućava privrednim subjektima da

budu organizatori volonterskih aktivnosti, ako se one održavaju van poslovnog prostora i ako ih je odobrilo Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. U istraživanju GI 81,58% ispitanika navelo je da se nikada nisu suočili sa zabranom a volontiranja (imajući u vidu da većina OCD ne registruje volonterske aktivnosti):

Nakon godina pritiska i zagovaranja od strane civilnog sektora, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, krajem oktobra 2015. konačno je oformilo posebnu radnu grupu²⁵ koja se treba da analizira efekte i promene postojećeg okvira volontiranja. Članovi redne grupe su I 10 predstavnika/ca OCD, koji su predloženi od strane 2 krovne organizacije mladih (KOMS I NAPOR) kroz unutrašnje konsultativne procese. Treba pomenuti da za formiranje ove radne grupe i njene strukture zasluga pripada Ministarstvu za sport i omladinu državnom sekretaru gospodinu Nenadu Borovčaninu, koji su prepoznali inicijativu i interesovanje organizacija mladih da se promeni okvir za volontiranje i da se promoviše volontiranje među mladim ljudima. Zahtevi OCD u vezi sa promenom zakona I dalje se odnose na podsticanje volontiranja, precizno definisanje pojmova kratkoročno i dugoročno volontiranja, troškova volontiranja, metoda evidencije organizatora volontiranja i podnošenje izveštaja.

²⁵ Odluka za osnivanje Posebne radne grupe koja bi analizirala efekte Zakona o volontiranju i situaciju na polju volontiranja u Republici Srbiji (Ministarstvo za rad, zapošljavanje boračka i socijalna pitanja. Broj odobrenja 021-01-34 / 3-2 / 2014-05, 1. April 2015)

²⁶ http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08/strategija_obrazovanja_do_2020.pdf

Što se tiče podrške i promocije neformalnog obrazovanja putem pravnog okvira i strateških dokumenata, postoje pozitivni primeri iz 2015. U Strategiji obrazovanja do 2020²⁶ jedna od strateških mera odnosi se na osnivanje sistema sertifikacije prethodnog obrazovanja/ priznavanje neformalnog i nezvaničnog obrazovanja. S druge strane, produkcija predloga nacionalnog okvira za kvalifikacije (NOK) u Srbiji teče veoma sporo, a njegovo usvajanje doprinelo bi priznavanju neformalnog i nezvaničnog obrazovanja kao sredstva za sticanje kvalifikacija i po prvi put u katalogu državnih kvalifikacija mogla bi da se nađu zanimanja koja su jedinstvena za civilni sektor. Srbija je jedina evropska zemlja koja nije ustanovila nacionalni okvir za kvalifikacije. U nacrtu Nacionalne strategije za podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji, posebno poglavlje posvećeno je ulozi civilnog društva u neformalnom obrazovanju, i ključne akcione mere koje Strategija predviđa uključuju promene Zakona o obrazovanju odraslih i dodatke Zakonu da bi omogućio uvođenje fleksibilnijih zahteva da organizacije dobiju javno priznatog organizatora aktivnosti, uspostavljanje (formalnog) upravljanja statistikom o neformalnom obrazovanju koje uključuje OCD kao aktere u ovoj oblasti, osnivanje nacionalnog sistema priznavanja kvalifikacija stečenih kroz neformalno obrazovanje koji bi tretirao ravnopravno kvalifikacije stečene kroz neformalno obrazovanje koje programi OCD pružaju. Formiranje specijalne jedinice za neformalno obrazovanje u okviru Ministarstva još uvek je u toku.

Građansko vaspitanje još uvek je izborni predmet, tako da izbor slušanja ovog predmeta još uvek zavisi od prioriteta roditelja i moguće inicijative mladih adolescenata (15-18 godina). I

dalje je prisutan isti problem u organizaciji časova nastavnika, nastavničkih kompetencija i način ocenjivanja²⁷. Najveća odgovornost još uvek leži u glavama nastavnika (najčešće nastavnika sociologije ili školskih psihologa), koji treba da motivišu učenike svojim nastavnim metodama i organizacijom časa da pohađaju ovaj predmet. Veliki problem predstavlja opisno ocenjivanje (ističe se/dobar/zadovoljava) koji negativno utiče na odnos učenika prema predmetu u smislu obaveze da pohađaju čas.²⁸ Nijedna društvena nauka ne bavi se inicijativama građana (naročito postavljanjem pitanja, pokretanjem i iniciranjem kampanja i rešavanjem problema) na univerzitetskom nivou, tako da se ova vrsta znanja može usvojiti samo kroz uloge praktikanta u nekoj OCD ili proučavanjem strane literature na ovu temu, što je takođe neka vrsta neformalnog obrazovanja. Obrazovni sistem ne

predviđa mogućnosti građanskog angažovanja OCD i unapređenja njihovog delovanja, naročito kad se radi o konkurisanju za pristupne fondove EU i sprovođenju projekata i znanju neophodnom u ovim oblastima.

Nastavnici/e građanskog vaspitanja došli su u žižu interesovanja nakon objavljivanja liste za racionalizaciju broja zaposlenih u obrazovanju od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja. Na ovoj listi bilo je 409 nastavnika/ca srednjih škola i 586 nastavnika/ca predmeta Građansko vaspitanje u onovnim školama. Više od petine ukupnog broja nastavnika/ca koji su nastavnici/e Građanskog vaspitanja navode se kao višak. Predloženi metod realizacije ponovo je aktualizovao postojeći problem da nastavnici/e koji nemaju dovoljno časova (punu normu) budu raspoređeni da

predaju građansko vaspitanje, a za to nemaju kvalifikacije prema važećim propisima ili nikad nisu predavali ovaj predmet²⁹.

Tokom 2015, propuštena je mogućnost da se sektor civilnog društva bolje poveže s naučnom i akademskom zajednicom. Nacrt Strategije za naučni u tehnološki razvoj za period 2016-2020³⁰ potpuno je ispustio ovu vezu, nije stavio razvoj nauke u funkciju društvenog razvoja u Srbiji. Javna rasprava o nacrtu Strategije nije uključivala OCD, i tekst nacрта nije prepoznao vezu između nauke i javnog ili sektora civilnog društva, kao neophodnu sinergiju koja će omogućiti napredak celog društva. Zajednička istraživanja akademskog, civilnog i javnog sektora doprineće boljim javnim politikama, strategijama i zakonima, boljim praksama na terenu i boljim teoretskim istraživanjima koje bi mogli koristiti i Vlada i civilno društvo.

