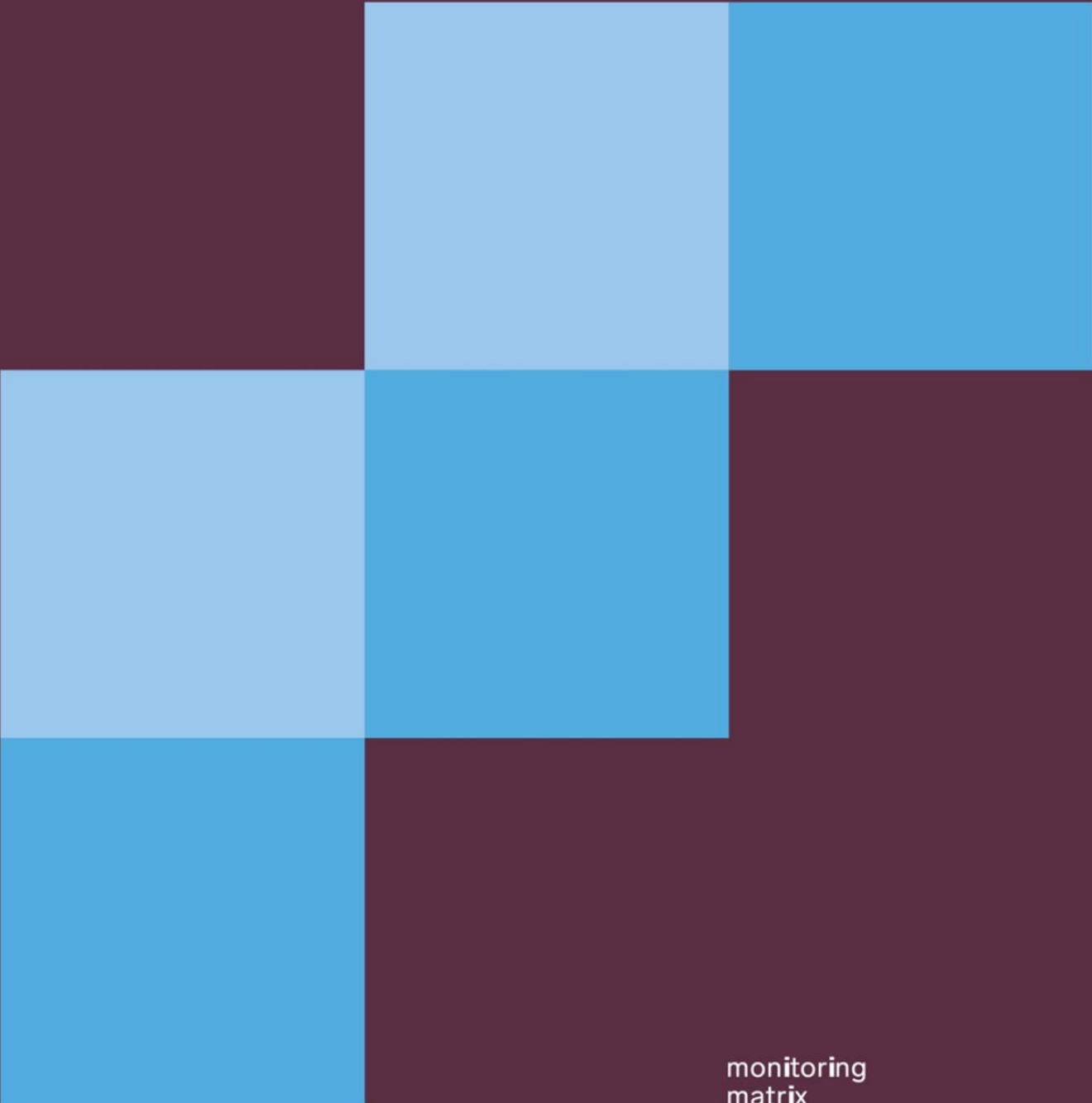


# Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development

Country Report:  
Serbia  
2020







# Matrica za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva

**Izveštaj za Srbiju 2020.**

Autori:

Bojana Selaković

Dejana Stevkovski, Ivana Teofilović, Tara Petrović, Pavle Grbović

mart 2021. godine



**Balkanska mreža za razvoj civilnog društva**

Adresa: Ulica Makedonija 43-1/9, 1000 Skopje, Republika Severna Makedonija

Broj telefona: +389 2 6144 211

Email: [executiveoffice@balkancsd.net](mailto:executiveoffice@balkancsd.net)

Veb-sajt: [www.balkancsd.net](http://www.balkancsd.net)

[www.monitoringmatrix.net](http://www.monitoringmatrix.net)

**Udruženje građana za demokratiju i građansko obrazovanje Građanske inicijative**

Adresa: Kneza Miloša 4, 11000 Beograd, Republika Srbija

Broj telefona: +381 11 328 4188

Email: [civin@gradjanske.org](mailto:civin@gradjanske.org)

Veb-sajt: [www.gradjanske.org](http://www.gradjanske.org)

# Sadržaj

<b>Uvod</b>	<b>7</b>
<b>Zahvalnica</b>	<b>8</b>
<b>Uvod- Pregled stanja u državi</b>	<b>9</b>
<b>Izvršni rezime</b>	<b>13</b>
Pregled civilnog društva .....	13
Ključni nalazi .....	15
Ključne preporuke .....	16
<b>Nalazi</b>	<b>17</b>
Oblast 1: Osnovne zakonske garancije sloboda .....	17
Oblast 2: Okvir za finansijsku vitalnost i održivost OCD .....	33
Oblast 3: Odnos Vlada- OCD .....	50
<b>Zaključci i preporuke</b>	<b>70</b>
<b>Aneksi</b>	<b>75</b>
<b>I Zakonski i strateški dokumenti</b> .....	80
<b>II Izveštaji/ Procene/ Ankete</b> .....	82
<b>III Relevantne internet stranice</b> .....	82
<b>IV Ostali aneksi</b> .....	83

# Spisak skraćenica i akronima

**ACT** – Program Zajedno za aktivno građansko društvo  
**BCDN**- Balkanska mreža za razvoj civilnog društva  
**BIRN** - Balkanska istraživačka mreža  
**IK** - Izgradnja kapaciteta  
**GI** - Građanske inicijative  
**CINS** - Centar za istraživačko novinarstvo Srbije  
**CMR** - Izveštaj o monitoringu za pojedinačnu zemlju  
**CEP** - Centar za evropske politike  
**CRTA** - Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost  
**RCD** - Razvoj civilnog društva  
**OCD** - Organizacije civilnog društva  
**CSR** - Poslovna društvena odgovornost  
**ECNL** - Evropski centar za neprofitno pravo  
**EU** - Evropska unija  
**FATF** - Financial Action Task Force  
**SI** – Sloboda informisanja /Slobodan pristup informacijama  
**KSCD** - Kancelarija Vlade za saradnju sa civilnim društvom (Kancelarija)  
**VSS** - Visoki savet sudstva  
**KRIK** - Mreža za istraživanje kriminala i korupcije  
**ZoU** – Zakon o udruženjima  
**ZoZ&F** – Zakon o zadužbinama i fondacijama  
**ZoV** – Zakon o volontiranju  
**JLS** - lokalna samouprava  
**MM** - Matrica za praćenje  
**MOS** - Ministarstvo omladine i sporta  
**MKI** - Ministarstvo kulture i informisanja  
**MEI** - Ministarstvo za evropske integracije  
**MPNTR** - Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja  
**MRZBSP** - Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja  
**MRE**- Ministarstvo rudarstva i energetike  
**MDULS** - Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave  
**MTTT**- Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija  
**NKEU** - Nacionalni konvent o Evropskoj uniji  
**OGP** - Partnerstvo za otvorenu upravu  
**APR** - Agencija za privredne registre  
**SKGO** - Stalna konferencija gradova i opština  
**SEKO** - Sektorske organizacije civilnog društva  
**SEIO** - Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije  
**PU** - Poreska uprava  
**TACSO** - Program tehničke pomoći organizacijama civilnog društva  
**USAID** - Agencija SAD za međunarodni razvoj  
**PDV**- porez na dodatu vrednost  
**ZBT** - Zapadni Balkan i Turska  
**RG** - Radna grupa  
**YUCOM** - Komitet pravnika za ljudska prava

# Uvod

Građanske inicijative i Balkanska mreža za razvoj civilnog društva sa zadovoljstvom predstavljaju peto izdanje *Matrice za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva*, koje pokriva razvoj događaja u Srbiji u 2020. godini.

Ovaj izveštaj deo je serije izveštaja koji obuhvataju sedam zemalja Zapadnog Balkana i Tursku: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Kosovo, Severnu Makedoniju, Crnu Goru, Srbiju i Tursku. Regionalni izveštaj je takođe dostupan. U njemu su rezimirani svi nalazi i preporuke za sve zemlje, a možete posetiti i onlajn platformu koja nudi pristup podacima o praćenju po zemljama na [www.monitoringmatrix.net](http://www.monitoringmatrix.net).

Matrica za praćenje, koju je 2013. razvila BCSDN uz podršku svojih članica, partnera, ICNL i ECNL, predstavlja glavne principe i standarde koju su definisani kao ključni kako bi se zakonsko okruženje smatralo podržavajućim i podsticajnim za rad OCD. Matrica ja organizovana oko tri oblasti, od kojih je svaka podeljena na podoblasti:<sup>1</sup>:

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

Principi, standardi i indikatori se oslanjaju na međunarodno zagantovane slobode i prava i najbolja regulatorna rešenja na nivou Evropske unije i u evropskim zemljama. Matrica ima za cilj da definiše optimalno stanje neophodno za efikasno funkcionisanje i razvoj civilnog društva, dok istovremeno teži da postavi realan okvir koji vlasti mogu pratiti i realizovati. Imajući u vidu da glavni izazovi leže u implementaciji, indikatori su definisani tako da prate situaciju na nivou pravnog okvira i njegove praktične primene.<sup>2</sup>

Pored dubinskog i kvalitativnog praćenja, 2015. uvedena je procena podsticajnog okruženja uz kategorizaciju koja se kreće od potpuno nepodsticajno do potpuno podsticajno okruženje. Sistem je sačinjen da bi se ispunila potreba za „sažetom“ i efektivnom vizuelnom komunikacijom nalaza i sistematskom prezentacijom promena u podsticajnom okruženju za OCD na nivou standarda po državama i godinama. On ne zamenjuje već nadopunjuje kvalitativnu procenu, budući da su narativni izveštaji po državama osnov prema kom se vrši kategorizacija.

Istraživanje sprovedeno primenom Matrice za praćenje ima za cilj izradu izveštaja iz senke o podsticajnom okruženju za OCD i vršenje uticaja na Politiku proširenja, kao i obezbeđivanje podrške u vidu finansiranja u pravcu ostvarivanja održivog i strateškog razvoja sektora.

**1.** Kao istraživački alat za merenje podsticajnog pravnog, regulatornog i finansijskog okruženja u kome OCD na Zapadnom Balkanu i Turskoj funkcionišu, Matrica ima za cilj da odgovori na potrebe OCD da imaju istraživačke proizvode zasnovane na dokazima i kapacitete za zagovaranje izmena javnih politika u smeru ostvarivanja podsticajnijeg okruženja za razvoj civilnog društva.

**2.** Ovu svrhu, u okviru dela Nalazi, Izveštaj dalje upućuje i daje korelacije sa Smernicama za podršku civilnom društvu od strane EU u zemljama u procesu pristupanja, 2014-2020.

# Zahvalnica

Ovaj Nacionalni izveštaj o praćenju podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva sačinile su Građanske inicijative (GI), članica Balkanske mreže za razvoj civilnog društva (BCSDN). Istraživački tim sastojao se od nekoliko starijih i mlađih istraživača/ica: Bojana Selaković, Dejana Stevkovski, Ivana Teofilović, Tara Petrović i Pavle Grbović. GI bi želele da zahvale BCSDN na pruženoj podršci.

Takođe, želimo da se zahvalimo svim ostalim predstavnicima/cama i ekspertima/kinjama iz brojnih organizacija civilnog društva (Trag fondacija, Fondacija Catalyst Balkans, Centar za socijalnu politiku, Narodni Parlament, Smart Kolektiv, Centar za evropske politike, Mladi istraživači Srbije, AIESEC Srbija, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Asocijacija Duga, Centar za obrazovne politike) i državnim organima (Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Republički sekretarijat za javne politike) koji su doprineli pisanju ovog izveštaja deljenjem svojih podataka, iskustava i znanja o načinu na koji se određeni propisi sprovode u praksi. Želimo da izrazimo posebnu zahvalnost Dubravki Velat, priznatoj ekspertkinji za razvoj civilnog društva u Srbiji i zemljama Zapadnog Balkana, koja je doprinela objektivnijoj proceni i vrednovanju podsticajnog okruženja.

# Uvod-

## Pregled stanja u državi

Tokom 2020. godine, Srbija se suočila sa epidemiološkom krizom, ali takođe i sa nastavkom i produblivanjem političke krize u zemlji koja traje već godinama kao posledica nedostatka institucionalnog dijaloga. Pored toga, prethodna godina će verovatno biti zapamćena kao najneuspešnja kada je reč o procesu pristupanja Evropskoj uniji, imajući u vidu da u 2020. Srbija nije otvorila nijedno pregovaračko poglavlje.

U pogledu osnovnih sloboda, centralni događaj u 2020. zasigurno je bio donošenje odluke o proglašenju vanrednog stanja na celokupnoj teritoriji Republike Srbije usled pandemije COVID-19. Ovakav drastičan odgovor na globalnu krizu doveo je do dodatnog sužavanja građanskog prostora. Ishitrene i nepromišljene odluke, poput Vladine uredbe kojom se efikasno uvodi cenzura u izveštavanje o pandemiji i njenim posledicama, a sve pod pretnjom krivičnog gonjenja za novinare/ke koji ne koriste službene podatke Kriznog štaba kao izvor, svakako su tome doprinele. Iako je odluka nedugo zatim povučena, suština problema centralizovanja informacija nije promenjena, ostavljajući one u manjim, lokalnim zajednicama "u mraku" uz ugrožavanje njihove bezbednosti i dobrostanja. Još jedan ozbiljan napad na medijske slobode pod prividom epidemioloških zabrinutosti bilo je hapšenje novinarkе Ane Lalić pod optužbom da širi paniku, nakon objavljivanja njenog članka u kome je izveštavala o nedostatku medicinske opreme i pogoršanju uslova u bolnicama u Srbiji.

Pandemija i mere države kao odgovor na pandemiju predstavljale su prepreku za sprovođenje osnovnih aktivnosti OCD, posebno u pogledu onih organizacija koje pružaju usluge i pomoć osetljivim i marginalizovanim grupama. Tokom vanrednog stanja, ove OCD su u potpunosti bile sprečene da funkcionišu usled činjenice da nisu posedovale dozvole za slobodno kretanje tokom karantina, što je ponekad trajalo i po nekoliko dana. Vanredno stanje takođe je značajno uticalo na finansijsku održivost OCD, imajući na umu da su otkazani brojni javni pozivi lokalnih samouprava za (su)finansiranje, što je dovelo u pitanje opstanak velikog broja udruženja. Šteta je delimično

Polovina OCD koje su učestvovalе u Matrici za praćenje (50,6%) izjavilo je da su doživele neke vrste poteškoća zbog situacije nastale epidemijom COVID-19. Neke od glavnih poteškoća koje su proistekle kao rezultat situacije prouzrokovane pandemijom COVID-19 bile su:

- o **Prekid realizacije projekta - 33 OCD,**
- o **Smanjene mogućnosti za finansiranje - 32 OCD,**
- o **Poteškoće u pristupu korisnicima - 34 OCD,**
- o **Nedostatak ljudskih resursa- 18 OCD,**
- o **Nedostatak pristupa i kapaciteta za upotrebu tehnologije - 12 OCD.**

Neke OCD takođe su izvestile o dodatnim problemima: potreba za dobijanjem dozvola za kretanje tokom policijskog časa, poteškoće u radu sa javnim službama, potreba za dobijanjem dozvola za pružanje usluga tokom policijskog časa, nabavka zaštitne opreme, izrada/ izmena internih procedura za bezbednost i zdravlje na radu i angažovanje licenciranog lica/ organizacije za praćenje ovog segmenta, nemogućnost održavanja programa usled promena i prilagođavanja nastalim okolnostima.

ispravljena usvajanjem uredbe o ekonomskim merama za pomoć privatnom sektoru u koji su OCD uključene, ali čak ni to nije rešilo problem opstanka neformalnih organizacija koje su igrale značajnu ulogu u prevazilaženju krize. Istraživanje Catalyst- a iz maja 2020. godine o proceni uticaja pandemije COVID-19 na aktivnosti i finansijski status neprofitnih organizacija i medija u Srbiji (192 NPO i 5 nezavisnih medija) pokazalo je da je 69,8% obustavilo planirane aktivnosti, dok je 19,8% nastavilo da sprovodi svoje aktivnosti u skladu sa planom koji je prilagođen shodno zvanično usvojenim merama. 54,7% ispitanika smanjilo je obim svojih aktivnosti, dok je samo 13,5% taj obim povećalo. Polovina ispitanika otkazala je određene aktivnosti, a više od 1/3 počelo je da realizuje nove aktivnosti.

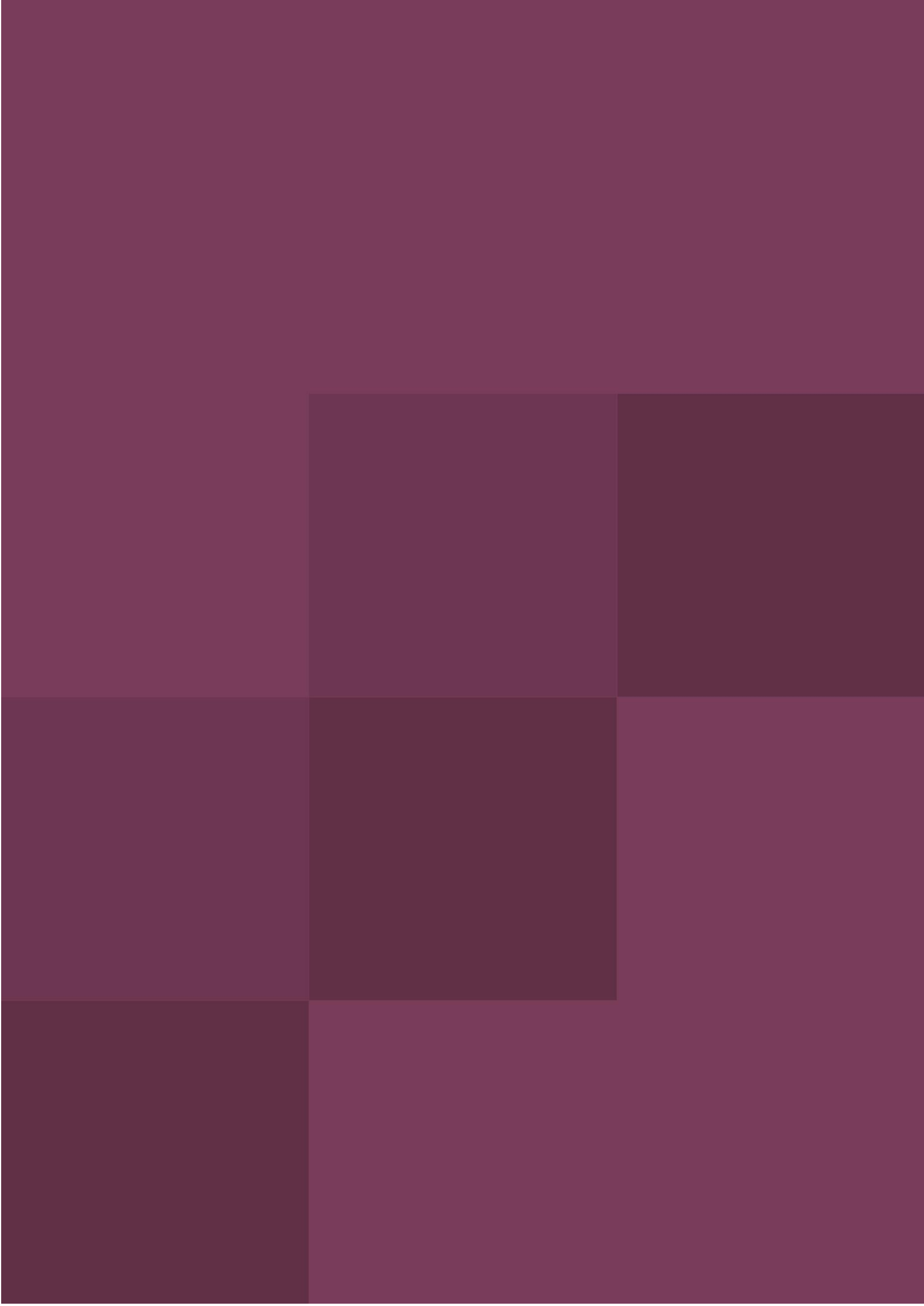
Objektivna ograničenja u vezi sa pandemijom, ali i nedovoljno vešto upravljanje krizom prouzrokovali su devastirajući efekat na funkcionisanje institucija i poštovanje demokratskih procedura, što se ogledalo u skoro potpunom prestanku održavanja javnih rasprava i konsultacija. Institucionalna i politička kriza kulminirala je održavanjem parlamentarnih i lokalnih izbora u junu 2020, koji su bojkotovani od strane velikog broja opozicionih stranaka zbog loših izbornih uslova. Činjenica da je pobeda nad pandemijom proglašena uoči izbora i da je ponovno uvođenje policijskog časa bilo najavljeno skoro odmah nakon njihovog završetka, prouzrokovalo je masovne demonstracije, najbrojnije i najnasilnije u proteklim decenijama. Protesti koji su započeti u Beogradu proširili su se u nekoliko gradova po Srbiji, bili su obeleženi brojnim slučajevima nepotrebne i prekomerne upotrebe sile od strane policije, ali i slučajevima čiste policijske brutalnosti, kao i brutalnošću parapolicijskih snaga. Spontana okupljanja građana nasilno su prekidana nekoliko puta primenom policijskih palica, suzavca, konjice i oklopnih vozila za rasturanje demonstracija, dok su na ulicama bili angažovani veliki broj policijskih službenika, pripadnika Žandarmerije i specijalnih antiterorističkih jedinica.

Većina ispitanika u anketi u okviru Matrice za praćenje (62 OCD, 73,5%) izjavilo je da su u digitalnom smislu u potpunosti bili spremni da njihovi zaposleni rade od kuće. Spremnost za rad od kuće ogledala se u: posedovanju adekvatne IT opreme i znanja za korišćenje tehnologija i programa za rad onlajn, prilagođavanje i prenos programa na digitalne i onlajn platforme, neki od njih su već imali iskustva u radu od kuće čak i pre izbivanja pandemije. Kao najučestalije načine prilagođavanja na uslove pandemije, većina ispitanih OCD (61 OCD, 73,5%) navela je nastavak planiranih aktivnosti upotrebom onlajn tehnologija, 35 OCD pomenulo je revidiranje aktivnosti/ usluga u cilju prilagođavanja potrebama korisnika, 14 OCD navelo je izmene ili izradu strateških planova/ strategija za odgovor na vanredne situacije, 21 OCD iznela je umrežavanje sa drugim organizacijama u cilju boljeg i efikasnijeg odgovora. 6 OCD (7,2%) odgovorilo da je se uopšte nisu prilagodile.

Godinu je takođe obeležilo objavljivanje liste koja je sadržala 57 OCD, medija i aktivista koji su bili predmet detaljne kontrole od strane Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Uprava je uputila zahteve svim poslovnim bankama u Srbiji da dostave informacije o svim deviznim i dinarskim računima čiji su vlasnici i preko kojih su vršili transakcije određeni broj branilaca ljudskih prava, *watchdog* organizacije, istraživački mediji i pojedinačni novinari/ke i aktivisti/kinje. Ova vrsta institucionalnog pritiska prouzrokovala je veliku nematerijalnu i reputacionu štetu po civilno društvo u Srbiji, posebno imajući u vidu dominantni narativ protiv civilnog sektora u prethodnim decenijama. Ovaj zakonski neutemeljen čin Uprave oštro su

kritikovale domaća i međunarodna javnost; FATF je izjavio da Srbija nije imala osnov za sprovođenje takvih provera, kao i da je Uprava svojim radnjama prekršila osnovna načela borbe protiv finansiranja terorizma i pranja novca. Sa druge strane, nije uspostavljen adekvatan mehanizam za sprečavanje aktivnosti štetnih GONGO organizacija, koje ne samo da su pokušale da diskredituju rad OCD, već su takođe pokušale da ugroze njihovu finansijsku održivost, budući da je značajan deo javnih sredstava opredeljenih za finansiranje projekata od javnog značaja završio u rukama fantomskih organizacija bez skoro ikakvog prethodnog iskustva ili stručnosti.

Na kraju godine, civilno društvo u Srbiji izgubilo je ključni stub institucionalne podrške. Formiranjem nove Vlade i usvajanjem Zakona o ministarstvima predviđeno je osnivanje Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, usled čega je Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom prestala da postoji. Ovo rešenje je problematično iz nekoliko razloga, naime usled nejasnog prenosa poslova između bivše Kancelarije i novoformiranog Ministarstva čime su neki od važnih poslova koje je prethodno obavljala Kancelarija izostavljeni iz zakonskog teksta koji definiše nadležnosti Ministarstva, ostalo je pitanje koja će, ako uopšte, institucija preuzeti ove dužnosti.



# Izvršni rezime

## Pregled civilnog društva

	2019.	2020.
Broj registrovanih organizacija (po vrsti) (+ koliko je registrovano u 2019)	33.463 udruženja građana 911 zadužbina i fondacija (2090 novih udruženja , 4 zadužbine i 70 fondacija registrovano je u 2019)	36.664 udruženja građana 949 zadužbina i fondacija (1625 novih udruženja , 51 zadužbina i fondacija registrovano je u 2020)
Vodeći zakoni o civilnom društvu	Zakon o udruženjima; Zakon o zadužbinama i fondacijama; Zakon o javnom okupljanju; Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika; Uredba Vlade (podzakonski akt) o finansiranju programa od javnog interesa (Uredba); Zakon o volontiranju; Zakon o obrazovanju odraslih; Zakon o mladima; Uredba Vlade o formiranju Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom; Zakon o lokalnoj samoupravi; Zakon o planskom sistemu; Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja; Zakon o socijalnoj zaštiti; Zakon o zaštiti potrošača; Zakon o javnim nabavkama;	Zakon o udruženjima; Zakon o zadužbinama i fondacijama; Zakon o javnom okupljanju; Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika; Uredba Vlade (podzakonski akt) o finansiranju programa od javnog interesa (Uredba); Zakon o volontiranju; Zakon o obrazovanju odraslih; Zakon o mladima; Zakon o lokalnoj samoupravi; Zakon o planskom sistemu; Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja; Zakon o socijalnoj zaštiti; Zakon o zaštiti potrošača; Zakon o javnim nabavkama;
Relevantne izmene pravnog okvira	Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći- Usvajanjem ovog Zakona, neke OCD koje su sprovodile ove aktivnosti godinama, sada su sprečene da to čine. Usvojena rešenja doslovno sprečavaju OCD da nastave sa pružanjem besplatne pravne pomoći, osim u slučajevima navedenim u članu 9. Zakona koji propisuje da OCD mogu pružati besplatnu pravnu pomoć isključivo na osnovu osnovnog zakona koji uređuje azil, nasilje u porodici i zabranu diskriminacije. On takođe predviđa da određene OCD, u okviru ciljeva zbog kojih su osnovane, mogu pružati opšte pravne informacije i popunjavati	Zakon o ministarstvima predviđa uspostavljanje Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, čime je okončano postojanje Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom. Značajne izmene izvršene su u oblasti javnih nabavki usvajanjem Zakona o javnim nabavkama i pratećih podzakonskih akata. Najznačajnije izmene tiču se uspostavljanja pragova na koje se Zakon ne odnosi, kriterijuma za dodelu ugovora na osnovu predloga da ugovor bude dodeljen ekonomski najpovoljnijem ponuđaču na osnovu cene ili troška koristeći pristup isplativosti i odnos cene i kvaliteta. Tokom 2020, izmenjen je Zakon o igrama na sreću, a izmene koje su od značaja za

	zakonske formulare.	položaj OCD tiču se konkretizacije načina za raspodelu opredeljenih prihoda u budžetu Republike Srbije.
Finansiranje od strane države (ključna tela i iznosi)	Prema Zakonu o budžetu RS za 2019. godinu, ukupan iznos planiranih sredstava za podršku OCD bio je 66.982.856 evra. Ključna tela za raspodelu sredstava bila su Ministarstvo omladine i sporta- preko 19,5 miliona evra, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja- 10,7 miliona evra i Ministarstvo finansija- skoro 9,5 miliona evra.	Prema Zakonu o budžetu RS za 2020. godinu, ukupan iznos planiranih sredstava za podršku OCD bio je 90.626.519 evra. Ključna tela za raspodelu sredstava bila su Ministarstvo omladine i sporta- preko 28 miliona evra, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja- 9 miliona evra i Ministarstvo finansija- skoro 16 miliona evra.
Ljudski resursi (zaposleni i volonteri)	Podaci nisu raspoloživi.	Prema podacima iz Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja o zapošljavanju u udruženjima, fondacijama i zadužbinama tokom 2020, ukupan broj zaposlenih u OCD na neodređeno vreme iznosio je 5012, ukupan broj zaposlenih na određeno vreme bio je 2421, ukupan broj zaposlenih za stalno bio je 7602, dok je 1002 ljudi angažovano po osnovu ugovora o povremenim i privremenim poslovima, a 951 po osnovu drugih vrsta ugovora.
Saradnja između OCD i Vlade (relevantno i novo telo: konsultativni mehanizam)	Kancelarija Vlade sa saradnju sa civilnim društvom Tačke kontakta za saradnju sa civilnim društvom u određenim ministarstvima i JLS; NKEU; SEKO	Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog Tokom 2020, uspostavljena je Baza kontakt tačaka za saradnju sa organizacijama civilnog društva u cilju omogućavanja i podsticanja direktne komunikacije i saradnje između upravnih tela i OCD. NKEU; SEKO
Ostali ključni izazovi	Uočen je nedostatak evidencija kada je reč o realizaciji poreskih podsticaja, statistici u oblasti raspodele državnih sredstava, volontiranja, broja zaposlenih i ugovorno angažovanih radnika, usvojenih propisa na svim nivoima uprave uključujući i uključivanje OCD u ove procese, kao i pružanje usluga i svim relevantnim oblastima.	Bez promena.

## Ključni nalazi

### Ključni nalazi ovog izveštaja

1.	Kršenje osnovnih sloboda je jedan od najsnažnijih nalaza u ovom izveštaju. Brojni zabeleženi slučajevi povrede slobode udruživanja, izražavanja i okupljanja navedeni su u okviru Oblasti 1.
2.	Formiranje GONGO i PONGO organizacija je jedan od glavnih trendova u Srbiji u 2019. godini u javnom prostoru i medijima. Njihova uloga je vidljiva u procesima odlučivanja, raspodeli državnog novca, pokretanju i vođenju kampanja protiv kritički orijentisanih aktera.
3.	U različitim domaćim i međunarodnim izveštajima iznesena je procena o nepovoljnom okviru za individualno i korporativno davanje. Ne postoje odgovarajuće poreske olakšice kojima bi se podstakao dalji rast davanja. Primena postojećih podsticaja nije jedinstvena i uočljive su različite prakse nadležnih organa u ovom pogledu. Definicija javnog interesa nije usklađena u Zakonu o udruženjima i poreskim zakonima. Ne postoji sistem za prikupljanje podataka o davanjima građana i privrede.
4.	Iako postoji okvir za transparentno državno finansiranje, taj okvir još uvek sadrži određene nedostatke koji omogućavaju politički uticaj na sprovođenje predviđenih procedura, a posebno na konačne odluke. Finansiranje OCD iz državne kase u Srbiji je jedan od inicijalnih razloga za povećanje aktivnosti GONGO organizacija, a u određenom broju takvih slučajeva su podnesene i prijave.
5.	Pravni okvir ne podstiče volontiranje, ne priznaje vrednost angažovanja volontera i ne omogućava prikupljanje i analizu podataka o volonterima i radnih sati volontera.
6.	Iako su primećene određene izmene pravnog okvira, one nisu kvalitativne prirode i nisu usmerene na rešavanje problema ograničenog uticaja u procesu odlučivanja. Usled fokusa EU na kvalitativne kriterijume, uočen je trend lažiranja u pogledu učešća javnosti i debata, uz intenzivne aktivnosti GONGO organizacija.

## Ključne preporuke

Ključne preporuke iz ovog izveštaja	
1.	Dosledna primena zakona o podzakonskih akata u oblasti slobode udruživanja, slobode okupljanja i slobode izražavanja na svim državnim nivoima u cilju odbrane postignutih standarda u pravnom okviru, kao i jačanja odgovornosti svih relevantnih institucija nadležnih za zaštitu osnovnih prava.
2.	Uspostavljanje mehanizma za sprečavanje zloupotrebe propisa i standarda u oblasti sprečavanja pranja novca i usklađivanje rada Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma sa standardima koje je propisao FATF.
3.	Obezbeđivanje snažnije političke oznake za filantropiju i jačih podsticaja za korporativno davanje, uključujući podsticaje za individualno davanje, i usklađivanje javnog interesa u različitim zakonima, kao i uspostavljanje sistema za prikupljanje podataka.
4.	Razviti dodatne kvalitativne kriterijume za učešće u raspodeli državnih sredstava na osnovu stručnosti i doprinosa javnom interesu, kao i uspostavljanje sistema za efektivno redovno prikupljanje podataka o svim vrstama državnog finansiranja.
5.	Razviti dodatne kvalitativne kriterijume za učešće u procesima odlučivanja na osnovu stručnosti i doprinosa javnom interesu, kao i uspostavljanje sistema za efektivno redovno prikupljanje podataka.
6.	Izgradnja normativnog i institucionalnog okvira za uspostavljanje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. Zakonsko uređenje pravnih nedostataka prouzrokovalo je neprenošenje svih nadležnosti iz delokruga rada Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom na novoosnovano Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Takođe je neophodno usvajanje Nacionalne strategije za podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji primenom inkluzivnog procesa.

# Nalazi

## Oblast 1: Osnovne zakonske garancije sloboda

### Podoblast 1.1. Sloboda udruživanja

#### 1.1.1. Osnivanje i učešće u OCD

**Zakonodavstvo je u potpunosti u skladu sa standardima u ovoj oblasti.** Postoji mogućnost da bilo koja osoba osnuje udruženje, fondaciju ili drugu vrstu neprofitnog, nevladinog pravnog lica u bilo koju svrhu kao i da privatna i pravna lica ostvare pravo na slobodu udruživanja bez diskriminacije. Član 55 [Ustava](#) propisuje slobodu udruživanja, kao i slobodu da se ostane van bilo kakvog udruženja. [Zakon o udruženjima](#) propisuje da se udruženja osnivaju i organizuju slobodno i da su slobodna u ostvarenju svojih ciljeva. Bilo ko, bez obzira na godine starosti može postati član udruženja pod istim uslovima navedenim u statutu udruženja. U skladu sa Zakonom o udruženjima, **registracija nije obavezna**, a slične odredbe predviđene su i Zakonom o zadužbinama i fondacijama. Postupak registracije udruženja, zadužbine ili fondacije, sadržaj zahteva i obrazac za podnošenje zahteva propisani su [Zakonom o postupku registracije u Agenciji za privredne registre Republike Srbije](#).

