



Ex post

analiza efekata Zakona o volontiranju



***Ex post* analiza efekata Zakona o volontiranju**

Decembar 2020. godine



Lektura:

Vlado Đukanović

Dizajn:

Soni Halilović

Ovaj dokument objavljuje Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Republike Srbije 2020. godine, uz tehničku i ekspertsku podršku UNICEF-a i Misije OEBS-a u Srbiji. Stavovi izrečeni u analizi pripadaju isključivo autoru i ne predstavljaju nužno zvanični stav UNICEF-a i Misije OEBS-a u Srbiji.



Влада Републике Србије
МИНИСТАРСТВО ЗА РАД,
ЗАПОШЉАВАЊЕ, БОРАЧКА И
СОЦИЈАЛНА ПИТАЊА

unicef 
za svako dete

oebs  Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji

Svi pojmovi u ovom tekstu upotrebljeni u gramatičkom muškom rodu podrazumevaju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

REČI ZAHVALNOSTI

Koncept analize je osmislio i sproveo *Vladan Jovanović*, konsultant UNICEF-a.

Specifičan doprinos konsultativnom procesu dao je *Igor Jojkić*, konsultant Misije OEBS-a u Srbiji.

U pripremi analize putem konsultacija, sugestija i priloga, učestvovali su:

Snežana Bogdanović (Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Republike Srbije)

Stanislava Vučković i *Ana Prodanović* (UNICEF Srbija)

Milena Stošić (Misija OEBS-a u Srbiji)

Jelena Ristić (Konsultantkinja UNICEF-a)

Danijela Radić (Konsultantkinja Misije OEBS-a u Srbiji)

Milena Nedeljkov, *Danilo Rodić*, *Žarko Stepanović* (Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Odsek za planiranje i stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva)

Ognjen Bogdanović i *Ivan Selić* (Sekretarijat za javne politike Vlade Republike Srbije)

Radna grupa za analizu efekata Zakona o volontiranju i stanja u oblasti volontiranja u Srbiji, a posebno članovi i članice Radne grupe koji su dostavili svoje predloge i priloge (*Igor Stojilović*, Krovna organizacija mladih Srbije; *Vojislav Prkosovački*, Novosadski volonterski servis; *Vukašin Grozdanović*, OPENS; *Milica Mišković*, Smart Kolektiv; *Slađana Kiković*, UGS Nezavisnost; *Dejana Stevkovski*, Građanske inicijative; *Branimir Knežević*, Crveni krst Srbije).

Sadržaj

I. UVODNE NAPOMENE	6
II. PREDMET ANALIZE	6
III. KRATKI ISTORIJSKI OSVRT	8
IV. MEĐUNARODNI DOKUMENTI O VOLONTIRANJU	9
1. Ujedinjene nacije i Savet Evrope	9
2. Evropska unija	11
V. UPOREDNA NACIONALNA ZAKONSKA REŠENJA O VOLONTIRANJU	12
VI. OSVRT NA ZAKON O VOLONTIRANJU U SRBIJI	15
1. Ciljevi propisa	16
2. Pregled najvažnijih zakonskih instituta	16
VII. VOLONTIRANJE U DOKUMENTIMA JAVNIH POLITIKA I NACIONALNIM PROPISIMA	19
1. Pregled strateških dokumenata i nacionalnih propisa	19
VIII. ANALIZA REZULTATA SPROVOĐENJA ZAKONA O VOLONTIRANJU – OCENA STANJA	25
1. Pregled kvantitativnih podataka	25
2. Ocena stanja u izveštajima međunarodnih tela	28
3. Ocena stanja prema podacima civilnog sektora	29
4. Aktivizam i volonterske aktivnosti mladih	32
5. Terensko istraživanje	36
IX. ZAKLJUČCI I PREPORUKE O PRIMENI ZAKONA O VOLONTIRANJU IZ PERSPEKTIVE REZULTATA ANALIZA I ISTRAŽIVANJA	37
1. Zaključci	37
2. Ključni problem u primeni Zakona o volontiranju	41
3. Preporuke za promene koje treba ostvariti i uslovi za njihovo sprovođenje	42
4. Pokazatelji koje bi trebalo pratiti u oblasti primene Zakona o volontiranju	46

I. UVODNE NAPOMENE

Zakon o volontiranju objavljen je u „Službenom glasniku Republike Srbije“, broj 36/2010, a primenjuje se od 6. decembra 2010. godine. Tokom primene Zakona izvršeno je nekoliko analiza, iz kojih se mogu videti iskustva i stavovi zainteresovane javnosti o kvalitetu zakonskog teksta i posledicama po praksu volonterstva u Srbiji.

Nakon desetogodišnjeg iskustva u primeni ovog zakona, a u okviru nastojanja da unapredi okruženje za razvoj volontiranja u Srbiji, ministar za rad zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja obrazovao je Radnu grupu za analizu efekata Zakona o volontiranju i stanja u oblasti volontiranja u Republici Srbiji 2020. godine. Zadatak Radne grupe bio je da pripremi analizu efekata Zakona o volontiranju u oblasti volontiranja u Republici Srbiji, utvrdi usklađenost sa međunarodnim standardima i izradi pregled uporednog zakonodavstva i prakse u ovoj oblasti.

Ova analiza zasniva se na desk istraživanju, ekspertskom doprinosu međusektorske Radne grupe te na terenskom kvantitativnom i kvalitativnom istraživanju. Svi prikupljeni podaci integrisani su u analizu efekata Zakona o volontiranju, a u skladu sa preporukama Republičkog sekretarijata za javne politike i smernicama koje predviđa Zakon o planskom sistemu Republike Srbije.

Proces izrade analize i realizaciju mandata Radne grupe pomogli su UNICEF i Misija OEBS-a u Srbiji kroz tehničku i ekspertsku podršku.

II. PREDMET ANALIZE

Analiza je strukturirana u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije i Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, kao i smernicama Republičkog sekretarijata za javne politike i Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Analiza efekata je analitički proces zasnovan na relevantnim činjenicama, podacima i informacijama.

Ex ante analiza efekata sprovodi se tokom planiranja, formulisanja i usvajanja javnih politika i propisa u cilju sagledavanja promene koju treba postići. S druge strane, *ex post* analiza realizuje se nakon usvajanja i tokom sprovođenja javnih politika i propisa u cilju vrednovanja njihovih učinaka, preispitivanja i unapređenja.

Ex post i *ex ante* analiza efekata predstavljaju zapravo dve perspektive koje se razlikuju s obzirom na predmet, ali im je svrha suštinski ista. Naime, analiza efekata primene propisa ima smisla ako služi budućnosti, tj. preispitivanju javnih politika (uključujući propise) kako bi se donele odluke o njihovoj budućnosti: zadržati *status quo* ili kreirati promene. *Ex post* analiza je usmerena ka prošlosti, postojećoj praksi i efektima koje ona ima, dok se predmet *ex ante* analize efekata, koja bi trebalo da se

oslanja na rezultate *ex post* analize, nalazi u promenama (ili njihovom izostanku) prilikom planiranja budućih koraka.

Predmet ovog dokumenta kreće se u okvirima logike *ex post* analize efekata Zakona o volontiranju. Prvi deo ovog dokumenta predstavlja deo *ex post* analize efekata predmetnog zakona i fokusira se na analizu stanja primenom *desk istraživanja*, tj. *desk based (neterenskog) istraživanja*, koje je zasnovano na dostupnim izvorima odnosno istraživačkoj građi koja se nalazi *off-line* i *on-line*, u vidu relevantnih analiza, izveštaja, osvrta, anketa i dr., kao i na informacijama koje poseduje resorno ministarstvo koje vrši nadzor nad primenom ovog zakona. Desk istraživanje metodološki prethodi terenskom istraživanju, koje je realizovano kao širok konsultativni proces sa zainteresovanim stranama, u formi sastanaka, anketa i fokus grupa, uz opciono korišćenje polustrukturisanih dubinskih intervjuua radi prikupljanja i analize dobijenih podataka.

U skladu s tim, analiza stanja (u okviru *ex post* analize efekata Zakona o volontiranju) obuhvata analizu propisa (domaćeg zakonodavstva, propisa zemalja u regionu i drugih relevantnih država sa dobrim rešenjima), analizu prakse, uključujući i uporednu praksu, te pitanja koja se tiču etičkih aspekata volontiranja u korist građana (s posebnim osvrtom na decu i mlade), mehanizama prepoznavanja volontera, kreiranja uslova za volontiranje u vanrednim situacijama i uticaja zakonodavstva na proces pridruživanja Evropskoj uniji (EU).

Ovaj dokument se odnosi na sledeća pitanja: (1) identifikaciju važećih dokumenata i propisa javne politike u specifičnoj oblasti planiranja i sprovođenja javne politike, uključujući uticaj drugih javnih politika i propisa, kao i uticaj procesa pridruživanja EU i članstva u međunarodnim organizacijama; (2) pokazatelje koji se prate u oblasti volontiranja, iz kojih se razloga ti pokazatelji prate i koje su njihove vrednosti u skladu sa Uredbom koja metodološki definiše ovaj proces; (3) analizu ostvarenih rezultata sprovođenja važećeg zakona i na osnovu toga definisanje ocene stanja u oblasti, uz obrazloženje zbog čega dobijeni rezultati nisu u skladu sa planiranim vrednostima; (4) utvrđivanje koji su rezultati i očekivani efekti sprovođenja važećih javnih politika i propisa izostali i šta su razlozi za to, uz analizu da li zakonodavni okvir podržava etičke aspekte volontiranja u korist dece i adolescenata, organizacije/institucije koje uključuju volontere u svoj rad u korist dece i adolescenata, mehanizme za priznavanje volontiranja u formalnom obrazovanju i prepoznavanje veština/znanja stečenih volontiranjem te stvaranje uslova za volontiranje u urgentnim situacijama; (5) definisanje problema u primeni važećeg Zakona o volontiranju, njihovih uzroka i posledica; (6) kvantitativno (numeričko, statističko) predstavljanje očekivanih trendova u oblasti volontiranja u Republici Srbiji ukoliko se odustane od zakonske intervencije (*status quo*); (7) identifikaciju i prikupljanje podataka i nedostataka u vezi sa volontiranjem u korist dece i adolescenata.

Rezultati *ex post* analize efekata Zakona o volontiranju koji su obezbeđeni na navedeni način predstavljaju resurs za formulisanje odluka nadležnih organa u vezi sa budućim koracima u pogledu Zakona o volontiranju odnosno unapređenja prakse volontiranja u Srbiji.

Drugim rečima, *ex post* analiza efekata je resurs za *ex ante* analizu efekata – sagledavanje promene koju treba postići u pogledu Zakona o volontiranju, tj. njegovih eventualnih izmena i dopuna, donošenja novog propisa ili opcije *status quo*, što sve uključuje uzroke i posledice u okviru datih izbora i odluka kreatora javnih politika.

III. KRATAK ISTORIJSKI OSVRT¹

Volonterstvo je karakteristično za mnoga društva od njihovog nastanka. Svoje uporište volonterstvo nalazi u ljudskoj solidarnosti.

Reč „volontiranje“ izvedena je iz reči „volonter“ (*fr: volontaire*) sa značenjem „onaj koji se nudi za vojnu službu“. U mirnodopskom smislu, reč je prvi put zabeležena tridesetih godina XVII veka. U novijoj upotrebi termin se još uvek koristi u vojnom smislu, ali ima i značenje dobrotvorne i besplatne službe u zajednici. Volontiranje se javlja kao briga o starijima, pomoć u školama, podrška porodicama sa finansijskim problemima i sl.

Ideja o osnivanju organizacije Crvenog krsta začeta je 1859. godine. Crveni krst je osnovan u Ženevi 1863. godine, kao Internacionalni komitet za pomoć ranjenicima. U celom svetu je tada počela obuka dobrovoljaca za pružanje prve pomoći bolesnima i ranjenima. Magacini su se snabdevali zavojnim materijalom, ćebadima i drugim potrepštinama za pomoć; sve je bilo spremno za slučaj izbijanja sukoba. U svakoj vrsti prirodne katastrofe ili rata, organizacija Crvenog krsta je spremna da angažuje sva svoja sredstva kako bi pomagala ljudima i odbranila ljudska prava.

