

Анекс IV
ГРАЂАНСКО ДРУШТВО И
МЕДИЈИ У СРБИЈИ

I Осврт на прошлост (1990-2000)

1. Увод

Грађанско друштво и медији у Србији (и Црној Гори) развијали су се у тешким политичким и економским условима током деведесетих година. Током читаве те деценије они су деловали у неповољном окружењу, спутани ратом, међународном изолацијом и санкцијама, политичком репресијом и рапидно опадајућим животним стандардом. Услед директног и упорног супротстављања организација грађанског друштва (ОГД) и независних медија антидемократској и проратној владиној политици током Милошевићеве владавине, умножавале су се рестриктивне мере против њих.

Одлучна борба да се очувају неке од основних политичких и грађанских слобода имала је велики утицај на развој и карактеристике трећег сектора у Србији. Упркос политичким притисцима, застрашивању и прогонима, или управо због њих, ОГД и независни медији (независни од Владе) израсли су у најдинамичније и најенергичније друштвене актере Милошевићеве ере. Мада у великој мери зависни од западне помоћи која им је омогућавала да наставе са активностима, појава и развој ОГД-а били су резултат спонтане и природне потребе да се дигне глас против деструктивне политике режима.

2. Промена фокуса

Грађанско друштво: године 1990. у Србији је регистровано око 19.000 различитих непрофитних "клијентских" организација. Након усвајања Закона о грађанском удруживању те исте године, појавила се прва независна ОГД у бившој Југославији. Према подацима Савезног министарства правде, 2.000 ОГД-а регистровано је у Србији и Црној Гори до краја деведесетих година.

Прва "централистичка" фаза у развоју грађанског друштва у Србији трајала је до 1996. До тада је регистровано отприлике 700 ОГД-а. Велики број ових организација основане су у Београду и другим великим градовима: Новом Саду, Нишу и Крагујевцу. Један број ОГД-а такође је основан у Војводини, као резултат избегличке кризе у тој покрајини. Од 1991. њихов број константно је растао и врхунац је достигнут 1995., када је око 250.000 избеглица из Хрватске стигло у тај регион. Као последица и вид отпора пристрасном ставу Милошевићевог режима услед све већег сиромаштва, незапослености и краха државних социјалних служби, ОГД су прошириле помоћ и на друге угрожене групе (хендикепирана лица, стари, жене, етничке мањине итд.). ОГД и медији су заједно играли важну улогу у правном заступању угрожених група, и у образовању о људским правима.

Грађански протести 1996.-97. послужили су као катализатор, укључујући и децентрализацију ОГД сцене. ОГД су свој процват доживеле у 33 општине у којима је политичка опозиција Милошевићевом режиму дошла на власт након избора 1996. Њихова област деловања постепено се ширила, тако да је обухватила људска права, заштиту животне средине, развој локалне заједнице, транспарентност изборног процеса и развој демократских идеја и институција у целој СРЈ. Најзад, октобра 2000. грађанско друштво у Србији заузело је јасан политички став против владајућег социјалистичког система и касније се истицало да је управо оно дало одлучујући допринос у изборном поразу Милошевићевог режима и његовог уклањања с власти.

Медији: Током деведесетих број штампаних и електронских медија у Србији и Црној Гори значајно је порастао услед пристрасног става Милошевићевог режима. До краја 2000. било је више од 1.000 штампаних и електронских медија (урачунати су само штампа и радио и тв станице које су редовно и континуирано радиле).

Од раних дана Милошевићеве владавине (1990-1993) кључна национална штампа и радио и ТВ станице биле су подвргнуте Владиној контроли. Како је време пролазило, процедура за добијање фреквенције за емитовање радијског и/или телевизијског програма постајала је све тежа, док се инспекција превасходно устремила на независне државне медије.

С друге стране, резултат тога био је процват локалне независне штампе као и радио-ТВ станица (које су често радиле у сивој зони, без регулисаног статуса), посебно након 1996. када је српска опозиција победила на локалним изборима. Власти нису у значајнијој мери узурпирале рад регионалних и локалних медија до 1998. када је донет озлоглашени Закон о јавном информисању. Тај закон је бивши режим искористио за коначан обрачун са независним медијима у Србији. Па ипак, најзначајнији део независних медија опстао је и одиграо једну од кључних улога у збацивању Милошевића са власти.

II Садашње стање (2000-)

1. Увод

У тржишној економији организације грађанског друштва играју разноврсне улоге као што су: 1) пружање информација, подизање јавне свести 2) промовисање и лобирање 3) образовање 4) праћење Владиних активности ("пас чувар") 5) пружање услуга, 6) активности на развијању идеја ("think tank"). Као што указују случајеви земаља кандидата за приступање у ЕУ, највећа потреба за сарадњом између Владе и трећег сектора постоји у областима пружања разних услуга и образовања грађана.