Zakonodavstvo dozvoljava umrežavanje među organizacijama u zemlji i inostranstvu bez prethodne najave, dok nema zakonskih odredaba koje se odnose na blokiranje društvenih mreža. **Praksa je delimično usklađena sa standardima kad je reč o mogućnosti da svako fizičko ili pravno lice osnuje udruženje, fondaciju ili drugu neprofitnu, nevladinu organizaciju oflajn ili onlajn.** Kao odgovor na naš zahtev za slobodan pristup informacijama, Agencija za

*Prema podacima kojima raspolaže APR, broj novoregistrovanih udruženja u 2020. bio je 1625, dok je broj novoregistrovanih zadužbina i fondacija u istom periodu iznosio 51. To pokazuje da je broj novoregistrovanih fondacija opao za 22% u odnosu na prethodnu godinu, dok je broj novoregistrovanih zadužbina i fondacija opao za 31%. Ukupan broj novoregistrovanih OCD smanjen je za 22,5%. U anketi nije bilo slučajeva da su OCD prijavile da je postupak registracije sproveden delimično ili da je tražen veći broj dokumenata od onih predviđenih zakonom.*

privredne registre Republike Srbije (APR) navela je da je u 2020. godini zahtev za registraciju bio odbijen za 937 udruženja i 31 zadužbina i fondacija usled formalnih nedostataka. APR nema nadležnost da izriče zabrane za rad organizacijama civilnog društva; oni samo mogu da izbrišu OCD iz Registra nakon izricanja zabrane rada od strane Ustavnog suda. Sud takve zabrane nije izrekao tokom 2020. godine. Služba za borbu protiv organizovanog kriminala Ministarstva unutrašnjih poslova, Odeljenje za suzbijanje visokotehnološkog kriminala odgovorila je da oni mogu da zatraže od društvenih mreža i pružalaca hosting usluga da uklone određeni onlajn sadržaj, korisničke profile ili veb- stranice, ali samo na zvaničan zahtev Specijalnog tužilaštva. Tužilaštvo nije podnelo takve zahteve tokom 2020. godine.

**Praksa takođe pokazuje delimično podsticajno okruženje u oblasti sankcionisanja neregistrovanja organizacija.**

Usled nedostatka prostora za javne rasprave, neformalne *grassroot* organizacije i pokreti i dalje predstavljaju veliki udeo kada je reč o formi organizovanja u civilnom društvu u Republici Srbiji. Iako je pandemija COVID-19 u velikoj meri uticala na njihovu sposobnost da se organizuju i realizuju svoj posao, *grassroot* organizacije su bile aktivne tokom 2020. i dale su značajne doprinose borbi protiv korupcije, zagađenja, nepotizma, kako na lokalnom tako i na nacionalnom nivou. Međutim, i dalje se suočavaju sa čestim preprekama u svom radu. Kao *grassroot* organizacija koja posluje u hermetičkom lokalnom okruženju, ekološka inicijativa "Odbranimo reke Stare Planine" i dalje je izložena klevetničkim kampanjama i uznemiravanju od strane lokalnih organa vlasti. Zaključno sa krajem 2020. godine, jedan od njihovih aktivista, Desimir Stojanov Desko, koji je godinama predvodio borbu protiv izgradnje hidroelektrane u Rakiti, dobio je više od 60 prekršajnih prijavi i dve krivične prijave za aktivnosti organizovanja protesta.

Važan događaj u neformalnom umrežavanju OCD tokom 2020. bilo je formiranje neformalne koalicije oko OCD i medija koji su se našli na spisku Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, koja je poslala nalog svim poslovnim bankama u Srbiji zahtevajući od njih da dostave iscrpne informacije o deviznim i dinarskim računima i finansijskim transakcijama koje su realizovale 37 OCD i medija i 20 povezanih

pojedinaца. Organizacije navedene na spisku su se udružile u cilju podizanja svesti o potencijalnim zloupotrebama mehanizama protiv pranja novca i finansiranja terorizma i edukacije o uticaju zakonskih propisa u ovoj oblasti na neprofitni sektor. Pored toga, oni su uspešno poslali zahtev Savetu UN posebne postupke u oblasti ljudskih prava da se ovo pitanje evidentira, a istraga o ponašanju Vlade Republike Srbije po ovom pitanju je još uvek u toku.

**Praksa je u skladu sa standardima u pogledu formiranja i učešća u radu mreža i koalicija.**

Prema zvaničnim podacima APR-a, u 2020. registrovano je 11 mreža. U anketi u okviru Matrice za praćenje, oko 31% organizacija odgovorilo je da su članice jedne domaće mreže, 18% da su članice dve, 28% da su članice tri i više mreža, dok je 15 OCD izjavilo da nisu članice nijedne mreže. Pored toga, 17% ispitanika izjavilo je da su članica jedne međunarodne mreže, 7% da su članice dve, 6% da su članice tri i više mreža, dok je 29% navelo da nisu članice nijedne mreže. Među ispitanicima u anketi u okviru MM, niko nije izvestio da su se susreli sa zahtevima države u pogledu njihovog članstva u mreži. Usled pandemije COVID-19, prošlu godinu obeležilo je neformalno umrežavanje između OCD u filantropskim naporima i koordinaciji zajedničkog odgovora na krizu. Dana 30. marta, 186 evropskih filantropskih organizacija, uključujući Građanske inicijative i druge članice Srpskog filantropskog foruma, potpisalo je zajedničku izjavu povodom krize COVID-19, kojom se posvećuju da će raditi zajedno u duhu evropske

Stanovnici Požeške i Valjevske ulice na Banovom brdu u Beogradu uspešno da odbrane park u njihovoj lokalnoj zajednici od agresivne izgradnje, uprkos stalnom uznemiravanju od strane investitora i angažovanog privatnog obezbeđenja. Nakon godinu dana protesta, uspešno su se izborili za izmenu urbanističkog plana kako bi njihov park dobio status zelenog prostora, čime je investitorima onemogućeno da grade na tom prostoru u budućnosti. Međutim, iako je deo dogovora koji su postigli sa gradom i investitorom podrazumevao da će prijave i tužbe podnete protiv njihovih aktivista biti povučene, taj dogovor nije ispoštovan i nastavljeni su suđenja protiv aktivista Save Manojlovića, Milene Popević i Radomira Lazovića, čime se lokalni aktivisti koji pokušavaju da promene stvari u svojim zajednicama stavljaju pod dodatni pritisak. Sličan primer uspešnog napora zajednice je *grassroot* inicijativa "Vratite trolu 28", koja je bila uspešna u ubeđivanju vlasti da vrate liniju trolejbusa broj 28 u Beogradu, koja je prethodno obustavljena zbog radova na rekonstrukciji Trga republike, u redovan rad 6. jula 2020. godine. Protiv aktivista u okviru ove inicijative takođe su podnete prekršajne prijave.

solidarnosti kao pouzdani partneri, tako da civilno društvo može da se posveti ispunjavanju svojih osnovnih zadataka- pružanju podrške najosetljivijim grupama u svojim lokalnim zajednicama. U cilju dodatnog umrežavanja, Građanske inicijative kreirale su upitnik za OCD o njihovim aktivnostima, potrebama grupa sa kojima rade, ali i o uslugama koje pružaju građanima tokom pandemije. U cilju lakšeg snalaženja, izrađena je interaktivna mapa koja pomaže u koordinaciji organizacija i povezivanju onih kojima je pomoć potrebna sa onima koji tu pomoć mogu da im pruže. Mapa se redovno ažurira novim aktivnostima i potrebama, a do sada je zabeležila preko 10.000 poseta.

### 1.1.2. Uplitanje države

**U oblasti garancija protiv uplitanja države u unutrašnje stvari neprofitnih organizacija, zakonski okvir je u skladu sa standardima.** Jedina ograničenja u pogledu slobode udruživanja utemeljena su u Ustavu i odnose se na formiranje tajnih i paravojnih udruženja. OCD su nezavisne od države i samostalno upravljaju svojom unutrašnjom strukturom i procedurama. Zakon propisuje obavezu unošenja aktivnosti u statut udruženja pri podnošenju zahteva za registraciju, ali OCD imaju punu slobodu u izboru

Krizni štab Grada Bora izdao je neustavnu naredbu po kojoj se od svih udruženja građana i dobrovoljnih društava zahteva da sve svoje ljudske resurse stave na raspolaganje najstarijim sugrađanima, odnosno za nabavku hrane i lekova za ovu grupu građana. Takva naredba je očigledno neustavna budući da su Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama i proglašenje vanredne situacije navedeni kao pravni osnov, ali je potpisom predsednika Republike, predsednice Vlade i predsednika Narodne skupštine 15. marta donesena odluka o proglašenju vanrednog stanja. Ova odluka je kasnije povučena.

aktivnosti i ne postoji propisana obaveza za traženje prethodne dozvole za određene aktivnosti. **Međutim, kada je reč o zaštiti prava na slobodu udruživanja, uključujući i sprečavanje kršenja ovog prava od strane trećih lica, pravni okvir se ocenjuje kao nepodsticajno okruženje.** Ne postoje konkretne odredbe kojima se sprečava uplitanje trećih lica u slobodu udruživanja drugih. Isto tako ne postoje zakonske odredbe kojima se štite određene vrste OCD po osnovu oblasti njihovog rada. Na osnovu građanskih i krivičnih zakona, ona uživaju pravo na zaštitu isto kao bilo koje fizičko ili pravno lice.

**Delimično podsticajno okruženje** procenjeno je **u oblasti finansijskog izveštavanja (uključujući propise o pranju novca) i računovodstvenih propisa.** Propisi o godišnjem finansijskom izveštavanju OCD delimično prepoznaju specifičnu prirodu OCD. Zakon o udruženjima propisuje da udruženja treba da vode knjige, izrađuju finansijske izveštaje i podležu reviziji finansijskih izveštaja u skladu sa propisima koji uređuju računovodstvo i reviziju. Zakon o računovodstvu takođe delimično prepoznaje specifičnu prirodu neprofitnih organizacija propisivanjem posebnog računovodstvenog okvira. Međutim, on još uvek sadrži brojne bespotrebne elemente koji nisu primenjivi na neprofitne organizacije i otežavaju evidenciju podataka. Novi Pravilnik o sadržaju i strukturi obrazaca finansijskih izveštaja, usvojen 25. juna 2020, omogućava detaljniji pregled finansijske strukture OCD. Novi elementi uključuju prosečan

Novčanom kaznom u rasponu od 300 do 3300 evra kazniće se za prekršaj svako udruženje: 1) ako obavlja aktivnosti u suprotnosti sa zakonom, statutom ili drugim internim propisima kao i u suprotnosti sa pravilima (kon)federacije čiji je član 2) ako obavlja posao ili drugu aktivnost većeg obima ili ako to nije neophodno za postizanje ciljeva udruženja, stav 2, tačka 3); 3) ako ne koristi sredstva i imovinu isključivo za ostvarivanje svojih zakonskih ciljeva); 4) ukoliko predstavništvo stranog udruženja pokrene aktivnosti pre nego što bude uvedeno u Registar.

broj angažovanih volontera mesečno, praćenje gotovinskih plaćanja iz kase kao i iznos plaćanja PDV-a i sredstava izuzetih od PDV-a u izveštajnom periodu. Zakon o udruženjima propisuje obavezu udruženja koja primaju javna sredstva da objavljuju izveštaj o svojim aktivnostima i korišćenju sredstava na godišnjoj bazi. Odredbe [Zakona o centralnoj evidenciji stvarnih](#)

izveštaj za Srbiju 2020.

[vlasnika](#) takođe se primenjuju na udruženja građana, kao i na zadužbine i fondacije. Nakon obavezne registracije stvarnog vlasnika, ne postoje obaveze za OCD ili druge subjekte u pogledu dodatnog izveštavanja.

**Zakonodavstvo je u skladu sa standardima kad je reč o ograničenjima, a pravila za raspuštanje i prestanak rada udruženja se zasnivaju na objektivnim kriterijumima.** Zakon o udruženjima dozvoljava udruženju da prestane s radom u bilo kom trenutku, po odluci najvišeg tela organizacije. I ovaj Zakon i Zakon o zadužbinama i fondacijama poseduju slične odredbe u pogledu brisanja subjekta iz Registra, za koje se može reći da su razumne prirode. Udruženja se mogu izbrisati iz Registra ako je Ustavni sud izrekao zabranu za njihov rad, ako prestanu da ostvaruju svoje zakonske ciljeve ili ako više ne ispunjavaju formalne zahteve koji se primenjuju na njihovu organizaciju, a koji su propisani Zakonom i njihovim statutom.

**U praksi su standardi u pogledu sankcionisanja kršenja zakonskih propisa delimično ispunjeni.** Zakon o udruženjima predviđa kaznene odredbe za privredne prekršaje i sitne prekršaje. Na primer, ako se udruženje upusti u poslovne aktivnosti u cilju sticanja profita kršeći Zakon i svoj statut, to se smatra privrednim prekršajem za koji se izriče novčana kazna između 2.500 i 7.700 evra. Kazna koja se kreće od 250 do 700 evra izriče se pravnom zastupniku udruženja za takav prekršaj. Zakon o zadužbinama i fondacijama sadrži slične odredbe sa nižim novčanim kaznama za pravno lice i odgovorno lice. Zakon takođe predviđa novčanu kaznu u rasponu od 1.100 do 3.000 evra koja se izriče zadužbinama i fondacijama ako počnu sa sprovođenjem aktivnosti pre upisa u Registar. Kada je reč o drugim zakonima koji sadrže kaznene odredbe, redovna je praksa da se napravi razlika između kazni za pravna i fizička lica, ali zakoni ne uzimaju u obzir da li je tu reč o udruženju, fondaciji ili privrednom društvu.

**Praksa ukazuje na nepodsticajno okruženje u oblasti uplitanja države u unutrašnje stvari udruženja, fondacija i drugih vrsta neprofitnih subjekata.** Inicijativa "Ujedinjeni protiv COVID-a" pokrenuta je u julu kada su lekari i drugi stručnjaci medicinske struke uputili otvoreno pismo Vladi kritikujući njihov odgovor na pandemiju, posebno iznenadno popuštanje epidemioloških mera i dozvolu masovnih okupljanja u vidu predizbornih skupova, fudbalskih utakmica, koncerata i drugih događaja koji su doprineli nekontrolisanom širenju virusa. Isprva, pismo je potpisalo 350 lekara, a u narednim danima čak 3.000. Od samog početka, potpisnici pisma bili su podvrgnuti kleveti i uznemiravanju, njihova radna mesta su dovedena u pitanje i pored sve većeg deficita raspoloživog medicinskog osoblja na prvim linijama odbrane od virusa. Veliki broj lekara koji su potpisali ovu inicijativu suočio se sa problemima na radnom mestu, a neki su čak i otpušteni. Tri vodeća medicinska stručnjaka na Vojno- medicinskoj akademiji u Beogradu uklonjeno je sa svojih radnih mesta zbog potpisivanja otvorenog pisma. U avgustu, kroz konsultacije sa članstvom, inicijativa je odlučila da formira udruženje koje bi predstavljalo kanal komunikacije sa pripadnicima profesije, međusobno ali i sa javnošću, sa svima onima koji su imali nešto da kažu o pandemiji COVID-19 i odgovoru države, ali i o zdravstvenom sistemu u Srbiji šire gledano. Kako je već prethodno navedeno, iako pravni okvir ne dozvoljava državi da se upliće u unutrašnje stvari OCD, isto tako ne čini mnogo da trećim licima zabrani da se upliću u slobodu udruživanja. Na primer, uočena je povećana aktivnost veb-sajtova koji ciljaju OCD i objavljuju članke koji umanjuju njihov rad. Ovi veb- sajtovi su registrovani na nepoznata lica i napravljeni su da aktivno liče na istraživačke veb- stranice po imenu (npr. "Istraga") i dizajnu, a povezani su

Prema anketi u okviru matrice za praćenje, 80% organizacija odgovorilo je da nisu doživeli pretnje od strane zvaničnika vlade, a 12% je odgovorilo da jesu. 93% anketiranih organizacija nije iskusilo uplitanje vlade u unutrašnji rad organizacije (npr. tokom sastanaka odbora ili događaja), 95% ispitanika izjavilo je da nisu doživeli nenajavljene kontrole od strane državnih organa, dok je 5% odgovorilo da jesu.

sa visokorangiranim pojedincima u vladajućoj stranci. Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA) bio je meta članaka u kojima se tvrdilo da je organizacija pod uticajem stranih vlada i da radi protivno interesima Srbije. Članci istog sadržaja mogu se pronaći na velikom broju sličnih veb- sajtova što ukazuje na sistematski pristup u ovoj klevetničkoj kampanji. Udruženje tužilaca Srbije (UTS) se suočava sa pritiscima tabloida i GONGO usmerenih na diskreditovanje njihovih napora na očuvanju samostalnosti i nezavisnosti javnih tužilaca u procesu izmena Ustava u pravosuđu. Prorežimski tabloidi objavili su veliki broj članaka o učešću pojedinih članova UTS u radu Državnog veća tužilaca, opisujući ih kao izdajice i članove mafije. Ozbiljniji napad na UTS predstavljalo je formiranje nove GONGO stručne organizacije "Udruženja sudija i tužilaca" koje je osnovano u septembru 2018. godine. Kroz njihove aktivnosti i saopštenja za štampu, često teže da diskredituju rad UTS, poštovane nezavisne organizacije. Na javnim raspravama o pitanjima povezanim sa pravosuđem, često se pozivaju da bi dali kredibilitet predlozima Vlade i omogućili vlastima da stvore iluziju da su javna slušanja održana primenom transparentnog i konsultativnog procesa.

**Delimično podsticajno okruženje procenjeno je kad se radi o slučajevima velikih provera koje nameću teške zahteve za izveštavanje.**

Nijedna organizacija iz MM Ankete nije odgovorila da je bila izložena invazivnim proverama (npr. prekomerna revizija, ostali opterećujući administrativni zahtevi, ciljane kontrole, itd.). Međutim, u praksi su ipak zabeleženi primeri te vrste. U julu 2020. godine, Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma poslala je zvaničan zahtev svim poslovnim bankama u Srbiji da dostave informacije o računima i finansijskim transakcijama koje su izvršile 57 OCD, mediji i povezani pojedinci. Zahtev je obuhvatao sve relevantne informacije u periodu od 1. januara 2019. završno sa datumom prijema zahteva, i podrazumevao je zahteve za informacijama o prometu na dinarskim i deviznim računima, kao i identitet platioca i primaoca svake transakcije, ali i informacije o bezbednosti sefova u njihovom vlasništvu. Prema informacijama koje su procurele, spisak je obuhvatao 37 pravnih lica i 20 fizičkih lica iz medija i civilnog društva čiji je jedini direktno uočljiv zajednički imenilac njihov kritički stav prema vladi. OCD koje su se našle na spisku obuhvatale su sledeće kategorije: medijska udruženja i portale istraživačkog novinarstva; filantropske i *crowdfunding* organizacije; OCD koje se bave ljudskim pravima i pružaju podršku lokalnim aktivistima i *grassroot* organizacijama kroz pružanje besplatne pravne pomoći, strateške sporove i javno zagovaranje; OCD i umetničke grupe koje se bave sukobima, pomirenjem i transnacionalnom pravdom; organizacije koje vrše nadzor nad primenom načela odgovornosti i organizacije stručne za spoljnu politiku i bezbednost. Veći broj međunarodnih organizacija, uključujući i Evropsku komisiju, Evropsku federaciju novinara, izrazilo je zabrinutost da ova kontrola predstavlja još jedan pokušaj vlasti da dodatno suzi građanski prostor u Srbiji. U odgovoru na apel ciljanih OCD, 11. novembra 2020. Specijalni izaslanici Ujedinjenih nacija izdali su [izjavu](#) u kojoj se navodi da je država Srbija zloupotrebila mehanizam za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma za zastrašivanje i ograničavanje rada civilnog društva i branilaca ljudskih prava i gušenje kritike vlasti. Izvestioci su započeli zvaničnu istragu po ovom pitanju, koja je obuhvatila prikupljanje zvaničnih izjava o ovom slučaju od strane Vlade Republike Srbije, Radne grupe za finansijsku akciju (FATF) i MONEYVAL-a. U svojoj izjavi Specijalnim izvestiocima UN, FATF je istakao da države ne mogu da sprovedu kontrole osim u slučaju kada postoji osnov za sumnju da je subjekat koji je predmet istrage uključen u pranje novca ili finansiranje terorizma, što nije bio slučaj sa bilo kojim od

U samom dopisu, Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma pozvala se na član 73. Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma kao pravnog osnova za ovakav zahtev. U skladu sa Zakonom, Uprava može da zatraži od pružalaca finansijskih usluga podatke ukoliko "proceni da u vezi sa određenim transakcijama ili licima postoji osnov za sumnju u pranje novca ili finansiranje terorizma". Zakon državnim organima ne daje diskreciono pravo da vrše kontrolu subjekata za koje takva sumnja ne postoji.

subjekata stavljenih na listu. [Odgovor FATF](#) podrazumeva da se radnje Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma smatraju kršenjem njihovih standarda. MONEYVAL je, sa svoje strane, [najavio](#) da će se o ovom pitanju razgovarati na plenarnom zasedanju u aprilu 2021. godine.

**Praksa je u skladu sa standardima u oblasti sankcionisanja nepoštovanja propisa.** Prema podacima dobijenim od Radne grupe za inspekcijski nadzor neprofitnog sektora, grupa je izvršila 25 zajedničkih inspekcijskih nadzora tokom 2020, a na dan 30. decembra 2020. pet je još uvek bilo u toku. Tokom ovih inspekcijskih nadzora, Poreska uprava utvrdila je 8 prekršaja, jedna prekršajna prijava podnesena je Upravnoj inspekciji zbog nepoštovanja izrečenih mera, a APR je obavešten o tri slučaja ispunjenja uslova za brisanje iz Registra. Informacije o prirodi sankcija u postupcima koji su usledili nisu iznete, kao ni da li su ili ne podnesene žalbe na odluke. U odgovoru na naš zahtev za slobodan pristup informacijama, Upravna inspekcija je izjavila da su, nakon 30 inspekcijskih nadzora neprofitnih subjekata, podneta 3 zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka protiv udruženja građana, zadužbina i fondacija, odnosno odgovornih lica u ovim pravnim licima, i da je nakon završetka postupka izrečena jedna kazna. Izrečena kazna je bila zvanična opomena. Nemamo informacija o tome da li su na ove odluke izjavljene žalbe ili ne. Prekršajnom sudu u Beogradu je takođe podnet zahtev za slobodan pristup informacijama, koji je obavestio da pred ovim sudom nisu pokrenuti postupci za prekršaje vezano za nepridržavanje Zakona o udruženjima i Zakona o zadužbinama i fondacijama tokom 2020. godine. Prema MM anketi samo 3,5% OCD odgovorilo je da su im bile izrečene kazne za nepridržavanje, ali niko nije odgovorio da su iskoristili mogućnost za izjavljivanje žalbe sudu.

### 1.1.3. Obezbeđivanje finansijskih sredstava

**Kad je reč o slobodnom traženju i obezbeđivanju finansijskih sredstava od raznih domaćih i stranih izvora za podršku aktivnosti OCD, zakonodavstvo je u skladu sa standardima.** Zakon o udruženjima propisuje da udruženje može da obavlja bilo koju aktivnost koja pomaže u postizanju ciljeva definisanih u njenom statutu. Udruženja, zadužbine i fondacije mogu direktno obavljati poslovnu aktivnost i još jednu aktivnost koja donosi zaradu u skladu sa zakonom koji reguliše klasifikaciju aktivnosti, pod određenim uslovima, uglavnom u skladu sa standardima. **Slični nalazi su identifikovani u vezi sa slobodnim primanjem sredstava iz inostranstva, kako od pojedinaca, korporacija tako i drugih izvora.** Ne postoje ograničenja u vezi sa primanjem sredstava iz javnih ili privatnih stranih izvora i nema diskriminacije po pitanju izvora finansiranja.

Iako je zakonodavstvo u vezi sa ovim standardom uglavnom na mestu, postoje određeni problem u praksi. **Kad je reč o OCD koje obavljaju privrednu delatnost, standardi su delimično ispunjeni.** Prema MM Anketi, 37% organizacija prijavilo je prihod od obavljanja privrednih aktivnosti, dok je 6% iskusilo administrativne prepreke u obavljanju privrednih aktivnosti u praksi. Kako je navedeno u izveštaju za prethodnu godinu, nedostatak znanja, ljudskih i drugih resursa i dalje predstavlja ključnu prepreku za razvoj poslovanja i ostvarivanje većeg društvenog uticaja za većinu OCD koje osnivaju socijalna preduzeća. Nažalost, u 2020. godini nije se dodatno radilo na Zakonu o socijalnom preduzetništvu kako bi

Prema podacima APR-a, ukupan broj registrovanih udruženja na kraju 2020. godine iznosio je 34.664, dok je broj fondacija i zadužbina bio 949. Broj registrovanih udruženja sa privrednim aktivnostima je 15,9% od ukupnog broja registrovanih udruženja i 34,8% od ukupnog broja zadužbina i fondacija. Broj OCD koji obavljaju privrednu delatnost kroz zasebno pravno lice i prihod ostvaren na ovaj način može se utvrditi samo kroz pregled njihovih godišnjih finansijskih izveštaja koji se podnose APR-u. Ovi podaci su raspoloživi tek kada APR obradi sve podnesene finansijske izveštaje za prethodnu godinu.

se potencijalno olakšala neka od ovih pitanja. **Delimično podsticajno okruženje uočeno je tokom procene ograničenja kod primanja stranih sredstava kao i primanja sredstava od pojedinaca, korporacija i drugih izvora.** Oko 62% ispitanika u MM anketi izjavilo je da ostvaruju prihode iz stranih izvora, dok se manje od 33% prevashodno samofinansira putem stranih sredstava. Isto tako, OCD su iznele da se suočavaju sa preprekama u prijemu prihoda iz stranih izvora. U odgovoru na naš zahtev za slobodan pristup informacijama, Narodna banka Srbije, koja je nadležna za postupanje po žalbama u vezi sa radom pružalaca finansijskih usluga, izjavila je da žalbe nisu evidentirane u 2020. godini o tome da su OCD bile sprečene da prime sredstva iz stranih izvora. Međutim, Resurs centar GI evidentirao je nekoliko žalbi u ovom pogledu. Naime, u procesu slanja obaveštenja o prilivu sredstava iz inostranstva, neke banke zahtevaju da se podnesu ugovori o donaciji, iako Narodna banka nije dala jasnu preporuku da se tako nešto radi. Pored toga, Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma daje nadležnost Upravi za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma da izda zahteve bankama da privremeno obustave finansijske transakcije pod određenim okolnostima. U odgovoru na naš zahtev za slobodan pristup informacijama, Uprava je izjavila da nisu izdali takve zahteve u vezi sa prilivima sredstava iz inostranstva za OCD u datom izveštajnom periodu. Kada je reč o finansiranju iz privatnih izvora, nešto više od 45% ispitanika u MM anketi navelo je da primaju prihode iz privatnih izvora, a manje od 6% njih se prevashodno finansira iz privatnih izvora. Prema preliminarnim podacima Catalyst Fondacije, evidentirani iznosi sredstava donirani OCD u 2020. predstavljaju 49,3% ukupnog iznosa donacija svim primaocima. 63,3% ovih sredstava potiče od građana, dok 32,3% dolazi iz poslovnog sektora.

## Podoblast 1.2. Srodne slobode

### 1.2.1. Sloboda mirnog okupljanja

**Pravni okvir u Srbiji zasnovan je na međunarodnim standardima i omogućava pravo na slobodu okupljanja za sve, bez diskriminacije.** Pravo na mirno okupljanje izričito je propisano u članu 54. Ustava i članu 2. Zakona o javnom okupljanju. Okupljanje se može ograničiti zakonom samo ako je neophodno da se zaštiti javno zdravlje, moral, prava drugih ili bezbednost Republike Srbije. U skladu sa Zakonom o javnom okupljanju, javno okupljanje je okupljanje 20 ili više lica u cilju "izražavanja i ostvarivanja različitih stanovišta i ciljeva koji su dozvoljeni u demokratskom društvu." Neophodan preduslov za zaštitu slobode okupljanja propisan Zakonom je da se okupljanje mora smatrati mirnim. **Međutim, kada se radi o ograničavanju spontanih, istovremenih i kontra skupova, zakonodavstvo Republike Srbije delimično zadovoljava standard.** Iako ne postoje zakonska ograničenja u pogledu istovremenih skupova na istoj lokaciji sve dok su oba mirna, Zakon ne prepoznaje kategoriju kontra skupa kao takvu. Nepostojanje jasne pravne definicije ovih koncepata dovelo je do ozbiljnih problema u praksi, a ovo pitanje je i dalje ostalo nerešeno donošenjem novog Zakona 2016. godine. U pogledu bezbednosti učesnika, Zakon o javnom okupljanju navodi i pozitivnu i negativnu obavezu nadležnih organa. Negativna obaveza je sadržana u zahtevu da nadležni organi, svojim delovanjem, ne ugrožavaju ili ograničavaju pravo građana na javno okupljanje, dok pozitivna obaveza podrazumeva obavezu da se preduzmu svi koraci, pre svega u smislu javne bezbednosti, kako bi skup prošao bez incidenata. **Slično, uočeno je delimično podsticajno okruženje u pogledu prethodnog odobrenja okupljanja od strane nadležnih organa.** Zakon

14 OCD (16,8%) doživelo je kršenje slobode udruživanja, okupljanja i izražavanja ili kršenje bilo kojih drugih prava i sloboda od početka pandemije COVID-19: pravo na slobodu okupljanja usled usvojenih mera koje zabranjuju javna okupljanja, nedostatak mogućnosti za učestvovanje u javnim raspravama, nedostatak transparentnosti u objavljivanju relevantnih informacija u vezi sa COVID-19.

o javnom okupljanju propisuje sistem u kom organi ne odobravaju, već se obaveštavaju o javnim skupovima. Osim u slučaju spontanog okupljanja, organizator je dužan da najavi planirano okupljanje unapred Ministarstvu unutrašnjih poslova. Član 6. propisuje određena ograničenja u pogledu lokacija, kao na primer da se okupljanja ne mogu održavati ispred zdravstvenih ustanova, škola, predškolskih ustanova i "objekata od strateškog značaja za odbranu i bezbednost Republike Srbije." **Konačno, organizatori mogu izjaviti žalbu na ograničenje prava na okupljanje, što je u skladu sa standardom.** U skladu sa Zakonom o javnom okupljanju, organizator može uložiti žalbu Ministarstvu unutrašnjih poslova u roku od 24 sata od prijema odluke o zabrani održavanja planiranog okupljanja, dok Ministarstvo mora da deluje u roku od 24 sata po prijemu žalbe. Moguće je pokrenuti upravni spor protiv konačne odluke Ministarstva.

**Ostvarivanje prava mirnog okupljanja narušeno je na različite načine tokom 2020. godine, najviše zbog donošenja mera usmerenih na sprečavanje širenja pandemije COVID-19.** Prvo takvo ograničenje nametnuto je [Naredbom o zabrani okupljanja na javnim mestima u zatvorenim prostorima u Republici Srbiji](#) čime su skupovi u zatvorenom prostoru ograničeni na 100 ljudi ili manje. Nekoliko dana kasnije, ova naredba je zamenjena novom, restriktivnijom naredbom, koja je zabranjivala okupljanja više od 50 ljudi. 21. marta, nova naredba Ministarstva zdravlja nametnula je zabranu bilo kakvih okupljanja sa više od 5 ljudi. Državnim organima je i dalje bilo dozvoljeno da održavaju skupove do 50 ljudi u zvaničnim kancelarijama, pod uslovom da je cilj skupa "rešavanje problema prouzrokovanih pandemijom COVID-19" i da su preduzete adekvatne zaštitne mere. U pogledu okupljanja na otvorenom prostoru, [Uredba o merama tokom vanrednog stanja](#) propisala je apsolutnu zabranu takvih okupljanja tokom trajanja vanrednog stanja. Nakon ukidanja vanrednog stanja, Vlada je usvojila [Odluku o utvrđivanju posebnih mera za zaštitu stanovništva od zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji Grada Beograda](#) koja je nametnula ograničavanje slobode okupljanja u zatvorenom i otvorenom prostoru. Okupljanje do 100 ljudi bilo je dozvoljeno u zatvorenom prostoru, dok je na otvorenom bilo dozvoljeno okupljanje do 500 ljudi ili manje. Ovaj akt je [izmenjen](#) nekoliko dana kasnije usled pogoršanja epidemiološke situacije, i propisano je podjednako ograničenje za okupljanja u otvorenim i zatvorenim prostorima, odnosno okupljanje do 10 ljudi, uz obavezu održavanja distance od 1,5m između ljudi. Novo ograničenje nametnuto je 16. jula, ovog puta [Uredbom ministra zdravlja](#), kojom se zabranjuje okupljanje preko 5 ljudi, i u zatvorenom i u otvorenom prostoru. U avgustu 2020, istim aktom odobrena su okupljanja do 30 ljudi, ali je u novembru 2020, Uredbom Ministarstva okupljanje još jednom ograničeno na 5 ili manje ljudi usled skoka stope zaražavanja.

**Postoje slučajevi kršenja slobode okupljanja u praksi, što ukazuje na delimično podsticajno okruženje.** U odgovoru na naš zahtev za slobodan pristup informacijama, Ministarstvo unutrašnjih poslova izjavilo je da je u prethodnoj godini u Srbiji održano 2858 propisno najavljenih javnih skupova. Dodatno je izneto da je odluka o

Prema MM Anketi, 38% ispitanika odgovorilo je da su praktikovali slobodu okupljanja, dok je samo 4% ispitanika izjavilo da su administrativni zahtevi bili opterećujući za organizatore (odnosno, da je bilo potrebno prethodno odobrenje za održavanje događaja). Pored toga, 7% anketiranih OCD iznelo je da su iskusile ograničenja u pogledu lokacije, dok je 12% iznelo ograničenja u vezi sa okupljanjem u željenom vremenu.

neizdavanju dozvole za okupljanje doneta u 6 slučajeva. Međutim, Ministarstvo unutrašnjih poslova dostavilo je kopije samo 4 odluke. Od tog broja, tri su bile zasnovane na navodnoj opasnosti od ugrožavanja bezbednosti ljudi i imovine, javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije, a druga tri na opasnosti od nasilja, uništavanja imovine ili drugih vidova javnih nereda. Na dve od tih odluka izjavljene su žalbe, koje nisu uvažene. U okviru MM

ankete ili Resurs centra Građanskih inicijativa nisu zabeleženi slučajevi okupljanja koji su zabranjeni bez pisanog obrazloženja. U oktobru, predstavnici inicijative "Odbranimo Košutnjak" prijavili su da je policija u Obrenovcu [odbila da prihvati njihovu najavu ekološkog protesta](#) ispred fabrike za proizvodnju automobilskih delova "Mei Ta" sa manje od 20 planiranih učesnika. Naveli su da su ih službenici usmeno obavestili da ne mogu odobriti okupljanje zbog straha da će se demonstrantima pridružiti radnici fabrike, što bi dovelo do ukupnog broja učesnika od preko 20 ljudi. Aktivisti su dodatno upozoreni da će biti uhapšeni ako nastave sa protestom.

**Nažalost, nepodsticajno okruženje je uočeno u pogledu ostvarivanja prava na istovremeno, spontano i kontra okupljanje.** Ministarstvo unutrašnjih poslova odgovorilo je na naš zahtev za slobodan pristup informacijama i navelo da tokom izveštajnog perioda nije uskraćeno odobrenje za okupljanja usled mogućnosti ili najave kontra-protesta. Međutim, prema navodima Ministarstva, zabranjeno je održavanje tri propisno najavljena okupljanja po osnovu da je **veliki broj građana koji "mogu imati različita mišljenja i stavove" prema podnosiocu zahteva i potencijalnim učesnicima skupa "prolazio kroz lokaciju na kojoj je planirano održavanje događaja, što bi moglo da dovede do međusobnih sukoba."** Jedna od odluka odnosila se na planirano okupljanje pristalica verskog pokreta Falun Gong koji nije odobren zbog potencijalno velikog broja kineskih državljana koji prolaze tim područjem, što je predstavlja nastavak duge prakse pritiska i uznemiravanja ove grupe od strane srpskih vlasti. Druge dve odluke odnosile su se na planiran protest protiv Vlade kao reakcije na navodno kršenje Ustava od strane predsednika Aleksandra Vučića, i na predloženi bojkot nefer izbornih uslova. U 2020. godini, festival "Mirëdita, dobar dan" još jednom je izazvao sukobljene reakcije javnosti i mobilisanje ultradesničarskih grupa. Otvaranju festivala prethodila je propaganda u tabloidima koja je postavila osnov za proteste i incidente kojima su upravljale nacionalističke organizacije. Srpska radikalna stranka izdala je [izjavu](#) u kojoj se navodi da "nijedna država ne bi dozvolila održavanje Mirëdita festivala", nazivajući ga protivdržavnom propagandom kojom se "promoviše lažna država Kosovo". Nacionalistička organizacija "Zavetnici" najavila je [protest](#) ispred Centra za kulturnu dekontaminaciju (CZKD) gde je festival održan, gde su se prikupljali potpisi za peticiju za ukidanje "pro-zapadnog nevladinog sektora". Otvaranje festivala obeležili su incidenti u kojima su učestvovali pripadnici organizacije "Zavetnici", Miša Vacić i pripadnici "Srpske desnice", kao i poznati prorežimski provokator, Simo Spasić. Nekoliko stotina desničara okupilo se ispred CZKD, noseći srpske zastave, ikone i slike, i uzvikujući uvredljive i preteće parole. Zbog njihove lične bezbednosti, učesnike festivala je do i sa festivala pratio policijski kordon koji ih je razdvajao od demonstranata. [Najozbiljniji incident](#) dogodio se kada je jedan od učesnika uzeo mikrofona od voditelja i izneo sopstveno iskustvo kada je bio primoran da beži sa Kosova. Brze reakcije prisutnih pomogle su da se izbegnu ozbiljnije posledice. Nakon nekoliko sati protesta i pokušaja da se prekine festival, između ostalih stvari, bacanjem zapaljene baklje u prostor u blizini festivala, skup je raspušten, a [policija je uhapsila jedno lice](#). [Stanovnici Požeške i Valjevske ulice](#) na Banovom brdu u Beogradu organizovali su proteste i zahtevali izmenu gradskog plana kako bi njihov lokalni park bio označen kao "zelena površina" čime bi se sprečila izgradnja na tom području od strane privatnog investitora. Tokom jednog od poslednjih protesta, [privatno obezbeđenje koje je angažovao investitor](#) provalilo je u park i demoliralo zaštitnu ogradu. [Policija nije intervenisala](#) iako su pripadnici privatnog obezbeđenja vređali građane uz prisustvo novinarskih ekipa. Nakon početnog skupa održanog 30. juna, grupa građana nastavila je da protestuje ispred bolnice u Novom Pazaru mesecima, zahtevajući odgovore od nadležnih organa o razlozima "pucanja" zdravstvenog sistema u tom gradu. Komunicirali su sa građanima putem društvenih mreža, svakodnevno su iznosili sve relevantne informacije u vezi sa epidemiološkom situacijom u njihovom gradu. Svojim aktivnostima privukli su pažnju medija i opšte javnosti na nivo katastrofe u ovom delu Srbije u pogledu pandemije.

