



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ЗА ЉУДСКА И МАЊИНСКА ПРАВА
И ДРУШТВЕНИ ДИЈАЛОГ**

**ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ ЗА ИЗРАДУ ДОКУМЕНТА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ ЗА
СТВАРАЊЕ ПОДСТИЦАЈНОГ ОКРУЖЕЊА ЗА РАЗВОЈ ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Садржај

УВОД	3
2. АНАЛИЗА СТАЊА	6
2.1. ЦИВИЛНО ДРУШТВО У СРБИЈИ: ОПШТИ ПОДАЦИ.....	6
2.1.1. Статусни подаци удружења	6
2.1.2. Финансијски извештаји и укупни приходи удружења, фондација и задужбина.....	7
2.2. ПРАВНИ ОКВИР ЗА ДЕЛОВАЊЕ ОЦД У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	7
2.3. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА САРАДЊУ ЈАВНОГ И ЦИВИЛНОГ СЕКТОРА	9
2.4. УКЉУЧИВАЊЕ ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У ПРОЦЕС ДОНОШЕЊА ОДЛУКА	11
3. ОПШТЕ СТАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	17
4. ФИНАНСИРАЊЕ ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА	20
4.1. Правни оквир за финансирање удружења и других организација цивилног друштва	20
4.2. Могућности финансирања организација цивилног друштва	24
4.3. УЛОГА ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У СОЦИО-ЕКОНОМСКОМ РАЗВОЈУ	28
4.3.1. Социјална заштита.....	29
4.3.2. Развој филантропије.....	33
4.3.3. Социјално предузетништво.....	34
4.3.4. Волонтерство.....	35
4.4. УЛОГА ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА.....	36
5. ИСКУСТВО РЕГИОНА	37
5.1. Црна Гора	38
5.2. Хрватска	39
5.3. Северна Македонија.....	40
6. ПОЧЕТНЕ ОНЛАЈН КОНСУЛТАЦИЈЕ ПОВОДОМ ПОЧЕТКА ПРИПРЕМЕ ДОКУМЕНТА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ ЗА СТВАРАЊЕ ПОДСТИЦАЈНОГ ОКРУЖЕЊА ЗА РАЗВОЈ ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	41
7. ВИЗИЈА И ПРОМЕНА КОЈА СЕ ПОСТИЖЕ ПРИМЕНОМ СТРАТЕГИЈЕ... ВИЗИЈА.....	45
8. ОПШТИ И ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ.....	46

1. УВОД

Удружења и друге организације цивилног друштва имају важну улогу у модерним демократијама, те је стварање подстицајног окружења за њихов развој претпоставка и мерило достигнутог нивоа демократије у једној земљи. Сарадња органа јавне управе и организација цивилног друштва у креирању, спровођењу и надзору над спровођењем јавних политика основни је услов за приближавање одрживих јавних политика грађанима и грађанкама. Учешћем грађана и грађанки и организација цивилног друштва у процесима креирања и спровођења јавних политика које су од интереса за опште добро повећава се њихов квалитет, позитивни ефекти и смањују трошкови њихове примене.

Удружења и друге организације цивилног друштва омогућавају грађанима и грађанкама да кроз различите облике удруживања и различите иницијативе заступају своје интересе и вредности. Не постоји ни једно подручје друштвеног деловања у Републици Србији у којем цивилно друштво нема активну улогу. Његов највећи значај огледа се у доприносу развоја демократије, локалне заједнице, социјалне политике, заштити животне средине, смањењу незапослености, смањењу сиромаштва и социјалној инклузији, одрживом развоју, заштити права мањина, расељених лица и миграната, затим у развоју родне равноправности, реформи јавне управе, борби против корупције, образовању и истраживању, евро-интеграцијама, филантропији, промоцији волонтирања, социјалном предузетништву, медијском описмењавању грађана и грађанки, регионалном развоју, климатским променама и др.

Европска унија и све њене институције такође препознају важност и улогу цивилног сектора која је уско повезана са једним од основних права грађана и грађанки, правом на удруживање у циљу остваривања заједничког интереса, које се наводи у члану 12. Европске повеље о људским правима.

Цивилно друштво има кључну улогу у остваривању партиципативне демократије, односно учешћа јавности у доношењу одлука, као једног од основних демократских начела на којима се заснива Европска унија. Члан 10. Лисабонског уговора ЕУ (2007.) назначава да се Унија заснива на представничкој демократији са јасном улогом коју имају политичке партије, и са друге стране, на партиципативној демократији и наглашеном улогом цивилног друштва, а све у циљу доношења одлука што је ближе могуће самим грађанима, као и члана 11. Лисабонског уговора, који говори о томе да органи ЕУ одржавају отворен, транспарентан и редован дијалог са представничким удружењима и цивилним друштвом. Ове вредности су важне у процесу преговора о пуноправном чланству Србије у Европској унији обзиром да се ради о вредностима на којима је заснован и политички поредак земаља чланица Европске уније.

Подстицајно окружење за развој цивилног друштва и сарадња Владе са цивилним друштвом део је политичких критеријума за чланство у ЕУ и саставни део извештаја Европске комисије о напретку земље кандидата на путу ка чланству у ЕУ. Развијен цивилни сектор показатељ је развоја друштва у целини. Развијеност цивилног сектора предуслов је за укључивање грађана у процес доношења одлука и што је проценат али и квалитет укључивања већи, и друштво је на већем ступњу демократије.

Стратегија проширења ЕУ указује на нужност укључивања свих заинтересованих страна, укључујући цивилно друштво у процес приступања пре свега ради испуњења политичких критеријума за чланство. Оснажено цивилно друштво је најзначајнија компонента сваког демократског система. Оно јача политичку одговорност и социјалну кохезију, продубљујући разумевање и инклузивност реформи повезаних са процесом приступања и дајући подршку помирењу у друштвима која су подељена сукобима.

У Саопштењу Европске комисије о политици проширења ЕУ за 2020. годину наглашава се да је снажно цивилно друштво кључна компонента сваког демократског система и државне институције треба да га препознају и третирају као такво, као и да иако су предузети одређени кораци у погледу усвајања Смерница и планирања консултација, потребни су даљи напори за обезбеђење системске сарадње између Владе и цивилног друштва. Потребно је на терену успоставити повољно окружење за развој и финансирање цивилног друштва.

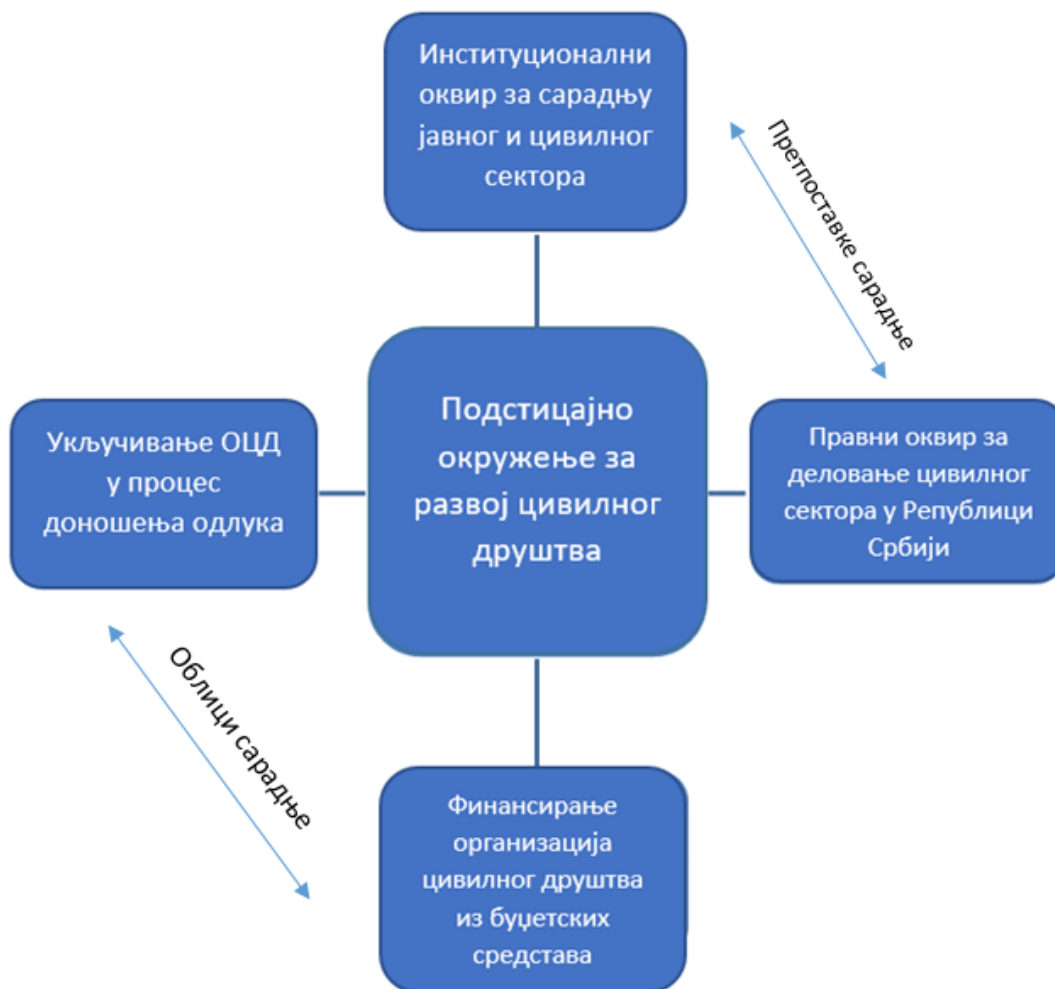
Управо имајући у виду значајну улогу цивилног друштва у јачању демократије, политичке стабилности, економске и друштвене кохезије, јачању грађанске свести и солидарности, Влада је посвећена унапређењу правног и институционалног оквира за његово несметано деловање и стога је приступила изради овог документа јавне политике.

Држава треба да буде та која осигурава такво окружење које ће омогућити организацијама цивилног друштва да раде независно од саме државе и која ће створити различите механизме који ће подстаћи веће учешће представника цивилног друштва у процесима доношења одлука.

Улога цивилног друштва никако се не може свести само на пружање информација и различитих услуга крајњим корисницима већ мора да се односи на активно учешће у дефинисању политика и системском укључивању организација цивилног друштва у процес доношења одлука. Организације цивилног друштва свакако представљају значајан и независан извор информација, али требају имати и одређен утицај на процес доношења јавних политика и стратешких одлука, али и да задрже функцију контролног механизма у процесу спровођења реформи. У циљу демократизације друштва и мониторинга спровођења закона и усвојених стандарда у свим областима, организације цивилног друштва, уз неопходну информисаност и давање конструктивних предлога, прате рад органа јавне управе на свим нивоима. Конструктивне критике и сугестије од стране цивилног сектора, када је реч о појединим одлукама органа јавне управе, потребно је узети у обзир са дужном пажњом јер произилазе из исказаних потреба одређеног броја удружених грађана.

Стварањем таквог окружења за рад и деловање цивилног сектора, организације цивилног друштва се уважавају као равноправни учесници у доношењу одлука које су од општег интереса и за јавно добро. Остваривање Уставом загарантованих права и вредности мора бити задатак не само државе већ и свих грађана, организација цивилног друштва и најшире јавности.

Основни допринос цивилног сектора друштвеном расту и развоју мора бити препознат кроз сет различитих докумената секторских јавних политика и одговарајућих прописа, кроз успостављен, јак и одржив институционални оквир за сарадњу јавног и цивилног сектора и кроз успостављене механизме и транспарентне и инклузивне процедуре за учешће заинтересоване јавности у процесима доношења одлука.



Полазна тачка концепта цивилног друштва је грађанин са својим индивидуалним грађанским правима, а у њиховом средишту су организације цивилног друштва. Међутим, треба напоменути да је цивилно друштво много шири појам од невладиних организација или удружења. Данас овај појам обухвата широк спектар организација цивилног друштва, од удружења, друштвених покрета, синдиката, унија послодаваца, привредних комора,

преко струковних удружења, спортских удружења и савеза, студентских удружења, културних друштава до верских заједница, неформалних група и др.

Под цивилним друштвом у смислу овог документа подразумева се простор добровољног и аутономног деловања грађана и приватно-правних лица, организованих ради остваривања општекорисних циљева и интереса, или ради остваривања заједничких циљева и интереса који нису изричито забрањени Уставом и законом. Појмови: „цивилно друштво”, „цивилни сектор” и „ОЦД” користе се у тексту као синоними. Под ОЦД подразумевају се удружења, фондације и задужбине основане ради остваривања општекорисног циља и интереса, сагласно прописима којима се уређује њихово оснивање и деловање.

2. АНАЛИЗА СТАЊА

2.1. ЦИВИЛНО ДРУШТВО У СРБИЈИ: ОПШТИ ПОДАЦИ

2.1.1. Статусни подаци удружења

Према подацима Агенције за привредне регистре у Републици Србије је у 2018. години евидентирано укупно 32.231 домаћих и 70 представништава страних удружења; у 2019. години евидентирано је укупно 33.499 домаћих и 69 представништава страних удружења, док је у 2020. години евидентирано укупно 34.692 домаћих и 72 представништва страних удружења.

Треба имати у виду да је број удружења значајно порастао ступањем на снагу Закона о удружењима 2011. године, када су услови за оснивање удружења значајно поједностављени, када је формиран јединствени регистар удружења и пошто су постојећа удружења имала обавезу да се пререгиструју.

Највећи број домаћих удружења са подацима закључно са 31.12.2020. године је регистрован у Београду (10.759), Новом Саду (3.061) и Нишу (1.289). По броју регистрованих удружења, предњаче градови Аутономне покрајине Војводине: Суботица (757), Зрењанин (783), Панчево (653), Сомбор (471), Сремска Митровица (413), Кикинда (302), Вршац (311) итд.

Посматрано по окрузима, поред града Београда (10.759), највећи број удружења регистрован је у Јужно-бачком округу (4.483), Нишавском (1.621), Јужно-банатском (1.562), Сремском (1.373), Средње-банатском (1.178), Северно-бачком (1.090), Шумадијском (1.048) и Рашком округу (1.028).

Према подацима Агенције за привредне регистре у Републици Србије је у 2018. години евидентирано укупно 714 фондација и 134 задужбина, у 2019. години евидентирано је 773 фондација и 138 задужбина, док је у 2020. тај број износи 808 фондација наспрам 141 задужбине.

Фондације и задужбине су у највећем броју концентрисане у Београдском региону (560), Јужно-бачком (129), Северно-бачком (29), Шумадијском (24), док је значајно мањи број присутан у регионима јужне и источне Србије.

У више од половине општина/градова Србије није регистрована ниједна фондација или задужбина, а у већини општина у којима и постоје фондације/задужбине, тај број је

испод 1% у односу на укупан број у Србији, што указује да се ради о недовољно познатом облику организовања грађана у Србији, иако фондација може бити једноставнији начин организовања у поређењу са удружењима, с обзиром на број лица потребан за њено оснивање, односно управљачка права оснивача.