Glavne preporuke za podoblast 2.3:

Zakonodavstvo:

- Hitna izmena ili usvajanje Zakona o volontiranju da bi se postavio odgovarajući okvir koji stimuliše volontiranje, bez teških procedura za volontere i organizatore i jedinstvene i relevantne dokaze o broju volontera
- Promeniti Zakon o obrazovanju odraslih, koji bi dozvoljavao fleksibilnije zahteve OCD u sticanju statusa javno priznatih organizatora aktivnosti i utvrđivanje zvanične statistike o neformalnom obrazovanju, koji uključuje OCD kao zainteresovanu stranu za ovo polje.
- Uvođenje strateških okvira koje obuhvataju standarde i kriterijume za evaluaciju neformalnog obrazovanja
- Građansko vaspitanje treba da postane obavezan predmet u osnovnim i srednjim školama

Praksa:

- Podsticanje OCD na izveštavanje o iskustvima na polju zapošljavanja
- Povećati broj podsticajnih mera i programa podržanih od strane države za razvoj i promociju volontiranja u OCD
- Objaviti postojeće i uvesti dodatne redovne statističke analize neprofitnog sektora, kako bi se mogao uporediti sa ostalim sektorima širom sveta
- Podstaci uvođenje sistema za monitoring, evaluaciju i evidenciju volonterskog rada među OCD, kao i uvođenje Etičkog kodeksa za volontere kao samoregulativnu alatku o pravima i obavezama volontera/ki
- Uvođenje evaluacije i evidencije volonterskog rada
- Uvođenje mogućnosti građanskog angažovanja u aktivnostima OCD u obrazovni sistem.

²⁷ http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08/EVALUACIJA_IZBORNOG_PREDMETA_GRADJANSKO_VASPITANJE.pdf

²⁸ www.etssd.edu.rs/dl_poslovnici/pravilnik%20o%20ocenjivanju.pdf

²⁹ <http://www.gradjanske.org/najbolji-nastavnici-da-zadrze-posao/>

³⁰ <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08/PREDLOG-STRATEGIJE-2016-do-2020-poslat-na-misljenje-28-decembra-2015.pdf>

Nalazi za podoblast 2.3 u skladu sa indikatorima navedenim u EU Smernicama za podršku civilnom društvu zemljama proširenja

1.2. a. Broj zaposlenih u OCD (stalni i honorarni)

U smislu raspoloživosti podataka, još uvek nema zvanične statistike za 2015. Postoje precizni podaci o broju stalno zaposlenih u OCD koje je prikupio APR na osnovu finansijskih izveštaja OCD, javno su dostupni i objavljuju se na godišnjem nivou. Podaci o broju zaposlenih na osnovu ugovora o autorskom delu / privremenih i povremenih poslova u OCD koji je prikupio Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje prema različitim metodologijama I i nisu dostupni javnosti na godišnjem nivou. Prema poslednjim dostupnim zbirnim podacima iz oba izvora (2013) ukupan broj zaposlenih u OCD je bio 6170, što podrazumeva pad od 20% u odnosu na 2012. kada je bilo 7700 osoba. Prema poslednjim dostupnim podacima APR, broj stalno zaposlenih u OCD u 2014. bio je 6651, što je 0,36% od ukupnog broja zaposlenih u Srbiji 2014.

1.2.b. Broj volonterskih projekata koji se nude građanima

Prema Zakonu o volontiranju, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja vodi evidenciju o organizatorima volonterskih aktivnosti. Otkad je Zakon stupio na snagu, Ministarstvo je primilo 212 registracija. U skladu sa zakonom, organizatori Ministarstvu treba da podnesu izveštaj o volontiranju do 31.marta tekuće godine za prethodnu godinu. Tako da je, u 2014, 52 organizatora volontiranja podnelo svoje izveštaje. Prema izveštajima, 1166 volontera/ki bilo je registrovano u 2014. Ove informacije razlikuju se od poslednjih dostupnih podataka o broju volontera u Srbiji – Anketa iz 2011. pominje 150.000 volontera/ki. Ovo je direktni uticaj nestimulativnog zakonodavstva. Većina OCD koriste praznine u zakonima, ne registruju svoje volonterske aktivnosti u Ministarstvu. Napredak učinjen u 2015. predstavlja formiranje radne grupe kojom koordinira Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja koje će analizirati uticaje postojećeg zakona. Desetoro predstavnika OCD učestvuju u njoj.

1.2. c. . Kvalitet zakonodavnog okvira

Nije bilo promena u zakonodavnom okviru u 2015. Nema diskriminatornih članova za OCD u radnom zakonodavstvu (uključujući aktivnu politiku zapošljavanja), ali zakonodavni okvir još uvek nije stimulativan kad je reč o promovisanju volontiranja. Okvir je označio volontiranje kao besplatan rad, uređen je u potpunosti na način karakterističan za odredbe u zakonu o radu i nije stimulativan za promociju volontiranja. Zakon ne objašnjava pojedinačno termine volontiranja u neprofitnim organizacijama, javom i privatnom sektoru. Postoji nadoknada za hranu/osveženje kao i troškove putovanja za volontere/ke, ali sa poreskim ograničenjima propisanim poreskim zakonom koji je isti kao za zaposlene u OCD.

Oblast 3: Odnos Vlada - OCD

Podoblast 3.1.: Okvir i prakse za saradnju

Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom (nadalje: Kancelarija) osnovana je 2011. sa svrhom sistematskog uključivanja organizacija civilnog društva u stalni dijalog sa vladinim institucijama, koji bi trebalo da se zasniva na transparentnoj i struktuiranoj komunikaciji i redovnoj razmeni

iskustava, informacija i mišljenja. Kancelarija predstavlja glavni institucionalni mehanizam za podršku razvoja dijaloga između Vlade Srbije i OCD. Kancelarija podržava institucije Vlade u razumevanju i prepoznavanju uloge OCD u procesu donošenja odluka. U isto vreme, Kancelarija omogućava komunikaciju između ova dva sektora u procesu definisanja i sprovođenja zakonodavnih procedura i javnih politika.

Kancelarija je već doprinela utvrđivanju jasnih kriterijuma za transparentno budžetsko finansiranje OCD na državnom i lokalnom nivou, preko usvajanja i skorašnjih promena u Uredbi za transparentno finansiranje OCD, ali i objavljivanjem tri godišnja zbirna izveštaja o javnom finansiranju za 2011, 2012. i 2013. U toku je izrada izveštaja za 2014. Kancelarija je postala ključna tačka za program EU „Evropa za građane i građanke” i takođe uvodi mehanizme za

sufinansiranjem projekata OCD koje je odobrila Evropska unija. Kancelarija je bila veoma aktivna u promociji civilnog društva među organima državne uprave i daljeg razumevanja i priznavanja važnosti civilnog društva kao odličnog resursa ljudskog i društvenog kapitala, čije aktivno učešće u javnom životu i zagovaranju demokratskih vrednosti ima za cilj da stvori bolje društvo za sve. Ovo je naročito vidljivo u skorajšnjem radu Kancelarije na uključivanju OCD u pregovarački proces EU. Kancelarija takođe organizuje obuke, izgrađuje kapacitete i deli informacije o relevantnim pitanjima, ne samo državnoj upravi, nego i sektoru OCD. Kao što je navedeno u Godišnjem izveštaju kancelarije za 2014 „važan deo mandata Kancelarije je organizovanje okruglih stolova, sastanaka i konferencija koje za cilj imaju jačanje kapaciteta i poboljšanje održivosti organizacija civilnog društva kao i saradnju i podelu iskustava sa sličnim vladinim institucijama u regionu, u zemljama Evropske unije i u svetu. Da bi ispunila svoj mandat, Kancelarija je inicirala i održala brojne sastanke na državnom, regionalnom i evropskom nivou i bila partner u njihovom organizovanju. Ukupan broj sastanaka u kojima su predstavnici učestvovali, u periodu 2011-2014 je bio 184. Od ukupnog broja, više od pola (54%) bili su organizovani u 2014, što znači da je broj sastanaka veći kako se Kancelarija razvijala. Godišnji izveštaj Kancelarije za 2015 je u pripremi.