ОГД у Србији већ имају богато искуство у пружању хуманитарне помоћи и психо-социјалне и правне подршке угроженим групацијама. ОГД су такође искусне у пружању основне стручне обуке овим људима, која им обезбеђује вештине неопходне на тржишту рада (познавање компјутера, енглески језик, обука у разним занатима као што су фризерски, кројачки, возачки итд). У том погледу, грађанско друштво могло би да игра важну улогу у социјалном и економском развоју и оснаживању локалне заједнице, тако што ће усмеравати помоћ на стварање прилика и побољшање комуналних услуга, посебно за маргинализоване групе и појединце.

На основу искуства из других привреда у транзицији, Влада би такође могла имати користи од ангажовања ОГД и медија у пружању информација и подизању јавне свести у односу на разна осетљива питања као што су лечење наркоманије и ХИВ-а -СИДЕ, дискриминација на основу пола, расе, етничке припадности или сексуалног опредељења, однос према хендикепираним лицима, насиљу и злостављању жена и деце итд. ОГД и медији у Србији су ретки друштвени актери коју исказују заинтересованост и осетљивост према овим питањима.

Земље Централне и Источне Европе доказују да медији значајно убрзавају процес стицања знања и повезивања на нивоу локалне заједнице, при чему истовремено стварају простор за формирање широког спектра могућности и веза са владом и тржиштима. Локални медији такође су врло важни за промовисање, размену информација, разумевање и подизање свести међу становништвом о могућностима и проблемима које транзиција носи са собом. У исто време, олакшан приступ информацијама обезбеђује одговорнију државну и локалну власт. Медији у овом погледу помажу да се смањи ризик од манипулација политичара, Владиних званичника, локалне елите итд.

Мада се активности ОГД-а и медија на контролисању функционисања органа власти најмање цене, ОГД и медији су укључени у праћење Владиних активности у разним областима и то намеће обавезу веће одговорности Владе и мобилише грађане да штите и лобирају за своје грађанске слободе. Грађанско друштво и медији у овом погледу стварају простор за бољу заштиту грађанских политичких, социјалних и економских права.

2. Однос између Владе и ОГД-а и медија

Стварање алтернативног простора у коме се могу чути грађански гласови, независни медији и ОГД, у Србији је отворило пут за будућу политичку промену и демократизацију друштва. У том смислу транзиција Србије од ауторитарне до демократске владавине може се схватити као изузетан случај у целом региону, будући да је промена постигнута удруженим напорима политичких и грађанских снага.

Милошевићев режим је на организације грађанског друштва и независне медије гледао као на непријатеље Владе. Активно учешће трећег сектора у предизборној кампањи 2000. године поставило је темеље за фундаментално различит однос између ОГД-а и Владе и отворило простор за њихову сарадњу. Известан број званичника нове владе укључен је у неке активности трећег сектора. Њихова лична повезаност са тим сектором (синдикатима, НВО, think tanks, медији) и њихово другачије сагледавање снага и слабости организација грађанског друштва утицали су на размере и интензитет званичних настојања да се овај сектор активно укључи у период транзиције.

Сарадња између две стране постигнута је у неколико случајева. Организације грађанског друштва, чији је број у 2003. достигао 4.000 према подацима Савезног министарства правде, наставиле су да се усмеравају на позната питања као што су заштита људских права укључујући права мањина, полна једнакост, владавина права, развој локалне заједнице, јачање грађанског друштва итд. Један број ОГД-а стога је био ангажован у анализи и припреми нацрта бројних "демократских" правних докумената, као што су анализе Устава СРЈ и Републике Србије, приступ информацијама, права мањина, дискриминација, омбудсман, децентрализација, локална самоуправа, слобода универзитета, медија, конфликт интереса и других антикорупцијских аката. "Независни" медији су активно учествовали у овим активностима, посебно током прве године након избора 2000. Они су опширно писали о округлим столовима, радионицама и семинарима на којима су Влади и невладини представници седели раме уз раме.

Пошто је преузела власт, нова демократска Влада одмах је почела да решава неке од кључних проблема повезаних са медијима: озлоглашени Милошевићев Закон о јавном информисању је опозван, а српско Министарство за информисање распуштено. Убрзо је Влада Републике Србије позвала сектор независних медија да припреми основне законе који се тичу медија – Акт о емитовању, акт о јавном информисању и акт о рекламирању. Усвајање ових законских аката обележило је први корак ка транзицији медија и нужној трансформацији државних медија у јавне медијске службе.