2.1.2. Финансијски извештаји и укупни приходи удружења, фондација и задужбина

Број удружења која су доставила финансијске извештаје за 2020. годину износи 17.852, а изјаву о неактивности доставило је укупно 10.281 удружење. Када је реч о задужбинама и фондацијама, 559 од 1.011 обвезника је доставило финансијски извештај за претходну годину, док је 245 доставило изјаву о неактивности.

Укупни приходи цивилног сектора у 2020. години износе 39.583.925.000,00 РСД.

Број запослених у сектору цивилног друштва је значајно мали. Укупно је у 2020. години у овом сектору било 8.712 запослених, што је само 0,30% просечног броја запослених.

2.2. ПРАВНИ ОКВИР ЗА ДЕЛОВАЊЕ ОЦД У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Устав Републике Србије ("Службени гласник РС", број 98/2006) управо у првим својим одредбама грађане одређује за носиоце суверене власти. Ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може да преузме суверенитет грађана или успостави власт, мимо њихове слободно изражене воље, а ту вољу исказују преко референдума, народне иницијативе и слободно изабраних представника. Устав омогућава учешће грађана у доношењу одлука сврставајући их у ред предлагача закона јер најмање 30.000 бирача може да упути Народној скупштини предлог закона и других општих прописа. Народна скупштина такође је дужна да распише референдум из своје надлежности на захтев најмање 100.000 бирача, а најмање 150.000 бирача може поднети предлог за измену овог највишег правног акта у Србији. Чланом 55. Устава јемчи се слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења и којим је прописано да се удружења оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом. На овај начин Устав РС поставља врло квалитетну полазну тачку за даљу законску и подзаконску разраду ове области и утемељује организације цивилног друштва као изузетно битан део модерног демократског друштва.

Основни законски акт којим је уређена ова област у РС је **Закон о удружењима ("Службени гласник РС", бр. 51/2009, 99/2011 - др. закони и 44/2018 - др. закон)** којим је удружење одређено као добровољна и невладина недобитна организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом, а да се удружење оснива и организује слободно и самостално. Удружење могу основати најмање три оснивача - пословно способна физичка или правна лица, с тим што најмање један од оснивача мора имати пребивалиште, односно седиште на територији Републике Србије. Законом је прописана могућност добровољног уписа удружења у регистар чиме удружење стиче статус правног лица даном уписа у регистар, а Закон на врло детаљан начин уређује питања уписа, статусних промена, престанка рада

удружења, као и брисања из регистра. Посебну пажњу закон посвећује питањима финансирања удружења пружајући подршку у раду средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма које реализују удружења, а који су од јавног интереса и који се обезбеђују у буџету Републике Србије¹. Органи власти на сва три нивоа који су надлежни за област у којој се остварују основни циљеви удружења додељују ова средства на основу спроведеног јавног конкурса и закључују уговоре о реализовању одобрених програма. Законом је предвиђен најшири круг области на које се наведени конкурси односе: социјалне заштите, борачко-инвалидске заштите, заштите лица са инвалидитетом, друштвене бриге о деци, заштите интерно расељених лица са Косова и Метохије и избеглица, подстицање наталитета, помоћи старима, здравствене заштите, заштите и промовисања људских и мањинских права, образовања, науке, културе, информисања, заштите животне средине, одрживог развоја, заштите животиња, заштите потрошача, борбе против корупције, као и хуманитарни програми и други програми у којима удружење искључиво и непосредно следи јавне потребе. Закон уређује и сва питања од значаја за рад представништава страних удружења у Републици Србији. Овим законом одређено је да Агенција за привредне регистре води регистре удружења и страних удружења као поверени посао, а сами регистри се воде у писаном облику и као јединствена централна електронска база података. Прецизне одредбе о поступку регистрације удружења прописане су Законом о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС“, број 99/11, 83/14 и 31/19), док су подзаконским актима предвиђене садржине посебних образаца неопходних за поступак регистрације.

Свеобухватни законски оквир за рад и деловање организација цивилног друштва, употпуњује **Закон о задужбинама и фондацијама ("Службени гласник РС", бр. 88/2010, 99/2011 - др. закон и 44/2018 - др. закон)**, којим се задужбина, одређује као правно лице без чланова којем је оснивач наменио одређену имовину (основна имовина) ради доброделиног остваривања општекорисног циља или приватног интереса, односно циља који није забрањен Уставом или законом, док је фондација одређена као правно лице без чланова и основне имовине које је основано ради доброделиног остваривања општекорисног циља који није забрањен Уставом или законом. Овај закон уређује оснивање и правни положај задужбина и фондација, имовина, унутрашња организација, упис и брисање из регистра, делатност, статусне промене, надзор над радом задужбина и фондација, престанак рада, друга питања од значаја за њихов рад, као и правни положај и деловање представништава страних задужбина и фондација. Остваривањем општекорисног циља, у смислу овог закона, сматрају се активности усмерене на промовисање и заштиту људских, грађанских и мањинских права, промовисање демократских вредности, европских интеграција и међународног разумевања, одрживи развој, регионални развој, равноправност полова, унапређење социјалне и здравствене заштите, промовисање и унапређење културе и јавног информисања, промовисање и популаризацију науке, образовања, уметности и аматерског спорта, унапређивање положаја особа са инвалидитетом, бригу о деци и младима, помоћ старима, заштиту животне средине, борбу против корупције, заштиту потрошача, заштиту животиња, хуманитарне и друге активности којима задужбине и фондације остварују општекорисне

¹ Уредба о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења ("Службени гласник РС", број 16/2018)

циљеве односно интересе. Задужбине и фондације остварују ове циљеве и када је њихова активност усмерена на одређени круг лица која припадају одређеној професији, националној, језичкој, културној и верској групи, полу или роду, односно на лица која живе на одређеном подручју. Остваривањем приватног интереса, у смислу овог закона, сматрају се активности усмерене на остваривање појединачних интереса оснивача задужбине, његове породице или трећих лица (породичне задужбине које се оснивају у циљу школовања чланова породице и у неке друге правно дозвољене сврхе). Средства за подстицање програма или недостајући део средстава за финансирање програма које остварују задужбине основане ради остваривања општекорисног циља и фондације обезбеђују се у буџету Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе под условима и на начин прописан законом којим се уређује рад удружења и обезбеђивање средстава удружењима за реализовање програма од јавног интереса.

2.3. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА САРАДЊУ ЈАВНОГ И ЦИВИЛНОГ СЕКТОРА

Први институционални корак у јачању сарадње и партнерства са цивилним друштвом, представља одлука Владе Републике Србије да 2010. године оснује *Канцеларију за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије* (у даљем тексту: Канцеларија). Основана као служба Владе *Уредбом о Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом* („Службени гласник РС” број 26/10), мандат Канцеларије односио се на обављање стручних послова за потребе Владе који се односе на старање о усклађеном деловању органа државне управе и подстицању сарадње органа државне управе са ОЦД. Поред тога, Канцеларија је сарађивала са државним органима, органима аутономних покрајина, општина, градова и града Београда, као и са ОЦД, у изради релевантних докумената и прописа и промовисала послове који су у вези са развојем и сарадњом са цивилним друштвом. Утврђене надлежности имале су функцију остваривања неколико стратешких циљева: 1) успостављање сталног дијалога између државе и ОЦД у питањима од општег и заједничког интереса; 2) јачање међусекторске сарадње у областима у којима су ОЦД важни актери у креирању и спровођењу јавних политика (људска права, изградња правне државе, родна равноправност, социјална заштита, сузбијање сиромаштва, социјално укључивање, образовање, култура, аматерски спорт, заштита потрошача, одрживи развој, заштита човекове околине, добросуседска сарадња, европске интеграције, итд) и подизање капацитета државне управе за остваривање ове сарадње; 3) јачање капацитета ОЦД као битног чиниоца плуралног и демократског друштва.

Законом о министарствима („Сл. гласник РС“, бр. 128/2020) Канцеларија је престала са радом, а формирано је **Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог** (у даљем тексту: Министарство) које је преузело надлежности Канцеларије. Формирањем Министарства оснажен је институционални оквир за сарадњу са цивилним друштвом. Мандат Министарства подразумева припрему прописа којима се уређује положај удружења и других организација цивилног друштва, изузев политичког и синдикалног организовања, припрему и спровођење стратешких докумената који се

односе на стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва, с циљем даљег развоја сарадње јавног, приватног и цивилног сектора и низ других активности чији је циљ иницирање дијалога са цивилним друштвом о питањима од заједничког интереса; подизање капацитета и одрживости рада и деловања удружења и других организација цивилног друштва, прикупљање и дистрибуирање информација од значаја за рад удружења и других организација цивилног друштва, сарадња са надлежним органима у обављању послова који се односе на програмирање и управљање претприступним и другим фондовима Европске уније за подршку цивилном друштву, као и друге послове одређене законом.

У циљу развоја и других механизма сарадње са цивилним друштвом и успостављања нових механизма за укључивање и заговарачке активности цивилног друштва, а у циљу обезбеђивања ефикасније примене успостављеног правног оквира и унапређења међусекторске комуникације и сарадње, упућена је иницијатива органима управе који могу бити предлагачи прописа и докумената јавних политика да се именују **контакт особе - тачке за сарадњу са организацијама цивилног друштва** у органима управе на сва три нивоа власти – националном, покрајинском и локалном. Овај институционални механизам сарадње органа јавне управе и цивилног друштва предвиђен је ревидираним Кодексом добре праксе за учешће грађана у процесу доношења одлука Савета Европе. Након тога, како би се подстакла директна комуникација и сарадња органа управе и организација цивилног друштва посебно у процесима одлучивања, али и међусобну сарадњу и размену искустава самих државних органа у овој области Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог креирало је Базу контакт тачака за сарадњу са организацијама цивилног друштва. Ова база представља информацију о особама задуженим за сарадњу са цивилним друштвом у органима јавне управе сва три нивоа власти и њиховим контактима, како би се омогућила директна комуникација цивилног друштва и надлежног органа јавне управе.

Савет за сарадњу и развој цивилног друштва као један од важних институционалних механизма сарадње два сектора и један од модела структурираног дијалога Владе и организација цивилног друштва, још увек није успостављен. Овај механизам треба да представља важан механизам јачања партиципативности, отворености и инклузивности процеса креирања јавних политика који утичу на деловање и развој цивилног друштва у Србији. Концепт за формирање Савета развијен је у претходним годинама према моделима савета који су формиран у свим земљама региона. Савет би требало да буде организован тематски и да се састоји од једнаког броја представника органа државне управе и представника организација цивилног друштва.

Иако Савет за сарадњу са цивилним друштвом није формиран, представници организација цивилног друштва су чланови различитих саветодавних тела основаних од тела јавне управе различитих нивоа власти. Тако су преставници цивилног друштва чланови Савета за унапређење положаја особа са инвалидитетом, Савета за младе, Савета за унапређење положаја Рома и бројни други.

Такође, овде је важно напоменути и постојање Националног конвента о Европској унији који је као савез удружења, настао са циљем да одржава и унапређује дијалог представника јавне управе, политичких партија, организација цивилног друштва, стручњака, привреде, синдиката и професионалних организација о приступању Србије Европској унији. Конвент тренутно има преко 750 организација чланица и представља највећу платформу организација цивилног друштва и пружа активну подршку процесу

европских интеграција Републике Србије. Формиран по словачком моделу, Конвент је успостављен као тело за посебну сарадњу Народне скупштине Републике Србије и цивилног друштва у процесу приступних преговора. Међутим, Конвент је својом структуром и начином рада у потпуности одговорио на потребу да се успостави структурирана и институционализована форма и за сарадњу и консултације са Владом Републике Србије и њеним телима задуженим за преговоре о чланству са ЕУ – преговарачким тимом и преговарачким радним групама. Основна сврха ове платформе јесте да допринесе успостављању ширег друштвеног консензуса у процесу приступања Србије у ЕУ, да омогући формулисање заједничких ставова цивилног друштва и давање препорука и мишљења о испуњавању мерила и услова за чланство, за праћење спровођења потребних реформи и да помогне у процесу информисања јавности о предностима које придруживање ЕУ доноси.

Главни изазови:

- Не постоји институционално структурисан дијалог са организацијама цивилног друштва, осим у случају Националног конвента о ЕУ;
- Није успостављен Савет за сарадњу и развој цивилног друштва;
- Актуелни облик и ниво сарадње не доприносе у довољној мери доследној примени процедура за разматрање јавних политика или анализе њихових ефеката од стране ОЦД, као ни разматрања препорука које представници цивилног друштва у различитим областима деловања упућују представницима органа јавне власти.

2.4. УКЉУЧИВАЊЕ ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У ПРОЦЕС ДОНОШЕЊА ОДЛУКА

Учешће грађана у процесима доношења одлука је основни темељ демократије од њеног настанка до данас. Сама могућност да грађани и други заинтересовани друштвени актери буду укључени у процесе одлучивања, посебно на локалном нивоу, данас је мерило развијености демократије и демократске политичке културе. У савременим демократијама организације цивилног друштва имају активну улогу и својим учешћем утичу на унапређење квалитета прописа, а тиме и на квалитет услуга државне управе. Што је степен укључивања већи лакше се креирају решења за бројне друштвене проблеме са којима се суочавају грађани једне заједнице. Отворено и демократско друштво се заснива на сталном дијалогу између јавне управе, грађана и грађанки и различитих сектора и заинтересованих друштвених група.

Иако органи јавне управе и цивилни сектор често имају различите улоге, побољшање квалитета живота грађана остаје њихов заједнички циљ и може се остварити само на основу међусобног поверења. Поред креирања јавних политика на централном, националном нивоу власти, овај процес посебно добија на важности на локалном нивоу, јер је управо на том нивоу управа најближа грађанима. Његова важност резултат је потребе да се грађани најдиректније могуће укључе у доношење одлука у локалној заједници и тако непосредно утичу на квалитет свог живота и решавање проблема са

којима се суочавају. Грађанска партиципација као најважнији услов за развој партиципативне демократије, захтева развијање и примену одговарајућих, ефикасних механизма за активно учешће грађана у креирању јавних политика, пре свега на локалном нивоу.

Веће укључивање грађана у процес доношења одлука пре свега доприноси бољем квалитету процеса израде прописа и јавних политика, јер су политике које се доносе ближе потребама самих грађана, подршка донетим одлукама је већа у јавности и самим тим имплементација много боља. На тај начин, партиципација грађана треба да доприноси бољем сагледавању постојећег стања у одређеној области и пружа доносиоцима одлука више квалитетнијих информација на основу којих се спроводи анализа ефеката појединачних решења. Када су у питању реформски процеси, што је учешће грађана веће и што боље они разумеју цео процес и знају како могу да буду део тог процеса, степен поверења у власт и одлуке које се доносе је већи и јача демократске стандарде једне земље.

Међу најважнијим прописима који уређују учешће грађана у доношењу прописа и креирању јавних политика у Републици Србији издвајају се Закон о планском систему, Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, Закон о државној управи, Правилник о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката, Закон о локалној самоуправи, Закон о референдуму и народној иницијативи и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Смернице за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа .

Закон о планском систему („Сл. гласник РС” број 30/2018) представља темељ грађанске партиципације, нарочито када је у питању креирање јавних политика. Учешће јавности у процесу креирања јавних политика препознато је као једно од основних начела процеса израде јавних политика кроз начело јавности и партнерства. Ово начело подразумева да се јавне политике утврђују у оквиру транспарентног и консултативног процеса, односно да се током израде и спровођења планских докумената, као и анализе ефеката и вредновања учинака јавних политика, спроводи транспарентан процес консултација са свим заинтересованим странама и циљним групама, укључујући и удружења и друге организације цивилног друштва, научно-истраживачке и друге организације, водећи рачуна да се омогући остваривање појединачних правних и других интереса свих заинтересованих страна и циљних група, уз истовремену заштиту јавног интереса. У складу са тим, грађанима је омогућено да учествују у процесу креирања јавних политика од самог почетка процеса, тако што ће надлежном предлагачу иницирати израду, усвајање или измену докумената јавних политика. Уколико са друге стране, иницијатива за доношење документа јавне политике долази од органа јавне управе, орган је у обавези да обавести јавност о почетку израде документа јавне политике путем своје интернет странице, и то најкасније у року од седам дана од отпочињања рада. Поред тога, у обавези је да спроводи консултације са свим заинтересованим странама у свим фазама израде документа. Такође, важно је и пружање повратних информација кроз објављивање извештаја о спроведеним консултацијама са јасним образложењима и разлозима за

неприхватање појединих предлога. Након спроведених консултација, надлежни орган може укључити у рад радне групе за израду документа јавне политике и неке представнике који су учествовали у претходно спроведеним консултацијама и то је додатно важан механизам за укључивање грађана у процес креирања политика. На самом крају процеса израде документа, неопходно је спровести јавну расправу и израдити извештај о спроведеној јавној расправи који треба да обухвати све добијене предлоге за имену документа и јасно образложење за њихово прихватање или одбијање. Иако наведене одредбе Закона о планском систему представљају несумњиво велики помак у обезбеђивању предуслова за грађанску партиципацију на свим, а посебно на локалном нивоу власти, њихова примена још увек није на задовољавајућем нивоу.

На основу Закона о планском систему Републике Србије, донета је и **Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Сл. гласник РС” број 8/19)**. Она уређује начин доношења докумената јавних политика и прописа и између осталог дефинише разлику између консултација и јавне расправе и методе и начин њиховог спровођења (чл. 39). Такође у члановима 39. до 46. Уредба утврђује период спровођења и сврху консултација и јавних расправа, наглашавајући да је за њихово спровођење неопходно применити одговарајући метод. Члановима 45. и 46. ове Уредбе уређен је поступак спровођења и начин извештавања о спроведеној јавној расправи.

Ближе уређује начин спровођења консултација за документе јавних политика и прописе и јавне расправе за документе јавних политика којом се у члану 42 прецизира улога тадашње Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом (да прикупља иницијативе од организација цивилног друштва), односно детаљније разрађују механизми спровођења консултација и учешћа заинтересованих страна у изради докумената јавних политика и прописа, и то на начин да се организацијама цивилног друштва омогућава да поднесу иницијативу за примену одређеног метода консултација ради обезбеђивања репрезентативности. Такође, улога Канцеларије још је израженија у одредбама члана 43, који предвиђа да Канцеларија има могућност како прикупљања иницијатива од организација цивилног друштва, тако и самосталног предлагања укључивања одређених заинтересованих страна у рад радних група за израду докумената јавних политика, односно прописа. Овде напомињемо да је ступањем на снагу Закона о министарствима („Службени гласник РС“, број 128/2020) престала да ради Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, а да је њен делокруг преузело Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог.

Усвајање измена и допуна два закона, и то: Закона о државној управи и Закона о локалној самоуправи употпуњен је правни оквир који регулише област консултација са јавношћу приликом израде прописа и утврђивања јавних политика.

Поменуте измене Закона о државној управи и Закона о локалној самоуправи нуде нове могућности за учешће јавности, а самим тим и учешће организација цивилног друштва, у процесу доношења прописа, како на републичком, тако и на локалном нивоу. Суштинска важност усвојених новина огледа се у томе што омогућавају упознавање и укључивање јавности у процес доношења прописа од најраније фазе њихове припреме, као што и сам Закон о планском систему предвиђа када је реч о документима јавних политика.

Именама и допунама **Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018 - др. закон и 47/2018)**, у члану 77. уводи се

дужност и обавеза органа државне управе да обезбеди услове за учешће јавности у току припреме нацрта закона, других прописа и аката. Истим чланом предвиђене су и обавезе министарства и посебних организација да обавесте јавност путем својих интернет страница и портала е-Управе о отпочињању израде нацрта закона, при чему објављују и основне информације о планираним решењима која ће бити предложена, затим да приликом отпочињања припреме нацрта закона којим се битно мења правни режим у једној области или којима се уређују питања која посебно занимају јавност, путем својих интернет страница и портала е-Управе објављују и полазни документ који садржи приказ проблема у одређеној области и њихових узрока, циљеве и очекиване ефекте доношења закона, као и основна начела за уређивање друштвених односа у тој области, укључујући и права и обавезе субјеката на које се закон односи (полазне основе). Оно што је посебно важно јесте да се уводи институт консултација који подразумева да министарства и посебне организације током припреме нацрта закона и подзаконских аката којима се разрађују поједине одредбе или се одређује начин извршења појединих одредаба закона којима се битно мења правни режим у једној области или којима се уређују питања која посебно занимају јавност спроводе консултације са свим релевантним субјектима, укључујући друге државне органе, релевантна удружења, стручну јавност, као и друге заинтересоване стране, на начин којим се обезбеђује отвореност и делотворно учешће јавности у том процесу. Такође, органи су у обавези да у припреми нацрта закона којима се битно мења правни режим у једној области или којима се уређују питања која посебно занимају јавност спроведу јавну расправу. Спровођење јавне расправе у припреми нацрта закона ближе се уређује Пословником Владе.

Поменуће измене сходно се примењују у припреми стратегија развоја, акционих планова и других докумената јавних политика, уколико посебним законом није другачије уређено, с тим да је у припреми стратегије развоја обавезно спровести јавну расправу, у складу са Пословником Владе.

На основу ових измена Закона о државној управи Министарство државне управе и локалне самоуправе и Републички секретаријат за јавне политике донели су **Правилник о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката ("Службени гласник РС", број 51/2019)**, којим је разрађено спровођење консултација тако да надлежни орган државне управе прибави и размотри одређене информације, ставове, примедбе и предлоге потекле од различитих субјеката, пре свега правних и физичких лица на чији се положај, права и обавезе и правне интересе односи нацрт закона поводом чије припреме се воде консултације, али и шире јавности, предвиђајући посебан значај организација цивилног друштва у поступку доношења прописа.

Закључком Владе РС усвојене су **Смернице за укључивање ОЦД у процес доношења прописа („Службени гласник РС”, број 90/14)**, које у форми препорука промовишу објављивање листе прописа чије се доношење предлаже у календарској години на интернет страници надлежног органа државне управе и порталу е-Управе и дефинишу минималну садржину повратне информације о резултатима спроведене јавне расправе. Смернице садрже и препоруку органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе да се у процесу доношења прописа придржавају начела наведених у Смерницама.

Закључком 05 број: 011-722/2020 Влада РС усвојила је **Смернице за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа („Сл. гласник РС“, бр. 8/20)**. Сврха Смерница је да уреди и подстакну укључивање заинтересованих страна и циљних група, пре свега организација цивилног друштва, у радне групе које формирају органи државне управе и тиме обезбеде њихову партиципацију у што ранијој фази процеса одлучивања. Истовремено, њима се настоји усмерити рад органа државне управе у правцу даљег унапређења укључивања цивилног друштва у поступке израде прописа и докумената јавних политика дефинисаних смерницама из 2014. године. Њиховом применом настоји се обезбедити подизање квалитета процеса припреме, али и спровођења прописа и докумената јавних политика кроз укључивање представника цивилног друштва који имају одговарајуће искуство и експертизу у одређеној области у раним фазама процеса њихове припреме.

Законом о о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон и 47/2018), чије је измене и допуне Народна скупштина Републике Србије усвојила у јуну 2018. године, додатно су унапређени постојећи, али и уведени нови механизми грађанске партиципације као обавезни на локалном нивоу. Пре свега, закон препознаје важност учешћа грађана у процесу одлучивања у самом одређењу локалне самоуправе дефинишући је као „право грађана да непосредно и преко слободно изабраних представника управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, као и право и обавеза органа локалне самоуправе да, у складу са законом, планирају, уређују и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво“. Оваквом дефиницијом закон дефинише два начина грађанске партиципације: посредан, преко представника у локалним органима одлучивања изабраним на слободним изборима, и непосредан, путем механизма предвиђених самим законом. Изменама и допунама закона уводи се по први пут обавезна јавна расправа приликом припреме статута, буџета (у делу планирања инвестиција), стратешких планова развоја, утврђивања стопе изворних прихода, просторних и урбанистичких планова, као и других општих аката на основу предлога квалификованог броја грађана или захтева једне трећине одборника. У случају да предлог за одржавање јавне расправе потиче од грађана, за то је потребно минимум 100 грађана са бирачким правом на територији општине у складу са правилима која су дефинисана за прикупљање потписа подршке за грађанску иницијативу. Међутим, важно је напоменути да закон не уређује обавезу објављивања јавне расправе на интернет страници, рок за спровођење јавне расправе, израду извештаја са јавне расправе, већ та и друга слична питања треба да се дефинишу статутима јединица локалних самоуправа. Овим законом дефинисана су три облика непосредног учешћа грађана у раду локалне самоуправе: грађанска иницијатива, збор и референдум. Грађанском иницијативом се скупштини јединице локалне самоуправе предлаже доношење акта којим ће се уредити одређено питање из надлежности јединице локалне самоуправе, или промена статута и других аката, као и расписивање референдума у складу са законом и статутом. Оно што је новина јесте да је број потписа грађана потребан за покретање грађанске иницијативе 5% од укупног броја грађана са бирачким правом, за разлику од раније дефинисаног броја који је предвиђао да број потписа не може да буде мањи од 5%, што је у пракси доводило до злоупотреба, јер је често постављан висок праг

потребних потписа за покретање иницијативе. Зборови грађана као недовољно искоришћен механизам, расправљају и већином гласова усвајају предлоге о питањима из надлежности органа јединице локалне самоуправе и упућује их скупштини или појединим органима и службама јединице локалне самоуправе. Органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да у року од 60 дана од одржавања збора грађана, размотре захтеве и предлоге грађана и о њима заузму став, односно донесу одговарајућу одлуку или меру и о томе обавесте грађане. Референдум о питањима из надлежности скупштине јединице локалне самоуправе који она расписује на сопствену иницијативу или на предлог који поднесе најмање 10% бирача од укупног бирачког тела у јединици локалне самоуправе, на начин утврђен законом и статутом. Одлука путем референдума донета је ако се за њу изјаснила већина грађана са бирачким правом на територији општине која је гласала, под условом да је гласало више од половине укупног броја грађана. Одлука донета на референдуму је обавезна, а скупштина јединице локалне самоуправе је не може ставити ван снаге. Закон о локалној самоуправи обавезује органе и службе јединице локалне самоуправе да обавештавају јавност о свом раду преко средстава јавног информисања и на други прикладан начин, а посебно важна новина јесте увођење обавезе објављивања почетка рада на неком локалном пропису на интернет страници или на други прикладан начин.

Референдум и народна иницијатива зајамчени Уставом детаљније су регулисани **Законом о референдуму и народној иницијативи ("Службени гласник РС", бр. 48/1994 и 11/1998)** који је тренутно у процесу измена. Грађани референдумом одлучују о питањима за која је то Уставом и законом одређено, затим о питањима из надлежности Народне скупштине, односно скупштине аутономне покрајине, општине и града за која скупштина то одлучи, а може се користити и ради претходног изјашњавања, односно ради потврђивања акта који је донео надлежни орган. Акт о расписивању републичког референдума доноси Народна скупштина на предлог најмање 50 народних посланика, Владе или најмање 100.000 бирача, док акт о расписивању референдума о питањима из надлежности аутономне покрајине, општине и града доноси скупштина аутономне покрајине, односно општине или града у складу са статутом. Право изјашњавања на референдуму имају грађани који имају бирачко право и пребивалиште на територији за коју се расписује референдум, а изјашњавање је лично и тајно на гласачким листићима. Референдум је пуноважан ако је на њему гласала већина грађана који имају бирачко право и који су уписани у бирачки списак, а одлука је донета уколико је за њу гласала већина грађана са бирачким правом и таква одлука је обавезна. Народном иницијативом грађани могу предложити промену Устава, закона, других прописа и општих аката из надлежности Народне скупштине, односно скупштине аутономне покрајине, општине или града, расписивање референдума о одређеном питању или поднети друге предлоге у складу с Уставом, законом и статутом јединице локалне самоуправе. Иницијативни одбор од најмање три члана са бирачким правом доставља предлог органу надлежном за доношење акта, односно за решавање питања на које се предлог односи ради обавештења да се за тај предлог прикупљају потписи. Прикупљање потписа грађана који учествују у народној иницијативи траје најдуже седам дана, рачунајући од дана који је у пријави Министарству унутрашњих послова назначен као почетни дан прикупљања потписа. Када је листа потписника народне иницијативе сачињена на исправан начин и прикупљен потребан број потписа, надлежни орган дужан је да донесе одлуку о предлогу, а ако одбије предлог, одбор има право жалбе Врховном касационом суду чија се одлука сматра коначна.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10) од посебне је важности за омогућавање грађанима да имају благовремене информације које су кључне за веће укључивање у процесима доношења одлука. Овим законом се уређују основни стандарди транспарентности у раду органа јавне управе и нуди грађанима механизме за приступ информацијама које им у одређеном тренутку нису доступне.

3. ОПШТЕ СТАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Када је у питању општа оцена учешће грађана у доношењу прописа и креирању јавних политика у Републици Србији, последњи извештај SIGMA о спровођењу реформе јавне управе у Србији из октобра 2019, показује врло низак ниво инклузивности процеса креирања јавних политика и доношења прописа с обзиром да је спровођење јавних консултација, које подразумевају учешће грађана, оцењено оценом 3 од могућих 5. Извештај SIGMA² наглашава да, иако је законодавни оквир унапређен, још увек се није прешло са укључивања ОЦД у последњој фази процеса израде прописа и то тек током процеса јавних расправа, на праксу систематског укључивања и транспарентних консултација од почетка израде прописа и докумената јавних политика.

Европска комисија је у свом Извештају за Србију за 2020. годину³ оценила да, иако је смањен број закона који се доносе по хитној процедури, потенцијално омогућавајући више времена за спровођење консултација, велики број ОЦД ипак је пријавио да је временски период за обављање консултација прекинут, као и да се њиховим коментарима не посвећује довољно пажње и да не добијају довољно повратних информација. Наведени извештаји упућују на напредак Републике Србије у спровођењу реформе јавне управе у домену укључивања грађана у креирање јавних политика и доношење прописа. Ипак неопходна је доследна примена регулативе, како би се достило жељено унапређење у погледу суштинског укључивања грађана у законодавни процес.