Bez obzira na usporavanje nekih aktivnosti Kancelarije u 2015, važno je pomenuti da su sprovedena dva početna istraživanja u 2015. da bi se skupili i obradili podaci iz 2014. Prvo je bilo „Saradnja državne uprave i organizacija civilnog društva; Početno istraživanje za izradu prve Nacionalne strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog

društva u Republici Srbiji 2015-2019. Ovo je prvo istraživanje o položaju organizacija civilnog društva (OCD) i saradnji između OCD i državne uprave zasnovano isključivo na podacima prikupljenim od strane državnih institucija. Drugo je istraživanje sa istim podacima, ali na nivou lokalnih samouprava i treba da se štampa. Oba istraživanja su od ključne važnosti za pružanje pouzdanih i preciznih podataka o sektoru OCD u Srbiji, kako bi se vršio monitoring buduće Nacionalne strategije i da bi mogao da se proceni nivo razvoja i delokrug rada sektora OCD u Srbiji, uključujući takođe regionalna i međunarodna poređenja.

Do kraja 2015. Vlada nije postavila novog direktora Vlade Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, što se odrazilo na aktivnosti Kancelarije, naročito na odlaganje usvajanja nacrtu Strategije.

U Nacrtu prve Nacionalne strategije za podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji 2015-2019 (nadalje: nacrt Strategije) po prvi put je prepoznat strateški pristup u odnosu država -OCD. Nažalost, usvajanje dokumanta još je uvek u toku. Nacrt Strategije razvijen je kroz širok proces konsultacija s predstavnicima OCD koji je trajao više od godinu dana. Učestvovalo je oko 600 OCD, što ga čini procesom s najviše učesnika u usvajanju jednog strateškog dokumenta do sada. Javna rasprava zvanično je zatvorena tokom leta 2015. Paralelno sa razvojem nacrtu Strategije, napravljeni su Akcioni plan, Plan za monitoring i Plan za evaluaciju i takođe su bili predmet javne rasprave. Razvoj nacrtu Strategije takođe zasnivao se na redovnim zvaničnim statističkim podacima kao i na specifičnom početnom istraživanju o položaju OCD i o saradnji između OCD i

državne uprave, isključivo na podacima koje su sakupile državne institucije. Istraživanje je sprovedeno u prvoj polovini 2015, a prikupljeni podaci odnose se na period 2013-2014, u zavisnosti od dostupnosti. Ovo je jedinstven poduhvat koji se zasniva na zvaničnim podacima i statistici, koji daju pregled delatnosti i funkcionisanja OCD u Srbiji. Kada počne njeno sprovođenje, sačinjavaće se redovni godišnji izveštaji o sprovođenju Strategije i podnositi Vladi na usvajanje. Takođe, planirano je javno objavljivanje ovih izveštaja.

Nacrt Strategije obuhvata 5 glavnih oblasti saradnje između države i civilnog društva, koja se ogleda u njihovim potrebama i mapiran je tokom prve faze konsultativnog procesa sa OCD: Okvir za saradnju, finansijska održivost organizacija civilnog društva (uključuje promene poreskih zakona), uloga OCD u društveno-ekonomskom razvoju, uloga OCD u neformalnom obrazovanju i uloga OCD u procesima evropskih integracija. U okviru svakog poglavlja, definisani su specifični ciljevi, kao i očekivani rezultati i predložene aktivnosti. Narativni deo Strategije opisuje situaciju detaljno na nivou okvira i prakse za svaku oblast. Akcioni plan propisuje konkretne aktivnosti, nadležne strukture, partnere tokom sprovođenja, indikatore, rokove i izvore finansiranja, dok planovi za monitoring i evaluaciju daju detaljne indikatore, opis metoda monitoringa i načine verifikacije. Raspon predloženih mera uzima u obzir različite mere: promene zakona i podzakonskih akata, usvajanje drugih neobavezujućih dokumenata, uvođenje i objavljivanje zvanične državne statistike, razvoj preporuka organima na centralnom nivou za sprovođenje

³¹ <http://strategija.civilnodrustvo.gov.rs/izrada-strategije/nacrti>

na drugim državnim nivoima, formiranje Vladinog saveta za saradnju sa civilnim društvom, izgradnju kapaciteta državnih zvaničnika, na nacionalnom i lokalnom nivou, promociju dobrih rešenja i primera iz prakse, itd.³⁴ Nadležni ovih struktura jesu i na državnom i lokalnom nivou (ministarstva jedinice lokalne samouprave) i odgovaraju Kancelariji za saradnju, ali i nekim drugim državnim strukturama (Republički zavoda za statistiku, itd). OCD se takođe prepoznaju kao partneri u njenom sprovođenju, što je veoma važno.

Ovaj pristup, koji uključuje razvoj strateškog dokumenta, paralelno sa razvojem akcionog plana i plana za monitoring i evaluaciju, označen je kao sveobuhvatan i efikasan jer omogućava analizu predloženih aktivnosti u smislu njene održivosti, uticaja i mogućnosti za praćenje napretka. Glavni problemi u saradnji države i civilnog društva identifikovani su u analizama situacije. Međutim, neke predložene aktivnosti u Akcionom planu neće rešiti sve probleme. U okviru svakog poglavlja, većina predloženih aktivnosti nije obuhvaćena ostalim strateškim dokumentima (npr. Strategijom i Akcionim planom za reformu državne uprave) i pokriva probleme samo delimično. Bez obzira na

sve ranije pomenuto, generalni zaključak je da će Strategija (kad bude usvojena) dati dobar okvir za razvoj saradnje na sistematičan način. Plan za monitoring i godišnji izveštaji o sprovođenju Strategije će takođe dati dobar uvid u napredak i moguće promene u Akcionom planu.

Savet za saradnju sa civilnim društvom još uvek ne postoji. Njegovo formiranje predloženo je u nacrtu Strategije, ali još uvek nema konsenzusa unutar civilnog sektora o njegovoj strukturi i nadležnostima.

Kako bi se omogućio inkluzivniji i transparentniji dijalog, konsultacije i komunikacija sa relevantnim zainteresovanim stranama na polju planiranja i programiranja za EU fondove i međunarodne razvojne pomoći, Kancelarija za evropske integracije osnovala je 2011. konsultativni mehanizam sa organizacijama civilnog društva (OCD) - SEKO mehanizam. Ovaj mehanizam zasniva se na konsultativnom procesu sa sektorskim organizacijama civilnog društva (SOCD) i služi kao platforma koja omogućava razmenu informacija i doprinosa OCD u vezi sa planiranjem razvojne pomoći, naročito planiranje i programiranje za IPA. Osam SEKO konsorcijuma okuplja preko

400 OCD. Vlada i predstavnici zajednice donatora vide SEKO kao relevantne sagovornike i uključuju ih u različite konsultativne procese. Međutim, prema preporuci internog procesa procene koji je sproveden tokom 2015. postoje izazovi koji treba da se prevaziđu. Prvo, SOCD ne predstavljaju širu zajednicu OCD; nema dovoljno razvijene strukture za efikasne konsultacije. Uzimajući u obzir složenost procesa programiranja za IPA, manje/slabije OCD nemaju kapacitete da učestvuju i doprinesu. Svest o monitoringu međunarodne razvojne pomoći treba da se podigne. Još jedan izazov predstavlja ograničen kapacitet sektora OCD. Zbog nedostatka finansiranja, konsultacije se uglavnom obavljaju mejlom, retko u direktnom kontaktu. Zbog toga je SEKO mehanizam u fazi rekonstrukcije i u okviru ovog procesa tokom 2015. i 2016. održano je nekoliko radionica da bi se poboljšala unutrašnja komunikacija i vidljivost, strateško planiranje, zajedničko razumevanje svrhe mehanizma, izjednačavanje dostignuća monitoringa i izveštavanja prema definisanim indikatorima. Komunikacija i koordinacija između SEKO konsorcijuma bila je u posebnom fokusu i zato je ustanovljen novi pristup kroz razvoj komunikacijske strategije i nove Internet stranice.

