

DECEMBAR 2019

U SUSRET NOVOM ZAKONU O VOLONTIRANJU

Decenija propuštenih prilika

Gradske
 Inicijative

Izveštaj Svetskog Indeksa Davanja za 2019. godinu

rangirao je Srbiju na 122. od 125 mesta na listi zemalja prema broju realizovanih volonterskih sati na nivou ukupne populacije.[1] Prema ovim podacima, samo 6% stanovništva Srbije doprinosi svojim zajednicama i društvu kroz volontiranje. Sa druge strane, godišnji izveštaji o napretku Srbije u pregovaračkom procesu sa Evropskom unijom, u delu koji se tiče stanja civilnog društva, regulativu u oblasti volontiranja, ocenjuju slabom i neusaglašenom sa najboljim evropskim praksama u ovoj oblasti[2]. U maju 2020. godine, biće tačno 10 godina od usvajanja Zakona o volontiranju[3] i to nakon 6 godina zagovaračkih aktivnosti i nekoliko inicijativa pokrenutih od strane civilnog društva. Iako je cilj bio zajednički, različiti pristupi regulisanju volontiranja, koje su zagovarali sa jedne strane nadležno ministarstvo, a sa druge strane civilno društvo, kao i nedostatak volje da se postigne konsenzus o ključnim pitanjima, doveli su do usvajanja zakona kome se može osporiti svrha.

[1]https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/caf_wgi_10th_edition_report_2712a_web_101019.pdf

[2]http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf kao i
http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinji_izvestaj_15_final.pdf

[3]Sl. glasnik RS, br. 36/2010

Tokom javne rasprave o novom zakonu

veliki broj volonterskih organizacija je isticao da će predložena rešenja uvesti neopravdano visoke administrativne obaveze (i prateće troškove) za organizatore volontiranja, kao i da postoje indikacije da će i poslodavci zloupotrebljavati Zakon da bi angažovali mlade, obrazovane ljude kao volontere, umesto da ih zaposle.

Većina organizacija civilnog društva (OCD) koje su inicirale usvajanje Zakona o volontiranju, se duže od 9 godina zalaže za njegovu izmenu ili usvajanje novog. Građanske inicijative su, kao i više drugih organizacija civilnog društva, od usvajanja i početka primene zakona, iskazivale svoje nezadovoljstvo ne samo konkretnim rešenjima, već i konceptom od koga je zakonodavac pošao, tretirajući volontiranje ne kao društvenu vrednost, već kao besplatan rad, uz dodatno prenormiranje, koje je volontiranje svelo na administrativni proces. Od tada smo u više navrata, zajedno sa oleginicama i kolegama, pre svega iz omladinskog sektora, pokušavali da iniciramo nove konsultacije sa nadležnim ministarstvom, jer se u praksi desilo upravo ono što smo pre usvajanja zakona i predvideli.

Nacrt Prve nacionalne Strategije stvaranja podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva,

izrađen od strane Kancelarije Vlade Republike Srbije za saradnju sa civilnim društvom (Kancelarija), takođe je prepoznao potrebu za intervencijama u zakonskom okviru u cilju promocije volontiranja. Međutim, kako ovaj dokument još uvek nije usvojen, pomak ka unapređenju položaja volontera i vrednovanja njihovog angažmana nije učinjen. Određeni pomak desio se 2015. godine kada je na inicijativu tadašnjeg državnog sekretara za omladinu, Nenada Borovčanina, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, borača i socijana pitanja pristalo da formira radnu grupu čiji mandat je trebalo da bude analiza efekata primene zakona do tog trenutku. U radnoj grupi su se nalazili predstavnici civilnog društva, pretežno iz omladinskog sektora koji su zajednički radili na dokumentu koji je komplirao dotadašnje probleme, sa predlozima novih rešenja. I pored velikog entuzijazma civilnog sektora, radna grupa je održala samo dva sastanka, bez konkretnog rezultata.