У наставку је дат преглед спровођења консултација и јавних расправа у пракси, како у припреми нацрта закона, тако и у изради предлога докумената јавних политика, с тим да је потребно имати у виду да је током 2020. године, законодавни процес је био под знатним утицајем одржавања парламентарних избора и техничког мандата Владе, али и чињенице да су приоритети били усмерени на прописе и акта везана за пандемију вируса КОВИД-19.

У 2020. години, Републичком секретаријату за јавне политике (РСЈП) достављено је на мишљење 14 предлога докумената јавних политика (ДЈП), од чега су предлагачи известили да су спроведене консултације за свих 13 ДЈП за које је постојала обавеза спровођења консултативног процеса (100%). Влада је у тој години усвојила 11 ДЈП за које

² <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>

³ Годишњи извештај Европске комисије о напретку Републике Србије у 2020. години
[lyhttps://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf)

је требало, а за које су и спроведене консултације. У прва два квартала 2021. године, на мишљење је достављено 24 ДЈП, од чега је за њих 21 постојала обавеза спровођења консултативног процеса и за 19 ДЈП су спроведене консултације (90,4%). У истом периоду Влада је усвојила 19 ДЈП, за 18 усвојених ДЈП на Влади је било потребно спровести консултације, од чега су консултације спроведене за њих 17 (94,4%).

РСЈП-у је на мишљење у 2020. години, достављено 87 нацрта закона. Од тога је за њих 35 постојала обавеза спровођења консултативног процеса, а консултације су спроведене за њих 19 (54,3%). У истој години, Народна скупштина је усвојила 45 закона, од чега су за њих 15 спроведене консултације од 42 усвојена закона за које је постојала та обавеза (35,71%). У прва два квартала 2021. године, на мишљење је достављено 108 нацрта закона, од чега је за њих 56 постојала обавеза спровођења консултација, а за њих 30 су консултације спроведене (53,6%). У истом периоду, Народна скупштина је усвојила 81 закон, од чега је за њих 23 спроведен консултативни процес, од 31 закона за које је та обавеза постојала (74,2%).

Од укупно 215 предлога уредби које су РСЈП-у достављене на мишљење у 2020. години, за све је постојала обавеза спровођења консултативног процеса, а за њих 59 су консултације и спроведене (27,4%). Влада је у тој години усвојила укупно 253 уредбе и за све њих је постојала обавеза спровођења консултација, а консултације су спроведене за њих 29 (11,5%). У прва два квартала 2021. године, на мишљење је достављено 126 предлога уредби, од чега је за њих 124 постојала обавеза спровођења консултације, а за њих 35 су консултације спроведене (28%). Влада је у том периоду усвојила 129 уредби и за све њих је постојала обавеза спровођења консултација, а консултације су спроведене за њих 24 (18,6%).

Поред наведеног, након доношења Смерница за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа, у циљу подстицања учешћа цивилног друштва у раним фазама припреме прописа и докумената јавних политика, уочен је значајан пораст броја јавних позива за избор ОЦД за чланство у различитим групама и телима.

Реализовани јавни позиви за избор ОЦД које ће учествовати у радним групама							
Година	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021 (2. квартал)
Број позива	0	1	5	4	2	3	11

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

Према подацима Народне Скупштине Републике Србије број поднетих предлога закона од 1. јануара 2020. до 1. јуна 2021. године је 129, број усвојених закона је 204, док је по хитном поступку усвојено 14 закона.

Главни изазови:

- Недовољна примена Закона о планском систему, посебно на локалном нивоу, као основног алата за учешће цивилног друштва у свим фазама доношења докумената јавних политика и прописа;
- Организације цивилног друштва исказују незадовољство услед недовољне укључености у рад радних група за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа, истичући да се њихови коменатари и сугестије током целог процеса јавних консултација, ако се оне спроведу, не уважавају у довољној мери, као и да изостају повратне информације о предлозима и сугестијама који се пошаљу у току јавне расправе. Органи јавне управе недовољно су упознати са тиме да представници цивилног сектора знањем, искуством и експертизом, могу својим учешћем и предлозима да допринесу повећању квалитета докумената јавних политика и прописа и њиховој бољој имплементацији. Пракса органа јавне управе за успостављање дијалога на теме које су од великог друштвеног значаја није уједначена, а прописи се не примењују доследно у свим ситуацијама. Са друге стране недовољно сагледавање могућности и капацитета јавне управе од стране организација цивилног друштва доводи до очекивања која су често превисока.
- Негативне информације које се објављују у једном делу медија о организацијама цивилног друштва нису засноване на чињеницама или потпуним и релевантним подацима, а често нису ни у складу са стандардима новинарске струке, што ствара негативну слику у јавности о самом сектору и неповерење према њима. На смањен степен поверења између организација цивилног друштва и јавне управе утиче недавање одговора и објашњења органа државне управе за вођење одређених поступака према појединим организацијама цивилног друштва, што додатно отежава сарадњу два сектора. Покретање друштвених дијалога о битним и осетљивим питањима за обе стране допринело би бољем међусобном разумевању и остваривању сарадње.
- У појединим ситуацијама део цивилног друштва износи своје ставове као услове органа јавне власти, што отежава успостављање дијалога у друштву. Често је одговорност за такво стање управо на представницима јавне власти. Цивилно друштво има корективну улогу која се огледа у праћењу рада и критичким ставовима према појединим активностима органа јавне власти, али и истовремено подразумева предлагање решења за побољшање појединих политика. Конструктивни критички ставови цивилног друштва, засновани на чињеницама и доказима могу бити добре полазне основе за дијалог са органима јавне власти.

4. ФИНАНСИРАЊЕ ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА

4.1. Правни оквир за финансирање удружења и других организација цивилног друштва

Правни оквир за финансирање удружења и других организација цивилног друштва из буџетских средстава уређен је низом прописа: Законом о удружењима („Службени гласник РС”, број 51/09, 99/11 - др. закони и 44/18 – др. закони), Законом о задужбинама и фондацијама („Службени гласник РС”, број 88/10, 99/11 - др. Закони и 44/18 – др. закони), Законом о играма на срећу („Службени гласник РС”, број 88/11 и 93/12), Законом о Црвеном крсту („Службени гласник РС”, број 107/05), Законом о црквама и верским заједницама („Службени гласник РС”, број 36/06), Законом о спорту („Службени гласник РС”, број 10/16), Законом о младима, („Службени гласник РС”, број 50/11), Законом о социјалној заштити („Службени гласник РС”, број 24/2011), Законом о финансирању удружења бораца ослободилачких ратова Србије („Службени гласник РС”, број 21/90), Уредбом о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења („Службени гласник РС”, број 16/2018), Правилником о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта („Службени гласник РС”, број 64/16 и 18/20) и Правилником о финансирању и суфинансирању програма и пројеката од јавног интереса у области омладинског сектора („Службени гласник РС”, број 8/2012, 11/2013, 15/2016 и 30/18).

Одредбе Закона о удружењима сходно се примењују и на доделу средства удружењима из буџета аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, а које је ближе регулисано актима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

Сагласно одредбама Закона о рачуноводству („Службени гласник РС”, број 62/2013, 30/18 и 73/2019- и др.закон), организације цивилног друштва (удружења, задужбине и фондације) са статусом правног лица обавезне су да воде редовне годишње финансијске извештаје који се достављају Агенцији за привредне регистре.

Финансирање организација цивилног друштва од стране органа јавне управе на националном, покрајинском и локалном нивоу у Србији је децентрализовано, што значи органи државне управе финансирају програме и пројекте од јавног интереса у складу са приоритетним циљевима и областима препознатим у секторским стратегијама и другим документима јавних политика. Па тако, планирање буџетских средстава и приоритета подршке за ОЦД органи врше самостално. Процедуре доделе средстава су различите, а доминантна је процедура јавног конкурса.

Подршка удружењима обезбеђује се са свих нивоа власти. Када је реч о институцијама републичког нивоа власти, подршку организацијама цивилног друштва пружа највећи број органа државне управе и неколико независних тела. На нивоу органа аутономне покрајине Војводине, подршка ОЦД пружа се са нивоа покрајинских секретаријата и управа. Према подацима о финансирању удружења и других организација цивилног друштва које прикупља и обрађује Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, све јединице локалне самоуправе у складу са одредбама Закона о

локалној самоуправи⁴, који даје могућност органима јединица локалне самоуправе да сарађују са невладиним организацијама када је то у интересу јединице локалне самоуправе, врше финансирање удружења и других ОЦД.

Кључни документ који уређује финансирање удружења, задужбина и фондација, представља Закон о удружењима којим је у члану 38. прописано да се средства за подстицање програма које реализују удружења, а који су од јавног интереса, обезбеђују у буџету Републике Србије. Наведни члан 38. даје дугу листу активности од јавног интереса не затварајући је, односно дајући простор за увођење и других активности које државни органи препознају као активности од јавног интереса.

Закон о задужбинама и фондацијама, у члану 46. прописује да се средства за подстицање програма или недостајући део средстава за финансирање програма које остварују задужбине и фондације основане ради остваривања „општекорисног циља” обезбеђују у буџету Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе под условима и на начин прописан законом којим се уређује рад удружења и обезбеђивање средстава удружењима за реализовање програма од јавног интереса, односно Законом о удружењима.

Усвајањем Закона о удружењима 2009. године уведена је обавеза објављивања и спровођења јавног конкурса за финансирање удружења и закључивање уговора о реализовању одобрених програма. Овај закон, такође, прописује обавезу удружењима чији се програми финансирају из буџетских средстава да најмање једном годишње, учине јавно доступним извештај о свом раду и о обиму и начину стицања и коришћења средстава.

Према Закону о рачуноводству⁵ ОЦД су обавезне, да састављају редовне годишње финансијске извештаје који се достављају Агенцији за привредне регистре. Форме извештаја су различите у зависности од промета средстава ОЦД. Ова обавеза с једне стране треба да обезбеди транспарентност у раду ОЦД, али и креира базу података из које се могу добити основни статистички подаци у вези са финансијским пословањем ОЦД.

Законом о рачуноводству, чланом 33, једнако је обавезно удружење односно правно лице које није имало пословних догађаја, нити у пословним књигама има податке о имовини и обавезама, да до краја фебруара наредне године достави Агенцији изјаву о неактивности која се односи на извештајну годину.

Одредбе Закона о удружењима које прописују финансирање активности удружења која су од јавног интереса, ближе су уређене Уредбом о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења⁶ (у даљем тексту: Уредба). Прва Уредба која је ближе уредила процедуру финансирања удружења усвојена је 2012. године. Усвајањем Закона о удружењима, и подзаконског акта који ближе уређује поступак финансирања удружења усвојеног 2012. године први пут је уређен поступак доделе средстава удружењима за остваривање програма од јавног интереса уводећи обавезу примене јавног конкурса и на тај начин унификујући праксу органа јавне управе у вези са доделом средстава ОЦД.

Пратећи и анализирајући примену прве Уредбе, понајвише од стране бивше Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом из 2012. године и сагледавајући изазове у њеној примени, а у поступку спровођења конкурса, процеса извештавања и других институтима у овој области иницирано је усвајање нове Уредбе.

4 (“Сл. гласник РС”, број. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон и 47/2018)

5 “Службени гласник РС”, број 62/2013, 30/2018 и 73/2019 – др. закон.

6 “Службени гласник РС”, број 16/2018

Нова Уредба истог назива усвојена 2018. године⁷ и уводи значајне новине у процедуру финансирања удружења, препознајући потребу за већом транспарентности целокупног конкурсног процеса уз прихватање европских стандарда у финансирању рада удружења из буџетских средстава. Са друге стране, овај подзаконски акт уважава и основне принципе и европске стандарде у укључивању организација цивилног друштва у процесе доношења прописа, поштујући принципе правовремене доступности информација и партнерство организација цивилног друштва са државним органима, али једнако препознаје и обавезе самих удружења приликом аплицирања за буџетска средства.

Основни принцип нове Уредбе огледа се у повећању транспарентности процеса доделе средстава у свим фазама процеса доделе. Већа транспарентност је уведена већ од фазе планирања доделе средстава, увођењем обавезе објаве плана расписивања јавних конкурса – Календара конкурса, почетком године како би удружења била благовремено информисана о планираним јавним конкурсима органа јавне управе и имала могућност да на време припреме предлоге пројеката и програма. Са аспекта органа јавне управе на овај начин повећава се видљивост јавних конкурса за финансирање пројеката и програма организација цивилног друштва, односно буџетске подршке удружењима и другим ОЦД, као и повећање броја потенцијалних корисника финансијских средстава из буџета Републике Србије. Организације на овај начин добијају информацију о расположивим конкурсима током године као и плану њиховог расписивања, међутим оне у још увек недовољном обиму учествују у планирању приоритетних активности које ће се током године финансирати.

Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, које је Законом о министарствима („Сл.гласник РС“, бр. 128/2020) преузело надлежности Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом Владе републике Србије, надлежно је за прикупљање и објављивање података о планираним јавним конкурсима намењеним финансијској подршци пројектима и програмима организација цивилног друштва. У складу с тим израђена је претражива е-апликација Календар јавних конкурса⁸ која је јавно доступна на интернет презентацији овог министарства. Апликација омогућава претрагу планираних конкурса према бројним критеријумима, почев од области конкурса, могућих апликаната, периода објављивања и других параметара, повећавајући на тај начин транспарентност и квалитет информација које се пружају цивилном друштву, али и широј јавности у погледу планирања буџетских средстава за остваривање јавног интереса.

Повећање транспарентности које је ова Уредба увела огледа се и у додатном уређењу и обавези објаве обавезних елемената јавног конкурса, међу којима се посебно препознаје неопходност утврђивања ближих мерила и критеријума чијом применом ће се вредновати пријављени програми односно пројекти. На овај начин уводе се европски стандарди у додели средстава организацијама, дајући могућност свим учесницима конкурса да унапред знају на који начин ће бити процењиване њихове пријаве.

Посебан значај Уредбе која уређује поступак финансирања удружења је увођење додатних антикоруптивних мера, и то оних које се односе на чланове конкурсне комисије и оних које се тичу удружења.

У погледу давалаца средстава уведене су мере које се односе на спречавање сукоба интереса чланова комисије, што је био један од главних захтева цивилног сектора у претходном периоду, док су у погледу удружења корисника средстава уведене мере које

⁷ <http://mduls.gov.rs/propisi/podzakonska-akta/>

⁸ <http://minijmpdd-minijmpdd.apps.wh.gov.rs/kalendar-konkursa.php>

се тичу спречавања сукоба интереса приликом коришћења додељених средстава и тиме препознаје одговорност самих удружења приликом трошења буџетских средстава за реализацију одобрених програма и пројеката. Њихове обавезе препознате су и у документацији коју је потребно да доставе приликом потписивања уговора, како би се спречило дупло финансирање истих програма/пројеката из различитих извора, али и обезбедио лакши и јасан увид у утрошена средства, као и обавезе извештавања током реализације програма.