Glavne preporuke za podoblast 3.1:

Zakonodavstvo:

- Hitno usvajanje prve Nacionalne strategije za podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva Republike Srbije
- Formiranje vladinog Saveta za saradnju sa civilnim društvom

Praksa:

- Uspostavljanje redovnih i javnih godišnjih izveštaja državnih organa, prema metodologiji početnog istraživanja u svrhe prve nacionalne strategije za podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji 2015-2019
- Dalje jačanje kapaciteta Kancelarije (povećanje broja zaposlenih)
- Hitno postavljanje direktora Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom
- Omogućavanje učešće OCD u procesu monitoringa implementacije Strategije
- Početak rasprave među OCD o formiranju Vladinog Saveta za saradnju sa civilnim društvom

3.1.b Kvalitet struktura i mehanizama za dijalog i saradnju između OCD i javnih institucija

Vladina kancelarija za saradnju sa civilnim društvom glavni je kontakt između Vlade i OCD. Do kraja 2015. Vlada još uvek nije postavila novog direktora što se odrazilo na aktivnosti Kancelarije, naročito na odlaganje usvajanja Nacionalne strategije za podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji. Nacionalni Konvent o Evropskoj uniji predstavlja specijalno telo za dijalog između Skupštine i OCD u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Uzimajući u obzir prirodu procesa pristupanja, većina aktivnosti Nacionalnog Konventa tokom 2015. bila je usmerena na Vladu i pregovarački tim Republike Srbije.

Podoblast 3.2: Uključenost u procese donošenja strateških okvira i odluka

Smernice za učešće zainteresovane javnosti u procesu donošenja odluka, koji je usvojila Vlada 2014. putem konsultativnog procesa kojim je rukovođila Kancelarija, usmeravaju rad tela državne uprave koje se tiču uključivanja OCD u procedure pripreme, usvajanja i monitoringa primene propisa s ciljem da se obezbedi efektivna i efikasna primena.

Smernice su jedan od ključnih dokumenata za učešće javnosti koji je uveo novu praksu opisanu u dokumentima EU i Saveta Evrope. Međutim, Smernice nisu obavezujući dokument, tako da su još uvek vidljivi problemi u odgovarajućem pristupu informacijama, omogućavanju dovoljno vremena za slanje komentara, odabiru i reprezentativnosti/raznolikosti radnih grupa, informaciju o prijemu komentara/predloga, u meri do koje se predlog/komentar uzima u obzir, povratnim informacijama i objavljivanju rezultata konsultacija, koje potvrđuju podaci sprovedenog Početnog istraživanja.

Poslovnik o radu Narodne skupštine, Poslovnik o radu Vlade, Zakon o državnoj upravi, Zakon o lokalnoj samoupravi propisuju javnost procesa izrade strategija i zakona, ali sa različitim nivoom obaveza. Sve ključne praznine identifikovane

su u nacrtu Strategije. Nacrt predviđa: zakonsku obavezu redovnog objavljivanja nacrta zakona na internetu (osim u slučajevima usvajanja po hitnom postupku), najmanje 15 radnih dana za komentare, s različitim praksom između državnog i lokalnog nivoa.

Poslovnik o radu Vlade propisuje obavezne javne rasprave; predlagač je obavezan da održi javnu raspravu za vreme pripreme zakona koji značajno modifikuju određeno pitanje ili pitanja od naročitog interesa za javnost. Određeni nivo saradnje takođe je uspostavljen sa Narodnom skupštinom i postoje primeri prisustvovanja predstavnika/ca OCD plenarnim i sastancima odbora i skupštinskim raspravama, ali još uvek nema formalnih uslova/obaveza da predstavnici/ce OCD učestvuju u donošenju različitih odluka i/ili budu članovi savetodavnih tela, niti jasnih smernica kako to osigurati.

Nema dostupnih zbirnih podataka o nacrtima zakona / podzakonskih akata o kojima su konsultovane sa OCD u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. Ne postoji obaveza zvaničnog davanja povratne informacije ili mere do koje se predlog/komentar uzima u obzir. Ne postoji jedinstvena informacija o ukupnom broju zakona/podzakonskih akata, strategija i strateških reformi koje je postale deo zakonodavstva.

Podaci su dostupni u različitim izveštajima i teško se mogu dobiti. Na primer, tokom 2014. bilo je preko 11.000 dokumenata koji su usvojeni na lokalnom nivou. Prema preliminarim podacima za lokalni nivo, od ukupnog broja osnovanih radnih grupa, lokalne samouprave formirale su 233 radne grupe/tela/odbore u čiji rad su uključile OCD, što je 75% od svih radnih grupa koje je lokalna samouprava formirala u 2014.

Iako je broj zakona koji su usvojeni po hitnom postupku u Narodnoj skupštini u poređenju sa 2014. smanjen za 35%, neki veoma važni zakoni usvojeni su bez javne rasprave (80 od 182, što predstavlja 44% u 2015). Lex specialis koji je omogućio veoma sumnjive strane investicije u okviru projekta Beograd na vodi je najvažniji primer. Drugi primer koji pokazuje praznine u postojećim okvirima odnosi se na Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Ministarstvo je objavilo nacrt Zakona o finansijskoj podršci porodicama (veoma važan zakon koji propisuje socijalnu pomoć) krajem decembra 2015. Javna rasprava trajala je tokom novogodišnjih i božićnih praznika, što je smanjilo broj učesnika/ca. Polovina naših ispitanika izjavila je da su o javnoj raspravi bili obavešteni od drugih OCD, a 57,89% od njih navelo je da koriste elektronsku komunikaciju što ukazuje na dostupnost predloga dokumenta.

Opažanje OCD (na skali od 1 do 5, gde je 1 najniži nivo saradnje, a 5 najviši), koje su intervjuisane tokom istraživanja GI pokazuje sledeće: 5,26% njih je sa 5 ocenilo ovaj indikator, 10,53% njih sa 4, 39,47% njih sa 3, 31,58% sa 2 i 13,16% sa 1. U smislu pružanja odgovarajućih informacija o sadržaju nacrtu dokumenata, zapažanja OCD (na skali od 1 do 5, gde je 1 najniži nivo pristupa a 5 najviši): 1-15,79%, 2-31,58%, 3-36,84%, 4-15,79%. Važno je pomenuti da se zapažanje ticalo državnog i lokalnog nivoa.