Најсвежији случај сарадње између Владе и грађанског друштва јесте развој националне Стратегије за смањење сиромаштва у Србији-документа о стратегији за смањење сиромаштва (ССС). СССР је недавно одобрен од стране Владе Републике Србије (16. октобар 2003.). Стратегија је резултат скоро једногодишњег интензивног процеса консултација, које су укључивале учешће ОГД и других актера који имају интерес у том процесу (приватни сектор, раднички синдикати, парламент, локална самоуправа, међународни партнери за развој). Консултације су одржаване на регионалном и националном нивоу, да би се у СССР уградиле различити гласови, а посебно гласови сиромашних. СССР је отворила ново поглавље у односу између трећег сектора и Владе, будући да је по први пут спроведено партиципаторно формулисање политике, што је представљало ново искуство за све учеснике. Овај нови приступ донео је додатну вредност стратегији: широке консултације са великим бројем друштвених актера показале су вишестрану природу сиромаштва. Интензивно ангажовање ОГД помогло је да се у овај процес укључе разне угрожене и сиромашне групе популације. Њихове стрепње откриле су да сиромаштво не значи само недовољан приход. Заправо, оно је често повезано са друштвеном искљученошћу и недостатком приступа разним социјалним и јавним службама (здравству, образовању, становању, информацијама итд.)

Упркос промени односа, комуникација и сарадња између трећег сектора и медија са једне стране и државе с друге стране нису тако брзо напредовали као што се очекивало након политичке промене 2000. Настојања Владе да створи повољни оквир за друштвени и економски развој, нестабилна политичка ситуација, блокада парламента и парализа на савезном нивоу, само су неки од разлога који објашњавају спорији развој партнерства између два сектора.

III Изазов демократизације

1. Увод

Демократизација друштва је спор, болан и нехомоген процес. Он је још спорији ако привредне реформе добију предност над демократизацијом друштва. Искуство других земаља Централне и Југоисточне Европе, које су десет "транзиционих" година испред Србије показује да програм привредног реструктурирања и демократизације захтевају истовремено бављење тим темама да би се се убрзао болни процес промена. У том контексту грађанско друштво игра важну улогу: активан и добро организован трећи сектор умањује негативне ефекте транзиције, минимализује високу социјалну, економску и политичку цену (Чешка Република, Мађарска, Пољска, Естонија). Насупрот томе, што је слабије грађанско друштво, веће су шансе да ће се транзиција суочити са значајним тешкоћама (Бугарска, Словачка, Румунија, Украјина, СССР, Босна).

Упркос неким охрабрујућим резултатима и потенцијалним областима за плодну сарадњу између Владе са једне стране и трећег сектора и медија са друге, већина ОГД и медија у Србији трпе ограничења у развоју. Подршка коју пружа донорска заједница и агенције, стране НВО и фондације¹, мада су од круцијалног значаја за пролазак кроз садашње транзиционе тешкоће, не би била довољна да се достигне одрживост.

2. Кључна питања

- **Кашњење у стварању повољног законодавног оквира за развој грађанског друштва.** Правни статус међународних и локалних ОГД остаје неодређен, мада су нацрти закона завршени и предати Парламенту. Усвајање ових законских аката (тим да се Закон о рекламирању још увек налази у Владиној процедури) обележило је први корак ка транзицији медија и нужној трансформацији државних медија у јавни сервис грађана, када је реч о државној телевизији и радију, односно њиховој приватизацији, када је реч о локалним и регионалним електронским и штампаним медијима чији је оснивач била држава. Формирањем сектора за медије при Министарству културе и медија Републике Србије, крајем 2002. године, омогућена је лакша и брза управна процедура, како би се испоштовале бројне обавезе државе у циљу приближавања европским стандардима у домену медија. Тиме је држава преузела иницијативу и одговорност за даље промене у тој области и стварање повољнијих економских (укидање пореза на штампу) и правних оквира за плурализам медија и јачање слободе изражавања у Србији.
- **Неповољни порески оквир за рад ОГД-а.** Третирање ОГД као приватних предузећа још више успорава развој техничких и професионалних капацитета ОГД-а, посебно у економски мање развијеним заједницама и регионима.
- **Ограничења капацитета ОГД-а.** Слаб институционални капацитет у стратешком планирању и управљању пројектима, слаб капацитет ширења утицаја, укључујући кампање и лобирање, недостатак дефинисане циљне групе, низак ниво одговорности, слаба основа у заједници, наведене су као сметње које ОГД мора да превазиђе да би се остварио њихов пун потенцијал.
- **Ограничени извори финансирања ОГД-а.** Помоћ прикупљена од домаће привреде очигледно је мала, углавном због чињенице да закони који би подржавали домаће донације још нису донети. Буџети општина и Републике су још увек ретко на располагању ОГД-у.
- **Кашњење у доношењу** и имплементацији медијских прописа. Очекује се да нова медијска регулатива успостави слободан проток информација и обезбеди плуралитет медија, али да истовремено доведе до смањења непримерено великог броја електронских медија за тражиште Србије, регулише дистрибуцију реклама и поступно наметне више програмске стандарде за све медије у Србији, чиме би се превазишли присутни проблеми у виду загушења и слабог пријема сигнала, недостатак профилисаног програма, и поремећај тржишта медија.