U prvim decenijama XX veka osnovano je nekoliko volonterskih organizacija (Rotary International, Kiwanis International, Association of Junior Leagues International i Lions Clubs International). Nakon Prvog svetskog rata javlja se Pokret međunarodnih volonterskih kampova, koji je u osnovi reakcija na posledice tog sukoba. Iako se prvi kamp nije završio uspešno, njegovi učesnici su shvatili potencijal koji je taj kamp imao – da ljudi, radeći zajedno na zadatku od zajedničkog interesa, mogu da razumeju onog drugog i nauče nešto od njega. Tokom Velike depresije između 1929. i 1939. bilo je pokušaja u SAD da se na nacionalnom nivou koordiniraju volonteri za određene potrebe.

Nakon Drugog svetskog rata volontersko angažovanje usmereno je na pomoć siromašnima, ali i na volontiranje u inostranstvu. Istorija volontiranja u Evropi razlikuje se od zemlje do zemlje.

¹ Izvori za ovaj odeljak: https://www.mis.org.rs/sr_lat/volontiranje/medjunarodni-volonterski-servis/; <https://www.crvenikrst011.org.rs/istorijat-crvenog-krsta/>; Priručnik *Međunarodni volonterski radni kampovi*, Jelena Ristić Beronja, Boan Beronja, Mladi istraživači Srbije – Volonterski servis Srbije, Beograd, 2013; *Volonterstvo u sportu*, Sportski savez Srbije, 2009.

U savremenom društvu volonterstvo predstavlja osnovni oblik građanskog aktivizma. Volonterski rad predstavlja osnovu funkcionisanja udruženja građana. On je zastupljen u širokom spektru organizacija (verskih, humanitarnih, socijalnih, sportskih, nevladinih itd.), a volonteri predstavljaju značajan potencijal društvenog razvoja.

IV. MEĐUNARODNI DOKUMENTI O VOLONTIRANJU

1. Ujedinjene nacije i Savet Evrope

Ujedinjene nacije i Savet Evrope aktivno pružaju podršku volontiranju i promovišu ga, naročito od kraja devedesetih godina XX veka.

Različiti međunarodni akti i organizacije prepoznaju važnost volonterstva u procesu promovisanja ravnomernog razvoja i borbe protiv siromaštva, osiguranja i podržavanja mira i stabilnosti te širenja ideja demokratije i ljudskih prava.

Program **Volonteri Ujedinjenih nacija** osnovala je Generalna skupština UN 1970. godine Rezolucijom broj 26/59.² To je program koji promoviše volontiranje na međunarodnom nivou za podršku miru i razvoju u svetu. Ovim programom zagovaraju se prednosti građanskog angažmana kao snage održivog razvoja svakog društva. Uz pružanje profesionalnih usluga, stručnog usavršavanja i organizacije, ovaj program mobilise volontere i usmerava ih na ona područja u svetu gde postoji potreba za njihovim angažovanjem. Aktivisti u okviru programa „Volonteri Ujedinjenih nacija“ pomažu i u organizaciji i sprovođenju lokalnih i nacionalnih izbora, kada je to potrebno, a učestvuju i u velikom broju humanitarnih projekata i projekata za očuvanje mira.

Prema ovom programu, volontiranje se zasniva na pet glavnih načela: (1) volontiranje je stvar ličnog izbora; (2) volontiranje predstavlja legitiman način na koji građani mogu da učestvuju u aktivnostima zajednice; (3) volontiranje omogućava pojedincima i grupama da se bave humanitarnim, ekološkim i socijalnim pitanjima; (4) volontiranje je neplaćeni posao i ne zamenjuje plaćeni posao; (5) volontiranje ne zamenjuje plaćene radnike i ne ugrožava sigurnost posla plaćenih radnika.

Rezolucija Generalne skupštine UN broj 56/38³ (2001) preporučuje državama stvaranje „podsticajnih fiskalnih, zakonskih i drugih okvira, uključujući one koji se odnose na organizacije koje se bave volontiranjem“ kroz uvođenje podsticajnog zakonodavstva, poreskih olakšica i subvencija i olakšavanje stvaranja partnerskih odnosa u vezi sa volontiranjem u civilnom društvu. Tu se navode dva zadatka: (a) uvođenje podsticajnog zakonodavstva (poreske olakšice, subvencije, osiguranje itd.)

² Mandat Volontera UN je proširivan rezolucijama Generalne skupštine UN broj 31/131 iz 1976. godine, broj 56/38 iz 2001. godine i kasnijim dokumentima koji su se odnosili na Međunarodni dan volontiranja u 2001. godini. Inicijalna uloga Volontera UN bila je da regrutuje kvalifikovane volontere, da ih raspodeli i da upravlja njihovim uslugama; ti volonteri su pružali profesionalnu podršku agencijama UN u različitim programima i državama. Rezolucijom Generalne skupštine UN broj 31/131 mandat Volontera UN je proširen na promovisanje uloge mladih u razvoju društva.

³ Resolution adopted by the General Assembly, 56/38 Recommendations on support for volunteering, 10. 1. 2002,

i (b) olakšavanje uspostavljanja partnerskih odnosa (države, profitnog i neprofitnog sektora) u vezi s volontiranjem u civilnom društvu. Godina 2001. bila je proglašena Međunarodnom godinom volontera UN. Na Generalnoj skupštini UN u Njujorku održanoj 2001. godine svaki kontinent je imao po jednog predstavnika. Predstavnicu evropskog kontinenta bila je iz Srbije i predstavila je program volontiranja za zaštitu prirode u Obedskoj bari.⁴

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda⁵ Saveta Evrope članom 11. (Sloboda okupljanja i udruživanja) propisuje: „Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo da osniva sindikat i učlanjuje se u njega radi zaštite svojih interesa. Za vršenje ovih prava neće se postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovim se članom ne sprečava zakonito ograničavanje vršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.“

Preporuka Saveta Evrope br. R (94)4⁶ Odbora ministara država članica o promociji volonterske službe (1994) dodatno naglašava obrazovni aspekt volonterstva i njegov opšti značaj za društvo.

Evropska konvencija o promovisanju transnacionalne i dugotrajne volonterske službe mladih (SE ETS 175) (2000) primenjuje se u slučaju volonterskog angažmana osobe između 18 i 25 godina života, državljanina jedne od strana na području druge strane u trajanju od tri do 12 meseci (član 5). Njome se propisuju minimalni standardi i uslovi rada, smeštaja, zdravstvene zaštite, osiguranja i sl., a u cilju promovisanja zaštite mladih, međukulturnog upoznavanja i neformalnog obrazovanja volontera, s jedne strane, te svrhovitog i kompetentnog obavljanja volonterske službe, s druge strane. Konvencija predviđa ustanovljavanje nacionalnih tela za koordinaciju prekograničnog volontiranja. Sasvim je prirodno da će se sve konkretne delatnosti i aktivnosti volontera obavljati u skladu sa pravnim propisima države na čijoj se teritoriji volontiranje obavlja. Pored toga, Konvencija propisuje da se međusobni odnos organizacije koja šalje volontera, samog volontera i prijemne organizacije reguliše pisanim ugovorom koji dodatno potpisuju i koordinaciona tela obe države. Model ugovora priložen je uz Konvenciju, ali on nema obavezujuću pravnu snagu, pa države mogu ugovor prilagoditi svom zakonodavstvu. Primerak svakog ugovora o prekograničnom volontiranju mora se podneti nacionalnom telu za koordinaciju.⁷

Preporukom Saveta Evrope broj 1496⁸ (2001) *Poboljšanje položaja i uloge volontera u društvu*, Parlamentarna skupština Saveta Evrope je, u atmosferi Svetske godine volontera, pozvala države

⁴ <https://www.un.org/webcast/events/iyv/programme.htm>.

⁵ Vidi Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Sl. list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 – ispr. i „Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 12/2010 i 10/2015).

⁶ COE.C.1.1; REC(94)4.

⁷ „Volonterstvo kao inherentno socijalno odgovorna djelatnost – pravni aspekti“, dr sc. Sanja Barić, docentica, Pravni fakultet u Rijeci.

⁸ COE.C.2.1 1; REC.1496 (2001).

članice da teže „prepoznavanju i uklanjanju, kako u praksi, tako i u zakonodavstvu, svih prepreka koje direktno ili indirektno onemogućavaju ljudima da se bave volonterskim radom, kao i umanjivanju poreskog pritiska koji kažnjava volonterski rad“ te da „pruže radnicima volonterima pravni status i odgovarajuću socijalnu zaštitu, uz poštovanje njihove nezavisnosti i uklanjanje finansijskih prepreka za volontiranje“.

Preporukom Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o promovisanju volontiranja u Evropi broj 1948⁹ (2010) preporučuje se Savetu ministara da pozove države članice da potpišu i ratifikuju *Evropsku konvenciju o promovisanju transnacionalnog i dugotrajnog volontiranja mladih*, kao i da promovišu i informišu javnost o volontiranju i usvoje proaktivnu politiku volontiranja.

Rezolucijom Parlamentarne skupštine Saveta Evrope broj 1778¹⁰ (2010) države članice se pozivaju da preduzmu energične mere radi promovisanja volontiranja: da uvedu sistem zvaničnog priznanja znanja i veština neformalno stečenih kroz volontiranje, uspostave sistem socijalne zaštite za dugoročno volontiranje, priznaju uticaj volontiranja na lokalni razvoj itd.

2. Evropska unija¹¹

Najčešće korišćena definicija pojma „volontiranje“ na nivou EU odnosi se na sve oblike dobrovoljnih aktivnosti, bez obzira na to da li su formalne ili neformalne. Osoba sprovodi aktivnosti na osnovu slobodne volje, sopstvenog izbora i motivacije i bez namere da stekne finansijsku dobit.¹²

Evropska unija proglasila je 2011. godinu Evropskom godinom volontiranja.¹³

Evropska komisija usvojila je Kominike o EU politikama i volontiranju: Priznavanje i promocija prekograničnih volonterskih aktivnosti u EU.¹⁴

Evropski savet usvojio je dva zaključka o ulozi volontiranja, u socijalnoj politici i u sportu.¹⁵

⁹ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1948.htm>, 27. 1. 2014.

¹⁰ <http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1778.htm>, 27. 1. 2014.

¹¹ Dragan Golubović, *Filantropska agenda. Analiza i predlozi za unapređenje poreskih i drugih propisa od značaja za razvoj davanja za opšte dobro*. Beograd, 2019.

¹² Mr Marina Matić, Volontiranje u Evropskoj uniji. *Strani pravni život* 58(1), 2014.

¹³ The Council of the European Union (2011), European Council Decision N° 37/2010/EC on the European Year of Voluntary Activities Promoting Active Citizenship, (2011) of 27 November 2009, OJ L 17, 22. 1. 2010, str. 43–49; European Commission (2012), Report From The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions on the implementation, results and overall assessment of the 2011 European Year of Volunteering, 19.12.2012 COM(2012) 781 final, Brussels: European Commission.

¹⁴ European Commission (2012), Communication on EU Policies and volunteering: Recognising and Promoting Cross Border Voluntary Activities in the EU, COM(2011) 568 final of 20.09.2011, Brussels: European Commission.

¹⁵ Council of the European Union (2011), ‘Council Conclusions on the role of voluntary activities in social policy of 3 October 2011’, Official Journal of the European Union, no. C 372/24, Luxembourg: Publication Office of the European Union; Council of the European Union (2011), Council Conclusions on the role of voluntary activities in sport in promoting active citizenship of 28 and 29.11.2011, Brussels: Council of the European Union. Dostupno na adresi: http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/council_conclusions_on_volunteering_in_sport_en.pdf.

Značaj volontiranja prepoznat je u „Evropskoj godini aktivnog starenja i međugeneracijske solidarnosti“.¹⁶

Evropski parlament i Evropski savet doneli su pravni okvir za *European Solidarity Corps*, inicijativu EU koja stvara prilike mladima za volontiranje u projektima u okviru država u kojima žive i u inostranstvu, radi dobrobiti zajednica i građana u Evropi. Ovaj dokument primenjuje se od 1. januara 2018. godine.¹⁷

Inicijative „Mladi u pokretu“ (*Youth on the Move*) i „Agenda za nove veštine i poslove“ (*Agenda for New Skills and Jobs*) povezane su sa primenom „Evropske strategije 2020 o pametnom, održivom i inkluzivnom razvoju“.¹⁸

Program *EU Aid Volunteers* omogućava zajedničke aktivnosti volontera i volonterskih organizacija u različitim državama, pruža podršku projektima humanitarne pomoći i doprinosi jačanju lokalnih kapaciteta i rezilijentnosti zajednica zahvaćenih katastrofama.