Još uvek nije poznato pod kojim okolnostima je zdravstveni sistem pukao u Novom Pazaru, Sjenici i Tutinu, koliko je ljudi ukupno umrlo, kao i šta se dogodilo sa velikim iznosima donacija za opremu i materijal koje su donirali veliki broj pojedinaca i kompanija. Vidljivost njihovih protesta i drugih aktivnosti na mrežama provociralo je, iako zakasnelu, reakciju Vlade Republike Srbije, ali je takođe i u velikoj meri mobilisalo građane Srbije. U decembru 2020, zvanično su se registrovali kao udruženje pod nazivom "Inicijativa za slobodne građane Novog Pazara".

**Praksa pokazuje delimično podsticajno okruženje kad se radi o slučajevima kad se sloboda okupljanja ostvaruje od strane OCD bez prethodnog odobrenja.** U odgovoru na naš zahtev za slobodan pristup informacijama, Ministarstvo unutrašnjih poslova izjavilo je da su

Prema MM anketi, 6% OCD prijavilo je učešće na spontanim okupljanjima i 3% njih na kontra-skupovima. Svi ispitanici su izneli da nisu bili svedoci nedostatka policijske zaštite tokom istovremenih ili kontra-skupova kao i da nisu učestvovali na skupovima koji su bili zabranjeni zbog mogućnosti održavanja kontra- protesta.

spontana javna okupljanja održana u nekoliko gradova tokom izveštajnog perioda, što je dovelo do narušavanja javnog reda od strane učesnika i preduzimanja mera za njihovo razilaženje od strane policije. Tačan broj okupljanja i učesnika nije naveden, ali je očigledno da se odgovor odnosi na masovne anti-vladine proteste koji se održani u julu 2020. u Srbiji koje je policija rasterala uz primenu sile i mera represije. Više o tome možete saznati u nastavku. U MM anketi, 54% OCD odgovorilo je da policija nije rasterivala njihova spontana okupljanja zbog neposedovanja odobrenja/neprijavljivanja skupa. [Dobrica Veselinović](#), jedan od istaknutih članova inicijative „Ne da(vi)mo Beograd” dobio je još jednu prekršajnu prijavu, ovog puta zbog organizovanja protesta solidarnosti "Pravda za Davida". U ovom konkretnom slučaju, protest je nastao kao reakcija na brutalnost policije rokom okupljanja građana U Banjaluci, a ispunjavao je sve kriterijume da bi se smatrao spontanom protestom u skladu sa Zakonom o javnom okupljanju. Ovo je samo jedan u nizu postupaka protiv aktivista za organizovanje nenajavljenih protesta, koji su sredstvo vlasti da uguši građanski aktivizam i koji su kao takvi korišćeni u više navrata prethodnih godina.

Građani su posebno bili uznemireni i nepoverljivi prema oružanim snagama jer se veliki broj muškaraca sumnjivog izgleda predstavljao kao policijski službenici u civilu, a učestvovali su u batinanju, zloupotrebi i hapšenju demonstranata. Na jednom od video snimaka vide se takvi muškarci kako udaraju muškarca koji leži na zemlji a potom ga odvođe u nepoznatom smeru.

**Međutim, nepodsticajno okruženje je zabeleženo kada je u pitanju upotreba prekomerne sile od strane policije.**

Nakon najave predsednika Aleksandra Vučića da će biti uveden još jedan [policijski čas](#) zbog pogoršavanja epidemiološke situacije, nezadovoljni građani su se spontano okupili ispred zgrade Narodne skupštine 7. jula kako bi izrazili svoje nezadovoljstvo novim merama. Protest je započeo [mirnim okupljanjem](#) stotina građana, ali kako je vreme prolazilo, broj demonstranata je rastao sve više i dostigao procenjenih deset hiljada prisutnih. Sat vremena nakon početka protesta, grupa građana pokušala je da uđe silom u Narodnu skupštinu. Uspeli su u svojoj nameri i ušli u hol Narodne skupštine, ali ih je nedugo zatim, policija odatle izbacila. Nakon povremenih okršaja i verbalnih sukoba, situacija je izmakla kontroli i eskalirala u otvoreni sukob na ulicama Beograda nakon što je [policija ispalila nekoliko suzavaca](#) na okupljene demonstrante, što je prouzrokovalo povrede i gušenje prisutnih, kao i stampedo usled bežanja od suzavca. Nedugo nakon inicijalne reakcije policije, došlo je do sukoba u kojima s povređene desetine demonstranata i policijskih službenika, uz veliki broj slučajeva neprihvatljive brutalnosti

od strane pripadnika policije i lica u civilu koja su se identifikovala kao pripadnici Ministarstva unutrašnjih poslova. Tokom noći policija je koristila palice, gumene metke, suzavac, konjicu, policijske pse, a pre kraja noći, čak su i vozila za razbijanje demonstracija izvedena na ulice. Kamere televizije N1 snimile su jedan od najbrutalnijih primera nasilja u video zapisu na kome se vide tri pripadnika Žandarmerije (srpske oružane policijske snage) kako tuku tri mladića koji su sedeli na klupi u blizini Predsedništva Srbije palicama, iako je bilo očigledno da nisu bili agresivni, niti su se opirali na bilo koji način. Građani su takođe primetili druge slučajeve ozbiljnih povreda demonstranata i društvene mreže su bile preplavljene [video snimcima](#) i [fotografijama](#) krvavih ljudi. Do teškog nasilja takođe je došlo tokom hapšenja građana, jer se dogodio slučaj gde su navodno pripadnici policije držali čoveka na zemlji dok su mu vezivali ruke [i nogom mu pritiskali glavu](#), što je protivno svim pravilima ponašanja policije. [Drugog dana](#)

Zbog zloupotreba tokom julskih protesta, Beogradski centar za ljudska prava podneo je 32 krivične prijave (30 prijava Prvom osnovnom tužilaštvu u Beogradu i 2 prijave Osnovnom tužilaštvu u Novom Sadu), i istovremeno pokrenuo postupke pred Zaštitnikom građana u svim slučajevima. Udruženje građana A11- Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, podnela je krivične prijave u dodatnih 7 slučajeva.

[protesta](#), 8. jula, još veći broj ljudi okupio se na ulicama, što je izazvalo još žešću i nasilniju reakciju države. Pripadnici Žandarmerije, policijska brigada pa čak i pripadnici Specijalne antiterorističke jedinice bili su angažovani na ulicama Beograda. Tokom dana, građani su delili snimke konvoja policijskih vozila kako pristižu u Beograd iz drugih gradova. Protest se proširio na druge gradove u Srbiji kao što su [Novi Sad](#), [Niš](#), [Kragujevac](#), [Smederevo](#) i [Kruševac](#). Nakon brze i nasilne reakcije službi za sprovođenje zakona, masa građana okupljenih ispred Narodne skupštine razbijena je na nekoliko delova, a demonstranti su odgurnuti nekoliko stotina metara od zgrade. To večer zabeležen je najgori slučaj policijske brutalnosti, kada su [mladića desetine policajaca udarale palicama i šutirale](#) dok je ležao na zemlji. Građani su snimili veliki broj slučajeva policijske brutalnosti, kao što je onaj gde desetak službenika u civilu šutira mladića koji

je oboren sa svog bicikla, za koga je bilo nejasno da li je uopšte učestvovao u protestu. Jedna od najšokantnijih fotografija koja je masovno deljena na društvenim mrežama, prikazuje [mladića](#) sa ozbiljno povređenom desnom rukom na kojoj nedostaju delovi kože i potkožnog tkiva i mesa.

Odgovarajući na zahtev za dostavljanjem informacija o broju ljudi zadržanih u pritvoru tokom javnih okupljanja u poslednjih 12 meseci i zvaničnim razlozima za njihov pritvor, Ministarstvo unutrašnjih poslova izjavilo je da nisu bili u mogućnosti da izvrše pretragu prema traženim kriterijumima. Međutim, informacije dobijene posredstvom zahteva za slobodan pristup informacijama koji je Kuća ljudskih prava dostavila Ministarstvu pravde, Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, navedeno je da je tokom julskih protesta, ukupno samo 59 ljudi primljeno u korektivne ustanove u cilju pritvora, dok je 24 lica osuđeno zbog prekršaja, 16 lica je zadržano u pritvoru u skladu sa Zakonom o javnom redu i miru, a 19 pritvoreno u skladu sa odredbama Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku.<sup>3</sup> Prema [izjavama koje je direktor policije, Vladimir Rebić, dao medijima 11. i 12. jula](#), preko 100 demonstranata je uhapšeno tokom samo ta dva dana. U odgovoru na zahtev za slobodan pristup informacijama navodi se da je tokom 2020. godine ukupno podneseno 57 žalbi zbog prekomerne upotrebe sile na javnim okupljanjima, dok je kršenje prava podnosioca zahteva ustanovljeno samo u jednom slučaju. Takođe je pokrenuto 57 postupaka interne kontrole, a kršenje prava ustanovljeno je u jednom slučaju. U odgovoru na naš zahtev za informacijama, Zaštitnik građana izjavio je da su različita odeljenja u okviru ove institucije primila 33 pritužbe ukupno u vezi sa ponašanjem pripadnika policije tokom javnih okupljanja u 2020. godini, i da je kao odgovor na to pokrenuto 16

3 <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Ljudska-prava-u-Srbiji-2020-za-web.pdf>  
Matrica za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva- Izveštaj za Srbiju 2020.

postupaka kontrole. U pogledu osam postupaka kontrole o regularnosti i zakonitosti rada Ministarstva unutrašnjih poslova tokom julskih protesta koje je sproveo Zaštitnik građana, ova institucije je utvrdila da je u svim slučajevima bilo propusta u postupanju sa pojedinačnim građanima. **Propusti su se ogledali u neovlašćenoj primeni sile i nezakonitoj i nepropisnoj upotrebi sredstava prinude od strane policijskih službenika protiv određenih građana, kao i u činjenici da policijski službenici nisu posedovali istaknuta identifikaciona obeležja, što je otežalo sprovođenje istrage i utvrđivanje individualne odgovornosti.** Zaštitnik građana je takođe utvrdio propust u tome da Sektor za unutrašnju kontrolu nije odmah preduzeo korake da utvrdi činjenice i pribavi dokaze, kao i da utvrdi pojedinačnu odgovornost policijskih službenika koji su nezakonito i nekorektno postupali prema pojedinačnim građanima.<sup>4</sup> Organizacije civilnog društva okupile su se u okviru Platforme organizacija za saradnju sa Mehanizmima Ujedinjenih nacija za ljudska prava i uputile hitan apel Specijalnom izvišćocu UN u pogledu kršenja ljudskih prava tokom julskih protesta. U odgovoru Vlade Republike Srbije od 25. septembra 2020, navodi se da su tri policijska službenika krivično gonjena na osnovu sumnje da su počinili krivično delo i da su osnovna tužilaštva u Novom Sadu, Bačkoj Palanci i Zrenjaninu pokrenula istrage protiv njih. Nema izveštaja o tome da su bilo koji dodatni policijski službenici krivično gonjeni za nasilje nad građanima tokom julskih protesta. **Kada je reč o pristupu medija javnim okupljanjima, zabeleženo je nekoliko problematičnih slučajeva.** Tokom julskih protesta, novinari koji su izveštavali sa lica mesta susreli su se sa nasiljem i opstrukcijom i od strane policijskih službenika i demonstiranata, i takođe su bili izloženi velikim količinama suzavca što [ih je sve ometalo u radu](#). [Novinara novinske agencije BETA](#) Žandarmerija je pretukla u tolikoj meri da je završio u hitnoj pomoći, čak i nakon toga što se identifikovao kao novinar. Novinarke portala Nova.rs [Milica Božinović i Nataša Latković](#) takođe su bile žrtve policijskog nasilja. U jednom trenutku, pripadnici policije su pokušali da spreče novinarku televizije N1 [Jelenu Zorić](#) da izveštava kada su kamere zabeležile prebijanje demonstiranata. Novinare RTS-a (Radio-televizije Srbije), Milana Srdića i Lazara Vukadinovića, [demonstranti su fizički napali u Novom Sadu](#). Tom prilikom je kameramanu Vukadinoviću povređena ruka i polomljena mu je kamera, dok je Srdić pretrpeo verbalne urede. U Nišu, reporterski tim RTS-a doživeo je fizički napad i verbalne uvrede, a demonstranti su na kameru prolili vodu. Novinari Južnih vesti priskočili su u pomoć svojim kolegama iz RTS-a i sprečili dalju eskalaciju.

### 1.2.2. Sloboda izražavanja

**Zakonski okvir pruža slobodu izražavanja za sve što je u skladu sa standardima.** Sloboda mišljenja i izražavanja zagarantovana je Ustavom. Član 46. propisuje slobodu da se traže, primaju i dele informacije i ideje putem govora, u pisanoj formi, umetničkoj formi ili na neki drugi način. Nacionalnim manjinama osiguran je širok raspon garancija u vezi sa slobodom izražavanja. Član 47. Ustava naročito naglašava slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti, i da nijedna osoba nije obavezna da izrazi svoju nacionalnu pripadnost. Ne postoje zakonske odredbe koje ograničavaju pravo na slobodu izražavanja i primanja informacija, uključujući i internet. **Ograničenja koja nameće zakonodavstvo su jasno propisana i u skladu su s međunarodnim pravom i standardima.** Sloboda izražavanja može biti ograničena zakonom ako je neophodno zaštititi prava i ugled drugih, podržati autoritet i objektivnost suda i zaštititi javno zdravlje, moral demokratskog društva i nacionalnu bezbednost Republike Srbije. **Kleveta je u Srbiji dekriminalizovana 2012. izmenama Krivičnog zakonika, što je u skladu sa standardima.** Tokom vanrednog stanja, Vlada Republike Srbije usvojila je [zaključak](#) kojim se nalaže da sve informacije u vezi sa pandemijom COVID-19 objavljuje predsednica Vlade ili lice

4 <https://ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/6974-u-vrdi-i-dg-v-rn-s-z-n-z-ni-i-n-pr-viln-p-s-up-nj-p-lici-s-ih-sluzb-ni>

koje za to ovlasti Krizni štab. U zaključku se iznosi da se obaveštenja o zdravstvenim merama i druge informacije koje daju neovlašćena lica ne mogu smatrati pouzdanim, i da se time otvara mogućnost da nezavisni izvori izveštavanja o pandemiji budu smatrani odgovornim za širenje dezinformacija tokom vanrednog stanja. Par dana nakon usvajanja, zaključak je preinačen Odlukom Vlade.

**Međutim, u praksi je ustanovljeno nepodsticajno okruženje u pogledu slobode izražavanja predstavnika OCD, posebno onih koji dolaze iz organizacija koje se bave ljudskim pravima i kontrolom rada institucija.** U brojnim domaćim i međunarodnim izveštajima (Tri slobode, Godišnji izveštaj GI o sužavanju građanskog prostora, Freedom House, Civicus monitor) prepoznata je kontinuirana praksa u kojoj su organizacije koje se bave ljudskim pravima i kontrolom rada institucija predmet klevetničkih kampanja zbog njihovog kritičkog pristupa Vladi.

Prema Udruženju novinara Srbije, 28 novinara je napadnuto tokom julskih protesta u Beogradu, Nišu i Novom Sadu. Od tog broja, 14 je pretrpelo telesne povrede, dok je u šest slučajeva bila neophodna medicinska intervencija.

Programski direktor Nezavisnog društva novinara Vojvodine (NDNV), [Dinko Gruhonjić](#), bio je meta napada nepoznatih napadača koji su ispisivali slogane govora mržnje na ulazu u njegovu zgradu u Novom Sadu. Razlog napada bio je Gruhonjićev članak u kome kritikuje širenje oslikavanja nacističkih simbola u gradu. Nepoznati muškarac oteo je telefon [novinarki KRIK-a, Bojani Pavlović](#), nakon što je fotografisala sina predsednika Srbije, Danila Vučića, u društvu poznatog saradnika crnogorskog kriminalnog klana. Prema KRIK-

u, nakon što je ih je fotografisala, novinarku Pavlović zaustavila su tri čoveka koji su se predstavili kao policijski službenici. Pavlovićeva se predstavila i pokazala svoju novinarsku akreditaciju, ali su joj rekli da će morati da sačeka policijsku patrolu i da će biti odvedena u pritvor. Od nje su zatražili da izbriše fotografije sa svog telefona, a onda su im se pridružila još dvojice drugih muškaraca. Pavlovićeva im je rekla da je tamo na zadatku i tražila je da pozove svog urednika, na šta je jedan od muškaraca odgovorio time što joj je oduzeo telefon. Policija nije reagovala. Drugom prilikom provaljeno je u stan Anđele Mitrović, menadžerke KRIK-a za društvene mreže. Policiji je trebalo sat vremena da odreaguje.

Radna grupa za bezbednost novinara podnela je krivičnu prijavu Specijalnom tužilaštvu za visokotehnoški kriminal povodom pretnji smrću na društvenim mrežama upućenim glavnoj urednici CINS-a, [Milici Šarić](#). Ovakve poruke motivisane su prevashodno istraživačkim radom CINS-a, kao što se pokazalo u pretnji koja je poslata preko njenog naloga na Fejsbuku u kome se kaže da su oni "Sorošovi plaćenici" i da će "ih stići pravda".

**Praksa takođe navodi određene slučajeve kršenja prava na slobodu izražavanja, što znači da standardi nisu ispunjeni i da je okruženje nepodsticajno.** U okviru svojih dvonedeljnih izveštaja o praćenju "Tri slobode pod lupom", Građanske inicijative identifikovale su ukupno [123 slučaja](#) povrede prava na slobodu izražavanja u 2020. godini. Pritisak na novinare, konstantno potcenjivanje njihovog rada i prljave kampanje u prorežimskim medijima samo su neki od načina kršenja prava na slobodu izražavanja i medijskih sloboda u Srbiji. Ono što stvara posebnu zabrinutost je činjenica što većina ovih napada potiče od najviših državnih zvaničnika i njihovih bliskih saradnika. U odgovoru na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koji je upućen Zaštitniku građana (Ombudsmanu), navedeno je da tokom 2020. godine nisu zabeleženi slučajevi kršenja prava na slobodu izražavanja, niti su zabeleženi slučajevi krivičnog gonjenja članova onlajn grupa. Novinarka TV N1, [Jelena Zorić](#), bila je meta višestrukih pretnji upućenih od strane advokata odbrane na suđenju o kome je izveštavala, a koji se tiče operacije ilegalnog uzgajanja marihuane sa vezama sa visokim zvaničnicima Vlade. Ovo uznemiravanje nije podrazumevalo samo pritajene, lične pretnje dotičnog advokata, već i anonimnu poruku ostavljenu na vratima njenog stana. U odgovoru na pritužbu koju je podneo njen poslodavac, Ministarstvo unutrašnjih poslova obavestilo je novinarku Zorić da je, nakon detaljne procene u

koordinaciji sa drugim bezbednosnim službama, utvrđeno [da ne postoji dovoljno informacija koje ukazuju na to da je njena bezbednost ugrožena](#). Pored ovih pritisaka i pretnji, novinari u Srbiji su se takođe suočavali sa fizičkim napadima dokom izveštajnog perioda. [Vuku Cvijiću](#), istraživačkom novinaru nedeljnika NIN, nepoznati muškarci oduzeli su mobilni telefon i obrisali snimke koje je prethodno snimio. Ovo se dogodilo tokom potvrde traga koji je dobio od građana da se sumnjiva lica okupljaju u podrumu. Kada je stigao na lokaciju, Cvijić je ustanovio prisustvo i pripadnika Žandarmerije. Natalija Lučić, reporterka [televizije Al Jazeera](#), takođe je napadnuta tokom protesta, zajedno sa kameranom, Tarekom Anijem, čija je oprema za snimanje polomljena.

**Slično tome, ima i slučajeva u kojima su pojedinci, uključujući i predstavnike OCD, gonjeni zbog govora u javnosti ili privatnom životu.**

Petnaestorica muškaraca, uključujući i nekoliko maloletnika, nasilno su [prekinuli](#) izložbu karikatura u Beogradu. Tom prilikom, iscepali su izložene

karikature i bacili suzavac u prostoriju u kojoj su bile izložene. Razlog za ovaj nasilni čin bio je navodni "bes" javnosti zbog sadržaja karikatura koje su navodno "promovisale" nasilje nad decom. Ovom slučaju prethodili su verbalni napadi i pretnje autorima preko društvenih mreža, što predstavlja najbolji primer toga kako nezauzdana verbalna agresija lako može da se pretvori u fizičko nasilje. Problematično je to što se umesto jasne i nedvosmislene osude nasilja vodila javna rasprava o tome da li je takav napad legitiman, odnosno da je i sama izložba podjednako skandalozna.

**Nepodsticajno okruženje takođe je primećeno kad se radi o sankcijama za kritički govor, u javnosti ili privatno, po Krivičnom zakoniku.** Iako je kleveta dekriminalizovana, zabeleženi su određeni slučajevi sankcionisanja

kritičkog govora po Krivičnom zakoniku. Na podneseni zahtev za slobodan pristup informacijama, Ombudsman je odgovorio da nije bilo pokrenutih postupaka preko ove institucije za kršenje prava na slobodu izražavanja. Novinarka portala Nova.rs, [Ana Lalić](#), zadržana je u pritvoru nakon objavljivanja teksta o lošim uslovima u Kliničkom centru Vojvodine, kao i o lošim uslovima rada zaposlenih i nedostatku medicinske opreme. Tokom hapšenja, policija je izvršila pretres njenog stana i zaplenila laptopove i mobilne telefone. Određen joj je policijski pritvor u trajanju od 48 sati, ali je puštena u ranim jutarnjim časovima. [U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije](#) istaknuto je da sistemska saradnja između organizacija civilnog društva i države još uvek nije na željenom nivou i da su potrebni dodatni naponi za kreiranje podsticajnog okruženja za rad, razvoj i finansiranje civilnog društva. U izveštaju se navodi da su OCD predmet brojnih pritisaka tokom svog rada, ali se ističe i poseban slučaj objavljivanja liste sa 57 organizacija i fizičkih lica koji su bili predmet kontrole od strane Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma.

Prema MM anketi, 93% organizacija odgovorilo je da nisu gonjene zbog kritičkog govora, u javnosti ili privatno, dok je 7% izjavilo da jeste. 93% ispitanika iznelo je da nisu podlegli samocenzuri, a 6% izjavilo je da jeste. 97% ispitanika u MM anketi iznelo je da sankcionisani zbog kritičkog govora, dok je 3% izjavilo je da jeste.

Prema MM anketi, 87% anketiranih organizacija odgovorilo je da njihovi kanali komunikacije nisu bili blokirani, dok je 13% reklo da jesu. 90% odgovorilo je da nisu imalo ograničenja u pristupu informacijama onlajn ili oflajn.

### 1.2.3. Pristup informacijama

**Zakonodavstvo u Srbiji ne sadrži zabrane koje se tiču komunikacije i pristupa bilo kom izvoru informacija, uključujući internet i IKT što je u skladu sa standardima. Kad je reč o zabrani neopravdanog praćenja kanala komunikacije, uključujući internet i IKT ili prikupljanje podataka o korisnicima/ama od strane nadležnih, zakonski okvir pokazuje delimično podsticajno okruženje.** Presretanje kanala komunikacije u krivičnom postupku bez naloga izdatog od strane nadležnog suda je zabranjeno. Prikriveno presretanje komunikacije nalaže se u slučajevima gde postoji osnov za sumnju da određena osoba koja je počinila krivično delo i u krivičnom postupku gde dokazi ne mogu da se prikupe na drugi način ili gde bi prikupljanje bilo značajno otežano, kao i kada postoji osnov za sumnju da se osoba sprema da izvrši krivično delo koje se ne može sprečiti ili dokazati na bilo koji drugi način koji u manjoj meri zalazi u oblast privatnosti. **Postoje određeni slučajevi u praksi gde su ograničenja nametnuta na procenu bilo kog izvora informacija, uključujući internet i IKT što znači da su standardi delimično ispunjeni.** [Novinska agencija "FONET"](#) uložila je protest protiv diskriminatorne odluke Gradske uprave Grada Beograda jer nisu bili ni obavesteni niti pozvani da izveštavaju o kontroli radova u Beogradskoj ulici od strane gradonačelnika Zorana Radojičića. Uređivački odbor "FONET"-a navodi da to predstavlja kršenje Zakona o javnom informisanju i medijima, koji zabranjuje sve oblike medijske diskriminacije. Slično tome, novinaru Centra za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS) odbijeno je izdavanje akreditacije za konferenciju za štampu na kojoj je govorio predsednik Republike, Aleksandar Vučić. Navedeno je da, usled trenutne epidemiološke situacije, samo televizijske i novinske agencije mogu da prisustvuju "u što je moguće manjim timovima". Indikativno je da je ovakvoj odluci prethodilo objavljivanje članka o stvarnom infrastrukturnom kapacitetu zdravstvenih institucija u Srbiji tokom pandemije COVID-19. Sužavanje prostora za rad medija, kao i povećanje interesovanja javnosti za informacijama tokom tekuće pandemije, doveli su do ozbiljnih poteškoća u prikupljanju informacija, posebno kada je reč o lokalnim medijima. Iz tog razloga, predstavnici deset redakcija i korespondentskih kancelarija u Kragujevcu i udruženje građana "Res publika" poslali su otvoreno pismo Ministarstvu zdravlja, Kliničkom centru i Zdravstvenom savetu Kragujevca u kome su ih zamolili da obezbede neometani rad novinarima koji izveštavaju o javnom zdravlju u tom gradu. Izjavili su da nisu bili u mogućnosti da komuniciraju sa relevantnim izvorima u Kliničkom centru Kragujevac. Novinari u Nišu bili su suočeni sa istim problemom, odnosno nisu bili u mogućnosti da pristupe informacijama o broju i zdravstvenom statusu ljudi koji su pozitivno testirani na COVID-19. Problem je dodatno uvećan jer je Niš, u nekom trenutku, bio najveće žarište koronavirusa u Srbiji.

*U Bazi povreda privatnosti SHARE Fondacije, u kojoj se mapiraju incidenti povrede privatnosti (u odnosu na zaštitu podataka o ličnosti, privatnost komunikacije i informacija) u Srbiji sa posebnim osvrtom na marginalizovane grupe, zabeležen je 51 slučaj u 2020, od kojih su 22 počinili državni organi.*

*U Bazi kršenja digitalnih prava i sloboda u Južnoj I*

*Prema zvaničnim podacima Zavoda za statistiku Republike Srbije, 81% domaćinstava u Srbiji poseduje internet vezu, što predstavlja povećanje od 0,9% u poređenju sa 2019, i od 8,1% u poređenju sa 2018. godinom.<sup>1</sup> Podaci pokazuju da je internet priuštiv u Srbiji. Prema podacima iz 2020, prosečna cena 1GB mobilnih podataka u Srbiji iznosi \$1.60<sup>1</sup>, što grubo predstavlja 0,24% mesečne neto plate u Srbiji u decembru 2020.<sup>1</sup> Prema Indeksu kvaliteta digitalnog života Surf Shark za 2020. godinu, Srbija je zauzela 39. mesto na svetu po priuštivosti mobilnog interneta i 57. mesto ukupno prema priuštivosti širokopoljarnog interneta.<sup>1</sup>*

**Prisutni su i slučajevi neopravdanog nadziranja kanala komunikacije od strane organa vlasti, uključujući internet i IKT, ili prikupljanja podataka o korisnicima što je delimično u skladu sa standardima. To je posebno bilo uočljivo tokom vanrednog stanja.** Prema MM anketi, nijedna od organizacija nije prijavila neopravdano nadziranje njihovih kanala komunikacije. Međutim, postoje osnovi za verovanje da je država preduzela korake da nezakonito prati telefonske brojeve i prati kretanje velikog broja srpskih građana tokom vanrednog stanja. Dana 19. marta, [predsednik Aleksandar Vučić izjavio je da](#) "država prati prvenstveno italijanske telefonske brojeve" i da se to radi u cilju praćenja kretanja građana Srbije koji dolaze iz inostranstva, kako bi se proverilo da li se ili ne pridržavaju protokolima obaveznog karantina. Pored toga, zabeleženo je nekoliko incidenata neopravdanog prikupljanja podataka o ličnosti u okviru kampanje pre junskih izbora. Na osnovu pritužbi građana koji su primali neželjene telefonske pozive i posete u mestu boravišta od strane stranačkih aktivista, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti [izdao je izjavu u kojoj od političkih stranaka zahteva da poštuju odredbe Zakona o zaštiti podataka o ličnosti](#), posebno onih koje se odnose na zakonitu i transparentnu obradu ličnih podataka. Krajem maja, svi penzioneri u Srbiji dobili su pismo na adresu stanovanja sa ličnom porukom predsednika u kome im se zahvaljuje za žrtve koje su podneli tokom pandemije, ali ih i podseća na finansijsku pomoć koju im je država pružila u okviru programa pomoći tokom pandemije. Nakon sličnog incidenta 2018. godine, Poverenik je podneo krivičnu tužbu protiv neidentifikovanih lica iz Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje po osnovu sumnje da su neovlašćeno stavili na raspolaganje podatke o identitetu penzionera Srpskoj naprednoj stranci. Tužilaštvo do danas nije obavestilo Poverenika o ishodu ove prijave. Na dan 16. februara 2020, tadašnji ministar odbrane i trenutni ministar unutrašnjih poslova, Aleksandar Vulin, objavio je [demanti neobjavljenog članka čiji je autor bivši ministar odbrane i predsednik Centra za stratešku politiku, Dragan Šutanovac](#), koji je dostavljen za objavljivanje časopisu Nedeljnik. Šutanovac je poslao članak glavnom i odgovornom uredniku Nedeljnika, Veljku Laliću putem imejla, ali je uređivački odbor odlučio da ga ne odobri za objavljivanje. Ministarstvo odbrane je odmah izdalo izjavu u kojoj se navodi da je ovo jednostavno bila greška službe za odnose sa javnošću Ministarstva odbrane, i da je reakcija ministra odbrane trebalo da se odnosi na drugi intervju koji je Šutanovac dao, ali da je PR tim Ministarstva jednostavno napravio grešku u pogledu medija u kome je intervju objavljen. Međutim, u demantiju ministra se jasno upućivalo na sadržaj intervjuja koji nikada nije objavljen u Nedeljniku. Iako ovaj slučaj ukazuje na jasnu povredu ustavnog prava na tajnost korespondencije i zabrinjavajući presedan za potencijalno širokoraštrano prisluškivanje komunikacija novinara/ki u Srbiji od strane obaveštajnih službi, nijedan državni organ nije niti potvrdio niti odbacio odgovornost za ovaj čin, uz izuzetak Vojne bezbednosne agencije, koja je saopštila da nije primenjivala specijalne postupke i mere koje se mogu koristiti za prikupljanje podataka iz međusobne komunikacije između Šutanovca i Lalića.

**Slično je i sa slučajevima uznemiravanja članova/ica grupa na društvenim mrežama od strane policije.** Putem zahteva za slobodan pristup informacijama poslatih Ombudsmanu, ova institucija je izjavila da nije bilo prijavljenih slučajeva uznemiravanja/gonjenja članova/ica onlajn inicijativa i grupa od strane policije zabeleženih u ovoj instituciji u poslednjih 12 meseci. Prema MM Anketi, 94% OCD i neformalnih grupa odgovorilo je da se nisu suočili sa gonjenjem zbog aktivnosti u onlajn mreži/inicijativi, dok je 6% odgovorilo da jesu. Republičko javno tužilaštvo je 15. marta objavilo [uputstvo za rad tužilaštava tokom vanrednog stanja](#), uz poseban osvrt na povredu zdravstvenih propisa tokom epidemije. Posebna pažnja posebno posvećena je slučajevima u vezi sa članom 343. Krivičnog zakonika- izazivanje panike i nereda, i tužioci su instruirani da u takvim slučajevima postupaju po hitnom postupku. Ovo je predstavljalo zabrinjavajući razvoj budući da vlasti u Srbiji imaju već istorijat kada je reč o nedoslednom postupanju u pogledu sankcionisanja govora na društvenim mrežama, sprovođenju postupaka po hitnom postupku kada je to politički pogodno i nesankcionisanju pretnji novinarima/kama,

aktivistima/kinjama i OCD na internetu. Tokom vanrednog stanja, izvršeno je više hapšenja po osnovu izazivanja panike i nereda putem aktivnosti na društvenim mrežama. Krajem februara, mediji su izvestili da je policija tražila nepoznato lice pod sumnjom da je izazivalo paniku, zbog video snimka koji je kružio na društvenim mrežama u kom se navodi da su u Srbiji već zabeleženi smrtni slučajevi usled koronavirusa. Slično tome, naređen je pritvor čoveka iz Kule u Malom Crniću zbog krivičnog dela izazivanja panike i nereda, nakon što je navodno objavio na Fejsbuku, zajedno sa fotografijama vojnika, da su u njegovom mestu stanovanja angažovani vojska i policija i da se dele vaučeri za hleb.<sup>5</sup>

## Oblast 2: Okvir za finansijsku vitalnost i održivost OCD

### Podoblast 2.1. Poreski/fiskalni tretman OCD i njihovih donatora

#### 2.1.1. Poreske olakšice

Nije bilo izmena zakonskog okvira koji uređuje poreski/ fiskalni tretman OCD i njihovih donatora tokom 2020. godine. Relevantni zakoni omogućavaju izuzeće od plaćanja poreza na sve grantove i donacije kojima se podržavaju neprofitne aktivnosti OCD, što ukazuje na podsticajno okruženje. [Zakon o porezu na dobit pravnih lica](#) propisuje izuzeće od oporezivanja na grantove, donacije, članarine i neekonomске izvore prihoda. Isto tako, profit koji ostvare OCD pod određenim okolnostima izuzet je od poreza na dobit. Poreska umanjenja takođe su predviđena za izdvajanja za zdravstvenu zaštitu, kulturne, obrazovne, naučne, humanitarne, verske svrhe, u svrhu zaštite životne sredine i u vezi sa sportom pod uslovom da se uplate vrše pravnim licima registrovanim u te svrhe u skladu sa posebnim odredbama. Međutim, zakon delimično predviđa **poreske olakšice za ekonomske aktivnosti OCD**. Zakon o porezu na dobit pravnih lica predviđa da se prihod ostvaren od strane OCD oslobađa od poreza na dobit ukoliko je njegov iznos do 3.400,00 evra. U slučaju oporezivanja, poreska stopa ista je kao za ostala pravna lica - iznosi 15%. Zakonski okvir takođe predviđa da OCD mogu sticati sredstva od kamatnih stopa na depozite, zakupnina i dividendi i na druge načine predviđene zakonom, što je u potpunosti **u skladu sa standardima koji se odnose na poreske olakšice za pasivna ulaganja OCD**. Okruženje u vezi sa **osnivanjem i omogućavanjem poreskih olakšica za zadužbine** može se smatrati podsticajnim- Zakon o zadužbinama i fondacijama propisuje određene podsticaje. Donacije, pokloni, finansijske subvencije i nasledstvo i druga sredstva koja se besplatno pružaju zadužbinama i fondacijama izuzimaju se od oporezivanja. **Praksa delimično zadovoljava standarde u pogledu poreskog/ fiskalnog tretmana OCD**. Nijedna od OCD koje su učestvovala u MM anketi nije izjavila da su platile direktne ili indirektnе naknade za prijem grantova vlastima ili banci preko koje je primljen grant, niti da je pred njih iznet zahtev da se registruju kod državnog organa zbog prijema sredstava iz inostranstva. Međutim, 21 OCD (više od jedne četvrtine OCD koje su učestvovala u MM anketi) iznelo je da su bile podvrgnute složenim procedurama za odobrenje izuzeća od plaćanja PDV-a na strana sredstva.