U cilju iniciranja dijaloga sa Ministarstvom i daljeg rada na izmenama Zakona, Građanske inicijative su tokom 2017, zajedno sa Kancelarijom sprovele konsultativni proces sa zainteresovanim OCD. Ovaj dokument je izrađen na osnovu analize rešenja iz Zakona, kao i tada prikupljenih komentara organizacija koje su se odazvale javnom pozivu.

Iako Kancelarija od polovine 2017. godine pokušava da ovu temu stavi na agendu resornog ministarstva, određeni pomak desio se tokom 2019. godine, na sastanku Predsednice Vlade Republike Srbije, Ane Brnabić, i Ministra za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Zorana Đorđevića, sa predstvanicima OCD povodom Nacrta Zakona o socijalnom preduzetništvu, a na inicijativu programske direktorke Građanskih inicijativa, Bojane Selaković. Iako je nadležno ministarstvo u saradnji sa Kancelarijom, započelo određene aktivnosti u cilju formiranja nove radne grupe za analizu efekata primene postojećeg zakona, do dana objavljivanja ovog dokumenta, radna grupa još uvek nije održala ni jedan sastanak, niti je poznato ko će sve biti u njenom sastavu .

Definicija volontiranja iz nacionalnog pravnog okvira u skladu je sa načelnom saglašnoću postignutom među zemljama EU (dobrovoljno i besplatno ulaganje vremena, znanja i veština kojima se obavljaju usluge ili aktivnosti u korist drugog lica ili u opštekorisne svrhe). Međutim, ključni nedostatak odnosi se na nedovoljnu preciznost pojedinih odredbi u okviru ovog dela zakona. On uvodi podelu na dugoročno, kratkoročno i ad hoc volontiranje, ali bez jasne razlike među njima (ili jasnih obaveza koje bi proistekle iz odabira date forme volonterskog angažmana). Zakon ne daje definiciju kratkoročnog volontiranja. Iz odredbi Zakona kojim se uređuju dugoročno (volontiranje koje traje duže od 10 časova nedeljno, najmanje tri meseca bez prekida) i ad hoc volontiranje, može se zaključiti da se pod kratkoročnim volontiranjem podrazumeva svako volontiranje koje ne traje duže od 10 časova nedeljno, više od 30 dana a manje od tri meseca, bez prekida, u toku jedne kalendarske godine. Volonterske aktivnosti koje ne traju duže od 10 časova nedeljno i najviše 30 dana bez prekida u jednoj kalendarskoj godini smatraju se ad hoc volontiranjem.

Sa druge strane,

obavljanje poslova i aktivnosti u političkim strankama, sindikatima i drugim udruženjima, koje su vezane za ostvarivanje ciljeva i zadataka tih organizacija, odnosno udruženja, od strane njihovih članova i u skladu sa statutom ne smatra se volontiranjem, u skladu s odredbama zakona. Time se direktno narušava mogućnost da udruženja omoguće volonterima/kama da učestvuju u ostvarivanju zadataka i ciljeva udruženja koji se poklapaju sa njihovim motivima za volontiranjem.

Pojedini ispitanici ističu da činjenica da se volontiranjem ne smatra vreme provedeno na stručnom osposobljavanju i usavršavanju ili na praktičnom radu bez zasnivanja radnog odnosa veoma negativno utiče na zainteresovanost za volontiranje. Time su specijalizanti ili studenti završnih godina studija uskraćeni za mogućnost da praktični rad na sopstvenom usavršavanju i uključivanje u pomoć zajednici spoje u okviru jedne volonterske oblasti.

Odgovori iz upitnika ukazuju da većina OCD deluje, a samim tim i angažuje volontere/ke, u oblasti humanitarnog i zdravstvenog rada sa ranjivim grupama (13,3%), socijalne zaštite u unapređenja položaja ranjivih grupa (13,3%), kulture i umetnosti, arhitekture (10%), neformalnog obrazovanja (7%), zaštite životne sredine i promocije zdravih stilova života (7%), sindikalnog organizovanja, volonterizma, omladinskog aktivizma, međunarodne saradnje, sporta, ruralnog razvoja (po 1%).