Такође, Уредбом су прецизније уређени рокови спровођења процедуре јавних конкурса, а могућност увида у поднете пријаве и приложену документацију, односно процедура подношење приговора на лист вредновања и рангирања пријављених програма, али и обавеза надлежног органа да одлука коју донесе по приговору мора бити образложена.

Транспарентност процеса је обезбеђена и проширивањем листе гласила на којима се објављују подаци о јавном конкурс и резултатим конкурса: званична интернет страница надлежног органа, портал е–Управа и огласна табла надлежног органа, имајући у виду да се велики број грађана на локалном нивоу о раду локалне самоуправе и даље информисе и на овај начин.

Новина коју је значајно истаћи је могућност укључивања представника цивилног друштва, односно стручне јавности, у процес доделе средстава, али и процену успешности конкурса. Прецизније, Уредба препознаје могућност именовања представника стручне јавности у комисију за спровођење конкурса, односно могућност ангажовања стручњака за поједине области ради припреме анализе о успешности, квалитету и остварењу циљева програма који се реализују.

Имајући у виду да је праћењем спровођења јавних конкурса и примене Уредбе као један од главних недостатака препознато праћење реализације одобрених програма и пројеката, Уредбом су прецизније дефинисане методе праћења реализације подржаних програма и извештавање у погледу механизма за праћење реализације програма (извештавање, мониторинг посете, прикупљање информација и сл.) од стране надлежног органа, могућност и начин прерасподеле одобреног износа средстава. Прецизније је уређено и поступање у случају неправилности.

У циљу подршке органима јавне управе у унапређењу праксе праћења и оцено успешности подржаних програма и пројеката, Канцеларија за сараду са цивилним друштвом израдила је 2018. године *Методологију планирања поступка праћења реализације и оцено успешности реализованих програма и пројеката ОЦД и поступка праћења утрошка додељених финансијских средстава*. Поједине одредбе Уредбе дефинисане су на основу наведене методологије.

Бројна национална стратешка документа препознала су потребу у побољшању транспарентности процеса информисања јавности о резултатима спроведених конкурса, па Уредба уводи и обавезе израде извештаја о реализованој финансијској подршци програмима удружења.

С обзиром да поједини секторски закони уређују финансирање ОЦД у одређеним областима, Уредбом је истакнут примарни значај тих секторских прописа, па је тако у члану 2. став 2. прописано да се њене одредбе не примењују на финансирање, односно суфинансирање програма које је уређено посебним законом и прописима донетим на основу тог закона.

Тако поједини државни органи чији прописи уређују финансирање ОЦД у области из њихове надлежности, подзаконским актима уређују питање финансирања ОЦД. Највећи број ових прописа препознаје јавни конкурс као начин доделе средстава, а поједини закони као што је Закон о задужбинама и фондацијама и Закон о добровољном ватрогаству, директно упућују на одредбе закона о удружењима у погледу доделе средстава за финансирање програма од јавног интереса. Међу секторским прописима који уређују финансирање путем јавног конкурса могу се издвојити: Закон о спорту, Закон о младима, Закон о култури и бројни други, док неки други закони уређују финансирање ОЦД које делују у тој секторској области кроз друге процедуре доделе: јавне набавке, директно на основу својих годишњих програма (нпр. Закон о социјалној заштити, Закон о Црвеном крсту, Закон о црквама и верским заједницама).

Потребу за усаглашавањем процедура доделе средстава ОЦД препознала је Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије и 2018. године иницирала усвајање *Закључака о потреби усаглашавања прописа Владе и органа државне управе који уређују финансирање програма/пројеката удружења у одређеним областима са Уредбом о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса које реализују удружења*⁹

Имајући у виду да се одредбе Закона о удружењима односе и на јединице локалне самоуправе, а с обзиром на њихову самосталност у деловању, оне су у обавези да финансирање ОЦД ближе уреде својим актима, односно одлукама, којима се уређује поступак финансирања ОЦД из јавних средстава на локалном нивоу.

4.2. Могућности финансирања организација цивилног друштва

Организације цивилног друштва финансирају се из различитих извора: чланарине, донације (индивидуалне и корпоративне), финансирање од вршења привредне делатности за коју је организација регистрована, као и спровођењем пројеката и програма финансираних из буџета Републике Србије, али и средствима бројних домаћих и међународних донатора. Један од највећих и међународних донатора је ЕУ односно средства из предприступних и других фондова и програма.

Финансирање из буџетских средстава најзначајнији извор финансирања за највећи број организација цивилног друштва. Организације цивилног друштва финансирају се са сва три нивоа власти и то у готово свим областима деловања. Подаци Управе за трезор Министарства финансија¹⁰, показују да су органи државне управе у 2019. години исплатили удружењима и другим примаоцима са буџетске линије 481 – дотације невладиним организацијама укупно 11.5 милијарди динара. Укупна средства исплаћена удружењима и другим организацијама цивилног друштва са буџетске линије 481 са нивоа АП Војводине и јединица локалне самоуправе износи 26,7 милијарди динара.

Осим финансијске подршке, органи локалне самоуправе, пружају и нефинансијску подршку ОЦД. Према подацима из Годишњег збирног извештаја о утрошку буџетских

⁹Закључак број 05 Број 401-8330/2018-1

¹⁰ <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2020/149/2/reg>

средстава која су као подршка програмским и пројектним активностима обезбеђена и исплаћена удржењима и другим организацијама цивилног друштва из средстава буџета Републике Србије, органи свих нивоа власти одобравају нефинансијску подршку¹¹. Међутим, она се често додељује ad hoc и без јасних критеријума, те због тога није препозната на одговарајући начин, нити је финансијски вреднована, иако је реч о веома важној подршци којом се обезбеђује одрживост организација и могла би се приписати институционалној подршци.

Према подацим које је прикупљала бивша Канцеларија за сарадњу са цивилном друштвом, средства намењена финансирању ОЦД исплаћују се су кроз више буџетских буџетских линија. Највише буџетских средстава за програме/пројекте ОЦД, исплаћује се са поменуте економске класификације 481 – Дотације невладиним организацијама из које се исплаћују средства која се одреде путем јавних конкурса. Међутим ОЦД се у ситуацији других процедура доделе средстава исплаћују и са неколико других линија и то: са економске класификације 472 – Надокнаде за социјалну заштиту, затим са класификације 424 – Специјализоване услуге, и 423 – Услуге по уговору.

Основни извор буџетских средстава за финансирање ОЦД из јавних средстава су приходи из буџета. У том смислу је за финансирање ОЦД значајан Закон о играма на срећу. Према одредбама овог Закона, део средстава који је приход буџета Републике Србије у износу од 40%, користи се за финансирање шест категорија 1) Црвеног крста Републике Србије; 2) организација особа са инвалидитетом и других удружења чији је циљ унапређење социјално-економског и друштвеног положаја особа са инвалидитетом, 3) установа социјалне заштите и удружења чији је циљ унапређење социјално-економског и друштвеног положаја лица у стању социјалне потребе; 4) спорта и омладине; 5) локалних самоуправа и 6) лечења ретких болести. Евентуалне измене овог закона у смислу диверзификације категорија за које се користе ова средства и на друге области од јавног интереса допринеле би већој финансијској одрживости ОЦД које делују у јавном интересу.

Као што је раније речено кључна издвајања за финансирање организација цивилног друштва врше са буџетске линије 481, “дотације невладиним организацијама”. Потребно је истаћи да су у оквиру буџетске линије 481 предвиђена средства и за друга правна лица, као што су политичке партије, верске заједнице, спортска удружења, Црвени крст и друге невладине организације, па није довољно транспарентно колика су средства издвојена за удружења. Како би се јасније сагледала издвајања за удружења из буџетских средстава неопходно је извршити диверзификацију ове буџетске линије.

Иако се значајна буџетска средства издвајају за ОЦД, питање одрживости за њих још увек представља значајан проблем. Проблем обезбеђивања средстава за рад из буџетских средстава органа јавне управе посебно је отежан кад су у питању фондације. Поједини органи приликом расписивања конкурса за финансирање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма поштујући одредбе Закона о удружењима у неким случајевима не препознају и фондације као могуће кориснике средстава, већ само удружења регистрована у складу са Законом о удружењима.

¹¹ Нефинансијска подршка представља подршку у опреми, уступање просторија за рад ОЦД без накнаде трошкова, уступање возила и возача без накнаде трошкова за спровођење појединих пројектних активности, различите друге услуге које су део пројектних/програмских активности удружења.

Институционални грантови су изузетно ретки, мада постоје. Додела вишегодишњих пројеката је такође ретка, из разлога што се буџетска средства планирају на годишњем нивоу, иако конкурсна процедура, на начин који је уређен Уредбом оставља довољно простора за различите модалитете подршке.

Планирање средстава за финансирање ОЦД треба да одражава потребе препознате у националним и секторским документима јавних политика. Приоритети који се подржавају у оквиру конкурса, треба да буду базирани на стратешким плановима и да рефлектују приоритете секторских политика. Иако регулатива препознаје механизме укључивања ОЦД у процес доношења прописа, пракса указује да је укључивање ОЦД у процес креирања приоритета финансирања још увек недовољно заступљено.

Законом о буџетском систему, а у циљу ефикаснијег управљања јавним средствима, уведена је обавеза преласка са линијског буџета на програмско буџетирање за све буџетске кориснике и на свим нивоима власти. Програмски буџет од буџетских корисника тражи да подносе информације о својим програмима, активностима и циљевима и у складу с тим се доносе одлуке расподели буџетских средстава. Програмски буџет једнако захтева креирање индикатора којим ће се мерити постигнућа програма, што даје основ за израду евалуација спроведених конкурса. На обавезу праћења реализације програма и пројеката јасно упућује и Уредба о средствима за подстицање програма или недостајућих средстава за финансирање програма које реализују удружења (чл. 12- 16), док је чланом 21. уређена обавеза надлежних органа да израђују извештај о реализованој финансијској подршци програмима удружења из буџетских средстава у претходној календарској години и објаве га на својој званичној интернет страници и на порталу еУправа. Извештаје о реализованој подршци у претходној години поједини органи су редовно објављивали и пре доношења ове одредбе, међутим пуна примена ове одредбе још није у потпуности заживела.

Такође, овај члан даје могућност надлежним органима који додељују средства да спроведу анализу успешности, квалитета и степена остварености циљева програма за која су додељена средства на конкурс за доделу средстава, уколико оцени да би то довело до унапређења стања у одређеној области у којој се корисницима додељују финансијска средства.

Анализом података о финансирању ОЦД које је у претходном периоду редовно спроводила Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом препозната је потреба за обезбеђивањем веће координације рада органа јавне управе у погледу дефинисања области финансирања и динамике расписивања конкурса за доделу средстава ОЦД.

Управо планирање средстава према областима представља и даље изазов и простор за унапређење, имајући у виду да се највећи износи средстава и даље опредељују за спортске активности, и на републичком и на локалном нивоу, док су поједине области (људска права, борба против корупције и друго) веома мало заступљене. Програмски буџет који је постао обавезан за све органе јавне управе, даје основ за сагледавање планирања у складу са утврђеним приоритетима и планирањем буџета, па самим тим и основ за лакшу процену постигнутих резултата.

Код надлежних органа који одобравају средства, постоји тенденција одобравања већег броја пројеката са малим износима средстава, а понекад пракса објављивања конкурса у другој половини године, а такође због дугог трајања конкурсне процедуре не

остаје довољно времена за реализацију програма и пројеката који могу да имају знајачнији утицај и промене за заједницу, па и њихово мерење и вредновање постигнутих резултата. Одобравањем пројеката са мањим износима и малим периодом реализације обезбеђује се одрживост једном броју мањих локалних организација, међутим, с друге стране, оваква пракса може утицати и утиче на квалитет програма и пројеката те самим тим и на ефекте који се њиховом имплементацијом остварују.

Резултати анализе података о процедурама и износима издвајања¹² које је вршила Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, указују на сталну потребу унапређења и унификавања праксе органа јавне управе, првенствено у смислу унапређења процедура, критеријума и приоритета доделе финансијске и нефинансијске подршке удружењима и другим ОЦД.

Главни изазови у погледу финансијске одрживости организација цивилног друштва:

- Органи јавне управе који врше финансирање ОЦД користе различите процедуре финансирања поред јавног конкурса прописаног Законом о удружењима („Сл. Гласник РС“ бр. 51/2009, 99/2011 - др. закони и 44/2018 – др. закони) и Уредбом о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења („Службени гласник РС”, број 16/2018) . Такође анализа података о спровођењу процедура доделе средстава, указује да одлуке руководиоца представљају значајан начин финансирања чиме се процес финансирања чини недовољно транспарентним и у погледу критеријума, обима и начина доделе средстава;

- Приоритети и циљеви конкурса често нису јасно повезани са стратешким циљевима и секторским политикама постављеним у националним, покрајинским и локалним планским документима и документима јавних политика, посебно на локалном нивоу. Неопходно је успоставити стратешки приступ приликом дефинисања приоритета јавних конкурса;

- Не постоји координација органа у погледу дефинисања области финансирања и динамике расписивања конкурса за доделу средстава ОЦД;

- Практика консултација са ОЦД приликом планирања критеријума конкурса није довољно развијена па тако приоритети и циљеви конкурса не прате довољно потребе локалне заједнице;

- Не постоји механизам благовремене размене информација међу органима о организацијама које су ненаменски трошиле одобрена средства, односно на друге начине нису поштовале уговорне обавезе и упознавање јавности са тим подацима, већ органи међусобно размењују информације по захтеву других органа;

- Одобравање нефинансијске подршке ОЦД није уређено ни у погледу начина нити критеријума за пружање нефинансијске подршке организацијама цивилног друштва, па стога не постоји ни довољна транспарентност процеса доделе нефинансијске подршке већ се најчешће ова врста подршке додељује на основу појединачних захтева;

- Услед велике флукуације кадрова у органима јавне управе запослени на пословима сарадње и финансирања ОЦД немају довољно познавање регулативе која уређује финансирање ОЦД, као ни значаја транспарентног финансирања организација, и спровођења процедура транспарентног додељивања буџетских средстава, развоја

¹² <https://www.minijmpdd.gov.rs/civilno-drustvo.php>

конкурсних процедура, конкурсне документације, а посебно критеријума за процену предлога пројеката који се достављају на конкурсе. Буџетско суфинансирање пројеката удружења и других организација цивилног друштва која су обезбедила средства из претприступних фондова и програма Европске уније или фондова других међународних донатора је и даље мала и недовољна како би се подстакла већа апсорпција средстава из ЕУ и других међународних фондова;

- Иако Уредба даје могућност укључивања стручне јавности односно учешће независних стручњака у комисијама за оцену програма и пројеката пристиглих на јавним конкурсима, ова пракса је према доступним подацима слабо развијена. Не постоје јасна мерила, критеријуми и поступци одабира стручњака, нити јасне и унифоковане процедуре које ће обезбедити спречавање сукоба интереса;

- Буџетска линија – 481 није диверзификована на начин како би се јасно сагледала издвајања за удружења, задужбине и фондације у односу на дотације политичким, верским заједницама, етничким заједницама и свима чије је финансирање регулисано посебним прописима;

- Иако постоји могућност за финансирање ОЦД из других буџетских линија, органи јавне управе недовољно често финансирају пружаоце услуга социјалне заштите са буџетских линија 423 услуге по уговору или специјализоване услуге – буџетска услуга 424, већ користе линију 481.