Iako je davanje povratnih informacija o rezultatima održane javne rasprave predviđeno Smernicama, s obzirom na to da nema zakonske obaveze, praksa se veoma razlikuje. Izveštavanje o javnim raspravama najčešće se vrši u vidu objavljivanja izveštaja sa javnih rasprava na Internet stranicama predlagača, objavljivanja integrisanih komentara na internet stranicama predlagača, predavanja izveštaja Vladi, objavljivanja izveštaja na portalu eUprava. Na skali od 1 do 5 (gde je 1 najniži nivo zapažanja povratnih informacija a 5 najviši), većina intervjuisanih OCD (36,84%) ocenila je ovaj indikator sa 3, 23,68% njih sa 1, 28,95% sa 2 i samo 10,53% sa 4. Primer dobre prakse bio je proces usvajanja Akcionog plana za Poglavlje 23 (kojim koordinira Ministarstvo pravde). Ovo se veoma razlikuje u odnosu na ostale izveštaje javnih rasprava, koje su pripremile ovo i druga ministarstva, gde ova praksa ne postoji.

Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom i Služba za upravljanje kadrovima Vlade Republike Srbije (HR služba) organizovale su sedam obuka za državne službenike u periodu od 2012. do 2014. Tema većine njih bila je „Saradnja državnih uprave i civilnog društva u procesu razvoja i sprovođenja javnih politika”. Tokom 2014, HR Služba je organizovala dve obuke o „Koordinaciji i saradnji

u procesu razvoja propisa” za 44 predstavnika/ce državne uprave, pružajući takođe pregled saradnje državnih tela s OCD. Tokom 2015, Kancelarija je organizovala 10 obuka za predstavnike/ce lokalnih samouprava o transparentnom finansiranju iz javnih izvora i uključivanju OCD u proces usvajanja propisa.

Prema podacima Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom (iz Početnog istraživanja sprovedenog za potrebe izrade Strategije) 16 tela koja su prijavila ovu vrstu saradnje takođe su prijavila i direktno učešće predstavnika/ca civilnog društva u radu osnovanih savetodavnih telatela ili radnih grupa. Izjave intervjuisanih OCD pokazuju da, generalno, oni ne koriste ovu vrstu saradnje (većina pitanja koja su se ticala ovog standarda, na skali od 1 do 5, gde je 1 najniži nivo učešća a 5 najviši, bila su ocenjena sa 3). Ipak, nema dostupnih podataka o kršenju, ali je važno pomenuti da u većini slučajeva, nema internih mera za radne grupe i nema mehanizma da se obezbedi da se predlozi OCD usvoje. Prema pomenutom istraživanju, samo nekoliko od anketiranih državnih tela je osnovalo radne grupe u koje pozivaju, najčešće, određene organizacije civilnog društva koje prepoznaju kao relevantne iz različitih razloga (samo osam od ukupno 38 radnih grupa 2014). Ne postoje jasna pravila o proceduri za ovu vrstu javnih poziva, ali u nekim slučajevima, organizacije se primarno biraju na osnovu poklapanja sa oblastima ili ispunjenjem ciljeva u vezi sa temom radne grupe ili prema ranijim publikacijama, rezultatima ili saradnji sa državnim organima. Proces selekcije OCD sprovela je Vladina kancelarija za saradnju sa civilnim društvom (Radna grupa za monitoring Strategije za borbu protiv diskriminacije i Radna grupa za razvoj Drugog akcionog plana partnerstva za otvorenu upravu). Nema

dostupnih podataka za kršenje. U procesu donošenja odluka gde njihovi predlozi nisu prihvaćeni, OCD koriste druge načine za zagovaranje i vršenje pritiska.

Prema preliminarnim podacima za lokalni nivo, od ukupnog broja osnovanih radnih grupa, lokalne samouprave formirale su 223 radne grupe/tela/odbora koje su uključivale OCD u svoj rad, što je 75% od svih radnih grupa formiranih od strane lokalnih samouprava u 2014.

Nacionalni Konvent o EU (NKEU) predstavlja stalno telo za tematski strukturirane rasprave o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, sastavljeno od predstavnika/ca vladinih tela, političkih partija, OCD, eksperata/kinja, sindikata, privatnog sektora i predstavnika/ca profesionalnih organizacija. NKEU osnovan je pre svega kao telo koje za cilj ima olakšavanje saradnje između Narodne skupštine i civilnog društva tokom procesa pregovora za pristup EU. Saradnja je uspostavljena u skladu sa dobrom strateškom saradnjom između najvišeg zakonodavnog tela i izabranih predstavnika/ca civilnog društva, koja je uspostavljena Rezolucijom Narodne skupštine iz 2004. godine i potvrđena rezolucijom iz 2013. godine. Nju je pokrenuo Evropski pokret u Srbiji i trenutno okuplja više od 700 OCD (udruženja, 19 fakulteta, 12 instituta, 24 profesionalna udruženja, 11 sindikata i 3 poslovna udruženja). Saradnja sa Vladom je formalizovana nakon procesa konsultacija koji je održan od maja 2015. od strane šefa pregovaračkog tima i kabineta Ministarstva za EU integracije o modalitetima komunikacije sa NKEU, nivou transparentnosti i nivou dostupnosti informacija i dokumenata u vezi sa procesom pristupanja EU. U avgustu 2015, u svojoj odluci, Vlada Republike Srbije priznala je NKEU kao

ključni kanal za informisanje građana o procesu pristupanja EU. Saradnja između NKEU i Narodne skupštine ostaje na veoma visokom nivou.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja definiše jasne procedure za pristup javnim informacijama, uslovima, izuzecima i rokovima koji se moraju ispoštovati.

Prema zakonu, svako ima pravo da bude informisan da li neki državni organi imaju određenu informaciju od javnog značaja, npr. da li je ona inače dostupna tako što svako ima pravo da joj pristupi / tako što mu je dozvoljen uvid u dokument koji sadrži informacije od javnog značaja, pravo da kopira taj dokument i pravo da dobije kopiju dokumenata na zahtev, poštom, faksom, elektronskom poštom ili na neki drugi način. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja takođe propisuje sankcije državnim službenicima koji krše zakonske uslove za pristup javnim informacijama. Nema mogućnosti za žalbu na odluke 6 ključnih državnih organa: Narodne skupštine, Vlade, Predsednika republike, Ustavnog suda, Vrhovnog suda i Republičkog javnog tužioca.

Prema poslednjim dostupnim podacima (2014) Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti broj zahteva za pristup informacijama od javnog značaja povećava se svake godine kao i broj žalbi Povereniku. U većini slučajeva (oko 90%) žalbe su usvojene. Naznačeno je da u više od pola slučajeva državni organi obezbeđuju informacije nakon upozorenja Poverenika. Najviše žalbi podnosi se na državnom nivou. Najvažniji izazov u sprovođenju Zakona jeste izuzeće najvažnijih predmeta najvažnijih državnih organa. U nadležnosti Poverenika je da predloži sankcije. Ima slučajeva kada je čak morao da propiše kazne, ali se izvršenje nije moglo sporivesti. U takvim slučajevima on je zahtevao pomoć Vlade, ali bez uspeha. Takođe, ima slučajeva kada su državni organi pokrenuli administrativne procedure protiv Poverenika.