Милиони Евра	2000		2001		2002		2003	
	Медији	ОГД	Медији	ОГД	Медији	ОГД	Медији	ОГД
УКУПНО	1,15	32,26	10,57	5,01	1,08	19,48	7,40	28,37

1 Извор: Министарство за економске односе са иностранством, Влада Републике Србије, 2003.

- **Мораторијум на додељивање нових фреквенција.** Одлука да се замрзне додељиване фреквенција док је у току усвајање нових прописа резултирала је пролонгирањем нелегалног статуса једног броја емитера и продужењем привилеговане позиције неких медија која датира из Милошевићеве ере, што није свакако била намера Владе, јер се тиме ускраћује и буџет регулаторног тела (Савета за радиодифузију), а тиме посредно и републички буџет, који мора да надомести недостатак средстава која би се добила за недокнаду фреквенција.
- **Споро успостављање функција Националне радиодифузне агенције.** Закон о радиодифузији предвиђа формирање независне регулаторне власти која је задужена за усвајање развојне стратегије емитовања, надгледање рада емитера у Србији и осигуравање поштене дистрибуције дозвола за емитовање. Сам почетак рада Савета један део домаће јавности и међународних организација доводи у питање, због оспоравања избора троје, од девет чланова Савета у републичком Парламенту приликом чијег избора није испоштован један од Законом о радиодифузији предвиђених услова-30 дана јавног објављивања имена кандидата пре самог чина избора и оставка због тога два друга изабрана члана Савета.
- **Рестрикције слободе независних медија, политичко мешање.** РТС треба да се преобрази из политичког гласноговорника власти у истински јавни сервис грађана, зашта се тек стварају услови материјалне природе израђен је деобни биланс ЈП РТС о подели права, обавеза и средстава између РТВ Србија, будућег републичког јавног сервиса и РТВНС, будућег покрајинског јавног сервиса и пред усвајањем је у Влади РС, а у процедури у Народној скупштини налази се измена Закона о радиодифузији у делу који се тиче обезбеђивања услова за несметано финансирање будућег јавног сервиса, како не би био зависан од републичког буџета, јер законом предвиђена претплата грађана није добро примљена у јавности и не примењује се. Истовремено треба промовисати и снажне приватне медије. Већина државних и регионалних приватних радио и ТВ станица које су израсле у медијске бароне постигле су то захваљујући природи њиховог односа са политичким елитама и партијама. Стога је нужно омогућити бољу понуду прецизних информација од стране јавних медијских служби и приватних и независних медија.
- **Слаби финансијски, технички и професионални капацитети државних и локалних медија.** Већина јавних медија, на челу са РТС-ом, изложени су финансијским и политичким притисцима, док бивши независни медији и даље зависе углавном од стране помоћи. У већини случајева они су ограничени недовољним средствима и ниским техничким и професионалним капацитетима. Њихова будућност је неизвесна, с обзиром на то што нови законски захтеви повећавају техничке и програмске стандарде за добијање дозволе за фреквенцију (сходно томе, очекује се да дозвола за фреквенцију за ТВ стаје око 100.000 евра годишње, а за радио-фреквенцију 20.000 Евра).
- **Недостатак механизма за праћење гарантованих права и учешћа грађана у економском, друштвеном и политичком животу.** Слаби капацитети и законодавни и институционални оквир за подршку грађанима да изнесу своје захтеве или бране своја права и учествују у процесима доношења одлука које утичу на њихове животе. С друге стране, носиоцима дужности (Влада и јавне институције) такође недостају знање, компетенције и интересовање да испуне своје обавезе према грађанима.
- **Ограничен простор за учешће грађанског друштва на нивоу општина.** Мада нови Закон о локалној самоуправи отвара простор за партнерство са невладиним сектором, он не дефинише јасно улогу ОGD-а. Општине немају адекватну финансијску аутономију и немају довољно мотива да побољшају систем управљања и постану проактивни у развоју локалне средине.
- **Недовољни учинак Парламента** у адекватном заступању интереса грађана и неспособност да се преговорима дође до политичког компромиса, споразума или консензуса. Страначка политика и политичке конфронтације замагљују праве проблеме са којим са друштво суочава.

3. Други изазови демократизације

Поред ових проблема, који директно утичу на рад ОGD-а и медија у Србији постоје и други фактори који играју важну улогу у вези са обезбеђивањем подстицајне средине за развој трећег сектора и медија у Србији. ОGD и медији захтевају демократизовани, правни, административни и институционални оквир да би се постигла одрживост.