Program *European Volunteering Service* (EVS) za unapređenje veština namenjen je mladima uzrasta od 18 do 30 godina, a mogu ga koristiti i zemlje koje nisu članice EU.

V. UPOREDNA NACIONALNA ZAKONSKA REŠENJA O VOLONTIRANJU

Prva sveobuhvatna studija o stanju volontiranja u zemljama EU (2010) ukazuje da je između 92 i 94 miliona građana EU uključeno u neke oblike volonterskih aktivnosti, dok noviji podaci ukazuju da je taj broj prešao 100 miliona.¹⁹ Studija iz 2010. godine pokazuje da korporativno volontiranje predstavlja sve značajniji oblik volontiranja, a da se pravne prepreke prevazilaze modelima partnerstva između privrednih društava i volonterskih organizacija (Velika Britanija, Poljska, Estonija, Kipar, Luksemburg). Porast značaja korporativnog volontiranja korespondira sa širim konceptom EU o društveno odgovornom poslovanju,²⁰ tako, na primer, privredna društva na Malti razvijaju posebne mehanizme podrške (engl. *support scheme*) za zaposlene koji žele da volontiraju.²¹

¹⁶ 2012 – European Year of Active Ageing and Intergenerational Solidarity i „Evropska godina građana“ (2013 – European Year of Citizens).

¹⁷ Regulation of the European Parliament and of the Council laying down the legal framework of the European Solidarity Corps and amending Regulations (EU) No 1288/2013, (EU) No 1293/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1305/2013, (EU) No 1306/2013 and Decision No 1313/2013/EU.

¹⁸ European Commission (2010), Communication from the Commission Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth COM(2010) 2020 final, Brussels: European Commission: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>.

¹⁹ Volunteering charter: European charter on the rights and responsibilities of volunteers. Dostupno na: http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/volunteering_charter_en.pdf.

²⁰ A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, COM(2011) 681 final 25. 10. 2011.

²¹ GHK, (2010) Volunteering in the European Union, Brussels: Educational, Audiovisual & Culture Executive Agency (EAC-EA) Directorate General Education and Culture (DG EAC), str. 122–123.

Zemlje Evropske unije mogu se podeliti na one koje imaju poseban zakon o volontiranju i one koje volontiranje uređuju drugim propisima i javnim politikama. I pored toga što nemaju poseban zakon, zemlje iz druge grupe imaju razvijen sistem podrške za razvoj volontiranja. Propisi se razlikuju u pogledu stepena regulisanja odnosa između volontera i organizatora volontiranja.

Poseban zakon o volontiranju nemaju Danska, Francuska, Finska, Nemačka, Grčka i Holandija. U ovu grupu spada i Velika Britanija, koja je napustila Evropsku uniju 31. januara 2020. godine. U ovim zemljama na volontiranje se primenjuju opšta pravila obligacionog prava, drugi propisi i pravna načela,²² kao i politike za razvoj volontiranja i volonterskih servisa. Zemlje iz ove grupe često imaju razvijenu infrastrukturu za volontiranje.

Poseban zakon o volontiranju imaju Austrija, Belgija, Kipar, Češka, Mađarska, Italija, Letonija, Litvanija, Luksemburg, Malta, Poljska, Portugal, Rumunija, Španija, Slovačka, Hrvatska, Slovenija i Bugarska.

U većini zemalja koje imaju posebnu pravnu regulativu o volontiranju ona ne uređuje nužno unutrašnje odnose između volontera i organizatora volonterskih aktivnosti, već pojedine aspekte javnih politika od značaja za volonterstvo (npr. češki Zakon o Volonterskom servisu, kiparski Zakon o pankiparskom Savetu za koordiniranje volontiranja, italijanski Okvirni zakon za volontiranje, luksemburški Zakon o Omladinskom volonterskom servisu). Takođe, znatan broj ovih zemalja uređuje volontiranje u okviru propisa o neprofitnim organizacijama, čime se stvaraju opšte institucionalne pretpostavke za njihove volonterske aktivnosti, a ne uređuju se unutrašnji odnosi između volontera i organizatora volonterskih aktivnosti (npr. litvanski Zakon o udruženjima i fondacijama, malteški Zakon o volonterskim organizacijama, poljski Zakon o organizacijama koje deluju za opšte dobro i o volontiranju, luksemburški Zakon o udruženjima). U grupu zemalja koje zakonima o volontiranju uređuju i unutrašnje odnose između organizatora volontiranja i volontera spadaju Belgija, Austrija, Hrvatska, Španija i Mađarska.²³

Posebna pravna regulativa o volontiranju ne znači da volontiranje nije dozvoljeno van definisanog pravnog okvira. Na primer, u Mađarskoj se propisi o volontiranju odnose samo na nevladine organizacije sa statusom organizacija koje deluju za opšte dobro, s obzirom na poreske i druge olakšice koje ove organizacije uživaju kada se javljaju i kao organizatori volonterskih aktivnosti.²⁴

Rezultati istraživanja Međunarodnog centra za neprofitno pravo i Evropskog centra za neprofitno pravo (2010) pokazuju da se u severnoevropskim zemljama, kao što su Norveška, Švedska, Danska, Nemačka, Holandija, Velika Britanija i Irska, volonterstvo zasniva na dobro utemeljenoj tradiciji i kulturi. Nivo regulacije u ovim zemljama kreće se u okvirima uklanjanja prepreka za volonterstvo i stvaranja politika o volontiranju. Ove zemlje uglavnom nemaju zakone o volontiranju. Zemlje poput

²² Dragan Golubović, *Pravni režim za volontiranje: uporedni pregled kritičnih pitanja u zemljama Evropske unije i u Crnoj Gori*, Podgorica, 2015.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

Italije, Španije, Portugala i Francuske često imaju bogatu kulturu i tradiciju neformalnog volontiranja i koriste politike volontiranja za podršku i širenje te tradicije. Na primer, Francuska ima potpisane sporazume o podržavanju rada volontera sa velikim organizacijama iz mreže volonterskih organizacija *Cotravaux*, koji se odnose na period od 50 godina.²⁵ Mnoge istočnoevropske zemlje imaju manje razvijenu tradiciju volontiranja, i formalnog i neformalnog, a kreatori politika pokušavaju da zakonima i politikama uredi i promovišu volontiranje.

Dragan Golubović u dokumentu „Pravni režim za volontiranje: uporedni pregled kritičnih pitanja u zemljama Evropske unije i u Crnoj Gori“ navodi da se može izvesti zaključak kako posebna regulativa za volontiranje nije nužan preduslov njegovog razvoja. Od postojanja zakona često su važniji kultura i tradicija volontiranja, dobri volonterski programi, razvijena infrastruktura i sl. Štaviše, dodaje ovaj autor, većina zemalja u kojima je volonterstvo najviše razvijeno nema poseban pravni režim za volontiranje, a u dve zemlje koje imaju poseban režim (Austrija, Luksemburg) radi se o zakonu o udruženjima. Takođe, u Studiji o stanju volontiranja u zemljama EU (2010) stoji: „Uprkos posebnoj pravnoj regulativi, nema dovoljno informacija o tome u kojoj je meri ta regulativa imala podsticajne učinke na volontere i organizatore volonterskih aktivnosti“.

Međutim, u zemljama u kojima nacionalno zakonodavstvo ne definiše i ne uređuje posebno volontiranje, a tradicija ne prepoznaje, ne priznaje ili ne razlikuje jasno volontiranje od radnog odnosa, česta je praksa da se volonteri tretiraju kao plaćeni radnici. U takvim se pravnim porecima svaka naknada smatra „dohotkom“, a organizator volontiranja nalazi se u situaciji da posluje suprotno od radnog zakonodavstva i odredaba o minimalnom dohotku.²⁶ S obzirom na ove navode, zakonsko neuređivanje volonterstva nije neutralno, a može delovati i negativno na razvoj volonterske prakse.

Propisi o volontiranju doneti su i u zemljama u regionu. Zakoni o volontiranju doneti su u Bosni i Hercegovini (na entitetskom nivou i u Distriktu Brčko), Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji. Uporedna analiza zakona o volontiranju u regionu pokazuje da se volontiranje više tretira kao deo radnopravnog odnosa nego kao participacija građana, odnosno dobrovoljno ulaganje vremena i veština u opštekorisne svrhe.²⁷

S obzirom na praksu u evropskim zemljama, volontiranje se može pojaviti u više oblika, od spontanih, *ad hoc* susedskih inicijativa do organizovanih, formalnih, pa čak i ugovornih angažmana na redovnoj osnovi. Volonteri mogu delovati u grupama, u okviru međunarodnih programa, na vlastitu inicijativu ili na osnovu zahteva drugih.

²⁵ Vide više na adresi: <http://www.cotravaux.org/-Qui-sommes-nous>.

²⁶ „Volonterstvo kao inherentno socijalno odgovorna djelatnost – pravni aspekti“, dr sc. Sanja Barić, docentica, Pravni fakultet u Rijeci.

²⁷ Dragan Golubović, *Pravni režim za volontiranje: uporedni pregled kritičnih pitanja u zemljama Evropske unije i u Crnoj Gori*, Podgorica, 2015.

Stručnjaci se slažu kako bi zakonodavci trebalo da „*osiguraju da zakoni ne ograničavaju prilike za unapređenje podsticajnog volonterskog okruženja.*“²⁸

Ciljevi državne politike u pogledu volontiranja određuju opseg regulative, pojedine oblike volontiranja koji će biti regulisani te raznolike aspekte volonterskih odnosa, povlastica, podsticaja i zaštite.

Ključni izazov u regulisanju volontiranja predstavlja stvaranje pravnog okvira koji će olakšati, a ne kontrolisati volontiranje. Komparativne stručne studije u ovoj oblasti naglašavaju da zakon treba da obezbedi zaštitu volonterstva i promoviše ga i da zakonski zahtevi ne treba da obeshrabruju volontiranje. U suprotnom, prekomerna regulativa može ometati spontane inicijative, opterećivati male organizacije civilnog društva i ugušiti volonterski duh.²⁹

Volontiranje nikako ne sme biti sistem kontrole, već podsticaja i nezavisnog izraza društva u pogledu neke promene.

U tom kontekstu, preporučuje se da zakonska regulativa volontiranja:

- 1) promoviše podsticajne i afirmativne mere;
- 2) razlikuje volontiranje iz drugih vrsta uređenih regulisanih odnosa;
- 3) razjasni da volonterske usluge treba obavljati bez naknade zato što se volontiranje razume kao donacija vremena i napora te znanja i veština;
- 4) omogući volonterima naknadu troškova, uz oslobođenje od oporezivanja;
- 5) utvrdi prava i dužnosti volontera;
- 6) zaštiti volontere prilikom obavljanja aktivnosti, kao i organizatore volontiranja;
- 7) garantuje da volontiranje neće uticati na pravo na naknadu za nezaposlene;
- 8) uvede pravila za zaštitu trećih lica od bilo kakve štete nastale zbog volontiranja;
- 9) pruži opcione koristi volonterima i
- 10) omogući međunarodno volontiranje.³⁰

VI. OSVRT NA ZAKON O VOLONTIRANJU U SRBIJI

Zakon se sastoji od sledećih poglavlja: osnovne odredbe, načela volontiranja, uslovi za volontiranje, uslovi za privredna društva i javna preduzeća za organizovanje volontiranja, odredbe o ugovoru o volontiranju, prava i obaveze volontera i obaveze organizatora volontiranja, evidencija o volontiranju, evidencija o organizatorima volontiranja, izveštaji o volontiranju, nadzor, kaznene odredbe i prelazne i završne odredbe.

²⁸ *Volunteerism and Legislation: A Guidance Note.* Inter-Parliamentary Union, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and UN Volunteers.

²⁹ Katerina Hadži-Miceva, Uporedna analiza evropskih pravnih sistema i praksi u pogledu volontiranja, *Međunarodni časopis neprofitnog prava*, 9, 3. jul 2007.