Glavne preporuke za podoblast 3.2:

Zakonodavstvo:

- Usvajanje zakona ili obavezujućih zakonskih dokumentata sa jasno definisanim standardima o učešću OCD u procesu izrade I usvajanja politika i odluka
- Promene u Vladinoj Uredbi o principima unutrašnje organizacije i klasifikacije zanimanja u pogledu jasnog definisanja kriterijuma za uvođenje naznačenih jedinica ili službenika za saradnju sa civilnim društvom i obavezu obrazovnih treninga za državne službenike o učešću OCD
- Promene u Zakonu o lokalnoj samoupravi i usvajanje dodatnih podzakonskih akata u smislu jasnog definisanja kriterijuma za uvođenje naznačenih jedinica ili službenika za saradnju sa OCD na lokalnom nivou I obaveznost obrazovnih treninga za državne službenike/ce o učešću OCD
- Promene u Zakonu o državnoj upravi, Zakonu o lokalnoj samoupravi, Pravilniku Vlade, Pravilniku Narodne skupštine u smislu jasnijeg definisanja obaveze objavljivanja nacrti i usvojenih zakona
- Promene u Poslovniku o radu Vlade i usvajanje obavezujućeg zakona ili podzakonskog akta s jasnim kriterijumima za uključivanje OCD u rad međusektorskih tela
- Na osnovu konsultacija s Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, promene u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja omogućiti viši nivo odgovornosti na svim državnim nivoima

Praksa:

- Ohrabrivati OCD za stalni monitoring i izveštavanje o procesu konsultacija
- Vođenje zvaničnih godišnjih statistika o uključivanju OCD u procese usvajanja propisa na lokalnom i državnom nivou
- Dodatne obuke za državne službenike/ce o uključivanju OCD u procese usvajanja propisa
- Dosledno sprovođenje odluka Poverenika u slučajevima kršenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja od strane svih državnih zvaničnika
- Izgradnja kapaciteta državnih zvaničnika/ca, predstavnika/ca lokalne samouprave i organizacija civilnog društva o važnosti saradnje sa OCD

Nalazi za podoblast 3.2 u skladu sa indikatorima navedenim u EU Smernicama za podršku civilnom društvu zemljama proširenja

3.1.a. Procenat zakona/podzakonskih akata, strategija i reformi politika u vezi sa kojima su efektivno* konsultovane OCD

Nije bilo promena u pravnom okviru koji uređuje javne konsultacije i on se dalje sastoji od: Vladinih smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces usvajanja propisa, odredbi u Pravilniku o radu Narodne skupštine, Zakonu o državnoj upravi i Zakonu o lokalnoj samoupravi, Uredbi o principima unutrašnje organizacije i klasifikacije zanimanja i Strategije reforme državne uprave. To znači da i dalje nema zbirnih podataka o konsultacijama sa OCD. Ovo se jasno vidi u Početnom istraživanju Vladine Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom. Nema dostupnih zajedničkih podataka o nacrtima zakona/podzakonskih akata u vezi sa kojima su konsultovane OCD u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. Na primer, tokom 2015, Narodna skupština usvojila je 182 zakona, od toga

44% (80) bili su usvojeni po hitnom postupku. Ovo je manje u poređenju sa podacima za 2014. kada je 79% zakona usvojeno po hitnom postupku. Okvir propisuje zakonsku obavezu da se nacrti zakona redovno objavljuju na Internetu (osim u slučajevima usvajanja po hitnom postupku), najmanje 15 radnih dana za komentare, sa različitim praksom na državnom i lokalnom nivou. U smislu odabira i reprezentativnosti i raznorodnosti radnih grupa na državnom i lokalnom nivou, pozivi se šalju onim OCD sa kojima organi već sarađuju, a ključni kriterijum jeste da područje rada OCD bude u skladu sa temom radne grupe. Nema obaveze davanja povratne informacije ili informacije do koje mere je predlog/komentar uzet u obzir. Ne postoji jedinstvena informacija o ukupnom broju zakona/podzakonskih akata, strategija i reformi politika koje su usvojene. Podaci su dostupni u različitim izveštajima i teško je do njih doći. Na osnovu nepotpunih podataka o stanju na nacionalnom nivou, 13 organa javne vlasti koji su učestvovali u istraživanju 2014. formiralo je 38 radnih grupa i drugih vrsta tela/odbora u koje su uključili OCD. Prema prliminarnim podacima za lokalni nivo, od ukupnog broja formiranih radnih grupa, lokalne samouprave su formirale 233 radne grupe/tela/odbora koje su u svoj rad uključile OCD, što je 75% od svih radnih grupa koje su formirale lokalne samouprave u 2014.

Podoblast 3.3: Saradnja u pružanju usluga

Zakon o socijalnoj zaštiti (mart 2011.) predvideo je OCD kao moguće pružaoc usluga socijalne zaštite, što je novost u poređenju sa prethodnim Zakonom, i jasno naveo kriterijume za standardizaciju i licenciranje koje štetno treba ispuniti. Uočeni nedostaci Zakona još ubek nisu otklonjeni. Takođe, svi predviđeni podzakonski akti neophodni za njegovu punu primenu još uvek nisu usvojeni.

Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti, OCD je dozvoljeno da pružaju inovativne usluge i za njih ne važe strožiji zahtevi na poljima na kojima pružaju usluge u poređenju sa ostalim pružaocima usluga. Ali, s druge strane, proces licenciranja OCD kao pružalaca usluga u sistemu socijalne zaštite nije dovoljno ukorenjen, s obzirom na veoma visoke funkcionalne standarde (u smislu prostora za pružanje usluga) koji treba da se zadovolje, a za koje OCD nemaju mogućnost da ispune. Najvažniji podzakonski akt u vezi sa punom primenom Zakona o socijalnoj zaštiti još uvek nije usvojen

Što se tiče zakonskog okvira, važna novina je to da su na kraju 2015, na inicijativu Trag fondacija usvojeni amandmani na Zakon

o porezu na dobit pravnih lica, koje su podržale Građanske inicijative zajedno sa 113 drugih organizacija³². Ove promene, između ostalog, propisuju da se isplate ustanovama socijalne zaštite i drugim pružaocima socijalnih usluga, mogu smatrati izdacima kompanije. Ove promene će omogućiti jednai tretman organizacija civilnog društva kao pružalaca usluga, otvarajući nove mogućnosti za dodatno finansiranje OCD – pružalaca usluga socijalne zaštite od strane pravnih lica.

Iako Zakon predviđa obavezu javnog poziva/tendera, objavu od strane jedinica lokalne samouprave ako postoji više od jednog licenciranog pružaoca usluga, praksa je znatno drugačija. Rasprostranjena je praksa direktnog finansiranja usluga koje obezbeđuju centri za socijalni rad, povrh drugih licenciranih OCD. U nekim slučajevima, licencirane OCD dobijaju grantove u okviru redovnih javnih poziva za OCD, iako pružaju usluge socijalne zaštite - 39,47% od intervjuisanih OCD navele su da pružaju usluge po ugovoru, dok 28,95 % njih smatra da su tenderske procedure nefer. OCD nisu uključene u sve

faze razvoja i pružanja usluga, imajući na umu da samo državne institucije – Centri za socijalni rad – imaju pravo da procene da li ima potrebe za uslugama socijalne zaštite. Zvanični podaci Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja pokazuju da postoji ukupno 108 licenciranih pružalaca usluga socijalne zaštite, od čega je 27 OCD, što je povećanje za 20 OCD više u poređenju sa 2014. Čak i u tom slučaju 34,21% OCD smatra procedure teškim. Prosečan iznos troškova procedure licenciranja prelazi 100.000 dinara (skoro 1000 evra).