<sup>5</sup> <https://www.istinomer.rs/analize/sirenje-panike-virus-probudio-tuzioce/>

U odgovoru na MM anketu, 48 OCD (57,86%) izvestilo je da ne obavljaju privrednu aktivnost; 31 OCD (37,3% od ukupnog broja) izjavilo je da ostvaruju određeni prihod od obavljanja privredne aktivnosti- 25 njih reklo je da ovaj prihod čini manje od 20% njihovog ukupnog budžeta, 5 OCD izjavilo je da je ovaj procenat viši (između 25% i 50%), dok je samo jedna OCD izvestila da obavljanjem privredne aktivnosti ostvaruju polovinu svog ukupnog prihoda.

Nije bilo značajnijih izmena u oblasti **poreskih olakšica za ekonomske aktivnosti OCD**. Prema podacima APR-a za 2020. godinu, privrednu aktivnost registrovalo je 8986 aktivnih udruženja (25,9% od ukupnog broja registrovanih udruženja) i 329 aktivnih fondacija (34,6% od ukupnog broja registrovanih zadužbina i fondacija). Ovaj procenat je bukvalno ostao nepromenjen od 2019. godine. Nijedna od OCD koje su učestvovala u MM anketi nije izvestila da su koristile poreske olakšice za privredne aktivnosti (npr. potpuno oslobađanje od plaćanja poreza ili do određenog iznosa prihoda od prodaje i usluga). Ključni izazovi sa kojima su se suočavale odnosili su se na komplikovana pravila o odgovornosti (2 OCD), preterane administrativne procedure za obavljanje privrednih aktivnosti usmerene isključivo na OCD (1 OCD). 4 OCD susrelo se sa drugim izazovima: one koje su registrovane za catering (upravljanje hostelima/ restoranima) sprečene su u ostvarivanju bilo kakvih prihoda usled ograničenja rada prouzrokovanih pandemijom COVID-19; one koje su registrovane za snimanje i produkciju video materijala, kao i za planiranje događaja, takođe su se susrele sa smanjenim obimom angažovanja tokom krize usled pandemije COVID-19 i posledično su ostvarile manje prihoda. Zvanični broj OCD koje su prijavile **prihode od pasivnih ulaganja** odvojeno od prihoda od privredne aktivnosti može se videti iz godišnjih finansijskih izveštaja podnetih APR-u. Međutim, rok za podnošenje ovih izveštaja je kraj juna za prethodnu godinu (jun 2021. za 2020) tako da APR još uvek nema raspoložive sve relevantne podatke za OCD. Podaci o prihodu od pasivnih ulaganja izneseni su u Izveštaju u statističke svrhe (OCD su u obavezi sa ga podnesu do kraja februara za prethodnu godinu). Međutim, ovaj izveštaj nije javno dostupan. Samo jedna OCD koja je učestvovala u MM anketi izvestila je da je 5% njihovog budžeta za 2020. poticalo od pasivnih prihoda (zakupnina, akcije i dividende).

Proces **osnivanja zadužbina** se smatra jednostavnim. Zadužbine su slobodne da posluju, i u ovoj oblasti nisu zabeležena administrativna opterećenja ili visoki finansijski troškovi, što ukazuje na podsticajno okruženje. Broj novoosnovanih zadužbina i fondacija opao je u 2020. godini u odnosu na prethodnu godinu- u APR-u registrovana je 51 domaća fondacija i zadužbina tokom godine, što predstavlja pad od 22% sa 74 u 2019. godini. Ukupan broj registrovanih fondacija i zadužbina na kraju 2020. iznosio je 949, u poređenju sa 911 u prethodnoj godini. Nijedna od OCD koje su učestvovala u MM anketi nije osnovala zadužbinu, tako da nisu prijavljene komplikacije u vezi sa postupkom osnivanja zadužbina.

### 2.1.2. Podsticaji za individualno/ korporativno davanje

**Uprkos zajedničkim zagovaračkim naporima usmerenim na neophodna unapređenja pravnog okvira za poreske odbitke za individualne i korporativne donacije OCD, nije došlo do izmena zakonskog okvira.** Prema Zakonu na porez na dobit pravnih lica, donacije koje se odobravaju za odbitak dozvoljene su u zdravstvene, obrazovne, naučne, humanitarne, verske, u o svrhe životne sredine i sporta, kao i za donacije ustanovama socijalne zaštite. OCD se često ne tretiraju drugačije od javnih institucija kada je reč o tome da se sredstva koja su im donirana

Krajem marta 2020. godine, [Savet za filantropiju](#) podneo je predlog Vladi koji sadrži mere usmerene na podsticanje donacija i obezbeđivanje veće podrške najosetljivijim delovima stanovništva. Predlog je obuhvatio 7 mera: formiranje radnog tela u okviru Saveta za filantropiju koje bi bilo zaduženo za koordiniranje saradnje sa civilnim društvom; ustanovljavanje Kompenzacionog fonda za povraćaj PDV-a neprofitnim organizacijama koje doniraju dobra i usluge, u cilju aktivnijeg uključivanja poslovnog sektora u kampanje koje organizuju OCD; privremeno ukidanje PDV-a na donacije hrane u cilju smanjenja bacanja hrane; dalja promocija Smernica za poreske podsticaje donatorima; podsticanje građana da doprinesu svojim donacijama i solidarnošću; ukidanje bankarskih provizija za plaćanje donacija na određene iznose neprofitnim organizacijama tokom trajanja vanrednog stanja; omogućavanje uplate donacija preko PayPal-a domaćim i stranim državljanima; obezbeđivanje dozvola za zaposlene u neprofitnim organizacijama kako bi im se omogućilo neometano kretanje pri izricanju ograničenja kretanja tokom karantina. Iako su poslovni sektor i individualni donatori donirali značajne iznose OCD, Vlada nije odgovorila na ovu inicijativu.

priznaju kao rashodi. Do 5% ukupnih prihoda se priznaje za poreski odbitak, ali nedostaju jasni indikatori za krajnje utvrđivanje u svakom pojedinačnom slučaju, što nema stimulativan efekat na korporativne donatore. Pored toga, Zakon o porezu na dohodak građana još uvek ne predviđa podsticaje za individualne donacije. **Međutim, zakonodavstvo nije u skladu sa standardima kada je reč o prepoznavanju OCD i njihovih potreba u državnim politikama u pogledu društveno odgovornog poslovanja.** Iako pravni okvir koji treba da uredi ovu oblast nedostaje već godinama, ni tokom 2020. nije došlo do izmena. Period važenja prethodno usvojenih nacionalnih strateških dokumenata (Nacionalna strategija održivog razvoja i Strategija razvoja i promocije društvene odgovornog poslovanja za period 2010- 2015) je istekao, a nove strategije još uvek nisu izrađene niti usvojene, što pokazuje da korporativna društvena odgovornost nije bila na listi prioriteta godinama. Sa druge strane, prema podacima [Srpskog filantropskog foruma](#), određene kompanije posvećene društveno odgovornom poslovanju i njegovom razvoju poseduju veoma konkretne strategije koje prepoznaju i aktivno uključuju OCD među drugim korisnicima. Okruženje u pogledu procedure za odobrenje **poreskih odbitaka za individualne i korporativne donacije** i dalje je delimično podsticajno. 25 OCD (30% od ukupnog broja OCD koje su učestvovala u MM anketi) odgovorilo je da su saglasne (izričito saglasne ili saglasne) sa činjenicom da se korporativni donatori suočavaju sa poteškoćama u pristupu poreskim odbicima (npr. procedura je komplikovana; opterećujući administrativni zahtevi). Podsticaji koje propisuje Zakon o porezu na dobit pravnih lica- poreska olakšica u iznosu do 5% bruto prihoda u gorenavedene svrhe- ne predstavlja podsticaj u pravom smislu te reči. Zapravo zakon predviđa da se do 5% prihoda kompanija donira u humanitarne svrhe može da bude priznato kao redovan rashod i time ne podleže oporezivanju.

Prema preliminarnim rezultatima istraživanja Fondacije Catalyst o davanju u 2020,<sup>6</sup> iznos doniranih sredstava neprofitnim organizacijama tokom godine iznosio je preko 21,6 miliona evra. Ovo je značajno povećanje (trostruki iznos) u poređenju sa 2019. godinom. Skoro 2,9 miliona evra donirano je NPO za ublažavanje posledica pandemije COVID-19. Od ukupnog broja registrovanih donacija (1367), preko 57% (779) donirano je privatnim fondacijama, dok je 34,5% (471) donirano domaćim udruženjima. Četvrtina ukupnog iznosa davanja donirano je udruženjima, ali je većina (preko 67%) donirano privatnim domaćim fondacijama. Imajući u vidu da ne postoje podsticaji za individualna davanja u Srbiji, građani su bili značajni donatori (putem masovnih davanja)- predstavljali su skoro 50% svih davanja; poslovni sektor donirao je skoro 28%, uprkos nedostatku stvarnih podsticaja ili poreskih umanjenja za korporativno davanje. Preko 55% ukupnog doniranog iznosa bilo je u zdravstvene svrhe, 15,7% konkretno u vezi sa COVID-19, a skoro 23% bio je namenjeno marginalizovanim grupama. U odgovoru na naš zahtev za slobodan pristup informacijama o broju korporativnih donatora koji su tražili poreska umanjenja za svoja davanja (u zdravstvene, obrazovne, naučne, humanitarne, verske, u svrhe životne sredine i sporta i davanja ustanovama socijalne zaštite), Poreska uprava je odgovorila da ne poseduje resurse za pribavljanje traženih podataka.

OCD okupljene oko Koalicije za dobročinstvo, Banke hrane Beograd i NLEAD poslale su Ministarstvu finansija predlog za izmene Uredbe o fiskalnim pogodnostima i direktnim davanjima privrednim subjektima tokom trajanja vanrednog stanja za proširivanje izuzeća od PDV-a na dobra i usluge za sve namene, a prvenstveno na hranu i robu široke namene, koju obveznici PDV-a šalju lokalnim samoupravama, drugim državnim organima, socijalnim i javnim ustanovama i neprofitnim organizacijama, posebno udruženjima fondacijama i zadužbinama. Međutim, Ministarstvo finansija do kraja 2020. nije odgovorilo na ovu inicijativu.

## Situacija je slična kada je reč o prepoznavanju OCD kao partnera države u promovisanju

<sup>6</sup> Konačni podaci trebalo bi da budu objavljeni u proleće 2021. godine.

**društvenog odgovornog poslovanja.** [Forum za odgovorno poslovanje](#) predstavlja najveću nacionalnu mrežu posvećenu promociji i daljem razvoju koncepta društveno odgovornog poslovanja (DOP). Tokom 2020, Forum za odgovorno poslovanje bio je posvećen ulaganjima poslovnog sektora u razvoj zajednice, doprinos ublažavanju posledica krize COVID-19, ali takođe i sprovođenju ciljeva održivog razvoja (COR). Pet godina nakon usvajanja Agende 2030, većina članica Foruma za odgovorno poslovanje pristupila je usklađivanju poslovnih strategija i politika sa COR, prvenstveno u sledećim oblastima: dostojanstven rad i ekonomski rast, odgovorna potrošnja i proizvodnja, dobro zdravlje, kvalitetno obrazovanje, rodna ravnopravnost, industrija, inovacije, infrastruktura, smanjenje nejednakosti. 95% kompanija (36) koje su učestvovala u [istraživanju FOP](#) bilo je uključeno u obezbeđivanje podrške zajednici tokom COVID-19. 31 kompanija donirala je preko 2,8 miliona evra u ove svrhe. Donacije su uglavnom bile u vidu novčanih donacija, ali takođe i u vidu proizvoda. Kompanije su takođe pružale podršku kroz pružanje različitih usluga, kupovinu proizvoda socijalnih preduzeća, kroz startapove, posebne projekte i kampanje za podršku malim i srednjim preduzećima. Skoro polovina zabeleženog iznosa bila je namenjena kao direktna podrška zdravstvenom sistemu, dok je druga polovina bila namenjena za podršku lokalnim samoupravama, lokalnim i nacionalnim humanitarnim organizacijama, ustanovama socijalne zaštite, direktna pomoć socijalno ugroženom stanovništvu, i u nešto nižem procentu, drugim ciljnim grupama (obrazovnom sistemu i preduzetnicima).

**U praksi su takođe delimično ispunjeni standardi kad je reč o donacijama koje su oslobođene od poreza OCD koje se bave glavnim oblastima od javnog interesa, kao što su organizacije koje se bave ljudskim pravima i *watchdog* organizacije.** Status organizacije od javnog značaja nije definisan u nacionalnom pravnom okviru; Zakon o udruženjima i Zakon o zadužbinama i fondacijama prepoznaju koncept "*javnog interesa*", ali jasna i jedinstvena definicija koncepta još uvek nedostaje. Pored toga, Zakon o porezu na dobit pravnih lica sadrži drugačije podsticaje zasnovane na različitim oblastima javnog interesa, što ima za posledicu nejednak poreski tretman primalaca sredstava od različitih donatora i samih donatora, u zavisnosti od oblasti njihovog delovanja i zakona u skladu sa kojim su registrovani. Nešto više od trećina ispitanika u MM Anketi (26 OCD) prijavilo je da su dobili podršku od poslovnog sektora, a isti udeo donacija od poslovnog sektora zabeležen je i u istraživanju Fondacije Catalyst o davanju u 2020. Ne postoje ažurni podaci za 2020. godinu o broju OCD koje rade u glavnim oblastima javnog interesa na listi organizacija od javnog značaja. Krajem 2020, OCD članice Koalicije za dobročinstvo pokrenule su inicijativu za ukidanje bankarskih provizija na uplate u humanitarne svrhe. Svi akteri uključeni u dijalog saglasili su se da je neophodno da se ustanovi jedinstveni registar računa koji pripadaju OCD koje su primaoci donacija, kao i da je neophodno da Registar bude u nadležnosti državne institucije. Dogovoreno je da kriterijumi za unos u Registar ne treba da budu zahtevni sa administrativne strane, već da treba da budu takvi da služe kao garancija da su u Registru navedene kredibilne i pouzdane organizacije. Da bi se utvrdio najbolji način da se ovo realizuje, potrebno je organizovani sveobuhvatan i temeljan konsultativni proces.

Kao odgovor na krizu prouzrokovanu pandemijom COVID-19, Koalicija za dobročinstvo poslala je apel Narodnoj banci Srbije za ukidanje bankarskih provizija na donacije na namenske račune neprofitnih organizacija tokom trajanja vanrednog stanja. Kao odgovor na ovaj apel, dvanaest banaka ukinulo je bankarske provizije na donacije.

## Podoblast 2.2. Podrška države

### 2.2.1. Dostupnost finansiranja iz javnih izvora

Nepostojanje jedinstvenog sveobuhvatnog dokumenta koji bi uredio **podršku države za institucionalni razvoj OCD, projektnu podršku i sufinansiranje projekata koje finansira EU** i određeni postojeći elementi u oblasti projektnog finansiranja **ukazuju na to da zakonodavstvo delimično zadovoljava definisane standarde**. Zakon o udruženjima, Zakon o zadužbinama i fondacijama i nekoliko drugih zakona i propisa direktno upućuju na projektno finansiranje sektorskih OCD- onih koje posluju u oblastima kao što su mladi, kultura, osobe sa invaliditetom (uključujući institucionalnu podršku). Određene relevantne odredbe takođe postoje u okviru krivičnih zakona (u pogledu raspodele novca prikupljenog kroz institut odloženog krivičnog gonjenja). Ovi Zakoni predviđaju da se sredstva za finansiranje programa koje realizuju udruženja od javnog interesa obezbeđuju iz državnog budžeta. Pojednosto o postupku raspodele sredstava propisane su [Uredbom Vlade o finansiranju programa od javnog interesa](#), koju primenjuje većina nacionalnih, pokrajinskih i lokalnih institucija. Međutim, sve ključne nacionalne institucije koje dodeljuju sredstva udruženjima za mlade i kulturu (Ministarstvo omladine i sporta i Ministarstvo kulture i informisanja) sprovode i druga podzakonska akta, koja predviđaju nešto drugačiju proceduru. Uredba Ministarstva omladine i sporta ne dozvoljava OCD da podnesu žalbu na rezultate postupka javnog poziva, što je značajna razlika u poređenju sa javnim pozivima za OCD aktivnim u drugim oblastima od javnog interesa.

Pomenuta Uredba je identifikovana na **mehanizam na nacionalnom nivou za raspodelu javnih sredstava OCD i njen sadržaj i sprovođenje ukazuju na delimično podsticajno okruženje**. Uredba propisuje da se sredstva dodeljuju iz budžetske linije 481- Donacije nevladinim organizacijama. Međutim, nije utvrđen konkretan procenat za raspodelu ovih sredstava, i ova budžetska linija se takođe koristi za isplate drugim pravnim licima bez primene odredaba Uredbe. Pored toga, predviđeno je da OCD primaju sredstva iz nekoliko drugih budžetskih linija: 472 – Konkursi za socijalnu zaštitu, 451 – Subvencije javnim preduzećima, 423 – Ugovorene usluge, 424 – Specijalizovane usluge, 462 – Grantovi za međunarodne organizacije. Još jedna mogućnost za finansiranje OCD iz javnih sredstava predviđena je [Zakonom o igrama na sreću](#): Budžetski prihodi ostvareni primenom ovog zakona raspodeljuju se na sledeći način: Crvenom krstu Srbije, organizacijama osoba sa invaliditetom i drugim udruženjima čiji je cilj unapređenje socio- ekonomskog položaja osoba sa invaliditetom, ustanovama socijalne zaštite i drugim udruženjima čiji je cilj unapređenje socio- ekonomskog i društvenog položaja osoba u stanju socijalne potrebe; sportska udruženja i udruženja mladih i jedinice lokalne samouprave dobijaju 19% svaki, dok je 5% opredeljeno za finansiranje lečenja od retkih bolesti.

Ustanovljena procedura za učešće **OCD u svim fazama ciklusa javnog finansiranja** pokazuje da zakonodavstvo nije u skladu sa standardima. Uredba predviđa da nadležne institucije formiraju komisiju za sprovođenje konkursa, ali ne postoji izričita obaveza za uključivanje predstavnika OCD kao članova komisije. Ne postoje ni druge konkretne zakonske odredbe koje propisuju zahtev za konsultovanje OCD u ovom pogledu. **Delimično podsticajno okruženje zabeleženo kad je reč o odgovoru na potrebe OCD u okviru raspoloživih sredstava za finansiranje iz javnih izvora**. U skladu sa [Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2020. godinu](#), ukupan iznos planiranih sredstava za podršku OCD sa budžetske linije 481 iznosio je 90.626.519 evra. U 2019, ovaj iznos iznosio je 64.431.679 evra što ukazuje na povećanje od skoro 29% u poređenju sa prethodnom godinom. Imajući u vidu da je ukupan broj registrovanih OCD bio preko 34.600, prosečan iznos po OCD iznosio je preko 2600 evra, odnosno skoro 27% više nego u 2019. godini. Međutim, nisu sve OCD aktivne i ne prijavljuju se sve za korišćenje javnih sredstava. Sa druge strane, Zakon o izvršenju budžeta nije objavljen od 2018, tako da ne postoje zvanični podaci o načinu trošenja sredstava opredeljenih u ove svrhe. Poslednji Konsolidovani izveštaj o državnom finansiranju OCD objavila je bivša Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom 2016. godine, tako da ažurne informacije još uvek nisu dostupne. **Imajući u vidu da**

**Zakon o ministarstvima nije dodelio ovaj posao u nadležnost novog Ministarstva, ukinut je važan mehanizam za kontrolu transparentnosti trošenja ovih budžetskih alokacija.**

Ukupan iznos sredstava planiranih za raspodelu u 2020. sa budžetske linije 471 (naknade za socijalnu zaštitu iz državnog budžeta) iznosio je 1.012.808.230 evra što ukazuje na smanjenje od oko 4,5% u odnosu na prethodnu godinu. Međutim, ovaj iznos je predviđen za finansiranje širokog raspona usluga/ davanja: zaštita dece, boračka i zaštita osoba sa invaliditetom, socijalna zaštita, tranzicioni fond, učnički standard, studentski standard, Fond za mlade talente, sportske stipendije, nagrade i priznanja, izbeglice i raseljena lica, druge naknade za socijalnu zaštitu iz budžeta, itd. Istovremeno, različite OCD koje su licencirane za pružanje usluga socijalne zaštite imale su pravo da podnesu zahtev za deo ovih sredstava namenjenih pružanju socijalnih usluga. Ukupno je 613 subjekata dobilo licencu za pružanje socijalnih usluga do kraja 2020. godine (55 više nego u 2019), a 118 njih su OCD (skoro 20% i 7 više nego u 2019).

Samo su dva državna organa izdvojila sredstva za sufinansiranje projekata EU i drugih projekata - Kancelarija Vlade za saradnju s civilnim društvom (KSCD) i Ministarstvo omladine i sporta (MOS). U 2020, KSCD izdvojila je skoro 40.000 evra za sufinansiranje 6 projekata OCD koje je podržala EU u okviru programa CSF; MOS planiralo je da dodeli nešto više od 29.000 evra za sufinansiranje programa i projekata OCD u oblastima sektora mladih koje je odobrila Evropska komisija kroz program Erasmus+ i programe prekogranične saradnje EU. Međutim, ova sredstva nisu dodeljena zbog obustave objavljivanja javnih poziva usled pandemije COVID -19. U okviru Programa IPA 2014, MOS je podržalo 7 projekata koji su uključivali OCD u svojstvu koordinatora ili partnera, u ukupnom iznosu od 165.275,00 evra. Većina ostalih državnih organa (ministarstva, kancelarije i agencije) izdvojilo je sredstva samo za podršku projektima/programima OCD, ali ne i za njihov institucionalni razvoj. Svi odgovori prikupljeni od državnih organa putem zahteva za slobodan pristup informacijama ukazuju na to da oni podržavaju samo projektne i programske aktivnosti OCD. Samo je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog prijavio da je dodelilo nešto više od 40.800 evra za specijalizovane usluge OCD (budžetska linija 424). Nijedno drugo ministarstvo nije izvestilo da je dodelilo sredstva bilo sa ove budžetske linije ili sa budžetske linije 423- Ugovorene usluge. Informacije o trošenju sredstava raspodeljenih u skladu

Prema MM Anketi, 31 OCD (37,3%) izvestila je da su koristili neku vrstu državne podrške za svoje aktivnosti: 23 je izjavilo da su koristili državnu finansijsku podršku za konkretan projekat ili aktivnost; 6 OCD je dobilo sredstva po osnovu ugovorenih usluga; 6 OCD je koristilo nematerijalnu državnu pomoć; 3 OCD su prijavile da su koristile državne programe i podsticaje za podsticajno zapošljavanje u OCD; 1 OCD je iznela da je koristila bespovratna sredstva za sufinansiranje projekata EU ili drugih projekata i 1 OCD je koristila infrastrukturnu podršku. Nijedna OCD nije izvestila da je dobila grant za institucionalnu podršku. 2 OCD su izjavile da su koristile programe Vlade i podsticaje za plate zaposlenih tokom krize prouzrokovane COVID-19. Od 31 OCD koje su prijavile da su koristile državna sredstva, samo 2 su iznele saglasnost da raspoloživo državno finansiranje zadovoljava potrebe organizacija civilnog društva. Samo 3 OCD su izjavile da veći deo njihovog godišnjeg budžeta (preko 50%, preciznije između 85 i 92%) potiče iz javnih sredstava, 30 OCD je izvestilo da je taj udeo bio niži od 50%, a kod 21 taj udeo je bio manji od 20%. 32 OCD (38.5%) izvestilo je o udelu sredstava JLS u njihovim budžetima- samo 1 je finansirana od strane JLS u iznosu od 90%, 3 OCD su 50- 75% finansiranje od strane JLS, 7 OCD dobilo je 20- 50% svog budžeta od JLS, 21 OCD je dobila manje od 20% svog godišnjeg budžeta od JLS.

sa Zakonom o igrama na sreću nisu dostupne.

**Nepostojanje državnih organa sa jasnom nadležnošću za raspodelu i/ili praćenje raspodele državnih sredstava ukazuje na to da praksa nije u skladu sa standardima.** Ne

postoji državna institucija koja ima nadležnost za dodelu najvećeg udela državnih sredstava. Svi državni organi i lokalne samouprave imaju nadležnost za dodelu javnih sredstava OCD. Podaci prikupljeni putem zahteva za pristup informacijama pokazuju da je najveći iznos sredstava

dodelilo Ministarstvo kulture i informisanja- preko 4,7 miliona evra. Međutim, u skladu sa Zakonom o budžetu za 2020. godinu, najveći iznos donacija OCD (budžetska linija/ ekonomska klasifikacija 481) planiran je da bude dodeljen od strane Ministarstva omladine i sporta- preko 28,5 miliona evra. Važno je napomenuti da veći deo planiranog iznosa planiran za podršku programima sportskih udruženja i saveza. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja planiralo je da dodeli skoro 9 miliona evra, a Ministarstvo informisanja i kulture- skoro 4,5 miliona evra. Preko 6 miliona evra planirano je da dodeli Ministarstvo pravde crkvama i verskim zajednicama, koje se takođe finansiraju iz budžetske linije 481. Ne postoji državni organ koji je nadležan za praćenje realizacije projekata koje finansira država. Proces praćenja nezavisno sprovodi svaki organ koji dodeljuje sredstva za programe/ projekte OCD, ali jasna definicija i jedinstvena metodologija za praćenje nedostaje. Ono što takođe nedostaje je obaveza za sprovođenje pojedinačnih evaluacija i zbirnih evaluacija efekata javnog poziva u odnosu na strateški dokument organa u konkretnoj oblasti od javnog interesa, kao i za objavljivanje izveštaja o evaluaciji (pojedinačnih i zbirnih) na veb-sajtu nadležnog organa i na portalu eUprave.

Praksa delimično ispunjava standarde kad su u pitanju **predvidivost finansiranja i lakoća identifikovanja sredstava u okviru državnog budžeta**. Sredstva s budžetske linije 481 (donacije za organizacije civilnog društva ) i 472 (finansiranje usluga socijalne zaštite ) koriste se za finansiranje sportskih klubova, crkava i verskih zajednica, javnih ustanova, Crvenog krsta, koji već imaju sopstvenu liniju definisanu u okviru budžeta. U poređenju sa 2019. godinom zabeleženo je povećanje od skoro 29% sa budžetske linije 481 u poređenju sa prethodno godinom, kao i smanjenje od oko 4,5% sredstava planiranih sa budžetske linije 472.

U skladu sa Zakonom o budžetu za 2020. godinu, planirano je da najveće iznose sredstava sa pomenute dve budžetske linije raspodele MOS (28,5 miliona evra), Ministarstvo finansija (16 miliona evra) i MRZBSP (skoro 816 hiljada evra). MOS i MRZBSP su redovno objavljivali javne pozive na svojim zvaničnim internet stranicama tokom 2020. Međutim, na stranici Ministarstva

Neposredno nakon proglašenja vanrednog stanja u Republici Srbiji (15. mart 2020), obustavljen je veliki broj procedura za dodelu nepovratnih sredstava iz državnog budžeta za 2020. ili su rokovi za podnošenje predloga produženi. Neki državni organi su javno obavestili zainteresovane OCD o tome, ali na većini internet prezentacija nacionalnih, pokrajinskih i gradskih organa nije bilo informacija o planiranim javnim pozivima za finansiranje programa i projekata koje realizuju udruženja. Isto tako, javnost nije imala pristup informacijama o javnim pozivima- njihovom odlaganju, produžetku ili rezultatima, koji su završeni neposredno pre ili nakon proglašenja vanrednog stanja, posebno kada je reč o javnim pozivima koje su objavili pokrajinski sekretarijati. U periodu od 15. marta do kraja aprila 2020, samo jedna odluka o dodeli sredstava objavljena je u skladu sa objavljenim javnim konkursom za finansiranje/ sufinansiranje projekata udruženja. Sve ovo je imalo ozbiljan uticaj na finansijsku održivost OCD, posebno na srednji i duži rok.

Tokom vanrednog stanja, KSCD je uputila inicijativu Ministarstvu finansija da se razmotri planirano smanjenje rashoda sa budžetske linije 481- donacije nevladinim organizacijama, kako se ne bi narušili funkcionisanje i finansijska stabilnost organizacija civilnog društva.

finansija nije objavljen nijedan poziv iako su raspodeljivali sredstva sa budžetske linije 481. Sa druge strane, najveća razlika u rashodima uočava se u pogledu planiranih sredstava koje treba da dodeli Ministarstvo finansija, koja su bila preko 6,6 miliona evra viša nego u 2019. Ovakva razlika potiče od rashoda dodeljenih političkim strankama za učešće na lokalnim i parlamentarnim izborima tokom 2020, što nije bio slučaj u 2019. godini. Prema podacima Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, tokom januara i februara 2020, podatke o planiranim javnim pozivima podnelo je 149 organa javne uprave, koji su prijavili ukupno 668 planiranih javnih poziva. Aplikacija eKalendar otvorena je za organe javne uprave za dodatno ažuriranje podataka o budućim pozivima. Tokom 2020. dosta se radilo na tome da informacije o podržanim projektima i ostvarenim rezultatima budu objavljene u 2021.

Delimično podsticajno okruženje takođe je identifikovano kad je reč o **učešću OCD u javnom finansiranju**. MOS nije izveštavalo o učešću predstavnika OCD mladih u odlučivanju/ radu savetodavnih teka; međutim predstavnici sportskih udruženja (Olimpijski komitet Srbije, Paraolimpijski komitet Srbije, Sportski savez Srbije i Zavod za sport i medicinu sporta Republike Srbije) učestvovali su u tim procesima. MPNTR izvestilo je da je komisija koja odlučuje o podnesenim predlozima formirana za jedan javni poziv, ali nije naveden broj uključenih predstavnika OCD. MTTT izvestilo je da predstavnici OCD nisu zvanično učestvovali u procesu definisanja prioriteta za finansiranje. MKI je izvestilo da su OCD učestvovali u definisanju prioriteta i odlučivanju o raspodeli javnih sredstava kao članovi komisija za izbor projekata za javne pozive koje je objavio Sektor za međunarodne odnose i evropske integracije u oblasti kulture. Poziv je objavljen za sufinansiranje projekata u oblasti kulture i umetnosti koji su podržani iz međunarodnih fondova tokom 2020. godine. Svih 31 OCD (37,3%) koje su izjavile da su koristile javna sredstva za svoj rad takođe su navele da se ne slažu (ili da se izrazito ne slažu) sa tvrdnjom da OCD učestvuju u određivanju prioriteta za finansiranje iz javnih izvora.

### 2.2.2. Raspodela javnih sredstava

**Zakonodavstvo delimično ispunjava standarde u pogledu transparentnosti raspodele javnih sredstava i toga da je ona pravno obavezujuća.** Uredba koja uređuje finansiranje

projekata sadrži jasne i detaljne odredbe o objavljivanju javnih poziva od strane nadležnih organa (lokalnih, pokrajinskih ili nacionalnih organa) samo za sredstva sa linije 481. Međutim, ne postoje jasne sankcije za kršenje ovih odredaba. **Isti problemi prisutni su u pogledu kriterijuma za odabir.** Uredba predviđa, veoma uopšteno, kriterijume za izbor programa, što rezultira većom mogućnošću proizvoljnog donošenja odluka. Kriterijum javnog interesa do sada nije definisan. Kriterijumi za utvrđivanje javnog interesa nisu definisani do sada, niti je definisan jedinstveni postupak za podnošenje žalbi. Kad je reč o jasnim procedurama koje se odnose na **pitanja sukoba interesa u vezi sa donošenjem odluka**, okruženje je takođe delimično podsticajno. Predstavnicima/e stručne javnosti imenovani u komisiju dužni su da potpišu izjavu da nemaju privatni interes u radu i odlučivanju komisije, ali jasna definicija toga šta zapravo čini sukob interesa nedostaje. **Praksa delimično ispunjava standarde u smislu da su informacije koje se odnose na procedure za finansiranje i informacije o finansiranim projektima javno dostupne.** KSCD je kreirala i redovno vodi [elektronski Kalendar javnih poziva](#), kao aplikaciju preko koje nadležni organi na svim nivoima upravljanja treba da objave : podatke o planiranim javnim pozivima namenjenim za finansiranje OCD u tekućoj godini, u skladu s odredbama Uredbe i pre njihovog objavljivanja, na početku godine; objavljene konkurse sa dokumentacijom (ili linkom ka internet stranici na kojoj se mogu naći ) i rezultate objavljenih konkursa uključujući osnovne informacije o podržanim projektima/programima i njihovim korisnicima. Iako ovo ne predstavlja pravno obavezujući mehanizam za organe javne uprave, 149 organa javne uprave objavilo je ukupno 668 javnih poziva, što je 15% manje u poređenju sa 2019. godinom. Pored toga, planirano je da eKalendar sadrži informacije o rezultatima objavljenih javnih poziva, uključujući i osnovne informacije o podržanim projektima/ programima i korisnicima, ali ova funkcionalnost još uvek nije razvijena i ti podaci nisu dostupni.

U pogledu proceduralnih pravila, iskustvo OCD i prikazana praksa sprovođenja javnih poziva ukazuje na delimično podsticajno okruženje. Prikupljanje podataka putem zahteva za pristup informacijama ukazuje na mali broj slučajeva kada su OCD formalno podnele žalbu na neadekvatnu proceduru za dodelu sredstava: 3 žalbe podnete su Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede na rang listu projekata za sufinansiranje, i sve tri su uvažene. 2 OCD uložile su žalbe na javni poziv koji je objavilo Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja. 20 OCD (25%) koje su učestvovala u MM Anketi izjavilo je da se ne slažu/ izričito ne slažu sa tvrdnjom da državni organi u njihovoj oblasti rada poštuju zakonski propisanu proceduru za dodelu sredstava. Samo 3 se slažu sa ovom izjavom; 8 ispitanika je odgovorilo da ne znaju da li državni organi u njihovoj oblasti rada poštuju zakonski propisanu proceduru za dodelu sredstava. [Analiza javnog poziva MOS](#) za podršku omladinskim udruženjima i podsticanje različitih vidova zapošljavanja, samozapošljavanja i omladinskog preduzetništva, koju je sproveo Nacionalni omladinski savet Srbije, iznedrila je pitanje o tome u kojoj meri takvi pozivi za finansiranje zaista mogu da unaprede položaj mladih ljudi ako proces odabira ne uzima u obzir određene parametre: regionalnu zastupljenost odobrenih projekata, koliko je vremena prošlo od osnivanja udruženja, postojeću vidljivost udruženja (internet stranica, društvene mreže) i mehanizam komunikacije o rezultatima i vrednostima projekata, kao i godišnje prihode organizacija kao pokazatelj kapaciteta organizacije za upravljanje finansijskim resursima.

12 OCD izjavilo je da su dobili dodatno finansiranje za nošenje sa pandemijom COVID-10 od javnih institucija (JLS, Ministarstva privrede, pomoć Vlade za plate zaposlenih). 31 OCD izvestila je da su koristili neki vid pomoći države: 17 OCD izjavilo je da su koristile nadoknade za plate zaposlenih određeno vreme; 10 OCD izvestilo je da su koristile odlaganje plaćanja poreza prema državi; 7 OCD navelo je da su koristile odlaganje rokova za podnošenje izveštaja; 2 OCD navelo je da su koristile nematerijalnu podršku; 1 OCD izjavila je da su koristili poništenje poreskih obaveza ili drugih obaveza za tak period; 2 OCD izvestilo je da su koristile druge vrste podrške (oprema, higijenski paketi, itd.)