³⁰ Ibid.

1. Ciljevi propisa

U samom Zakonu o volontiranju ne postoji eksplicitna norma o ciljevima propisa.

Do definisanja ciljeva Zakona o volontiranju moguće je doći teleološkim tumačenjem njegovih pravnih instituta, naročito odredaba o načelima volontiranja.

U skladu sa tim, kao ciljevi ovog zakona mogu se videti:

- 1) unapređenje volonterstva u Srbiji;
- 2) doprinos aktivnom uključivanju građana u društvene procese i razvoju humanijeg i ravnopravnijeg demokratskog društva jednakih mogućnosti, kao i poboljšanju kvaliteta života građana.³¹

2. Pregled najvažnijih zakonskih instituta

Osnovne odredbe

Volontiranje, u smislu ovog zakona, jeste organizovano dobrovoljno pružanje usluge ili obavljanje aktivnosti od opšteg interesa, za opšte dobro ili za dobro drugog lica, bez isplate novčane naknade ili potraživanja druge imovinske koristi, osim ako ovim zakonom nije drukčije određeno. Dugoročno volontiranje jeste volontiranje koje traje duže od 10 časova nedeljno, najmanje tri meseca bez prekida. Odredbe ovog zakona primenjuju se na kratkoročno i dugoročno volontiranje.

Volontiranjem, u smislu ovog zakona, ne smatra se: 1) vreme provedeno na stručnom osposobljavanju i usavršavanju ili na praktičnom radu bez zasnivanja radnog odnosa, u skladu sa zakonom; 2) rad van radnog odnosa, u skladu sa zakonom; 3) obavljanje usluga ili aktivnosti koje je jedno lice dužno da pruži drugom licu, u skladu sa zakonom i drugim propisom; 4) izvršavanje sudskih, prekršajnih i drugih odluka nadležnih organa; 5) obavljanje usluga ili aktivnosti koje su uobičajene u porodičnim, prijateljskim ili susedskim odnosima; 6) obavljanje poslova Crvenog krsta Srbije koji su vezani za ostvarivanje ciljeva i zadataka u skladu sa zakonom i drugim propisom; 7) obavljanje poslova i aktivnosti u političkim strankama, sindikatima i drugim udruženjima, koji su vezani za ostvarivanje ciljeva i zadataka tih organizacija, odnosno udruženja od strane njihovih članova, u skladu sa statutom; 8) obavljanje *ad hoc* aktivnosti od opšteg interesa, za opšte dobro ili za dobro trećeg lica, koje ne traju duže od 10 časova nedeljno, najduže 30 dana bez prekida ili sa prekidima, u toku kalendarske godine.

Volonter može biti domaće ili strano fizičko lice. Organizator volontiranja može biti pravno lice čiji osnovni cilj, u skladu sa osnivačkim aktom, nije sticanje dobiti. Izuzetno, organizator volontiranja može biti privredno društvo i javno preduzeće pod uslovima utvrđenim ovim zakonom. Državni

³¹ Vidi član 5. Zakona o volontiranju.

organ, organ autonomne pokrajine, organ jedinice lokalne samouprave i organ mesne zajednice mogu biti organizatori volontiranja u skladu sa ovim zakonom, drugim propisima i potvrđenim međunarodnim ugovorima. Korisnik volontiranja može biti fizičko lice, pravno lice čiji osnovni cilj nije sticanje dobiti ili organizator volontiranja čiji osnovni cilj nije sticanje dobiti.

Načela volontiranja

Volontiranje je po ovom zakonu zasnovano na sledećim načelima: 1) načelu solidarnosti i promovisanja volontiranja; 2) načelu zabrane diskriminacije; 3) načelu zaštite korisnika volontiranja; 4) načelu zabrane zloupotrebe volontiranja; 5) načelu zaštite omladine; 6) načelu besplatnosti volontiranja.

Uslovi za volontiranje

Volontiranje može da obavlja lice koje ima najmanje 15 godina života. Lice mlađe od 18 godina života može da volontira uz pismenu saglasnost roditelja ili staratelja. Lice mlađe od 15 godina života može biti uključeno u obavljanje vaspitno-obrazovnih volonterskih aktivnosti, u skladu sa propisima o obrazovanju i vaspitanju i ratifikovanim međunarodnim konvencijama. Volonteri ne mogu raditi na poslovima koji su opasni za život i zdravlje ili se obavljaju u uslovima opasnim za život i zdravlje.

Ako su korisnici volontiranja deca, osobe sa invaliditetom, stara lica, lica kojima je neophodna pomoć i nega drugog lica, bolesne osobe ili osobe koje su potpuno ili delimično lišene poslovne sposobnosti, organizator volontiranja dužan je da postupa sa posebnom pažnjom prilikom izbora i obuke volontera. Zakonom je propisano ko ne može obavljati volontiranje sa navedenim korisnicima, kao i to kada volonter može biti strani državljanin i lice bez državljanstva.

Uslovi za privredna društva i javna preduzeća za organizovanje volontiranja

Privredno društvo, odnosno javno preduzeće može da bude organizator volontiranja u skladu sa ovim zakonom ako: 1) organizuje volontiranje za opšte dobro, odnosno dobro drugog lica na poslovima van delatnosti privrednog društva, odnosno javnog preduzeća; 2) se obavljanjem volonterskih usluga i aktivnosti ne stiče dobit; 3) volontiranje ne zamenjuje rad zaposlenih i drugih radno angažovanih lica u privrednom društvu, odnosno javnom preduzeću. Navedena pravna lica dužna su da pribave saglasnost ministarstva nadležnog za rad na program volontiranja.

Zakonom je propisano šta naročito sadrži program volontiranja, šta je navedeno pravno lice dužno da dostavi ministarstvu uz program volontiranja, kao i to da je nadležno ministarstvo dužno da u roku od 15 dana od dana prijema programa volontiranja odluči o davanju ili odbijanju saglasnosti na program volontiranja.

Ugovor o volontiranju

Volontiranje se obavlja na osnovu ugovora o volontiranju. Ugovor o volontiranju zaključuju organizator volontiranja i volonter. Propisano je kada se ugovor o volontiranju obavezno zaključuje u pisanom obliku i koje elemente minimalno sadrži ugovor o volontiranju. Organizator volontiranja dužan je da od volontera, pre zaključivanja ugovora o volontiranju, kada su korisnici volontiranja deca i druga ranjiva lica određena ovim zakonom, pribavi posebne dokaze da ne postoje smetnje u pogledu izrečene mere bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja ili zabrane vršenja poziva, delatnosti i dužnosti, koja je u vezi sa delatnošću volontiranja; pravosnažne osuđenosti za krivično delo protiv života i tela, protiv sloboda i prava čoveka i građanina, protiv polne slobode, protiv braka i porodice, protiv zdravlja ljudi; potpunog ili delimičnog lišenja poslovne sposobnosti; potpunog ili delimičnog lišenja roditeljskog prava i izrečene mere zbog nasilja u porodici.

Ovim zakonom propisano je kada prestaje ugovor o volontiranju, kada i na koji način volonter može da raskine ugovor o volontiranju, kao i kada organizator volontiranja može da raskine ugovor o volontiranju.

Prava i obaveze volontera i obaveze organizatora volontiranja

Zakonom su detaljno propisana prava volontera, dužnosti volontera, uslovi pod kojima volonter nije dužan da volontira u skladu sa uputstvom organizatora volontiranja, odredbe o odgovornosti za štetu koju volonter prouzrokuje korisniku ili trećem licu u vezi sa vršenjem volonterske usluge ili aktivnosti te štetu koju je organizator volontiranja obavezan da naknadu volonteru u vezi sa volontiranjem, kao i dužnosti organizatora volontiranja.

Evidencije i izveštaj

Organizator volontiranja dužan je da vodi evidenciju o volontiranju. Ovim zakonom propisano je šta sadrži evidencija o dugoročnom i kratkoročnom volontiranju, kao i to da sadržinu i način vođenja evidencije propisuje ministar nadležan za rad.

Ministarstvo nadležno za rad vodi evidenciju o organizatorima volontiranja, a organizator volontiranja dužan je da ministarstvu podnese prijavu, prilikom prvog organizovanja volontiranja, o organizovanju volontiranja koje se obavlja u skladu sa odredbama ovog zakona. Sadržinu prijave i način upisa i brisanja organizatora volontiranja iz evidencije propisuje ministar.

Organizator volontiranja dužan je da ministarstvu dostavi izveštaj o volontiranju najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu. Zakonom je propisano šta sadrži izveštaj o volontiranju, kao i to da bližu sadržinu i način podnošenja izveštaja propisuje ministar nadležan za rad.

Ministar nadležan za rad i socijalnu politiku doneo je 2010. godine Pravilnik o sadržini i načinu vođenja evidencije o volontiranju i podnošenju izveštaja o volontiranju.³² Uz ovaj pravilnik dat je i obrazac prijave za upis u evidenciju organizatora volontiranja.

Nadzor i kaznene odredbe

Nadzor nad primenom ovog zakona, drugih propisa o volontiranju i ugovora o volontiranju vrši inspekcija rada, odnosno upravna inspekcija. Inspektor je ovlašćen da rešenjem naloži organizatoru volontiranja da u određenom roku otkloni utvrđene povrede zakona, drugih propisa o volontiranju i ugovora o volontiranju. Organizator volontiranja dužan je da, najkasnije u roku od 15 dana od dana isteka roka za otklanjanje utvrđene povrede, obavesti inspekciju o izvršenju rešenja.

Inspektor rada, odnosno upravni inspektor podneće zahtev za pokretanje prekršajnog postupka ako nađe da je organizator volontiranja izvršio prekršaj povredom zakona ili drugih propisa kojima se uređuje volontiranje.

Ovim zakonom propisane su novčane kazne od 100.000,00 do 500.000,00 dinara kojima se za prekršaj kažnjava organizator volontiranja sa svojstvom pravnog lica, kao i slučajevi u kojima se ove kazne izriču. Takođe, propisano je da će se novčanom kaznom od 10.000,00 do 100.000,00 dinara kazniti za prekršaj odgovorno lice u pravnom licu i odgovorno lice u državnom organu, organu teritorijalne autonomije i jedinice lokalne samouprave.

VII. VOLONTIRANJE U DOKUMENTIMA JAVNIH POLITIKA I NACIONALNIM PROPISIMA I USKLAĐENOST ZAKONA O VOLONTIRANJU SA DRUGIM PROPISIMA

1. Pregled strateških dokumenata i nacionalnih propisa

Nacionalna strategija za mlade

Nacionalna strategija za mlade za period od 2015. do 2025. godine („Službeni glasnik RS“, broj 22 od 27. februara 2015. godine) u odeljku o društvenoj odgovornosti i solidarnosti podstiče i razvija odgovornost lica koja rade sa mladima, kao i odgovornost mladih u odnosu na njihove obaveze u društvu. Mladi treba aktivno da doprinose izgradnji i negovanju društvenih vrednosti i razvoju svoje zajednice, **naročito putem različitih oblika volonterskih aktivnosti** i da izražavaju međugeneracijsku solidarnost i aktivno rade na stvaranju uslova za jednako i puno učešće u svim aspektima društvenog života mladih osoba sa invaliditetom, pripadnika nacionalnih manjina i svih drugih lica i društvenih grupa koje mogu biti u riziku od diskriminacije, odnosno diskriminatornog postupanja.

³² „Službeni glasnik RS“, broj 92 od 5. decembra 2010, 44 od 8. juna 2018 – dr. zakon.

Prema ovom strateškom dokumentu, volonterizam jeste i uvek treba da bude osnova civilnog društva, i kao takav treba da bude podstican u društvu, a posebno kod mladih.

Interesantno je napomenuti, gledajući na normativni razvoj volonterizma u Srbiji, da je u prvoj Nacionalnoj strategiji za mlade (2008), koja je doneta dve godine pre Zakona o volontiranju, ukazano da u Srbiji ne postoje specifični izvori informacija o broju volontera, volonterskih programa, učešću mladih u volonterskim aktivnostima, kao i da ne postoji propis koji na opšti način reguliše pitanje volonterskog rada.