Volontiranjem se ne smatra ni obavljanje "ad hoc" aktivnosti od opšteg interesa, za opšte dobro ili za dobro trećeg lica, koje ne traju duže od 10 časova nedeljno, najduže 30 dana bez prekida ili sa prekidima, u toku kalendarske godine. Ovde se ubrajaju „ad hoc“ volonterski programi, koji su najčešći u Srbiji. Takođe, broj mladih koji volontira na ovim događajima je mnogo veći nego kod volonterskih programa koji se mogu svrstati u kratkoročne i dugoročne vrste volontiranja. Ispitanici smatraju da su ovim članom Zakona svi volonteri angažovani na ovakvim događajima lišeni svojih prava, što stvara pogrešnu sliku o konceptu volonterizma i umesto da motiviše mlade da se što više uključe u aktivnosti u svojoj zajednici, on ih od toga odvraća.

Ovo ograničenje od posebnog je značaja za OCD imajući u vidu da je upravo ovaj vid volontiranja najviše zastavljen među OCD.

Nešto više od 40% anketiranih OCD odgovorilo je da volontere/ke angažuju ad hoc, 38,3% dugoročno, a kod 22,7% njih volonteri/ke angažovani su kratkoročno.

Kada je reč o uslovima za volontiranje

ispitanici su posebno istakli da je zabrana angažovanja volontera/ki na poslovima koji su opasni za život i zdravlje ili se obavljaju u uslovima opasnim za život i zdravlje potpuno u koliziji sa situacijama elementarnih nepogoda, kada su volonteri/ke vise nego potrebni. To je pre svega bilo vidljivo prilikom odziva i angažovanja velikog broja volontera tokom i nakon poplava koje su zadesile Srbiju 2014.godine. Takođe, postoji čitav niz volonterskih zadataka koji se mogu proglašiti i definisati kao opasni (npr. volontiranje u psihijatrijskim ustanovama, zatvorima, pa čak i u hospisima, bolnicama, sa malaloletnim delinkventima itd). U tom smislu, pojedini ispitanici smatraju da bi jasnije i precizne odredbe bile od koristi.

Organizator volontiranja je obavezan da sa posebnom pažnjom vrši izbor i obuku volontera/ki kada su korisnici volontiranja deca, osobe sa invaliditetom, stara lica, lica kojima je neophodna pomoć i nega drugog lica, bolesne osobe ili osobe koje su potpuno ili delimično lišene poslovne sposobnosti. Kako u domaćem zakonodavstvu nema precizno definisanog standarda posebne pažnje, ispitanici smatraju da je teško utvrditi da li ispunjavaju ovu obavezu i smatraju neophodnim da način izbora volontera koji pružaju volonterske usluge ovim licima bude bliže definisan pravilnikom ili drugim aktom unutrašnje organizacije.