Istraživanje Catalyst- a iz maja 2020. godine o proceni uticaja pandemije COVID-19 na aktivnosti i finansijski status neprofitnih organizacija i medija u Srbiji (192 NPO i 5 nezavisnih medija) pokazalo je da je 68% ispitanika dobilo neku vrstu pomoći od države, a 30% nije. Skoro polovina ispitanika (49%) izvestila je o smanjenju priliva sredstava iz lokalnih izvora, a samo 3,1% o povećanju priliva sredstava iz istih izvora.

**Međutim, praksa ukazuje na nepodsticajno okruženje kad je reč o uslovima za prijavljivanje na konkurs.** Devetnaest (61%) OCD koje su koristile državna ili sredstva JLS izjavilo je da se slažu da su uslovi za prijavljivanje na konkurs otežavajući (npr. visoki troškovi, veliki broj dokumenata; problemi u pristupu dokumentaciji); 7 OCD izjavilo je da su uslovi za prijavu na konkurs jednostavni. Skoro isti broj OCD koje su koristile državna ili sredstva JLS iznelo je svoje slaganje (12 OCD) ili neslaganje (14) o tome da su kriterijumi za podnošenje prijave jasni. Analizom javnih poziva koje su u 2020. godini objavili MRZBSP, MOS i MKI, postalo je evidentno da jasni odnosno precizni kriterijumi za učešće nisu navedeni. U pogledu kriterijuma koji se odnose na podnosiocima, samo je bilo navedeno da to moraju da budu udruženja registrovana u konkretnoj oblasti u relevantnom Registru, ali nije bilo propisano koliko dugo treba da budu registrovana (npr. barem 3 -5 godina). Jedini izuzetak potvrđen je u pozivu MRZBSP za podnošenje predloga projekata za Program aktivnosti tokom "Dečije nedelje" u 2020. kada se od podnosilaca zahtevalo da imaju najmanje 5 godina iskustva u organizaciji događaja za decu na nacionalnom nivou. **Ista situacija uočena je prilikom odlučivanja o javnim konkursima kao i u situacijama sukoba interesa za odlučivanje o konkursima.** [Agencija za borbu protiv korupcije objavljuje zvanična mišljenja](#) o slučajevima sukoba interesa javnih zvaničnika. Međutim, nijedno od objavljenih mišljenja ne odnosi se na sukob interesa u vezi sa dodelom javnih sredstava. Nijedna OCD iz MM Ankete nije se složila da su odluke o raspodeli javnih sredstava pravične; samo 8 njih je navelo da ne znaju da li su odluke o dodeli javnih sredstava pravične. Analiza Nacionalnog saveta za mlade javnih poziva MOS pokazala je da više od 50% projekata odobreno na teritoriji Grada Beograda, dok OCD iz 21 okruga nisu dobile nikakva sredstva; nekoliko podržanih udruženja osnovano je tokom 2020. godine, jedno čak i nakon objavljivanja konkursa; malo broj njih postojao je duže od pet godina. Kada je reč o obezbeđivanju transparentnosti rada i komunikacije sa građanima i korisnicima, 20 podržanih udruženja ne poseduje veb stranicu, a samo neki od njih poseduju/ koriste naloge na društvenim mrežama. [Analizom rezultata javnog poziva Ministarstva kulture i informisanja](#) za 2020. godinu koju je sprovedla Nezavisna kulturna scena Srbije, utvrđeno je da je javni poziv Ministarstva kulture i informisanja u oblasti Savremenog stvaralaštva ispunio sve zakonski propisane kriterijume u svim oblastima- komisija je davala pojedinačna obrazloženja za svaki odbijeni ili podržani projekat, objavljena su imena članova komisija, dok su sami rezultati pokazali poznavanje scene i prepoznavanje kvaliteta projekata organizacija i institucija koje su dugo vremena aktivne u oblasti kulture i savremene umetnosti. Međutim, ustanovljeno je da su obrazloženja za odbijene projekte bila opšteg karaktera i nisu pomogla odbijenim organizacijama da unaprede svoje prijave kako bi bile uspešnije na narednom konkursu. Isto tako, još uvek nije ustanovljen način ocenjivanja i rangiranja prijava. Na kraju, samo je 3,46% budžeta Ministarstva kulture izdvojeno za ovaj poziv, što je minorno u poređenju sa ukupnim državnim budžetom Republike Srbije (samo 0,4% budžeta) i teško je reći da se na taj način može doprineti finansijskoj održivosti rada OCD u oblasti kulture.

### 2.2.3. Odgovornost, praćenje i evaluacija dodeljenih javnih sredstava

**Zakonski propisana procedura za raspodelu javnih sredstava nije menjana godinama, tako da je i dalje u skladu sa standardima.** Odobrena sredstva se mogu koristiti isključivo za realizaciju konkretnog programa, u skladu sa potpisanim ugovorom. Uredbom su propisani sadržaj, rokovi i način podnošenja predloga projekata, pregled i evaluacija narativnih i finansijskih izveštaja koje su OCD u obavezi da periodično podnose. Postoji propisana mogućnost (ali ne i obaveza) evaluacije efekata, kao i delimično propisane kazne za OCD koje zloupotrebe sredstva, koje su srazmerne prestupu. Međutim, i dalje nedostaju detaljno

objašnjenje i jasni uslovi za pokretanje pomenutog postupka. **Proces praćenja** je samo delimično u skladu sa prethodno utvrđenim i objektivnim indikatorima. U odgovorima na zahteve za slobodan pristup informacijama ministarstva su navela da se postupak praćenja sprovodio uvidom u finansijske i narativne izveštaje o projektima, ponekad nakon njihovog završetka. MKI je čak izvestilo da proces praćenja nije sproveden tokom realizacije projekata. Nijedno od ministarstava nije izvestilo da su tokom 2020. godine učestvovali u projektnim aktivnostima. Petnaest od 31 OCD (48%) koje su koristile državna sredstva izjavilo je da je realizacija projekta bila predmet praćenja od strane države, i da je praćenje realizacije projekta izvršeno u skladu sa unapred definisanim kriterijumima; 11 njih je izvestilo da su posete državnih zvaničnika u cilju praćenja bili najavljene unapred. Kada je reč o **redovnoj evaluaciji efekata/ uticaja javnih sredstava** od strane državnih organa i njihovoj **javnoj dostupnosti**, okruženje je procenjeno kao **nepodsticajno**. Na osnovu odgovora na zahtev za slobodnim pristupom informacijama, MOS je izvestilo da se evaluacija projekata vrši nakon njihovog završetka, u cilju utvrđivanja opravdanosti utrošenih sredstava, efikasnosti i delotvornosti projekata u odnosu na definisane indikatore, provere relevantnosti definisanih ciljeva, utvrđivanja da li su ostvareni očekivani rezultati i da li je ostvaren očekivani uticaj, a sve u poređenju sa utrošenim sredstvima. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture izvestilo je da se ista procedura koristi kao i tokom faze praćenja realizacije projekta. Periodični izveštaji o efektima državnog finansiranja nisu objavljeni na internet stranicama MRZBSP i MOS kao ključnih organa koji su OCD dodeljivali sredstva tokom 2020. godine.

#### 2.2.4. Nematerijalna podrška

Nije bilo izmena pravnog okvira koji uređuje mogućnost/ obavezu državnih organa za dodeljivanje **nematerijalne podrške** (državna imovina, davanje prostora u zakup bez finansijske nadoknade, besplatne obuke, konsultacije i drugi resursi) OCD. [Zakon o javnoj svojini](#) definiše OCD (među drugim pravnim licima) kao nosioce prava svojine i korisnike nepokretnosti u javnom vlasništvu po osnovu koncesije ili na drugi način propisan zakonom. Početkom aprila 2020 /tokom vanrednog stanja) Vlada Republike Srbije usvojila je [Uredbu o fiskalnim pogodnostima i direktnim davanjima privrednim subjektima tokom vanrednog stanja](#). Fiskalne pogodnosti predviđene Uredbom primenjivale su se isključivo na zaposlene i nisu se mogle koristiti kao prihod izvan radnog odnosa. Fiskalne pogodnosti su obuhvatale: odlaganje plaćanja poreza na dohodak građana i naknade zarade i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje za mesec mart, april i mal 2020, odnosno za april, maj i jun 2020; i odloženo plaćanje akontacije poreza na dobit pravnih lica za mart, april i maj 2020. godine. Direktna davanja privrednim subjektima u privatnom sektoru odnosila su se na plaćanje iznosa koji se dobija kao proizvod broja zaposlenih sa punim radnim vremenom za čije je zarade i naknade zarada je podneta poreska prijava za predviđeni obračunski period (maj 2020) i iznos osnovne minimalne neto zarade za mart 2020. Korisnici prava na isplatu bespovratnih sredstava mogu da budu pravna lica klasifikovana kao mikro, malo ili srednje preduzeće u skladu sa zakonom koji uređuje računovodstvo. **Situacija je ista ili slična u pogledu pružanja nematerijalne podrške na osnovu jasno propisanih procesa, zasnovanih na objektivnim kriterijumima.** Skupštine jedinica lokalne samouprave donose odluke o davanju u zakup prostorija u svom vlasništvu ili onih nad kojim imaju posebno pravo vlasništva. U većini slučajeva, ove odluke predviđaju smanjenje zakupnine za udruženja koja se bave pružanjem pomoći deci ili bolesnima, osobama sa invaliditetom, udruženja koja posluju u oblasti zdravstva, kulture, nauke, obrazovanja, sporta, itd. Dodatna obrazloženja ne postoje, kao ni druge zakonske odredbe u ovom pogledu. Novoformirano Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog nadležno je za sprovođenje mera i aktivnosti za podizanje kapaciteta i održivosti rada i aktivnosti OCD, kao i za

prikupljanje i prosleđivanje informacija od značaja za rad OCD. Pre formiranja ovog Ministarstva, Kancelarija Vlade sa saradnju sa civilnim društvom pružala je različite usluge kao vid nematerijalne pomoći (priprema i objavljivanje publikacija i brošura, informisanje o značajnim izmenama pravnog okvira, uspostavljanje dijaloga sa državnim sektorom i jačanje kapaciteta OCD).

**Praksa ukazuje na delimično podsticajno okruženje kad je u pitanju korišćenje nefinansijske podrške od strane OCD.** Samo 6 ispitanika u MM Anketi (7,2%) izvestilo je da je imalo pristup nematerijalnoj državnoj podršci u protekloj godini; 4 je izjavio da su besplatno koristile javni prostor za realizaciju svojih aktivnosti, a 2 su koristile program izgradnje kapaciteta i ekspertsku podršku koju je obezbedila JLS. U odgovoru na zahtev za slobodan pristup informacijama, MOS je istaklo da je pružilo nematerijalnu pomoć jednom udruženju u vidu obezbeđivanja prostora za njihove aktivnosti. MKI je izjavilo da je, u okviru programa Desk Kreativna Evropa Srbija, nematerijalna podrška pružena udruženjima, zadužbinama i fondacijama kroz organizovanje obuke za učešće u programu Kreativna Evropa. MTTT je obezbedilo besplatnu telefonsku liniju Savetu društava psihoterapeuta Srbije kako bi građani mogli da dobiju psihoterapeutsku pomoć za ublažavanje posledica pandemije COVID-19 Uredba o fiskalnim pogodnostima i direktnim davanjima privrednim subjektima tokom vanrednog stanja bila je u nekim delovima kontradiktorna i nedovršena, tako da je kao što se i očekivalo, prouzrokovala dosta nesigurnosti i različitih tumačenja, posebno kada je reč i njenoj primeni na organizacije civilnog društva. Građanske inicijative obratile su se Ministarstvu finansija za preciznije tumačenje uslova pod kojima organizacije civilnog društva mogu da koriste pogodnosti predviđene Uredbom. U pojašnjenju koje je stiglo iz Ministarstva finansija se navodi da OCD kao rezidenti i poreski obveznici Zakona o porezu na dobit pravnih lica mogu da koriste fiskalne pogodnosti i direktna davanja propisana Uredbom. Uz mentorsku podršku Nacionalnog resurs centra, 3 udruženja mladih iz sela u blizini Bora i Zaječara (Istočna Srbija), koja su prethodno bila aktivna kao neformalne grupe, a registrovala su se tokom procesa mentorstva i zagovaranja kao formalna udruženja, uspele su da dobiju prostor za svoj rad od JLS.

**Međutim, praksa nije u skladu sa standardima u pogledu tretiranja OCD na ravnopravan ili na način da se pruži veća podrška OCD u poređenju s drugim činiocima kad je u pitanju obezbeđivanje nematerijalnih resursa.** Samo 6 OCD (7%) koje su učestvovala u MM Anketi saglasno je da je lako ispuniti uslove za pristup nematerijalnoj podršci, dok se 3 od njih slažu da imaju prednost nad drugim akterima u pristupu nematerijalnoj podršci. Nema dostupnih podataka o učesnicima u MM Anketi koji ukazuju na to da OCD imaju prednost u odnosu na druge aktere u pristupu nematerijalnoj podršci ili su ove OCD lišene nematerijalne podrške ili im nematerijalna podrška nije pružena zbog njihovog političkog opredeljenja/ kritičkog stava. Nijedna od intervjuisanih/ anektiranih OCD se ne slaže da su odluke o raspodeli nematerijalne podrške pravični. Samo su 3 OCD koje su učestvovala u MM Anketi saglasne da organizacije koje

Slučaj Dečijeg centra iz Zaječara koji se bavi inkluzijom dece sa Daunovim sindromom i paralizom, konačno je dobio svoj epilog. Od 2017, udruženju se pretilo da će biti izbačeni iz prostora koji koriste prema ugovoru o zakupu zaključenim sa Gradom Zaječarom. Iako je ugovor zaključen na period do 2023. godine, gradske vlasti su tokom 2017. godine poslale zahtev udruženju kojim im se nalaže da napuste prostorije zbog navodnog "neprimerenog korišćenja". Apelacioni sud je doneo odluku nakon skoro 4 godine u skladu sa kojom je udruženju uskraćeno korišćenje prostora. Pored toga, gradonačelnik Zaječara, Boško Ničić, nastavio je i tokom 2020. da iznosi direktne i indirektne pretnje aktivistkinji Seleni Ristić- Vitomirović, koja rukovodi radom Centra. Njoj nije dozvoljeno da učestvuje na javnim događajima ili TV emisijama, roditelji su pod pritiskom i ucenjivani su da ne koriste usluge Dečijeg centra, a sredstva iz lokalnog budžeta nisu dodeljena udruženjima koja sarađuju sa Dečijim centrom.

imaju kritički stav prema Vladi mogu da ostvare pristup nematerijalnoj pomoći.

## Podoblast 2.3. Ljudski resursi

### 2.3.1. Zapošljavanje u OCD

**Kad je reč o tretiranju OCD ravnopravno sa drugim poslodavcima u zakonu i strateškim dokumentima, zakonodavstvo je delimično u skladu sa standardima.** Iako se prema [Zakonu o radu](#) i [Zakonu o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje](#) OCD ne tretiraju drugačije od drugih pravnih lica (niti u svojstvu poslodavaca niti u svojstvu zaposlenih) izmenama [Zakona o porezu na dohodak građana](#) i [Zakona o doprinosima za socijalno osiguranje](#) stavljeni su u nejednak položaj. Naime, pomenutim zakonima uvedeni su podsticaji za poslodavce koji ustanove radni odnos sa takozvanim "kvalifikovanim novim radnikom" koji će se primenjivati do 31. decembra 2022. Pod određenim uslovima, poslodavac je oslobođen obaveze plaćanja dela poreza i doprinosa na zarade takvih zaposlenih. OCD nisu izričito navedene kao korisnici ovih podsticaja. **Međutim, praksa ukazuje na nepodsticajno okruženje u oblasti jednakog tretmana OCD kao korisnika programa državnih podsticaja.** U odgovoru na naš zahtev za slobodan pristup informacijama, Nacionalna služba za zapošljavanje je navela da ne poseduje podatke o broju udruženja građana koji su koristili programe i inicijative tokom 2020. godine u poređenju sa drugim subjektima. Nacionalna služba za zapošljavanje je dostavila podatke koji pokazuju da su određenom broju poslodavaca dati podsticaji, kao i o broju zaključenih ugovora i za koliko lica, ali nema tačnih podataka o broju OCD koje su korisnici subvencija/ podsticaja; OCD su deo kategorije "drugi vidovi organizovanja" koja ne obuhvata samo OCD već takođe i druge korisnike. Tako da ne postoje raspoloživi podaci o broju OCD koje su bile korisnice programa za podršku zapošljavanju u poređenju sa drugim subjektima. Samo 2 OCD koje su učestvovala u MM Anketi izvestile su da su koristile državne podsticajne programe za zapošljavanje.

**Ne postoji jasna i redovna statistika o broju zaposlenih u neprofitnom sektoru.** Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja prikuplja i analizira podatke o registrovanim prijavama na obavezno socijalno osiguranje za poreske obveznike koji imaju status udruženja, zadužbina i fondacija (podaci su dostavljeni ukupno za sve tri vrste OCD). Ukupan broj zaposlenih na neodređeno vreme u ovim subjektima iznosio je 5012 u 2020, ukupan broj zaposlenih na određeno vreme bio je 2421, ukupan broj zaposlenih za stalno bio je 7602, dok je 1002 ljudi angažovano po osnovu ugovora o povremenim i privremenim poslovima, a 951 po osnovu drugih vrsta ugovora. Prema zvaničnim podacima o zaposlenosti u Srbiji, ukupan broj zaposlenih sa punim radnim vremenom u OCD u 2020 predstavlja 0,34% od ukupnog broja zaposlenih u Srbiji (2.215.475), što je blagi pad u poređenju sa podacima iz 2019. godine. Ne postoje sistematski, sveobuhvatni podaci o volonterima/kama, volonterskim satima ili novčanoj vrednosti volonterskog rada. MRZBSP u skladu sa Zakonom o volontiranju prikuplja određene podatke pri čemu se evidentiraju [samo organizatori volontiranja](#), ali ne i broj angažovanih volontera i sati rada volontera. Od ukupno 379 registrovanih organizatora volontiranja, 172 (45,3%) su OCD. Međutim, ovi podaci nisu pouzdani jer većina OCD ne dostavlja takve izveštaje

U pogledu uticaja pandemije COVID-19 na broj zaposlenih i volontera u OCD, većina OCD koje su

Istraživanje Fondacije Catalyst iz maja 2020. o njihovoj proceni uticaja pandemije COVID-19 na neprofitne organizacije i medije u Srbiji pokazalo je da je samo 7,8% ispitanika angažovalo nove kadrove, dok je skoro 30% njih smanjilo broj zaposlenih/ angažovanih ljudi. Skoro 10% ispitanika prijavilo je povećanje broja njihovih volontera, a značajno više njih- skoro 34% smanjenje broja volontera.

opao, a samo 8 OCD navelo je da je broj njihovih volontera povećan. 10 OCD prijavilo je smanjenje u broju volontera između 50% i 100%, dok je isti broj prijavio smanjenje od 20% do 50%. Samo 2 OCD izvestile su da je broj njihovih volontera smanjen za manje od 10%.

sa podacima/ informacijama, niti Ministarstvo objavljuje sveobuhvatne izveštaje na godišnjem nivou.

### 2.3.2. Volontiranje u OCD

**Zakonodavstvo nije u skladu sa standardima kada je reč o podsticanju volontiranja i usvajanju najboljih regulatornih praksi u ovoj oblasti**, ali istovremeno omogućava **spontano volontiranje**. [Zakon o volontiranju](#) sadrži neophodne minimalne odredbe za zaštitu volontera i njihovih organizacija, dok ostala pitanja ostavlja stranama da ih same definišu. Zakon ne sprečava spontano volontiranje, ali eksplicitno ne predviđa praksu spontanog volontiranja. U cilju procene efekata Zakona o volontiranju i situacije u oblasti volontiranja u Srbiji, početkom februara 2020. formirana je Radna grupa koja uključuje predstavnike relevantnih OCD. Preporuke za izmene koje je potrebno uneti i uslovi za njihovo sprovođenje sastavni su deo [Analize](#), i u potpunosti su usaglašeni sa ključnim nalazima i preporukama koje su već identifikovane u ranijim analizama koje su sprovodile OCD: volontiranje se ne tretira kao društvena vrednost, već kao besplatan rad, ne postoji adekvatna definicija volontiranja, preterano uređivanje zakonom, nedostatak podsticaja kako za volontere tako i za organizatore volonterskih aktivnosti, neopravdano visoke administrativne obaveze (i povezani troškovi) za organizatore volontiranja, postojeća mogućnost (kao i primeri) da poslodavci takođe zloupotrebljavaju Zakon za angažovanje mladih, obrazovanih ljudi kao volontera, umesto da ih angažuju kao zaposlene sa punim radnim vremenom, nedostatak evaluacije angažovanja volontera, nedostatak zaštite udruženja kao organizatora volontiranja, nedoslednost Zakona sa drugim zakonima koji predviđaju volontersko angažovanje, itd. **Kada je reč o podsticajima i državnim programima podrške za razvoj i promociju volontiranja, okruženje je procenjeno kao nepodsticajno.** Strateške državne politike ili drugi instrumenti usmereni na promociju volontiranja i podršku ili obuku volontera još uvek nedostaju. Određeni podsticaji predviđeni su Zakonom o volontiranju (predviđena je nadoknada ugovorenih troškova povezanih sa volontiranjem, isplata džeparca i osiguranja u slučaju povrede kod dugoročnog volontiranja, izdavanje potvrde o volontiranju). **Postoje jasno definisani ugovorni odnosi i zaštite za organizovano volontiranje što je u skladu sa standardima.** Zakon je detaljan u pogledu regulisanja odnosa između volontera i organizatora volonterskih aktivnosti, kao i njihovih prava i odgovornosti kod dugoročnog volontiranja (odnosno za volontere koji rade duže od 10 sati nedeljno, najmanje tri meseca bez prekida).

**Praksa ukazuje na delimično podsticajno okruženje u pogledu podsticaja i programa koje koriste OCD i sprovođenja, praćenja i evaluacije politika, strateških dokumenata ili zakona koji uređuju volontiranje.** MRZBSP je nadležno za sprovođenje politike/ strateških dokumenata/ zakona koji uređuju volontiranje. Nakon skoro 10 godina primene Zakona, MRZBSP je formiralo Radnu grupu za analizu efekata Zakona o volontiranju i situacije na terenu u oblasti volontiranja u Republici Srbiji. Grupa je oformljena početkom februara 2020. i uključuje predstavnike OCD. Analiza je predstavljena početkom decembra. MOS takođe podržava volonterske programe koje sprovode OCD. Jedan javni poziv za podršku realizaciji volonterskih programa za mlade objavljen je 2020. godine. Međutim, u odgovoru na naš zahtev za slobodan pristup informacijama, navedeno je da Ministarstvo ne raspolaže podacima o podsticajima za volontere/ke i organizatore volonterskih aktivnosti. Nijedna od OCD koje su učestvovala u MM Anketi nije izvestila da je koristila državne programe za volontiranje u prethodnoj godini. Nije bilo izmena u pogledu državnih programa za volontiranje; intervjuisane OCD su saglasne da je

procedura za podnošenje prijave laka, kao i daje procedura za obezbeđivanje podsticaja za volontere/ke i organizatore volonterskih aktivnosti transparentna<sup>7</sup>.

**Praksa ukazuje na to da su administrativne procedure za organizatore volonterskih aktivnosti ili volontere/ke u određenoj meri komplikovane i podrazumevaju nepotrebne troškove.** Petnaest OCD koje su učestvovala u MM Anketi saglasne su da je administrativna procedura za angažovanje volontera/ki jednostavna nasuprot 26 OCD koje se sa tom tvrdnjom ne slažu; 42 (oko 50%) OCD izvestilo je da nemaju iskustva sa angažovanjem volontera/ki u prethodnoj godini. Iako postoji zakonski uslov za organizatore da registruju kratkoročno i dugoročno volontiranje (uključujući i opis volonterskog programa, broj angažovanih volontera/ki po volonterskom programu, informacije o korisnicima), samo 5 OCD koje su učestvovala u MM Anketi je izjavilo da su morali da prijave volontere/ke državi. Tokom 2020. Mladi istraživači Srbije pokrenuli su poseban program namenjen promociji angažovanja mladih volontera “#ŠtaNamTeško” koji je podržalo MOS. Realizovano je ukupno 159 volonterskih akcija i 30 volonterskih kampova. Mladi istraživači Srbije angažovali su 18 volontera/ki iz inostranstva i 1.900 mladih volontera/ki starosti između 15 i 30 godina u okviru nacionalnih i lokalnih volonterskih kampova i akcija. Prema izjavama predstavnika OCD tokom konferencije organizovane prilikom Međunarodnog dana volontera, određene volonterske organizacije usmerile su svoje aktivnosti na ublažavanje posledica pandemije COVID-19, dok su se druge fokusirale na prilagođavanje svojih uobičajenih aktivnosti novonastaloj situaciji. Mladi istraživači Srbije realizovali su projekta "Volontiraj onlajn" koji predstavlja primer onlajn volontiranja i jedan od načina za aktiviranje mladih, međusobno povezivanje i upotrebu tehnologija koje su im poznate i dostupne. Projekat je omogućio mladima koji su želeli da volontiraju da se povežu sa onima kojima je pomoć bila potrebna. U programu je učestvovalo oko 800 volontera, a program je uspeo da dopre do više od 4.000 mladih. Pre izbijanja krize, Novosadski volonterski servis saradivao je sa Crvenim krstom, institucijama JLS, kao i drugim lokalnim omladinskim organizacijama u pružanju pomoći i potrebnih usluga osetljivim grupama stanovništva. Njihovi volonteri su takođe pomogli izgradnju privremene COVID-19 bolnice u Novom Sadu.

**Volontiranje se može realizovati u bilo kom obliku u Srbiji i ne postoje slučajevi žalbi na ograničavanje volontiranja u praksi, što je u skladu sa standardima.** Nijedna od intervjuisanih/ anketiranih OCD nije izvestila da se suočila sa sankcijama ili ograničenjima u slučajevima kada su volonteri bili angažovani bez ugovora/ prijave ili odobrenja države ili da su sankcionisani zbog spontanog volontiranja. Tokom trajanja vanrednog stanja i karantina/ policijskog časa pokrenuta je inicijativa koja je imala za cilj omogućavanje kretanja ličnih asistenata za osobe sa invaliditetom, koji pružaju ove usluge u večernjim časovima kada je na snazi bila opšta zabrana kretanja. Ova inicijativa takođe se primenjivala na usluge pomoći i podrške za osobe sa invaliditetom koje su pružali neformalni pojedinci, rođaci ili prijatelji, koji ne žive u istom domaćinstvu, kao i za bolesnike u terminalnim stadijumima bolesti koji su korisnici palijativne nege u kućnim uslovima i za ljude koji pate od demencije. U tom smislu, OCD (odnosno njihovim aktivistima/kinjama i volonterima/kama) bilo je omogućeno da pružaju navedene usluge tokom vanrednog stanja.

### 2.3.3. Neformalno obrazovanje

**Neformalno obrazovanje se delimično promoviše kroz politike/ strategije/ zakone.** Neformalno obrazovanje prepoznato je u [Zakonu o obrazovanju odraslih](#) i [Zakonu o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja](#), koji nisu bili predmet izmena tokom 2020. godine.

<sup>7</sup> Intervjui sa Mladim istraživačima Srbije i predstavnicima AIESEC Srbija.

Zakon prepoznaje udruženja (pored ostalih ustanova i organizacija) kao organizatore aktivnosti obrazovanja odraslih ukoliko su registrovana za obavljanje obrazovne delatnosti. Mogu da steknu status javno priznatih organizatora aktivnosti neformalnog obrazovanja odraslih ako su registrovana za obrazovnu delatnost, ako ispunjavaju propisane standarde i dobiju saglasnost nadležnog Ministarstva. Uključivanje OCD u programe karijernog vođenja i savetovanja za mlade u srednjem i visokom obrazovanju u na tržištu rada, kao i učešće OCD u podizanju kapaciteta školskih timova za karijerno vođenje i savetovanje pri srednjim školama koje realizuju obrazovne profile u dualnom obrazovanju prepoznato je u [Nacionalnom akcionom planu zapošljavanja za 2020. godinu](#). Pored toga, uloga OCD u podsticanju neformalnog obrazovanja mladih u omladinskom sektoru i razvoju kvaliteta neformalnog obrazovanja mladih prepoznato je u [Zakonu o mladima](#).

**Subjekti iz civilnog društva su takođe delimično uključeni u zvanični nastavni plan i program na svim nivoima obrazovnog sistema.** Građansko vaspitanje ili obrazovanje za demokratiju i građansko društvo deo je obrazovnog sistema preko 19 godina. Realizuje se kao obavezni izborni predmet i deo je nastavnog plana i programa za osnovne i srednje škole koji obuhvata važne društvene teme- ljudska prava, demokratsko društvo, značaj građanskog aktivizma i rad civilnog sektora. Tokom 2020, MPNTR ponudilo je nove izborne programe učenicima trećeg i četvrtog razreda Šeste beogradske gimnazije od kojih su mogli da izaberu dva. Ponuđeni programi su: Primenjene nauke 1, Primenjene nauke 2, Osnove geopolitike, Ekonomija i biznis, Religije i civilizacije, Moderne tehnologije. Ponuda obuhvata i predmete Obrazovanje za održivi razvoj i Umetnost i dizajn, izborni predmeti koji su bili u ponudi tokom prve dve godine. Ideja je da ovi izborni programi usmere učenike/ce ka određenim naučnim disciplinama u visokoškolskom obrazovanju. Nastavni materijali iz ovih novih izbornih programa komplementarni su temama koje se uobičajeno proučavaju u okviru građanskog vaspitanja, tako da se čini umesto jačanja materijala za građansko vaspitanje, teme kojima se ono bavi su raspoređene na nove izborne programe koji će dodatno usitniti broj učenika/ca koji onda neće imati priliku da o svim ovim temama čuju u okviru jednog predmeta.

**Praksa ukazuje na delimično podsticajno okruženje kada je reč o uključivanju mogućnosti za građansko uključivanje u obrazovni sistem.** Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja izvestilo je da ne poseduje podatke o mogućnostima za volontiranje u OCD integrisanim u obrazovne ustanove. [Zavod za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja](#) izneo je da je 327 udruženja i 9 fondacija akreditovano za realizaciju programa kontinuiranog stručnog usavršavanja za nastavnike/ce, edukatore, saradnike/ce i direktore/ke zaposlene u obrazovnim ustanovama. Imajući u vidu da je važenje izdate akreditacije tri godine; broj je isti kao i tokom 2019. godine, a novi ciklus dodele akreditacija treba da počne u oktobru 2021. Crveni krst Srbije (CK) ima pristup osnovnim školama u kojima sprovodi program Promocija humanitarnih vrednosti koji još uvek nije deo zvaničnog nastavnog plana i programa. Teme programa su takođe obuhvaćene nastavom Građanskog vaspitanja, kao i vannastavnim aktivnostima koje se realizuju u školama. Pristup učenicima je smanjen tokom 2020. godine usled pandemije COVID-19, a program je realizovan kroz upotrebu onlajn platformi i alata. Na radionicama za Promociju humanitarnih vrednosti ukupno je učestvovalo 5.219 učenika iz 95 osnovih škola; 2593 mladih uključenih u programe Crvenog krsta volontiralo je po prvi put. Programi Crvenog krsta takođe se sprovode i u srednjim školama gde se organizuju osnovne i napredne obuke na temu pružanja prve pomoći. Srednjoškolci/ke su uključeni u aktivnosti CK u lokalnim zajednicama i vršnjačke programe podrške, a radionice se povremeno organizuju u okviru programa Istraživanje humanitarnog prava (prethodno akreditovan program, ali više nije deo nastavnog plana i programa). Tokom 2020, 1.772 dece i mladih uzrasta između 10 i 30 godina pohađalo je naprednu obuku za pružanje prve pomoći. Crveni krst je u 30 škola realizovao aktivnosti usmerene na smanjenje rizika od udesa (zemljotresi, poplave) i informisanje o preventivnim

merama za zaštitu ljudskih života. Jedan od programa CK takođe se odnosi na promovisanje načela Međunarodnog humanitarnog prava. Program je obuhvatao 3259 učenika/ca i preko 15.000 zaposlenih i volontera/ki. CK takođe održava tradicionalno dobru saradnju sa fakultetima na kojima se izučava Humanitarno pravo (Fakultet političkih nauka, Pravni fakultet, privatni fakulteti). Na ovaj način, studenti/kinje su uključeni u programe sprečavanja trgovine ljudima; kroz 758 informativnih radionica, 28.000 dece i mladih dobilo je informacije o zaštiti i merama predostrožnosti za sprečavanje trgovine ljudima<sup>8</sup>. Tokom 2020, AIESEC Srbija poslao je 27 mladih iz Srbije na radnu praksu u inostranstvo, od kojih je 26 poslato u svojstvu volontera, a 1 osoba dobila je plaćenu stručnu praksu. U tom periodu, 56 ljudi iz drugih zemalja angažovano je na volonterskim aktivnostima u Srbiji. Broj volonterskih praksi je opao usled izbijanja pandemije COVID-19, odnosno poštovanja usvojenih epidemioloških mera, a fokus je prebačen sa volontera na stručnu plaćenu praksu.<sup>9</sup> Prošle godine objavljen je ukupno 51 poziv za učešće u programima izgradnje kapaciteta na [veb-sajtu NRC](#). Pozivi su bili namenjeni OCD, predstavnicima lokalnih i nacionalnih institucija, studentima/ učenicima i mladima, mladim preduzetnicima, istraživačima, medijima i medijskim predstavnicima, ali takođe školama i drugim javnim ustanovama.

<sup>8</sup> Intervju sa g. Branimirom Kneževićem, stručnim saradnikom Crvenog krsta za organizacioni razvoj.

<sup>9</sup> Intervju sa predstavnicima AIESEC.

## Oblast 3: Odnos Vlada- OCD

### Podoblast 3.1. Okviri i prakse za saradnju

#### 3.1.1. Državne politike i strategije za razvoj i saradnju sa civilnim društvom

**Republika Srbija još uvek nije usvojila sveobuhvatni strateški dokument o saradnji između Vlade i civilnog društva**, iako je takav dokument izrađen i prošao je javnu raspravu još 2015. godine. Tom prilikom izrađeni su nacrt Strategije, Akcionog plana, kao i Plan za praćenje (monitoring) i evaluaciju. Zakonom o ministarstvima predviđeno je formiranje novog Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog koje je nadležno za izradu i sprovođenje strateških dokumenata za kreiranje podržavajućeg okruženja za razvoj civilnog društva, sa ciljem daljeg razvoja saradnje između javnog, privatnog i civilnog sektora. Određeni elementi strateškog pristupa civilnom društvom sadržani su u Uredbi Vlade o uspostavljanju Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, kao i Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u procese odlučivanja. Uredba o Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom prestala je da važi stupanjem na snagu Zakona o ministarstvima i uspostavljanjem Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Međutim, određene nadležnosti prethodne Kancelarije nisu prenete na novo Ministarstvo, kao što je prikupljanje i objavljivanje informacija o finansiranju organizacija iz budžeta. Takođe je ukinuta i veoma važna uloga Kancelarije koja se ogleda u obezbeđivanju učešća građana u izradi zakonskih propisa od strane ministarstava i lokalnih samouprava. U svrhe pregovaračkog procesa za pristupanje Republike Srbije Evropskoj uniji, 2011. godine Vlada je kreirala Mehanizam za sektorske organizacije civilnog društva (SEKO). Pored toga, 2014. godine Vlada je usvojila Smernice za saradnju između pregovaračkog tima i pregovaračkih grupa sa predstavnicima OCD, Nacionalnim konventom o Evropskoj uniji i Privrednom komorom Srbije u procesu programiranja sredstava iz IPA fondova. Organizacije civilnog društva su tek sporadično prepoznate u godišnjim planovima rada Vlade Republike Srbije. OCD su zvanično uključene u proces programiranja međunarodne razvojne pomoći, uz usmerenje na pružanje pomoći EU preko SEKO. Od 2018. godine, SEKO je organizovan u 9 sektora (reforma javne uprave, pravosuđe, unutrašnji poslovi, transport, životna sredina, energija, konkurentnost, razvoj ljudskih resursa i društveni razvoj), čiji je broj smanjen na nivo tema kojima se bave drugi sektori: civilno društvo u okviru reforme javne uprave, mediji u pravosuđu, i kultura u konkurentnosti. Međutim, realno uključivanje i učešće u konsultativnim procesima smanjeni su na minimum. Nacionalni konvent o Evropskoj uniji okuplja preko 720 članica koje rade u 24 radne grupe, uključujući i dve međusektorske grupe: Međusektorska radna grupa za slobodu izražavanja i medije i Međusektorska radna grupa za političke kriterijume.