- **Владавина права.** Док је динамика економских реформи била релативно брза заостајали су, увођење владавине права, поштовање људских права и заштита мањина. Независно судство је камен темељац борбе против корупције и организованог криминала и суштински елемент демократске државе. Непоузданост судског система, корупција и главне препреке за пословни развој и стране инвестиције имају директан утицај на економски и социјални опоравак земље и ублажавање сиромаштва.
- **Раздвајање власти.** Реформе које су укључивале истинско раздвајање законодавне, судске и извршне власти нису дале значајнијих резултата. Мада су се ствари поправиле у поређењу са Милошевићевим временом, када је сва власт била концентрисана у рукама неколицине који су заправо контролисали сва три облика власти, реформа на овом пољу напредује врло споро. Парламент недовољно испуњава улогу заступника интереса грађана. Слаб институционални и законодавни оквир, коме и даље недостају делотворни механизми који би обезбедили транспарентну, одговорну и партиципаторну владавину, такође успорава развој трећег сектора и медија.
- **Корупција.** Мада грађани сматрају да је одговорност јавних институција слаба, корупција се доживљава као један од главних проблема у земљи. Корупција утиче не само на функционисање тржишног система и умањује изгледе за инвестиције већ омета функционисање политичког и судског система и подрива владавину права. Она такође одлаже процес демократизације, економског и социјалног опоравка. И даље недостају кључни закони и побољшане административне процедуре: приступ јавним информацијама и њихово обелодањивање, закон о сукобу интереса, стандардизација административних процедура, стварање транспарентног буџетног система, увођење успешне контроле и инспекције итд.
- **Дискриминација и кршење људских права.** Корупција смањује приходе од пореза који покривају трошкове јавних и социјалних служби, што утиче на квалитет услуге. Крајњи резултат је да највећи цех за такво стање плаћају угрожени делови популације, тако што добијају неадекватну услугу или често остају без одговарајуће здравствене неге, правног заступања или задовољавајућих могућности за запослење. У неповољном положају већ самим тим што су сиромашни, они су изложени додатној дискриминацији на етничкој, полној, сексуалној или старосној основи будући да популације као што су Роми, хендикепирани, стара лица, жене, избеглице и расељена лица, заражени ХИВ-ом или оболели од СИДЕ припадају категорији угрожених и сиромашних. Усвајање закона против дискриминације и признавање и поштовање политичких, социјалних и економских права захтева институционални оквир који уклања правне и административне препреке.

IV Препоруке мера

Непосредни приоритети

1. Усвајање регулативе ("Девет закона"). Као непосредну меру, Влада Републике Србије спровешће и/или иницирати припрему и усвајање у Народној скупштини Републике Србије, односно у Скупштини Државне заједнице основних закона везаних за развој грађанског друштва и медија и за демократизацију друштва. Регулатива о којој се ради представља камен темељац за развој организација грађанског друштва и медија, будући да спада у категорију системских закона, који на један или други начин дефинишу простор за рад ОGD-а и медија. Поред тога, неколико закона о демократизацији такође су део дате листе, будући да постављају оквир за свеобухватну демократизацију друштва и да су од виталне важности за развој демократске културе и толеранције, који су предуслов за одрживост ОGD-а и медија.