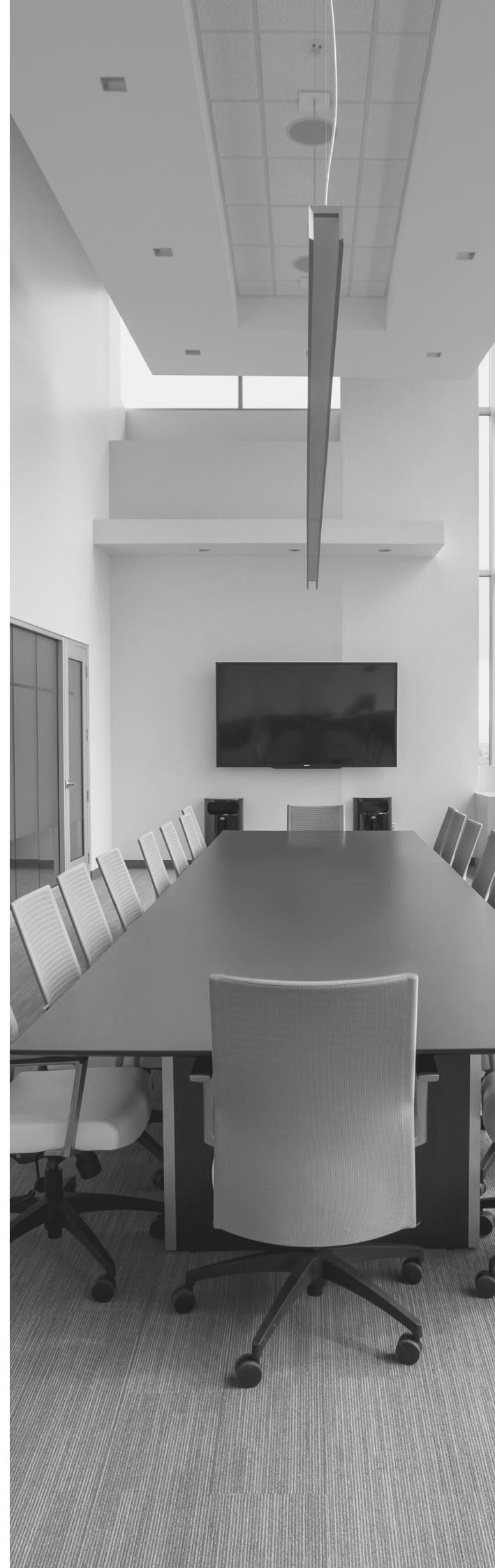
Odredbe Zakona

diskriminatorne su prema osobama koje su delimično ili u potpunosti lišene poslovne sposobnosti, jer im uskraćuju pravo da obavljaju volontiranje (bar u slučajevima predviđenim članom 12). Većina osoba sa invaliditetom je zbog fizičkog (ne mentalnog) invaliditeta delimično ili potpuno lišena poslovne sposobnosti, ali je sposobna da obavlja neku manje složenu ili zahtevnu aktivnost. Takođe, na ovaj način je potpuno onemogućeno društveno uključivanje lica sa ovakvim smetnjama (reintegracija). Dodatno, poštovanje ovih odredbi zahteva pribavljanje potvrda koje se ulavnom ne traže ni prilikom zasnivanja radnog odnosa - pored potvrde o nekažnjavanju, volonter treba da pribavi potvrdu o poslovnoj sposobnosti i potvrdu o mentalnom zdravlju. Takođe, iskustva ispitanika ukazuju da ispunjavanje ovih zahteva otežava početak realizacije volonterskih programa/aktivnosti koji ne mogu početi u predvuđenom roku, obzirom da između pozivanja i odabira volontera i prikupljanja potrebnih potvrda prođe veoma mnogo vremena. Sa druge strane, OCD (kao organizatori volontiranja) nemaju finansijska sredstva da obezbede volonterima ove potvrde, a ni volonteri nisu u mogućnosti da ih sami plate (pre svega potvrdu da su poslovno sposobni i potvrdu da su mentalno zdravi), što predstavlja jedan od razloga odustajanja od volontiranja i gubljenja motivacije za volontiranjem.

Ugovor o volontiranju predstavlja osnovni pravni instrument kojim se uređuju odnosi između volontera i organizatora volontiranja. Zaključivanje ugovora je obavezno u slučaju dugoročnog volontiranja, ali i u slučaju kratkoročnog volontiranja, ako je ispunjen neki od uslova predviđenih Zakonom (čl. 15). Kada je reč o prestanku ugovora o volontiranju, tj. o jednostranom raskidu kao jednom od osnova prestanka, ispitanici naglašavaju da su, kao organizatori volontiranja, objektivno u nepovoljnijem položaju u odnosu na volontere. Naime, volonter može u svako doba da raskine ugovor o volontiranju na način propisan za njegovo zaključivanje, bez obaveze da za to navede razlog. Nasuprot tome, organizator volontiranja može da raskine ugovor samo u jasno navedenim slučajevima iz člana 20 (kada prestane potreba za volontiranjem).