Budžet predviđa određenu liniju namenjenju finansiranju pružanja usluga socijalne zaštite: 472 – Dodaci za socijalnu zaštitu ali postoji praksa finansiranja usluga preko budžetske linije 481 – aktivnosti OCD. Zakon o javnim nabavkama (2012), koji zahteva transparentne tenderske procedure u slučaju nadmetanja za finansijska sredstva iz državnih izvora (uključujući usluge socijalne zaštite iz budžetske linije 472) propisuje kriterijume koje ne može da ispuni veliki broj OCD. Prema odredbama Zakona o budžetu Republike Srbije nije dostupno višegodišnje finansiranje.

U većini slučajeva OCD su kao pružaoci usluga socijalne zaštite finansirani putem budžetske linije

³² <https://www.tragfondacija.org/pages/posts/obezbeden-ravnopravan-tretman-ocd--pruzaoca-usluga-socijalne-zastite-u-zakonu-o-porezu-na-dobit-pravnih-lica-1922.php>

472 i 481. Prema ranijim podacima (2012-2014) 90% sredstava za OCD kao pružaoce usluga socijalne zaštite raspoređuje se iz budžetske linije 481. 31,58% OCD koje pružaju usluge socijalne zaštite smatraju da raspoređena sredstva nisu dovoljna; sredstva su smanjena do te mere da su jedva dovoljna za pružanje usluga, minimalne operativne troškove i skoro nikad za troškove institucionalnog razvoja. 18,42% OCD smatra da su sredstva koja dobijaju od države dovoljna za pokrivanje osnovnih troškova za pružanje usluga. 13,16% intervjuisanih OCD navelo je da postojea kašnjenja u isplati sredstava. Samo 3 intervjuisane OCD pomenule su fleksibilnost državnih organa u isplatama.

Zakon o javnim nabavkama propisuje mere, procedure i vrste procedura za distribuciju sredstava za pružanje usluga. Bilo je više promena u Zakonu da bi se uskladio sa EU zakonodavstvom, uključujući i poslednju promenu u avgustu 2015. Poslednje promene usvojene su bez javne rasprave. Amandmani su predloženi s ciljem da se poboljša efikasnost i smanje troškovi procedura javne nabavke što omogućava nesmetano obavljanje aktivnosti kupca. Međutim, još uvek postoje brojne praznine u Zakonu, koje su mogući prostor za korupciju i manipulacije za sve vrste nabavki i ponuđača. Obavezni uslovi koje ponuđač u procesu javne nabavke mora da ispuni odnose se na: registraciju, tj. unos u registar, nepostojanje određenih krivičnih dela od strane ponuđača i njegovog zakonskog zastupnika; nepostojanje bilo kakvih zabrana/ograničenja koje se odnose na izvođenje aktivnosti; plaćeni porezi i doprinosi; važeća licenca za ponuđače. Dodatni uslovi za učešće u procedurama javne nabavke određuju kupci u tenderskoj dokumentaciji. Kupac može da odredi dodatne uslove u smislu finansijskog, poslovnog, tehničkog i kadrovskog kapaciteta. Pored toga,

tenderskom dokumentacijom može se odrediti da ponuđač mora da dokaže da protiv njega nisu pokrenute procedure bankrota ili likvidacije tj. procedure prethodnog bankrota ili dodatni uslovi ako se odnose na socijana ili pitanja životne sredine, kao i dodatne uslove u smislu ispunjavanja obaveza koje ponuđač ima prema svojim podugovaračima i dobavljačima. Usluge koje se finansiraju iz budžetske linije 481 mere se principima i pravilima prema Uredbi o javnom finansiranju OCD.

Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti kupac je obavezan da obezbedi najviši kvalitet i najisplativije pružanje usluga socijalne zaštite koja se može dobiti nabavkom. Kriterijumi za odabir određeni su u Pravilniku o obavezanim elementima u tenderskoj dokumentaciji u javnoj nabavci i načinu dokazivanja podobnosti. Zakon o javnim nabavkama propisuje sledeće kriterijume za odabir: 1) ekonomski najpovoljniju ponudu ili 2) najnižu ponuđenu cenu. Kriterijum najpovoljnije ekonomske ponude zasniva se na različitim kriterijumima u zavisnosti od predmeta javne nabavke, naročito ako uključuje: 1) ponuđenu cenu, 2) uslove plaćanja, 3) period isporuke ili period završetka usluga ili posla, 4) tekuće troškove, 5) isplativost, 6) kvalitet, 7) tehničke i tehnološke prednosti, 8) usluge nakon prodaje i tehničku podršku, 9) garantni period i vrste garancija, 10) obaveze koje se tiču rezervnih delova, 11) održavanje posle isteka garancije i 12) estetske i funkcionalne karakteristike. Osim Zakona, principi odabira takođe su predviđeni podzakonskim aktima: Pravilnik o sadržaju izveštaja o javnoj nabavci i način evidencije javnih nabavki, Pravilnik o obliku i sadržaju plana nabavke i izveštaj o izvršenju plana nabavke, Pravilnik o obliku i sadržaju mišljenja o postignućima primene

procedura ugovaranja, Pravilnik o građanskom nadzorniku.

Zakon o javnim nabavkama (u članovima 100 – 118) objedinjuje posebna tela i propisuje pravila posebnog upravnog postupka koje će takvo telo sprovesti. Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki predstavlja autonomno i nezavisno telo Republike Srbije koje osigurava zaštitu prava ponuđača i javni interes u procedurama javnih nabavki. U okviru svojih nadležnosti Republička komisija odlučuje o zahtevima za zaštitu prava ponuđača i javnog interesa, odlučuje o žalbama protiv zaključaka naručioca javne nabavke, dlučuje o predlogu podnosioca zahteva za zaštitu prava da se zabrani zaključenje ili izvršenje ugovora o javnoj nabavci, odlučuje o troškovima postupka zaštite prava, vrši monitoring sprovođenja odluka koje je usvojila, sarađuje sa inostranim institucijama i ekspertima na polju javnih nabavki i izvršava druge aktivnosti u skladu sa zakonom. Republička komisija donosi zaključak kao odlučujući akt kojim odbija zahtev za zaštitu prava, okončava procedure na osnovu primanja pismenog obaveštenja o povlačenju zahteva za zaštitu prava pre donošenja odluke, odbija zahteve kao nedopustive, neblagovremene i podnete od strane neovlašćenog lica, prihvata zahteve za zaštitu prava i otkazuje procedure javne nabavke u celosti ili delimično ako je zahtev za zaštitu prava utemeljen, odbija zahtev za zaštitu prava kao neosnovan ili potvrđuje zaključak ponuđača ili odbija zaključak ponuđača i nalaže dalje akcije ponuđaču.

Postoji rasprostranjena praksa ugovaranja usluga u okviru budžetske linij 481. Prema podacima iz analize koju su sprovele Građanske inicijative o državnom finansiranju usluga socijalne zaštite za period

2012-2014, samo 15 lokalnih samouprava (ne svake godine) plaćalo je usluge iz budžetske linije 472, što još uvek nije pokazatelj postojanja javnih nabavki. Postoji veoma jasna tendencija povećanja sredstava iz linije 481 (za trogodišnji period, 94% iz ove linije). Od ukupnih sredstava iz obe linije za trogodišnji period, iznos od 10-12% dodeljen je OCD. Centri za socijalni rad još uvek su u povlašćenom položaju.