- Капацитети јавне управе у погледу спровођења процеса праћења реализације и евалуације успешности, квалитета и степена остварености циљева подржаних програма/пројеката и коришћења резултата за даље планирање подршке ОЦД је на ниском нивоу и услед недостатка знања из области и познавање могућих начина, већ и услед дефицита запослених на овим пословима;

- Недовољна транспарентност органа јавне власти у погледу извештавања о утрошеним средствима на годишњем нивоу. Иако Уредба предвиђа обавезу органа на свим нивоима да припремају и на својој интернет страници и Порталу еУправа објављују извештаје о реализованој финансијској подршци програмима удружења из буџетских средстава у претходној календарској години, у пракси се ове одредбе не примењују доследно и у потпуности. Истовремено, не постоје дефинисани стандарди у погледу садржаја наведених извештаја, те, чак и када се припремају, они су неуједначеног квалитета.

- Израђена је апликација Календар конкурса како би се унапредила пракса објављивања Годишњих планова јавних конкурса међутим унос података у ову апликацију треба унапредити посебно од стране локалног нивоа власти као и праксу достављања извештаја органа јавне управе о одобреним средствима за ОЦД како би се обезбедио транспарентан увид у планирана и одобрена средства за удружења и друге организације цивилног друштва;

- Органи немају дугорочне планове финансирања ОЦД из буџетских средстава у којима би били усклађени са приоритетима и циљевима стратешких докумената.

4.3. УЛОГА ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У СОЦИО-ЕКОНОМСКОМ РАЗВОЈУ

4.3.1. Социјална заштита

Процес реформе система социјалне заштите започео је 2001. године, када су постављени основни принципи реформе. Претходно важећа стратегије реформе социјалне заштите усвојена је 2005. године. Иако Република Србија истеком наведне стратегије није израдила нови стратешки документ, задржала је претходно дефинисане стратешке правце.

Реформа система социјалне заштите заснована је на промоцији деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите која се заснива се на принципима најбољег интереса корисника (пружање услуге усаглашене са потребама корисника, уз поштовање људских права и достојанства), доступности услуге корисницима (модел подршке који се спроводи у природном окружењу корисника), у најмање рестриктивном окружењу (приоритетним развојем услуга подршке у породици), уз партиципацију, одговорност и самосталност корисника, обезбеђивања интегралног модела заштите (целовите и континуиране подршке) и плурализма пружалаца услуга избора услуга њиховог избора, као и унапређења квалитета услуга и квалитета стручног рада. У погледу развоја услуга посебан акценат стављен је на развој услуга у заједници па је тиме и препознат већи значај улоге локалних самоуправа у развоју и финансирању услуга социјалне заштите, а такође је препознат значај свих других социјалних актера могућих пружаоца услуга социјалне заштите. Улога приватног и цивилног сектора у развоју услуга је не само у домену пружања услуга, већ се огледа и у спровођењу различитих социјалних програма и програма подизања капацитета професионалаца из области социјалне заштите кроз различите програме обуке.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је припремило Предлог Стратегије деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период од 2021-2026. године. Основни циљ Стратегије деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници у систему социјалне заштите је остваривање права на живот у заједници корисника социјалне заштите кроз процесе деинституционализације и социјалне инклузије. Овај циљ ће се остварити кроз сет посебних циљева и активности које ће кроз развој услуга у заједници, обезбеђивање стабилних извора финансирања и услова за интеграцију, превенирати смештај корисника у институције, односно њихов повратак у локалне заједнице.

Закону о социјалној заштити („Службени гласник РС” број 24/11) препознаје различите пружаоце услуга социјалне заштите, тако поред државних инситуција као пружаоца услуга препознат је приватни односно цивилни сектор као могући пружалац услуга. Да би добиле статус пружаоца услуга ОЦД морају проћи процес лиценцирања односно добити лиценцу за пружање услуга.

У складу са Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите и поступка добијања лиценце, изједначени су сви пружаоци услуга. Поступак лиценцирања препознаје пружаоце услуга који испуњавају стандарде за пружање одређене услуге или услуга. Поступак наручивања услуга и поверавање услугу пружаоцу услуге је у надлежности ЈЛС, а врши се путем јавне набавке.

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

Стратегијом реформе социјалне заштите из 2005. године, препознато је да су услуге у социјалној заштити недовољне, често недоступне, непримерене потребама корисника, а да услуге које организује цивилни сектор у социјалној заштити нису довољно развијене и искоришћене. У протеклом периоду дошло је до развоја услуга али и знајног повећања броја пружалаца услуга из цивилног сектора. Извештај о мапирању услуга социјалне заштите у надлежности јединица локалне самоуправе у Републици Србији из 2016. године говори да услуге социјалне заштите у надлежности јединица локалне самоуправе нису развијене у довољном обиму и неравномерно су доступне.

Од усвајања Стратегије социјалне заштите из 2005. године, постигнути су значајни резултати у погледу већег учешћа ОЦД у пружању социјалних услуга. Иако се повећава учешће ОЦД у пружању социјалних услуга на локалном нивоу, ипак "У пружању свих услуга на локалном нивоу у 2015. години (без корисника клубова) значајно доминира државни сектор, који обезбеђује услуге за 74% од укупног броја корисника, у односу на 26% услуга које обезбеђују недржавни пружаоци услуга"¹³. Исто истраживање наводи изворе финансирање локалних услуга социјалне заштите, наводећи да доминирају буџетска средства локалних самоуправа, затим донаторска и средства националних фондова, као и средства од партиципације корисника услуга.

Подаци о свим лиценцираним пружаоцима услуга налазе се на веб сајту надлежног Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, који се редовно ажурирају.

На сајту Републичког завода за социјалну заштиту као и Покрајинског завода за социјалну заштиту такође се могу наћи подаци о лиценцираним пружаоцима услуга социјалне заштите који су усаглашени са подацима надлежног министарства.

Републички (РЗСЗ) припрема годишње извештаје о корисницима и пружаоцима услуга социјалне заштите, али нема издвојене податке о организацијама цивилног друштва као пружаоцима услуга.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања спровело је у складу са Законом о планском систему и Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика Ex post анализу Стратегије социјалне заштите ¹⁴и тренутно је у поступку израда Ex ante анализа Стратегије која ће одредити даље правце развоја стратешког документа.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, кроз финансијску подршку пројектним активностима пружа подршку ОЦД-а у спровођењу иновативних услуга социјалне заштите, као и за успостављање и развој постојећих услуга социјалне заштите на локалном нивоу. На националном, односно покрајинском нивоу, заводи за социјалну заштиту пружају различите врсте подршке за јачање капацитета пружалаца услуга (укључујући и ОЦД) у процесу лиценцирања, кроз организовање обука, издавање публикација и упутстава и интернет саветовања.

¹³ „Мапирање услуга социјалне заштите у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији“, Матковић, Страњковић (2016), Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Београ,

¹⁴ [https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2021-](https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2021-04/Ex%20%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B5%20%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%20%D1%83%20%D0%B2%D0%B5%D0%B7%D0%B8%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B5%20%D0%BE%20%D0%B4%D0%B5%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B8.pdf)

[04/Ex%20%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B5%20%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%20%D1%83%20%D0%B2%D0%B5%D0%B7%D0%B8%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B5%20%D0%BE%20%D0%B4%D0%B5%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B8.pdf](https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2021-04/Ex%20%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B5%20%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%20%D1%83%20%D0%B2%D0%B5%D0%B7%D0%B8%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B5%20%D0%BE%20%D0%B4%D0%B5%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B8.pdf)

Уредба о наменским трансферима („Службени гласник РС”, број 16/2016) донета је 2016. године, са циљем да се ближе уреди висина наменског трансфера за финансирање услуга социјалне заштите, критеријуми за његову расподелу по појединим јединицама локалне самоуправе, критеријуми за учешће локалне самоуправе и динамика преноса средстава, као и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је 2016. године отпочело са применом наменских трансфера за јединице локалне самоуправе, непосредно по доношењу Уредбе о наменским трансферима, чиме се обезбеђују средства у локалним буџетима за услуге социјалне заштите.

Буџетом Републике Србије обезбеђују се средства за наменске трансфере, којима се у складу са Законом о социјалној заштити и прописима јединица локалне самоуправе, финансирају:

- услуге социјалне заштите које по Закону финансирају јединице локалне самоуправе и то у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености испод републичког просека;
- услуге социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе на чијој територији имају седиште установе за домски смештај у трансформацији, укључујући и трошкове трансформације тих установа;
- иновативне услуге и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију;

У ту сврху Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је за финансирање услуга социјалне заштите из надлежности јединица локалне самоуправе издвојило:

- у 2017. години износ од 701.213.000,00 динара;
- у 2018. годину износ од 698.160.765,75 динара;
- у 2019. годину износ од 751.779.277,92 динара;
- у 2020. годину износ од 604.800.000,00 динара.

Такође, за 2021. годину планиран је износ од 556.000.000,00 динара за финансирање услуга социјалне заштите из надлежности јединица локалне самоуправе и то за :

- дневне услуге у заједници (услуга дневног боравка, свратишта и помоћи у кући);
- услуга смештаја у прихватилиште;
- услуге подршке за самосталан живот, осим услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом;
- услуга личног пратиоца детету са инвалидитетом као подршка за задовољавање основних потреба у свакодневном животу;
- услуге персоналне асистенције доступне пунолетним лицима са инвалидитетом са процењеним I или II степеном подршке;

- саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге, осим саветовања и обуке хранитеља и усвојилаца;
- остале односно друге услуге социјалне заштите, у складу са потребама и приоритетима, јединице локалне заједнице утврђене одлуком о правима и услугама из социјалне заштите донетим од стране јединица локалне самоуправе;

Имајући у виду да потребу усвајања новог документа социјалне заштите током 2019. године отпочето је са израдом Стратегије социјалне заштите у Републици Србији за период од 2019. до 2025. године. Имајући у виду одредбе Закона о планском систему који је ступио на снагу у 2019. години који обавезује предлагаче прописа и докумената јавних политика да израде обимне додатне анализе, процес израде овог стратешког документа је у току, а његово усвајање се очекује.

Током 2021. године, усвојена је Стратегија за спречавање и борбу родно заснованог насиља према женама и насиља у породици за период 2021-2025. године. Такође током 2021. године урађен је Предлог Стратегије деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период од 2021-2026. године и неопходне анализе које су потребне у складу са Законом о планском систему а ради израде нове Стратегије социјалне заштите.

И циљу даљих уређења правног оквира Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је у 2021. години приступило и изменама и допунама Закона о социјалној заштити.

Извештај о напретку Републике Србије за 2020. годину наводи да је Србија умерено припремљена за улазак у ЕУ у области социјалне политике и запошљавања.

Постигнут је ограничен напредак у даљем усклађивању законодавства у овој области са правним тековинама ЕУ. Као најзначајније препоруке истакнуто је да је неопходно обезбедити адекватне финансијске и институционалне ресурсе за запошљавање и социјалну политику како би систематичније били усмерени на младе, жене и дугорочно незапослене и побољшали адекватност социјалних давања за људе испод прага сиромаштва, затим да се ојачају социјални дијалози као и доследна примена законодавства у области рада и социјалне заштите.

У том смислу Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог је у сарадњи са Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Министарством за бригу о породици и демографију, а на иницијативу организација цивилног друштва организовало друштвени дијалог са свим релевантним актерима који је резултирао бројним обавезујућим поступањима. Међу њима се издвајају предложене измене и допуне Закона о социјалној заштити са циљем да се повећа обухват и унапреди адекватност новчаних давања усмерених на сиромашне, као и да ће надлежна министарства наставити рад на унапређењу координације у области социјалне заштите.

Главни изазови:

- Недостаје стратешки оквир који би дефинисао даље правце развоја система социјалне заштите;

- Центри за социјални рад врше процену и планирање локалних услуга социјалне заштите. Потребно је раздвојити ове надлежности како би се улоге пружаоца услуга препустиле другим субјектима чиме би се створили услови за развој ОЦД као пружалаца услуга социјалне заштите у локалној заједници.

- Уједно, овиме би се омогућила разноврснија понуда услуга и подстакла конкуритивност између пружаоца;

- Потребно је успоставити нове иновативне и флексибилне услуге међу којима су и превентивне и интегрисане (социјално – здравствене услуге) и укључити већи броја пружаоца услуга из цивилног и приватног сектора и повезивати најразличитије актере на националном и локалном нивоу;

- Потребно је радити на унапређењу квалитета рада пружаоца услуга социјалне заштите и радити на праћењу квалитета рада пружаоца услуга, као и евалуацији политика на националном и локалном нивоу.

4.3.2. Развој филантропије

Развој филантропије (давања у добротворне сврхе, добротворно давање) и друштвено одговорног пословања у значајном је узлету у последњих неколико година, захваљујући активном деловању домаћих и страних фондова у организовању и промоцији филантропских активности, али и јачањем праксе секторског повезивања (јавни и приватни сектор, цивилно друштво) у промовисању филантропије и организовању филантропских активности. Од 2010. године делује мрежа основана од стране корпоративних фондова, других ОЦД и привредних друштава која промовишу друштвено одговорно пословање, а са циљем подстицања филантропије у Србији. С друге стране Влада Републике Србије је августа 2018. године пружила подршку даљем развоју ове области доношењем Одлуке о оснивању Савета за филантропију („Службени гласник РС”, број 65/2018) којим се Савету даје надлежност да предлаже председнику Владе развојну политику у области филантропије, даје му мишљења о предлозима осталих чланова Владе, припрема предлоге које председник Владе износи ради разматрања на седници Владе и по налогу председника Владе разматра остала питања у области за коју је основан. Савет разматра: предлоге истраживања и на њима заснованих јавних политика везаних за развој филантропије у Републици Србији; одређивање приоритетних циљева и активности органа државне управе и служби Владе који врше послове везане за филантропију и учествује у поступку праћења реализације приоритетних активности; повезивање и сарадњу између релевантних актера у области развоја филантропије; уподобљавање правног и финансијског система Републике Србије, како би се подстакло развој филантропије; даје предлоге и мишљења о изменама прописа који се тичу филантропије; промовисање филантропије и друштвено одговорног пословања у Републици Србији и ка међународној заједници. Уочени проблеми у овој области тичу се превасходно потребе да се унапреди правни оквир и обезбеди правична и једнообразна примена пореских прописа од значаја за развој филантропије.