Nejasnoće

Oko dugoročnog, kratkoročnog i ad hoc volontiranja, obiman birokratski posao koji nastaje usled čestog obnavljanja ugovora i trošenja resursa neki su od razloga zbog kojih pojedina udruženja nisu zaključivala ugovore sa volonterima. Takođe, značajan broj udruženja je volontere uveo usvoje članstvo, zbog čega nisu bili u obavezi da sa njima zaključuju ugovore o volontiranju.



U pogledu prava volontera,

sve anketirane organizacije su izjavile da se zbog nejasnih zakonskih odredbi tokom organizovanja volontiranja susreću sa pitanjem: Da li volonter ima pravo na novčanu naknadu ili drugu imovinsku korist? Zakon jasno propisuje da volonter na to nema pravo, ali i šta se tačno pod tim NE podrazumeva (član 10). S obzirom da zakon propisuje da se ugovorom o volontiranju mora regulisati i pitanje naknade troškova koje volonter ima u vezi sa pružanjem volonterskih usluga, odnosno volontiranjem, ovo ugovorno pravo se istovremeno tretira i kao zakonsko pravo, pa ostaje nejasno da li se volonter ugovorom o volontiranju može odreći naknade troškova koje je imao u vezi sa volontiranjem? Takođe, ispitanici su jedinstveni u stavu da odredbe koje se tiču naknade štete korisnicima i/ili volonterima nepovoljno utiču na organizatore volontiranja. Naime, za štetu koju je korisniku ili trećem licu u vezi sa vršenjem volonterske usluge ili aktivnosti prouzrokovao volonter po pravilu je odgovoran organizator volontiranja. Organizator je odgovoran i za štetu koja je prouzrokovana volonteru u toku vršenja volonterske usluge, osim ako je šteta prouzrokovana krajnjom nepažnjom (ili namerom) samog volontera. Takođe, čak i u slučaju štete koja je prouzrokovana namerom volontera, a ne krajnjom nepažnjom, organizator volontiranja je i dalje odgovoran volonteru za prouzrokovaniu štetu.

Većina ispitanika

ističe da u ovom trenutku u Srbiji ne postoji nikakva podsticajna mera za razvoj volontiranja. Pojedini dodatno ističu troškove koje organizatori ne mogu da prikažu donatorima kao prihvatljive, i tretiranje volontiranja kao vrstu radnog angažmana.

Takođe, ispitanici smatraju da postojeći Zakon o volontiranju ne doprinosi vrednovanju volonterskog angažmana jer volontiranje u okviru udruženja nije prepoznato kao volontiranje u smislu Zakona, pa samim tim ne može ni da se vrednuje zvanično od strane države; jer ne priznaje sve vrste i načine volontiranja koji su potrebni i poželjni; zahteva previše birokratije i trošenje resursa i ne promoviše istinski volonterizam; daje premalo slobode i širine organizatorima volontiranja. Oni su posebno naglasili da je potrebno eksplicitno navesti benefite koje volontiranje donosi, više raditi na promociji volonterskog angažmana kod mladih i studenata, a u cilju sticanja radnog iskustva.

Većina ispitanika smatra da postojeći Zakon o volontiranju ne olakšava organizovanje volonterskih aktivnosti jer ne pruža nikakvu zaštitu udruženju kao organizatoru volontiranja, komplikuje uređivanje postojećih prava i obaveza, jer su pojedine odredbe suviše birokratizovane i nameću suviše uslova, a sa druge strane postoji mnogo nejasnoća i nedorečenosti u Zakonu.