- I **Закон о удружењима и Закон о правном статусу страних НВО.** Овај закон, на коме се ради у Народној скупштини Републике Србије од 2001, поједностављује правни оквир за управљање ОGD-ом у Србији. Што је још важније, нацрт закона прецизира услове под којима организација може да послује и тиме смањује дискрециону моћ Владе у одлучивању о допустивости економских активности организације, што је раније био случај. Овим законом значајно би се побољшали услови рада ОGD-а и отвориле могућности за усвајање других правних аката, којима би се регулисале њихове економске активности и тиме допринело економском јачању ОGD-а. Признајући важност правног признавања страних НВО, које теже да оснују подружницу у СЦГ/Србији, Савезно министарство правде је 2002. године припремило нацрт одговарајућег закона. Нацрт савезног закона обезбеђује прилично једноставну и непосредну процедуру за регистровање подружница страних НВО. Будући да не постоји важећи савезни пропис којим се регулише рад страних удружења, предлогом Закона о удружењима уређен је правни статус представништва и других организационих делова страних удружења на територији Републике Србије.
- II **Закон о радио-дифузији.** Овај закон је кључан за доделу дозвола за емитовање, и за уклањање мораторијума на фреквенције који је уведен пре три године. Закон регулише национални ваздушни простор и број фреквенција/канала за радио/ТВ емитовање (емитовање на дугим, средњим и кратким фреквенцијама регулисано је међународним законом, који поставља број и фреквенцију скале за дату земљу). Будући да се још чека на усвајање овог закона, многи медија оператери не могу да реше свој статус: један број медија присиљен је да настави рад без дозволе, не могу да успоставе нове медијске канале, с обзиром на то што не могу да прибаве дозволу, нити могу да прошире покривеност. Додељивање дозвола спада у надлежност Националног савета за радио-дифузију, чији је рад блокиран недостатком правне регулативе. Разлог што закон још није усвојен делимично лежи и у дуготрајном реструктурирању савезних институција. Међутим, новооснована Државна заједница Србија и Црна Гора има ограничен број функција. Закон о радио-дифузији стога је пренесен на Скупштину Србије. Влада је у октобру предложила листу закона, али је њихово усвајање одложено због политичког застоја у Скупштини.
- III **Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја.** Влада Србије утврдила је предлог овог Закона јула 2003. године и упутила га на разматрање и усвајање Народној скупштини. Закон се у српској јавности третира као медијски закон, мада се у суштини ради о тзв. Антикорупцијском закону, јер се њиме стварају обавезе за све државне органе и уопште органе јевне власти да грађанима, на њихов захтев, без одлагања, достављају информације које они траже и о којима постоји оправдано интересовање јавности да их поседује. Овај закон промовише транспарентност јавне управе, стварајући снажне подстицаје за измену досадашњег затвореног институционалног понашања. Како Закон предвиђа одређене погодности за новинаре, очекује се да ће допринети развоју истраживачког новинарства, што је доста запуштена категорија у новинарској пракси у Србији. Закон је прошао експертизу СЕ, а у сарадњи са мисијом ОЕБС-а у Србији, организована је серија округлих столова широм Србије како би се чиновници на свим нивоима власти упознали са оним шта су им обавезе када Закон ступи на снагу. Очекује се да Скупштина убрзо усвоји Закон, а Закон ступи на снагу првог јануара 2004.
- IV **Конфликт интереса и Закон о управном поступку.** Влада је 2002. формирала саветодавно тело Савет за борбу против корупције, које је предложило пакет закона о конфликту интереса, слободном приступу информацијама, финансирању политичких партија, понашању државних службеника. Темпо реформе у овој области успорен је одлагањем увођења транспарентне и одговорне управе. Влада ће стимулисати брзо усвајање Закона о сукобу интереса и Закона о управном поступку, који осигурава правосудну контролу администрације и увођење административног суда.

- V **Омбудсман.** Нацрт Закона о "народном адвокату", врсти омбудсмана, чека на усвајање у Народној скупштини Републике Србије. Закон има за циљ да промовише и штити људска права и слободе и спречава њихово кршење од стране Владе, јавне управе и других органа и организација извршне власти. Омбудсман ће бити уведен на националном нивоу и спроводиће активности у правцу разоткривања и кажњавања дискриминаторних мера и праксе. На пример, неке угрожене групе изложене су двострукој дискриминацији: Ромкиње су изложене дискриминацији као чланови ромске заједнице и као жене. Влада ће даље примењивати административне мере за праћење напретка у остваривању људских и мањинских права, као и родне равноправности. Има простора за обезбеђивање одговорности административним средствима – обезбеђивањем услуга и позивањем јавних служби, организација грађанског друштва, као и приватних агенција на одговорност уколико ови стандарди нису испуњени.
- VI **Закон против дискриминације и за једнакост шанси.** озбиљно нарушавање људских права које је обележило прошлу деценију и дискриминација грађана и других угрожених група (Роми, жене, особе са инвалидитетом, избеглице, интерно расељена лица итд.) показало је да правне забране које постоје у важећем домаћем законодавству не обезбеђују адекватан правни лек и да се грађани ретко на њих позивају. Грађани се и даље нерадо позивају на своја права, плашећи се да не постоји адекватан правни оквир који би их заштитио. Усвајање регулативе поставило би параметре за праћење стања људских права у земљи. Ова брига ограничава учешће грађана у јавном животу, остављајући простор за грађанске активности релативно празним, донекле испуњен активностима организација грађанског друштва и медија. Закон о недискриминацији требало би да у ширем смислу осигура заштиту општих људских права грађана, јачајући тиме њихов статус у друштву. Конкретне одредбе које се тичу недискриминације и односе се на нетолеранцију и предрасуде требало би да буду боље прилагођене потребама и проблемима специфичних угрожених група. Законодавство једнаких шанси треба да обезбеди једнак приступ различитих угрожених група (жена, лица са инвалидитетом, избеглица, оболелих од СИДЕ итд.) запошљавању, могућностима напредовања, здравственој заштити, образовању, учествовању у јавном животу и политичком представљању.

2. Унапређење оквира децентрализације. Агенда децентрализације, заснована на принципу супсидијарности, укључује побољшање дијалога са грађанима, веће учешће становништва и односе сарадње између Владиног и трећег сектора. Увођење Закона о локалној самоуправи у фебруару 2002. схваћено је као један од корака потребних за промену претходног централизованог система. Закон уводи важне новине у складу са препорукама Савета Европе: проширење надлежности општина, директан избор градоначелника, формирање нових институција, специјалне институције за заштиту људских и мањинских права, одређену финансијску децентрализацију и ограничења везана за претерано мешање централних власти. Али, учешће грађана у процесу одлучивања на локалном нивоу још није довољно развијено, сарадња са ОГД-ом је необавезна, увођење институције омбудсмана представља дискреционо право. Локална самоуправа обликује простор за развој демократске праксе и директно утиче на процес демократизације. Из тог разлога, потребно је побољшати неке од одредаба које су везане за рад ОГД-а и медија, као и за учешће грађана у побољшању квалитета јавног живота.