Главни изазови:

- Савет за филантропију је реализовао један део активности за унапређење филантропије и покренуо друге активносати које треба реализовати, међутим Савет већ дужи временски рок није заседао нити разматрао активности које су у међувремену покренуте;

- Недовољно разумевање надлежних органа у вези са потребним изменама нормативног оквира који би унапредио значајно давање за опште добро;

4.3.3. Социјално предузетништво

Под социјалним предузетништвом, у најширем смислу, подразумева се коришћење иновативне праксе у продаји роба и услуга на тржишту, ради стицања прихода који се користи за остваривање неког општекорисног циља или интереса. Овај општекорисни циљ/интерес укључује како запошљавање рањивих друштвених група (особе са инвалидитетом, али и друге рањиве (маргинализоване, теже запошљиве) групе, нпр. лечени овисници, Роми, итд – социјална предузећа тип „Б”), тако и остваривање других општекорисних циљева/интереса (неформално образовање, социјалне услуге, заштита животне средине, итд. – социјална предузећа тип „А”). Социјално предузетништво је саставни део економске и социјалне кохезије, као подручја подељене надлежности између ЕУ и земаља–чланица, те се посвећује значајна пажња финасирању програма од значаја за развој социјалног предузетништва.

Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом („Службени гласник РС”, број 36/09 и 32/13) предвиђа да посебни облици запошљавања и радног ангажовања особа са инвалидитетом могу бити организовани као предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, радни центри и „социјално предузеће и организација”. Социјално предузеће, у смислу закона, јесте привредно друштво које се оснива за обављање делатности која је усмерена на задовољење потреба особа са инвалидитетом и које, независно од укупног броја запослених, запошљава најмање једну особу са инвалидитетом. Социјално предузеће послује у складу са прописима о привредним друштвима. Социјална организација, у смислу закона, јесте други облик организовања који се оснива за обављање делатности која је усмерена на задовољење потреба особа са инвалидитетом и који запошљава најмање једну особу са инвалидитетом. Социјална предузећа не уживају олакшице које закон прописује за предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом.

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

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања предложило је Радној групи за израду Нацрта закона о социјалном предузетништву модел закона о социјалном предузетништву, организације цивилног друштва које су учествовале у раду ове Радне групе су имале другачије виђење концепта социјалног предузетништва, па су предложиле други модел закона о социјалном предузетништву који би више одговарао стварним потребама које треба нормирати у овој области. Ова Радна група је разматрала оба модела. Са формирањем нове владе 2020. године Министарство је почетком 2021.

године формирало нову Радну групу за израду Нацрта о социјалном предузетништву, у којој су заступљене и организације цивилног друштва.

Главни изазови:

- Непостојање нормативног оквира који би на јединствен начин уредио оснивање и рад социјалних предузећа.

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

- Одсуство вертикалне и хоризонталне координације између органа јавне управе и разних секторских политика од значаја за социјално предузетништво, чиме се умањују потенцијални синергетски ефекти ових политика на развој социјалног предузетништва.¹⁵

- Недовољно је искоришћен потенцијал друштвено одговорног пословања за развој социјалног предузетништва, што се може приписати и недовољној промоцији социјалног предузетништва, његових потенцијала, и добрих пракси у овој области.¹⁶

4.3.4. Волонтерство

Волонтерске активности имају изузетан значај за промоцију активног грађанства и изградњу друштва које се темељи на кохезији и солидарности. Ове активности, имају све већи значај и у стицању вештина неопходних за тржиште рада и социјалну инклузију друштвено маргинализованих група. Значај волонтирања препознат је у низу међународних докумената Уједињених нација и Савета Европе.

Да би се постигао ефективни законски оквир за волонтирање, неопходно је да га, поред Закона о волонтирању, чине и други закони, као што су Закон о удружењима, Закон о високом образовању, Закон о основама образовања и васпитања, али и неки секторски закони (култура, социјална политика, млади и др.). Волонтирање треба промовисати као нешто што заједничким залагањем доноси добробит целокупном друштву, као нешто што ће омогућити да се ствари покрену и окрену. Млади су технолошки веома образовани, што у многоструке може помоћи волонтерским сервисима у квалитетнијем пружању услуга, вођењу различитих кампања преко интернета, ширењу идеја и мобилизацији друштва,

¹⁵ Социјално предузетништво: Модели, компаративна пракса и правни оквир социјалног предузетништва у Србији, Група 484, Београд, 2011. стр. 128, 130.

¹⁶ Социјално предузетништво: Модели, компаративна пракса и правни оквир социјалног предузетништва у Србији, стр. 128.

тако да и то може бити један од битних начина укључивања младих у волонтирање. За унапређење волонтеризма је битно и умрежавање волонтерских организација, јачање њихових капацитета, али и утицање на промену генералног става јавности о волонтеризму само као сервису за пружање услуга.¹⁷

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

Организације цивилног друштва су у сарадњи са бившом Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом 2017. године евидентирале проблеме у примени Закона о волонтирању и доставиле их надлежном министарству иницирајући поребу за унапређењем овог закона.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је 2018. године формирало Радну групу за израду ex post анализе Закона о волонтирању. Радна група у којој су били заступљени и представници организација цивилног друштва, је свој рад завршила и резултате јавно презентовала почетком 2020. године на Конференцији о волонтирању. У овој анализи дате су препоруке за даље активности.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је почетком 2021. године формирало Радну групу за израду ex ante анализе Закона о волонтирању и израду Измена и допуна Закона о волонтирању.

Израда обе анализе у вези са Законом о волонтирању су у великој мери отклониле досадашњи недостатак квалитативног истраживања које би показало на који начин је поребно унапредити нормативни оквир у овој области.

Главни изазови:

- Унапређење Закона о волонтирању у складу са међународним стандардима у циљу подстицања развоја волонтеризма у Републици Србији.

- Недовоне мере и активности са циљем афирмације волонтирања као друштвене вредности, пре свега код младих особа.

4.4. УЛОГА ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

У процесу приступања Републике Србије Европској унији цивилно друштво има значајну улогу. Развијено цивилно друштво представља један од кључних политичких критеријума за напредак у процесу преговора за приступање Србије ЕУ. Успостављање владавине права, борба против корупције, заштита основних људских и мањинских права и слобода, економска и социјална кохезија, слобода медија нису могуће без активног учешћа цивилног друштва и управо оно приближава грађанима користи од процеса европских интеграција.

¹⁷ Национална стратегија за младе 2015-2025. године („Службени гласник РС”, број 22/15)

Европска унија улаже у развој цивилног друштва у Србији кроз изградњу подстицајног окружења за развој цивилног друштва и улагање у институционалну одрживост организација. Многобројна финансијска средства су доступна организацијама цивилног друштва у Србији, од претприступне помоћи, различитих ЕУ програма али је и могућност успостављања сарадње на регионалном и ЕУ нивоу са другим актерима такође значајан бенефит за сектор. Ипак, организације цивилног друштва се у Србији сусрећу са бројним финансијским проблемима, нарочито када је реч о организацијама на локалном нивоу.

Национални конвент о Европској унији представља институционализовани канал за комуникацију и консултације са цивилним друштвом током процеса преговора о приступању. Улога Конвента је у успостављању ширег друштвеног консензуса у процесу приступања Србије у ЕУ, формулисању заједничких ставова цивилног друштва и давању препорука и мишљења о испуњавању мерила и услова за чланство, као и у праћењу спровођења потребних реформи и информисање јавности о добитима које придруживање ЕУ доноси.

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

Главни изазови:

- финансијска одрживост сектора није на задовољавајућем нивоу, нарочито постоји проблем код мањих локалних организација; такође платформе које су формиране ради праћења преговора се финансирају углавном пројектно и њихов рад се често доводи у питање услед мањка финансијских средстава и одобрених пројеката;
- не постоји уређен механизам за претфинансирање и суфинансирање одобрених ЕУ пројеката организација цивилног друштва;
- недовољан проток информација у цивилном сектору о самом процесу европских интеграција и недовољна информисаност грађана о основним користима овог процеса;
- недовољна комуникација организација и грађана о процесу европских интеграција, посебно на локалном нивоу;
- недовољна укљученост организација цивилног сектора у процес програмирања претприступних средстава.

5. ИСКУСТВО РЕГИОНА

Највећи број држава региона западног Балкана препознале су потребу усвајања стратешког оквира за сарадњу са цивилним друштвом, па су стога у претходном периоду усвојиле више стратешких докумената који имају за циљ унапређење оквира за сарадњу са цивилним друштвом и стварања што повољнијих услова за њихово деловање. Највећи број земаља питање сарадње са цивилним друштвом регулисао је документима јавне политике

Тakoђе, највећи број земаља региона препознао је потребу јачању структура за дијалог са цивилним друштвом и формирао саветодавна тела за развој и унапређење сарадње са цивилним друштвом, који је најчешће састављен од једнаког броја

представника институција и организација цивилног друштва. Улога овог саветодавног тела умерена је на дијалог и решавање кључних питања у области развоја и сарадње са цивилним сектором, као и праћење примене стратешких докумената који се односе на развој цивилног друштва. У наставку је преглед стратешког оквира и саветодавних тела за сарадњу са цивилним друштвом у земљама региона.

5.1. Црна Гора

У настојању да обезбеди правни и институционални оквир за сарадњу са цивилним друштвом Црна Гора је у претходном периоду усвојила неколико стратешких докумената: Стратегија сарадње Владе Црне Горе и невладиних организација донета је 2009. године са Акционим планом за реализацију активности за период 2009-2012. године, док је 2013. године донета Стратегије развоја невладиних организација у Црној Гори са Акционим планом реализације 2014-2016. године.

Трећи усвојени стратешки документ био је усмерен на стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва **Стратегија унапређења подстицајног окружења за деловање НВО за период 2018-2020. године** (у даљем тексту: Стратегија). Примену ове стратегије пратили су Министарство јавне управе и Савет за сарадњу органа државне управе и невладиних организација. Стратегијом је дефинисано шест специфичних циљева. Као општи циљ Стратегије постављено је унапређење правног и институционалног оквира за деловање невладиних организација (у даљем тексту: НВО) и јачање сарадње јавне управе и НВО у процесу креирања и примене јавних политика, уважавајући њихове различите, али комплементарне улоге и одговорности у овом процесу. Према извештају независних евалуатора¹⁸, најкрупнији резултати који су остварени применом Стратегије су унапређење правног и институционалног оквира за сарадњу органа државне управе и невладиних организација, и финансијска одрживост НВО сектора, као и у унапређење капацитета органа државне управе за вршење послова од значаја за сарадњу са невладиним организацијама. Независни извештај о евалуацији препознаје да је стратегијом постављен добар систем мониторинга и евалуације који је вршен од стране Министарства за државну управу и Савета за сарадњу са цивилним друштвом као значајан и за остварене резултате.

Као што је наведено и Црна Гора такође има основано саветодавно тело Владе за развој цивилног друштва. Ово тело је први пут основано Одлуком Владе из 2010. године као Савет за сарадњу Владе Црне Горе и невладиних организација.

Од почетка рада Савета у 2010. години, назив се мењао три пута, али су врста и мандат тог саветодавног тела Владе углавном били слични и примарно су се везали уз праћење примене Стратегије за развој НВО. Рад Савета је, у складу с фокусом Стратегије, усмерен највише на НВО као најбројније представнике организираног цивилног друштва у Црној Гори.

Према тренутном мандату Савета за сарадњу органа државне управе и невладиних организација има три главна задатка:

¹⁸ Извештај о реализацији Стратегије унапређења подстицајног окружења за деловање НВО за период 2018- 2020. године

- праћење примене Стратегије унапређења подстицајног окружења за деловање невладиних организација у периоду 2018-2020 године;

- давање мишљења о нацртима прописа, односно стратешким и другим документима који се односе на рад и развој невладиних организација у Црној Гори, у циљу унапређења подстицајног окружења за деловање невладиних организација и

- давање мишљења у вези са применом прописа, односно стратешких и других докумената који се односе на рад и развој невладиних организација у Црној Гори¹⁹.

Као посебан механизам укључивања организација цивилног друштва у процес доношења прописа и докумената јавних политика, на страницама Министарства јавне управе, дигиталног друштва и медија успостављен је портал Е- партиципација²⁰ како би омогућило консултовање органа, невладиних организација, појединаца и друге заинтересоване јавности у процесу припреме и израде прописа и докумената јавних политика.

5.2. Хрватска

Република Хрватска је такође у протеклом периоду усвојила више стратешких докумената за унапређење сарадње са организацијама цивилног друштва и стварање подстицајног окружења за њихово деловање.

Израда првог стратешког документа за сарадњу са цивилним друштвом била је препозната још у Нацрту програма за сарадњу Владе Републике Хрватске и невладиног, непрофитног сектора усвојеног још 2001, а прву иницијативу за израду оваквог стратешког документа иницирао је Савет за развој цивилног друштва 2002. године. **Националном стратегијом за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва за период 2006-2011. године** дате су основне смернице за унапређење постојећег и креирање новог правног, финансијског и институционалног оквира за подршку развоја цивилног друштва у Републици Хрватској.

Други стратешки документ је развијен у периоду када се Хрватска припремала за приступање ЕУ у широком консултативном процесу који је трајао пуних годину дана, а који је започео 2011. године када је више стотина представника цивилног друштва дало предлог визије развоја цивилног друштва у Републици Хрватској. **Национална стратегија за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва за период 2012 - 2016. године** имала је за циљ да да смернице за додатно унапређење правног, финансијског и институционалног оквира подршке развоју цивилног друштва као важном учесника у спровођењу политика Европске уније.

Трећи стратешки документ за унапређење сарадње и развој цивилног друштва опточет је са израдом још 2016. године, такође користећи партиципативне методе учешћа заинтересованих страна за развој овог стратешког документа. Овај нацрт Стратегије такође је заснован на унапређењу правног, институционалног и финансијског оквира за сарадњу са цивилним друштвом, препознајући потребу за стварање услова за развој

¹⁹ Modeli strukturiranog dijaloga s organizacijama civilnog društva u savjetodavnim i drugim radnim tijelima - pregled međunarodne i europske prakse s preporukama za Srbiju, И. Видачак, ГИЗ, 2019

²⁰ <https://www.euprava.me/eparticipacije>

заједнице у којој грађани и организације цивилног друштва у синергији с другим секторима, активно, равноправно и одговорно, у складу с начелима одрживог развоја, доброг управљања и деловања за опште добро, учествују у остваривању друштва благостања и једнаких могућности за све. Трећи стратешки документ за развој цивилног друштва Република Хрватска још увек није усвојила.

Кључни механизам за дијалог са цивилним друштвом у Републици Хрватској је Савет за развој цивилног друштва. Основан је 2002. године и постао је централни механизам структурираног дијалога органа државне управе и организација цивилног друштва у обликовању политика које утичу на деловање и развој цивилног друштва у Хрватској. Улога, мандат и утицај овог тела су се с годинама мењали, али је савет деловао у континуитету.