Zakon propisuje

da je organizator volontiranja obavezan da vodi evidenciju o volontiranju - kako o kratkoročnom, tako i o dugoročnom (član 28.). Pojedini ispitanici naglašavaju da evidencija o volontiranju ima smisla jedino ako se kratkoročno i dugoročno volontiranje odnose na kratkoročno ili dugoročno zadržavanje volontera na programu, a ne i na samu dužinu programa. Program može da bude dugoročan, ali da ima mnogo kratkoročnih volontera. Sa druge strane, dugoročni volonter u organizaciji može biti angažovan na mnogo kratkoročnih programa. Zato je, prema ispitanicima, postojeća odredba u Zakonu zbunjujuća.

Zakon predviđa da Ministarstvo vodi evidenciju o organizatorima volontiranja, a da je organizator volontiranja dužan da Ministarstvu podnese prijavu o organizovanju volontiranja. Međutim, nije precizirano pod kojim uslovima dolazi do brisanja organizatora volontiranja iz evidencije i koje su pravne posledice brisanja iz evidencije, već je regulisanje tog pitanja predviđeno podzakonskim aktom.

Iako prikuplja podatke/izveštaje o broju angažovanih volontera, Ministarstvo ne objavljuje javno izveštaj koji bi sadržao zbirne podatke na godišnjem nivou, niti analizu prikupljenih i obrađenih podataka. To znači da podaci o prijavljenom broju angažovanih volontera nisu javno dostupni, niti uporedivi sa podacima do kojih se dolazi prilikom sproveđenja različitih vrsta istraživanja o civilnom društvu. Primera radi, zvanični podaci Ministarstva pokazuju da je u 2014. godini bilo evidentirano 1204 volontera, u 2015. njih 1656, u 2016. ukupno 1761, dok podaci iz istraživanja o civilnom sektoru sporvedenog 2011. godine (Procena stanja u sektoru organizacija civilnog društva u Srbiji) ukazuju da je bilo više od 150.000 aktivnih volontera u Srbiji. Međutum, podatke kojima raspolaže Ministarstvo moguće je dobiti upućivanjem zvaničnog zahteva / molbe Ministarstvu uz jasno obrazloženje u koju svrhu se ti podaci zahtevaju.

Propisivanje prekršajnih ili drugih sankcija

naročito otvara brojna pitanja kada je cilj zakona neadekvatno definisan i kada zakon propisuje visoke transakcione troškove njegove primene za organizatora volontiranja. Zakon predviđa, za ekonomске prilike u našoj zemlji, visoke novčane kazne za organizatore volontiranja u svojstvu pravnog lica (od 100 000 do 500 000 RSD). Tim pre, što su organizatori volontiranja u najvećem broju slučajeva OCD koje teško da mogu osigurati sredstva za ove namene.

Odgovori i komentari ispitanika ukazuju da Zakon o volontiranju nameće troškove, naročito za OCD kao organizatore volontiranja. U cilju smanjenja ovih troškova, organizatori volontiranja u tokom dosadašnje primene Zakona koristili dve mogućnosti:

- za pružanje volonterskih usluga/organizovanje volonterskih aktivnosti angažovali su ad hoc volontere, imajući u vidu da se odredbe Zakona ne primenjuju na ad hoc volontiranje;
- uvodili su institut počasnih članova (ukoliko je organizator volonterskih aktivnosti udruženje, ali ne i fondacija ili zadužbina, imajući u vidu da su one zakonski definisane kao organizacije bez članova).