30% OCD koje su učestvovala u MM Anketi izvestilo je o saradnji sa državnim institucijama u kreiranju politika/ izradi zakonskih propisa i aktivnostima; 23% OCD izjavilo je da nije sarađivalo ni sa jednom državnom institucijom jer za to nisu imale potrebu, a oko 10% OCD navelo je da su pokušale da sarađuju, ali bez uspeha.

Iako tek treba da bude usvojena, **izrada nacrta Strategije za razvoj civilnog društva (2014) zasnivala se na redovnim statističkim podacima kao i na zasebnoj polaznoj studiji o statusu OCD i saradnji između OCD i organa javne uprave, isključivo utemeljenoj na podacima koje prikupljaju državne institucije.** Ovo je jedinstveni poduhvat zasnovan na zvaničnim evidencijama i statistici, koji je pružao pregled rada i funkcionisanja OCD u Srbiji.

Osnovni podaci za OCD dostupni su u finansijskim izveštajima koji se podnose Agenciji za privredne registre Republike Srbije, osim za određeni broj mreža OCD; ukupni broj OCD, ukupan broj OCD koje su podnele finansijske izveštaje; broj zaposlenih u OCD (sa punim i napunim radnim vremenom; ukupan prihod; ukupni troškovi. APR takođe prikuplja podatke o oblastima rada OCD, ali ti podaci nisu sistematizovani; ti podaci se traže pri podnošenju zahteva za registracije, ali APR ne objavljuje statističke izveštaje sa takvim podacima. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja prikuplja podatke/ izveštaje o broju angažovanih volontera/ki, ali ne objavljuje godišnji izveštaj sa sažetim informacijama, niti analizu prikupljenih i obrađenih podataka. To znači da prijavljeni broj angažovanih volontera/ki nije jasno dostupan, niti uporediv sa informacijama koje se pribavljaju sprovođenjem različitih vrsta istraživanja o ili od strane OCD. **Nedostatak konsolidovanih podataka o sektoru OCD ili u vezi s njim, nedostatak redovno ažuriranih i raspoloživih podataka koje prikupljaju i analiziraju nadležni organi, izostanak obaveze da se javno objave imena osnivača udruženja i čak zvanične imejle adrese, neki su od najvećih izazova za rad po sektorima.**

### 3.1.2. Institucije i mehanizmi za razvoj i saradnju sa civilnim društvom

**Ne postoji skupštinski odbor čija se oblast delovanja uglavnom bavi pitanjima saradnje s OCD i poboljšanja njihovog okruženja i rada, ali u ovu svrhu Vlada je osnovala Kancelariju za saradnju sa civilnim društvom.** Iako je deo [nadležnosti Kancelarije](#) prenesen na novo Ministarstva, javnosti nije u dovoljnoj meri objašnjeno zašto su odnosi sa civilnim društvom stavljani u nadležnost jednog ministarstva. Na taj način se značajno sužava prostor za konstruktivnu saradnju između svih državnih organa i civilnog sektora, koja bi u skladu sa standardima Evropske unije, trebalo da obuhvata mnogo više od dijaloga. U okviru delokruga rada novog Ministarstva ne postoje nadležnosti koje se odnose na prikupljanje i objavljivanje informacija o finansiranju organizacija civilnog društva iz javnih izvora. Na ovaj način, ukinut je važan mehanizam za kontrolu transparentnosti trošenja ovih budžetskih alokacija. Istovremeno je ukinuta i veoma važna uloga Kancelarije koja se ogleda u obezbeđivanju učešća građana u izradi zakonskih propisa od strane ministarstava i lokalnih samouprava. Kako je navedeno u Zakonu o ministarstvima, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: izradu zakonskih propisa koji uređuju položaj udruženja i drugih organizacija civilnog društva, uz izuzetak političkih i sindikalnih organizacija; pokretanje dijaloga sa civilnim društvom o pitanjima od zajedničkog interesa; izrada i sprovođenje strateških dokumenata koji se odnose na kreiranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, u cilju daljeg razvoja i saradnje između javnog, privatnog i civilnog sektora; mere i aktivnosti usmerene na unapređenje kapaciteta i održivosti rada i aktivnosti udruženja i drugih organizacija civilnog društva; prikupljanje i objavljivanje informacija od značaja za rad udruženja i drugih organizacija civilnog društva; saradnja sa nadležnim organima u izvršavanju poslova u vezi sa programiranjem i upravljanjem pretprikladnim i drugim fondovima Evropske unije za podršku civilnom društvu, kao i drugi poslovi utvrđeni zakonom. U cilju omogućavanja inkluzivnijeg i transparentnijeg dijaloga, konsultacija i komunikacije sa svim relevantnim akterima u oblasti planiranja i programiranja fondova EU i međunarodne razvojne pomoći, Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije (danas Ministarstvo za evropske integracije) uspostavila je mehanizam za konsultacije sa OCD

U odgovoru na komentar predsednice Evropskog pokreta u Srbiji, Jelice Minić, da Srbija napreduje "koracima puža" i da se rad Ministarstva za evropske integracije može opisati kao letargičan, ministarka Jadranka Joksimović dala je izjavu u kojoj kaže da je Evropski pokret u Srbiji letargičan, i da umesto da se bavi radom Ministarstva, Minić treba da radi na modernizaciji svoje organizacije. Pored toga, ministarka Joksimović izjavila je da kritičari njenog rada to rade iz ljubomore, jer "ne poseduju adekvatno znanje, energiju ili talenat" za rad u javnom sektoru.

2011 godine- tzv. SEKO mehanizam. Ovaj mehanizam je uspostavljen da omogućavanje razmene informacija i doprinos OCD u planiranju razvojne pomoći, posebno planiranju i programiranju Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA), kao i za unapređenje konstruktivnog dijaloga između državnih organa i civilnog društva u procesu programiranja u svrhu povećanja efikasnosti korišćenja razvojnih fondova, a posebno fondova EU. Ovaj mehanizam se danas ne koristi, ali ga Ministarstvo za evropske integracije ponekad koristi za širenje informacija. [Nacionalni konvent o EU](#) predstavlja stalno telo za tematski strukturisanu debatu o pristupanju Srbije Evropskoj uniji između predstavnika državnih organa, političkih stranaka, OCD, eksperata, sindikata, privatnog sektora i predstavnika stručnih organizacija. NKEU je osnovan prvenstveno kao telo sa ciljem da se olakša saradnja između Narodne skupštine i civilnog društva tokom procesa pregovora za pristupanje EU. Saradnja je uspostavljena u skladu sa dobrom strateškom saradnjom između najviših zakonodavnih tela Srbije i izabраниh predstavnika civilnog društva, što je sprovedeno Odlukama Narodne skupštine od 2004. do 2013. godine. Kako bi se povećala operativnost, efikasnost i ojačala uloga u procesu odlučivanja NKEU je registrovan kao zasebno pravno lice 2018. godine.

[Savet za filantropiju](#), osnovan 2018. po odluci predsednice Vlade, ima zadatak da predlaže razvojnu politiku na polju filantropije i da razmatra pitanja kao što su veze i saradnja relevantnih aktera u oblasti filantropije, preciziranje pravnog i finansijskog okvira na ovom polju, uključujući predloge i mišljenja o regulatornim promenama, i promociji filantropije i društveno odgovornog

Na sedmom plenarnom zasedanju Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (platforma sa preko 700 organizacija civilnog društva čije se mišljenje Vlada obavezala da poštuje u procesu evropskih integracija), predsednik Srbije, Aleksandar Vučić, govorio je o Poglavlju 35 (Poglavlje koje se odnosi na Kosovo u procesu pregovora) i odnosu između Beograda i Prištine. Obraćanje predsednika NKEU koji bi trebalo da saraduje sa Vladom, pokazuje da načelo podele vlasti ne funkcioniše u Srbiji. U razgovoru sa predstavnicima civilnog društva, državni zvaničnici izneli su neprihvatljive komentare sa ciljem da se uništi kredibilitet prisutnih organizacija civilnog društva. Novoformirano Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, na inicijativu nove ministarke, Gordane Čomić, uspostavilo je dijalog sa civilnim društvom tokom događaja koje je organizovala Beogradska otvorena škola. Kasnije je objavljeno da će ovaj dijalog biti nastavljen kroz sektorske sastanke sa različitim akterima. Prisutna je legitimna zabrinutost velikog dela organizacija civilnog društva da sve ovo zapravo vodi ka daljem podsticanju dijaloga sa organizacijama civilnog društva.

poslovanja u Republici Srbiji i prema međunarodnoj zajednici. Savet za filantropiju čine 6 predstavnika/ca organizacija civilnog društva koje sprovode USAID projekat Lokalni radovi iako su prepoznati i angažovani na promociji i pružanju podrške filantropskim aktivnostima i društveno odgovornom poslovanju. Rad Saveta je trenutno "zamrznut"- njegove radne grupe ili pre inicijative na kojima se zasniva rad ovih radnih grupa funkcionišu, ali nije doneta odluka o formiranju novog Saveta nakon formiranja nove Vlade. Predstavnici OCD koji su bili članovi prethodnog saziva Saveta započeli su zagovaračku kampanju za donošenje odluke o formiranju novog Saveta i reizboru njegovih članova.

**Postoje delimično obavezujuće odredbe o učešću OCD u procesima odlučivanja koje sprovode nadležne institucije ili mehanizmi.** Odluka o formiranju pregovaračkog tima za pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, [Odluka o formiranju pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji i Smernice za saradnju pregovaračkog tima i pregovaračkih grupa sa predstavnicima OCD, Nacionalni konvent o EU i Privredna komora Srbije](#) predviđaju da kriterijum za otvaranje pregovora podrazumeva obavezu da se usvoji dokument, koji se stavlja na razmatranje i konsultacije sa organizacijama civilnog društva, nakon čega će se, u skladu sa Planom rada Vlade, organizovati javna rasprava. Učesnici/e u

javnim raspravama treba da budu informisani u pisanom obliku o razlozima za neusvajanje njihovih predloga. U skladu sa obavezom da se konsultuje civilno društvo prilikom izrade strateških i zakonskih dokumenata, koju propisuje Republike Vlada Srbije, NKEU se koristi kao odgovarajuća platforma za saradnju i konsultacije s Vladom i njenim telima nadležnim za pregovore o pristupanju EU (pregovarački tim, pregovaračke radne grupe). Međutim, jasna pravila za učešće OCD u tim procesima nisu uspostavljena, pa je tako njihovo učešće samo čista formalnost. Kratki rokovi za sprovođenje procesa konsultacija takođe su problem, i ne zna se da li postoji adekvatna i objektivna analiza komentara dobijenih od civilnog društva o pregovaračkim pozicijama, kao i sistemskih objašnjenja zašto su pojedini komentari odbijeni. Odabrane OCD, članice SEKO mehanizma uključene su u konsultacije, učestvuju u radu sektorskih radnih grupa i izradi predloga za korišćenje EU sredstava na osnovu potpisanog Memoranduma o saradnji sa Ministarstvom za evropske integracije.

**Kad je reč o kapacitetima i resursima institucija ili mehanizama na državnom nivou, praksa delimično ispunjava standard.** Sve veći broj organa državne vlasti obratio se KSCD za podršku u izvođenju konsultativnih procesa, javnih rasprava i drugih vidova saradnje sa OCD, umesto da samostalno pozivaju predstavnike/ce OCD da učestvuju u aktivnostima koje organizuju i da direktno sa njima sarađuju. Ova pozicija KSCD ukazuje na slabljenje uticaja ove institucije na donošenje političkih odluka. Zapravo, od 2016. godine rad KSCD pre svega karakteriše podrška drugim institucijama u sprovođenju njihovih redovnih poslova (prosleđivanje informacija o javnim raspravama, organizovanje zajedničkih događaja, itd.) kao i nedostatak rezultata u suštinskom unapređenju okruženja za razvoj civilnog društva. Međutim, od oktobra 2020. Kancelarija je prestala da postoji u ovom formatu, dok je njene zaposlene preuzelo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Budžet za 2020. godinu predviđa rashode za rad Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom u iznosu od oko 270.000 evra. Prema javnim objavama KSCD, sredstva koja su dodeljena KSCD nisu odgovarala njenih potrebama, a raspoloživi ljudski resursi nisu bili dovoljni za preuzimanje aktivnije i delotvornije uloge u zagovaranju i predlaganju politika za razvoj OCD. Formiranjem Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog Kancelarija Vlade sa saradnju sa civilnim društvom prestala je da postoji, a njene nadležnosti prenesene su na Ministarstvo. Sa druge strane, novoformirano Ministarstvo rashode u budžetu od oko 5.050.000 evra. U odgovoru na naš zahtev za slobodan pristup informacijama, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog istaklo je da, prema najnovijim podacima koji su im na raspolaganju, u vreme raspuštanja Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom zapošljavala je 7 državnih službenika po osnovu ugovora na neodređeno vreme, 2 po osnovu ugovora na određeno vreme i 1 lice angažovano po osnovu ugovora o obavljanju povremenih i privremenih poslova. Zakon o ministarstvima kojim je ovo Ministarstvo ustanovljeno, takođe je predvideo da će novo Ministarstvo preuzeti zaposlene iz Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom koja je prestala da postoji sa formiranjem nove Vlade. U trenutku osnivanja, novo Ministarstvo zapošljavalo je 44 lica, dok su ugovori sa 4 zaposlena raskinuti do marta 2021. godine. Sedam trenutno zaposlenih u Ministarstvu potiče iz OCD. Budući da Pravilnik o sistematizaciji radnih mesta još uvek nije usvojen, nisu mogli da nam daju informacije o broju državnih službenika dodeljenih Sektoru za saradnju sa civilnim društvom.

**Slični nalazi su dobijeni u pogledu redovnih konsultacija i uključenosti OCD u procese i donošenje odluka od strane nadležnih institucija ili mehanizama.** Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave organizovalo je 8 konsultativnih sastanaka sa OCD u okviru projekta za izradu Akcionog plana za Partnerstvo za odgovornu upravu. Tokom procesa konsultacija, OCD su podnele 15 od 23 predloga koji su izrađeni i o kojima se raspravljalo na sastancima. Međutim, usvojene mere/ obaveze ne oslikavaju potrebe i napore OCD za izradu dokumenata čijim bi sprovođenjem bili ostvareni transformativni efekti koji bi doveli do

60% OCD koje su učestvovala u MM Anketi izjavilo je da su informisane o radu KSCD. Samo 14% OCD izvestilo je da se slažu sa činjenicom da su odluke KSCD prevashodno zasnovane na doprinosu OCD, 1%- izrazito se slaže i 4% OCD se ne slaže sa ovom izjavom. 37% OCD navelo je da su bile uključene u konsultacije za izradu nacrt zakonskih propisa i javnih politika (npr. zakona i podzakonskih akata, nacionalnih ili lokalnih strategija, akcionih planova, itd.). 8% OCD izvestilo je da su razmatrani neki od njihovih predloga i komentara; 5% OCD izjavilo je da je razmatrana većina njihovih sugestija i komentara, a samo 1 organizacija navela je da su razmatrani sve njene sugestije i komentari.

materijalnih promena. Imajući u vidu da je ova RG funkcionisala u svojstvu redovne radne grupe, ali ne kao multiakterski forum (što je trebalo da bude slučaj, poštujući načela i procedure Partnerstva za otvorenu upravu), OCD nemaju mogućnost da stanu iza ovog AP i svojih predloga, jer se predlozi prvo šalju nadležnim institucijama na saglasnost. U praksi, ovo je faza kada se većina predloga odbija ili u značajnoj meri menja, tako da se njihova svrha u potpunosti gubi. Od ukupno 15 usvojenih komentara, 7 su iznele OCD. Samo jedan predlog OCD uključen je u nacrt Akcionog plana u originalnoj formi, određeni broj predloga je izmenjen u saradnji sa predlagачem i nadležnim organom (ukupno 6), dok su određeni predlozi odbijeni iz obrazloženje da ne mogu biti realizovani u okviru ovog Akcionog plana. Na dva predloga u oblasti fiskalne transparentnosti, nadležne institucije (prvenstveno Ministarstvo finansija) nisu iznele nikakav odgovor. Održano je više od 57 sastanaka radnih grupa u okviru izrade nacrt Strategije reforme javne uprave i nacrt Akcionog plana. U odgovoru na naš zahtev za slobodan pristup informacijama, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog istaklo je da tokom 2020. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom nije sprovodila normativne aktivnosti u smislu izrade propisa i dokumenata javne politike, i iz tog razloga nisu organizovane konsultacije i konsultativni sastanci. MRZBSP je u odgovoru na naš zahtev za slobodan pristup informacijama izneo da su tokom izrade teksta nacrt Zakona o pravima boraca rata, vojnih invalida, civilnih invalida rata i članova njihovih porodica održane direktne konsultacije sa preko 50 udruženja u oblasti zaštite boraca i ratnih invalida, koje su dale predloge na tekst nacrt Zakona. Pored toga, 21 udruženje, kao i pojedini pojedinci, podneli su pisane napomene i predloge na pomenuti tekst. Ne postoje javno dostupni izveštaji o uključivanju članova SEKO i njihovom uticaju na procese odlučivanja. Kako je prethodno pomenuto, tokom krize prouzrokovane pandemijom COVID-19, OCD članice Saveta za filantropiju aktivno su učestvovala u kreiranju predloga za unapređenje pravnog i fiskalnog okvira za filantropiju u Srbiji u cilju ublažavanja posledica pandemije, predlagale mere i davale preporuke Vladi i Ministarstvu finansija za podsticanje dodatnih davanja i omogućavanje efikasnog pružanja pomoći najosetljivijem stanovništvu.

## Podoblast 3.2. Uključivanje u proces odlučivanja i kreiranja politika

### 3.2.1. Standardi za uključivanje OCD

**Postoje jasno definisani standardi za uključivanje OCD u proces odlučivanja i kreiranja politika u skladu sa najboljim regulatornim rešenjima koje propisuju minimalne zahteve koji moraju biti ispunjeni u svakom procesu izrade javnih politika.** Odredbe i standardi koji omogućuju OCD da učestvuju u procesu odlučivanja dostupni su u nekoliko različitih zakona i podzakonskih akata. [Zakon o državnoj upravi](#) propisuje dužnosti i obaveze organa državne uprave da obezbede uslove za učešće javnosti tokom izrade nacrtu zakona, drugih propisa i akata (član 77). [Zakon o lokalnoj samoupravi](#) propisuje nekoliko obaveza od značaja za uključivanje OCD. Jedinice lokalne samouprave imaju obavezu da u svojim statutima uredie primenu obavezujućeg postupka za javne rasprave tokom izrade statuta, budžeta (u fazi planiranja investicija), strateških razvojnih planova, utvrđivanja stope izvornih prihoda, prostornih i urbanističkih planova, i drugih opštih akata na osnovu predloga reprezentativnog broja građana/ki ili zahteva jedne trećine gradskih/opštinskih odbornika/ca. Postoji takođe mogućnost da građani pokrenu javnu raspravu, ukoliko je takav predlog podržalo najmanje 100 građana/ki s pravom glasa u opštini, sakupljenih u skladu sa propisima koji uređuju građansku inicijativu. [Zakon o planskom sistemu](#) propisuje načelo javnosti i partnerstva, što znači da se državne politike definišu u transparentnom i konsultativnom procesu, tj. da se transparentan proces konsultacija odvija sa svim akterima i ciljnim grupama, uključujući i udruženja građana i druge organizacije civilnog društva, naučne i istraživačke organizacije, uzimajući u obzir pojedinačne i zakonske interese svih aktera i ciljnih grupa i štiteći javni interes. [Poslovnik Narodne skupštine](#) propisuje da naučnici/e i eksperti/kinje, koji nisu narodni poslanici/e mogu da učestvuju u radu skupštinskih odbora i takođe propisuje mogućnost organizovanja javnih rasprava u svrhu pribavljanja informacija ili stručnog mišljenja o predlogu nekog akta koji je u skupštinskoj proceduri, za praćenje primene zakona ili za vršenje kontrolne funkcije Narodne skupštine; druge osobe mogu da prisustvuju javnim raspravama po pozivu predsednika/ce nadležnog odbora. [Poslovnik Vlade](#) predviđa da Vlada, putem nadležnih ministarstava i servisa, sarađuje sa udruženjima, sindikatima i lokalnim samoupravama. Dokument propisuje obavezne javne rasprave. Predlagač je dužan da održi javnu raspravu tokom izrade zakona kojim se značajno menjaju određena pitanja ili se odnosi na pitanja od posebnog značaja za javnost. Ova obaveza naročito se odnosi na izradu novih sistemskih zakona koji uređuju prethodno neuređene oblasti, kao i u slučaju važnih amandmana na postojeće zakone. Rok za podnošenje inicijativa, predloga, sugestija i komentara u pisanoj ili elektronskoj formi je najmanje 15 dana od datuma objavljivanja javnog poziva. Javna rasprava traje najmanje 20 dana. [Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika](#) usvojena je početkom 2019. godine. Proces planiranja, izrade i usvajanja uredbi i dokumenata javnih politika na svim nivoima bio je usklađen sa ovim dokumentom, što bi trebalo da rezultira njihovom boljom i efikasnijom primenom. Usvajanjem ovog propisa, uspostavljeni su mehanizmi da se sistematski spreči usvajanje neefikasnih propisa i dokumenata koji ne ispunjavaju propisane standarde i kriterijume. [Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona, i drugih propisa i akata](#) propisuje da konsultacije naročito podrazumevaju učešće drugih državnih organa, relevantnih udruženja i stručne javnosti, na način da se osigura otvorenost i delotvorno učešće javnosti u ovom procesu u skladu sa zakonom.

Međutim, zakonodavstvo delimično zadovoljava standarde kada je reč o realizaciji obrazovnih programa/obuka za državne službenike o uključivanju OCD u kreiranje državnih politika. [Nacionalna akademija za javnu upravu](#) predstavlja centralnu instituciju sistema stručnog razvoja u javnoj upravi Republike Srbije, sa statusom zvanično priznatog organizatora neformalnih obrazovnih aktivnosti za odrasle. Osnovana je u skladu sa Zakonom o nacionalnoj akademiji za javnu upravu i počela sa radom u januaru 2018. Kroz realizaciju programa obuke i zajedno sa primenom savremenih načina i metoda rada za stručno usavršavanje, Akademija unapređuje kompetencije zaposlenih u javnoj upravi. Kancelarija Vlade za saradnju sa civilnim društvom razvila je programe obuke za službenike/ce u javnoj upravi. Programi obuhvataju nekoliko tema kao što su okvir za saradnju sa OCD i primena modela saradnje, transparentno finansiranje OCD iz javnih izvora, itd. Takođe, interni propisi delimično zahtevaju postojanje specifičnih jedinica ili službenika/ca u Vladi, nadležnim ministarstvima, ili drugim vladinim službama koji koordiniraju, prate i izveštavaju o učešću OCD u njihovom radu. **Ne postoji propis koji nalaže obavezno postojanja jedinica ili osoba za saradnju sa civilnim društvom na nivou čitave državne uprave.** Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu Republike Srbije za period 2020- 2022. predviđa učešće OCD u procesima odlučivanja i sprečavanja diskriminacije u programima stručnog usavršavanja za zvaničnike i praćenje njihove realizacije, kao i u procesu uspostavljanja sistematskog praćenja i kontrole kvaliteta učešća javnosti u izradi propisa i dokumenata javnih politika. Jedan od najznačajnijih projekata predviđenih Akcionim planom je uvođenje **portala eParticipacija u cilju unapređenja mogućnosti i jačanja kapaciteta građana za elektronsko učešće u konsultacijama i javnim raspravama.** Pored toga, Obaveza 4 odnosi se na veoma važno pitanje uključivanja građana u upravljanje zaštićenim područjima, čime se omogućava uvođenje novih mehanizama za građansko učešće u ovoj oblasti zaštite životne sredine. Konačno, Obaveza 12 predviđa unapređenje učešća građana u definisanju prioriteta u objavljivanju javnih poziva za dodelu sredstava namenjenih za sufinansiranje medijskog sadržaja.

Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je krajem 2019. godine započela je proces imenovanja kontakt tačaka – tačaka za saradnju sa organizacijama civilnog društva u državnim organima na svim nivoima – nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom. Tokom 2020, uspostavljena je Baza kontakt tačaka za saradnju sa organizacijama civilnog društva u cilju omogućavanja i podsticanja direktne komunikacije i saradnje između upravnih tela i OCD. U Bazi je evidentirano 191 lice koje je imenovalo ukupno 140 upravnih tela, raspoređenih na sledeći način između tri nivoa uprave: na nacionalnom nivou- 42 kontakt tačke ispred 23 organa državne uprave; na pokrajinskom nivou- 18 kontakt tačaka ispred 11 pokrajinskih upravnih organa; na lokalnom nivou- 131 kontakt tačka ispred 101 jedinice lokalne samouprave.

**Objektivna ograničenja uslovljena odlukom o proglašenju vanrednog stanja, kao i epidemiološke mere koje sprečavaju masovna okupljanja, imale su veliki uticaj na funkcionisanje institucija i poštovanje demokratskih procedura, što se ogleda u skoro kompletnom prestanku održavanja javnih rasprava i konsultacija.** Prema podacima sa veb-stranice eUprave, objavljeno je ukupno [15 poziva za učešće u javnim raspravama](#) u vezi sa usvajanjem novih zakona, strategija i akcionih planova tokom 2020. godine.

U odgovoru na zahteve za slobodan pristup informacijama, primljeni su sledeći odgovori na zahteve upućene ministarstvima: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja formiralo je radnu grupu 21. aprila 2020. zaduženu za izradu 16 podzakonskih akata za primenu Zakona o pravima boraca rata, ratnih invalida, civilnih invalida rata i članova njihovih porodica. Tokom sastanaka radnih grupa, članovi koji su predstavnici udruženja građana dostavili su 16 predloga. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja formiralo je Radnu grupu za izradu predloga Pravilnika o izmenama Pravilnika o protokolu postupanja u ustanovama u odgovoru na nasilje, zloupotrebu i zanemarivanje. Predstavnici profesionalnih organizacija koji su bili članovi Radne grupe podneli su najmanje četiri predloga. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom, organizovalo je osam konsultativnih sastanaka o izradi Akcionog plana za sprovođenje inicijative partnerstvo za otvorenu upravu. Takođe je upućen javni poziv za učešće na javnoj raspravi o Predlogu Strategije reforme javne uprave za period 2021- 2030 i Akcionog plana za period 2021- 2025, i održan je jedan onlajn sastanak 23. decembra 2020. Ministarstvo omladine i sporta formiralo je Radnu grupu za izradu podzakonskih akata u decembru 2020, a 11. decembra formirana je radna grupa za izradu nacrtu izmena Zakona o sprečavanju dopinga u sportu, ali predstavnici OCD nisu učestvovali u radu ove radne grupe. Rad RG za izradu stručnog osnova za izmene Zakona o zaštiti potrošača iz 2019. u kom takođe učestvuju predstavnici OCD, još uvek je u toku.

Organizacije civilnog društva RERI i CZKD pokrenule su zajedničku akciju 11 organizacija civilnog društva, neformalnih građanskih inicijativa i stručnjaka u oblasti urbanizma i zaštite životne sredine o pitanjima u vezi sa učešćem OCD u urbanom planiranju u uslovima pandemije. U njihovim zaključcima navodi se da građanima nije bilo omogućeno da podnose prigovore na način propisan zakonom, što je narušilo primenu zakonskog načela učešća javnosti, tako da su zatražili obustavu postupaka javnog uvida tokom pandemije, usled nepostojanja osnovnih uslova za učešće javnosti. Njihova inicijativa odzvonila je u medijima i na društvenim mrežama, a naknadno je preko 45 eksperata i organizacija civilnog društva potpisalo otvoreno pismo, nakon čega je gradski urbanista objavio prekid javnog uvida u urbanističku dokumentaciju tokom pandemije. Zajedničko delovanje nastavljeno je u periodu između jula i decembra 2020. tokom kog je održano nekoliko javnih uvida o urbanističkim planovima od izuzetnog značaja za Grad Beograd (Blok 39, Makiško polje, Kosančićev venac). Tokom ovog perioda, Gradska uprava Grada Beograda uvela je mere koje propisuju da samo određeni građani i "neophodni" zvaničnici mogu da prisustvuju javnom pregledu, čime je dodatno i alarmantno povređeno načelo učešća javnosti, predviđeno Ustavom i pravnim okvirom Republike Srbije. U oblasti prostornog uređenja, Zakon o planskom sistemu Republike Srbije konkretno predviđa obavezu sprovođenja konsultacija u svim fazama izrade dokumenata javnih politika.

Skoro 26% OCD koje su učestvovali u MM Anketi izvestilo je da su bile pozvane i uključene u konsultacije o izradi politika/ zakonskih propisa, Oko 5% je izjavilo da su bile uključene i ranim fazama izrade zakonskih propisa. Skoro 7,5% izvestilo je da poziv na konsultacije primljen najmanje nedelju dana unapred. Oko 8% navelo je da im je omogućeno dovoljno vremena za

**U odgovoru na naš zahtev za slobodan pristup informacijama, Sektor za zakonodavstvo Narodne skupštine izneo je da Narodna skupština usvojila 129 zakona, 63 odluke, 2 autentična tumačenja i 4 zaključka tokom 2020. godine.** Prema podacima iz baze [Otvorenog parlamenta](#), u 2020. 12 (9,30%) zakona usvojeno je po hitnom postupku. Ono što je sigurno je da su ovi akti usvojeni bez prethodnog sprovođenja javnih konsultacija, ali o tome nema zvaničnih izveštaja/ statistike. Preciznije, to bi se moglo analizirati isključivo "peške" prebrojavanjem svih

usvojenih zakona i javnih politika, njihovih predlagača i da li su stavljene na uvid javnosti. Republički sekretarijat za javne politike treba da bude u obavezi da vodi ovu evidenciju, ali to nije slučaj. Prema podacima Sekretarijata za 2020, udeo nacrtu zakona za koje su održane konsultacije u odnosu na ukupan broj nacrtu zakona podnesenih Sekretarijatu na konsultacije iznosi 19:35 ili 54,28%. Udeo usvojenih zakona za koje su održane konsultacije u odnosu na ukupan broj usvojenih zakona za koje su konsultacije trebalo da budu održane je 15/42 ili 35,71%. Udeo nacrtu propisa koji su bili predmet konsultacija u odnosu na ukupan broj nacrtu propisa dostavljenih Sekretarijatu na mišljenje je 59/225 ili 26,22%. Udeo usvojenih propisa za koje su održane konsultacije u odnosu na ukupan broj usvojenih propisa iznosi 29/253 ili 11,46%.<sup>10</sup> Prema podacima iz [Godišnjeg izveštaja o implementaciji akcionog plana za sprovođenje strategije reforme javne uprave za period 2018-20](#), procenat zakona za koje je održan pripremni konsultativni postupak u skladu sa Zakonom o državnoj upravi iznosio je 46,9%.

**Praksa takođe pokazuje da su OCD tek delimično obezbeđene adekvatne informacije o sadržaju nacrtu dokumenata i pojedinosti o konsultacijama u dovoljnom vremenskom roku koji im omogućava da reaguju.** 11% ispitanika u MM Anketi izvestilo je da se slažu sa izjavom da su im pre konsultacija stavljeni na raspolaganje adekvatni nacrtu dokumenata.

**Praksa je tek**

Vlada je usvojila [Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu dokumenata i nacrtu javnih politika ili nacrtu propisa](#) na sednici održanoj 30. januara 2020. godine. Narativni izveštaj o rezultatima konsultativnog procesa, uz tabelarni prikaz izveštaja sa usvojenim/ odbijenim komentarima, prečišćenom tekstu nacrtu Smernica, izmenama nacrtu Smernica u formatu sa praćenjem izmena na [web- stranici KSCD](#). Osam OCD podnelo je ukupno 58 komentara na nacrtu Smernica, 11 je usvojeno (20%), 3 je delimično usvojeno, 22 nije usvojeno i evidentirano je 10 komentara.

doprinosu OCD i iznesenim povratnim informacijama. U svojim odgovorima na zahteve za slobodan pristup informacijama, nijedna od zamoljenih institucija nije izvestila da je, nakon konsultacija, sažeti izveštaj stavljen na raspolaganje javnosti u pogledu doprinosa konsultacijama, niti da je spisak OCD koje su učestvovala uključen u izveštaj ili objavljen onlajn, a nije dato ni objašnjenje zašto primljeni prilozi i preporuke nisu usvojeni. 23% OCD iz MM Ankete izjavilo je da su neki od njihovih sugestija/

komentara razmatrani tokom procesa konsultacija, 8% je navelo da je većina njihovih predloga/ komentara razmatrano, a samo 1 OCD izvestila je da su svi njihovi predlozi/ komentari razmatrani. Dva ispitanika izjavila su da nemaju informacije o tome šta je urađeno sa njihovim predlozima i komentarima. Tokom javne rasprave o nacrtu Zakona o igrama na sreću, preko 20 različitih učesnika podnelo je predloge, napomene i sugestije na tekst Zakona, od kojih dvoje svoje predloge nije podnelo u skladu sa programom rasprave. Iako je Ministarstvo finansija pregledalo i razmotrilo sve podnesene predloge, sugestije i prigovore na nacrtu Zakona, u izveštaju o održanoj javnoj raspravi nisu pomenuti predlozi od posebnog značaja za položaj i funkcionisanje OCD.

**Praksa pokazuje podsticajno okruženje kad je reč o edukativnim programima za većinu državnih službenika/ca koji su nadležni za izradu javnih politika.** Oko 1,7% anketiranih OCD saglasilo se s tim da su postavljeni državni službenici/e olakšali efektivno uključivanje OCD u proces konsultacija. Tokom 2020, Kancelarija Vlade sa saradnju sa civilnim društvom održala je tri obuke na temu "Saradnja lokalnih samouprava sa organizacijama civilnog društva na razvoju lokalne zajednice". Obuke su održane u Somboru, Novom Sadu i Novom Pazaru, a prisustvovalo je preko 80 učesnika. Prema podacima iz njihovog registra, Nacionalna akademija za javnu

<sup>10</sup> Intervju sa predstavnikom Republičkog sekretarijata za javne politike.

upravu organizovala je 62 obuke za ukupno 2005 učesnika u 2020. godini.

**Kad je reč o dostupnim jedinicama/službenicima/ama za koordinaciju i praćenje da li su javne konsultacije funkcionalne i o njihovim kapacitetima, praksa je delimično u skladu sa standardima.** U odgovoru na zahteva za slobodan pristup informacijama, MRZBSP izjavilo je da njihovi zaposleni nisu pohađali obuke o uključivanju nevladinih organizacija u proces konsultacija, a isti odgovor stigao je i od Ministarstva rudarstva i energetike. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja istaklo je da zaposleni imaju pristup mogućnostima za pohađanje obuka u organizaciji Nacionalne akademije za javnu upravu, kao i da su pohađali obuke koje organizuju OCD kad god je to moguće, ali bez navođenja konkretnih programa. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu odgovorilo je da planirane obuke nisu realizovane zbog epidemioloških ograničenja, imajući na umu da planirane obuke nisu bile programski prilagođene za održavanje vebinara. Međutim, samo oko 1,7% OCD saglasno je da većina državnih službenika/ca odgovornih za izradu dokumenata poseduje neophodne kapacitete za uključivanje OCD. **Trenutno ne postoje uspostavljeni mehanizmi za sprovođenje i praćenje procesa konsultacija.** U okviru Akcionog plana za Partnerstvo za otvorenu upravu 2020/2022, usvojena je nova mera koja se odnosi na portal eParticipacija. Očekivani rezultat je korišćenje portala eParticipacija tokom realizacije svih faza izrade propisa i dokumenata javnih politika, od objavljivanja početka rada na dokumentu, do pozivanja učesnika i održavanja javnih konsultacija i rasprava, do objavljivanja izveštaja o njima nakon održavanja.

