

**PARTNERS ALBANIA**  
FOR CHANGE AND DEVELOPMENT



arazvojnevladi  
ihorganizacija



FOUNDATION SPIRIT OF LOVE  
DIAKONIA AGAPES



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

### Matrica za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva

IZVEŠTAJ ZA SRBIJU ZA 2016.



## SADRŽAJ

Rezime .....	4
Civilno društvo i razvoj civilnog društva u Srbiji .....	4
Ključni nalazi .....	5
Ključne preporuke u vezi sa politikama .....	5
O projektu i Matrici .....	6
Uvod .....	7
O monitoring izveštaju.....	7
Matrica za praćenje podsticajnog okruženje za razvoj civilnog društva .....	7
Civilno društvo i razvoj civilnog društva u Srbiji .....	9
Specifične karakteristike i izazovi u primeni Matrice u Srbiji .....	10
Zahvalnost .....	11
Metodologija .....	12
Pregled metodološkog pristupa .....	12
Učešće zajednice OCD .....	13
Naučene lekcije.....	13
Nalazi i preporuke.....	14
Oblast 1. : Osnovne zakonske garancije sloboda .....	14
Podoblast 1.1.: Sloboda udruživanja.....	14
Podoblast 1.2.: Srodne slobode .....	19
Oblast 2. : Okvir za finansijsku održivost OCD .....	22
Podoblast 2.1.: Poreski/fiskalni tretman OCD i njihovih donatora .....	22
Podoblast 2.2.: Podrška države .....	25
Podoblast 2.3.: Ljudski resursi .....	31
Oblast 3. : Odnos Vlada - OCD .....	34
Podoblast 3.1.: Okvir i prakse za saradnju .....	34
Podoblast 3.2.:Uključivanje u proces donošenja odluka i politike .....	36
Podoblast 3.3.: Saradnja u pružanju usluga.....	39
Korišćeni izvori i linkovi.....	42

## Lista skraćenica

- APR – Agencija za privredne registre
- BIRN (Balkan Investigative Reporting Network) – Balkanska istraživačka mreža
- BTD (The Balkan Trust for Democracy) – Balkanski fond za demokratiju
- CEAS (Centre for Euro-Atlantic Studies) – Centar za euroatlanske studije
- CI (Civic Initiatives) – Građanske inicijative
- CINS (Center for Investigative Journalism of Serbia) – Centar za israživačko novinarstvo Srbije
- CRTA (Center for Research, Transparency and Accountability) – Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost
- ECNL ( European Center for Non-Profit Law) – Evropski centra za neprofitno pravo
- EU (The European Union) – Evropska unija
- KDO – Korporativna društvena odgovornost
- KEI – Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike
- KRIK (Crime and Corruption Reporting Network) – Mreža za istraživanje kriminala i korupcije
- KSCD – Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije
- LS / JLS – Lokalna samouprava / Jedinica(e) lokalne samouprave
- MM (Monitoring Matrix) – Matrica za praćenje
- MSP – Mala i srednja preduzeća
- NKEU – Nacionalni konvent o Evropskoj uniji
- OCD –Organizacija(e) civilnog društva
- PDV – Porez na dodatu vrednost
- PIB – Poreski identifikacioni broj
- POU - Partnerstvo za otovrenu upravu
- PU – Poreska uprava
- RG – Radna grupa
- SEKO - Sektorske organizacije civilnog društva
- TACSO (Technical Assistance for Civil Society Organisations) – Program tehničke pomoći organizacijama civilnog društva
- USAID (United States Agency for International Development) – Agencija Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj
- VSS – Visoki savet sudstva
- YUKOM – Komitet pravnika za ljudska prava
- ZBT – Zapadni Balkan i Turska
- ZoV- Zakon o volontiranju

# Rezime

---

## Civilno društvo i razvoj civilnog društva u Srbiji

2016. godina bila je veoma dinamična u pogledu broja i raznolikosti ključnih državnih aktivnosti koje su imale značajan uticaj na civilno društvo. Tokom godine, otvoreno je 6 od ukupno 35 pregovaračkih poglavlja u procesu evropskih integracija. Civilno društvo je imalo važnu ulogu u otvaranju poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbednost) i nastaviće da prati proces pregovaranja. Organizacije civilnog društva (OCD) okupljene u Nacionalnom konventu o Evropskoj uniji (NKEU) učestvovalle su u izradi akcionih planova za ova dva poglavlja, i aktivno lobirale za njegovo otvaranje prema institucijama EU. Isto kao i druge zemlje zapadnog Balkana, Srbija je bila tranziciona zemlja na putu imigranata u zemlje EU. OCD su bile aktivno uključene u pružanje humanitarne i pravne pomoći izbeglicama.

Iako je zakonodavni okvir za ljudska prava i osnovne slobode u većini slučajeva u skladu sa međunarodnim standardima, u praksi ima mnogo slučajeva njihovog kršenja. Radna grupa koju je formirala Vlada Republike Srbije pripremila je Nacrt Građanskog zakonika koji predviđa restriktivniji okvir za udruženja, fondacije i zadužbine. Nacrt propisuje ograničenja u pogledu članstva – isključenje iz članstva je zabranjeno ako izaziva materijalnu ili nematerijalnu štetu za udruženje. Takođe, Nacrt ne dozvoljava ekonomski aktivnosti OCD, ne prepoznaje razlike između fondacija i zadužbina itd. Iako je zakonski okvir za slobodu izražavanja i slobodu udruživanja uglavnom zadovoljavajući, u njegovoj primeni postoji mnogo nedostataka što otežava rad OCD, posebno organizacija koja se bave nadzorom (watchdog organizacije). Ovo je takođe rezultat opštih uslova u srpskom društvu koji nisu povoljni za bilo kakve kritike vladinih akcija. Sve veći uticaj pro-vladinih medija i konzervativnih, radikalnih državnih zvaničnika doveli su do negativne kampanje protiv OCD, nezavisnih novinara i medija / medijskih portala, kao i nezavisnih institucija – Zaštitnika građana (Ombudsmana) i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštite podataka o ličnosti.

Pravni okvir koji garantuje transparentno finansiranje iz državnog budžeta nije menjan tokom 2016. Procedure za monitoring i evaluaciju su i dalje veoma slabe i retke i nema merenja uticaja finansiranja OCD iz državnog budžeta na OCD. U 2016. godini nije bilo promena u pravnom okruženju koje bi stimulisale ili olakšale volontiranje. Pravni okvir koji je uspostavljen 2010. godine i dalje je prekomerno kodifikovan i otežava organizacijama civilnog društva da angažuju volontere u svom radu. Radna grupa osnovana 2015, koordinirana od strane Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, i dalje nije pripremila analizu uticaja postojećeg Zakona. Sa druge strane, organizacije civilnog društva su organizovale informativne i konsultativne sastanke sa ciljem zadržavanja fokusa na ovom pitanju i naglasili hitnu neophodnost izmena Zakona o volontiranju.

Iako je novi direktor Vladine kancelarije za saradnju sa civilnim društvom postavljen u februaru, nakon više od 1,5 godine od završetka javne rasprave, Srbiji i dalje nedostaje Nacionalna strategija za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji. Što se tiče povećanja učešća OCD u procesima kreiranja politika, i dalje nema promena u relevantnom zakonskom okviru, ali je važno istaći javnu raspravu o izmenama Zakona o javnoj upravi i Zakona o lokalnoj samoupravi. Predložene promene mogle bi značajno ojačati učešće građana u procesu donošenja odluka na nacionalnom i lokalnom nivou.

Ključni izazovi za budućnost razvoja civilnog društva su povezani sa opštim kursom Vlade. Postoji rastući trend desničarskih i pro-ruskih struktura u svim segmentima društva. Slika civilnog društva opet je u kontekstu stranih plaćenika. Iako Vlada ima deklarativni stav da je saradnja neophodna, zvaničnici ne čine

ništa da spreče atmosferu u društvu koja nije stimulativna za dalji razvoj civilnog društva. Donošenje Strategije 2017. godine i njena puna implementacija biće značajan faktor, ali postoji i potreba za jačanjem svesti svih ostalih relevantnih aktera, kao što su političke stranke, poslanici, obrazovni sistem i mediji.

### Ključni nalazi

Br	6 glavnih nalaza iz izveštaja	U odnosu na Maticu za monitoring		U odnosu na Smernice EU za (O)CD	
1	Nacrt Građanskog zakonika propisuje nova pravila koja će umanjiti postignut nivo ostvarivanja slobode udruživanja.	Oblast	1	Cilj	1
		Podoblast	1.1	Rezultat	1.1.a
2	Iako je zakonski okvir za slobodu okupljanja i slobodu izražavanja uglavnom zadovoljavajući, ima mnogo praznina u njegovoj implementaciji što otežava rad OCD, posebno za onih koje se bave nazorom (watchdog organizacije).	Oblast	1	Cilj	1
		Podoblast	1.2	Rezultat	1.1.b
3	Sistem poreskih olakšica nije povoljan za privatne i kompanijske donacije OCD.	Oblast	2	Cilj	2
		Podoblast	2.1	Rezultat	2.3.a
4	Postupci monitoringa i evaluacije su veoma slabi i ne obezbeđuju transparentnost finansiranja OCD iz državnog budžeta.	Oblast	2	Cilj	2
		Podoblast	2.2	Rezultat	2.4.b
5	Pravni okvir za volontiranje je previše kodifikovan i nije podsticajan za OCD.	Oblast	2	Cilj	1
		Podoblast	2.3	Rezultat	1.2.c
6	Ne postoji obavezujući dokument za obavezno uključivanje OCD u sve faze procesa kreiranja politika.	Oblast	3	Cilj	3
		Podoblast	3.2	Rezultat	3.1.a

### Ključne preporuke u vezi sa politikama

Br	6 glavnih preporuka za reformu	U odnosu na Maticu za monitoring		U odnosu na Smernice EU za (O)CD	
1	Usklađivanje Nacrt-a Građanskog zakonika sa postojećim Zakonom o udruženjima i Zakonom o fondacijama i zadužbinama	Oblast	1	Cilj	1
		Podoblast	1.1	Rezultat	1.1.a
2	Dosledna implementacija zakona i podzakonskih akata u oblasti slobode okupljanja i slobode izražavanja na svim nivoima vlasti	Oblast	1	Cilj	1
		Podoblast	1.2	Rezultat	1.1.b
3	Izmene Zakona o porezu na dobit pravnih lica, Zakona o porezu na dohodak građana i Zakona o porezu na imovinu usmerene na usaglašavanje definicije javnog interesa sa pravnim okvirom za civilno društvo, uvođenje poreskih odbitaka za institucionalne grantove OCD i podsticaj individualnih davanja.	Oblast	2	Cilj	2
		Podoblast	2.1	Rezultat	2.2.a
4	Izmene Uredbe o sredstvima za postojeće programe OCD od javnog interesa koji imaju za cilj jačanje postupaka monitoringa i evaluacije.	Oblast	2	Cilj	2
		Podoblast	2.2	Rezultat	2.4.b
5	Hitno usvajanje novog Zakona o volontiranju koji će tretirati volontiranje kao aktivnost od javnog interesa , a ne kao neplaćen rad.	Oblast	2	Cilj	1
		Podoblast	2.3.	Rezultat	1.2.c
6	Hitne izmene Zakona o državnoj upravi, Zakona o lokalnoj samoupravi i vladinih pravila o procedurama kako bi se osiguralo efikasno uključivanje OCD u ranije faze procesa kreiranja politika.	Oblast	3	Cilj	3
		Podoblast	3.2	Rezultat	3.1.a

## O projektu i Matrici

Ovaj monitoring izveštaj deo je aktivnosti projekta „Acquis civilnog društva na Balkanu - Jačanje potencijala za praćenje i zagovaranje i kapaciteta OCD“ koji finansira EU i Balkanski fond za demokratiju (BTD). On je prvi je ove vrste i objavljuje se na godišnjem nivou od 2013. Praćenje se zasniva na Matrici za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva koju su razvili Balkanska mreža za razvoj civilnog društva (BCSDN) i ECNL. On je deo serije izveštaja iz 7 zemalja zapadnog Balkana i Turske.<sup>1</sup> Regionalni izveštaj o praćenju je takođe dostupan. U njemu su rezimirani nalazi i preporuke za sve zemlje kao i web-platforma koja nudi pristup podacima po zemljama i podoblastima na [www.monitoringmatrix.net](http://www.monitoringmatrix.net).

Matrica za praćenje predstavlja glavne principe i standarde koji su definisani kao ključni kako bi zakonski okvir mogao da pruža podršku i omogući delovanje OCD. Matrica je organizovana oko tri oblasti od kojih je svaka podeljena na podoblasti:

(1) Osnovne zakonske garancije sloboda; (2). Okvir za finansijsku stabilnosti i održivost OCD; (3). Odnos Vlada – OCD. Principi, standardi i indikatori formulisani su s obzirom na trenutno stanje razvoja i raznolikost u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj. Razvoj principa, standarda i indikatora urađen je s obzirom na međunarodno zagarantovane slobode i prava i najbolja regulatorna rešenja na nivou Evropske unije i u evropskim zemljama. Matrica ima za cilj da definiše optimalno stanje neophodno za efikasno funkcionisanje i razvijanje civilnog društva, a istovremeno ima za cilj da postavi realan okvir koji može biti praćen i implementiran od strane vlasti. Imajući u vidu da glavni izazovi leže u realizaciji, indikatori su definisani da prate situaciju na nivou pravnog okvira i njegove praktične primene.

---

<sup>1</sup> Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Makedonija, Crna Gora, Srbija i Turska.

# Uvod

---

## O monitoring izveštaju

Projektni tim Građanskih inicijativa koordinira i priprema izveštaj o praćenju za Srbiju. Aktuelni izveštaj ocenjuje podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva u Srbiji tokom 2016. Izveštaj se zasniva na aktivnostima i iskustvima OCD, nacionalnih i lokalnih institucija, nezavisnih tela i medija, i nudi informacije o stanju u zakonodavstvu i u praksi za ključne oblasti i indikatore prema Matrici za praćenje. Izveštaj o praćenju za Srbiju zasnovan je na proceni situacije u sektoru, dobijen sproveđenjem obimnog kancelarijskog istraživanja i komparativne analize prethodnih nalaza, uključujući reprezentativne podatke OCD, neformalnih grupa i javnih institucija obezbeđenih u konsultacijama i kroz iskustvo u redovnoj saradnji i komunikaciji sa njima.

Izveštaj se odnosi na OCD registrovane u Agenciji za privredne registr eRepublike Srbije (APR) u skladu sa Zakonom o Udruženjima (2009) i Zakonom o zadužbinama i fondacijama (2010), kao i na neformalne grupe koje nisu formalno registrovane, ali postoje u velikom broju i koje su važne, naročito u manjim lokalnim zajednicama.

## Matrica za praćenje podsticajnog okruženje za razvoj civilnog društva

Ovaj izveštaj deo je aktivnosti projekta „Acquis civilnog društva na Balkanu - Jačanje potencijala za praćenje i zagovaranje i kapaciteta OCD“ koji finansira EU i Balkanski fond za demokratiju (BTD). Reč je o četvrtom izveštaju ove vrste koji se objavljuje na godišnjem nivou od 2013. Praćenje se zasniva na Matrici za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva koju su razvili Balkanska mreža za razvoj civilnog društva (BCSDN) i ECNL. On je deo serije izveštaja iz 7 zemalja zapadnog Balkana i Turske.<sup>2</sup> Regionalni izveštaj o praćenju je takođe dostupan. U njemu su rezimirani nalazi i preporuke za sve zemlje kao i webplatforma koja nudi pristup monitoring podacima po zemljama i podoblastima na [www.monitoringmatrix.net](http://www.monitoringmatrix.net).

Opšti cilj projekta jeste jačanje temelja za praćenje i zagovaranje za pitanja koja se odnose na podsticajno okruženje i održivost civilnog društva na regionalnom i državnom nivou i jačanje struktura za integraciju OCD i učešće u politici EU i procesu pristupanja kako na evropskom tako i na nivou države.

Matrica za praćenje predstavlja glavne principe i standarde koji su definisani kao ključni kako bi zakonski okvir mogao da pruža podršku i omogući delovanje OCD. Ona podvlači činjenicu da je podsticajno okruženje kompleksan koncept koji obuhvata nekoliko oblasti i zavisi od nekoliko faktora i faza u razvoju društva i sektora civilnog društva.

Ova Matrica nema za cilj da obuhvati sva pitanja podsticajnog okruženja, nego da naglasi ona koje su eksperti procenili kao najvažnija za zemlje kojih se tiču. Zbog toga su standardi i indikatori formulisani s obzirom na trenutno stanje razvoja i raznolikost u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj. Oni su izvučeni iz iskustava OCD u zemljama u smislu pravnog okruženja kao i prakse i izazova u njegovoj primeni. Razvoj principa, standarda i indikatora urađen je s obzirom na međunarodno zagarantovane slobode i prava i najbolja regulatorna rešenja na nivou Evropske unije i u evropskim zemljama.

---

<sup>2</sup> Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Makedonija, Crna Gora, Srbija i Turska.

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

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

Oblasti su definisane ključnim principima koji su dalje razrađeni specifičnim standardima. Kako bi se lokalnim OCD, donatorima i ostalim zainteresovanim stranama omogućilo da ispitaju i nadgledaju pravno okruženje i njegovu primenu u praksi, standardi su dalje objašnjeni kroz indikatore. Celokupna Matrica je dostupna na [www.monitoringmatrix.net](http://www.monitoringmatrix.net).

Razvoj Matrice za praćenje podsticanog okruženja za razvoj civilnog društva bio je deo zajedničkog napora eksperata/kinja OCD i stručnjaka/kinja iz redova članova i partnera BCSDN mreže uz stratešku i ekspertsку podršku ECNL-a. Ekspertska tim od 11 članova/ica obuhvatao je niz neprofitnih I za OCD specifičnih znanja I iskustava, praktičnih I pravnih, i obuhvatao je eksperete/kinje iz 10 balkanskih zemalja. Rad na Matrici obuhvatao je radne sastanke i on-line rad eksperata koji je potom razmatran putem fokus grupe zainteresovanih strana i javnih konsultacija. Rad na razvoju Matrice podržali su USAID, Pact. Inc. i ICNL, u okviru Programa podsticajnog pravnog okruženja (LEEP)/Grant pravnih inovacija i Balkanskog fonda za demokratiju (BTD).

Pored detaljnog i kvalitativnog praćenja, 2015. uvedene su "semafor" oznake, podeljene na 5 nivoa u rasponu od (1) - potpuno nepodsticajno okruženje do (5) - potpuno podsticajno okruženje i (0) - nema dostupnih podataka / nedostaje. Sistem je kreiran kako bi se rešila potreba za "kompresovanom" i delotvornom vizuelnom komunikacijom nalaza i sistematskim prikazivanjem promena u podsticajnom okruženju za razvoj civilnog društva na nivou standarda u zemljama i po godinama. Ovaj sistem ne zamenjuje već dopunjuje kvalitativnu procenu, pošto su narativni izveštaji zemalja osnova na kojoj se vrši kategorizacija. Osim toga, uvođenje sistema kategorizacije omogućava standardizaciju kvaliteta nacionalnih i regionalnih izveštaja i doprinosi efikasnijem ocenjivanju indikatora pomoću alata Monitoring Matrice. Iako se kvantitativni elementi koriste kako bi se objedinjavanje rezultata učinilo tehnički mogućim, njihova vizuelna prezentacija je obezbeđena samo sa opisnim oznakama kategorije. U tabeli 1 prikazane su kategorije sa oznakama opisne kategorije i pojedinim rezultatima, kako za zakonodavstvo, tako i za praksu.

Kategorija/kod	Zakonodavstvo	Praksa	Rezultat
Potpuno nepodsticajno okruženje	Zakonodavstvo je u potpunosti restriktivno i protivno MM standardima <sup>3</sup> . Restriktivno je za rad OCD i njihovih predstavnika i ozbiljno ometa ili otežava njihov rad.	U praksi, MM standardi su ozbiljno ograničeni ili kršeni, a ometa se i rad OCD i njihovih predstavnika. Nepravilnosti i ograničenja su uobičajena, pretnje OCD / njihovim predstavnicima postoje i u velikoj meri utiču na njihov rad.	1
Nepodsticajno okruženje	Zakonodavstvo je restriktivno i nije u skladu sa MM standardima. To ometa i otežava rad OCD i njihovih predstavnika, ali ipak ostavlja malo prostora za rad OCD i njihovih predstavnika.	U praksi, MM standardi nisu ispunjeni / nisu zadovoljeni. OCD su ometane; Suočavaju se sa značajnim izazovima i preprekama u svom radu, ali uprkos ozbiljnim teškoćama, OCD i njihovi predstavnici mogu i dalje da rade.	2
Delimično podsticajno okruženje	Zakonodavstvo delimično ispunjava / zadovoljava standarde MM, a još uvek postoje neka zakonska ograničenja ili pitanja koja nisu regulisana.	U praksi, MM standardi su delimično ispunjeni / zadovoljeni. Teška kršenja nisu uobičajena, ali su prijavljene manje restrikcije i poteškoće u radu OCD / predstavnika.	3
Podsticajno	Zakonodavstvo je u skladu sa MM	U praksi, MM standardi se poštuju /	4

<sup>3</sup> Standardi Matrice za praćenje razvijeni su uzimajući u obzir međunarodno garantovane slobode i prava, sadržane u međunarodnom pravu i najboljim regulatornim praksama na regionalnom nivou.

<b>okruženje</b>	standardima.	<i>zadovoljavaju. Prijavljeno je da nema uopšte ili vrlo mali broj slučajeva manjeg kršenja, ograničenja ili ometanja rada OCD / njihovih predstavnika.</i>	
<b>Potpuno podsticajno okruženje</b>	<i>Zakonodavstvo je u potpunosti u skladu s MM standardima. Čak mogu da postoje i slučajevi zakonodavstva koji prevazilaze standarde i principe sadržane u MM.</i>	<i>U praksi, MM standardi su u potpunosti poštovani / zadovoljeni, a sprovođenje zakona je rutinski proces svih uključenih strana. Postoje slučajevi najboljih praksi koji prevazilaze standarde i principe sadržane u MM standardima.</i>	5

## Civilno društvo i razvoj civilnog društva u Srbiji

U Srbiji postoje tri uobičajena neprofitna oblika organizacija koji obuhvataju udruženja, fondacije i zadužbine (legati). Ostali neprofitni pravni oblici koji su van opsega, uključuju političke partije, sindikate, privredne komore, zadruge i privatne institucije (fakultete i univerzitete). Prema podacima APR, od decembra 2016, postoji preko 27.000 udruženja i 650 fondacija i zadužbina, što je oko 5.000 OCD više nego pre dve godine

Što se tiče aktivnih OCD, prema prethodnom izveštaju APR, oko 60% organizacija je podnelo finansijske izveštaje. Sektor OCD u Srbiji relativno je mlad, zato što je većina organizacija osnovana tokom 2000-tih.

OCD osnovane pre 1990 obuhvataju organizacije koje se obično ne smatraju OCD (od strane javnosti, njih samih ili drugih delova sektora); kao što su Crveni krst, lovačka udruženja, dobrovoljna vatrogasna društva, auto-moto klubovi, udruženja profesionalaca, udruženja penzionera, kulturni i sportski klubovi i hobi grupe. Najčešće, ove OCD su tradicionalnije i uglavnom politički pasivne u smislu zagovaračkih inicijativa. Ove organizacije rasprostranjene su po čitavoj Srbiji i imaju ogranke u skoro svakom gradu i opštini. Dalje, manje grupe manje ili više profesionalnih OCD su nastale od takozvanih „tradicionalnih“ udruženja tokom devedesetih i kasnije. Ova udruženja zadržavaju svoju usmerenost na pružanje usluga članovima, ali su se transformisala, u najvećem broju slučajeva uključivanjem preko međunarodno finansiranih programa za izgradnju kapaciteta, u moderne, aktivne OCD koje imaju pristup aktivnostima zasnovan na pravima i izgradnji kapaciteta, sa članstvom koje vodi u oblasti kao što je zagovaranje, politički dijalog i pružanje usluga članovima koje ima za cilj da ojača unapređenjem njihovog znanja, veština i pristupom resursima.

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

- 1) one osnovane devedesetih koje se fokusiraju na borbu protiv kršenja ljudskih prava, isplatom humanitarne pomoći izbeglicama i raseljenim licima, one koje promovišu mir i izmirenje, bore se protiv siromaštva i promovišu demokratske vrednosti i principe.
- 2) Druga 'podgrupa' pojavila se kao novi talas posle političkih i društvenih promena oktobra 2000, priključujući se prethodnoj grupi.
- 3) Poseban slučaj su nedavno registrovane OCD (registrovane posle 2010).

Dodeljivanje sredstava iz državnog budžeta reguliše se posebnim propisom, koji navodi način, korake, rokove i procedure za transparentno dodeljivanje sredstava na svim nivoima. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije i dalje je glavni institucionalni mehanizam za pružanje podrške za razvoj dijaloga između Vlade Republike Srbije i OCD. Kancelarija pruža podršku vladinim institucijama u razumevanju i prepoznavanju uloga OCD u procesima donošenja odluka.

Ovo često dovodi do situacija u kojima je ostale državne institucije koriste kao jedini kanal komunikacije i saradnje sa OCD, umesto da razvijaju i unapređuju direktnе odnose sa OCD. Strateski dokument za saradnju između države i civilnog društva još uvek nije usvojen. Slika civilnog društva se popravlja, iako je u mnogim aspektima još uvek negativna. Ovo je rezultat mnogih faktora, uključujući i ključni, nedostatak javnog razumevanja termina „nevladina organizacija“, „organizacija civilnog društva“, nedostatak javnog priznavanja raznolikosti OCD i njihovih aktivnosti, uključujući i nedostatak priznavanja doprinosa OCD u promenama u društvu u Srbiji od strane Vlade i loše izveštavanje od strane medija. OCD nisu uspele da povećaju direktni kontakt s građanima, a loše veštine OCD na polju odnosa s javnošću doprinose celokupnom lošem imidžu civilnog društva.

U poslednjih nekoliko godina, novi lideri/ke OCD istakli su se učestvovanjem u debatama na državnoj televiziji, vodećim sajтовима i društvenim mrežama, pokušavajući da podstaknu javnost da bolje razume rad i ulogu civilnog društva u Srbiji. Važno je pomenuti da je u 2016. nastavljen trend osnivanja organizacija koje se mogu dovesti u direktnu vezu sa političkim partijama, naročito one koje sarađuju sa vladajućim koalicijama, i na nacionalnom i lokalnom nivou. Pravo na slobodu udruživanja se krši u korist političkih partija koje imaju moć donošenja odluka, naročito u dodeli sredstava iz budžetske linije 481.

Takođe, postoje izveštaji o slučajevima novoosnovanih organizacija bliskih političkoj većini, kao legitimnih predstavnika javnosti koji učestvuju u procesu donošenja podzakonskih akata, na uštrb drugih organizacija sa dugogodišnjim iskustvom ili stručnošću u određenim oblastima (na primer, u kreiranju Strategije za reformu pravosuđa). Iako je zakonodavni okvir za ljudska prava i osnovne slobode u većini slučajeva u skladu s međunarodnim standardima, u praksi, ima mnogo slučajeva njihovog kršenja što direktno utiče na rad OCD. Pojačani uticaj konzervativnih, radikalnih i verskih pokreta vidljiv je u medijima kao i u svakodnevnim aktivnostima državnih zvaničnika. Iz direktnih i indirektnih centara moći sa snažnom podrškom provladinog režima, pokreću se medijske kampanje protiv svakog ko kritikuje aktivnosti Vlade

Ovo dovodi u pitanje osnovne principe demokratskog društva, građanskog učešća, sprečavanja diskriminacije, itd. Veoma je važno pomenuti, da je 2016. postavljen novi direktor Vladine kancelarije za saradnju sa civilnim društvom. To se direktno odrazilo na odlaganje usvajanja Nacionalne strategije za podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji koju Vlada još uvek nije usvojila.

## Specifične karakteristike i izazovi u primeni Matrice u Srbiji

Od kada je 2013. ustanovljena, Matrica predstavlja kompleksan instrument koji zahteva raznorodan profesionalizam i angažovanje različitih aktera. S ograničenim sredstvima i ograničenim vremenom bilo je teško organizovati univerzalan proces konsultacija koji bi odražavao mišljenja celokupnog civilnog društva i intenzivnije kampanje zagovaranja radi sprovođenja ključnih preporuka. Takođe, pravo stanje u kome se civilno društvo u Srbiji našlo tokom 2016. godine bio je dodatni izazov (jaka kampanja s ciljem da se OCD diskredituju, mnogobrojni slučajevi kršenja osnovnih prava i ograničeni kapaciteti Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom). Ovo vraća fokus na ceo sektor na nivou ostvarivanja osnovnih prava. Takođe, tokom godine, veliki broj organizacija je došao u situaciju da hitno reaguju tokom izbegličke krize, da promene svoje prioritete i da preraspodele ljudske i ostale resurse. Podaci o problemima i teškoćama prilikom sprovođenja propisa dobijene su direktnim kontaktom s brojnim organizacijama civilnog društva koje su aktivne na nacionalnom i lokalnom nivou, preko redovnih aktivnosti Građanskih inicijativa i zahvaljujući ulozi TACSO resursnog centra.

Pored toga, na osnovu kreiranog upitnika sprovedena je onlajn anketa. Specifična karakteristika u vezi s ovim jeste kompleksnost upitnika i vreme neophodno za njegovo popunjavanje. Iako su upitnici raspodeljeni u preko 600 OCD, samo 102 organizacije su odgovorile, ali bez relevantnog raslojavanja na osnovu tematske ili geografske oblasti. Uzimajući u obzir vremenski period ovog izveštaja, za period od 2016. godine nismo mogli da koristimo podatke iz nekih relevantnih izveštaja koji se odnose na 2016. (godišnji izveštaji nezavisnih organa, izveštaji Agencije za privredne registre i dr. Vladine

kancelarija za saradnju sa civilnim društvom).

U nekim slučajevima koristili smo podatke iz prethodnih godina (Izveštaj o ekonomskoj vrednosti neprofitnog sektora u zemljama zapadnog Balkana i Turske), jer nema relevantnih podataka za 2016. godinu (npr. poslednji raspoloživi godišnji izveštaj o državnom finansiranju OCD je za 2013. godinu). Ovo je drugi ključni izazov tokom procesa monitoringa i veoma važan nalaz za buduće aktivnosti zagovaranja na polju podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Srbiji. Nedostatak zvaničnih podataka ili kašnjenje sa njihovim objavljivanjem primećeno je u različitim oblastima i predstavljaće izazov u svim budućim procesima monitoringa.

### **Zahvalnost**

Neizmerno smo zahvalni Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije, Agenciji za privredne registre, Republičkom zavodu za socijalnu zaštitu, Tehničkoj podršci organizacijama civilnog društva – TACSO Srbija, Komitetu pravnika za ljudska prava - YUCOM, Asocijaciji nezavisnih elektronskih medija, Nezavisnom udruženju novinara Srbije, Fondaciji Katalist Balkan, Trag fondaciji, CRTA čije smo izveštaje i analize koristili za monitoring. Takođe želimo da zahvalimo svim ostalim predstavnicima/ama i ekspertima iz brojnih organizacija civilnog društva koji su doprineli sastavljanju ovog izveštaja svojim iskustvom o načinu na koji se određeni propisi sprovode u praksi.

# Metodologija

---

## Pregled metodološkog pristupa

Proces razvoja izveštaja o praćenju zasniva se s jedne strane, na analizi postojećih zakonskih i strateških dokumenata koji regulišu rad OCD, i analizi brojnih anketa i izveštaja OCD ili nezavisnih institucija, kao i upitnika i intervjuja s druge strane. Relevantni dokumenti (zakoni, podzakonska akta, strategije, akcioni planovi, izveštaji) prikupljen su kancelarijskim istraživanjem; svi su dostupni na internet stranicama državnih institucija, nezavisnih institucija, mnogobrojnih OCD i na elektronskoj pravnoj bazi Paragraf lex ([www.paragraf.rs](http://www.paragraf.rs)). Podaci o primeni važećeg pravnog i strateškog okvira sakupljani su na različitim javnim događajima organizovanim tokom čitave godine (od strane državnih organa i OCD), kao i u dnevnoj komunikaciji sa mnogobrojnim OCD, institucijama, predstavnicima/ama donatorske zajednice, nezavisnih stručnjaka i konsultanata. Informacije su često prikupljane tokom diskusija na raznim konferencijama za novinare i prezentacijama izveštaja i prethodnog rada institucija i OCD.

Takođe, koristili smo publikacije i istraživanja koja su pripremile druge OCD: Izveštaj posmatračke misije CRTA - Građani na straži (CRTA), Unapređenje korporativne filantropije u Srbiji: Unapređenje pravnog okvira (Trag fondacija i Catalyst Balkans), Pristup pravdi: pružanje informacija, saveta i besplatne pravne pomoći u Srbiji, nacionalni izveštaj je pripremljen u sklopu projekta "Trostruko A za građane: pristup informacijama, savetima i aktivnoj pomoći" (YUCOM) i TACSO Izveštaja o proceni potreba 2016. Pored toga, uz završetak monitoringa za 2015. godinu, monitoring za 2016. je pokrio 12 osnovnih standarda i još 9 drugih koji se smatraju najvažnijim, i to:

- Standard 1.1.2: OCD rade slobodno, bez neovlašćenog mešanja države u njihovo interno upravljanje i aktivnosti.;
- Standard 1.1.3: Za podršku svojim aktivnostima, OCD mogu slobodno; tražiti i obezbeđivati finansijske resurse iz različitih domaćih i stranih izvora;
- Standard 1.2.1: Predstavnici OCD-, pojedinačno ili preko svojih organizacija, imaju pravo na slobodu mirnog okupljanja.;
- Standard 1.2.2: Predstavnici OCD, pojedinačno ili preko svojih organizacija, imaju pravo na slobodu izražavanja.
- Standard 2.1.1: Poreske olakšice se mogu dobiti na razne izvore prihoda OCD;
- Standard 2.1.2: Obezbeđuju se podsticajne mere za davanja pojedinaca i korporacija.
- Standard 2.2.1: Finansiranje iz državnog budžeta je dostupno za institucionalni razvoj OCD, podršku projektima i ko-finansiranje grantova EU i drugih;
- Standard 2.2.2: Sredstva iz državnog budžeta se raspodeljuju na propisani i transparentni način.;
- Standard 2.2.3: Postoji jasan sistem odgovornosti, monitoringa i evaluacije finansiranja iz državnog budžeta;
- Standard 2.2.4: Država daje i nefinansijsku podršku
- Standard 2.3.1: OCD se tretiraju na isti način kao i drugi poslodavci;
- Standard 2.3.2: Postoje podsticajne politike i zakoni o volontiranju;
- Standard 2.3.3: Obrazovni sistem promoviše građanski angažman.
- Standard 3.1.1: Država priznaje, kroz rad svojih institucija, važnost razvoja sektora i saradnje s njim ;
- Standard 3.2.1: Postoje standardi koji omogućavaju učešće OCD u donošenju odluka, što dozvoljava OCD blagovremeno slanja komentara i predloga;
- Standard 3.2.3: Predstavnici OCD-a su ravnopravni partneri u diskusijama u međusektorskim telima, a biraju se po jasno definisanim kriterijumima i procesima; and

- Standard 3.3.1: OCD su angažovane na pružanju različitih usluga i konkurišu za ugovore sa državom ravnopravno sa ostalim pružaocima usluga.

## **Učešće zajednice OCD**

Nakon što je Matrica za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Srbiji predstavljena i objavljena na sajtu Građanskih inicijativa, otvorena je mogućnost za učešće i komentare OCD. OCD su pozvane da šalju komentare, nalaze i preporuke. Elektronski upitnici su poslati zajednici OCD s ciljem da se prikupe različita iskustva o sprovođenju zakona i saradnji s Vladom; tokom novembra 2016, ukupno 102 OCD poslale svoja iskustva. Konsultativni sastanci sa OCD organizovani su u Beogradu, Kruševcu (centralna Srbija), Požegi (zapadna Srbija), Nišu i Leskovcu (južna Srbija), Bujanovcu i Vranju (južna Srbija sa mešovitom etničkom strukturom), Novom Sadu, Somboru i Kikindi (Vojvodina - severna Srbija), Zaječaru (istočna Srbija), Novom Pazaru (Zapadna Srbija sa mešovitom etničkom strukturom). Pored toga, jedan konsultativni sastanak je održan sa članovima/cama SEKO konzorcijuma tokom septembra 2016. Prikupljeni podaci su relevantni za sve oblasti Matrice. Takođe, tokom 2016, predstavnici/e Građanskih inicijativa su učestvovali u važnim događajima koje su organizovale ostale OCD i državne institucije, gde smo prikupili veoma korisne informacije o učešću u procesima donošenja odluka i transparentnom državnom finansiranju (Javna rasprava o Nacrtu građanskog zakonika, nacrt Drugog akcionog plana za inicijativu Partnerstvo za otvorenu upravu, predstavljanje Indeks održivosti OCD itd.).

Tridesetog novembra 2016. održana je nacionalna radionica sa svim relevantnim zainteresovanim stranama u cilju prikupljanja podataka i komentara za pripremu Monitoring izveštaja za 2016. (učestvovali su predstavnici/e Vladine Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, kancelarije za evropske integracije, ključne OCD s velikim potencijalom za zagovaranje na nacionalnom nivou i dr.).

Kao što je ranije pomenuto, GI su kao resursna organizacija za razvoj civilnog društva, bile u svakodnevnoj komunikaciji sa različitim OCD koje su se obraćale sa različitim pitanjima i njihova iskustva su takođe uzeta u obzir.

## **Naučene lekcije**

- Matrica kao alatka je jedan sveobuhvatni mehanizam koji je postavio osnove za razvoj civilnog društva u Srbiji, koristeći dobro razvijene indikatore koji omogućuju poređenje, iz godine u godinu, procesa monitoringa razvoja civilnog društva i uloge različitih aktera u tom procesu. Regionalni pristup i razmena informacija među osobama sličnog iskustva su veoma korisni u ovom procesu.
- Uzeti u obzir vremenski okvir procesa pripreme izveštaja i usklađenost sa vremenskim okvirom za objavljivanje zvanične državne statistike u relevantnim oblastima.
- Upitnici za ankete treba da se pojednostave i usklade sa indikatorima Matrice.
- Jača saradnja unutar sektora za analizu okruženja za razvoj civilnog društva i uspešnije zagovaranje neophodna je da bi se uvela raznolika ekspertiza (od strane eksperata za pravo, poreske i ustavne zakone).

# Nalazi i preporuke

## Oblast 1. : Osnovne zakonske garancije sloboda

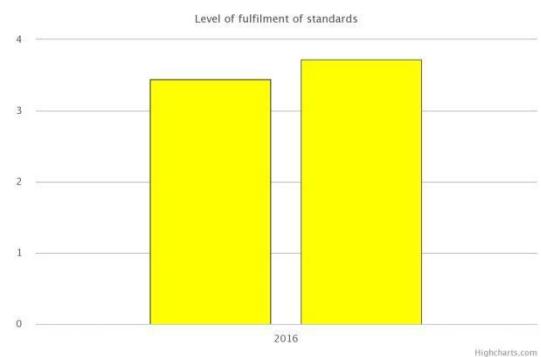
### Podoblast 1.1.: Sloboda udruživanja

#### Osnivanje i učešće u radu OCD

##### Zakonodavstvo

Sloboda udruživanja uređena je Ustavom Republike Srbije (2006), Zakonom o udruženjima (2009) i Zakonom o fondacijama i zadužbinama (2010). Tokom 2016. godine nije došlo do promene pravnog okvira. Međutim, radna grupa koju je formirala Vlada Republike Srbije pripremila je Nacrt Građanskog zakona koji predviđa restriktivniji okvir za udruženja, fondacije i zadužbine. Javna rasprava je započeta u junu 2015. i bila je otvorena do jula 2016. Nacrt propisuje ograničenja u smislu članstva, ne dozvoljava ekonomski aktivnosti, ne prepoznaje razlike između fondacija i zadužbina itd.

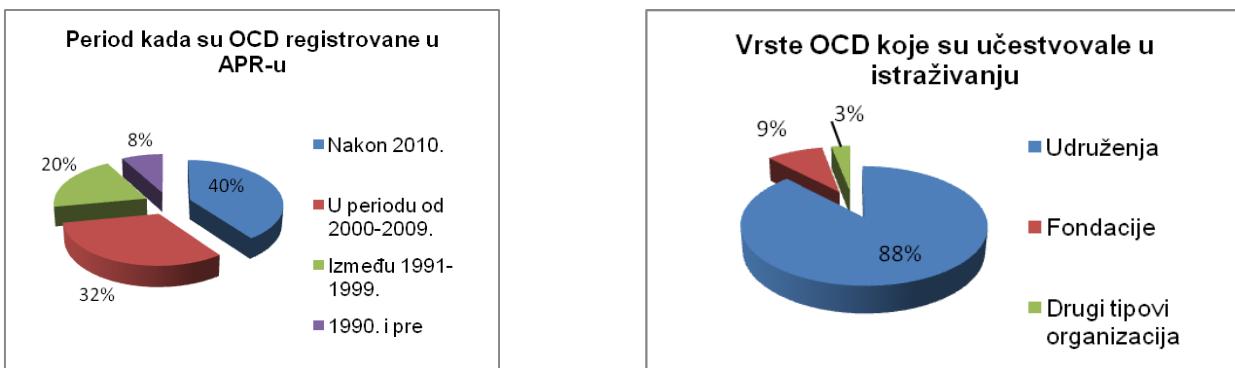
Prema nacrtu Građanskog zakonika, uslovi osnivanja udruženja bili bi restriktivniji u smislu prebivališta / sedišta osnivača gde se predlaže da više od polovine njih mora imati prebivalište / sedište na teritoriji Republike Srbije. Pored toga, Nacrt nije u saglasnosti sa drugim dokumentima Vlade relevantnim prvenstveno za proces integracije u EU (Akcioni plan za poglavlje 23, Nacrt Nacionalne strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, akcioni planovi za implementaciju inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu, itd.)



Highcharts.com

##### Praksa

Ukupan broj registrovanih udruženja je 28.963, dok je 737 njih fondacija i zadužbina<sup>4</sup>. Odgovori iz upitnika GI o podsticajnom okruženju takođe ukazuju na to da su udruženja dominantna forma OCD - od 102 OCD koje su učestvovali u istraživanju, 88% su udruženja, a 9% su fondacije, dok 3% pripadaju drugim vrstama organizacija. 40% anketiranih OCD je registrovano nakon 2010. godine, 32% u periodu 2000-2009, 20% između 1991-1999 i samo 8% u 1990 i ranije.



<sup>4</sup> Podaci prikupljeni 19. decembra 2016.

U septembru 2016. godine, BIRN Srbija, Trag fondacija i CRTA su osnovali zadužbinu Kuća civilnog društva. Ovo je prva zadužbina u Srbiji osnovana od strane pravnih lica sa vrednošću osnovne imovine neophodne za osnivanje zadužbine od 30.000 EUR.

Jednošalterski sistem registracije, koji se odnosi na udruženja, zadužbine i fondacije počeo je u potpunosti da se primjenjuje u praksi od prve polovine 2016. Zahvaljujući unapređenju jednošalterskog registrovanih sistema i konsolidaciji procedura Agencije za privredne registre (APR) i Poreske uprave, vreme osnivanja, registracije i izdavanja PIB-a (Poreski identifikacioni broj) skraćeno je na maksimum 24h. Od uvođenja poboljšanog jednošalterskog registrovanih sistema dodeljeno je 21.499 PIB-ova za prvi pet meseci primene ove novine. Umesto da odlaze u Poresku upravu, osnivači i preduzetnici treba da pravilno popune Jedinstvenu registrovani prijavu osnivanja pravnih lica i drugih subjekata i registraciju u jedinstven registar poreskih obveznika, dostupne na internet stranici APR-a<sup>5</sup>.

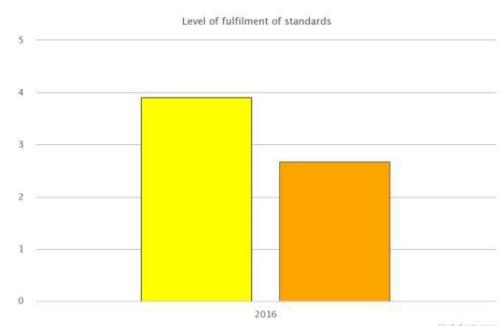
Većina anketiranih OCD donela je dobrovoljnu odluku o registraciji (63%), dok je samo 20% donelo odluku da se registruje iz obaveze, zbog zakonskih ograničenja predviđenih za neformalne grupe/inicijative, uglavnom zbog lakšeg pristupa finansiranju. Manje od polovine anketiranih OCD procenjuje da je postupak registracije bio lak (47%), a samo 1/4 navodi da su administrativni zahtevi za registraciju bili opterećujući. Prema 24% anketiranih OCD, postupak registracije je bio jeftin, dok 20% navodi da je skup. Postupak registracije trajao je u rokovima propisanim zakonom (41%), dok je samo 1% izjavilo da je postupak registracije trajao duže nego što je propisano zakonom. Odluka o registraciji ocenjena je kao objektivna od strane 31% OCD, dok nijedna organizacija nije komentarisala da je politika imala uticaj na proces registracije ili da je proces proizvoljan. Većina OCD ocenila je da se tom prilikom nisu suočili sa izazovima (71%). Među onima koji su se suočili sa izazovima, većina je navela da su njihovi statuti vraćeni na reviziju ili da je postupak bio suviše komplikovan i / ili zahtevan.

## Uplitanje države

### Zakonodavstvo

Nije bilo promena u pogledu slobodnog i nezavisnog ostvarivanja ciljeva udruženja, kao i osiguranja transparentnosti aktivnosti regulisanih statutom udruženja. Pravni okvir, kao i prethodnih godina, ne predviđa diskriminaciju OCD ili njihovih predstavnika u pogledu garancija zaštite od uplitanja trećih strana u poređenju sa drugim fizičkim ili pravnim licima.

OCD i dalje koriste 3 različite formata (poštujući finansijsku i poresku regulativu iz podzakonskog akta za primenu Zakona o implementaciji računovodstva) u skladu sa njihovim godišnjim obrtom kao i za druga prava lica. Međutim, specifična priroda neprofitnih subjekata nije priznata u finansijskim propisima koje primenjuju banke (pranje novca i propisi protiv terorizma). OSD su podložne svim sankcijama kao i za sva druga prava lica. Proces i razlozi / pravila za raspuštanje i ukidanje udruženja su isti kao i prethodnih godina. Jasno je propisano zakonom u kojim slučajevima / pod kojim uslovima će udruženje biti izbrisano iz Registra i njegove aktivnosti biti zabranjene.



<sup>5</sup> <http://www.apr.gov.rs/>

## Praksa

Velika većina OCD (88%) se nije suočila s bilo kakvim pritiskom države ili nezakonitim mešanjem države u unutrašnje poslove u 2016. Međutim, tokom 2016. godine, neki pro-režimski mediji su nastavili snažnu kampanju u cilju rušenja kredibiliteta civilnog društva u Srbiju u pogledu strukture njegovog inostranog finansiranja.



Postoje zabeleženi slučajevi mešanja države u unutrašnja pitanja OCD, kao što su nametanje vrsta aktivnosti koje treba sprovesti i osoba koje treba uključiti/zaposliti. Ovo je naročito vidljivo kada se radi o finansiranju programa / projekata OCD iz budžeta lokalnih samouprava, kada su predstavnici lokalnih samouprava pokušali da nametnu realizaciju aktivnosti koje nisu u skladu sa ciljevima ili drugim aktivnostima projekta.

Neke od traženih dokumenata (Odluka o upisu u Agenciju za privredne registre i potvrda izdata na PIB), Uprava za trezor direktno je dobijala iz Agencije za privredne registre po službenoj dužnosti. Ova obaveza je poštovana od 2012. godine do početka 2014. godine, ali je u 2016. godini napravljen korak unazad.

60% od anketiranih OCD je odgovorilo da se suočio sa invazivnim nadzorom koji postavlja opterećujuće zahteve za izveštavanje tokom 2016. godine. Od ovoga broja, oko 16% je navelo prekomernu reviziju, diskriminatornu primenu administrativnih mera, uključujući propise o sprečavanju pranja novca i ograničenja primanja stranih sredstava (po 11%); neopravdano ograničavanje vezano za rad organizacije (9%); nenajavljenе inspekcije, ograničavanje pristupa bankovnom računu i prekomerna kontrola internih propisa organizacije (po 7%); prekomerne najavljenе inspekcije (4%), dok je 16% anketiranih OCD pomenulo "ostalo" (nije navedeno šta tačno). 98% ispitanih izjavilo je da tokom 2016. godine nisu dobili nikakve sankcije. Ostatak od 2% izjavili su da jesu i odgovorili da su sankcije koje su primenjene bile administrativne i bez prava žalbe.

Neki pro-režimski mediji (Informer i Pink TV) optužili su novinarska udruženja, nezavisne medijske portale (BIRN, KRIK, CINS) i neke organizacije civilnog društva koje su dobijale novac iz inostranstva da hoće da sruše Vladu i da su neprijatelji države i stranih agenti. Ubrzo nakon pisanja nacionalnog lista "Politika"<sup>6</sup> o inostranim donacijama dodeljenim OCD usledilo je napad na Kuću ljudskih prava iz Beograda<sup>7</sup>. Iako je reakcija Ministarstva unutrašnjih poslova bila brza, do sada istražnički poslovni posledici nisu poznati. Kampanja otvorena ovim člankom usledila je tokom 2016. godine. Neki od najznačajnijih slučajeva bili su izveštaji o donacijama objavljeni u nacionalnom listu "Informer"<sup>8</sup>, koji je očigledno koristio informacije „procurele“ od banaka.

<sup>6</sup> <http://www.politika.rs/sr/clanak/346224/Kome-stizu-dolari>

<sup>7</sup> <https://www.gradjanske.org/napad-na-kucu-ljudskih-prava-u-beogradu/>

<sup>8</sup> <http://informer.rs/vesti/politika/87013/SOROS-HAOS-SRBIJI-DAO-SKORO-CETIRI-MILIONA-EVRA-Objavljujemo-spisak-svih-placenika-americkog-tajkuna>

Takođe, organizatori protesta "Ne da(vi)mo Beograd"<sup>9</sup>, kao i Jelena Milić, izvršna direktorka Centra za evroatlantske studije (CEAS)<sup>10</sup> više puta su prijavljivali da primaju pretnje, kao i da ih prate i fotografisu neidentifikovane osobe.

Iskustva iz prakse ukazuju na to da postoje primeri upitanja trećih strana u slobodu udruživanja. Naime, Visoki savet sudstva (VSS) doneo je odluku o izuzeću sudije Aleksandra Trešnjeva iz Veća sudija u određenom krivičnom predmetu zbog (ne)kompatibilnosti sudijskog položaja sa članstvom u OCD.<sup>11</sup>

Republička izborna komisija je 4. marta 2016. godine usvojila Uputstvo za sprovođenje izbora

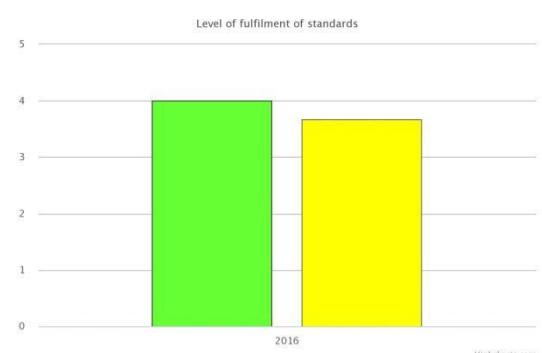
za članove Narodne skupštine održanog 24. aprila 2016. OCD koje se bave pitanjima transparentnosti i demokratskog izbornog procesa iznose stav da usvajanje ovog restriktivnog Uputstva za sprovođenje parlamentarnih izbora ograničava domaće posmatrače (među kojima su i OCD) na akreditaciju samo jednog posmatrača po izbornom mestu, sprečavajući na taj način potpunu, nezavisnu kontrolu, prema međunarodnim standardima.<sup>12</sup>



## Obezbeđivanje finansijskih sredstava

### Zakonodavstvo

Zakonodavstvo omogućava OCD da se angažuju u ekonomskim aktivnostima, da primaju inostrana sredstva i da primaju sredstva od pojedinaca, korporacija i drugih izvora. Kao i druga pravna lica, OCD su obavezne da ispunе uslove u vezi sa svrhom uplate. Prema zvaničnim podacima APR-a iz 2016. godine, 7405 OCD (oko 26% ukupnog broja) registrovano je za obavljanje privredne delatnosti. Postupak za korišćenje domaćih ili inostranih sredstava za finansiranje je jasan i nije zahtevan. OCD, kao i druga pravna lica u Srbiji, moraju obavestiti Centralnu banku o svrsi uplate od domaćih ili stranih fizičkih lica, korporacija i drugih izvora, pre korišćenja ovog prava. Postoji jasan i jednostavan postupak za izuzeće od PDV-a. Međutim, centralizovan je i znači dodatne troškove i vreme za OCD van glavnog grada.



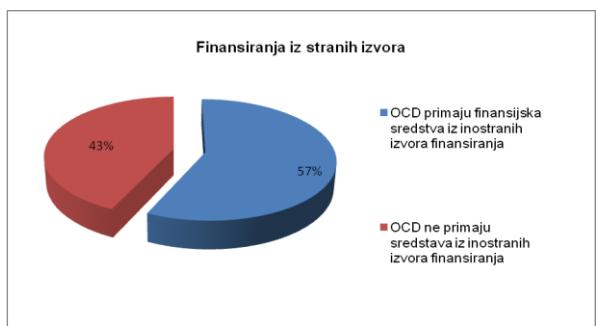
<sup>9</sup> <http://rs.n1info.com/a209121/Vesti/Vesti/Prete-i-prate-aktiviste-Inicijative-Ne-davimo-Beograd.html>

<sup>10</sup> <https://www.ceas-serbia.org/sr/aktuelno/saopstenja/5668-ceas-i-jelena-milic-proglaseni-krivima-po-tuzbi-nikole-petrovica-hronologija-ovog-procesa-i-sudbina-krivicnih-prijava-koje-je-ceas-podnosio-zbog-pretnji-nasiljem>

<sup>11</sup> [http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news\\_id=323154&title=Od%20sudija%20se%20tra%C5%BEi%20da%20iza%C4%91u%20iz%20strukovne%20NVO](http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=323154&title=Od%20sudija%20se%20tra%C5%BEi%20da%20iza%C4%91u%20iz%20strukovne%20NVO)

<sup>12</sup> Report from the monitoring mission CRTA - Citizens on watch, [http://crtaweb.org/wp-content/GnS\\_izvestaj.pdf](http://crtaweb.org/wp-content/GnS_izvestaj.pdf)

## Praksa



Većina ispitanih OCD (61%) izjavila je da ne obavlja privrednu delatnost, a 76% onih koji je obavljaju izjavili su da se ne suočavaju sa izazovima u obavljanju. Većina ispitanih OCD (57%) je dobila sredstva od inostranih donatora u 2016. godini, dok 43% nije.

Samo 5 OCD je odgovorilo na pitanje o izazovima sa kojima se suočavaju prilikom prijema sredstava iz inostranstva: 3 je naglasio dodatne obaveze/dobijanje odobrenja od državnih organa u poređenju sa domaćim sredstvima kao izazovom, pri čemu se pominje složena

procedura prilikom uplate donacije na račun u banchi i jedna OCD je pomenula pravdanje donacije ugovorom i izjavama donatora, čak i za male iznose.

Sa druge strane, većina anketiranih OCD (51%) nije primala donacije on domaćih privatnih donatora. Komentarišući iskustvo primanja donacija od domaćih privatnih donatora, 83% ispitanika je izjavilo da ih je lako primiti bez nepotrebnih troškova ili administrativnog opterećenja za OCD, dok je 11% izjavilo da prijem domaće donacije predstavlja nepotreban trošak / administrativni teret za organizaciju.

Većina anketiranih OCD (59%) je uspela da osigura kontinuirano finansiranje kako bi održale svoje aktivnosti tokom 2016. godine. 80% njih je prijavilo da su imale "manje poteškoće" u osiguranju sredstava, dok je 20% prijavilo "veće poteškoće". Neki od izazova sa kojima se suočavaju bili su finansijska nestabilnost, smanjeni interes donatora za određene teme, komplikovane procedure i neophodna dokumentacija prilikom podnošenja zahteva za projekte, a u nekim slučajevima dugi vremenski period za odobravanje predloga, što sprečava dugoročno planiranje, zahtev banke da proveri dokumenta dostavljena na konkurs, nedostatak resursa i broj konkursa, itd.



Nalazi prema EU Smernicama za podršku civilnom društvu zemljama proširenja :

1.1.a Kvalitet postojećeg zakonodavstva u pogledu slobode udruživanja (Zakon o udruženjima i Zakon o zadužbinama i fondacijama) je zadovoljavajući i tokom 2016. godine nije bilo promena. Međutim, javna rasprava o nacrtu Građanskog zakona koja je započeta u junu 2015. završila se 2016. Nacrt propisuje ograničenja za OCD i nije u skladu sa postignutim nivoom ostvarivanja slobode udruživanja i postojećim Zakonom o udruživanju i Zakonom o fondacijama i zadužbinama.

Ustavno, primarno i sekundarno zakonodavstvo eksplicitno garantuje da sva fizička i pravna lica mogu učestvovati u formalnim i neformalnim organizacijama. Maksimalan broj dana potrebnih za registraciju OCD je 5. Troškovi registracije u glavnom gradu i dalje iznose do 50 EUR. Pravni okvir omogućava svakom pojedincu da uspostavi neprofitne entitete - udruženja, fondacije i zadužbine definirane zakonom bez diskriminacije (starosna dob, nacionalnost, pravna sposobnost, pol, itd.) i za svaku svrhu sa ograničenjima u skladu sa međunarodnim pravom i standardima. Na kraju, zakonski okvir pruža garancije protiv mešanja države u unutrašnja pitanja.

1.1.b Zakonodavstvo i politički okvir koji se odnose na OCD se umereno poštju kada je u pitanju sprovođenje zakona o slobodom udruživanja. Postoji pravni okvir prema kom svako lice može osnovati neprofitni entitet definisan zakonom. Stoga, on omogućava potencijalni neotkriveni sukob interesa u slučajevima kada je udruženje finansirano od strane političke partije. Postoji mogućnost da se deo

procesa registracije uradi elektronski (online), ali službeni zahtev za registraciju mora biti dostavljen isključivo u štampanoj verziji.

1.3.a. Nema promena u 2016. godini. Registracija malih, lokalnih (*grass-root*) organizacija i dalje nije obavezna. Neregistrovane organizacije mogu slobodno da rade i iste državni organi im pružaju direktnu finansijsku podršku. Neregistrovane organizacije mogu dobiti finansijsku podršku preko pojedinaca iz takvih grupa ili prijateljske / posredničke organizacije.

2.1.a. Finansijska (uključujući i porezna) pravila uopšteno su proporcionalna za prihod OCD. Postoje 3 različita oblika finansijskog izveštavanja, prema prihodu OCD, koja se koriste od početka 2015, nakon usvajanja podzakonskog akta za Zakon o računovodstvu.

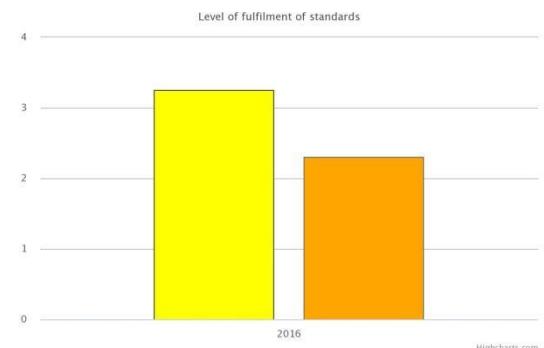
2.1.b. Postoji umereni sistem podrške za primenu finansijskih (uključujući i poreskih) pravila. Određeni nivo podrške pružaju službenici Poreske uprave i Agencije za privredne registre, kao i za druga pravna lica. Prema zakonskom okviru, oni nisu obavezni da pruže podršku i vrlo su restriktivni u pružanju dodatnih informacija. Većina OCD dobija efikasnu podršku putem angažovanja profesionalnih računovođa ili konsultanata na komercijalnoj osnovi.

## Podoblast 1.2.: Srodne slobode

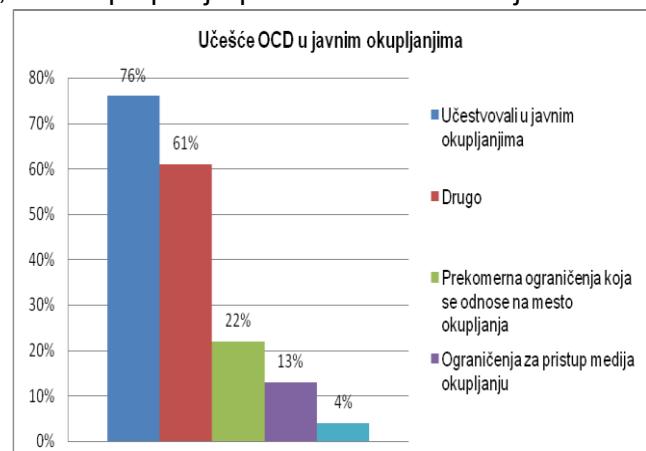
### Sloboda mirnog okupljanja

#### Zakonodavstvo

Pravni okvir koji reguliše slobodu okupljanja u Srbiji bio je predmet izmena u 2016. godini. Nakon odluke Ustavnog suda Srbije iz 2015. da određene odredbe Zakona o javnom okupljanju nisu u skladu sa Ustavom, Ministarstvo unutrašnjih poslova započelo je rad na novom zakonskom predlogu koji je usvojen nakon široke javne rasprave početkom 2016. godine. Najznačajnija promena u novom Zakonu o javnom okupljanju je priznavanje spontanih, mirnih okupljanja na javnim mestima za koje Zakon jasno propisuje da se njegove odredbe ne primenjuju u takvim slučajevima. Ne postoji ograničenja istovremenih i kontra-okupljanja, mada bilo koja strana može podneti žalbu protiv prvostepene odluke u roku od 24 sata od prijema odluke (odbacivanje odnosno, zabrana javnog okupljanja).



Što se tiče prethodnog obaveštavanja o javnim okupljanjima, zakon propisuje period od 5 dana koji ne podleže odobrenju, već samo mogućem odbijanju ako je događaj usmeren na širenje govora mržnje, rasne mržnje, nasilja, kršenja ljudskih prava, verskih ili drugih oblika nejednakosti. Sa druge strane, zakonom je propisano da će lokalne samouprave na terenu propisati javne prostore koji nisu pogodni za javna okupljanja zbog zaštite zdravlja, bezbednosti i javne sigurnosti. Ovom definicijom stvoren je višestruki jaz u zakonu, omogućavajući lokalnim samoupravama da umanjuju obim mesta za moguća javna okupljanja ili da uopšte precizno ne propisu mesta pogodna za javna okupljanja. Zakonska zabrana javnog okupljanja na određenim mestima, kao što je prostor ispred zdravstvenih ustanova, predškolskih ustanova, škola i područja pred objektima od strateškog i posebnog značaja za odbranu i



Parada ponosa u Beogradu 2016. godine uspešno je održana iako sa jakim policijskim snagama i sa malim incidentima van same parade. Parada je zadržala snažnu podršku predstavnika stranih ambasada i Delegacije Evropske

bezbednost Republike Srbije, pokazala se beznačajnom, usled održavanja velikog broj kampanja neposredno ispred škole, kao u na školskim dvorištima i zgradama.

Žalba ne odlaže izvršenje rešenja nadležnog organa i o njoj odlučuje Ministarstvo unutrašnjih poslova u roku od 24 sata. Protiv odluke podnositelj prijave ima pravo da pokrene postupak upravnog spora. Još uvek ne postoji efikasan pravni lek za zabranjene javne skupove, jer ni upravni sudski postupak ni ustavna žalba ne pružaju blagovremenu naknadu.

### Praksa

76% ispitanih predstavnika OCD izjavilo je da su učestvovali na javnim okupljanjima. Kada je reč o ograničenjima sa kojima su se tom prilikom susreli, većina ispitanih (61%) pominje "drugo" prilikom odgovora na ovo pitanje, nakon čega sledi 22% onih koji tvrde da postoje prekomerna ograničenja koja se odnose na mesto, a 13% pominje da postoje ograničenja za pristup medija okupljanju. Samo 4% pominje prekomerna ograničenja koja se odnose na vreme okupljanja. Pored toga, navedeno je da su mediji (uglavnom) iskrivljeno i netačno izveštavali o skupovima, posebno tokom skupova.

Većina ispitanih OCD (61%) nije organizovala skupove u 2016. Od 39% OCD koje su odgovorile sa DA, većina (82%) se nije suočila sa bilo kakvim izazovima, 18% je organizovalo spontana okupljanja bez obaveštavanja državnih organa i 9% je pomenulo komplikovanu organizaciju sa prekomernim administrativnim zahtevima. Takođe, većina ispitanih OCD (93%) nije organizovala kontra-skup u 2016. godini, a svih 7% koji su to učinili rekli su da je potrebno obavestiti državne organe.

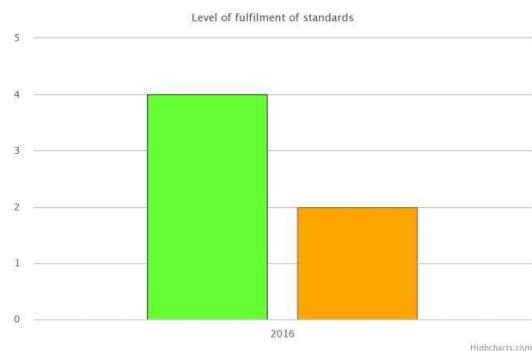
Inicijativa "Ne da(vi)mo Beograd", kao odgovor na nezakonito uništavanje privatne imovine na području na kome će biti izgrađen projekat "Beograd na vodi", dobila je zamah u 2016. godini sa masovnim protestima u pokretu koji su se odvijali svake dve nedelje od centra grada do državnih institucija odgovornih za sprovođenje istrage u predmetu. Samo jedan najavljeni protest je efektivno zabranjen, a bio je planiran da se održi krajem oktobra istovremen kad i proslava praznika Oslobođenja Beograda od nacista. Obrazloženje zabrane ovog protesta bilo je da je grad organizovao kulturni program u centru grada. Svi protesti bili su mirni sa malim prisustvom policije i sporadičnim kontra-protestima.

Sindikati vojske i policije su, po prvi put do sad, organizovali proteste krajem novembra 2016. godine. Organizatori i viši zvaničnici ovog protesta javno su govorili o pritiscima i pretnjama koje su im bile upućene, iako nisu precizirali od koga su došle.

### **Sloboda izražavanja**

#### Zakonodavstvo

Ustavne garancije slobode mišljenja i izražavanja, slobode govora, pisanja, slikanja ili traženja, primanja i prenošenja informacija nisu bile predmet promena. Zakon o zabrani diskriminacije zabranjuje izražavanje ideja, informacija i mišljenja koje podstiču diskriminaciju, mržnju ili nasilje nad osobom ili grupom lica zbog njihovih ličnih svojstava, u medijima i drugim publikacijama, dokumentima i mestima dostupnim javnosti, štampanjem i prikazivanjem poruka ili simbola ili na drugi način.



Kleveta nije propisana Krivičnim zakonom u Srbiji iz 2012 godine, nakon odluke Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija da ovaj akt ograničava slobodu izražavanja.

### Praksa

Većina OCD (69%) nije doživela nikakva nezakonita ograničenja slobode izražavanja. 8% ispitanih OCD redovno doživljava pretnje zbog suprotnih stavova, a povremeno njih 15%. 19% OCD povremeno doživljava pritisak zbog izražavanja kritike prema državnim organima.

2016. godina obeležena je nastavkom pogoršanja stanja i teškim napadima na slobodu izražavanja, pluralizam i slobodu medija. Ovo je takođe zaključak godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana, kao i u najnovijem izveštaju Evropske komisije o napretku u Srbiji.

Prema podacima Nezavisne udruženja novinara Srbije, 2016. godine prijavljeno je 59 napada, pretnji ili pritisaka na novinare. Ovaj broj prevaziđa 2015. godinu koja se završila sa ukupno 58 prijavljenih napada.

Konferencije članova duhovnog pokreta *Falun Dafe* iz Srbije, tokom posete predsednika Narodne Republike Kine u junu 2016. godine, zabranjene su zbog rizika od sukoba između njih i kineskih državlјana koji su na privremenom radu u Srbiji. Članovima *Falun Dafe* bilo je, suprotno zakonu i Ustavu Republike Srbije, zabranjeno organizovanje mirnog okupljanja.

Krajem novembra 2016. godine, tokom konferencije o razvoju medija, predstavnici mreža istraživačkog novinarstva i nezavisnih novinarskih udruženja napustili su salu u znak protesta kada se Premijer Srbije obratio publici. Nakon njegovog govora, samo su predstavnici stranih medija mogli da postavljaju pitanja. Dva urednika, g-din Sejdinović i g-din Georgiev i novinar Mitić, primili su pretnje smrću, ali i dalje nema odgovora države. U gradovima Kuli, Valjevu i Smederevu nastavljene su uvrede i neprikladan govor zvaničnika prema novinarima. Sprovođenje medijskih zakona i dalje otvara prostor za zabrinutost u oblasti funkcionisanja nezavisnog regulatornog tela. Novinarima je zabranjeno snimanje na području *Beograda na vodi / Savamale*. Specijalni izvestilac UN-a izrazio je zabrinutost zbog slobode izražavanja u Srbiji nakon otpuštanja karikaturiste iz lista Politika.

*Modus operandi* pritiska funkcioniše kroz pojedince koji imaju veze sa vladajućom strankom - često su članovi lokalnih veća, a drugi preko pro-vladinih medija koji prate istraživačke novinarske priče kroz lične uvrede i medijski linč protiv autora ili urednika takvih priča (Slučajevi BIRN, KRIK, CRTA i drugi).

Izvršna direktorka CEAS-a, Jelena Milić proglašena je krivom po tužbi Nikole Petrovića - bivšeg direktora javnog preduzeća "Elektromreža Srbije", privatno vrlo bliske osobe premijeru Aleksandru Vučiću. Iako je predmet njenog teksta bio Petrovićeva aktivnost kao državnog službenika, podneo je privatnu tužbu zbog narušavanja ugleda i časti.<sup>13</sup>

Nalazi prema EU Smernicama za podršku civilnom društvu zemljama proširenja :

1.1.a Procena kvaliteta postojećeg zakonodavstva i okvira politike

Što se tiče slobode okupljanja, zakonodavstvo na ustavnom nivou izričito garantuje da se svi pojedinci i pravna lica mogu mirno okupljati. Međutim, zakonski okvir za slobodu okupljanja promenjen je početkom 2016. godine kada je usvojen novi Zakon o javnom okupljanju. Najznačajnija promena u novom zakonu je priznavanje spontanih, mirnih okupljanja na javnim mestima za koje zakon jasno propisuje da se njegove

<sup>13</sup> <http://rs.n1info.com/a211722/Vesti/Vesti/Nikola-Petrovic-uplatio-novac-u-humanitarne-svrhe.html>

odredbe ne primjenjuju u takvim slučajevima. Još uvek ne postoji efikasan pravni lek za zabranjene javne skupove, jer ni upravni sudski postupak ni ustavna žalba ne pružaju blagovremenu naknadu.

Sa druge strane, zakonom je propisano da će lokalne samouprave na svojoj teritoriji odrediti javne prostore koji nisu pogodni za javna okupljanja zbog zaštite zdravlja, bezbednosti i javne sigurnosti. Ovom definicijom stvoren je višestruki jaz u zakonu i omogućeno lokalnim samoupravama da umanjuju obim mesta za moguća javna okupljanja ili da uopšte ne preciziraju mesta pogodna za javna okupljanja.

Sloboda govora eksplisitno je zagarantovana Ustavom, primarnim i sekundarnim zakonodavstvom. Svi pojedinci i pravna lica mogu se slobodno izraziti. Ograničenja prava na slobodu izražavanja, kao što je ograničavanje govora mržnje, predviđena zakonom, jasno su propisana u skladu sa međunarodnim pravom i standardima.

1.1.b. Prilikom poštovanja zakonskog okvira za slobodu okupljanja bilo je mnogo propusta uzimajući u obzir da je novi zakon stupio na snagu početkom ove godine. Na osnovu nedostataka u zakonskom okviru, prijavljeni su slučajevi nejednakog tretmana skupova ili organizatora u zavisnosti od njihovog političkog identiteta.

Što se tiče prava na slobodu izražavanja, brojni slučajevi kršenja i napada na novinare i predstavnike OCD zabeleženi su u različitim nezavisnim izveštajima domaćih ili međunarodnih novinarskih udruženja. Koristeći široku definiciju slobode izražavanja, određeni pro-režimski mediji zajedno sa nekim poslanicima iz vladajuće partije i određenim ministrima nastavili su snažnu kampanju protiv OCD koje se bave nadzorom (watchdog), kao i Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

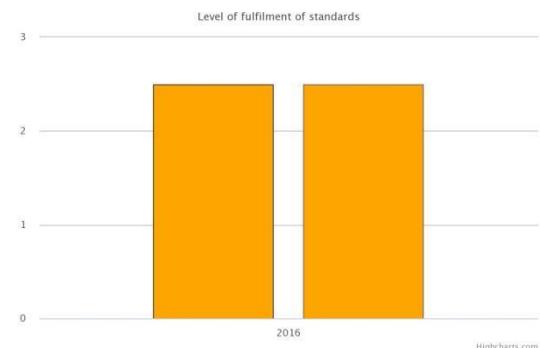
## Oblast 2. : Okvir za finansijsku održivost OCD

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

#### Poreske olakšice

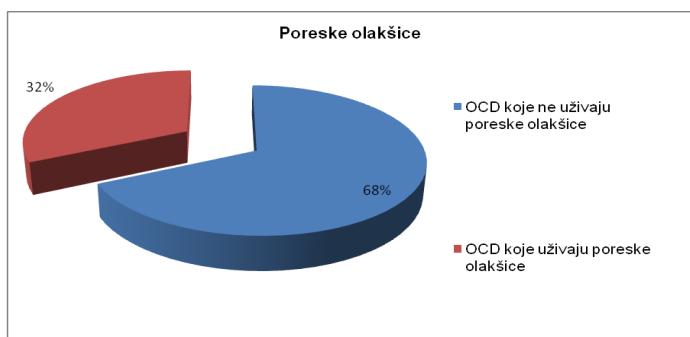
##### Zakonodavstvo

U pravnom okviru nisu napravljene nikakve promene tokom 2016. godine. Zakon o porezu na dobit pravnih lica obično oslobođa OCD od oporezivanja na grantove, donacije, članarinu i neekonomske izvore prihoda. Prema Zakonu o porezu na dobit pravnih lica, dobit koju generiše OCD oslobođa se od poreza na dohodak pod određenim uslovima, a Zakon o porezu na dohodak građana i dalje ne propisuje izuzeće od poreza na imovinu za nekretnine za udruženja, fondacije i slične OCD koje obavljaju delatnost od javnog interesa.



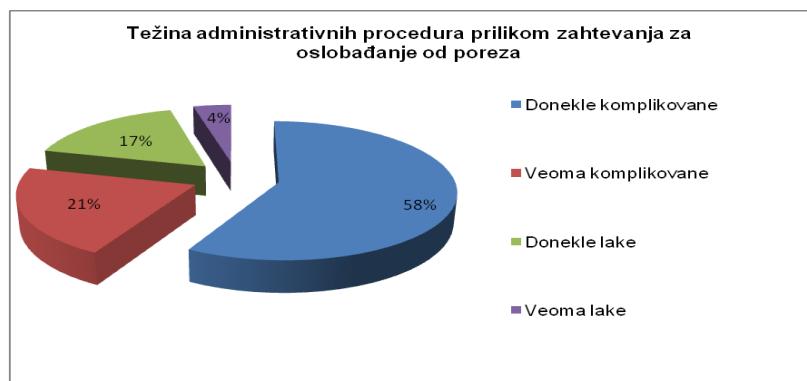
Poreske olakšice i dalje ne podstiču obavljanje u privredne delatnosti od strane, imajući u vidu da se isti procenat organizacija civilnog društva angažuje u privrednoj delatnosti poslednje četiri godine (oko 25% od ukupnog broja). Zakon o porezu na dohodak građana nije promenjen, tako da ne postoji oslobođanje poreza na imovinu na nekretnine udruženja, fondacija i sličnih OCD koje obavljaju aktivnosti od javnog interesa. Korišćenje pasivnih investicija nije na visokom nivou zbog nepodsticajnog pravnog okvira, nedostatka informacija i kapaciteta među OCD da ih koriste i potrebnog odobrenja osnivača. Osnivanje zadužbina je dopušteno Zakonom o zadužbinama i fondacijama, koji se tokom 2016. godine nije promenio u smislu poreskih olakšica.

## Praksa



68% anketiranih OCD ne uživa nikakve poreske olakšice. Od onih koji su izjavili da uživaju neke, 75% je izjavilo da se oslobađaju poreza na dodatu vrednost (PDV), nakon čega sledi 33% koristi poreske olakšice za njihove donatore, 8% poreske olakšice za ekonomski aktivnosti OCD i 4% se oslobađa poreza na dobit pravnih lica 13% je pomenulo "drugo" (beneficije ili zapošljavanje novih zaposlenih).

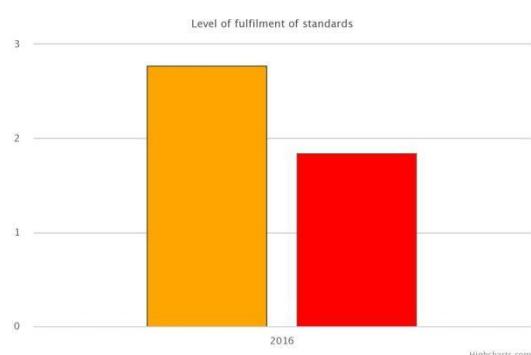
Od onih OCD koje su prijavile poreske olakšice, 58% je navelo da su administrativne procedure za sticanje poreskih olakšica komplikovane, 21% da su vrlo komplikovane 17% da su postupci donekle jednostavni, dok je 4% pomenulo da su postupci vrlo jednostavni. Neka ključna objašnjenja / razlozi nekorišćenja poreskih olakšica koje su OCD navele su: strah od finansijske inspekcije, nedostatak jasnih informacija o toj mogućnosti, nedostatak resursa (ljudskih) da prate složenu proceduru.



## **Podsticaji za individualna / korporativna davanja**

### Zakonodavstvo

U zakonskom okviru nisu napravljene nikakve promene tokom 2016. godine. Poreske olakšice za individualno davanje još uvek nisu priznate Zakonom o porezu na dohodak građana. Osim toga, zakonodavstvo predviđa poreske olakšice za korporacije, tj. njihova davanja, što se priznaje se kao rashod u iznosu najviše do 5% od ukupnog (bruto) prihoda. Donacije koje se izuzimaju od opozivivanja dozvoljene su za zdravstvene, obrazovne, naučne, humanitarne, verske, svrhe zaštite okoline i sportske svrhe, kao i za davanja institucijama socijalne zaštite osnovane u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti.



Nema dostupnih državnih aktivnosti koje se tiču promocije korporativne društvene odgovornosti (KDO) ili strateškog pristupa u ovoj oblasti. Pitanje korporativne društvene odgovornosti našlo se u Nacrtu nacionalne strategije o podsticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji, u okviru razvoja, filantropije, ali kao i prošle godine nije bilo državnih aktivnosti namenjenih promociji i konkretnoj podršci za KDO. Postoji nekoliko vodećih OCD i kompanija koje promovišu KDO. Shvatanje filantropije među građanima Srbije nije se značajnije promenio i donacije za aktivnosti od javnog interesa se obično daju kada dođe do akcija ili aktivnosti koje su u vezi sa humanitarnom pomoći, smanjenjem siromaštva i

podrškom marginalizovanim grupama, ili da se ublaže posledice prirodnih nepogoda.

Jedan od ključnih izazova u oblasti praćenja grantova i drugih pojedinačnih i korporativnih davanja je nedostatak mehanizama za praćenje, što je povezano sa činjenicom da se zanemarljiv broj organizacija bavi monitoringom ovih podataka kao i stalno prisutnim nedostatkom kapaciteta Poreske uprave da zbirno prikaže ovu vrstu podataka, kako korporativnih tako i pojedinačnih davanja.

### Praksa

U okviru mreže SIGN, od aprila do septembra 2016. godine sprovedeno je istraživanje o *Unapređenju korporativne filantropije u Srbiji*. Rezultati istraživanja pokazuju da značajan procenat pravnih lica koji su odgovorili na anketu učestvuju u davanjima - dve trećine u 2015. godini (poslednji dostupni podaci) i preko 72% u 2014. godini. Podaci pokazuju da su velike kompanije značajno angažovane u davanjima (između 85% i 90%), dok je angažovanje sektora malih i srednjih preduzeća (MSP) znatno niže (sa 38% na 46%).

Prema rezultatima upitnika o DOP koji je kreirao Forum za odgovorno poslovanje, više od 1,2 milijardi RSD (9,8 miliona EUR) investirale su kompanije u DOP tokom 2015. Komanije članice Forum-a, njih 18, podržale su 883 projekta i 650 organizacija.

Analiza podataka o svrsi davanja pokazuje da su glavne oblasti u kojima pravna lica investiraju humanitarna pomoć/podrška, obrazovanje, sport, zdravstvo i kultura. Davanje u humanitarne svrhe je glavno pitanje u obe godine. U obe godine postoje i značajna davanja za ublažavanje posledica prirodne katastrofe (poplave 2014). Pravna lica su pružila informacije o iznosima upućenim u određene svrhe: dali su 384.225 EUR u 2014. godini i 335.094 EUR u 2015. godini (poslednji raspoloživi podaci). S obzirom na veoma ograničen broj pravnih lica koja su dala podatke, jasno je da su iznosi dati za aktivnosti od javnog interesa znatno veći. Rezultati istraživanja pokazuju da 22,2% preduzeća i 16,7% malih i srednjih preduzeća nisu koristili ovaj mehanizam usled uočenih prepreka. Uprkos činjenici da je većina anketiranih pravnih lica koristila taj mehanizam, preko 50% je identifikovalo tri glavne prepreke u implementaciji mehanizma:

- Nedostatak tumačenja od strane nadležnog organa o tačnoj vrsti troškova koji su dozvoljeni i / ili tačnoj proceduri za izveštavanje;
- Odeljenja Poreske uprave (PU) na lokalnom nivou nemaju uvek jasno razumevanje pravnog mehanizma koji Zakon dopušta i stoga ne pružaju adekvatnu podršku pravnim licima na zahtev za pomoć i / ili pojašnjenje postupka ili dozvoljenih troškova;
- Zbog neadekvatne podrške od strane organizacionih jedinica PU, pravna lica imaju utisak da moraju imati dokaz da su dati resursi korišćeni kako je predviđeno i pre nego što pruže podršku.

Nalazi prema EU Smernicama za podršku civilnom društvu zemljama proširenja

2.2.a Nema promena u 2016. Postoje poreske olakšice u iznosu do 5% od bruto prihoda za korporacije prema Zakonu o porezu na dobit pravnih lica za: medicinske, obrazovne, naučne, humanitarne, verske svrhe, svrhu zaštite okoline i sporta, kao i davanja institucijama socijalne zaštite koje su osnovane po zakonu kojim se uređuje socijalna zaštita. Zakoni koji definišu javni još uvek nisu usklađeni na svim relevantnim nivoima.

Ne postoje poreske olakšice koje podstiču pojedinačna davanja. Što se tiče oporezivanja davanja za delatnosti od javnog interesa, još uvek nema usklađivanja statusa javnog interesa između poreskih zakona i okvira koji reguliše OCD. Nema dostupnih zvaničnih podataka o broju registrovanih pojedinačnih i korporativnih poreskih obveznika i iznosa njihovih donacija.

2.3.a Nema promena u pogledu poreskih olakšica za operativne i ekonomске aktivnosti OCD. Zakon o

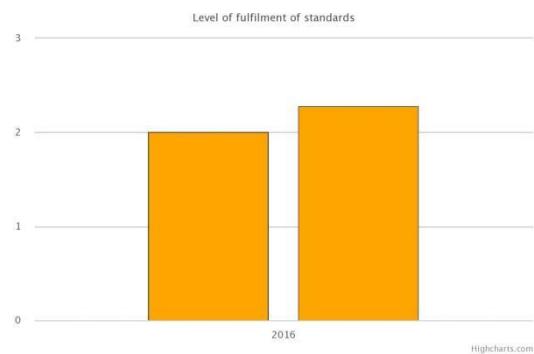
udruženjima priznaje samo ekonomsku aktivnost povezana sa misijom udruženja, tako da nema olakšica za ekonomске aktivnosti koje nisu povezane sa misijom udruženja. Prihodi od ekonomskih aktivnosti OCD vezanih za misiju koji ne podležu porezu iznose do 3278,68 eura (oko 400.000 dinara). Poreske olakšice i dalje nisu podsticajne za obavljanje ekonomске aktivnosti OCD, imajući u vidu da se isti procenat organizacija civilnog društva angažuje u ekonomskoj aktivnosti poslednjih godina (oko 25% od ukupnog broja).

## Podoblast 2.2.: Podrška države

### Dostupnost javnog finansiranja

#### Zakonodavstvo

Uredba<sup>14</sup> o izmeni i dopuni Uredbe o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa je ključni akt koji reguliše podršku države organizacijama civilnog društva u smislu podrške projektima i sufinansiranju projekata finansiranih od strane EU, ali ne i za njihov institucionalni razvoj. Uredba propisuje dodelu sredstava na osnovu javnog poziva od strane nadležnog organa i objavljenog na zvaničnoj internet stranici i na portalu eUprava, kao i kriterijume, uslove, oblast, način, proces raspodele, i način i proces povraćaja sredstava. Uredba nije menjana tokom 2016. godine.



Nadležni organi na nacionalnom i lokalnom nivou i dalje raspodjeljuju raspoloživa sredstva iz šest budžetskih klasifikacija (481 - dotacije za organizacije civilnog društva, 472 - nadoknade za socijalnu zaštitu, 451 - subvencije za javne nefinansijske korporacije, 423 - Usluge po ugovoru, 424 - specijalizovane usluge , 462 - grantovi za međunarodne organizacije).

Druga mogućnost za finansiranje OCD iz državnog budžeta predviđena je Zakonom o igrama na sreću, ali samo Crvenom krst, udruženjima osoba sa invaliditetom, sportskim udruženja, ustanovama socijalne zaštite i lokalnim samouprava priznato pravo finansiranja iz ovog izvora. Prema zakonu, budžetska sredstva utvrđuju se odlukom nadležnog organa i njom upravljaju nadležna ministarstva (Ministarstvo rada i socijalne politike, Ministarstvo omladine i sporta, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Vlada, u okviru svoje nadležnosti). U cilju obezbeđivanja relevantnih informacija o javnom finansiranju u skladu sa ovom zakonskom mogućnošću za OCD, GI su uputile zahtev za pristup informacijama od javnog značaja pomenutim ministarstvima, kao i Ministarstvu finansija, Upravi za igre na sreću i Poreskoj upravi, zahtevajući informacije o iznosu izdvojenih sredstava iz ovih fondova u 2015. i 2016. godini, ali ne postoje konsolidovani podaci o sredstvima koja se distribuiraju OCD u skladu sa ovim zakonom.

#### Praksa

Koristeći podatke iz Godišnjeg zbirnog izveštaja o utrošku sredstava Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Republike Srbije (2013), GI su izdvojile 21 državnu instituciju koja je dodelila sredstva udruženjima i drugim OCD kao podršku programskim i projektnim aktivnostima iz budžeta Republike Srbije i uputile zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, zahtevajući informacije o sredstvima raspodeljenim od 1. januara 2015. do 10. oktobra 2016. iz budžetskih klasifikacija 481, 472, 424, 423. Dve institucije nisu odgovorile na zahtev GI (Ministarstvo finansija i Koordinaciono telo Vlade za opštine

<sup>14</sup> Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja

Preševo, Bujanovac i Medveđa).

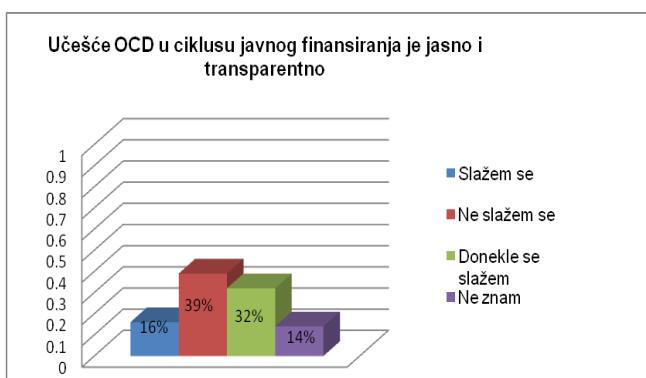
Sakupljeni odgovori pokazali su da je ukupno 7.948.138.999,66 dinara (64.570.614,54 evra) raspodeljeno iz budžetske klasifikacije 481 organizacijama civilnog društva tokom navedenog perioda.

NAZIV INSTITUCIJE	DODELJENI IZNOS U PERIODU 1. JANUAR 2015 - 10 OKTOBAR 2016 U EUR IZ BUDŽETSKE LINIJE 481	DODELJENI IZNOS U PERIODU 1. JANUAR 2015 - 10 OKTOBAR 2016 U RSD IZ BUDŽETSKE LINIJE 481
Ministarstvo omladine i sporta	31,4 miliona	3,8 miliardi
Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	14,7 miliona	1,8 miliardi
Vladina Kancelarija za ljudska i manjinska prava	7,2 miliona	više od 896 miliona
Vladina Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom	više od 42 hiljade	približno 5,2 miliona
Ministarstvo zdravlja	48,5 hiljada	5,9 miliona
Ministarstvo odbrane	78,3 hiljade	9,6 miliona
Ministarstvo pravde	skorot 109 hiljada	13,4 miliona
Ministarstvo kulture i informisanja	6,9 miliona	skorot 850 miliona
Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine	316 hiljada	38,9 miliona
Ministarstvo ekonomije	81,2 hiljade	10 miliona
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja	634,5 hiljada	78 miliona
Ministarstvo spoljnih poslova - Uprava za saradnju sa dijasporom	1,1 milion	143,3 miliona
Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija	158 hiljada	194,6 miliona
Kancelarija za evropske integracije	55,9 hiljada	6,8 miliona
Ministarstvo pravde - Uprava za saradnju sa crkvama i verskim zajednicama	116 hiljada	14,3 miliona
Ministarstvo rудarstva i energetike	0	0
Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	0	0
Agencija za borbu protiv korupcije	0	0
Poverenik za zaštitu ravnopravnosti	0	0

Isto kao i 2013. godine, Ministarstvo omladine i sporta je distribuiralo najveći iznos sredstava, a zatim slede Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnih pitanja i Vladina Kancelarija za ljudska i manjinska prava. Najmanju podršku pružili su Vladina Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, Ministarstvo zdravlja (koje je bilo jedan od najvećih donatora u 2013. Godini), Ministarstvo odbrane, Ministarstvo

državne uprave i lokalne samouprave, Agencija za borbu protiv korupcije<sup>15</sup> i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti izjavili su da nisu distribuirali sredstva za OCD u navedenom periodu.

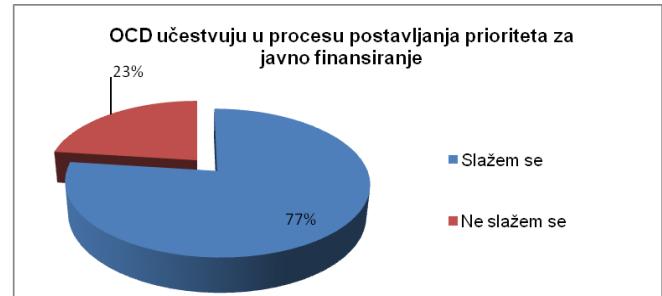
Ukupan iznos od 1,4 milijarde dinara (11,6 miliona evra) distribuiralo je Ministarstvo za omladine i sporta iz budžetske klasifikacije 472 - Naknade za socijalnu zaštitu. Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnih pitanja izjavilo je da nije izdvojilo nikakva sredstva iz te klasifikacije.



Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine i Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja distribuirali su 141,4 miliona dinara (1,1 milion EUR) organizacijama civilnog društva iz budžetske klasifikacije 424 - Specijalizovane usluge. Niko iz ciljanih institucija nije raspodelio sredstva iz budžetske klasifikacije 423 - Usluge po ugovoru. Zahtev GI nije se odnosio na sredstava za sufinansiranje projekata i programa i informacije o davanju sredstava udruženjima ili zadužbinama / fondacijama, konkursa o kojima su odlučivala stručna tela, analizu kriterijuma za učešće na javnom pozivu, načine informisanja o odluci

o podršci telu / osobi koja je određena za dodelu sredstava, način ostvarivanja rezultata.

39% ispitanih OCD se ne slažu sa izjavom "Učešće OCD u ciklusu javnih finansija je transparentno i značajno", dok se 16% slaže, 32% donekle slaže i 14% ne zna, što pokazuje relativno lošu situaciju u ovoj oblasti , u poređenju sa drugim izjavama.



Visok nivo neslaganja (77%) odnosi se na izjavu "OCD učestvuju u procesu utvrđivanja prioriteta za javno finansiranje", što pokazuje veliku potrebu za radom u ovoj oblasti.

## Raspodela sredstava iz državnog budžeta

### Zakonodavstvo

Podrška države OCD je dostupna i treba da se ostvaruje u skladu sa Vladinom uredbom (koja nije menjana tokom 2016), ali se u praksi situacija razlikuje od slučaja do slučaja, imajući u vidu da nedostaje potpuna primena Uredbe na svim nivoima vlasti. Uredba predviđa raspodelu sredstava na osnovu javnog poziva, koji objavljuje nadležni državni organ na svojoj zvaničnoj internet stranici, kao i kriterijume, uslove, oblast, način, proces raspodele i način povraćaja sredstava.



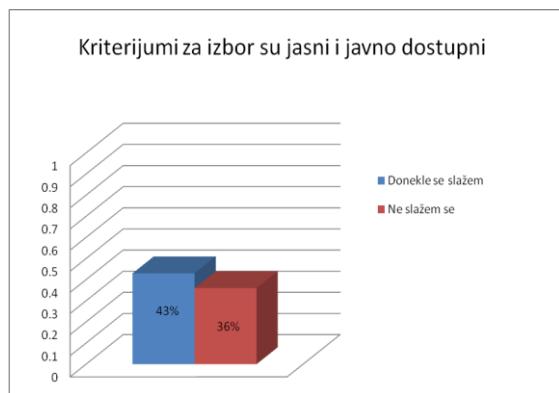
<sup>15</sup> Informacije nisu dobijene tokom redovne komunikacije sa predstvincima Agencije za borbu protiv korupcije, jer nisu odgovorili na zvanični zahtev GI.

Sa druge strane, Ministarstvo finansija je bez ikakvog upozorenja promenilo pravila u oblasti finansiranja iz državnog budžeta. Pravilnikom o načinu utvrđivanja i evidentiranja korisnika javnih sredstava i o uslovima i načinu otvaranja i zatvaranja podračuna u Upravi za trezor usvojenim u martu 2016. godine, ponovo je uvedena obaveza otvaranja posebnog računa za OCD u Upravi za trezor. Ova obaveza je postojala ranije, ali je ukinuta 2014. godine. Prilikom otvaranja ovog računa, OCD moraju platiti višu bankarsku naknadu nego u komercijalnim bankama, gotovinska plaćanja podračunai elektronsko bankarstvo nisu dozvoljeni. Pored toga, OCD su obavezne da plate troškove pripreme dokumentacije za otvaranje (sertifikacija dokumenata i potpisa itd.). Ove promene su usvojene bez konsultacija sa OCD. GI su informisale OCD o ovim promenama, pripremile kratke smernice sa detaljnim uputstvima za otvaranje ovog naloga.

- 1) Pozitivna stvar u ovoj situaciji odnosi se na primenu novog Zakona o opštem upravnom postupku (2016)<sup>16</sup>. Prema njemu, Uprava za trezor pribavlja po službenoj dužnosti iz APR-a Odluke o registraciji u APRu za privredne registre i PIN certifikate, kao i druge dokumente, na primer, javne dokumente iz službene evidencije drugog organa (Privredni sud, Republički zavod za statistiku, Poreska uprava) ako je potrebno.
- 2) Uredba predviđa samo opšte uslove za podobnost i upućuje na odgovarajuće podzakonske akte (od strane nadležnog organa) za detaljne kriterijume
- 3) Uredba ne pruža jasne procedure za rešavanje pitanja sukoba interesa u procesima donošenja odluka.

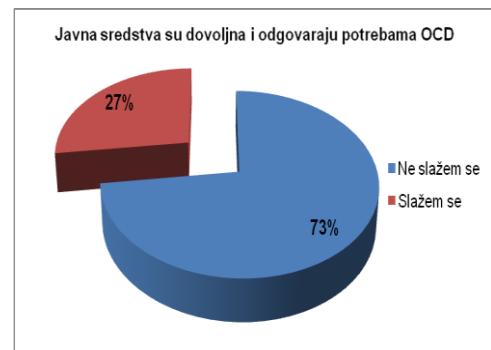
### Praksa

Većina OCD koje su učestvovali u istraživanju GI navele su da se donekle slažu (43%) sa izjavom "Kriterijumi za izbor su jasni i javno dostupni", a 36% se ne slaže. Osnovna prepostavka za transparentan proces finansiranja udruženja i drugih OCD je postojanje internet stranice nacionalnih i lokalnih organa vlasti. Svi državni organi i nezavisni organi treba da objavljuju sve javne pozive za finansiranje OCD na vlastitim internet stranicama. Procedure se obično objavljuju na internet stranicama institucija.



Većina intervjuisanih OCD se slaže (43%) sa izjavom "Kriterijumi za izbor su jasni i javno dostupni", a 36% se ne slaže.

U martu 2016. godine Ministarstvo pravde objavilo je javni poziv za raspodelu sredstava prikupljenih po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja u iznosu od 351.509 miliona dinara (oko 2,8 miliona evra) za projekte i aktivnosti u oblasti od javnog interesa. Komisija Ministarstva pravde dodelila je celokupni iznos sredstava uglavnom državnim institucijama i lokalnim samoupravama za projekte koji su uglavnom vezani za njihove redovne aktivnosti i za koje novac treba raspodeliti iz postojećih budžetskih linija (nabavka medicinskih vozila, opremanje zdravstvenih centara, izgradnja, itd.). Elementi javnog poziva bili su neprecizno postavljeni, dokazi o usklađenosti sa uslovima poziva su smanjeni na podnošenje potpisanih izjava, oblasti podrške su široko definisane (ostvarivanje javnog interesa), kao i kriterijumi za procenu. Među podržanim projektima, broj aplikanata koji nisu iz javnog sektora bio je zanemarljiv (manje od 5% ukupnog iznosa).



<sup>16</sup> [http://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_opstem\\_upravnom\\_postupku-2016.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_opstem_upravnom_postupku-2016.html)

Sa druge strane, skoro 102 miliona dinara (skoro 828 hiljada EUR) dodeljeno je Ministarstvu zdravlja za nabavku medicinske opreme, dok je jedan od članova Komisije bio Ministar zdravlja.

73% intervjuisanih OCD ne slaže se sa izjavom da je finansiranje iz državnog budžeta dovoljno i odgovara potrebama OCD, 20% se donekle slaže, 5% se slaže, a 1% izjavljuju da ne znaju.

Za raspodelu i praćenje potrošnje sredstava iz državnog budžeta odgovoran je nadležni organ. Prema Uredbi, prigovori su dozvoljeni. Komisija formirana za potrebe javnog poziva odlučuje i o žalbama i odluka je konačna. Posle toga, moguće je započeti samo proces pred Upravnim sudom, u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku, ali bi on mogao biti dug i stvara dodatne troškove koji bi mogli otežati rad OCD.

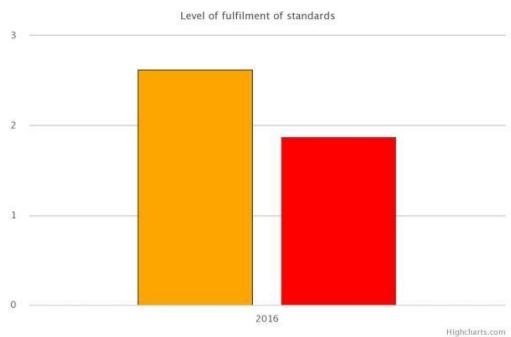
Jedan od članova Zakona o udruženjima dopušta "bilo kojem pravnom licu da osnuje nevladinu organizaciju", što stvara situaciju potencijalnog nerazjašnjeno sukoba interesa u slučajevima kada OCD osnivaju političke stranke, pošto sve OCD mogu da apliciraju za finansiranje iz nacionalnih ili lokalnih budžeta, a odluke o tim sredstvima donose ljudi iz istih tih stranaka. 32% ispitanika u istraživanju GI se donekle slaže da su odluke o tenderima poštene i da su situacije sukoba interesa unapred proglašene, dok je 53% izjavilo suprotno mišljenje o tom pitanju.

39% OCD donekle se slaže sa izjavom "Finansiranje iz državnog budžeta je predviđljivo na osnovu raspodele iz prethodnih godina", dok se 36% ne slaže. 40% ispitanika u istraživanju GI je izjavilo da zahtevi za apliciranje nisu previše teški i da su svi prijavni obrasci jasni", 26% smatra da postupak nije težak uopšte, dok je isti broj (26%) izjavio da je postupak za njih težak. Ovo pokazuje različite nivoe kapaciteta među OCD.

## Odgovornost, monitoring i evaluacija finansiranja iz državnog budžeta

### Zakonodavstvo

Uredba predstavlja samo okvir i ne propisuje na detaljan način mere za raspodelu javnih sredstava. U većini slučajeva, Uredba predlaže druge podzakonske akte, usvojene od strane nadležnog organa. Vladina Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom pokrenula je aktivnosti u cilju uvođenja dodatnih procedura koje bi trebalo da osiguraju povećanje nivoa transparentnosti u finansiranju, iz državnog budžeta posebno u oblasti monitoringa i evaluacije. Neke od tih aktivnosti su uključene u Drugi akcioni plan za Inicijativu Partnerstvo za otvorenu upravu, koji je usvojen u novembru 2016. godine: Stvaranje jedinstvene metodologije za planiranje, monitoring sprovođenja i procenu učinka sprovedenih programa i projekata od strane OCD i monitoring troškova izdvojenih sredstava; izmene i dopune Uredbe o uvođenju obaveze za objavljivanje izveštaja o rezultatima podržanih programa i projekata koje sprovode OCD i definisanju sadržaja i oblika izveštaja o oceni konkursnog ciklusa.



Kao jedan od kriterijuma za finansijsku podršku, Uredba predviđa zakonitost i održivost prethodnih projekata i programa podržanih iz državnog budžeta. Takođe, organizacije civilnog društva su obavezne da omoguće monitoring i kontrolu sprovođenja programa. Nepravilnosti koje su nadležni organi našli prilikom kontrole mogu biti razlog za raskid ugovora, a OCD mogu vratiti sredstva.

### Praksa

- Izveštaj za Srbiju 2016 -

Osnovni način praćenja sprovođenja projekata je podnošenje finansijskog i narativnog izveštaja, a neposredni nadzor nad aktivnostima tokom realizacije projekata, uključujući ankete za korisnike projekta, predstavljaju izuzetak, a ne pravilo. 63% anketiranih OCD je moralo da podnese detaljan izveštaj o aktivnostima i troškovima, 23% je izjavilo da nisu nadgledane/kontrolisane. 11% organizacija civilnog društva imalo je najavljenu monitoring posetu, dok je 4% imalo nenajavljenu monitoring posetu. Kada je u pitanju evaluacija podržanih programa, samo u 15% slučajeva je vršena redovna evaluacija efekata / uticaja javnih sredstava koja su izvršila državna tela, 9% OCD su izvestile i sprovele evaluaciju efekata / uticaja javnih sredstava, koja je javno dostupna

## Nefinansijska podrška

### Zakonodavstvo

Kada se radi o nefinansijskoj podršci OCD, nije bilo promene u zakonodavnem okviru tokom 2016. Ustav, Zakon o javnoj svojini, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, odluke gradova/opština o korišćenju državne svojine, Nacionalna strategija za mlade su pravna osnova su za nefinansijsku podršku organizacijama civilnog društva, ali one se tretiraju na isti način kao i druga pravna lica. To znači da bi u većini slučajeva OCD trebalo da iznajmljuju prostor po komercijalnim cenama, kao i neka mala i srednja preduzeća ili kompanije, bez poštovanja da OCD ne ostvaruju profit i da su osnovane sa ciljem da doprinesu javnom, a ne i privatnom interesu.

Uredbom o uslovima pribavljanja i otuđenja nepokretnosti neposrednom pogodbom, davanja u zakup stvari u javnoj svojini i postupcima javnog nadmetanja i prikupljanja pismenih ponuda definisani su postupci za obezbeđivanje imovine - prostora za funkcionisanje OCD u većini slučajeva.

### Praksa

Velika većina ispitanih OCD (93%) se nije prijavila za nefinansijsku državnu podršku tokom 2016. godine. Apliciralo je samo 7 OCD, a četiri su izjavile da su je primile nakon neposrednog kontakta sa državnim institucijama, dok su je ostale 3 primile preko javnih poziva.

Kao i prethodnih godina, Vladina kancelarija za saradnju sa civilnim društvom i Kancelarija za evropske integracije bile su ključni donatori nefinansijske podrške organizacijama civilnog društva. Vladina kancelarija za saradnju sa civilnim društvom organizovala je trening i info sesiju o transparentnom finansiranju iz državnog budžeta za predstavnike OCD, pripremila i promovisala publikaciju "Ka daljem razvoju i održivosti civilnog društva u Srbiji" i Istraživanja o saradnji između OCD i državnih organa. Kancelarija za evropske integracije u 2016. godini nastavila je da jača kapacitete članova SEKO kako bi poboljšala svoj doprinos trenutnim i budućim procesima koji se odnose na planiranje, programiranjem i monitoringom IPA, kao i njihovu unutrašnju strukturu, koordinaciju i komunikaciju.

Nalazi prema EU Smernicama za podršku civilnom društvu zemljama proširenja:

2.4. a. Ne postoje relevantni podaci o sredstvima dodeljenim iz državnog budžeta OCD u 2016. godini. Vladina Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je krajem 2015. godine objavila Godišnji zbirni izveštaj o sredstvima dodeljenim OCD tokom 2013. Važno je napomenuti da ovaj izveštaj uključuje samo delimične podatke o finansiranju OCD iz državnog budžeta, tj iz budžetskih linija: 481 - Grantovi za organizacije civilnog društva, 472 - Naknade za socijalnu zaštitu, 423 - Usluge po ugovoru i 424 -

Specijalizovane usluge. Izveštaj ne sadrži podatke o sredstvima dodeljenim na osnovu Zakonu o igram na sreću, kao i drugim donacijama od javnih preduzeća.

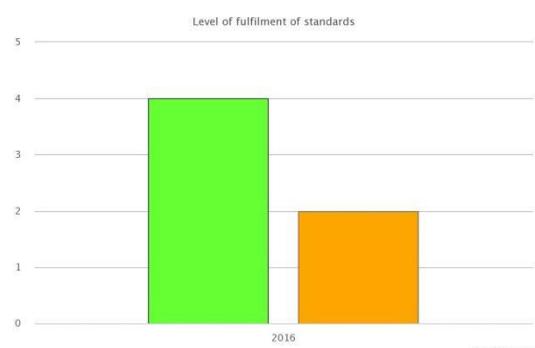
2.4.b. Sveobuhvatna regulativa o finansiranju OCD iz državnog budžeta samo delimično postoji i to na veoma opštem i podzakonskom nivou kroz Uredbu o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa. Finansiranje iz državnog budžeta i dalje se delimično zasniva na političkim dokumentima ili drugim strateškim pristupima. Korisnici su vrlo retko uključeni u programiranje poziva. Rokovi za odluke su propisani, ali samo opšti kriterijumi su objavljeni unapred. Postoji formalna obaveza o donošenju odluke na osnovu zasluga uz argumente javnih institucija, ali praksa se veoma razlikuje. Svi grantovi se uplaćuju unapred i transparentno se izveštava o sprovođenju podržanih projekata. Procena postignutih rezultata i efekata na nivou projekta i programa ne propisuje nu mogućnost višegodišnjih ugovora. Međutim, tokom 2016. godine Vladina kancelarija za saradnju sa civilnim društvom započela je aktivnosti u cilju uvođenja dodatnih procedura kojima bi se osigurala povećana transparentnost finansiranja iz državnog budžeta, posebno u oblasti monitoringa i evaluacije.

### Podoblast 2.3.: Ljudski resursi

#### Zapošljavanje u OCD

##### Zakonodavstvo

Tokom 2016. godine nije pokrenut nijedan državni program koji je imao za cilj podsticanje ili olakšavanje zapošljavanja u OCD. U tom smislu, OCD nisu tretirane na isti način kao drugi poslodavci. Međutim, OCD mogu koristiti iste podsticaje predviđene strategijama ili državnim merama za olakšavanje zapošljavanja kao i svaki drugi poslodavac.



##### Praksa

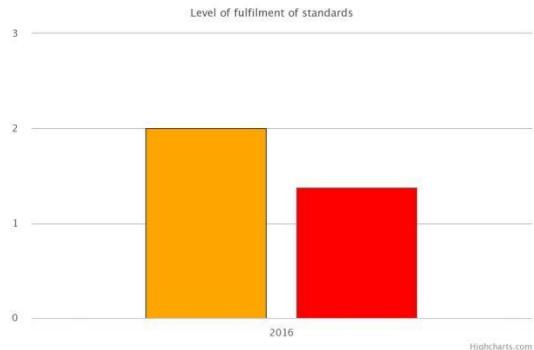
Velika većina OCD (88%) izjavila je da nisu imale koristi od vladinih programa podsticaja za zapošljavanje tokom 2016. godine. Od 12% ispitanika, 89% je izjavilo da su ti programi transparentni i lako dostupni OCD. 36% OCD nije koristilo ove programe jer nisu bili upoznati sa vladinim politikama zapošljavanja, jer prošle godine nisu angažovali zaposlene (28%), jer im nijedan od tih programa nije bio na raspolaganju (25%), iz drugih razloga (19%) i zbog toga što nisu bili dovoljno interesantni / stimulativni (9%). Ovi rezultati mogu biti vezani za slabu promociju takvih programa među OCD.

Prema poslednjim dostupnim podacima (2014) koje je dostavio APR, 6.651 osoba je zaposlena u OCD. Jedan od ključnih zaključaka iz studije Ekonomski vrednost neprofitnog sektora u zemljama Zapadnog Balkana (ažurirani podaci za Srbiju su iz 2014. godine) odnosi se na nedostatak jasnih podataka o broju zaposlenih u civilnom sektoru, tj. Njihovu obradu i javno objavljanje. U maju 2016. godine GI su sprovele istraživanje o tome i koristile raspoložive podatke iz 2014. godine. Istraživanje je pokazalo da je ukupno 6.651 osoba zaposlena u OCD krajem 2014. godine. Kao i 2013. godine, većina njih (više od 90%) je zaposleno u udruženjima. Podaci o broju zaposlenih u OCD vezani za tzv. "punu zaposlenost", tj. osobe zaposlene u OCD i zvanično prijavljene sa svim doprinosima i porezima. Većina OCD zapošljava osoblje na osnovu različitih vrsta ugovora, a pretpostavlja se da je broj zaposlenih na taj način dvostruko viši.

## Volontiranje u OCD

### Zakonodavstvo

Zakon o volontiranju i dalje je prenormiran i otežava OCD da uključuju volontere/ke u svoj rad; na primer zakon propisuje sporazumno ugovor između volontera i organizacije koja ga/je angaže. Spontana volonterska praksa nije priznata po Zakonu. Zakon stavlja dodatni administrativni teret na OCD, a one pokušavaju da izbegnu ove zahteve njegovom kreativnom primenom. U tom smislu, većina OCD angaže volontere koristeći praznine u postojećem zakonodavstvu i bez zvanične registracije u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.



Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, krajem oktobra 2015. oformilo je posebnu radnu grupu, koja okuplja 10 predstavnika/ca OCD i drugih relevantnih ministarstava, u cilju pripreme analiza efekata primene postojećeg okvira za volontiranje u skladu sa međunarodnim standardima i komparativnog pregleda zakonodavstva i prakse u ovoj oblasti. Analiza efekata Zakona o volontiranju trebalo bi da utvrdi da li su potrebne izmene Zakona. Međutim, RG se samo jednom sastala - u novembru 2015. godine.

Zakon uvodi podelu na dugoročno, kratkoročno i ad hoc volontiranje, ali bez jasne razlike između njih (ili jasnih obaveza koje bi proizašle iz izbora datog oblika dobrovoljnog angažmana). Pored toga, Zakon o volontiranju omogućava korporaciji da bude domaćin volonterskih aktivnosti ako se one održavaju van poslovnog prostora i uz odobrenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

### Praksa

Građanske inicijative, kao TACSO Resursni centar, organizovale su niz konsultativnih sastanaka sa OCD tokom avgusta 2016. godine. Mladi istraživači Srbije organizovali su sastanak sa predsednicima odbora Narodne skupštine Republike Srbije sa ciljem da im predstave preporuke OCD i naglasi hitna neophodnost izmene Zakona o volontiranju. Zahtevi OCD vezani za promenu / izradu novog zakona: i dalje se odnose na podsticanje volontiranja, precizno definisanje uslova kratkoročnog i dugoročnog volontiranja, troškova volontera, načina vođenja evidencije organizatora volontiranja i podnošenja izveštaja.

55% organizacija civilnog društva smatra da zakonski i politički okvir ne stimuliše volonterski angažman, administrativne procedure su zahtevne i ili skupe za 37%, regulativa omogućava spontano volontiranje (29%), administrativne procedure su jednostavne i jeftine za 25% OCD, obaveze za organizatore i/ li volontere su prekomerne po mišljenju 20% OCD.

Prijave za volonterske programe u Ministarstvu omladine i sporta dostupne su na redovnim godišnjim javnim pozivima. U cilju implementacije Nacionalne strategije za mlađe, kao i podrške implementaciji projekata mladih volontera i

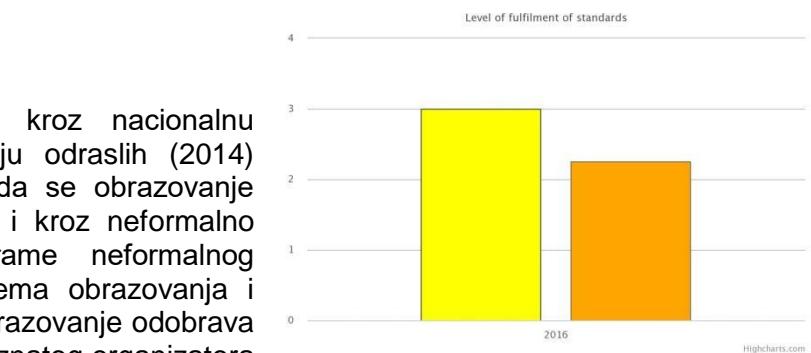
organizovanja međunarodnih volonterskih kampova, Ministarstvo omladine i sporta u 2016. godini podržalo je 91 omladinski volonterski projekat u iznosu od skoro 5,5 miliona dinara (oko 44.600 EUR). Ovo predstavlja značajno smanjenje u odnosu na 2015. godinu, kada je Ministarstvo izdvojilo iznos od 32.000.000 dinara (oko 262.000 EUR) za organizovanje i promociju volonterskih kampova.

## **Neformalno obrazovanje**

### Zakonodavstvo

Neformalno obrazovanje se promoviše kroz nacionalnu strategiju i zakone. Zakon o obrazovanju odraslih (2014) definiše neformalno obrazovanje i ističe da se obrazovanje odraslih, pored formalnog učenja postiže i kroz neformalno obrazovanje i detaljno definiše programe neformalnog obrazovanja. Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja predviđeno je da Agencija za obrazovanje odobrava drugoj organizaciji sticanje statusa javno priznatog organizatora aktivnosti u okviru neformalnog obrazovanja odraslih.

Organizacijama civilnog društva je dozvoljeno da akredituju obrazovne programe neformalnog obrazovanja. Međutim, informacije prikupljene tokom razgovora sa predstavnicima Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Zavodom za unapređenje obrazovanja ukazuju na to da nijedna OCD nije akreditovala svoj program neformalnog obrazovanja ili obrazovanja odraslih tokom 2016. godine.



U okviru Strategije razvoja obrazovanja<sup>17</sup>, koja važi do 2020. godine, jedna od predloženih strateških mera predviđa uspostavljanje sistema sertifikacije prethodnog učenja / priznavanja neformalnog učenja. Nacrt Nacionalne strategije za podsticajno okruženja za civilno društvo u Srbiji sadrži posebno poglavlje posvećeno ulozi civilnog društva u neformalnom obrazovanju.

Građansko obrazovanje kao izborni predmet uključeno je u nastavni plan i program osnovnih i srednjih škola sa 1 časom nedeljno. Učenici su obavezni da na početku svake školske godine biraj između građanskog obrazovanja i verskog obrazovanja. Međutim, za oboje postoje samo opisne ocene umesto numeričkih kao za druge predmete.

### Praksa

55% anketiranih OCD izjavilo je da obrazovni sistem (formalno i neformalno obrazovanje) uopšte ne podstiče angažman građana u OCD, 32% da delimično podstiče, 11% da je neutralan i 3% da veoma ohrabruje. 80% ispitanika izjavilo je da ne postoje programi za stažiranje u OCD u okviru nastavnog plana i programa, 15% da su takvi programi objavljeni jednom, 4% da se povremeno objavljaju, a samo 1% da se redovno objavljaju. Kada su u pitanju integrисани programi za stipendije u OCD kao deo nastavnog plana i programa - 95% OCD smatra da takvih programa nema, a 5% da su objavljeni jednom. Slična situacija je i sa programima volontiranja u OCD kao delu nastavnog plana i programa: prema 76% OCD je izjavilo da takvi programi nikada nisu pokrenuti, 16% je izjavilo da su pokrenuti jednom, 7% da se povremeno pokreću i samo 1% da se redovno pokreću. Uvažavajući mišljenje 55% OCD, učenici nikada nisu bili uključeni u različite društvene aktivnosti koje su organizovale od strane/u partnerstvu sa OCD; bili su uključeni jednom (29%), povremeno se uključuju (12%) i redovno se uključuju(4%).

Ne postoje društvene nauke koje pokrivaju temu građanske inicijative (konkretno postavljanje pitanja, pokretanje i iniciranje kampanja i rešavanje pitanja) na univerzitetskom nivou, tako da se ovakvo znanje može dobiti samo kroz ulogu praktičara u nekim OCD ili proučavanjem inostrane literature o temi, što je takođe oblik neformalnog obrazovanja.

<sup>17</sup> [http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08/strategija\\_obrazovanja\\_do\\_2020.pdf](http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08/strategija_obrazovanja_do_2020.pdf)

53% ispitanika izjavilo je da su OCD priznate kao pružaoci neformalnog obrazovanja i da imaju priliku da pruže neformalno obrazovanje; 24% nije upoznato sa mogućnostima pružanja neformalnog obrazovanja od strane OCD, 13% smatra da OCD nisu priznate kao pružaoci neformalnog obrazovanja i nemaju mogućnost pružanja neformalnog obrazovanja; 9% je imalo drugačije mišljenje.

Ministarstvo omladine i sporta izdvojilo je iznos od 13.535.959,50 dinara (109.959,1 evra) u cilju pružanja podrške razvoju sektorskih politika i jačanju međusektorske saradnje, promociji formalnog i neformalnog obrazovanja mladih kako bi stekli praktična znanja i veštine, izgradnje kapaciteta omladinskih organizacija i kancelarija za mlade za međunarodnu saradnju i korišćenje sredstava.

Nalazi prema EU Smernicama za podršku civilnom društvu zemljama proširenja

1.2. a. Što se tiče dostupnosti podataka, i dalje nema zvanične statistike za 2016. Postoje tačni podaci o broju stalno zaposlenih u OCD prikupljenim od APR-a na osnovu finansijskih izveštaja OCD, javno dostupnih na godišnjem nivou. Podaci o broju honorarno zaposlenih u OCD koje je prikupio Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje prema različitim metodologijama i koji nisu dostupni javnosti na godišnjem nivou. Prema poslednjim raspoloživim zbirnim podacima iz oba izvora (dostupni podaci za 2014. godinu), ukupan broj svih vrsta zaposlenih u OCD bio je 6.651, što je za 481 više nego u 2013. godini. Prema poslednjim raspoloživim podacima APR, broj stalnih zaposlenih u OCD u 2014. godini iznosi 6.651 što je 0,36% od ukupnog broja zaposlenih u Srbiji u 2014. godini.

1.2.b. Nema relevantnih podataka za 2016. Ne postoje ni tačni podaci o broju volontera u OCD, niti je broj volontera u OCD dostupan na godišnjem nivou. Dakle, ni ukupan broj volontera u OCD u 2016. godini nije poznat, niti je moguće proceniti promenu broja volontera u OCD u smislu povećanja, smanjenja ili promene u odnosu na prošlu godinu. Ne postoje ni tačni podaci o broju volonterskih sati provedenih u OCD, niti su volonterski sati provedeni u OCD dostupni na godišnjem nivou. Stoga, ukupan broj volonterskih radnih sati u OCD u 2016. godini nije poznat.

1.2.c. Nema izmena u zakonodavnom okviru u 2016. Nema diskriminatornih članova za OCD u radnom zakonodavstvu (uključujući aktivnu politiku zapošljavanja), ali zakonodavni okvir još uvek nije stimulativan u promociji volontiranja. Okvir je obeležio volontiranje kao besplatan posao i potpuno uredio na način koji je karakterističan za radno-pravne propise koji nisu stimulativni za promociju volontiranja. Zakon ne objašnjava jasno uslove volontiranja u neprofitnim organizacijama, javnom i privatnom sektoru. Postoji nadoknada za hranu / osveženje, kao i putne troškove za volontere, ali sa poreskim ograničenjima propisanim poreskim zakonima, kao i za zaposlene u OCD.

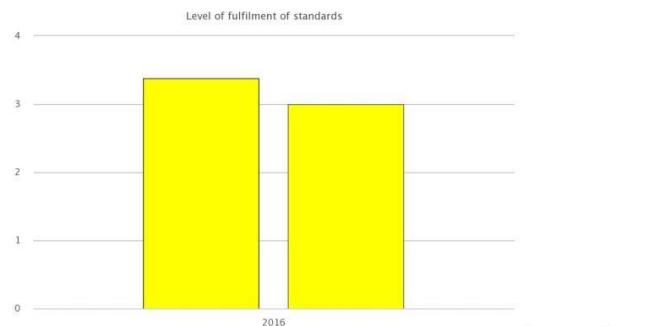
### Oblast 3. : Odnos Vlada - OCD

#### Podoblast 3.1.: Okvir i prakse za saradnju

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

###### Zakonodavstvo

Od 2011, Kancelarija predstavlja glavni institucionalni mehanizam za podršku razvoju dijaloga između Vlade Srbije i OCD. Kancelarija podržava institucije Vlade u razumevanju i prepoznavanju uloge OCD u procesu donošenja odluka.



Tokom izrade Drugog akcionog plana za sprovođenje Inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu, jedna od mera koju su predložile OCD, učestvujući kao član radne grupe, odnosila se na kreiranje model opisa posla ili radnog mesta za službenika u lokalnoj samoupravi nadležnog za saradnju sa civilnim društvom. Cilj ove mere je povećanje broja jedinica lokalne samouprave koje bi sistematizovale poziciju za saradnju sa civilnim društvom. Sistematizacija radnog mesta i definisanje opisa posla će uticati na poboljšanje saradnje javne uprave sa civilnim društvom na promociji i razvoju mehanizama saradnje između javne uprave i OCD. Stalna konferencija gradova i opština, kao institucija zadužena za sprovođenje ove mere, već je pripremila modele Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u gradskoj i opštinskoj administraciji, stručnim službama i posebnim organizacijama.

iniciranih od strane Kancelarije ili sastanaka na kojima su njeni predstavnici učestvovali tokom 2015. godine je deset.

Pored toga, Kancelarija za evropske integracije u Srbiji koristi SEKO mehanizam da uključi sektorske OCD u proces programiranja IPA. Ostali mehanizmi na nacionalnom nivou postoje u različitim oblicima i sa različitim nivoom saradnje unutar pojedinih ministarstava. Savet za saradnju sa civilnim društvom ne postoji, ali ga preporučuje Nacrt Strategije. Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU) je specifično telo za dijalog između Parlamenta i OCD u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Uzimajući u obzir prirodu procesa pristupanja, većina aktivnosti Nacionalnog konventa tokom 2015. godine bila je usmerena na Vladu i Pregovarački tim Republike Srbije.

Pravilnik o klasifikaciji radnih mesta u Vladinoj Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom propisuje radno mesto: Savetnik za procenu potreba OCD, ali bez jasnih odredbi o postupku uključivanja OCD. Kancelarija za evropske integracije usvojila je Okvir za saradnju sa OCD u procesu programiranja IPA koji propisuje uspostavljanje SEKO mehanizma, procedura i vremenskih okvira za konsultacije sa OCD. Smernice za saradnju Pregovaračkog tima s NKEU, koje je usvojila Vlada, definišu detaljne procedure razmene informacija i relevantnih dokumenata. Takođe, predviđaju obavezni pismeni odgovor na predloge i preporuke NKEU. Na osnovu tog dokumenta NKEU će sprovoditi nadzor nad procesom evropskih integracija.

## Praksa

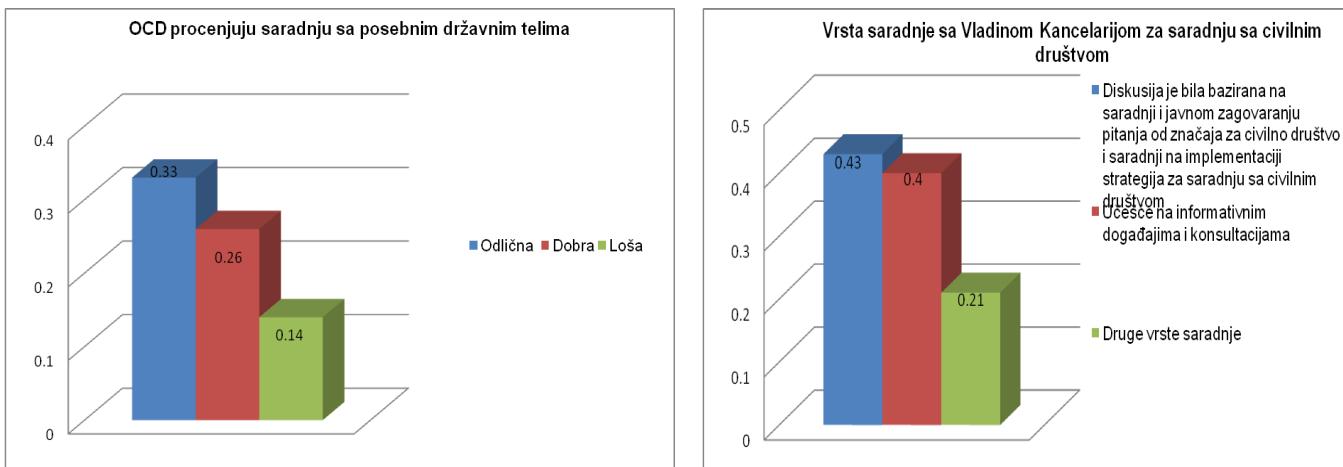
Vladina Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom pruža podršku vladinim institucijama da razumeju i prepoznaju ulogu OCD u procesima donošenja odluka, olakšava komunikaciju između dva sektora u procesu definisanja i sprovođenja zakonodavnih procedura i javnih politika. Međutim, ljudski resursi u Kancelariji su veoma ograničeni. U februaru 2016. godine Vlada je donela odluku o imenovanju g. Žarka Stepanovića za v.d. direktora Vladine Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom. Prošlo je gotovo godinu dana od smene prethodnog direktora i imenovanja v.d. direktora.

U isto vreme, Kancelarija omogućava komunikaciju između dvaju sektora u procesu definisanja i sprovođenja zakonodavnih procedura i javnih politika. U 2016. godini, najznačajnija aktivnost Kancelarije bila je dalja podrška izradi Nacrt Nacionalne strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji. Aktivnosti su se odnosile na završnu fazu konsultacija i prikupljanje mišljenja drugih ministarstava.

Podaci dostupni u Godišnjem izveštaju za 2015. godinu pokazuju da je Kancelarija nastavila da organizuje sektorske sastanke (informativne i konsultativne) kojima prisustvuju donosioци odluka/predstavnici relevantnih ministarstava i organizacija civilnog društva. Ukupan broj sastanaka

U februaru 2016. godine Vlada je donela odluku o imenovanju g. Žarka Stepanovića za vršioca dužnosti direktora Vladine Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom. Prošlo je gotovo godinu dana od smene prethodnog direktora i imenovanja v.d. direktora.

Najveći broj zaposlenih u Kancelariji ima iskustva u radu sa/u OCD i bili su veoma posvećeni, tako da je većina tekućih aktivnosti sprovedena bez bilo kakvih teškoća, osim usvajanja Strategije.



Projektni tim Kancelarije nastavio je rad na uspostavljanju Nacionalnog saveta za razvoj i saradnju sa civilnim društvom. Predviđa se da glavni zadaci Saveta budu praćenje primene Strategije i podržavanje drugih procesa koji su od značaja za razvoj civilnog društva u Srbiji. Kako je najavljeno na brojnim događajima koje je Kancelarija organizovala ili na kojima su njeni predstavnici učestvovali, očekivalo se da će Strategija biti usvojena do kraja 2016. godine. Međutim, i dalje se ne može reći kada će ona zaista biti usvojena.

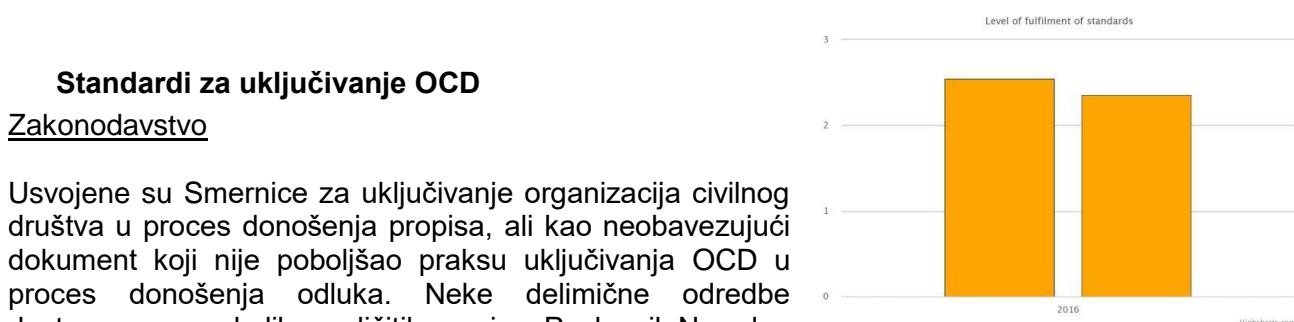
Podaci dostupni u Godišnjem izveštaju za 2015. godinu pokazuju da je Kancelarija nastavila da organizuje sektorske sastanke (informativne i konsultativne) kojima prisustvuju donosioci odluka / predstavnici relevantnih ministarstava i organizacija civilnog društva. Ukupan broj sastanaka pokrenutih od strane Kancelarije ili sastanaka na kojima su njeni predstavnici učestvovali tokom 2015. godine je deset.

Nalazi prema EU Smernicama za podršku civilnom društvu zemljama proširenja

3.1. b Vladina Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je glavna kontakt tačka za dijalog između Vlade i OCD. Vlada je u februaru 2016. donela odluku o imenovanju g. Žarka Stepanovića za v.d. direktora Vladine Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom. Prošlo je gotovo godinu dana od smene prethodnog direktora i imenovanja v.d. direktora.

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji je specifično telo za dijalog, između predstavnika državne uprave, političkih partija, OCD, eksperata, poslovne zajednice, sindikata i profesionalnih organizacija o prirodi procesa pristupanja EU. Tokom 2016. godine Vlada je usvojila Smernice za pregovarački tim koji obavezuje konsultacije sa NKEU u svim fazama pregovaračkog procesa.

### Podoblast 3.2.:Uključivanje u proces donošenja odluka i politike



#### Standardi za uključivanje OCD

##### Zakonodavstvo

Usvojene su Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, ali kao neobavezujući dokument koji nije poboljšao praksu uključivanja OCD u proces donošenja odluka. Neke delimične odredbe dostupne su u nekoliko različitih propisa: Poslovnik Narodne

- Izveštaj za Srbiju 2016 -

skupštine, Poslovnik Vlade, Zakon o državnoj upravi, Zakon o lokalnoj samoupravi.

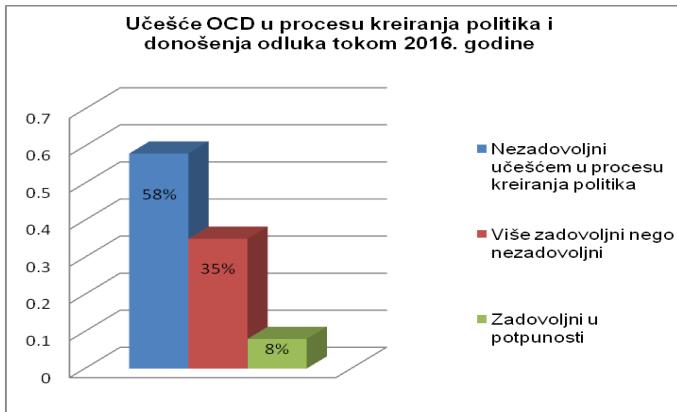
Na kraju 2016. godine, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave započelo je javnu raspravu o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o državnoj upravi. Neke od ključnih izmena odnose se na broj potrebnih potpisa za pokretanje građanskih inicijativa (predviđa 5% od ukupnog broja građana sa pravom glasa, umesto najmanje 5% prema važećem zakonu); za organizovanje javne rasprave neophodno je da predlog građana podrži najmanje 100 građana sa pravom glasa; predviđa obavezno organizovanje javne rasprave u slučaju usvajanja statuta i drugih najznačajnijih akata lokalne samouprave, kao i priprema Odluka o lokalnom budžetu. Takođe, Zakon o državnoj upravi će omogućiti jačanje uključivanja civilnog društva u pripremu različitih vrsta Vladinih dokumenata (zakoni, podzakonski akti, strateški dokument, obaveza raspisivanja polaznih osnova za razvoj svih propisa, objavljivanje nacrtu zakona kada su podneti na razmatranje, organizovanje javne rasprave o pripremi strategija i akcionalih planova, obavezno organizovanje javnih rasprava za izradu i usvajanje određenog podzakonskog akta).

Na osnovu Zakona o državnim službenicima, Služba za upravljanje kadrovima (SUK) osnovana je 2004. godine kao vladina jedinica zadužena za koordinaciju svih obuka i aktivnosti izgradnje kapaciteta državnih službenika. Mandat Vladine Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom takođe predviđa sprovođenje aktivnosti na izgradnji kapaciteta službenika o saradnji sa OCD. Nacrt Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave Republike Srbije prepoznaje kontinuirano stručno obrazovanje državnih službenika u vezi sa zakonodavnim procesom i unapređivanje prakse javnih konsultacija kao jedne od mera.

Smernice preporučuju imenovanje jedinica ili lica u organima državne uprave za saradnju sa organizacijama civilnog društva sa znanjem i veštinama potrebnim za obavljanje ove aktivnosti. Međutim, ne postoje obavezujuća dokumenta na nacionalnom i lokalnom nivou koja bi ustanovila obavezu uvođenja takvih pozicija ili radnih mesta.

### Praksa

Većina ispitanika (58%) je više nezadovoljna nego zadovoljna svojim učešćem u kreiranju politika i odlučivanju u 2016. godini, 35% njih je više zadovoljno nego nezadovoljno, a samo 8% je u potpunosti zadovoljno. Takođe, 43% OCD ocenjuje stepen učešća OCD u procesu kreiranja politika i odlučivanju tokom 2016. godine kao veoma nizak, 38% nisko, samo 7% kao visoko, dok 10% nije sigurno kako odgovoriti. Samo 2% OCD procenjuje da je nivo njihovog učešća veoma visok.



Percepcija OCD o pružanju adekvatnih informacija o sadržaju nacrtu dokumenata i detaljima konsultacija sa dovoljno vremena za odgovor je ovakva: 46% OCD se ne slaže sa izjavom da im je pružena adekvatna informacija o sadržaju nacrtu dokumenata; 42% njih nije sigurno za odgovor, a 12% se slaže sa izjavom. 73% OCD izjavilo je da nisu imali dovoljno vremena da odgovore na detalje konsultacija, a samo 8% je izjavilo da jeste.

Iako Smernice preporučuju slanje povratne informacije u vezi sa rezultatima sprovedene javne rasprave, a imajući u vidu da ne postoji zakonska obaveza, praksa je vrlo različita. Izveštavanje o sprovedenim javnim raspravama najčešće je u obliku objavljinja izveštaja o održanim javnim raspravama na internet stranicama predлагаča, objavljinja integrisanih komentara na internet stranicama predлагаča, podnošenja izveštaja Vladi, objavljinja izveštaja na portalu eUprave. 54% organizacija civilnog društva izjavilo je da je pismena povratna informacija o rezultatima konsultacija ponekad javno dostupna, 42% je izjavilo da

nikada nije bila dostupna i 4% da je uvek bila dostupna.

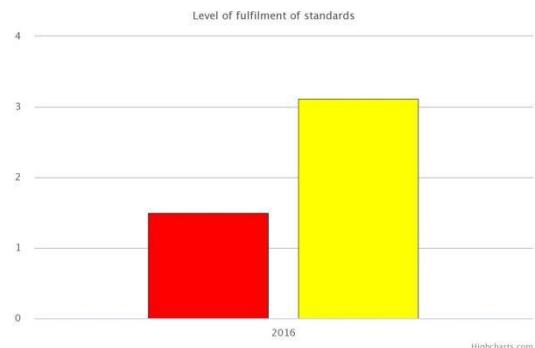
Postoje samo 2 slučaja organizacionih jedinica (Ministarstvo omladine i sporta i Republički sekretarijat za javnu politiku) određenih da se bave aktivnostima vezanim za saradnju između državne uprave i organizacija civilnog društva.

Podaci Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom u Godišnjem izveštaju za 2015. pokazuju da je održano ukupno 15 obuka za predstavnike lokalne samouprave na dve glavne teme: poboljšanje saradnje između lokalnih samouprava i organizacija civilnog društva i transparentno budžetsko finansiranje njihovih aktivnosti i uloga civilnog društva u poboljšanju lokalne prakse u transparentnom finansiranju iz budžeta lokalnih samouprava. Glavni ciljevi ovih seminara bili su: unapređenje znanja o značaju i modalitetima saradnje između javne uprave (uglavnom lokalne samouprave) i organizacija civilnog društva; povećanje razumevanja procesa transparentnog finansiranja OCD iz budžeta lokalnih samouprava; predstavljanje i promovisanje dobre prakse saradnje između javne uprave i OCD; finansiranje OCD iz budžeta lokalnih samouprava. Od ukupno 140 jedinica lokalne samouprave, predstavnici oko 73% njih su prisustvovali tim seminarima. To predstavlja veoma visok nivo učešća i pokazuje potrebu lokalne vlasti da razgovara i poboljša znanje i praksu u oblasti saradnje sa civilnim društvom i procesu transparentnog finansiranja njihovih aktivnosti.

### Zastupljenost OCD u međusektorskim telima

#### Zakonodavstvo

Smernice za uključivanje OCD u proces donošenja propisa (neobavezujući dokument) detaljno opisuju partnerstvo kao najviši nivo saradnje i međusobne odgovornosti organa javne uprave i predstavnika organizacija civilnog društva u procesu donošenja propisa i njihovog sprovođenja. Cilj ovog nivoa participacije je omogućiti aktivno učešće organizacija civilnog društva u procesu pripreme propisa, kao i u procesu njihove i primene, kao i omogućiti stalno prisustvo i aktivno učešće organizacija civilnog društva u donošenju zajedničkih odluka. Uobičajene metode partnerstva su: sastanci organa koji čine predstavnici organa državne uprave i predstavnici organizacija civilnog društva (komiteti, komisije, pregovaračka tela), tematske konferencije i drugo.

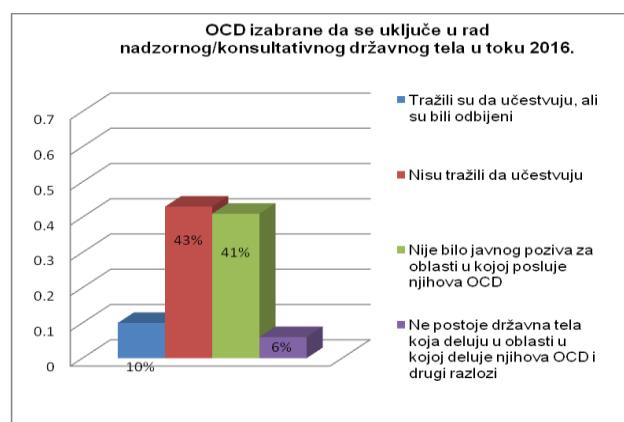


Ne postoje jasne smernice o tome kako osigurati odgovarajuću zastupljenost civilnog društva, na osnovu transparentnih i unapred utvrđenih kriterijuma. Smernice za uključivanje OCD pružaju detaljnu regulativu o načinu uključivanja OCD, ali ne sadrže bilo kakve informacije o samom predstavljanju.

#### Praksa

Većina ispitanika (84%) je izjavila da niko iz njihove OCD nije izabran da učestvuje u savetodavnim / konsultativnim telima osnovanim od strane države u 2016. godini, a kao ključne razloge za to naveli su: nisu tražili da učestvuju (43%), nije bilo javnog poziva u oblasti u kojoj deluje njihova OCD (41%), tražili su da učestvuju, ali su odbijeni (10%), ne postoje takva tela u oblasti u kojima deluje njihova OCD i drugi razlozi (6%).

Od onih koji su izjavili da su učestvovali u savetodavnim/konsultativnim telima, 67% je reklo da



su učestvovali u radnim grupama koje razvijaju i prate primenu politike, strategije, zakona, propisa, smernica; 33% u telima koja imaju konsultativnu ili savetodavnu ulogu u Vladi, kao što su saveti; 11% u telima koja prate primenu nacionalne strategije, pravnog akta ili programa / tela za finansiranje koje odlučuju o raspodeli sredstava / upravnim telima u državnim organima, kao što su nacionalne fondacije ili fondacije i druga tela.

Ipak, nema raspoloživih podataka o kršenju procedura, ali je važno primetiti da u većini slučajeva ne postoje unutrašnje mere za radne grupe i da nema mehanizama za osiguranje usvajanja predloga OCD.

Kada je reč o jednom od osnovnih principa Partnerstva za otvorenu upravu - bliska saradnja sa civilnim društvom, tokom pripreme drugog Akcionog plana napravljeno je značajno poboljšanje u odnosu na proces izrade prvog AP 2014/15. Proces pripreme Akcionog plana zvanično je započeo u januaru 2016. godine uspostavljanjem posebne među-ministarske radne grupe za izradu drugog Akcionog plana za period od 2016. do 2017. godine. Tokom uspostavljanja Radne grupe napravljen je prvi korak sa ciljem poboljšanja saradnje sa civilnim društvom - predstavnici OCD su pozvani da učestvuju u radnoj grupi kao ravnopravni članovi. Predstavnici OCD odabrani su kroz transparentan proces. Kao rezultat zajedničkog rada predstavnika vlade i predstavnika OCD, prikupljena su dvadeset dva predloga OCD za definisanje obaveze u okviru tema: učešće javnosti, pristup informacijama, otvoreni podaci, integritet vlasti, fiskalna transparentnost i javne usluge. Pored toga, OCD su podnele šest pismenih predloga. Većina sugestija je uključena u Akcioni plan, ali je za pojedine predloge zaključeno da se ne mogu realizovati u okviru akcionog plana.

Tokom pripreme Strategije održivog razvoja opštine Požega za period 2016 - 2017. godine formirane su radne grupe. Lokalna OCD "Forca" je učestvovala u razvoju kao član radne grupe. Pored toga, Opština Požega je uspostavila praksu članstva

Iako učestvuju u različitim radnim grupama, u slučajevima kada njihovi predlozi nisu prihvaćeni, OCD koriste druge načine za zagovaranje - direktni kontakti s donosiocima odluka, pritisakmedija, organizovanje protesta itd.

Nalazi prema EU Smernicama u zemljama proširenja:

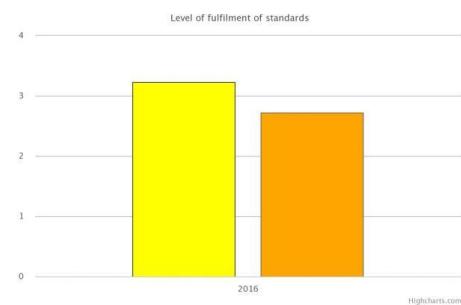
3.1. a Imajući u vidu da različiti propisi propisuju konsultacije sa OCD, konsolidovani podaci nisu dostupni za 2016. Broja zakona/podzakonskih akata, strategija i reformi politika o kojima se efektivno konsultuju OCD nije dostupan, jer ne postoje konsolidovani podaci o ukupnom broju usvojenih zakona / podzakonskih akata, strategija i reformi politike kako na lokalnom tako i na nacionalnom nivou. Neki delimični podaci su dostupni u različitim izveštajima za prethodne godine (Vlada, Parlament, lokalne samouprave) i teško ih je dobiti.

### Podoblast 3.3.: Saradnja u pružanju usluga

#### 3.3.1. Angažovanje OCD u pružanju usluga i zaključivanje ugovora sa državom

##### Zakonodavstvo

Zakon o socijalnoj zaštiti (mart 2011) uveo je OCD kao moguće pružaoce socijalnih usluga, što je novost u poređenju sa prethodnim Zakonom, ali je pre toga neophodno ispuniti uslove standardizaciju i sertifikacije. Uočene praznine još uvek nisu popunjene. Takođe, svi predviđeni podzakonski akti neophodni za njegovu punu primenu još uvek nisu usvojeni. Uloga OCD u oblasti zdravstvene zaštite nije definisana



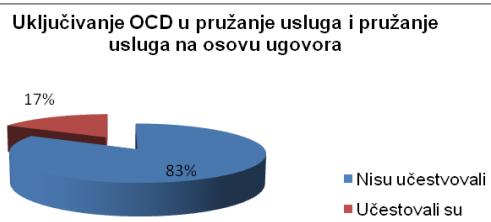
zdravstvenom politikom i normativnim aktima. Nedostatak jasnog okvira za saradnju sprečava veću ulogu OCD u zdravstvu, kao i u okviru obrazovnog sistema i besplatne pravne pomoći. Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti, OCD je dozvoljeno da pružaju inovativne usluge, koje nisu definisane Zakonom. U okviru sistema socijalne zaštite, prema Zakonu, za OCD ne važe strožiji zahtevi u oblastima u kojima pružaju usluge u poređenju sa ostalim pružaocima usluga.

U septembru 2016. godine, stručnoj javnosti je predstavljen poslednji nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći<sup>18</sup>. Međutim, nacrt zakona koji bi trebalo da predstavlja kompromis različitih i često suprotstavljenih interesa, postignut kako bi se svakom pojedincu omogućio jednak i efikasan pristup pravdi, ima mnogo nedostataka koji bi mogli imati praktične efekte u praksi, što je potpuno suprotno očekivanjima. U skladu sa tim predlogom, udruženja neće biti u mogućnosti da zastupaju u strateškim slučajevima u oblasti mirnog okupljanja, čak i u slučajevima kada se besplatna pravna pomoć ne finansira iz budžeta, već iz projekta. Odredba člana 25. Nacrta se treba identifikovati kao naročito problematična jer zabranjuje oglašavanje besplatne pravne pomoći, što će predstavljati problem udruženjima kada je za potrebe sprovođenja projekata neophodno informisati javnost o pružanju besplatne pravne pomoći usmerene na određenu ciljnu grupu, kao što je pružanje besplatne pravne pomoći organizatorima javnih skupova tokom izbornih kampanja<sup>19</sup>.

Jedan od članova Zakona o udruženjima dopušta "bilo kojem pravnom licu da osnuje nevladinu organizaciju", što stvara situaciju potencijalnog nerazjašnjenog sukoba interesa u slučajevima kada OCD osnivaju političke stranke, pošto sve OCD mogu da se prijave za finansiranje iz nacionalnih ili lokalnih budžeta, a odluke o tim sredstvima donose ljudi iz istih tih stranaka. 32% ispitanika u istraživanju GI se donekle slažu da su odluke o tenderima poštene i situacije sukoba interesa su unapred proglašene, dok je 53% izjavilo suprotno mišljenje o tom pitaniu.

## Praksa

Iako Zakon predviđa obavezu javnog poziva/tendera, objavljenog od strane jedinica lokalne samouprave ako postoji više od jednog licenciranog pružaoca usluga, praksa se veoma razlikuje. Postoji rasprostranjena praksa direktnog finansiranja usluga koje obezbeđuju centri za socijalni rad, povrh drugih licenciranih OCD. U nekim slučajevima, licencirane OCD dobijaju grantove u okviru redovnih javnih poziva za OCD, iako pružaju usluge socijalne zaštite - 83% intervuisanih OCD izjavilo je da pružaju usluge na osnovu ugovora.



Iako pravni okvir ne stimuliše niti podržava OCD u pružanju zdravstvenih usluga, neke od njih su snažno uključene u taj proces i prepoznate u lokalnim zajednicama i društvu. Od 2010. godine, kada je primila mobilnu medicinsku jedinicu (vozilo) od Ministarstva zdravlja i Globalnog fonda za HIV, tuberkulozu i malariju, Asocijacija DUGA pruža usluge savetovanja i testiranja na HIV/AIDS-u izvan zdravstvenih ustanova. U Srbiji postoji 8 OCD sa mobilnim medicinskim jedinicama koje pružaju iste usluge. Iako zakonom nije regulisano da OCD može pružiti zdravstvene usluge,

Institut za javno zdravlje Batut, Odeljenje za HIV infekciju, PPI, hepatitise i tuberkulozu je prepoznalo značaj rada OCD u prevenciji, tako da nam im omogućava da to rade u saradnji sa zdravstvenim ustanovama.

Asocijacija DUGA potpisala je memorandume sa 8 zavoda za javno zdravlje i jednim gradskim institutom za javno zdravlje i saradnja sa ovim institucijama omogućava im pružanje ove usluge. Ali ipak, to ih čini nevidljivim u celokupnom sistemu kao organizaciju jer sve što rade u ovoj oblasti predstavljeno je u

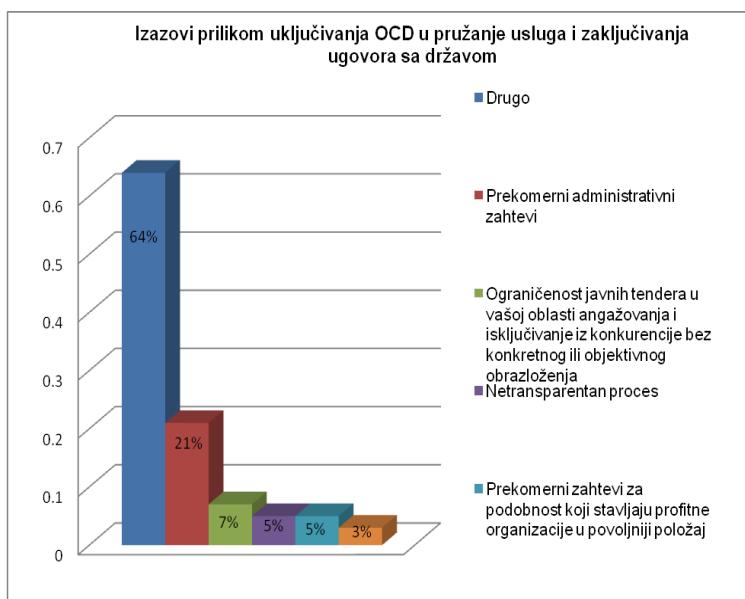
<sup>18</sup> Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji, Službeni glasnik RS, br. 74/2010

<sup>19</sup> <http://en.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2016/11/Access-to-justice-publikacija-YUCOM-english-version.pdf>

izveštajima ovih institucija i to je prepoznato kao njihov rad. Na godišnjem nivou Asocijacija Duga testira 8% ukupnog broja testiranih ljudi u Srbiji, iako oву uslugu pruža 28 zavoda za javno zdravlje i 7 organizacija civilnog društva. Aktivisti DUGE izjavili su da bi bili mnogo operativniji i brži ako ne bi morali uvek da sarađuju sa institucijama, jer one ponekad mogu biti spore zbog poštovanja internih procedura, ali ponekad i sa nedostatkom volje za obavljanje ove aktivnosti.

U Zakon treba dodati da OCD mogu pružiti ove usluge, u skladu sa ugovorima ili na dobrovoljnoj osnovi, treba imati lica koja su neophodna za obezbeđivanje, prema protokolima, i aktivisti OCD kao terenski radnici treba da budu priznati kao saradnici medicinskih radnika.

OCD nisu uključene u sve faze razvoja i pružanja usluga, imajući u vidu da su samo državne institucije - centri za socijalni rad - ovlašćeni da ocenjuju korisnike ako postoji potreba za socijalnim uslugama i za koje usluge. 84% je izjavilo da nisu bile uključene u sve faze razvoja i pružanja usluga (procena potreba, odabir, evaluacija itd.).



U maju 2016. godine istekao je rok za licenciranje OCD kao pružalaca usluga. Ministarstvo za rad, zapošljavanje boračka i socijalna pitanja izjavilo je da je ukupno 48 organizacija civilnog društva licencirano za pružaocu usluga socijalne zaštite, što je isti broj kao prošle godine. Kada se takmiče za državne ugovore, OCD se suočavaju sa sledećim izazovima: prekomerni administrativni zahtevi (3%), netransparentan proces (5%), prekomerni zahtevi za podobnost, koji stavljam profitne organizacije u povoljniju poziciju (5%), ograničena dostupnost javnih tendera u određenoj oblasti angažovanja i isključivanja iz konkurenčije bez specifičnog ili objektivnog obrazloženja (7%), prekomernih administrativnih zahteva (21%), drugih (64%).

# Korišćeni izvori i linkovi

---

## **Lista korišćenih pravnih i strateških dokumenata, izveštaja i analiza**

- a. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS br. 98/2006
- b. Zakon o odruženjima, Službeni glasnik RS br .51/2009, 99/2011
- c. Zakon o zadužbinama i fondacijama, Službeni glasnik RS br.88/2010
- d. Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Službeni glasnik RS br.107/2005, 72/2009 – drugi zakon, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 – drugi zakon 93/2014
- e. Zakon o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik RS br.24/2011
- f. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik RS br.83/2014
- g. Zakon o javnom okupljanju, Službeni glasnik RS br.6/2016
- h. Zakon o javnoj svojini, Službeni glasnik RS br.72/11, 88/2013
- i. Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS br.79/05, 101/07, 95/10, 99/14
- j. Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS br.129/2007, 83/2014
- k. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni glasnik RS br.62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013,125/2014
- l. Krivični zakonik, Službeni glasnik RS br.85/2005, 88/2005., 107/2005., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014
- m. Zakon o porezu na imovinu, Službeni glasnik RS br.101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012, 47/2013 i 68/2014
- n. Zakon o porezu na dohodak građana, Službeni glasnik RS br.57/2014
- o. Zakaon o porezu na dobit pravnih lica, Službeni glasnik RS br.18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014,142/2014, 91/2015 , 112/2015
- p. Zakon o igrama na sreću, Službeni glasnik RS br. br. 88/2011 i 93/2012
- q. Zakon o opštem upravnom postupku, Službeni glasnik RS br.18/2016
- r. Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020, Službeni glasnik RS br.107/2012
- s. Zakon o osnovama sstema obrazovanja i vaspitanja, Službeni glasnik RS br.72/2009, 52/2011, 55/2013, 35/2015 , 68/2015 I, 62/2016
- t. Zakon o obrazovanju odraslih, <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08/Закон-о-образовању-одраслих.pdf>
- u. Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći, Službeni glasnik RS br.74/2010
- v. Nacrt zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, [http://www.paragraf.rs/nacrti\\_i\\_predlozi/210916-nacrt\\_zakona\\_o\\_besplatnoj\\_pravnoj\\_pomoci.html](http://www.paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/210916-nacrt_zakona_o_besplatnoj_pravnoj_pomoci.html) .
- w. Uredba o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja građana, Službeni glasnik RS br.16/11
- x. Poslovnik Vlade, Službeni glasnik RS br.61/2013.
- y. Poslovnik Narodne Skupštine Republike Srbije, Službeni glasnik RS br.21/2010,
- z. Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS br.79/2005, 81/2005 , 83/2005 , 64/2007, 67/2007 , 116/2008, 104/2009 i 99/2014
- aa. Nacrt nacionalne strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji za period 2017-2020, <http://civilnodrustvo.gov.rs/podsticajno-okruzenje/pravni-okvir/nacionalna-strategija.371.html>
- bb. Smernice za uključivanje oraganizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, Službeni glasnik RS br. 90/14
- cc. Rezolucija o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/RS95-13Lat.pdf>
- dd. Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015, <http://www.ombudsman.rs/attachments/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015%20latinica.pdf>
- ee. Izveštaj o radu Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom za 2015

- ff. Izveštaj o ekonomskoj vrednosti neprofitnog sektora u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj ( ažururani podaci za Srbiju za 2014), [https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2016/06/FINAL-Ekonom.vrednost-sektora-2014\\_f-3.pdf](https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2016/06/FINAL-Ekonom.vrednost-sektora-2014_f-3.pdf)
- gg. Početno istraživanje o saradnji državne uprave i OCD rađeno za potrebe izrade prve Nacionalne strategije stvaranja podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u RS za period 2015-2019, <http://www.civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/Publikacije/2015/Istraživanje%20o%20saradnji%20državne%20uprave%20i%20OCD.pdf>
- hh. Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2016 [http://mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godisnji\\_izvestaj\\_16\\_eng.pdf](http://mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_16_eng.pdf)
- ii. Godišnji zbirni izveštaj o utrošku sredstava koja su kao podrška programskim aktivnostima obezbeđena i isplaćena udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva iz sredstava budžeta Republike Srbije u 2013, <https://civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/Publikacije/Godišnji%20zbirni%20izveštaj%20o%20utrošku%20sredstava%20koja%20su%20kao%20podrška%20programskim%20i%20projektnim%20aktivnostima%20obezbeđena%20i%20isplaćena%20udruženjima%20i%20drugim.pdf>
- jj. Pravilnik o načinu utvrđivanja i evidentiranja korisnika javnih sredstava i o uslovima i načinu za otvaranje i ukidanje podračuna kod Uprave za trezor, Službeni glasnik RS br. 113/13, 8/14 i 24/16
- kk. *Razvoj korporativne filantropije u Srbiji: Unapređenje pravnog okvira* (Trag Fondacija and Catalyst Balkans)
- ll. Pristup pravdi: pružanje informacija, saveta i besplatne pravne pomoći u Srbiji. Nacionalni izveštaj je pripremljen u okviru projekta „Trostruko A za građane: pristup informacijama, savetima i aktivnoj pomoći“ 2016, <http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2016/11/Pristup-pravdi-publikacija-YUCOM-srpska-verzija.pdf>
- mm. TACSO izveštaj o analizi potreba za 2016, [http://www.tacso.org/data/dokumenti/pdf/doc2016\\_nar\\_rs\\_eng.pdf](http://www.tacso.org/data/dokumenti/pdf/doc2016_nar_rs_eng.pdf)
- nn. Izveštaj sa posmatračke misije CRTA – Građani na straži, [http://www.gradjaninastrazi.rs/wp-content/GnS\\_izvestaj.pdf](http://www.gradjaninastrazi.rs/wp-content/GnS_izvestaj.pdf)

## Korisni linkovi

[www.gradjanske.org](http://www.gradjanske.org)  
[www.razvoj.gradjanske.org](http://www.razvoj.gradjanske.org)  
[www.civilnodrustvo.gov.rs](http://www.civilnodrustvo.gov.rs)  
[www.srbija.gov.rs](http://www.srbija.gov.rs)  
[www.apr.gov.rs](http://www.apr.gov.rs)  
[www.mos.gov.rs/vesti/omladina](http://www.mos.gov.rs/vesti/omladina)  
[www.minrzs.gov.rs](http://www.minrzs.gov.rs)  
[www.zastitnik.rs](http://www.zastitnik.rs)  
[www.poverenik.rs](http://www.poverenik.rs)  
[www.ravнопрavnost.gov.rs](http://www.ravнопрavnost.gov.rs)  
[www.nuns.rs](http://www.nuns.rs)  
[www.anem.rs](http://www.anem.rs)  
[www.paragraf.rs](http://www.paragraf.rs)  
[www.kucaljudskihprava.rs](http://www.kucaljudskihprava.rs)  
[www.yukom.org.rs](http://www.yukom.org.rs)  
[www.crnps.org.rs](http://www.crnps.org.rs)  
[www.tragfondacija.org](http://www.tragfondacija.org)  
[www.catalystbalkans.org](http://www.catalystbalkans.org)  
[www.crta.rs](http://www.crta.rs)  
[www.ceas-serbia.org](http://www.ceas-serbia.org)