Nacionalna strategija za mlade za period od 2015. do 2025. godine sadrži strateški cilj „Aktivizam i aktivno učešće mladih“. U okviru teksta za ovaj strateški cilj navodi se da je stvaranje pravnog i političkog okvira koji stimuliše učešće i aktivizam mladih moguće jedino uz kreiranje različitih, efikasnih mehanizama koji će omogućiti njihovo aktivno učešće u javnim politikama. U vezi sa Zakonom o volontiranju (2010), u ovom strateškom dokumentu stoji da se u praksi pokazalo da taj zakon ne omogućava očekivano promovisanje i stimulisanje kulture volontiranja. Da bi se postigao efektivni zakonski okvir za volontiranje, neophodno je da ga, pored Zakona o volontiranju, čine i drugi zakoni, kao što su Zakon o udruženjima, Zakon o visokom obrazovanju, Zakon o osnovama obrazovanja i vaspitanja, ali i neki sektorski zakoni (kultura, socijalna politika, mladi i dr.). Takođe, u istom strateškom dokumentu stoji da volonterizam jeste i uvek treba da bude osnova civilnog društva, i kao takav treba da bude podstican u društvu, a posebno kod mladih. Volontiranje treba promovisati kao nešto što zajedničkim zalaganjem donosi dobrobit celokupnom društvu, kao nešto što će omogućiti da se stvari pokrenu. Mladi su tehnološki veoma obrazovani, što umnogome može pomoći volonterskim servisima u kvalitetnijem pružanju usluga, vođenju različitih kampanja preko interneta, širenju ideja i mobilizaciji društva, tako da i to može biti jedan od bitnih načina za uključivanje mladih u volontiranje. Za unapređenje volonterizma je bitno i umrežavanje volonterskih organizacija, jačanje njihovih kapaciteta, ali i uticanje na promenu generalnog stava javnosti o volonterizmu samo kao servisu za pružanje usluga. Takođe, Nacionalna strategija za mlade za period od 2015. do 2025. godine u okviru strateškog cilja „Unapređeno aktivno učešće mladih žena i muškaraca u društvu“ sadrži i specifični cilj 3 – „Unapređeni uslovi za volontiranje među mladima i za mlade“. Za ovaj specifični cilj definisani su očekivani rezultati i planirane aktivnosti realizacije: 1) obezbeđena podsticajna sredina i podrška za razvoj volonterskih aktivnosti i volontiranje mladih (podržati volonterske aktivnosti udruženja koja sprovode omladinske aktivnosti, kancelarije za mlade (KZM) i neformalnih omladinskih grupa; podržati uključivanje mladih volontera u kratkoročne i dugoročne volonterske programe; podsticati obrazovne, kulturne i sportske ustanove da prepoznaju, podrže i vrednuju volontiranje mladih; uspostaviti sistem za prepoznavanje i priznavanje veština stečenih volontiranjem pri zapošljavanju i pratiti njegovu efikasnost; podsticati međugeneracijsku saradnju i uključivanje mladih iz osetljivih grupa kroz volonterske programe, projekte i inicijative; podržati programe volontiranja u vanrednim situacijama); 2) volontiranje mladih je prepoznato i podržano u razvoju (podržati formulisanje politike volontiranja na nacionalnom nivou, unapređenje zakonskog okvira za volontiranje i razvoj standarda volonterskog rada; uključiti programe volontiranja u nacionalne i lokalne planove razvoja, kao i u planove rešavanja vanrednih situacija; podržati

subjekte omladinske politike da razumeju pravne obaveze i unaprede zaštitu volontera i korisnika volontiranja; podržati umrežavanje volonterskih centara i servisa u okviru udruženja koja sprovode omladinske aktivnosti i KZM; razviti rodno osetljive kriterijume za izveštavanje i merenje efekata volontiranja; podržati programe koji promovišu volontiranje kao društveno korisnu aktivnost); 3) osnažena udruženja koja sprovode omladinske aktivnosti i KZM za sprovođenje volonterskih programa i projekata (obezbediti primenu standarda volonterskog rada u aktivnostima udruženja koja sprovode omladinske aktivnosti i KZM; podržati obuke za udruženja koja sprovode omladinske aktivnosti i KZM o volonterskom menadžmentu; podržati razvoj i rad volonterskih servisa u okviru udruženja koja sprovode omladinske aktivnosti i KZM; podržati redovne, rodno osetljive evaluacije programa volontiranja u okviru udruženja koja sprovode omladinske aktivnosti i KZM).

Indikator ovog cilja je „povećanje procenta mladih koji učestvuju u volonterskim aktivnostima“. Prema podacima iz dokumenta Evaluacija sprovođenja akcionog plana Nacionalne strategije za mlade 2015–2017,³³ a s obzirom na istraživanje položaja i potreba mladih u Republici Srbiji, u periodu 2014–2017. godina smanjuje se procenat mladih koji su učestvovali u nekim volonterskim aktivnostima. U odnosu na 2014. godinu, procenat mladih koji je 2017. godine učestvovao u nekim volonterskim aktivnostima smanjio se sa 31% na 22,5%. Ovde svakako treba imati u vidu da je 2014. godine vanredno veliki broj mladih volontirao usled poplava, pa je opadajući trend verovatno nešto blaži. S druge strane, u odnosu na 2014. godinu, povećao se procenat mladih koji su 2016. godine volontirali u inostranstvu sa 3% na 7%, pri čemu se procenat onih koje porodica podržava u volonterskom radu smanjio sa 94% na 86%. U posmatranom periodu raste procenat mladih koji su imali priliku da volontiraju u institucijama poput domova zdravlja, domova omladine, kulturnih centara, pozorišta, biblioteka i škola sa 13,2% na 18,5%, u sportskim organizacijama sa 7,2% na 12,7%, u kancelarijama za mlade sa 7,1% na 11,8%, u međunarodnim volonterskim kampovima sa 0,2% na 0,9%, dok se procenat mladih koji su imali priliku da volontiraju u humanitarnim organizacijama smanjuje sa 43,1% na 26,9%, a u udruženjima građana sa 25% na 24,9%. Generalno, procenat mladih koji se slažu sa tvrdnjom da je volonterski posao koristan za njih raste sa 21,8% na 30,7%, a onih koji se slažu sa tvrdnjom da je potrebno da se oni u većoj meri uključe u društvene aktivnosti putem volontiranja sa 22,9% na 32,3%. Procenat mladih koji se slažu sa tvrdnjom da se volontiranjem stiče iskustvo korisno za dobijanje posla povećao se 2016. godine, u odnosu na 2014. godinu, sa 19,1% na 34,6%. Takođe, procenat mladih koji se slažu sa tvrdnjom da volonterske aktivnosti mogu da utiču na promene u društvu raste sa 21,2% na 31%, kao i onih koji se slažu sa tvrdnjom da su volonterske aktivnosti zabavne sa 20,2% na 28,9%.

Prilikom implementacije Nacionalne strategija za mlade za period od 2015. do 2025. godine doneti su Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za mlade za period od 2015. do 2017. godine i Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za mlade za period od 2018. do 2020. godine. U drugom akcionom planu planirana je aktivnost „3.3.2.2. Podržati formulisanje politike volontiranja na nacionalnom nivou, unapređenje zakonskog okvira za volontiranje i razvoj standarda volonterskog

³³ [https://www.mos.gov.rs/public/ck/uploads/files/Izvestaj%20o%20Evaluaciji%20AP%20NSM%202015-2017%20final\(1\).pdf](https://www.mos.gov.rs/public/ck/uploads/files/Izvestaj%20o%20Evaluaciji%20AP%20NSM%202015-2017%20final(1).pdf).

rada“, za koju je definisan indikator „izvršena analiza efekata Zakona o volontiranju i formulisanje predloga za unapređenje zakonskog okvira“.

Zakon o socijalnoj zaštiti

U Zakonu o socijalnoj zaštiti („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 24/2011), u članu 140, stoji: „Ustanova socijalne zaštite i pružalac usluga socijalne zaštite može radi obavljanja poslova iz svoje delatnosti angažovati stručne radnike, stručne saradnike i druga lica u svojstvu volontera, u skladu sa zakonom. Ustanova socijalne zaštite i pružalac usluga socijalne zaštite može volonteru s kojim je zaključen ugovor o volontiranju da obezbedi nagradu za rad i ostvarivanje drugih prava, u skladu sa zakonom i drugim opštim aktima.“ Odredbom člana 141. istog zakona propisano je da se za sve volonterski angažovane stručne radnike i stručne saradnike obezbeđuje obuka na radnom mestu sa supervizorom ili određenim stručnim radnikom, odnosno stručnim saradnikom – mentorom, u trajanju do 60 časova, kao i to da obuka mora da započne tokom prvog meseca rada novozaposlenog i volontera.

U navedenim članovima može se videti njihova usaglašenost sa Zakonom o volontiranju. Međutim, u odredbi člana 142. stav 2. stoji: „Pripravnički staž mogu obavljati i stručni radnici i stručni saradnici koji su angažovani u svojstvu volontera, kao rad van radnog odnosa.“ Ova odredba Zakona o socijalnoj zaštiti direktno je suprotna članu 3. stavu 1. tački 1) Zakona o volontiranju prema kojoj se volontiranjem ne smatra vreme provedeno na stručnom osposobljavanju i usavršavanju ili na praktičnom radu bez zasnivanja radnog odnosa, u skladu sa zakonom. Ovako shvatanje volontiranja u Zakonu o socijalnoj zaštiti nije u skladu ni sa razumevanjem volontiranja kao organizovanog dobrovoljnog pružanja usluge ili obavljanja aktivnosti od opšteg interesa, za opšte dobro ili za dobro drugog lica.

Zakon o advokaturi

U Zakonu o advokaturi („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 31/2011 i 24/2012 – odluka US), u članu 62, stoji: „Na advokatske pripravnike volontere shodno se primenjuju odredbe ovog zakona o advokatskim pripravnicima i posebni propisi o volonterskom radu. Za vreme pripravničkog staža, advokatski pripravnik volonter nema prava iz člana 59. stav 2. ovog zakona.“ Prava koja nema advokatski pripravnik volonter jesu pravo na zaradu i ostala prava iz radnog odnosa. I u citiranim odredbama Zakona o advokaturi vidimo razumevanje volonterskog rada u kontekstu koji suštinski nije volonterski rad – dobrovoljno pružanje usluge ili obavljanje aktivnosti od opšteg interesa, za opšte dobro ili za dobro drugog lica.

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/2017, 27/2018 – dr. zakon, 10/2019, 27/2018 – dr. zakon i 6/2020) takođe sadrži razumevanje volonterskog rada u kontekstu pripravničkog staža. U ovom propisu uređeno je pitanje „pripravnik-volontera“ u članu 207. stav 3. („Smatra se da licencu ima pripravnik-volonter koji se godinu dana osposobljavao za samostalan obrazovno-vaspitni rad u ustanovi i koji je položio stručni ispit u oblasti obrazovanja do 25. juna 2005. godine.“) i članu 207. stav 9. („Pripravnik-volonter koji je angažovan u ustanovi posle 25. juna 2003. godine i koji je položio stručni ispit u oblasti obrazovanja do 25. juna 2005. godine smatra se da nema licencu.“).

Zakon o udruženjima

Prema članu 2. stav 1. Zakona o udruženjima („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 51/2009, 99/2011 – dr. zakoni i 44/2018 – dr. zakon), udruženje je dobrovoljna i nevladina nedobitna organizacija zasnovana na slobodi udruživanja više fizičkih ili pravnih lica, osnovana radi ostvarivanja i unapređenja određenog zajedničkog ili opšteg cilja i interesa, koji nisu zabranjeni Ustavom ili zakonom.

Zakon o Crvenom krstu Srbije

Zakonom o Crvenom krstu Srbije („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 107/2005) propisano je da je Crveni krst Srbije humanitarna, nezavisna, neprofitna i dobrovoljna organizacija osnovana za teritoriju Republike Srbije. Crveni krst Srbije vrši javna ovlašćenja utvrđena zakonom i obavlja druge poslove od javnog interesa. Crveni krst Srbije ima za cilj da olakšava ljudsku patnju, sa zadatkom da pruža pomoć ugroženim licima u slučaju ratnih sukoba, prirodnih, ekoloških ili drugih nesreća radi spasavanja ugroženih života i zdravlja ljudi i obezbeđenja poštovanja humanitarnog prava, i u slučaju stanja potreba za socijalnom zaštitom i zbrinjavanjem, kao i sa zadatkom preventivnog delovanja i prosvetavanja građana u oblasti zdravstvene i socijalne zaštite i unapređenja humanitarnih vrednosti društva.