Iako su prema Zakonu OCD ravnopravne kao pružaoci usluga socijalne zaštite, praksa pokazuje drugačiji položaj u odnosu na centre za socijalni rad. Od intervjuisanih OCD, predstavnici/e njih 28, 95% smatraju da su konkursi nefer. Zaključci sa P2P Konferencije o pružanju usluga socijalne zaštite (jun 2015) pokazuju da poslodavci u centrima za socijalni rad imaju otpor prema svim drugim pružaocima usluga socijalne zaštite izvan javnog sektora³³.

Postoji nedostatak kapaciteta državnih službenika, naročito na lokalnom nivou. Prema podacima iz analize koji su sprovele Građanske inicijative o budžetskom finansiranju usluga socijalne zaštite za period 2012-2014, uopšteno službenici lokalnih samouprava ne razumeju odredbe Zakona o socijalnoj zaštiti. Oni su socijalna davanja smatrali uslugama socijalne zaštite, a isto tako ne prepoznaju svrhu strateškog pristupa i potrebe korisnika/ca u pružanju usluga socijalne zaštite. Na kraju 2014. samo 25% lokalnih samouprava imalo je usvojene strategije socijalne zaštite.

Mogućnost monitoringa pružanja usluga socijalne zaštite propisana je Zakonom o socijalnoj zaštiti, kao i Uredbom o licenciranju OCD pružalaca usluga socijalne zaštite i Pravilnikom o uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite. Jasni standardi određeni su u Pravilniku o uslovima i standardima za

pružanje usluga socijalne zaštite. 34, 21% intervjuisanih OCD navelo je da OCD kao pružaoci usluga socijalne zaštite nisu predmet neke preterane kontrole. U okviru budžetske linije 481, kao i za druge vrste grantova, monitoring i evaluacija kvaliteta i efekata/uticaja pruženih usluga vrši se tokom realizacije projekta kao i kod drugih projekata. Nema dostupnih podataka za usluge koje se finansiraju iz linije 472. Uloga OCD na polju pružanja usluga u oblasti zdravstvene zaštite nije definisana u zdravstvenoj politici i normativnim aktima. Nedostatak jasnog okvira za saradnju sprečava veću ulogu OCD u zdravstvenoj zaštiti. Saradnja Ministarstva zdravlja i OCD se odvija preko Programa podrške udruženja i organizacija koji daje finansijsku podršku s linije 481 određenim OCD. Ovaj Program takođe obuhvata podršku aktivnostima Crvenog krsta Srbije.

Glavne preporuke za podoblast 3.3:

Zakonodavstvo:

- Izmeniti Zakon o socijalnoj zaštiti u smislu popuštanja formalnih uslova i troškova u procesu licenciranja za OCD
- Usvajanje svih podzakonskih akata za potpunu primenu Zakona o socijalnoj zaštiti, naročito Vladine Uredbu o prenosu sredstava za usluge socijalne zaštite lokalnim samopuravama
- Izmeniti Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama u smislu ugovorno javno-privatnih partnerstava što bi moglo osigurati fer konkurenciju između različitih pružalaca usluga socijalne zaštite
- Izmeniti Zakon o budžetu tako da bude moguće višegodišnje finansiranje za usluge socijalne zaštite
- Izmeniti Zakon o zdravstvenoj zaštiti i usvojiti sva relevantna podzakonska akta u smislu uvođenja OCD kao pružalaca usluga zdravstvene zaštite

Praksa:

- Dodatne obuke za službenike/ce lokalnih samouprava za bolje razumevanje principa pluralizma u pružanju usluga
- Uvođenje obračunavanja troškova usluga što će omogućiti dovoljno sredstava da se pokriju osnovni troškovi OCD, uključujući opšte troškove
- Uvođenje više fleksibilnosti u finansiranju usluga socijalne zaštite
- Izgradnja kapaciteta OCD za proces licenciranja
- Izgradnja kapaciteta OCD kao i državnih zvaničnika o monitoringu i evaluaciji OCD u pružanju usluga socijalne zaštite
- Nezavisni monitoring OCD u pružanju usluga socijalne zaštite

³³ Zaključci - TACSO P2P konferencije o pružaocima usluga socijalne zaštite, Subotica, jun 2015

V KORIŠĆENI IZVORI I KORISNI LINKOVI

1. Lista korišćenih pravnih i strateških dokumenata, izveštaja i analiza

a. Zakon o porezu na dohodak građana, Službeni glasnik br. 57/2014

b. Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Službeni glasnik br. 107/2005, 72/2009 – drugi zakon, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 – drugi zakon i 93/2014

c. Zakon o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik br. 24/2011

d. Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma, Službeni glasnik br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 201/2005 – drugi zakon i 30/2010

e. Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik br. 129/2007, 83/14

f. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik br. 83/2014

g. Zakon o javnoj svojini, Službeni glasnik br. 72/11, 88/2013

h. Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14

i. Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Službeni glasnik br. 57/2014

j. Uredba o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za

finansiranje programa od javnog interesa koji realizuju udruženja, Službeni glasnik br. 16/11

k. Poslovnik o radu Vlade, Službeni glasnik br. 61/2013.

l. Poslovnik o radu Narodne Skupštine, Službeni glasnik br. 21/2010,

m. Izveštaj o implementaciji zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti 2015.

n. Nacrt Nacionalne strategije o podsticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Srbiji

o. Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces usvajanja propisa, Službeni glasnik br. 90/14

p. Rezolucija o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji,

q. Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015

r. Izveštaj o ekonomskoj vrednosti neprofitnog sektora u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj

s. Početno istraživanje o saradnji državne uprave sa OCD u svrhu razvoja prve Nacionalne strategije za razvoj podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji 2015–2019.

t. „Ka efikasnijim politikama na lokalnom nivou - budžetska linija 481 i NVO“ Centra za razvoj neprofitnog sektora i Centra za istraživanje javnih politika,

u. „Linija 481- ka unapređenju procesa monitoringa i evaluacije“ Centra za razvoj demokratskog društva Europolis, Novi Sad.

v. Godišnji zbirni izveštaj o utrošku sredstava za podršku programskim i projektnim aktivnostima udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva iz državnih sredstava Republike Srbije u 2013 - pregled.

w. Status davanja za opšte dobro u Srbiji 2015, Fondacija Catalist

2. Korisni linkovi

- www.gradjanske.org
- www.razvoj.gradjanske.org
- www.civilnodrustvo.gov.rs
- www.srbija.gov.rs
- www.apr.gov.rs
- www.mos.gov.rs/vesti/omladina
- www.minrzs.gov.rs
- www.zastitnik.rs
- www.poverenik.rs
- www.ravnopravnost.gov.rs
- www.nuns.rs
- www.anem.rs
- www.paragraf.rs
- www.tragfondacija.org
- www.catalystbalkans.org
- www.crnps.org.rs



BALKAN
CIVIL
SOCIETY
DEVELOPMENT
NETWORK



Civic
Initiatives



B | T | D

The Balkan Trust
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND