

Извештај о примени Смерница за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа током 2020. године

У складу са одредбама Закона о планском систему Републике Србије („Сл. гласник РС”, број 30/18) и других реформских корака Владе Републике Србије у правцу унапређења процеса креирања јавних политика и доношења прописа. Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије је током 2018. године отпочела рад на изради **Смерница за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа**, уз техничку подршку пројекта ГИЗ „Подршка реформи јавне управе у Србији”.

Усвајање наведених Смерница од стране Владе предвиђено је Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2018-2020. године (мера 5.1. активност 3.) и планирано Планом рада Владе за 2019. годину.

На предлог Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом, Влада Републике Србије је на седници одржаној 30. јануара 2020. године, закључком 05 број: 011-722/2020 усвојила Смернице за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа („Сл. гласник РС“, бр. 8/20).

Смернице за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа (у даљем тексту: Смернице) су засноване на одредбама члана 34. став 7. Закона о планском систему („Сл. гласник РС“, бр. 30/18) које предвиђају могућност укључивања репрезентативних представника заинтересованих страна и циљних група које су учествовале у процесу консултација у рад радних група за израду докумената јавних политика. Наведене одредбе додатно су прецизиране чланом 43. став 1. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Сл. гласник РС“, бр. 8/19) у складу са којим предлагач документа јавне политике, односно прописа у радну групу по правилу именује представнике циљних група и осталих заинтересованих страна, које су учествовале у процесу консултација, у циљу уважавања резултата консултација у поступку израде тог документа, односно прописа.

Сврха Смерница је да уреду и подстакну укључивање заинтересованих страна и циљних група, пре свега организација цивилног друштва (у даљем тексту: ОЦД), у радне групе које формирају органи државне управе и тиме обезбеде њихову партиципацију у што ранијој фази процеса одлучивања. Истовремено, њима се настоји усмерити рад органа државне управе у правцу даљег унапређења укључивања цивилног друштва у поступке израде прописа и докумената јавних политика дефинисаних Смерницама за укључивање

организација цивилног друштва у процес доношења прописа ("Сл. гласник РС", број 90/14) усвојеним 2014. године.

Усвајањем Смерница формализована је дугогодишња пракса укључивања ОЦД у радне групе кроз транспарентне поступке засноване на јавном позиву, са унапред утврђеним критеријумима селекције и једнаким шансама за партиципацију свих заинтересованих представника цивилног друштва. Истовремено, њиховом применом настоји се обезбедити подизање квалитета процеса припреме, али и спровођења прописа и докумената јавних политика кроз укључивање представника цивилног друштва који имају одговарајуће искуство и експертизу у одређеној области у раним фазама процеса припреме.

Тачка 13. Закључка о усвајању Смерница обавезује Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог да информише чланове Владе и објављује на својој интернет страници Годишњи извештај о примени Смерница и других начина укључивања организација цивилног друштва у радне групе.

I Примена Смерница за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа

Примењујући Смернице Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом (у даљем тексту: Канцеларија) је током 2020. године, у сарадњи са предлагачима прописа и докумената јавних политика, наставила праксу укључивања представника цивилног друштва путем јавних позива. Законом о министарствима („Сл. гласник РС“, бр. 128/2020) формирано је Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог које је преузело надлежности Канцеларије и једнако наставило са процедуром укључивања ОЦД у рад радних група и других радних и саветодавних тела примењујући процедуру прописану Смерницама.

Имајући у виду смањену законодавну активност, услед расписаних републичких и локалних избора, као и новонастале ситуације због проглашења пандемије вируса COVID - 19 изазване вирусом SARS-CoV-2, током 2020. године расписано је 5 јавних позива за избор представника ОЦД у различита радна и саветодавна домаћа и међународна тела. Четири позива су реализована, док је позив који је иницирало Министарство финансија за учешће у процесу израде Стратегије за борбу против превара и управљање неправилностима у циљу заштите финансијских интереса Европске уније у Републици Србији за период 2021 - 2023. године, са пратећим акционим планом, обустављен услед увођења ванредног стања. Током 2020. године објављени су следећи позиви:

1. Јавни позив за избор ОЦД за чланство у Посебној међуминистарској радној групи за израду Акционог плана за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2020 – 2022. године, који је био отворен од 30. јануара до 14. фебруара 2020. године. На наведеном позиву изабрано је а потом и укључено у рад Посебне међуминистарске радне групе 9 ОЦД.

2. Јавни позив за избор ОЦД за учешће на Тренингу за тренере HELP методологије организованог у оквиру заједничког пројекта Европске уније и Савета Европе „Јачање ефикасних правних средстава за спречавање кршења људских права у Србији“ био је отворен у периоду од 1. до 8. јуна 2020. године. У оквиру овог позива изабрано је укупно 9 ОЦД од којих је 7 имало по 2 представника, а 2 по једног представника.
3. Јавни позив ОЦД да изразе интересовање за учешће у програмима јачања капацитета носилаца правосудних функција који се реализују у оквиру пројекта „Јачање независности и одговорности правосуђа“ заједничког програма Савета Европе и Европске уније Horizontal Facility за Западни Балкан и Турску био је отворен у периоду од 10. до 24. јуна 2020. године. Изабрано је 11 ОЦД које су предложене за учешће у наведеном програму.
4. Јавни позив за достављање коментара и учешће у радионици у оквиру пројекта „Модалитети за подстицање коришћења обновљивих извора енергије у сектору саобраћаја од стране уговорних страна Енергетске заједнице“. Министарство рударства и енергетике у сарадњи са Канцеларијом позвали су ОЦД које делују у области заштите животне средине и области саобраћаја и енергетике да узму учешће на видео радионици у оквиру пројекта „Модалитети за подстицање коришћења обновљивих извора енергије у сектору саобраћаја од стране уговорних страна Енергетске заједнице, коју је покренуо Секретаријат Енергетске заједнице 10. децембра 2019. године. Јавни позив је био објављен 05.10.2020. године, а организације су своје интересовање биле у обавези да доставе до 13.01.2020. године. Услед кратког рока за пријаву и обраду обимног материјала на енглеском језику, интересовање и своје сугестије на студију, доставила је једна организација која је и укључена у поменути радионицу.
5. Јавни позив ОЦД за подношење кандидатуре за чланство у Радној групи за израду Оперативног плана за спречавање корупције у областима од посебног ризика, објављен је у сарадњи са Министарством правде 24. децембра 2020. године. Позив је трајао до 11. јануара 2021. године на ком су изабране све 4 организације које су се пријавиле и испуниле постављене критеријуме.

Током септембра месеца Министарство за рад, запошљавање борачка и социјална питања иницирало је избор ОЦД за чланство у Радној групи за припрему анализе ефеката подзаконских аката који уређују питање лиценцирања и стандарда за пружање услуга социјалне заштите, али се касније одустало од позива.

II Други начини укључивања цивилног друштва у процес доношења прописа

У погледу других начина укључивања ОЦД у процес доношења прописа уређених члановима 42. и 43. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката

јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Сл. гласник РС“, бр. 8/19), током 2021. године спроведене су следеће активности:

У погледу прикупљања иницијатива од ОЦД током 2020. године, Канцеларија је упутила надлежним државним органима различите иницијативе ОЦД за измену и допуну важећих прописа у циљу унапређења подстицајног окружења за развој цивилног друштва односно на иницијативу организација тражена су мишљења везана за примену одређених прописа и инициране друге активности у правцу укључивања цивилног друштва у припрему прописа и докумената јавних политика.

1. У том смислу Канцеларија је и током 2020. године пружила подршку Министарству финансија у консултативном процесу израде подзаконских аката Закона о рачуноводству који уређују финансијско праћење и извештавање у деловима које се тичу финансијског извештавања непрофитног сектора, транспарентност процеса финансијског пословања и извештавања. Услед проглашења пандемије вируса COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 и увођења ванредног стања, консултативни процес је обухватао онлајн консултације. У складу са одредбама Закона о рачуноводству („Сл. гласник РС“, број 73/19), Министарство финансија донело је Правилник о садржини и форми образаца финансијских извештаја и садржини и форми обрасца Статистичког извештаја за друга правна лица ("Сл. гласник РС", број 89) у коме су усвојени предлози ОЦД, а који се односе на олакшан увид у структуру финансија организација и бољу пореску контролу.
 2. На иницијативу организација Канцеларија је иницирала доставу тумачења одредби Уредбе о критеријумима за одређивање активности које утичу на животну средину према степену негативног утицаја на животну средину који настаје обављањем активности, износима накнада („Сл. гласник РС“ бр. 86/19, 89/19) а који се односе на обавезе плаћања накнаде за заштиту животне средине. Имајући у виду да Уредба у листи делатности препознаје и делатности удружења као један од критеријума који обавезују плаћање накнаде за заштиту животне средине, Канцеларија се обратила надлежном министарству за тумачење да ли су и удружења обавезници за плаћање наведене накнаде. Министарство за заштиту животне средине дало је тумачење да удружење није обавезник плаћања предметне накнаде осим у случају да обављањем делатности остварује приход, о чему је Канцеларија преко своје интернет презентације обавестила удружења. Након датог тумачења, на предлог Канцеларије, Министарство за заштиту животне средине, објавило је званично мишљење на свом сајту.
- Имајући у виду да је овај пропис унео додатне нејасноће у погледу обрачуна наведене таксе, Канцеларија је даљу иницијативу за изузимање удружења која немају регистровану привредну делатност, упутила Министарству финансија, Пореској управи.
3. Обзиром да се током 2020. године обратило више удружења са молбом за помоћ поводом проблема приликом отварања рачуна код комерцијалних банака,

Канцеларија се обратила Управи за спречавање прања новца надлежној за праћење и извршење Закона о спречавању прања новца и финансирању тероризма („Сл. гласник РС“ бр 113/2017 и 91/2019), са молбом за тумачење наведеног закона како би удружења добила правилне инструкције за отварање рачуна у комерцијалним банкама. Управа за спречавање прања новца доставила је своје детаљно мишљење. Мишљење је објављено на сајту Канцеларије¹ и Управе за спречавање прања новца².

Како би се обезбедила подршка и омогућило деловање ОЦД у условима ванредног стања, али и обезбедила њихова одрживост по повратку у редовне токове, Канцеларија је током ванредног стања упутила шест иницијатива надлежним органима:

- 1) Канцеларија је у априлу 2020. године током процеса ребаланса буџета Републике Србије за 2020. годину који је вршен ради отклањања штетних последица услед пандемије вируса COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2³, упутила иницијативу Министарству финансија са молбом да се размотри неопходност умањења средстава органима јавне управе са буџетске линије 481 - Дотације невладиним организацијама. Овом иницијативом указано је на неопходност очувања и обезбеђивања одрживости ОЦД, посебно оних које делују у локалним заједницама и почивају на буџетској подршци. Од надлежног министарства је тражено да се у границама могућности средства са буџетске линије 481 - Дотације невладиним организацијама значајно не умањују како би се обезбедили основни услови за рад ОЦД и даљи развој међусекторске сарадње која се показала као значајан механизам подршке грађанима и грађанкама током ванредног стања.
- 2) На основу обраћања Удружења грађана „Тим 42“ из Лесковца, Канцеларија се обратила надлежним органима иницирајући стављање ван снаге наредбе Градског Штаба за ванредне ситуације града Бора којом се „наређује свим удружењима грађана као и добровољним друштвима да ставе на располагање све расположиве људске ресурсе за помоћ најстаријим грађанима у виду доношења намирница и лекова на кућну адресу и организовања лекарске помоћи“. Наредба је стављена ван снаге и замењена препоруком⁴.
- 3) Канцеларија је такође поднела иницијативу за укидање наредбе идентичне садржине коју је донео Штаб за ванредне ситуације града Зајечара⁵, а која је затим након иницијативе укинута⁶.
- 4) Полазећи од наведеног, а са циљем да се предупредe сличне ситуације, Канцеларија је упутила саопштење апелујући на јединице локалне самоуправе и њихове кризне штабове да у условима ванредног стања своје односе и сарадњу са ОЦД базирају на

¹ <https://bit.ly/2HG0tFb>

² <http://www.apml.gov.rs/latinica/pretraga-strucnih-misljenja>

³ Уредба о измени опшгих прихода и примања, расхода и издатака буџета Републике Србије за 2020. годину ради отклањања штетних последица услед болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 („Сл. гласник РС“, бр. 60/20)

⁴ „Сл. Лист града Бора“ бр.19/20 <http://bor.rs/wp-content/uploads/2020/04/br19-parna-god4-09.04.2020..pdf>

⁵ „Сл. Лист Град Зајечара“ бр. 17/2020 <http://www.zajecar.info/files/document/2020/4/SLGZ17-2020.pdf>

⁶ „Сл. Лист Града Зајечара“ бр. 18/2020 <http://www.zajecar.info/files/document/2020/4/SLGZ18-2020.pdf>

принципу партнерства и водећи рачуна о свим мерама превенције и заштите у ангажовању представника цивилног друштва у заједничким активностима.

- 5) На основу обраћања Савеза удружења за помоћ ментално недовољно развијеним особама Србије (Савез МНРО Србије), Канцеларија је упутила иницијативу Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања са позивом на обезбеђивање финансијске подршке и услова за рад како би се омогућило редовно функционисање и одрживост ових удружења и у наредном периоду, као и важних услуга и подршке коју она пружају својим корисницима, а посебно током ванредног стања;
- 6) На основу обраћања удружења „Одбор за људска права Врање“ и Удружења Ромкиња „Освит“ из Ниша, Канцеларија се обратила Кабинету председнице Владе Републике Србије и Кабинету потпредседнице Владе и председнице Координационог тела за родну равноправност изражавајући подршку предлогу наведених удружења у правцу измена Уредбе о мерама за време ванредног стања (Службени гласник РС", бр. 31/20, 36/20, 38/20, 39/20, 43/20, 47/20, 49/20, 53/20, 56/20, 57/20, 58/20, 60/20) како би се из забране кретања за време полицијског часа изузеле жене, девојке и деца који су изложени породичном или партнерском насиљу;
- 7) На основу иницијативе Канцеларије и у сарадњи са Министарством државне управе и локалне самоуправе, које координира учешће Републике Србије у Партнерству за отворену управу, на интернет страници ове међународне иницијативе објављене су информације о активностима Републике Србије у спречавању ширења заразе вирусом COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 и облицима подршке грађанима и грађанкама ⁷у наведеним околностима који су предузети у складу са вредностима Партнерства.

III Препоруке

У циљу унапређења процеса примене Смерница и друге активности које се тичу укључивања ОЦД у процес доношења прописа и докумената јавних политика извајамо следеће препоруке које треба поштовати у спровођењу поступака за избор ОЦД у законодавне активности:

1. Поштовати принципе наведене у Смерницама а посебно принципе транспарентности и јавности критеријума и поступка избора,
2. Водити рачуна о пропорционалности захтева за апликанте у погледу документације коју треба да доставе и доказа који поткрепљују наводе из пријавних формулара са процедуром избора која резултира листом организација, које се предлажу руководиоцу надлежног органа,
3. Приликом формулисања захтева за доставу доказа о претходном искуству и експертизи неопходно је поштовати одредбе члана 102. и 103. Закона о управном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење).

⁷ <https://www.opengovpartnership.org/collecting-open-government-approaches-to-covid-19/>

4. Приликом дефинисања критеријума за избор организација, када је то могуће дефинисати критеријуме који ће дозволити могућност учешћа и организација које немају искуство у учешћу у законодавном процесу а поседују одговарајућу експертизу из предметне области.
5. Предвидети рокове за пријаву заинтересованих кандидата који обезбеђују довољно времена да се заинтересоване организације пријаве и доставе одговарајућу документацију, односно да рокови за подношење пријава не буду краћи од 15 дана.
6. Водити рачуна о пропорционалности броја организација односно њихових представника који се укључују у радне групе, са бројем активно ангажованих организација из области која се прописом односно документом јавне политике уређује,
7. Наставити са активностима јачања капацитета органа државне управе за сарадњу са цивилним друштвом у складу са одредбама Закона о планском систему ("Службени гласник РС", бр. 30/2018) и другим прописима који уређују укључивање организација цивилног друштва и других заинтересованих страна у законодавни процес.
8. Препоручује се коришћење могућности портала е- Партиципација за објаву јавних позива и спровођење процеса укључивања и избора организација цивилног друштва у рад радних група и саветодавних тела, по успостављању функционалности овог портала који се очекује почетком другог квартала 2021. године.