- I **Сарадња са ОГД-ом.** Како би се постигла већа усаглашеност са агендом децентрализације Европске унија која ставља велики нагласак на партнерство између локалне управе и ОГД-а, Влада Републике Србије ће између осталог предложити да се сарадња са ОГД-ом боље дефинише и обезбеди јасан правни оквир као подршка раду ОГД-а у заједници.
- II **Заштита људских права.** Закон се такође односи на заштиту људских права и права националних мањина кроз улогу омбудсмана. По закону, ова институција је провизорна. Влада ће предложити да институција омбудсмана постане обавезна. Биће предвиђена и средства из локалних буџета за активности промовисања људских права.
- III **Заштита права мањина.** Закон такође предвиђа успостављање Савета за међуетничке односе у заједницама у којима мањине чине више од 5 процената укупне популације. Савет може да заступа мањине које чине више од 1 процента становништва у локалној заједници. Локална управа требало би да консултује Савет пре усвајања било каквих прописа који се тичу права мањина. Са друге стране, законом није предвиђено представљање различитих мањина. Влада ће предложити промене у правцу решавања овог питања.
- IV **Медији и мањине.** Закон о емитовању предвиђа да програм може бити емитован од стране јавног или приватног медија, радио/ТВ станица основаних од стране ОГД-а (оне могу да емитују само на локалном нивоу), локалних или регионалних јавних медија основаних од стране локалне самоуправе, комерцијалних ТВ/радио станица. Да би добили дозволу за радио-фреквенцију, медији треба да производе минимум 20

процента сопствених програма. Ова квота је сувише висока за медије етничких /националних мањина, нарочито за ромске медије. На пример, ромске радио-станице производе до 10 процената сопствених програма услед ограничености капацитета и броја запослених. Влада ће предложити амандмане на Закон, како би осигурала приступ информацијама за етничке и националне мањине. Законом о јавном информисању, који иначе представља изричит вид повлачења државе из медијске области, држава се обавезује да, када је у питању информисање на језицима мањина, односно рад јавних гласила на језицима мањина, даје директну подршку, укључујући и материјалну. Јула 2003. године Министарство културе и медија расписало је први јавни конкурс за подршку медијима на језицима мањина.

- V **Подршка локалним медијима.** Локални медији такође су веома важни за промовисање, размену информација, разумевање и подизање свести опште популације о могућностима и проблемима које доноси транзиција. Истовремено, појачан приступ информацијама осигурава већу одговорност националних и локалних власти. Медији у том погледу помажу да се смањи ризик манипулације од стране политичара, државних службеника, локалних елита итд. Надлежно Министарство културе и медија припрема Упутство о приватизацији локалних електронских медија, сходно Закону о радио-дифузији. С тим у вези, максимално се уважавају интереси локалних средина у обезбеђивању услова за правичну приватизацију која ће истовремено значити и даљи развој локалних медија у циљу јачања њихове функције информативног сервиса грађана на локалном нивоу.
- VI **Недискриминација.** Влада ће Народној скупштини Републике Србије предложити усвајање секторских недискриминативних мера у области образовања, здравства, запошљавања и локалне самоуправе најкасније у јесен 2004.

3. Пореске олакшице за ОГД. Пореске олакшице за ОГД кључне су за њихову одрживост. Порески оквир који се одражава на НВО у Србији не пружа никакве подстицаје за индивидуалне и/или корпоративне добротворне активности. Искуства других земаља у региону (на пример, Мађарске) показују да иако подстицаји индивидуалним добротворним активностима не морају имати непосредне ефекте на одрживост НВО у краћем року, они ипак могу постати значајан извор прихода НВО у дугорочном периоду. Иста ситуација важи за корпоративне добротворне активности. Влада ће предложити измене пореза на приход, дозвољавајући правним и физичким субјектима да упуте процент својих годишњих пореских дажбина ОГД-у по сопственом избору. Влада ће такође ослободити ОГД пореза на услуге и промет као што је случај у већини земаља Европске уније које теже прудруживању.

4. Јачање улоге Скупштине. Садашњи процес законодавне реформе наставиће да се развија више у ad hoc него у координираном оквиру. Партијске расправе утицале су на ефикасност рада Народне скупштине, чиме је одложено усвајање око 50 важних закона. Будући да велики део текућих изазова са којима се ОГД суочавају у свом раду проистиче из недостатка правне регулативе, јасно је у којој мери је значајно да се реши питање усвајања ових закона у Скупштини. Поред даље подршке разграничењу власти, која и даље представља озбиљан изазов, потребно је и јачање институционалних структура које промовишу отворен дијалог и већу одговорност. Такође треба увести механизме за праћење спровођења регулативе.