Prenormiranost Zakona

od samog početka je isticana kao jedan od njegovih najvećih nedostataka. Poseban pravni okvir za volontiranje nije nužan uslov njegovog razvoja. Čak, većina zemalja u kojima je volonterstvo najviše razvijeno nema poseban pravni režim za volontiranje. Posebna regulativa za volontiranje može biti opravdana ako služi barem jednom od sledećih ciljeva: 1) pravnom priznavanju volonterstva (kako bi se volontiranje razlikovalo od plaćenog rada); 2) zaštiti zakonskih prava volontera; 3) definisanju odnosa između države i volonterskog sektora i javnih politika koje podržavaju volontiranje.[5]

Pravna regulativa nije jedini instrument za podsticanje kulture i prakse volontiranja, već se to može ostvarivati i drugim (često pogodnijim) instrumentima javnih politika. Usvajanje i primena tzv. mekih mera za promociju i podršku volontiranju (uključivanje volontiranja u strategije i sektorske politike) bi u konkretnom slučaju moglo dati bolje rezultate nego primena Zakona kojim nisu u potpunosti zadovoljni ni volonteri ni organizatori volontiranja. Sistemska podrška države u vidu finansijskih sredstava jasno predviđenih budžetom nacionalnih i lokalnih institucija, sprovodenje periodičnih istraživanja o volontiranju, obuke volonterkih lidera, dodela stipendija, bi u svakom slučaju podsticajno uticali na razvoj i promociju volontiranja u Srbiji.

[5] Dragan Golubović, Pravni režim za volontiranje: Uporedni pregled kritičnih pitanja u zemljama Evropske unije i u Crnoj Gori, 2015.

Evropska komisija

je predložila Evropskom savetu usvajanje preporuke o priznavanju neformalnog i informalnog učenja, kako bi podržala znanja i veštine stečene kroz vanškolske aktivnosti, kao što je volontiranje. Takođe, Evropski pasoš o veštinama (Europen Skills Passport), koji predstavlja dokaz o znanjima i veštinama stečenim institucionalnim i vaninstitucionalnim putem, u krajnjoj instanci treba da reflektuje i volontersko iskustvo vlasnika pasoša. EU izdvaja značajna finansijska sredstva za programe koji promovišu volontiranje. Osim toga, postoje razne inicijative kako da se volontiranje inkorporira u središnje javne politike EU, kao što je strategija o društvenoj odgovornosti preduzeća. [6] U mnogim zemljama volonter ima pravo pravo na priznavanje veština, kompetencija i iskustva stečenog volontiranjem. Način ostvarivanja ovog prava u krajnjoj instanci zavisi od toga u kojoj su meri u pojedinim državama priznata znanja i veštine stečene neformalnim i informalnim obrazovanjem, uključujući i volontiranje.

Ipak, anketirane organizacije su identifikovale i neke primere dobre prakse tokom organizovanja i sprovođenja svojih volonterskih aktivnosti tokom primene ovog Zakona: veliki broj angažovanih volontera koji su zapravo roditelji dece i osoba sa smetnjama u razvoju; često je masovno angažovanje članova organizacija na planskom čišćenju ugroženih područja; sve je prisutnija praksa selekcije volontera zasnovane na intervjuima - na taj način se biraju najmotivisani i najkompetentniji volonteri, koji prolaze specifične (tematske) treninge pre samog početka volonterinja; ad hoc volonteri su najčešće angažovani prilikom pružanja vršnjačke edukacije i podrške, čime se volontiranje promoviše među mladima (učenicima osnovnih i srednjih škola); neizmerna je pomoć koju volonteri pružaju ugroženim manjinskim grupama (Romi, izbegla i raseljena lica).

[6] A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility

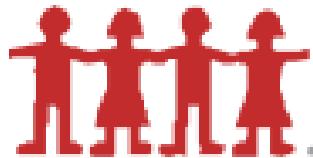
Volontiranje predstavlja

horizontalnu i međusektorskiju temu,



Za koju je zainteresovan veliki broj organizacija koje rade sa različitim ciljnim grupama (mladi, stari, ranjive grupe itd.), ali i poslovna zajednica zbog sve raširenijeg trenda korporativnog volontiranja, prilikom svih narednih koraka u pravcu unapređenja uslova za razvoj volontiranja, treba imati u vidu njihov dosadašnji značaj, postignuća i doprinos.

Gradanske Inicijative



Beograd, 5. decembar 2019.