### 3.2.2. Javni pristup nacrtima politika i zakonima

**Zakonodavstvo prepoznaje jasnu obavezu državnih institucija da sve nacрте i usvojene zakone i javne politike stave na uvid javnosti, što je u skladu sa standardima.** Lista usvojenih akata ili predloženih od strane Vlade za usvajanje predviđena je Planom rada Vlade za 2019. godinu. Zakon o planskom sistemu, u skladu sa načelom javnosti i partnerstva, predviđa obavezu da se proces konsultacija sprovodi na transparentan način. Ovo pitanje je takođe uređeno Zakonom o državnoj upravi. U članu 77. ovog zakona koji se odnosi na učešće javnosti u izradi nacрта zakona i drugih propisa i akata, propisano je da su organi državne uprave obavezni da obezbede uslove za učešće javnosti u izradi nacрта zakona, drugih propisa i akata, u skladu sa ovim zakonom. [Poslovnik Narodne skupštine](#) definiše dokumente koji moraju da se objave na veb-sajtu Narodne skupštine. **Takođe, podsticajno okruženje uočeno je kod postojanja jasnih mehanizama i procedura za pristup javnim informacijama/dokumentima.** Ovu oblast uređuje [Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja](#). **Pored toga, postoje i jasno propisane sankcije za državne službenike/ce/organe za kršenje zakonskih uslova za pristup javnim informacijama što je u skladu sa standardima.** Član 22 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja propisuje da podnosilac zahteva može da podnese žalbu Povereniku ako mu državna uprava odbije ili uskrati zahtev podnosioca u roku od 15 dana ili ako ne odgovori na podneti zahtev u zakonskom roku. Isto pravo je predviđeno u slučaju ako državna uprava ne odobri pristup dokumentu koji sadrži tražene informacije i/ili ne izda kopiju dokumenta. Zakon takođe predviđa da se će žalbe izjavljene na odluke Narodne skupštine, predsednika/ce Republike, Vlade Republike Srbije, Vrhovnog kasacionog suda, Ustavnog suda i Republičkog javnog tužioca biti neprihvatljive. Protiv odluke se može pokrenuti upravni spor u skladu sa zakonom, o čemu nadležni sud obaveštava Poverenika po službenoj dužnosti.

**Međutim, praksa objavljivanja nacрта i usvojenih zakona i javnih politika delimično ispunjava standarde.** Građani mogu pristupiti svim usvojenim zakonima besplatno preko [veb-stranice Narodne skupštine](#) i portala [ParagrafLex](#). Postoji jedinstveni portal na kome se objavljuju svi zakoni za koje je potrebno održavanje konsultacija – [eUprava](#). Građani/ke mogu

da ostave svoje mišljenje na portalu tokom trajanja javne rasprave ali samo ukoliko su se pretplatili kao korisnici/e usluga eUprave. Portal je takođe prilagođen slepim i slabovidnim osobama. Međutim, zabeležen je mali broj objava građana/ki u poređenju s brojem registrovanih korisnika/ca portala (900.000 građana/ki) što pokazuje da ovaj potencijal nije dovoljno iskorišćen.<sup>11</sup> Nema zvaničnih podataka o broju ministarstava koja ne objavljuju redovno usvojene zakone i politike na svojim sajtovima. Plan rada Vlade za 2020. godinu predviđa izmene Zakona o igrama na sreću. Zakon je usvojen i objavljen u Službenom glasniku 3. marta 2020. Ovaj plan takođe predviđa usvajanje novog Zakona o zaštiti potrošača, ali je njegovo usvajanje odloženo zbog proglašenja vanrednog stanja, i očekuje se tokom 2021. godine, što je slučaj i sa izmenama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i pristupu informacijama od javnog značaja. Planirano usvajanje Zakona o socijalnoj zaštiti, kao i Zakona o socijalnom preduzetništvu nije realizovano iz istih razloga. **Praksa se takođe može proceniti kao tek delimično podsticajna kada je reč o odgovoru na većinu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja u zakonski propisanom roku, u jasnom formatu, uz davanje pisanih obrazloženja razloga za odbijanje i isticanje prava na žalbu i postupka izjavljivanja žalbe.** Preliminarni podaci prikupljeni od Poverenika za informacije od javnog značaja ukazuju da je u 2020. zabeleženo 19.387 zahteva za slobodan pristup informacijama, 15.317 je prihvaćeno i po njima se postupalo, 404 je odbačeno, a 1.529 je odbijeno. Od svih zahteva poslatih u 2020, 5.908 su podnele OCD ili njihovi predstavnici, a od tog broja 4.934 je prihvaćeno, 50 odbačeno i 187 odbijeno. Prema otvorenim podacima u bazi Poverenika, ova institucija postupala je u 3286 pritužbi u vezi sa slobodnim pristupom informacijama u 2020. godini. 1723 uloženo je zbog nedobijanja nikakvog odgovora od strane kontaktiranog državnog organa, dok su 1563 podneli podnosioci čiji su zahtevi odbijeni ili koji su odgovor koji su dobili smatrali nezadovoljavajućim. U 2020. godini pokrenuto je 698 žalbenih postupaka koji su u martu 2020. još uvek bili u radu, dok je 2588 rešeno. Prema bazi podataka, OCD su izjavile 376 pritužbi ovom telu tokom 2020. godine. Od

Od 30% OCD koje su učestvovala u MM Anketi koje su navele da su podnele zahtev za pristup informacijama od javnog značaja tokom 2019, 16% je izjavilo da su te informacije dobili u zakonski propisanom roku. 16% OCD je odgovor dobilo u jasnom formatu, a pristup informacijama je odbijen kod samo 2 OCD bez ikakvog obrazloženja. Pet OCD izvestilo je da su obavešteni o mogućnosti za podnošenje žalbe. Samo 3% njih navelo je da nisu dobili nikakav odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja.

Sredinom jula, Koalicija za slobodan pristup informacijama, uz podršku desetina organizacija civilnog društva i medija, podnela je zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja Institutu za javno zdravlje Srbije "Dr Milan Jovanović Batut", u cilju javnog objavljivanja raspoloživih pouzdanih informacija o epidemiološkoj situaciji u Srbiji. Budući da je, u skladu sa zakonom, neosporno u interesu javnosti da sazna informacije koje su važne za zaštitu zdravlja stanovništva, Institut je bio u obavezi da postupi po ovom zahtevu u roku od 48 sati. Poverenik za zaštitu podataka o ličnosti i informacije od javnog značaja, odlučujući po žalbi 90 udruženja, naložio je "Batutu" da tražene informacije podnese u roku od sedam dana. Institut "Batut" je odluku primio 4. septembra 2020, ali nije postupio u skladu sa nalogom Poverenika.

tog broja, 205 bilo je povezano sa "ćutanjem administracije"- odnosno nisu dobili nikakav odgovor u propisanom vremenu, a u 171 slučaju OCD nije bila zadovoljna pruženim odgovorom. Poverenik je pokrenuo 173 postupaka na osnovu pritužbi OCD koji su u martu 2021. još uvek bili u toku, dok je 203 predmeta rešeno.

<sup>11</sup> Intervju sa predstavnikom Kancelarije za informacione tehnologije i eUpravu.

**Delimično podsticajno okruženje identifikovano je i kad se radi o sankcijama za kršenje zakona.** Putem zahteva za slobodan pristup informacijama, GI su pribavile i potom analizirale sve odluke koje je doneo Prekršajni sud u Beogradu tokom 2020. u pitanjima koja se odnose na pristup informacijama. Od 459 odluka, 319 ili 69,5% za posledicu je imalo izricanje kazne protiv odgovornog lica u državnom organu koje nije poštovalo odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama. U 28 predmeta, jedina kazna za učinioca bila je zvanična opomena. To predstavlja nešto više od 8% ukupnog broja izrečenih kazni. Ostatak izrečenih sankcija podrazumevao je novčane kazne u rasponu od 5.000 RSD (42 evra) što je minimalni zakonski propisan iznos, do 65.000 RSD (553 evra) u jednom predmetu. Najuobičajenija bila je novčana kazna od 10.000 RSD (85 evra) i izrečena je u 136, odnosno 45% predmeta. Druga najučestalija novčana kazna iznosila je 5.000 RSD i izrečena je 81 put ili u 25% predmeta u kojima su izrečene kazne. Jasno je uočljivo da, iako je sud izrekao kazne u većini predmeta, izrečene kazne nisu ni blizu toliko stroge kako bi odvratile od ponavljanja prekršaja, a institucije jednostavno odlučuju da im je isplativije da plate propisane novčane kazne nego da odobre pristup potencijalno štetnim ili kontraverznim informacijama. Ovo je posebno dobro ilustrovano činjenicom da je 198 ili 62% odluka izrečeno istom licu, Dankanu Nejsmitu, direktoru Air Serbia. Njegov primer takođe ilustruje nedoslednu sudsku praksu u ovoj oblasti, imajući u vidu da, u postupcima pred istim sudom koje je pokrenuo isti tužitelj i koji su se odnosili na veoma slične ako ne i iste slučajeve povrede prava na pristup informacijama, njemu su izricane neverovatno različite kazne, koje variraju od zvanične opomene do novčane kazne od 65.000 RSD što je 15.000 RSD iznad zakonskog maksimuma propisanog za ovu vrstu prekršaja.

### 3.2.3. Zastupljenost OCD u međusektorskim organima

**Postojeće zakonodavstvo delimično zahteva od državnih institucija da pozivaju predstavnike/ce OCD da učestvuju u radu različitih organa za donošenje odluka i/ili savetodavnih tela formiranih od strane državnih institucija.** *Smernice za uključivanje OCD u radne grupe za izradu nacrt dokumenata javnih politika i nacrt propisa usvojene su početkom 2020. godine. Smernice kao neobavezujući akt, predlažu načela i postupak za imenovanje predstavnika OCD u radne grupe za izradu nacrt dokumenata javnih politika i nacrt propisa, koje je formirao organ državne uprave. Njihova svrha je da usmeravaju rad organa državne uprave u smeru daljeg unapređenja uključivanja organizacija civilnog društva u procese izrade propisa i dokumenata javnih politika. Smernice predviđaju različite nivoe učešća OCD u procesu izrade, usvajanja i praćenja primene propisa: informisanje, savetovanje, uključivanje i partnerstvo. Ne postoje jasne smernice o tome kako da se obezbedi odgovarajuća zastupljenost civilnog društva, na osnovu transparentnih i unapred određenih kriterijuma koji nisu definisani u skladu sa standardima. **Praksa je delimično u skladu sa standardima kad je reč o uključivanju predstavnika OCD u odlučivanje i rad savetodavnih tela o pitanjima i politikama od značaja za civilno društvo.** 28% OCD koje su učestvovala u MM Anketi izvestilo je da su bile uključene/ zastupljene u radu savetodavnih/ konsultativnih/ radnih grupa i odbora u protekloj godini, nijedna od OCD nije navela da je bila predmet preterane kontrole države (npr. inspekcije, sankcije) ili uznemiravanja zbog svojih političkih stavova iznesenih u radu savetodavnih/ konsultativnih tela/ radnih grupa i odbora. Sa druge strane, samo 34% OCD izjavilo je da su saglasne da su OCD slobodne da iskažu kritičke stavove u radu savetodavnih, konsultativnih tela i radnih grupa i odbora. 23% OCD iz MM Ankete odgovorilo je da su uključene u rad savetodavnih/ odlučujućih tela koja navode da koriste alternativne mere zagovaranja za promociju svog mišljenja (npr. takve mere zagovaranja mogu obuhvatati medijske kampanje, demonstracije, peticije, mobilizaciju članica za slanje imejlova predstavnicima, pridruživanje i formiranje zagovaračkih koalicija, itd.); 4% njih odgovorilo je da*

ne primenjuju alternativne mere za zagovaranje za promociju svog mišljenja, a 13% je odgovorilo da ne zna.

Članice Koalicije za slobodan pristup informacijama od javnog značaja koje su podnele pomenuti zahtev za slobodan pristup informacijama Institutu za javno zdravlje Srbije "Dr Milan Jovanović Batut" većinski su članice Radne grupe u okviru Partnerstva za otvorenu upravu. Radna grupa je odbila zahtev OCD za razgovor o bilo kojim stvarima koje su vezane za odgovor države na krizu, jer je argument bio da to nije u nadležnosti radne grupe.

## Podoblast 3.3. Saradnja u pružanju socijalnih usluga

### 3.3.1. Angažovanje OCD na pružanju usluga putem konkursa za ugovore sa državom

**Postojeće zakonodavstvo omogućava OCD pružanje usluga u različitim oblastima kao što su obrazovanje, zdravstvo, socijalne usluge.** Važeći Zakon omogućava OCD da pružaju usluge u raznim oblastima poput obrazovanja, zdravstva i socijalnih usluga. [Zakon o socijalnoj zaštiti omogućava OCD da pružaju usluge socijalne zaštite od 2011. godine, kao i drugim javnim i privatnim subjektima uz obavezu pribavljanja licence, kako je predviđeno članom 64. tog zakona.](#) Član 16 [Zakona o obrazovanju odraslih](#) predviđa da organizator obrazovnih aktivnosti može biti i udruženje, samim tim i OCD, ako su registrovani za obavljanje obrazovnih aktivnosti. Članom 17 ovog zakona predviđeno je da samo udruženje koje ispunjava utvrđene standarde uz odobrenje nadležnog ministarstva može biti prepoznato kao javno priznati organizator aktivnosti. Uslovi koje OCD moraju ispuniti odnose se na programe, kadrove, prostor, opremu i nastavna sredstva. [Uredba o akreditaciji, načinu angažovanja i naknadama realizatorima i sprovodiocima programa stručnog usavršavanja u javnoj upravi](#) omogućava OCD koje su priznate kao organizatori aktivnosti obrazovanja odraslih da pružaju obrazovne usluge javnim službenicima. [Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći](#) u značajnoj meri ograničava rad udruženja koja su do sada pružala pravnu pomoć i podršku osetljivim kategorijama. Usvojena rešenja doslovno sprečavaju OCD da nastave da pružaju besplatnu pravnu pomoć, osim u slučajevima koji se odnose na azil, nasilje u porodici i zabranu diskriminacije. Uloga OCD u oblasti zdravstva nije definisana zdravstvenom politikom i normativnim aktima. Nepostojanje jasnog okvira za saradnju onemogućava značajniju ulogu OCD u oblasti zdravstva. Saradnja između Ministarstva zdravlja i OCD odvija se u okviru Programa za podršku udruženjima i organizacijama koje pružaju finansijsku podršku kroz budžetsku liniju 481 određenim OCD. Ovaj Program takođe obuhvata podršku za aktivnosti Crvenog krsta Srbije. Član 130 [Zakona o zaštiti potrošača](#) predviđa da udruženja, uključujući OCD, mogu obavljati aktivnosti u oblasti zaštite potrošača ako zadovoljavaju relevantne kriterijume. Kriterijumi predviđaju da zaštita potrošača mora biti osnovno područje rada ovog udruženja, da su nepovezana i nezavisna od političkih stranaka i trgovaca i da lice na rukovodećem položaju u udruženju nije zaposleno u državnom organu ili regulatornom telu i da nije na rukovodećem položaju u trgovinskom udruženju ili u političkoj stranci. **Podsticajno okružene procenjeno je i kada su u pitanju prepreke u pružanju usluga koje nisu definisane zakonom.** Pravni okvir uglavnom ne sadrži odredbe koje sprečavaju organizacije civilnog društva da pružaju usluga koje nisu definisane zakonom („dodatne” usluge). Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti, organizacijama civilnog društva izričito se dozvoljava pružanje inovativnih usluga i one nisu predmet strožih zahteva u oblastima u kojima pružaju usluge u poređenju s drugim pružaocima usluga. Kad su u pitanju oblasti za koja je potrebna prethodna registracija, OCD je dozvoljeno da licenciraju svoje usluge kao i druga pravna lica iz javnog i privatnog sektora. Teškoće i ograničenja prepoznati su u primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, koji ove poslove poverava samo advokatima /kinjama i pravnim službama jedinica lokalne samouprave, osim u slučajevima pomenutih izuzetaka. Udruženjima je data mogućnost da pružaju opšte pravne informacije i popunjavaju obrasce, kao deo besplatne pravne podrške. Član 131. Zakona o zaštiti potrošača predviđa da udruženja koja rade u ovoj oblasti mogu da se bave: informisanjem, edukacijom, savetovanjem i pružanjem pravne pomoći potrošačima u ostvarivanju prava potrošača; primanjem žalbi, njihovim evidentiranjem i postupanjem po žalbama potrošača; nezavisnim testiranjem i komparativnim analizama kvaliteta robe i usluga i objavljivanjem dobijenih rezultata; sprovođenjem istraživanja i studija u oblasti zaštite potrošača i objavljivanjem dobijenih rezultata.

**Postojeće zakonodavstvo delimično ispunjava standarde koji se tiču dodatnih opterećujućih zahteva za OCD u poređenju sa drugim pružaocima usluga.** Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti, organizacijama civilnog društva se dozvoljava pružanje inovativnih usluga i one nisu predmet strožih zahteva u oblastima u kojima pružaju usluge u poređenju s drugim pružaocima usluga. OCD mogu pružati usluge u oblasti socijalne zaštite, tačnije pojedinačne usluge socijalne zaštite. Postupak licenciranja OCD kao pružalaca usluga u sistemu socijalne zaštite nije dovoljno dobro postavljen, imajući u vidu veoma visoke funkcionalne standarde (u smislu prostora za pružanje usluga). Licencu/ dozvolu za rad moraju dobiti organizacije koje pružaju sledeće usluge u zajednici: dnevni boravci, pomoć u kući, male kućne zajednice, stanovanje uz podršku, lična pratnja detetu i učeniku, personalni asistenti, prihvatilišta i skloništa. Zakon o obrazovanju odraslih pruža mogućnost udruženjima građana da sprovode aktivnosti (neformalnog) obrazovanja odraslih ako su registrovane za delatnost obrazovanja, ispunjavaju utvrđene standarde i dobijaju odobrenje Ministarstva u skladu sa ovim zakonom. Ministar propisuje detaljnije uslove u vezi sa programima, osobljem, prostorijama, opremom i nastavnim sredstvima, uključujući uslove za obezbeđivanje pristupačnosti nastave i programa za osobe sa invaliditetom. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći propisuje da OCD mogu da pružaju besplatnu pravnu pomoć samo po osnovnom zakonu koji uređuje pravo na azil i zabranu diskriminacije. Zakon takođe propisuje da pružaoci pravne pomoći moraju da budu zavedeni u Registru. Član 6 [Pravilnik o načinu upisa u Registar pružalaca besplatne pravne pomoći i vođenju Registra](#) predviđa da se registracija vrši na osnovu zahteva koji sadrži sledeće informacije: naziv i sedište udruženja; sektor poslovanja i ciljevi zbog kojih je osnovano; informacije o licu koje pruža besplatnu pravnu pomoć i imejl adresa lica koje pruža besplatnu pravnu pomoć. Uz zahtev se prilažu i dokumenti koji potvrđuju da je udruženje upisano u odgovarajući registar i da osoba koja pruža besplatnu pravnu pomoć ima odgovarajuće kvalifikacije. Zakon o zaštiti potrošača predviđa postupak za upis udruženja ili saveza udruženja u evidenciju Ministarstva turizma, trgovine i telekomunikacija. Postupak predviđa jednake uslove i identičan postupak za sve subjekte. Postupak se pokreće podnošenjem zahteva za upis koji sadrži ime udruženja, dokaz o upisu u registar APR-a, statut i dokaz o ispunjavanju uslova za upis u registar. Oblast zdravstvenih usluga ne sadrži zakonske odredbe u odnosu na ovaj indikator.

**OCD su delimično u mogućnosti da dobiju ugovore u konkurenciji sa drugim pružaocima usluga i da budu angažovane za pružanje različitih usluga.** 19%

ispitanika u MM Anketi izjavilo je da su se nadmetale za sredstva putem dodele državnih ugovora. Tokom 2020, MTTT nije zaključilo nijedan ugovor o pružanju usluga sa udruženjima građana, zadužbinama i fondacijama. Takođe su naveli da su tokom 2020. godine primili 60 ponuda u postupcima javne nabavke za usluge, ali nijednu od njih nije podnela OCD. U odgovoru na zahtev za slobodan pristup informacijama, Ministarstvo omladine i

sporta izjavilo je da je tokom 2020. primljeno 35 ponuda za usluge, ali nijedna od OCD. Ministarstva nisu izvestila o rasponu oblasti u kojima su ugovorno angažovane OCD. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja zaključilo je ugovor sa OCD za razvoj video obuke za zaposlene u obrazovnim ustanovama. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu odgovorilo je da je samo jedno udruženje građana dostavilo ponudu za zaključivanje ugovora o pružanju usluga, ali nisu naveli o kojim uslugama je bilo reč niti da li je

Tokom 2020, gradska uprava Sombora navodeći najnižu cenu kao kriterijum, odabrala je društvo sa ograničenom odgovornošću u postupku javne nabavke za pružanje usluga ličnog asistenta, bez obzira na činjenicu da ima registrovani Centar za nezavisan život na svom području koji poseduje licencu za pružanje ove usluge.

ponuda prihvaćena. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture odgovorilo je da je potpisalo devet ugovora za dodelu budžetskih sredstava za finansiranje devet projekata. Prema [podacima sa zvaničnog portala Vlade za javne nabavke](#), od 12.237 državnih ugovora dodeljenih u 2020, samo 22 su dobile OCD. Pružanje usluga OCD u oblasti zdravstva finansira se samo na projektnoj bazi, za razliku od domena socijalne zaštite- gde se sredstva dodeljuju na osnovu konkursa. Ne postoji procedura za zaključivanje ugovora o pružanju usluga sa OCD; one nisu priznate kao pružaoci usluga već kao "pomagači" koji imaju direktan pristup korisnicima.<sup>12</sup>

### **Kada je potrebna prethodna registracija/dobijanje licence, postupak je delimično težak.**

12% OCD (od 19% koje se bave pružanjem usluga) koje su učestvovala u MM Anketi smatra da je proces pribavljanja licence opterećujući. U skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti, OCD su u obavezi da poseduju licencu za pružanje određenih socijalnih usluga (dnevni centri u zajednici, porodični smeštaj i usluge smeštaja u dom). [Ukupno je 558 organizacija dobilo licencu](#) za pružanje socijalnih usluga do kraja 2019. 129 njih (skoro 20%) su OCD koje poseduju licencu za pružanje socijalnih usluga u lokalnim zajednicama. Dvadeset sedam pruža više od jedne licencirane usluge. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći navodi da OCD moraju da budu registrovane u zvaničnom Registru pružalaca usluga socijalne pomoći. 18 OCD je registrovano za pružanje besplatne pravne pomoći, a 21 za pružanje pravne pomoći. Nacionalna akademija za javnu upravu javno je objavila [listu akreditovanih organizatora obuka](#) –od ukupno 66 akreditovanih organizacija, 13 su OCD. Među 212 [registrovanih pružalaca usluga obrazovanja odraslih](#), samo 5 su (1,9%) OCD – 3 udruženja i 1 fondacija. Prema podacima iz zvanične evidencije\_MTTT, 26 udruženja i saveza registrovano je za zaštitu potrošača, a ovaj broj stagnira od 2015). Ne postoji postupak za dobijanje licence/ sertifikata za pružanje zdravstvenih usluga, ali lica koja su direktno uključena u pružanje usluga moraju da poseduju sertifikat Ministarstva zdravlja. OCD zainteresovane za pružanje zdravstvenih usluga (savetovanje i testiranje) treba da potpišu Memorandum o saradnji sa nadležnom institucijom na svojoj teritoriji. Akreditaciju za pružanje integrisanih socio- zdravstvenih usluga izdaje Republički zavod za socijalnu zaštitu. Ne postoji zvanični registar pružalaca zdravstvenih usluga. Postupak registracije OCD u oblasti zaštite potrošača nije komplikovan: Udruženja ili savezi koji žele da se registruju treba da podnesu zahtev Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija. Zahtev treba da sadrži: naziv udruženja ili saveza, potvrdu o registraciji u APR-u, statut udruženja, kao i potvrdu da udruženje ili savez ispunjava sve zahteve propisane Zakonom o zaštiti potrošača. Udruženja i savezi mogu da se registruju ako su najmanje tri godine bili aktivni na polju zaštite potrošača, poseduju adekvatne kadrovske, materijalne i tehničke kapacitete neophodne za realizaciju aktivnosti u oblasti zaštite potrošača i ako njihovi predstavnici poseduju dovoljno iskustva, stručnosti i veština za realizaciju aktivnosti u oblasti zaštite potrošača. Nakon prijema zahteva, udruženje ili savez koji je podneo zahtev dobija potvrdu od Ministarstva da je upisan u Registar. Međutim, namera i svrha propisivanja obaveze za OCD da zaposle lice sa fakultetskom diplomom (nije naznačeno u kojoj oblasti), pored pravnika. Zavod za unapređenje obrazovanja i vaspitanja izdaje akreditacije OCD za pružanje obuka za stručno usavršavanje nastavnika, stručnih saradnika i direktora zaposlenih u obrazovnim ustanovama. Lista akreditovanih OCD dostupna je u okviru Kataloga programa stručnog usavršavanja nastavnika. Postupak akreditacije nije opterećujući; nema dodatnih zahteva za OCD kao potencijalne pružaoce/ organizatore aktivnosti. Međutim, postupak akreditacije se ponavlja svake dve godine, a prisutna je potreba da se to radi češće.<sup>13</sup>

### **3.3.2. Državno finansiranje OCD koje pružaju usluge**

<sup>12</sup> Intervju sa predstavnikom Udruženja Duga.

<sup>13</sup> Intervju sa predstavnikom Centra za obrazovnu politiku.

**Budžet delimično obezbeđuje sredstva za razne vrste usluga koje bi OCD mogle da pružaju, uključujući višegodišnje finansiranje .** *Državni budžet, kao i lokalni budžeti i finansijski planovi, osiguravaju sredstva za finansiranje različitih vrsta usluga koje pružaju OCD.* Budžet predviđa zasebnu budžetsku liniju opredeljenu za finansiranje pružanja usluga socijalne zaštite: 472 - Naknade za socijalno osiguranje, ali postoji praksa finansiranja usluga kroz budžetsku liniju 481 - Donacije NVO. Ukupan iznos sredstava planiranih za raspodelu u budžetu za 2020. sa budžetske linije 472 (naknade za socijalnu zaštitu iz državnog budžeta) iznosio je 1.012.808.230 evra. Ukupan iznos sredstava planiranih za podršku OCD sa budžetske linije 481 (Donacije NVO) iznosio je 90.626.519 evra. Sredstva planirana za projektno finansiranje besplatne pravne pomoći i besplatne pravne podrške iz javnih izvora, mogu se preneti registrovanim pružaocima usluga ili advokatskim komorama. Javni pozivi objavljeni su za projektno finansiranje ove aktivnosti. Ne postoje zakonske prepreke da OCD dobiju javna sredstva za pružanje različitih usluga (bilo putem nabavke ili putem nekog drugog mehanizma za dodelu ugovora ili bespovratnih sredstava). **Kada su u pitanju pravne prepreke za OCD da budu javno finansirane za pružanje različitih usluga, zakonodavstvo je u skladu sa standardima.** *Zakon o budžetu za 2020. na liniji 481 predviđa izdvajanje sredstava za rad organizacija civilnog društva na polju podrške aktivnostima građana/ki u oblasti zdravstvene zaštite, u sektoru podrške zapošljavanju mladih i njihovom aktivnom uključivanju, za razvoj i sprovođenje omladinske politike i sprovođenje projekata od značaja za obrazovanje. Jedinica ograničenja odnose se na oblasti u kojima postoji isključiva nadležnost organa ili organizacija osnovanih od strane Republike Srbije, kao što je predviđeno na primer Zakonom o socijalnoj zaštiti. Član 6. Zakona o javnim nabavkama propisuje da predmet ugovora o javnim nabavkama usluga mogu biti usluge obrazovanja i stručne obuke, kao i zdravstvene i socijalne usluge. Zakon takođe propisuje transparentan tenderski postupak u slučaju nadmetanja za finansiranje usluga iz javnih izvora, sa kriterijumima koje mnoge organizacije civilnog društva ne mogu da ispune. Kupac može odrediti dodatne uslove u pogledu finansijskih, poslovnih, tehničkih i kadrovskih kapaciteta. Naručilac može u tenderskoj dokumentaciji navesti da ponuđač mora dokazati da ne prolazi postupak likvidacije ili bankrotstva, ili preliminarni postupak likvidacije, ali može da definiše i druge dodatne zahteve za učešće u postupku javnih nabavki , posebno ako se odnose na socijalna i ekološka pitanja. Prema članu 61. OCD su obavezne da dostave finansijske ili bankarske garancije za tendere čija vrednost prelazi 250 miliona dinara.*

**Kad je u pitanju potpisivanje dugoročnih ugovora o pružanju usluga, zakonodavstvo delimično zadovoljava standarde.** Zakon o socijalnoj zaštiti i Zakon o obrazovanju odraslih predviđaju da OCD mogu da pružaju usluge u ovoj oblasti. Ove usluge pružaju se na osnovu ugovora zaključenog u skladu sa postupkom koji je uređen odredbama Zakona o javnim nabavkama. Normativni okvir dozvoljava zaključivanje višegodišnjih ugovora , ali u praksi to funkcioniše drugačije i ugovori se potpisuju samo za tekuću godinu . Član 58 Zakona o obrazovanju odraslih predviđa da se sredstva za ove svrhe obezbede u budžetu Republike Srbije, budžetu autonomne pokrajine i budžetima jedinica lokalne samouprave. Član 135 Zakona

Od 15 OCD (19%) koje su izjavile da su podnele zahtev za dodelu ugovora o pružanju usluga, 31% OCD izvestilo je da finansiranje za usluge nije bilo dovoljno da pokrije osnovne troškove ovih usluga; Samo 4 od njih je navelo da su dodeljena sredstva bila dovoljna za pokrivanje osnovnih troškova. 42% izjavilo je da finansiranje za usluge ne obuhvata srazmerne institucionalne i administrativne (režijske) troškove, a samo 3 je izjavilo da su dodeljena sredstva bila dovoljna za pokrivanje režijskih troškova.

o zaštiti potrošača predviđa da udruženja registrovana na osnovu zakona mogu konkurisati sa programom od javnog interesa za podsticajna sredstva MTTT. Član 136 predviđa da se delatnosti registrovanih udruženja mogu finansirati ili sufinansirati iz budžeta Republike Srbije u skladu sa zakonom, Strategijom i Planom rada Vlade.

**Kad je u pitanju dobijanje sredstava za usluge, procenjeno je nepodsticajno**

**okruženje.** Sedamnaest OCD iz MM Ankete (20,5%) složilo se da su OCD isključene iz tendera za javne usluge u svojoj oblasti rada, a više od 50% (46 OCD) odgovorilo je da ne znaju da li je to slučaj. OCD delimično dobijaju dovoljno sredstava za pokrivanje osnovnih troškova usluga za čije pružanje su angažovane, uključujući i srazmerne institucionalne (režijske) troškove. OCD su izjavile da finansiranje za usluge nije bilo dovoljno za pokrivanje osnovnih troškova usluga. 6 OCD navelo je da finansiranje za usluge ne uključuje srazmerne institucionalne i administrativne (režijske) troškove. Intervjuisani predstavnici OCD saglasni su da sredstva dodeljena iz javnih izvora nisu dovoljna za održivo pružanje usluga. Međutim, kada je reč o kašnjenjima u plaćanju i fleksibilnosti načina finansiranja, praksa je u skladu sa standardima i nema podataka o njihovom kršenju.

### 3.3.3. Procedure za ugovaranje usluga

**Zakonodavstvo je u skladu sa standardima kad je u pitanju jasan i transparentan postupak kojim se finansiranje usluga raspoređuje između pružalaca usluga.** Postupak kontrole predviđen je Zakonom o javnim nabavkama i Pravilnikom o bližem uređenju postupka javnih nabavki. Zakon o javnim nabavkama predviđa da članovi Republičke komisije mogu vršiti kontrolu izvršenja odluka Republičke komisije. **Nažalost, identifikovano je nepodsticajno okruženje kad je reč o vodećem kriterijumu za izbor pružalaca usluga.** U skladu sa članovima 84 i 85 Zakona o javnim nabavkama, cena nije uvek glavni kriterijum za izbor pružaoca usluga, već se uzimaju u obzir i faktori kvaliteta usluge i finansijska stabilnost pružaoca usluga. Isti članovi predviđaju da je naručilac dužan da u pozivu na tender i u tenderskoj dokumentaciji utvrdi isti kriterijum i elemente kriterijuma za dodelu ugovora. Kriterijum za ocenu ponude, pored najniže cene, jeste i ekonomski najpovoljnija ponuda (što zavisi od niza drugih faktora). [Pravilnikom o bližem uređivanju postupka javne nabavke](#) utvrđena je obaveza Komisije za javnu nabavku da izradi obrazloženi predlog odluke u skladu sa Izveštajem o stručnoj oceni ponude. **Postoje jasne smernice o tome kako načinima za obezbeđivanje transparentnosti i izbegavanje sukoba interesa što je u skladu sa standardima.** Zakon o javnim nabavkama sadrži odredbe o sprečavanju sukoba interesa, kao i određene mehanizme da se osiguraju transparentnost i zakonitost ovog postupka. **Isto važi i za pravo na žalbu na rezultate konkursa.** Zakon o javnim nabavkama predviđa mogućnost podnošenja zahteva za zaštitu prava Republičkoj komisiji ukoliko ovlašćeno lice koje ima pravni interes za dodelu ugovora smatra da je pretrpelo ili moglo da pretrpi štetu usled postupanja naručioca, protivno odredbama Zakona o javnim nabavkama. Takođe predviđa mogućnost pokretanja upravnog spora protiv odluke ili u slučaju nepostupanja Republičke komisije po zahtevu za zaštitu prava.

**U pogledu nivoa usluga ugovorenih sa OCD, praksa je delimično usklađena sa standardima.** Ne postoji jedinstvena evidencija OCD koje su izjavile da su dobile ugovore u različitim oblastima javnih politika. Nijedna od anketiranih/ intervjuisanih OCD nije navela da je dobila ugovore za različite pravne oblike. **Podaci ukazuju na podsticajno okruženje u pogledu toga da se smatra da su konkursi poštjeni i da je sukob interesa izbegnut.** 22% OCD saglasno je da je dodela državnih ugovora transparentna i pravična. Agencija za borbu protiv korupcije sprovodi kontrolu nad tim kako se raspolaže javnim resursima, otkriva neregularnosti koje su počinili pojedinci/ke i/ili grupe nezavisno od njihovog statusa, obučava predstavnike/ce javnog sektora i drugih ciljnih grupa, uključujući opštu javnost, o pitanjima relevantnim za aktivnosti borbe protiv korupcije; obezbeđuje mehanizme za uspostavljanje i unapređenje integriteta unutar institucionalnog i regulatornog okvira. Agencija redovno objavljuje Mišljenja o sukobu interesa javnih zvaničnika/ca, ali se nijedno objavljeno mišljenje ne odnosi na sukob

interesa u slučaju konkursa/ugovora za pružaoce usluga. Podaci nisu raspoloživi o slučajevima sukoba interesa koji su prijavljeni u izveštajima države/OCD o borbi protiv korupcije ili u medijima od strane novinara/ki.

**Državni službenici/e poseduju delimičan kapacitet za organizovanje postupka.** U odgovoru na naš zahtev za slobodan pristup informacijama, MKI je izjavilo da je samo jedan njihov zaposleni prošao obuku za dodelu državnih ugovora; MOS je potvrdilo da su njihovi službenici/ce pohađali obuke, ali nisu naveli broj uključenih državnih službenika; 4 službenika/ce iz MTTT završilo je relevantnu obuku. U odgovoru na naš zahtev za slobodan pristup informacijama, MRZBSP izjavilo je da nijedan od njihovih zaposlenih nije pohađao obuku ove vrste MRE navelo je da su dva njihova službenika/ce odgovorni za zaključivanje ove vrste ugovora položili ispit za službenike koji se bave javnim nabavkama. MGSI izvestilo je da je ukupno 7 državnih službenika u njihovoj službi učestvovalo u svim fazama javne nabavke, ali nisu naveli konkretan broj onih koji su prisustvovali stručnoj obuci ili koučingu na ovu temu. Samo 4% OCD saglasno je da državni službenici/ce poseduju dovoljno kapaciteta (npr. znanje, obuka) za sprovođenje postupka dodele ugovora za pružanje usluga.