5. Успостављање сталног дијалога са ОГД-ом. Влада одражава односе са ОГД-ом преко различитих министарстава. Међутим, већи део сарадње одвијао се на ad hoc основи и дијалог са грађанским друштвом о спровођењу мера био је ограничен. Влада је вољна да иницира континуиран дијалог са ОГД-ом у вези са припремама за ЕУ и прилагођавањем новим захтевима. Како би обезбедила бољу и непрекидну комуникацију са ОГД-ом, Влада је спремна да оснује, заједно са кључним делом ОГД-а, мању канцеларију у оквиру Министарства за државну управу и локалну самоуправу. Поред тога, Влада ће наставити сарадњу са Саветодавним одбором цивилног друштва који је основан у оквиру припремног процеса ССС-а, ради размене информација о активностима за смањење сиромаштва и напретка у остваривању ССС-а у том пољу. У области родне равноправности и заштите људских права, Влада и ОГД ће сарађивати на заступању и имплементацији програма за промовисање учешћа жена у решавању питања родне равноправности и људских и мањинских права.

Препоруке даљих мера:

1. Репформа правосудног система довела је до усвајања пакета нових закона, од којих су неки измењени додатним амандманима у јулу 2002., да би накнадно били одбачени као неуставни. Проблематична питања везана за буџетску аутономију правосуђа, заштиту судија и тужилаца, односе између полиције, тужилаштва и правосуђа и надзор у оквиру правосудног система, биће такође размотрана. Влада жели да подржи многе законе: Закон о судовима, Закон о буџету судова, Закон о јавном тужилаштву, Закон о омбудсману, Високом савету правосуђа и Великом персоналном већу, који су кључни за повећање независности главних актера у правосудном систему.

2. Повећана одговорност и транспарентност административних структура. Све оцене јавне управе у Србији указују на слабу организацију, неадекватну структуру, ограничене капацитете како за формулисање, тако и за имплементацију мера. Одговорност јавне управе у погледу управљања јавним ресурсима веома је слаба. То се директно одражава на услуге превасходно у систему здравства и школства, који непосредно утичу на хумани развој. Основна регулатива за модернизацију администрације још није усвојена. Закон о јавној администрацији и Закон о државним службеницима слабо напредују. С обзиром на повећану хитност за покретање реформи у јавној администрацији, Влада ће настојати да подржи усвајање ове регулативе у Скупштини што је пре могуће.

3. Даља децентрализација. Влада ће унапредити питање децентрализације применом различитих закона уз Закон о локалној самоуправи. Влада је себи поставила за циљ да обезбеди демократски и децентрализован професионални систем локале управе који укључује добро локално управљање са грађанима и уз њих и обезбеђивање могућности за локални економски развој. Поред финансијске аутономије, Закон о територијалној организацији и принцип супсидијарности, одређују величину општина и регионалну дистрибуцију, као неопходан елемент политике децентрализације. Закони о образовању, здравству и социјалној заштити биће побољшани, тако да укључе враћање надлежности локалном нивоу у области социјалних услуга.

4. Менаџмент, финансијска и административна обука локалних управа—како би се припремиле за реформе у јавној управи и како би се омогућила ефикасна примена новог законодавства на локалном нивоу. Овај програм има за циљ повећање ефикасности и ослушкивање потреба локалне заједнице, повећање транспарентности и борбу против корупције међу државним службеницима.

5. Социјална заштита. Министарство за социјална питања Републике Србије налази се у процесу стварања ефикасног и одрживог система социјалне заштите. Да би се овај циљ постигао, неопходно је отворити тржиште за нове сервисе у области пружања услуга и обезбедити подједнаке услове на тржишту за јавне институције и НВО. Важећи Закон о социјалној заштити до одређене мере признаје улогу НВО у пружању услуга социјалне заштите. Да би се успоставио ефикаснији систем социјалне заштите, важно је у потпуности усвојити међународно признате принципе супсидијарности, сарадње, ефективности и ефикасности и испитати на који начин ће ови принципи утицати на НВО ангажоване у пружању услуга социјалне заштите. Ови принципи биће садржани у Закону.

5. Подршка волонтеризму. Један од најефикаснијих начина за осигурање одрживог развоја ОГД-а и веће приступачности услуга јесте подстицање ангажовања волонтера у ОГД-у. Према томе, важно је дефинисати улогу волонтера на законодавном нивоу, у одговарајућем закону о запошљавању. Волонтеризам није довољно подстицан и закон тренутно предвиђа углавном волонтеризам у јавном сектору. Ангажовање волонтера може се даље поспешити обезбеђивањем одређених подстицаја правним субјектима који желе да приме волонтере.