Važno je istaći da Crveni krst Srbije, u skladu sa ovim zakonom, zastupa ideje dobrovoljnog rada u korist ugroženih lica te da registruje i sprovodi obuku volontera za rad u Crvenom krstu Srbije (član 9. tačka 6)).

Zakon o mladima

Prema Zakonu o mladima („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 50/2011), mladi treba da aktivno doprinose izgradnji i negovanju društvenih vrednosti i razvoju svoje zajednice, ***naročito putem različitih oblika volonterskih aktivnosti*** i da izražavaju međugeneracijsku solidarnost i aktivno rade na stvaranju uslova za jednako i puno učešće u svim aspektima društvenog života mladih osoba sa invaliditetom, pripadnika nacionalnih manjina i svih drugih lica i društvenih grupa koje mogu biti u

riziku od diskriminacije, odnosno diskriminatornog postupanja (član 9). Ovim zakonom propisano je da se u budžetu Republike Srbije obezbeđuju sredstva za finansiranje programa i projekata od javnog interesa u oblastima omladinskog sektora kojima se vrši društveno osnaživanje mladih, **narocito kroz podsticanje volonterizma** i omladinskog rada i izgradnju kapaciteta udruženja mladih (član 20. stav 1. tačka 6)). Istim zakonom propisano je da se finansiranje potreba i interesa mladih u jedinici lokalne samouprave vrši u skladu sa interesima i potrebama jedinice lokalne samouprave i njenim ekonomskim mogućnostima za stvaranje uslova za aktivno i kvalitetno provođenje slobodnog vremena mladih, bavljenje sportom, negovanje zdravih i bezbednih stilova života, **sprovođenje volonterskih aktivnosti**, organizaciju obuka, seminara i manifestacija od značaja za zapošljavanje i usavršavanje mladih, kao i za potrebe mladih u oblasti kulture (član 26. stav 1. tačka 6)).

Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama

Zakonom o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama („Službeni glasnik RS“, broj 87/2018) uređuju se smanjenje rizika od katastrofa, prevencija i jačanje otpornosti i spremnosti pojedinaca i zajednice za reagovanje na posledice katastrofa, zaštita i spasavanje ljudi, materijalnih, kulturnih i drugih dobara, prava i obaveze građana, udruženja, pravnih lica, organa jedinica lokalne samouprave, autonomnih pokrajina i Republike Srbije, upravljanje vanrednim situacijama, funkcionisanje civilne zaštite, rano upozoravanje, obaveštavanje i uzbunjivanje, međunarodna saradnja, inspeksijski nadzor i druga pitanja od značaja za organizovanje i funkcionisanje sistema smanjenja rizika od katastrofa i upravljanja vanrednim situacijama.

U ovom zakonu propisano je načelo participativnosti i solidarnosti te je članom 8. propisano: „Pravo ugroženih građana je da učestvuju u osmišljavanju sadržaja i implementaciji aktivnosti na smanjenju rizika od katastrofa, kao i pravo da učestvuju u predlaganju, preduzimanju i izvršavanju određenih mera, zadataka i aktivnosti u zaštiti i spasavanju i izraze svoje potrebe u sredstvima pomoći. Građani koji su pogođeni posledicama katastrofa imaju pravo na pomoć u skladu sa svojim potrebama i prioritetima koje pružaju humanitarne i druge registrovane organizacije u skladu sa zakonom, a ukoliko su pretrpeli veću materijalnu štetu, imaju i pravo na državnu pomoć, u skladu sa posebnim zakonom.“

Iz navedene zakonske odredbe proističe potreba za volonterskim angažovanjem u vreme elementarnih nepogoda, katastrofa i vanrednih situacija.

Pravilnik o sadržini i formi obrazaca finansijskih izveštaja i sadržini i formi obrasca Statističkog izveštaja za druga pravna lica

Bitno je pomenuti jednu novinu koja se odnosi na evidentiranje broja volontera. Naime, kao podzakonski akt Zakona o računovodstvu³⁴, 2020. godine donet je Pravilnik o sadržini i formi obrazaca finansijskih izveštaja i sadržini i formi obrasca Statističkog izveštaja za druga pravna lica.³⁵

Taj pravilnik je značajan zbog toga što su, na inicijativu udruženja, u Statistički izveštaj uvedene nove pozicije koje prikazuju prosečan broj volontera na mesečnom nivou i u prethodnoj godini. Ovo je značajan resurs za evidentiranje broja volontera u organizacijama.

VIII. ANALIZA REZULTATA SPROVOĐENJA ZAKONA O VOLONTIRANJU – OCENA STANJA

1. Pregled kvantitativnih podataka

Uprava za bezbednost i zdravlje na radu, kao organ u sastavu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Republike Srbije, ima osnovnu obavezu da se stara o harmonizaciji – usaglašavanju propisa sa propisima Evropske unije i Međunarodne organizacije rada, da prikuplja i analizira podatke o povredama na radu, profesionalnim oboljenjima, bolestima u vezi sa radom i pojavama koje utiču na zdravlje zaposlenih, da vrši nadzor nad radom pravnih lica i preduzetnika te odgovornih lica sa licencom i da priprema predloge rešenja za izdavanje i oduzimanje licenci, da organizuje savetovanja, da vrši edukaciju zaposlenih, poslodavaca, lica za bezbednost i zdravlje na radu, inspektora i dr., da objavljuje različite materijale i informiše javnost o stanju u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, da podstiče obrazovanje i razvijanje kulture rada u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, da se stara o dodeli nacionalnih priznanja u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu i da organizuje polaganje stručnih ispita.

Inspektorat za rad, kao organ uprave u sastavu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, obavlja poslove inspekcijskog nadzora u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu nad primenom, između ostalog, i Zakona o volontiranju.

U nastavku iznosimo podatke o izdatim saglasnostima na program volontiranja, evidenciju o organizatorima volontiranja, kao i podatke Inspektorata za rad generisane prilikom vršenja inspekcijskih nadzora nad primenom Zakona o volontiranju.

³⁴ „Službeni glasnik RS“, broj 73/19.

³⁵ „Službeni glasnik RS“, broj 89 od 25. juna 2020.

Tabela 1. Izdate saglasnosti na program volontiranja 2010–2020. godina

Broj izdatih saglasnosti na program volontiranja privrednim društvima i javnim preduzećima	
Privredna društva	Javna preduzeća
2010. – 1	2010. – /
2011. – 2	2011. – 2
2012. – 2	2012. – 1
2013. – /	2013. – 1
2014. – /	2014. – 4
2015. – 3	2015. – /
2016. – /	2016. – /
2017. – 2	2017. – /
2018. – /	2018. – 1
2019. – 1	2019. – /
2020. – /	2020. – /
Privredna društva 2010–2020: 11	Javna preduzeća 2010–2020: 9
UKUPNO: 20	

Prema podacima Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja iz septembra 2020. godine, u periodu od 2010. pa zaključno sa septembrom 2020. godine privrednim društvima i javnim preduzećima izdato je ukupno 20 saglasnosti za program volontiranja. Od toga je privrednim društvima izdato 11, a javnim preduzećima 9 saglasnosti. Iz tabele *Izdate saglasnosti na program volontiranja 2010–2020. godine* može se videti da je tokom prve polovine ovog perioda primene Zakona o volontiranju (2010–2015. godina) izdat veći broj saglasnosti za obe grupe pravnih lica (privrednih društava i javnih preduzeća), tj. 8 saglasnosti privrednim društvima i 8 saglasnosti javnim preduzećima, dok je u drugoj polovini istog period taj broj opao na 3 saglasnosti privrednim društvima i 1 saglasnost javnim preduzećima. Ukoliko se gledaju samo poslednje tri godine (2018, 2019. i 2020. godina) uočava se da je u tom periodu izdata samo po jedna saglasnost pravnim licima iz obe grupe.

Iz podataka navedenih u tabeli *Izdate saglasnosti na program volontiranja 2010–2020. godine* uočava se trend pada broja izdatih saglasnosti na program volontiranja. Pored toga, u čitavom periodu posmatranja evidentni su mali apsolutni brojevi izdatih saglasnosti na program volontiranja.

Podatak o apsolutnim brojevima izdatih saglasnosti je jasniji kada se upoređi sa brojem evidencija o organizatorima volontiranja.

Tabela 2. Evidencija o organizatorima volontiranja 2010–2020. godina

Broj evidencija o organizatorima volontiranja na godišnjem nivou
2010. – 1
2011. – 58
2012. – 51
2013. – 29
2014. – 26
2015. – 77
2016. – 30
2017. – 38
2018. – 18
2019. – 37
2020. – 7

Prema podacima Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja iz septembra 2020. godine, u periodu od 2010. pa zaključno sa septembrom 2020. godine evidentirana su ukupno 372 organizatora volontiranja. Brojevi su fluktuirali na godišnjem nivou, pa se tokom 2011. i 2012. godine ovaj broj kretao preko 50, da bi se u sledeće dve godine (2013. i 2014) gotovo prepolovio, nakon čega je 2015. godine porastao na 77. Te 2015. godine bilo je najviše evidentiranih organizatora volontiranja, a nakon toga je broj opao i kretao se između 18 i 38, pri čemu treba biti rezervisan prema podacima za 2020. godinu (7 organizacija) iz dva razloga: zbog toga što podaci ne obuhvataju čitavu kalendarsku godinu i zbog epidemiološke situacije, tj. pandemije izazvane virusom SARS-CoV-2.

Prilikom inspeksijskih nadzora koje je 2015. godine Inspektorat za rad izvršio nad primenom

Zakona o volontiranju utvrđeno je postojanje 7 organizatora volontiranja i 8 angažovanih volontera. Jedna od preporuka ovog organa uprave koja se odnosi na poboljšanje rada Inspektorata za rad utiče i na poboljšanje stanja u oblastima u kojima inspekcija rada vrši nadzor na teritoriji Republike Srbije. U tom smislu inspektorima treba za 2016. godinu obezbediti propise i stručnu literaturu, između ostalog, i iz oblasti volontiranja.³⁶

U Izveštaju Inspektorata za rad za period od 1. januara do 31. decembra 2016. godine stoji navod da je ovaj organ uprave preduzimao mere i aktivnosti u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu sa primarnim ciljem da se obezbedi primena odredaba, između ostalog, Zakona o volontiranju. U tom dokumentu nema posebnih podataka koji se odnose na praćenje primene Zakona o volontiranju.³⁷

³⁶ Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2015. godinu, Beograd, mart 2016. godine.

³⁷ Obim i efekti izvršenih inspeksijskih nadzora u periodu 1. januar – 31. decembar 2016. godine.

Prilikom vršenja inspeksijskih nadzora nad primenom Zakona o volontiranju 2017. godine utvrđeno je postojanje 5 organizatora volontiranja i 19 angažovanih volontera.³⁸

Prilikom vršenja inspeksijskih nadzora nad primenom Zakona o volontiranju 2018. godine utvrđeno je postojanje 2 organizatora volontiranja i 6 angažovanih volontera, a zbog utvrđenih nepravilnosti doneto je jedno rešenje.³⁹

Prema Planu Inspektorata za rad za 2019. godinu, jedan od ciljeva rada ovog organa uprave je problematika u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu i radnih odnosa, koja je, između ostalog, usmerena i na rad volontera.⁴⁰

2. Ocena stanja u izveštajima međunarodnih tela

U publikaciji *Global Youth Development Index and Report 2016*⁴¹ dati su rezultati istraživanja koja se odnose na mlade uzrasta od 15 do 29 godina u 183 zemlje sveta. Kao jedan od indikatora građanske participacije ispituje se i vreme koje mladi provode u volonterskim aktivnostima (Civic Participation Volunteered Time Percentage 15–29-year-olds answering ‘yes’ to questions on volunteering). Prema ovoj dimenziji istraživanja, Srbija se nalazi na 155. od 183 mesta (0,248), a u ukupnom skorom na svih 5 dimenzija ovog indeksa razvoja mladih Srbija se nalazi na 48 mestu (indeks 0,693), što ukazuje na veliku potrebu za unapređenjima u ovoj oblasti rada sa mladima.