Ово саветодавно тело Владе делује на развоју сарадње Владе и ОЦД-а у Хрватској и на провођењу Националне стратегије стварања потицајног окружења за развој цивилног друштва, затим развоју филантропије, социјалног капитала, партнерских односа и међусекторске сарадње.²¹

Имајући у виду значај укључивања организација цивилног друштва у процес доношења прописа и докумената јавних политика Република Хрватска успоставила је портал „е-Саветовање“²² интерактивну платформу за спровођење консултација са заинтересованом јавношћу.

5.3. Северна Македонија

Република Северна Македонија је 2018. године усвојила **Стратегију Владе Републике Македоније за сарадњу и развој грађанског сектора 2018-2020. године**. Као и остале стратегије у региону и овај стратешки документ као приоритетне циљеве препознао је унапређење нормативног, институционалног и финансијског оквира за развој грађанског сектора. Затим, демократизацију, активно учешће грађанског сектора у јавним процесима, креирању и праћењу политика са посебним фокусом на процес европских интеграција, али и грађански сектор као чинилац социјално-економског развоја.

Република Северна Македонија такође има саветодавно тело за сарадњу са цивилним друштвом. Савет за сарадњу и развој цивилног сектора формиран је у априлу 2018. године. Савет има 31 члана које Влада именује на период од 3 године. Савет из 2018. године чине 16 представника удружења и фондација и 15 чланова Савета се именују из реда тела државне управе.

Мандат савета је да:

- прати и анализира јавне политике које се односе и/или утичу на цивилно друштво;
- иницира доношење нових или измену и допуну постојећих прописа ;
- иницира доношење нових или измену и допуну постојећих прописа за унапређење правног и институционалног оквира за деловање ОЦД-а;
- давање мишљења на предлоге закона, стратегија, програма и других правних аката који се односе или утичу на развој и деловање цивилног друштва;
- потиче унапређење сарадње и изградње партнерских односа између Владе и органа државне управе с цивилним друштвом;

²¹ Modeli strukturiranog dijaloga s organizacijama civilnog društva u savjetodavnim i drugim radnim tijelima - pregled međunarodne i europske prakse s preporukama za Srbiju, И. Видачак, ГИЗ, 2019

²² <https://esavjetovanja.gov.hr>

- учествују у припреми и праћењу спровођења Стратегије и Акционог плана за сарадњу и развој цивилног сектора;
- даје мишљење на годишњи извештај о реализацији Стратегије;
- прати и анализира укљученост ОЦД-а у процес креирања јавних политика путем достављених извештаја о спроведеним саветовањима од стране органа државне управе и даје препоруке за унапређење стандарда и праксе саветовања;
- даје предлоге при планирању у подручју и специфичним приоритетима за финансирање активности организација из буџета Северне Македоније;
- разматра годишњи извештај Владе и органа државне управе о финансирању програма и пројеката ОЦД-а те да је препоруке за унапређење стандарда и праксе финансирања и
- разматра и друге приедлоге ОЦД-а и заузима ставове о питањима из своје надлежности.²³

6. ПОЧЕТНЕ ОНЛАЈН КОНСУЛТАЦИЈЕ ПОВОДОМ ПОЧЕТКА ПРИПРЕМЕ ДОКУМЕНТА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ ЗА СТВАРАЊЕ ПОДСТИЦАЈНОГ ОКРУЖЕЊА ЗА РАЗВОЈ ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Почетак израде стратешког документа за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог објавило је у марту на својој интернет страници са вешћу да започиње припрему ех-анте анализе за израду документа јавне политике за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији. С тим у вези, упућен је и Јавни позив организацијама цивилног друштва за учешће у консултацијама у циљу идентификовања најважнијих изазова на које документ јавне политике треба да одговори и области које је неопходно да обухвати.

Организације цивилног друштва позване су да попуне онлајн упитник и доставе своје предлоге и коментаре у вези са почетком израде овог документа. Рок за попуњавање упитника био је 29. април 2021. године.

Упитник је попунило укупно 43 представника заинтересоване јавности, односно представника удружења/организација цивилног друштва из целе Србије. Највише одговора је пристигло из Београда (19), потом из Новог Сада (4), Крагујевца (2), док је испред других јединица локалне самоуправе Републике Србије (укупно још 18) пристигао по један одговор.

На основу анализе прикупљених одговора на питање који су то кључни изазови и проблеми на које документ јавне политике за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији треба да одговори, представници заинтересоване јавности који су одговорили на упитник готово једногласно сматрају да се слика о организацијама цивилног друштва и њихов рад морају јасније представити јавности и да је неопходно унапредити сарадњу са медијима и њихово извештавање о активностима које спроводе организације цивилног друштва (у даљем тексту: ОЦД).

²³ Modeli strukturiranog dijaloga s organizacijama civilnog društva u savjetodavnim i drugim radnim tijelima - pregled međunarodne i europske prakse s preporukama za Srbiju, И. Видачак, ГИЗ, 2019

Потом, слажу се и око неукључености, односно недовољној укључености ОЦД у процес доношења одлука. Организације сматрају да је укљученост више формална него стварна и суштинска, нарочито у процесима креирања стратешког и законодавног оквира Републике Србије, и указују да је неопходно обезбедити доследнију примену Закона о планском систему и других аката у пракси.

Када је у питању укљученост ОЦД у рад локалних заједница, такође се мора показати већа заинтересованост ЈЛС и дати подршка за њихово укључивање и обезбедити чешћи/континуирани дијалог са органима власти, за шта наводе конкретан пример Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог које је покренуло „Отворена врата“ за ОЦД да представе проблеме са којима се суочавају у раду, дају сугестије и предлоге и питања из делокруга Министарства.

Слаба видљивост јавних позива и конкурса које органи јавне управе упућују ОЦД такође је издвојена као недостатак и потреба да се унапреди транспарентност, како при објављивању јавних конкурса намењених ОЦД за учествовање у пројектима/програмима, тако и код јавних позива за учешће у консултацијама и јавним расправама када је реч о изради предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа. Акценат је стављен и на то да је велики број процеса израда кључних докумената нетранспарентан, те да ОЦД најчешће путем неформалних извора сазнају да је неки важан документ у процесу израде/измене, те скрећу пажњу на непостојање механизма за правовремено и транспарентно укључивања ОЦД у процес доношења јавних политика, чиме се долази у ситуацију да су неке организације константно проактивне, док се друге повлаче и чекају стварање бољих услова за партиципативну демократију.

Као следећи изазов препозната је недовољна подршка и укљученост новооснованих ОЦД и да је неопходно посебну пажњу усмерити на постизање вишег нивоа одрживости цивилног сектора у целини и равномернији регионални развој цивилног друштва у Републици Србији.

Организацијама је пружена и могућност да од 15 тематских области изаберу максимум 10 области за које сматрају да би требало да буду обухваћене овим документом јавне политике. Резултати су приказани у наредном графикону, а јасно је уочљиво у понуђеним одговорима да *Унапређење правног и институционалног оквира за већу финансијску одрживост цивилног сектора (90,7%), Веће учешће ОЦД у процесу доношења одлука и јачање партиципативне демократије (81,4%) и Унапређење правног и институционалног оквира за подршку даљем развоју цивилног друштва (76,7%)* јесу тематске области којима се мора посветити посебна пажња.

Процентуална вредност осталих изабраних тематских области које су издвојене као најбитније ставке, а које би требало да буду обухваћене овим документом јавне политике, су:

Преглед процентуалних одговора на питање да се од 15 тематских области изабере максимум 10 за које организације сматрају да би требало да буду обухваћене документом јавне политике



У оквиру следећег питања, представници ОЦД имали су могућност да наведу и друге тематске области које нису набројане у претходном питању, а на које би документ јавне политике за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији требало да одговори.

Као најважније ставке изнете су чињенице да је неопходно унапредити заштиту активиста/активисткиња из цивилног сектора и обезбедити примену кодекса понашања посланика у Народној скупштини Републике Србије.

Неки од предлога односили су се и на подстицање сарадње ОЦД са ОЦД из иностранства и њихово веће повезивање и умрежавање, на бољу искоришћеност ЕУ фондова који су намењени цивилном друштву, спречавање сужавања простора за деловање ОЦД, а посебно оних ОЦД које се баве друштвеном кохезијом и рањивим групама и раде директно са корисницима.

Наведено је да је неопходно да будући документ креира амбијент за медијску објективност о самим организацијама и помогне у унапређењу слике коју ОЦД имају у јавности уз обезбеђивање веће медијске покривености за промоцију активности ОЦД у медијима са националном фреквенцијом.

Неопходно је и да се запослени у јавној управи више упознају са значајем ОЦД али и радити на даљем унапређењу механизма комуникације и сарадње јавног и цивилног сектора.

Јачање улоге ОЦД у заштити животне средине, унапређење правног и институционалног оквира за развој и промоцију културног наслеђа, значај цивилног друштва у очувању и развоју руралног подручја Републике Србије само су још неке од предложених области.

Представници ОЦД који су одговарали на Упитник такође су имали простора да доставе одређени додатни материјал у виду анализа, извештаја, студија у некој од тематских области за које сматрају да се могу користити за израду ex-ante анализе за израду документа јавне политике за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији, а које су радиле њихове организације, док су одговори били једногласни да не поседују такву врсту докумената, али да су вољни да се придруже и учествују у њиховом креирању.

Прикупљени одговори указују да будући документ јавне политике за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији треба да предвиди активности које ће бити усмерене на унапређење правног и институционалног оквира за подршку даљем развоју цивилног друштва и његову већу финансијску одрживост, али да је подједнако важно унапредити учешће ОЦД у процесу доношења одлука и додатно ојачати партиципативну демократију код нас. Од специфичних области свакако се издваја да је потребно даље јачати улогу ОЦД у процесу приступања Републике Србије Европској унији, јачати улогу цивилног сектора у неформалном образовању, унапредити правни оквир за нефинансијску подршку организацијама цивилног друштва (додела простора, опреме и др.) али и наставити континуиран рад на јачању оба сектора за бољу сарадњу и за веће учешће у законодавном процесу.

Такође, још важније је да будући документ јавне политике обезбеди већу заштиту самих активиста из цивилног сектора и креира окружење које ће подстаћи побољшање слике коју ОЦД имају у јавности.

7. ВИЗИЈА И ПРОМЕНА КОЈА СЕ ПОСТИЖЕ ПРИМЕНОМ СТРАТЕГИЈЕ

ВИЗИЈА

Република Србија 2030. године је створила подстицајно окружење за развој цивилног друштва и има успостављене механизме сталног дијалога извршне и законодавне власти са организацијама цивилног друштва.

Промене које желимо да постигнемо имплементациојм стратегије су следеће:

- Структурисани друштвени дијалог између јавних власти и организација цивилног друштва које су партнери у процесу треба да успостави:
- Перманентну укљученост организација цивилног друштва у консултативни процес за израду докумената јавних политика и прописа из свих области и на свим нивоима власти у коме организације дају значајан допринос овом процесу својим искуством, експертизом и кредибилитетом.
- Развијену свест о култури дијалога и компромиса која подразумева да се дијалог води уз међусобно уважавање и да је базиран на аргументима, а да исходи дијалога не могу бити базирани на прихватању свих предлога било које стране учеснице у дијалогу.
- Учешће цивилног друштва у праћењу примене докумената јавних политика и прописа, анализи ефеката прописа и давању предлога за унапређење.
- Правни оквир којим се регулише положај и деловање организација цивилног друштва, статус, финансирање, контрола и др. доноси се у дијалогу са цивилним друштвом постизањем
- Обезбеђивање места за представнике ОЦД (“резервисана столица”) у свим радним телима Народне скупштине који равноправно учествују у раду на свим састанцима које та радна тела организују (без права гласа). Исти модел сарадње успостављен је и у скупштинама на покрајинском и локалном нивоу. На локалном нивоу успостављени модели сарадње у складу са препознатим могућностима и потребама јединице локалне самоуправе.
- Сарадњу и спровођење информативних и консултативних процеса ОЦД и свих независних тела и органа формираних посебним прописима (Заштитник грађана, Повереник за заштиту равноправности, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенција за спречавање корупције, Национални савети националних мањина, Регулаторно тело за електронске медије и др.),
- Обезбеђена одрживост за рад и деловање организација цивилног друштва.
- Упостављено тело које ће пратити оствареност постављених стратешких циљева у складу са дефинисаним индикаторима.

8. ОПШТИ И ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ

Стратегија за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва има један **општи циљ**:

Створено подстицајно окружење за деловање организација цивилног друштва са унапређеним правним, институционалним и финансијским оквиром за изградњу структурисане и развијене сарадње јавног и цивилног сектора.

Посебни циљеви:

1. Обезбеђено веће укључивање цивилног сектора у процес доношења одлука

Предлог потенцијалних мера:

- 1.1. Унапређење правни оквир за даљи развој партиципативне демократије у Републици Србији
- 1.2. Побољшање постојећих и установљавање нових институционалних механизма сарадње и дијалога са цивилним друштвом на сва три нивоа власти;
- 1.3. Унапређење капацитета органа јавне управе за укључивање ОЦД у процес израде, примене, праћења примена и вредновања јавних политика и прописа
- 1.4. Унапређење капацитета ОЦД за разумевање улоге, надлежности и функција јавне управе и учешће у поступку израде, примене, праћења примена и вредновања докумената јавних политика и прописа
- 1.5. Успостављање праћења квалитета учешћа ОЦД у поступцима израде и доношења прописа и докумената јавних политика
- 1.6. Унапредити слику цивилног сектора у медијима и јавности.

2. Унапређење одрживости цивилног сектора

Предлог потенцијалних мера:

- 2.1. Унапређен нормативни оквир за финансијску одрживост цивилног сектора
- 2.2. Осигурати транспарентну доделу буџетских средстава ОЦД за спровођење програма од јавног интереса
- 2.3. Унапређење капацитета јавне управе за планску и транспарентну доделу, праћење и евалуацију доделе буџетских средстава намењених за програме и пројекте ОЦД и остварености постављених циљева
- 2.4. Унапређење капацитета ОЦД за транспарентно управљање додељеним буџетским средствима.

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

Предлог потенцијалних мера:

- 3.1. Подизати јавну свест о улози ОЦД у друштвено – економском развоју

- 3.2. Унапређење сарадње јавне управе и ОЦД у циљу унапређење друштвено економског развоја
- 3.3. Подстицати развој социјалног предузетништва у Републици Србији у сарадњи са организацијама цивилног друштва
- 3.4. Успоставити квалитетан оквир за одрживост услуга социјалне заштите које пружају ОЦД
- 3.5. Унапредити услове за развој филантропије у Републици Србији
- 3.6. Подстицати учешће у развоју и спровођењу волонтерских програма у Републици Србији

4. Обезбеђено веће учешће ОЦД у процесу европских интеграција

Предлог потенцијалних мера:

- 4.1. Унапређење капацитета ОЦД и јавне управе за веће учешће цивилног сектора у процесу европских интеграција
- 4.2. Укључити ОЦД у процес програмирања и припреме за коришћење структурних фондова ЕУ
- 4.3. Јачати капацитет ОЦД за веће учешће у процесу програмирања ЕУ средстава
- 4.4. Осигурати веће коришћење фондова и програма Европске уније намењених развоју цивилног друштва.