### 3.3.4. Odgovornost za pružanje usluga, njihovo praćenje i evaluacija

**Zakonodavstvo delimično zadovoljava standarde kad je u pitanju mogućnost praćenja kako troškova tako i kvaliteta rada pružalaca usluga.** Postupak kontrole predviđen je Zakonom o javnim nabavkama i Pravilnikom o bližem uređenju postupka javnih nabavki. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći propisuje kontrolu u pogledu savesnosti i profesionalnosti pružanja ovih usluga. Postupak kontrole pokreće se na predlog Ministarstva, po službenoj dužnosti ili po žalbi korisnika/ca. Ukoliko ove usluge pružaju OCD, kontrolu kvaliteta vrši zajednička komisija, izabrana međusobnim dogovorom između Advokatske komore Srbije, predstavnika/ca strukovnih udruženja ili pravnih fakulteta. U zajedničkoj petočlanoj komisiji, dva člana se biraju iz redova advokata, jedan iz strukovnog udruženja, jedan/na s pravnog

Zahvaljujući zagovaranju Centra "Živeti uspravno", 16. jula 2020. Grad Niš izmenio je Pravilnik o ostvarivanju prava na finansiranje usluge ličnog asistenta, koji predviđa okolnosti pod kojima pružalac usluga može da poveća ukupan broj odobrenih sati za 30% Procentualno ograničavanje nivoa usluge umesto procene stvarnih potreba nije u skladu sa članom 19. Međunarodne konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, i u avgustu 2019. godine započeli su zagovarački proces za izostavljanje procenta i celovito usklađivanje teksta sa Konvencijom, ali uz ovu izmenu Grad Novi Sad je prva lokalna samouprava u Srbiji koja obezbeđuje finansiranje za više nivoa usluga od zagarantovanog minimalnog standarda iz budžetske linije namenjene za ovu namenu.

fakulteta i jedan/na iz Ministarstva. Ako nadležni organ u postupku kontrole kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći utvrdi da postoji nesvesno ili neprofesionalno pružanje besplatne pravne pomoći ili besplatne pravne podrške, izlazi s odlukom pred Ministarstvo. Mogućnost praćenja pružanja usluga socijalne zaštite propisana je Zakonom o socijalnoj zaštiti, kao i Pravilnikom o licenciranju pružalaca socijalne zaštite i Pravilnikom o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite. Jasni standardi navedeni su u Pravilniku o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite. Član 137 Zakona o zaštiti potrošača predviđa da se udruženje briše iz registra ako Ministarstvu ne dostavi godišnji izveštaj

o aktivnostima i rezultatima ostvarenim u oblasti zaštite potrošača , uključujući finansijski izveštaj, ako krši načela Kodeksa ponašanja potrošača koje donosi Savet potrošača ili ne objavljuje svoje odluke na svom veb-sajtu.

**Zakonodavstvo sadrži jasne standarde kvaliteta i postupke praćenja za usluge koje su u skladu sa standardima.** Zakon o socijalnoj zaštiti propisuje obavezu utvrđivanja minimalnih standarda za usluge socijalne zaštite, kontinuirano stručno usavršavanje pružalaca socijalne zaštite i akreditaciju programa obuke i usluga. Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite propisuje osnovne zahteve koji svi pružaoci socijalnih usluga moraju da ispunjavaju, uključujući OCD, bez obzira na grupe korisnika kojima je usluga namenjena. Pored toga, ovaj Pravilnik takođe propisuje konkretne minimalne standarde koji moraju biti ispunjeni u okviru određene grupe usluga ili konkretne usluge. Osnovni standardi predviđaju da pružaoci usluga treba da definišu osnovni program koji sadrži osnovne informacije o korisnicima, programskim aktivnostima koje se sprovede i osnovne informacije o kadrovima. Takođe moraju da definišu i plan rada u kome su definisani ciljevi u pogledu usavršavanja kadrova, razvoja usluga i podizanja svesti o uslugama koje se pružaju . Član 137 Zakona o zaštiti potrošača predviđa da se udruženje briše iz registra ako MTTT ne dostavi godišnji izveštaj o aktivnostima i rezultatima ostvarenim u oblasti zaštite potrošača , uključujući finansijski izveštaj, ako krši načela Kodeksa ponašanja potrošača koje donosi Savet potrošača , ili ne objavljuje svoje odluke na svom veb -sajtu. Član 10. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći predviđa načelo kontrole i unapređenja kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći i praćenja načina i ishoda pružene besplatne pravne pomoći. Zakonom je predviđena obaveza nezavisnog, savesnog i profesionalnog pružanja besplatne pravne pomoći. Takođe navodi u članu 25. obavezu pružalaca usluga da donesu Kodeks profesionalne etike. Član 19. predviđa mogućnost brisanja pružaoca besplatne pravne pomoći iz Evidencije ako se utvrdi da besplatnu pravnu pomoć i podršku pruža na protivpravan ili neprofesionalan način.

**Nema podataka o tome da su OCD bile podvrgnute prekomernoj kontroli što je u skladu sa standardima.** *Intervjuisani predstavnici OCD nisu izvestili da su bili predmet prekomerne kontrole. Pored toga, naglasili su da ne postoji kontrola od strane nadležnog državnog organa tokom realizacije usluga. Međutim, kada je u pitanju redovno praćenje u skladu sa unapred najavljenim procedurama i kriterijumima, procenjeno je nepodsticajno okruženje.* Samo 5% OCD iz MM Ankete saglasno je da su kriterijumi odgovornosti jasni u ovoj oblasti. U odgovoru na zahteva za slobodan pristup informacijama, Ministarstvo omladine i sporta izjavilo je da ne prati realizaciju ugovora dodeljenih putem javnih nabavki. MTTT je navelo da su kriterijumi za praćenje ugovora dodeljenih putem javnih nabavki sadržani u samom ugovoru u vidu odredaba koje uređuju prava i obaveze ugovornih strana. Takođe je istaknuto da se za svaki pojedinačni ugovor imenuje lice koje je u obavezi da prati izvršenje ugovora, odnosno da kontroliše primenu ugovornih odredaba, kao i da potpiše Izveštaj o izvršenju ugovora koji sačinjava pružalac usluga. MRE je odgovorilo da je u 2020. izvršena terenska kontrola osam ugovora. MPŠVP je iznelo da postoji Grupa za javne nabavke u okviru ministarstva, čije nadležnosti obuhvataju, između ostalih, praćenje izvršenja ugovora, ali nisu naveli broj izvršenih kontrola. Intervjuisani predstavnici OCD istakli su da ne postoji ustanovljeni mehanizam praćenja tokom pružanja usluga, tako da tokom 2020. godine praćenje nije ni vršeno. MOS je odgovorio da nema podataka o izvršenim ocenama pružanja usluga; U njihovom odgovoru na zahtev za pristup informacijama, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture izjavilo je da su tokom 2020. dve organizacije civilnog društva podnele Izveštaj o uspešnoj realizaciji projekta u oblasti socijalnog stanovanja. U odgovoru na zahteva za informacijama, MTTT je dostavilo Evaluacioni izveštaj o eksternoj evaluaciji projekta "Potrošačko savetovanje u Beogradu" za period 2019- 2020.

# Zaključci i preporuke

## OBLAST 1

### Preporuka 1

**Dosledna primena zakona o podzakonskih akata u oblasti slobode udruživanja, slobode okupljanja i slobode izražavanja neophodna je na svim državnim nivoima u cilju odbrane postignutih standarda u pravnom okviru, kao i jačanja odgovornosti svih relevantnih institucija nadležnih za zaštitu osnovnih prava. Takođe je neophodna i hitna reakcija nadležnih organa u slučajevima pretnji i napada na aktiviste/kinje i novinare/ke, njihovu ličnost, imovinu i živote. Najviši politički predstavnici, kao i relevantne institucije EU moraju da pošalju snažnu poruku. Kontinuirano praćenje od strane Evropske unije uz vršenje pritiska na političke predstavnike. Jasne poruke i političke kazne u ovom pogledu ("Pribe mehanizam ili slični instrumenti).**

Kršenje osnovnih sloboda je jedan od najsnažnijih nalaza u ovom izveštaju. Zabeleženi su brojni slučajevi kršenja slobode udruživanja, izražavanja i okupljanja. Primeri obuhvataju klevetničke kampanje, zastrašivanje i pretnje po bezbednost u onlajn i oflajn domenu, mešanja u skupove i javne događaje. U nekim slučajevima, visoki zvaničnici Vlade inicirali su ili su učestvovali u ovim kampanjama. Sve to posebno utiče na OCD koje imaju kritički stav prema vlastima na nacionalnom i lokalnom nivou, a koje zbog zastrašivanja napuštaju svoje stavove u javnom prostoru, dok mediji podržavaju narativ o stranim plaćenicima i izdajnicima. To slabi poverenje građana/ki u sektor. OCD i aktivisti su posvećeni odbrani od napada koji ugrožavaju njihov svakodnevni rad,

### Preporuka 2

**Uspostavljanje mehanizma za sprečavanje zloupotrebe propisa i standarda u oblasti sprečavanja pranja novca i usklađivanje rada Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma sa standardima koje je propisao FATF.**

Neophodno je uspostaviti jasne i merljive kriterijume za procenu ispunjenja uslova propisanih u članu 73. Zakona, koji predviđa mogućnost pokretanja postupka kontrole. Trenutno zakonsko rešenje predviđa kriterijum postojanja osnova za sumnju u pogledu određenih transakcija ili lica, ali bez preciznije definicije onoga što se može podvesti pod kriterijum "osnov za sumnju".

Nepostojanje preciznih propisa i nedovoljno profesionalan pristup Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma može dovesti do brojnih zloupotreba i obesmišljavanja svrhe zakona, što ovaj mehanizam može da pretvori u sredstvo za nametanje institucionalnog pritiska i ograničavanje mogućnosti za OCD.

### Preporuka 3

**Sprečiti zakonske intervencije koje bi organizacijama zabranile da osnivaju socijalna preduzeća ili im nameću nove administrativne i finansijske obaveze. Uvođenje adekvatnih podsticaja, kako finansijskih tako i nefinansijskih, je takođe potrebno kao i prepoznavanje socijalnog preduzetništva kao društvene vrednosti u različitim sektorskim politikama.**

Potencijal socijalnog preduzetništva nije prepoznat, te su još uvek retka među OCD. Važeći pravni okvir je liberalan i omogućava njihovo osnivanje, iako ne postoje adekvatni podsticaji sa strane države. Postoji namera sa strane države da se uredi pravni okvir u ovoj oblasti, ali ne u smeru koji je pogodan za OCD. Budući da situacija u pogledu finansijske diversifikacije sektora nije na zadovoljavajućem nivou, ovo predstavlja dobar način za obezbeđivanje sredstava koja ne zavise od države ili donatora. Pored toga, socijalno preduzetništvo predstavlja solidnu osnovu za jačanje odnosa sa članicama ovih OCD i može da doprinese kreiranju bolje slike o OCD u javnosti.

### Preporuka 4

**Ustanoviti mehanizam za internu kontrolu i sankcionisanje prekomerne upotrebe sile i policijske brutalnosti.**

Postojeći mehanizmi za internu kontrolu su se pokazali nedelotvornim u gonjenju pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova za prekomernu upotrebu sile ili u slučajevima policijske brutalnosti. Ovo je dokazano činjenicom da je pokrenuto 57 postupaka interne kontrole, a samo je u jednom slučaju ustanovljeno kršenje građanskih prava. Većina postupaka pokrenuta je na osnovu izveštaja organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava.

## OBLAST 2

### Preporuka 5

**Obezbeđivanje snažnije političke oznake za filantropiju i jačih podsticaja za korporativno davanje, uključujući podsticaje za individualno davanje, i usklađivanje javnog interesa u različitim zakonima, kao i uspostavljanje sistema za prikupljanje podataka.**

U različitim domaćim i međunarodnim izveštajima iznesena je procena o nepovoljnom okviru za individualno i korporativno davanje. Ne postoje odgovarajuće poreske olakšice kojima bi se podstakao dalji rast davanja. Primena postojećih podsticaja nije jedinstvena i uočljive su različite prakse nadležnih organa u ovom pogledu. Definicija javnog interesa nije usklađena u Zakonu o udruženjima i poreskim zakonima. Ne postoji sistem za prikupljanje podataka o donacijama građana i privrede. Diversifikacija izvora finansiranja je slaba i treba da bude ojačana sredstvima koja se prikupljaju putem individualnog i korporativnog davanja. Loši poreski podsticaji direktno oslikavaju broj onih koji žele da doniraju. Analize postojećih davanja nisu dostupne, te se organizacijama ne omogućava da se adekvatno informišu o onima koji doniraju, što sa druge

strane utiče na njihove pristupe prema individualnim i korporativnim donatorima.

### Preporuka 6

**Razviti dodatne kvalitativne kriterijume za učešće u raspodeli državnih sredstava na osnovu stručnosti i doprinosa javnom interesu, i uspostaviti sistem za efektivno redovno prikupljanje podataka o svim vrstama državnog finansiranja. Obezbeđivanje političke oznake za EUG je takođe neophodno jer bi moglo da se koristi kao redovni mehanizam za praćenje i vršenje pritiska na državu (poput reforme javne uprave). Snažnije usmerenje na kvalitativne indikatore u relevantnoj oblasti EUG. Obezbeđivanje kompletne primene preporuka na osnovu kriterijuma EUG takođe i od strane Vlade.**

Iako postoji opšti okvir za transparentno državno finansiranje, taj okvir još uvek sadrži određene nedostatke koji omogućavaju politički uticaj na sprovođenje predviđenih procedura, a posebno na konačne odluke. Finansiranje OCD iz državne kase u Srbiji je jedan od inicijalnih razloga za povećanje aktivnosti GONGO organizacija, a u određenom broju takvih slučajeva su podnesene i prijave. Postojeće prakse prete da ugroze pristup sredstvima za one organizacije koje poseduju stručnost i deluju u skladu sa javnim interesom, ali kritikuju određene radnje vlasti. Čak i one organizacije koje nisu od ključnog značaja odustaju, jer je unapred poznato ko će dobiti sredstva, posebno na lokalnom nivou.

## OBLAST 3

### Preporuka 7

**Izgradnja normativnog i institucionalnog okvira za uspostavljanje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. Zakonsko uređenje pravnih nedostataka prouzrokovalo je neprenošenje svih nadležnosti iz delokruga rada Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom na novoosnovano Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Takođe je neophodno usvajanje Nacionalne strategije za podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji kroz inkluzivan proces.**

Ukidanje Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom bez prethodnih konsultacija sa OCD otvorilo je pitanje da li će novoformirano ministarstvo biti u mogućnosti da pomogne proces uspostavljanja boljih veza između državnih institucija i civilnog društva. U ovom kontekstu, neophodno je uspostaviti mehanizam prema kome će se u praksi Ministarstva u budućnosti primenjivati politika učešća građana u izradi propisa, u skladu sa osnovnim načelima Smernica za uključivanje OCD u regulatorne procese.

Iako je u Izveštaju Evropske komisije o Srbiji posebno naglašena potreba za uspostavljanjem Saveta za saradnju sa civilnim društvom, za potrebe sektora je značajnije da se usvoji nova Strategija za razvoj podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva koja bi bila prilagođena trenutnoj situaciji, potrebama i potencijalima OCD. Delotvoran mehanizam za uklanjanje GONGO organizacija.

### Preporuka 8

**Razviti dodatne kvalitativne kriterijume za učešće u procesima odlučivanja na osnovu stručnosti i doprinosa javnom interesu, i uspostaviti sistem za efektivno redovno prikupljanje podataka. Obezbeđivanje političke oznake za EUG je takođe neophodno jer bi moglo da se koristi kao redovni mehanizam za praćenje i vršenje pritiska na državu (poput reforme javne uprave). Snažnije usmerenje na kvalitativne indikatore u relevantnoj oblasti EUG. Obezbeđivanje kompletne primene preporuka na osnovu kriterijuma EUG takođe i od strane Vlade.**

Iako su primećene određene izmene pravnog okvira, one nisu kvalitativne prirode i nisu usmerene na rešavanje problema ograničenog uticaja u procesu odlučivanja. Usled fokusa EU na kvalitativne kriterijume, uočen je trend lažiranja učešća javnosti i debata, uz intenzivne aktivnosti GONGO organizacija. Nepostojanje mehanizma za davanje povratnih informacija i nedostatak političke volje za kvalitativnim doprinosom OCD procesu odlučivanja vode ka samoisključivanju sve većeg broja OCD, posebno onih koje su kritički pozicionirane. Njihovo mesto zauzimaju GONGO organizacije koje kreiraju paralelnu stvarnost na ovaj način, ali i diskredituju organizacije koje poseduju visok nivo stručnosti i posluju u skladu sa javnim interesom.

### **Preporuka 9**

**Obezbediti status pružaoca usluga socijalne zaštite organizacijama civilnog društva u svim relevantnim oblastima uključujući i izjednačavanje njihovog statusa sa drugim akterima u ovom domenu. Unapređenje pravnog okvira je takođe neophodno u delovima koji se odnose na kriterijume za dodelu ugovora o pružanju usluga i jasne procedure praćenja i evaluacije.**

Trenutno najuređenija oblast je oblast pružanja socijalnih usluga i oblast prava potrošača. OCD su generalno prepoznate i izjednačene sa ostalim pružaocima usluga, ali to isto treba da bude urađeno i u drugim oblastima (besplatna pravna pomoć, zdravstvo, obrazovanje, kultura). U svim oblastima, uočljiv je nedostatak procedura za osiguravanje kvaliteta usluga koje se pružaju klijentima, tako da se kvalitet usluga u različitim oblastima razlikuje u odnosu na njihove korisnike. Nije uvek najjasnije koliko novca i sa kojih budžetskih linija se u praksi opredeljuje za pružanje usluga.



# Aneksi

## 1. Metodologija Matrice za praćenje

### Operacionalizacija i prikupljanje podataka

Matrica za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva predstavlja detaljan teoretski okvir zasnovan na međunarodnim praksama u oblasti ljudskih prava i sloboda, kao i na regulatornim praksama evropskih zemalja i Evropske unije. Okvir je izgrađen oko tri ključne oblasti: Osnovne zakonske garancije sloboda; Okvir za finansijsku stabilnost i održivost OCD; Odnos Vlada- OCD, a svaka od njih je podeljena na podoblasti. Ove oblasti su izrađene prema standardima koji dodatno razrađeni kroz indikatore pravne i praktične prirode.

Pravni indikatori se mere kodiranjem prisustva ili odsustva pravila, troškova, procedura i obaveza utemeljenih u zakonskim propisima (primarnim i sekundarnim) i okvirima javnih politika donesenim u konkretnim zemljama. U cilju osiguravanja standardizacije i uporedivosti procesa prikupljanja podataka u pogledu praktičnih indikatora, istraživači u zemlji primenjuju metodološki plan u kom je svaki od 80 indikatora dodatno operacionalizovan u konkretne obavezne i dodatne vrste podataka (odnosno operacionalizovane dimenzije indikatora prakse) o kojima sve zemlje izveštavaju. Obavezne vrste podataka zalaze u ključne gradivne elemente indikatora prakse kako je opisano u Setu alata za primenu Matrice za praćenje. Oni zahtevaju izveštavanje o optimalnim informacijama bez kojih ne bi bilo moguće proceniti konkretan indikator. Izveštaj o dodatnim podacima (operacionalizovane dimenzije) za svaki indikator primene podnosi se ukoliko istraživači/ce iz određene zemlje žele da prodube i dodatno ilustruju specifičan indikator prakse (npr. putem studije slučaja; videti sledeći odeljak za metodologiju za konkretnu zemlju).

Strategija prikupljanja podataka za indikatore prakse prilagođena je tako da odgovara obaveznim tipovima podataka koji su navedeni u metodološkom planu. Za svaki indikator postoje jasne smernice o strategiji prikupljanja podataka (instrumenti i izvori) koje bi istraživači u svakoj zemlji trebalo da koriste. Navedeni instrumenti i izvori za prikupljanje podataka prate

implicitnu hijerarhiju, u kojoj su javno dostupni činjenični podaci (npr. službena statistika) najvažniji izvor podataka za procenu indikatora prakse, a slede podaci anketa s organizacijama

civilnog društva, a s druge strane relevantni sekundarni izvori (npr. iz izveštaja OCD, ombudsmana i medija). Konačno, na kraju hijerarhije nalaze se podaci iz intervjua, koji predstavljaju subjektivni tip podataka, a koji obuhvata manje grupe ispitanika.

Primarni činjenični podaci i sekundarni podaci prikupljaju se **desktop analizom**. Prateći strategiju prikupljanja podataka, istraživači/e iz određenih zemalja koriste tri osnovna instrumenta za prikupljanje podataka: zahtev za slobodan pristup informacijama (SI), anketni upitnik i

vodiči za teme intervjua. Pitanja u instrumentima za prikupljanje podataka prilagođena su tako

da odgovaraju obaveznim tipovima podataka (operacionalizovanim dimenzijama) svakog indikatora prakse. Zahteve za slobodni pristup informacijama (zahteve za SI) istraživači/ce koriste kada javne informacije i statistike o stanju civilnog društva i njihovom okruženju (primarni činjenični podaci) nisu lako i javno dostupni. Istraživači/ce mogu koristiti zahteve iz detaljne banke pitanja za podnošenje zahteva za slobodan pristup informacijama, osmišljena tako da odgovaraju indikatorima operacionalizovane prakse.

Anketom se prikupljaju informacije o iskustvima i stanovištu organizacija civilnog društva o ključnim aspektima podsticajnog okruženja za civilno društvo za 2019. godinu. Anketa za organizacije obuhvata 50 pitanja koja odgovaraju obaveznim tipovima podataka (operacionalizovanim dimenzijama) o osnovnim pravima i slobodama, organizacionoj i finansijskoj održivosti i saradnji civilnog društva sa državom. Upitnik se uglavnom sastoji od zatvorenih pitanja i manjeg broja otvorenih pitanja nakon njih koja zahtevaju da ispitanici/e detaljnije objasne svoje iskustvo. Isti upitnik koristi se u svim zemljama, a samo je formulacija nekoliko stavki malo prilagođena konkretnom kontekstu zemlje kako bi se osiguralo da ispitanici/e razumeju pitanja. Anketa se šalje na liste formalnih OCD koje sačinjavaju i ažuriraju istraživači na osnovu dostupnih registara ili drugih alternativnih lista aktivnih OCD-a u zemlji (za više informacija pogledajte odeljak o konkretnoj metodologiji za određenu zemlju). Podaci prikupljeni istraživanjem su poverljivi i koriste se isključivo anonimno. Pojedinačni odgovori nisu povezani sa organizacijama koje su odgovorile na anketu.

**Vodiči za teme intervjua** obuhvataju pitanja koja - slično kao i anketa- odgovaraju određenim obaveznim tipovima podataka i koriste se u svim zemljama. Pored ovih osnovnih pitanja, istraživači/ce formulišu dodatna pitanja koja uzimaju u obzir kontekstualni razvoj u zemlji. Četiri tematska vodiča koriste se u polustrukturisanim intervjuima sa sledećim grupama ispitanika/ca: predstavnici/e udruženja novinara/ki i predstavnici/ma medija; predstavnici/ma organizacija volontera; predstavnici/ma institucije ili mehanizma za saradnju s OCD i predstavnici/ma neformalnih grupa civilnog društva (npr. građanske inicijative, društveni pokreti i onlajn inicijative).

## Analiza i tumačenje podataka

Da bi analizirali i interpretirali podatke, istraživači/e u određenim zemljama koriste jedinstveni obrazac za prikupljanje podataka koji pruža opis indikatora (uključujući obavezne i dodatne tipove podataka za indikatore prakse) i pet opisa kategorija u rasponu od potpuno podsticajnog do potpuno nepodsticajnog okruženja za svaki od indikatora. Opisi pet kategorija navedeni su za svaki pravni indikator i indikator prakse u setu alatki matrice za praćenje, kako bi se istraživačima/cama omogućilo da na osnovu prijavljenih podataka odaberu jedan kod (rezultat) koji najtačnije rezimira stanje podsticajnog okruženja u odnosu na odgovarajući indikator. U prvom koraku, istraživač/ca u šablonima izveštava o traženoj vrsti podataka prikupljenoj iz različitih izvora. Na primer, izveštaj za činjenične podatke iz primarnih izvora dopunjen opisnom statistikom ili unakrsnim tabelama na osnovu podataka iz ankete. U drugom koraku, oni biraju jedan od pet opisa kategorija za svaki indikator koji najbolje ilustruje iznete podatke. Kategorije omogućavaju jedinstveno upoređivanje rezultata o nivou indikatora u svim izveštajima po zemljama.



## 2. Napomene u vezi sa metodologijom i izazovima u zemlji

Proces izrade izveštaja zasnovan je na analizi postojećih pravnih i strateških dokumenata koji uređuju rad OCD s jedne strane, i analizi istraživanja i izveštaja brojnih OCD i nezavisnih institucija, kao i onlajn istraživanja i intervjua, s druge. Ove informacije dopunjene su podacima prikupljenim putem onlajn ankete u kojoj je učestvovalo 83 ispitanika i intervjua sa ključnim akterima. Relevantni dokumenti (zakoni, podzakonski akti, strategije, akcioni planovi i izveštaji) prikupljeni su kroz desktop analizu; svi su bili dostupni onlajn. Podaci o sprovođenju postojećeg pravnog i strateškog okvira prikupljeni su u svakodnevnoj komunikaciji sa brojnim OCD koje su koristile usluge Resursnog centra, institucijama, predstavnicima donatorske zajednice, nezavisnim ekspertima/kinjama i konsultantima/kinjama.

Dodatni kvalitativni podaci prikupljeni su na osnovu odgovora na Zahteve za slobodan pristup informacijama. GI su podnele ukupno 43 zahteva za slobodan pristup informacijama 41 nadležnom državnom organu, na koje su dobile 35 odgovora (81,3%). U četiri slučaja, relevantne institucije odgovorile su da ne poseduju tražene informacije ili da nisu u mogućnosti da izvrše pretragu prema traženim parametrima, dok je jedan organ (Ministarstvo finansija) odbilo zahtev pozivajući se na član 13. Zakona o slobodnom pristupu informacijama (zloupotreba prava) "zato što radnici rade od kuće zbog pandemije COVID-19". Postupanje pred žalbama pred Poverenikom za informacije od javnog značaja još uvek je u toku u ovom i još jednom drugom slučaju.

Podaci o iskustvu OCD u pogledu osnovnih sloboda prikupljene su primenom našeg jedinstvenog onlajn upitnika (MM Anketa). Anketa je pokrenuta sredinom decembra 2020. i bila je otvorena za odgovore do sredine februara 2021. godine. Pozivi OCD poslani su putem imejla i podeljeni preko mreže Resursnog centra. Ukupno je odgovore na anketu dostavilo 83 OCD.

Važni izvori bile su takođe i publikacije koje su priredile i objavile druge OCD, kao i državne i nezavisne institucije, poput Zavoda za statistiku Republike Srbije, Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. U svrhu prikupljanja dodatnih podataka o iskustvu OCD, održani su intervjui sa odabranim predstavnicima OCD i državnih institucija i predstavnicima OCD uključenim u konkretne oblasti od značaja za procenu MM indikatora. Ukupno je održano 9 intervjua- sa predstavnicima Udruženja "Duga", Narodnog parlamenta Leskovac, Centra za socijalnu politiku, Mladih istraživača Srbije, AIESEC, Crvenog krsta Srbije, Centra za obrazovnu politiku, Republičkog sekretarijata za javne politike i Kancelarijom za informacione tehnologije i eUpravu. Kao zvanični nacionalni Resurs centar za OCD, GI održavaju svakodnevnu komunikaciju sa različitim OCD koje su nam se obratile sa pitanjima i zajedničkim iskustvima o različitim pitanjima, koja su takođe uzeta u obzir.

Ključni izazov odnosio se na prikupljanje neophodnih informacija od državnih institucija na adekvatan način u dogovorenom roku, posebno u uslovima pandemije. U odgovoru na jedan zahtev za slobodan pristup informacijama, Ministarstvo je odbilo da pruži tražene informacije usled činjenice da njihovi zaposleni rade od kuće. Budući da Zakon o slobodnom pristupu informacijama samo obavezuje državne institucije da predaju informacije sadržane u zvaničnom dokumentu i ne predviđa obavezu objedinjavanja podataka iz više različitih izvora na zahtev, neki organi su odgovarali na pitanja upućivanjem na podatke objavljene na njihovim internet prezentacijama (na primer, naveli bi svoju internet prezentaciju na kojoj se može pristupiti

njihovom ukupnom godišnjem budžetu umesto da navode informacije o ukupnom iznosu sredstava dodeljenih OCD) ili su tvrdili da nisu u mogućnosti da pretražuju svoje podatke na osnovu traženih parametara ako je to zahtevalo ukrštanje višestrukih kriterijuma. Sve navedeno ja zahtevalo dodatno vreme i napor za pronalaženje, prikupljanje i prebrojavanje podataka. Nedostatak zvaničnih podataka ili njihovo zakasnelo objavljivanje (u okviru vremenskog okvira za izveštavanje prema MM) prepoznato je i predstavlja značajan izazov u svim procesima praćenja. Isto tako, nedostatak sveobuhvatnih podataka i njihove javne dostupnosti za određene oblasti razvoja OCD (broj volontera i sati rada volontera, vrste i broj različitih usluga koje pružaju OCD, itd.) predstavlja dodatni izazov za adekvatno izveštavanje i izradu strategija zagovaranja za budućnost. Uprkos tome, bili smo u mogućnosti da pribavimo preliminarne podatke od određenih organa/ nezavisnih tela. Kao i u prethodnim godinama, u procesu sprovođenja onlajn ankete uočeni su određeni nedostaci. Iako je anketa bila poslata na skoro 4000 imejl adresa koristeći bilten Resurs centra, tek je mali broj OCD odgovorio na anketu, uprkos tome što je anketa bila u formatu Google Obrasca i tehnički veoma laka za pristup i popunjavanje. Čini se da složenost upitnika i dalje predstavlja prepreku za dobijanje većeg broja odgovora i obezbeđivanje relevantnijeg uzorka.

### 3. Korišćeni resursi/ Literatura

#### I Zakonski i strateški dokumenti

1. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 98/2006
2. Zakon o udruženjima, Službeni glasnik Republike Srbije br. 51/2009, 99/2011, 44/2018
3. Zakon o privrednim društvima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 36/2011, 99/2011, 83/2014- dr. zakon, 5/2015, 44/2018, 95/ 2018 i 91/2019
4. Zakon o zadužbinama i fondacijama, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 88/10,
5. Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 99/11, 83/14 i 31/19
6. Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 41/18
7. Zakon o javnim okupljanjima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 6/2016,
8. Zakon o Ustavnom sudu, Službeni glasnik Republike Srbije br. 109/2007, 99/2011, 18/2013, 103/2015 i 40/2015
9. Zakon o deviznom poslovanju, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 62/2006, 31/2011, 119/2012, 139/2014 i 30/2018
10. Krivični zakonik, Službeni glasnik Republike Srbije br. 85/2005, 88/2005, 107/2005.
11. Zakonik o krivičnom postupku, Službeni glasnik Republike Srbije br. 72/2011 i 101/2011.
12. Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 25/2001, 80/2002, 43/2003, 84/2004, 18/2010.
13. Zakon o budžetu Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije br. 95/2018-50, 72/2019-3
14. Zakon o javnoj svojini, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016, 108/2016, 113/2017 i 95/2018
15. Zakon o radu, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017, 113/2017 i 95/2018
16. Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012, 8/2013, 47/2013, 108/2013, 6/2014, 57/2014, 68/2014, 5/2015., 112/2015, 5/2016, 7/2017, 113/2017, 7/2018, 95/2018, 4/2019, 86/2019
17. Zakon o volontiranju, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 36/2010,
18. Zakon o obrazovanju odraslih, Službeni glasnik Republike Srbije, 55/2013, 88/2017, 27/2018, 6/2020
19. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Službeni glasnik Republike Srbije br. 55/2013, 88/2017, 27/2018, 6/2020

20. Zakon o mladima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 50/2011,
21. Nacrt Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi
22. Zakonik o državnoj upravi, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018
23. Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik Republike Srbije, br.129/2007, 83/2014 101/2016 i 47/2018
24. Zakon o planskom sistemu, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 30/2018
25. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik Republike Srbije br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.
26. Zakon o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik Republike Srbije br. 24/2011
27. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Službeni glasnik Republike Srbije br. 887/2018.
28. Zakon o zaštiti potrošača, Službeni glasnik Republike Srbije br. 62/2014, 6/2016, 44/2018.
29. Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik Republike Srbije br.124/2012, 14/2015, 68/2015.
30. Poslovnik Narodne skupštine
31. Poslovnik Vlade
32. Uredba o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja, Službeni glasnik Republike Srbije br. 16/2018
33. Uredba Vlade o Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom, Službeni glasnik Republike Srbije br. 26/2010
34. Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, Službeni glasnik Republike Srbije br. 8/2019
35. Plan rada Vlade Republike Srbije za 2019. godinu
36. Strategija razvoja i promocije društveno odgovornog poslovanja za period 2010- 2015, Ministarstvo za rad i socijalnu politiku i Nacionalna organizacija osoba sa invaliditetom, 2011.
37. Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2019. godinu
38. Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu 2018-20
39. Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi zakona i drugih propisa i akata, Službeni glasnik Republike Srbije br. 51/2019
40. Pravilnik o bližem uređivanju postupka javne nabavke, Službeni glasnik Republike Srbije br. 83/2015.

41. Nacrt Smernica za uključivanje OCD u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrt, odnosno predloga propisa.

## **II Izveštaji/ Procene/ Ankete**

1. Nacionalna procena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma, Republika Srbija, 2018.
2. Uputstvo za ostvarivanje poreskih olakšica za donatore, Ministarstvo finansija, Poreska uprava, 2019.
3. Godišnji izveštaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2018-20, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, 2020.
4. Ljudska prava u Srbiji 2020, Beogradski centar za ljudska prava, 2020.
5. Ljudska prava u Srbiji I- VI 2020, Beogradski centar za ljudska prava, 2020.

## **III Relevantne internet stranice**

- [www.parlament.gov.rs](http://www.parlament.gov.rs)
- [www.apr.gov.rs](http://www.apr.gov.rs)
- [www.mduls.gov.rs](http://www.mduls.gov.rs)
- [www.civilnodrustvo.gov.rs](http://www.civilnodrustvo.gov.rs)
- [www.napa.gov.rs](http://www.napa.gov.rs)
- [www.poverenik.rs](http://www.poverenik.rs)
- [www.minrzs.gov.rs](http://www.minrzs.gov.rs)
- [www.mttt.gov.rs](http://www.mttt.gov.rs)
- [www.stat.gov.rs](http://www.stat.gov.rs)
- [www.acas.rs](http://www.acas.rs)
- [www.javnerasprave.euprava.gov.rs](http://www.javnerasprave.euprava.gov.rs)
- <https://jnportal.ujn.gov.rs/>
- [www.paragraf.rs](http://www.paragraf.rs)
- [www.gradjanske.org/en/three-freedoms-under-the-magnifying-glass/](http://www.gradjanske.org/en/three-freedoms-under-the-magnifying-glass/)
- [www.ogp.rs](http://www.ogp.rs)
- [www.monitoring.labs.rs](http://www.monitoring.labs.rs)
- [www.nezavisnakultura.net](http://www.nezavisnakultura.net)

- [www.eukonvent.org](http://www.eukonvent.org)
- [www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)
- [www.bgcentar.org.rs](http://www.bgcentar.org.rs)
- [www.bos.rs](http://www.bos.rs)
- [www.atina.org.rs](http://www.atina.org.rs)
- [www.cep.org.rs](http://www.cep.org.rs)
- [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)
- [www.slavkocuruvija.rs](http://www.slavkocuruvija.rs)
- [www.srpskifilantropskiforum.org](http://www.srpskifilantropskiforum.org)
- [www.odgovornoposlovanje.rs](http://www.odgovornoposlovanje.rs)
- [www.otvoreniparlament.rs](http://www.otvoreniparlament.rs)
- [www.crowdfunding.rs](http://www.crowdfunding.rs)
- [www.insajder.net](http://www.insajder.net)
- [www.rs.n1info.com](http://www.rs.n1info.com)
- [www.jugmedia.rs](http://www.jugmedia.rs)
- [www.krik.rs](http://www.krik.rs)
- [www.glasamerike.net](http://www.glasamerike.net)
- [www.balkaninsight.com](http://www.balkaninsight.com)

## 4. Ostali aneksi