Prema navodima u Izveštaju Svetskog indeksa davanja (*The CAF World Giving Index 10th Edition*),⁴² Srbija se nalazi na 122. mestu od ukupno 125 zemalja prema broju realizovanih volonterskih sati na nivou ukupne populacije. Prema tim podacima, samo 6% stanovništva Srbije doprinosi svojim zajednicama i društvu kroz volontiranje.

U Godišnjem izveštaju o napretku Srbije u pregovaračkom procesu sa Evropskom unijom (*COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Serbia 2016 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2016 Communication on EU Enlargement Policy, Brussels, 9 November 2016*),⁴³ u odeljku o civilnom društvu, stoji da pravni okvir o volonterstvu treba dodatno da ohrabri volonterski rad, uključujući deo o sufinansiranju projekata (str. 9).⁴⁴

³⁸ Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2017. godinu, Beograd, 2018. godine.

³⁹ Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2018. godinu, Beograd, 2019. godine.

⁴⁰ Vidi: <https://borazastita.rs/aktuelno/plan-inspeksijskog-nadzora-inspektorata-za-rad-za-2019-godinu/>.

⁴¹ Vidi: <http://cmydiprod.uksouth.cloudapp.azure.com/sites/default/files/2016-10/2016%20Global%20Youth%20Development%20Index%20and%20Report.pdf>.

⁴² <https://www.cafonline.org/about-us/publications/2019-publications/caf-world-giving-index-10th-edition>.

⁴³ Vidi: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_16_eng.pdf.

⁴⁴ „The legal framework for volunteering needs to further encourage voluntary work, including as part of co-financing projects.“

3. Ocena stanja prema podacima civilnog sektora

TACSO Resursni centar Građanskih inicijativa ⁴⁵

U dokumentu „Efekti primene Zakona o volontiranju iz ugla organizacija civilnog društva“ (2017), TACSO Resursni centar Građanskih inicijativa prikupio je iskustva organizacija civilnog društva koja se odnose na organizovanje i sprovođenje volonterskih aktivnosti od 2010. godine do 2017. godine.

Ovaj dokument pripremljen je na osnovu prikupljenih komentara organizacija civilnog društva koje su se odazvale javnom pozivu TACSO Resursnog centra Građanskih inicijativa i Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije i dostavile ih odgovarajući na pitanja iz onlajn upitnika. Svoje komentare je u periodu od 5. do 21. aprila 2017. godine dostavilo ukupno 30 organizacija civilnog društva.

Većina organizacija civilnog društva angažuje volontere u oblasti humanitarnog i zdravstvenog rada sa ranjivim grupama (13,3%), socijalne zaštite i unapređenja položaja ranjivih grupa (13,3%), kulture i umetnosti, arhitekture (10%), neformalnog obrazovanja (7%), zaštite životne sredine i promocije zdravih stilova života (7%), sindikalnog organizovanja, volonterizma, omladinskog aktivizma, međunarodne saradnje, sporta, ruralnog razvoja (po 1%).

Primeri dobre prakse. Anketirane organizacije su identifikovale primere dobre prakse tokom organizovanja i sprovođenja svojih volonterskih aktivnosti, i to:

1) veliki broj angažovanih volontera koji su zapravo roditelji dece i osoba sa smetnjama u razvoju;

2) prisutna je praksa selekcije volontera zasnovana na intervjuima, čime se biraju najmotivisaniji i najkompetentniji volonteri, koji prolaze specifične (tematske) treninge pre početka volonterskog angažmana;

3) *ad hoc* volonteri najčešće se angažuju prilikom pružanja vršnjačke edukacije i podrške, čime se volontiranje promovise među mladima (učenicima osnovnih i srednjih škola);

4) značajna je pomoć koju volonteri pružaju ugroženim manjinskim grupama (Romima, izbeglim i raseljenim licima itd.).

Neprepoznavanje članova udruženja kao volontera. Obavljanje poslova i aktivnosti u političkim strankama, sindikatima i drugim udruženjima vezanih za ostvarivanje ciljeva i zadataka tih organizacija, odnosno udruženja, od strane njihovih članova i u skladu sa statutom ne smatra se volontiranjem u smislu Zakona o volontiranju. Time se direktno narušava prilika da udruženja omoguće volonterima da učestvuju u ostvarivanju zadataka i ciljeva udruženja koji se poklapaju sa njihovim motivima za volontiranjem.

***Ad hoc* volontiranje.** Prema Zakonu o volontiranju, volontiranjem se ne smatra obavljanje *ad hoc* aktivnosti od opšteg interesa, za opšte dobro ili za dobro trećeg lica, koje ne traju duže od 10 časova nedeljno, najduže 30 dana bez prekida ili sa prekidima, u toku kalendarske godine. Ovde

⁴⁵ Efekti primene zakona o volontiranju iz ugla organizacija civilnog društva, TACSO Resursni centar Građanskih inicijativa, 2017.

spadaju *ad hoc* volonterski programi, koji su najčešći u Srbiji. Mnogo više mladih volontira na takvim programima nego na volonterskim programima koji se mogu svrstati u kratkoročne i dugoročne vrste volontiranja, kako ih definiše Zakon o volontiranju. Predmetnim zakonskim rešenjem svi volonteri angažovani na ovakvim programima lišeni su svojih prava. Ovo stvara pogrešnu sliku o konceptu volonterizma, pa Zakon mlade od toga odvraća umesto da ih motiviše da se što više uključe u društvenu zajednicu. Predmetno zakonsko ograničenje ima poseban značaj za organizacije civilnog društva upravo zato što je taj vid volontiranja među njima najzastupljeniji. Naime, nešto više od 40% anketiranih organizacija civilnog društva odgovorilo je da volontere angažuje *ad hoc*, 38,3% volontere angažuje dugoročno, a 22,7% organizacija civilnog društva volontere angažuje kratkoročno.

Uzrast za volontiranje – deca mlađa 15 godina. Iako Zakon nalaže da volonter može biti lice koje ima najmanje 15 godina života, osim u slučajevima utvrđenim Zakonom,⁴⁶ ispitanici su izjavljivali da kao *ad hoc* volontere angažuju i lica mlađa od 15 godina (npr. jednodnevne akcije čišćenja škole, parka i sl.).

Volontiranje kada su korisnici deca, osobe sa invaliditetom, stara i druga ranjiva lica. Ako su korisnici volontiranja deca, osobe sa invaliditetom, stara lica, lica kojima je neophodna pomoć i nega drugog lica, bolesne osobe ili osobe koje su potpuno ili delimično lišene poslovne sposobnosti, organizator volontiranja je obavezan da sa posebnom pažnjom bira i obučava volontera (član 12. stav 1. Zakona). Kako u domaćem zakonodavstvu nema precizno definisanog standarda posebne pažnje, ispitanici smatraju da je teško utvrditi da li ispunjavaju ovu obavezu i smatraju neophodnim da se način izbora volontera koji pružaju volonterske usluge ovim licima bliže definiše pravilnikom ili drugim aktom. U tom smislu bi bilo korisno razviti kodeks kojim bi se definisali standardi volontiranja kada su korisnici deca, osobe sa invaliditetom, stara i druga ranjiva lica. Zakon izričito zabranjuje da volontiranje sa ovim licima obavljaju određene osobe.⁴⁷ Stav ispitanika je da su te odredbe Zakona diskriminatorne prema osobama koje su delimično ili u potpunosti lišene poslovne sposobnosti, jer im uskraćuju pravo da obavljaju volontiranje. Među osobama lišenim poslovne sposobnosti, naročito onim koje su delimično lišene poslovne sposobnosti, ima onih koje su sposobne da obavlja neku manje složenu ili manje zahtevnu aktivnost. Predmetnom zakonskom zabranom potpuno je onemogućeno društveno uključivanje odnosno reintegracija lica lišenih poslovne sposobnosti. Ovo naročito stoga što je, prema Konvenciji o pravima osoba sa invaliditetom,⁴⁸ obaveza država potpisnica da omoguće društveno uključivanje i učešće osoba sa

⁴⁶ Prema članu 11. stav 3. Zakona: „Lice mlađe od 15 godina života može biti uključeno u obavljanje vaspitno-obrazovnih volonterskih aktivnosti, u skladu sa propisima o obrazovanju i vaspitanju i ratifikovanim međunarodnim konvencijama.“

⁴⁷ Prema članu 12. stav 2. Zakona: „Volontiranje sa korisnicima iz stava 1. ovog člana ne može da obavlja: 1) lice kojem je izrečena mera bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja na slobodi ili obaveznog lečenja narkomana ili alkoholičara ili zabrane vršenja poziva, delatnosti i dužnosti, koja je u vezi sa delatnošću volontiranja; 2) pravosnažno osuđeno lice za krivično delo protiv života i tela, protiv sloboda i prava čoveka i građanina, protiv polne slobode, protiv braka i porodice, protiv zdravlja ljudi; 3) lice koje je u potpunosti ili delimično lišeno poslovne sposobnosti; 4) lice koje je u potpunosti ili delimično lišeno roditeljskog prava i lice prema kome su izrečene mere zbog nasilja u porodici.“

⁴⁸ Vidi više u Zakonu o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, „Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori“, broj 42/2009.

invaliditetom, pa i onih sa mentalnim smetnjama. Takođe, pravni institut lišenja poslovne sposobnosti, prema propisima Republike Srbije (Zakon o vanparničnom postupku i Porodični zakon), podrazumeva obavezu periodičnog preispitivanja i mogućnost vraćanja oduzete poslovne sposobnosti. Dodatno, ispunjavanje zahteva iz Zakona o volontiranju, koji se odnose na pribavljanje potvrda (pored potvrde o nekažnjavanju, volonter treba da pribavi potvrdu o poslovnoj sposobnosti i potvrdu o mentalnom zdravlju), često otežava početak realizacije volonterskih programa i aktivnosti u planiranom roku. U praksi, između pozivanja i odabira volontera i prikupljanja potrebnih potvrda protekne mnogo vremena. Pošto organizacije civilnog društva kao organizatori volontiranja nemaju finansijska sredstva da obezbede volonterima potrebne potvrde, a volonter često nisu u mogućnosti da ih sami plate, predmetno zakonsko ograničenje predstavlja jedan od razloga za odustajanje od volontiranja i gubljenje motivacije za volontiranje.

Volontiranje u opasnim uslovima. Zabrana angažovanja volontera na poslovima koji su opasni za život i zdravlje ili se obavljaju u uslovima opasnim za život i zdravlje (član 11. stav 4. Zakona) u potpunoj je koliziji sa situacijama elementarnih nepogoda. U takvim okolnostima volonter su više nego potrebni, što se videlo prilikom angažovanja velikog broja volontera tokom i nakon poplava koje su zadesile Srbiju 2014. godine. Takođe, postoji čitav niz volonterskih zadataka koji se mogu definisati kao opasni (npr. volontiranje u psihijatrijskim ustanovama, zatvorima, hospisima, bolnicama, sa maloletnim delinkventima itd.). U tom smislu, pojedini ispitanici smatraju da bi trebalo pojasniti odredbe o volontiranju na poslovima koji su opasni za život i zdravlje ili se obavljaju u uslovima opasnim za život i zdravlje.

Ugovor o volontiranju. Neki od organizatora volonterskih aktivnosti nisu zaključivali ugovore sa angažovanim volonterima jer bi u tom slučaju volonter bili izbrisani sa evidencije Nacionalne službe za zapošljavanje (tj. bili bi tretirani kao da su zasnovali radni odnos). Ovo je posebno važno istaći imajući u vidu da volonter tokom volontiranja ne gubi prava koja uživa po osnovu statusa nezaposlenog lica. Procedura prijave boravka i dobijanja vize za angažovanje volontera koji nije državljanin Republike Srbije bila je zahtevna i dugotrajna. Nejasnoće oko dugoročnog, kratkoročnog i *ad hoc* volontiranja te obiman birokratski posao koji nastaje usled čestog obnavljanja ugovora i trošenja resursa neki su od razloga zbog kojih pojedina udruženja nisu zaključivala ugovore sa volonterima. Takođe, znatan broj udruženja je volontere uveo u svoje članstvo, zbog čega nisu imali obavezu da sa njima zaključuju ugovore o volontiranju. Ostali ispitanici naveli su da se nisu susretali sa izazovima u pogledu zaključenja i poštovanja ugovora o volontiranju.

Evidencija o volontiranju. Evidencija o volontiranju ima smisla jedino ako se kratkoročno i dugoročno volontiranje odnose na kratkoročno ili dugoročno zadržavanje volontera na programu, a ne i na dužinu programa. Program može da bude dugoročan, ali da ima mnogo kratkoročnih volontera. S druge strane, dugoročni volonter u organizaciji može biti angažovan na mnogo kratkoročnih programa. Zato je, prema mišljenju ispitanika, odredba u Zakonu koja se odnosi na evidenciju o volontiranju (član 28) zbunjujuća.

Izveštaj o volontiranju. Praksa izveštavanja se razlikuje od jedne do druge organizacije civilnog društva. Neke od njih nisu izveštavale o volontiranju, ali su volonterima davale potvrde o obavljenom volontiranju, neke organizacije smatraju da su izveštavanje i nadzor nepotrebni, odnosno da je dovoljno vođenje evidencije i izdavanje potvrda, neke redovno, u skladu sa Zakonom, dostavljaju izveštaj Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, dok neke organizacije izveštaje o broju i angažovanju volontera dostavljaju samo u slučaju realizacije projekata i na zahtev donatora.⁴⁹

Troškovi organizovanja volontiranja. Odgovori i komentari ispitanika ukazuju na to da Zakon o volontiranju nameće troškove, naročito za udruženja, fondacije i zadužbine kao organizatore volontiranja.

4. Aktivizam i volonterske aktivnosti mladih

Istraživanje Ministarstva omladine i sporta⁵⁰

Istraživanje o položaju i potrebama mladih, za potrebe Ministarstva omladine i sporta, obavljeno je na osnovu sprovedene javne nabavke. Ovo ministarstvo redovno, svake godine, u saradnji sa istraživačkim agencijama sprovodi istraživanje o potrebama i položaju mladih u Republici Srbiji kao terensko istraživanje na slučajnom, reprezentativnom uzorku od 1500 mladih uzrasta od 15 do 30 godina.

Prema rezultatima istraživanja sprovedenog 2019. godine, natpolovična, dominantna većina mladih u Srbiji izražava pozitivan stav prema volontiranju. Najveći broj mladih se zbirno slaže da su volonterske aktivnosti korisne za mlade, kao i da se volontiranjem stiče iskustvo korisno za dobijanje posla. Slaganje sa prvom tvrdnjom izrazilo je zbirno 63% mladih, a sa drugom 61% mladih. Takođe, 60% anketiranih se manje ili više slaže s tvrdnjom da mlade treba u većoj meri uključiti u društvene aktivnosti kroz volontiranje, 58% da su volonterske aktivnosti zabavne, a 48% da volonterske aktivnosti mogu uticati na promene u društvu. U poređenju sa ranijim godinama, 2019. godine dolazi do povećanja pozitivnih stavova mladih o volontiranju i o tome šta volontiranje donosi njima kao pojedincima i društvu u celini. Posebno je važno to što se uočava veliki porast broja mladih koji se u potpunosti slažu sa tvrdnjom da mlade treba u većoj meri uključiti u društvene aktivnosti volontiranjem i što je došlo do povratka na vrednosti zabeležene tokom 2016. i 2017. godine; dok je 2018. godine samo 2% mladih iskazalo potpuno slaganje sa ovim stavom, sada taj udeo iznosi 27%, što je najveći udeo do sada.

⁴⁹ Iako prikuplja podatke odnosno izveštaje o broju angažovanih volontera, Ministarstvo ne objavljuje izveštaj koji sadrži zbirne podatke na godišnjem nivou, što znači da podaci o prijavljenom broju angažovanih volontera nisu javno dostupni niti uporedivi sa podacima do kojih se dolazi prilikom sprovođenja različitih vrsta istraživanja o civilnom društvu. Tako, na primer, zvanični podaci Ministarstva pokazuju da su 2014. godine evidentirana 1204 volontera, 2015. godine 1656, 2016. godine ukupno 1761, dok podaci iz poslednjeg istraživanja o civilnom sektoru koje je sprovedeno 2011. godine ukazuju na to da je bilo više od 150.000 aktivnih volontera u Srbiji.

⁵⁰ Izvodi iz priloga Ministarstva omladine i sporta od 19. juna 2020. godine.

Iako mladi imaju pozitivan stav i odnos prema volonterskim praksama, i dalje natpolovična većina mladih ne praktikuje nikakve volonterske aktivnosti. Čak 67% mladih kaže da nije učestvovalo u volonterskim aktivnostima, dok je svaka treća mlada osoba učestvovala u njima, i to 24% pre više od godinu dana, a 9% u poslednjih godinu dana. Među ispitanicima koji kažu da do sada nikada nisu učestvovali u volonterskim aktivnostima natprosečno su zastupljeni muškarci, mladi koji žive u prigradskim naseljima, mladi sa obrazovnim profilom ispod četvorogodišnje srednje škole. Poredeći nalaze sa prethodnim istraživačkim ciklusima, iako je udeo mladih koji nisu učestvovali u volonterskim aktivnostima veliki, primetan je trend porasta učešća (2016. godine 76% mladih je reklo da nije učestvovalo, sada je taj broj opao na 67%). U istraživanju koje je sprovedeno 2019. godine, 95% mladih je imalo podršku porodice da se uključi u volontiranje. Većina mladih koji volontiraju ne dobije pismenu potvrdu (54%), ali pozitivan nalaz predstavlja podatak da je 2019. godine 9% više ispitanika dobilo potvrdu nego 2018. godine.

Istraživanje Agencije za istraživanje javnog mnjenja CeSID⁵¹ *Položaj i potrebe mladih u Republici Srbiji* sprovedeno je za potrebe Ministarstva omladine i sporta. Istraživanje je obavljeno 27. novembra i 6. decembra 2019. godine, na slučajnom reprezentativnom uzorku od 1500 mladih uzrasta od 15 do 30 godina.⁵² Istraživanjem su obuhvaćena pitanja koja se odnose na volonterstvo, a tiču se spremnosti mladih da se aktivnije uključe u inicijative koje imaju za cilj pozitivne promene u društvenom životu, kao i odnosa mladih prema volonterstvu.

Spremnost mladih da se aktivnije uključe u inicijative koje imaju za cilj pozitivne promene u društvenom životu. Mladi u Srbiji dominantno nisu članovi nijedne od sledećih organizacija: kulturno-umetničkog društva (92%), sportskog kluba ili sportskog udruženja (82%), udruženja građana (93%), političke partije (91%). Četvrtina mladih u Srbiji u protekle četiri godine nije glasala ni na jednom izborima jer kažu da ih to ne zanima (24%). Čak 59% mladih kaže da ne bi bilo spremno da se angažuje u radu nekog tela koje inicira ili donosi odluke od značaja za mlade, pre svega zato što nemaju dovoljno informacija o njihovom radu (36%), a 57% nije spremno ni da se aktivnije uključi u inicijative koje imaju za cilj pozitivne promene u društvenom životu, na nacionalnom nivou ili na nivou lokalne zajednice. Natpolovična većina mladih u Srbiji nije uključena u procese donošenja odluka ni na jednom nivou – niti na nivou škole, niti na nivou lokalne zajednice, niti na nacionalnom nivou. Najveće učešće mladih beleži se u školama, gde je svaka peta mlada osoba uključena u procese donošenja odluka.

⁵¹ *Položaj i potrebe mladih u Republici Srbiji*, CeSID, 2019.

⁵² Istraživanje je sprovedeno primenom istraživačke tehnike „licem u lice u okviru domaćinstva (PAPI)“, uz korišćenje upitnika sa 151 pitanjem. Istraživanje je obuhvatalo i kvalitativno istraživanje: dubinske intervjue sa predstavnicima omladinskog sektora (aktivistima omladinskih udruženja, omladinskim radnicima, koordinatorima kancelarija za mlade, predstavnicima učeničkih i studentskih parlamenata, vršnjačkim edukatorima i sl.), ukupno 25 intervjua. Sociodemografske karakteristike ispitanika – *polna struktura*: 47% muškaraca i 53% žena; *starost*: 15 do 19 godina 36%, 20 do 24 godine 28%, 25 do 30 godina 36%, prosečna starost ispitanika iznosi 23 godine; *obrazovna struktura*: osnovna škola i niže 26% ispitanika, trogodišnja srednja škola 9%, četvorogodišnja srednja škola 45%, jednogodišnja specijalizacija nakon srednje škole (V stepen) 1%, viša škola 5%, fakultet (osnovne studije) 11% ispitanika, master/magistratura/doktorat 3%; *mesto stanovanja*: gradsko naselje 73%; selo/prigradsko naselje 27%; *nacionalna pripadnost*: srpska 90%, mađarska 1%, bošnjačka 3%, romska 2%, crnogorska 1%, ostali 1%, odbija da odgovori 2%.

Odnos mladih prema volontiranju. Kancelarije za mlade su relativno poznate među mladima i njih prepoznaje 43% ispitanika, ali ima prostora za poboljšanje. Iako 43% mladih zna da u njihovom mestu postoji kancelarija za mlade, samo 14% njih je koristilo njene usluge. Generalno posmatrano, natpolovična, dominantna većina mladih u Srbiji izražava pozitivan stav prema volontiranju. Najveći broj mladih se zbirno slaže da su volonterske aktivnosti korisne za mlade, kao i da se volontiranjem stiče iskustvo korisno za dobijanje posla. Komparativno posmatrano, 2019. godine dolazi do povećanja pozitivnih stavova mladih o volontiranju i o tome šta volontiranje donosi njima kao pojedincima i društvu u celini. Ipak, i dalje natpolovična većina mladih ne praktikuje nikakve volonterske aktivnosti. Čak 67% mladih kaže da nije učestvovalo u volonterskim aktivnostima, dok je svaka treća mlada osoba učestvovala, i to 24% pre više od godinu dana, a 9% u poslednjih godinu dana.

*U-Report (2019)*⁵³

Učestalost volontiranja mladih. U poslednjih godinu dana 37% ispitanika bilo je volonterski aktivno, dok 63% nije nigde volontiralo u tom periodu. Među onima koji su bili aktivni, najveći je procenat (44%) onih koji su volontirali isključivo na jednkokratnim događajima/aktivnostima različitih organizacija/institucija. S druge strane, 27% je volontiralo za jednu organizaciju u dužem vremenskom periodu (minimum 3 meseca, otprilike 1–2 mesečno), dok se 30% izjasnilo da je bilo aktivno i kratkoročno i dugoročno. Oni najviše učestvuju u humanitarnim akcijama Crvenog krsta Srbije, zatim u organizacijama poput Mladih istraživača Srbije, Saveza izviđača Srbije, na različitim festivalima i u školama, kao i u aktivnostima kancelarija za mlade. Anketa pokazuje da među onima koji su bili aktivni u poslednjih godinu dana najviše volontiraju mladi od 15 do 19 godina, dvostruko više nego u uzrastu od 20 do 25, dok se broj drastično smanjuje kada su u pitanju mladi uzrasta od 26 do 30 godina. Najviše je osoba ženskog pola, koje su pre svega iz većih gradova.

Oblasti i sektori u kojima se najviše volontira. Prva tri mesta zauzimaju rad sa decom (19%), kultura i umetnost (17%) i zaštita životne sredine (rad u zaštićenim prirodnim dobrima, kampanje, otklanjanje otpada i sl. – 16%). Pored toga, 12% ispitanika navodi da su aktivni u oblastima koje nisu obuhvaćene anketom, kao što su zaštita životinja, sport, zdravstvo i druge. Kada su u pitanju sektori volontiranja, 22% ispitanika navodi da volontira ili da bi volontiralo u državnim institucijama / kancelariji za mlade, 33% u udruženju građana / omladinskoj organizaciji, a čak 45% u oba sektora.

Prepreke za volontiranje. Ono što 26% ispitanika vidi kao prepreku za volontiranje jeste nedostatak volonterskih programa u njihovom okruženju; osim toga, 24% njih kaže da prepreke nastaju i usled nedostatka informacija o mogućnostima volontiranja, a 21% usled manjka vremena zbog obaveza u školi, na poslu ili u porodici. Od svih ispitanika, njih 14% smatra da se volontiranje ne vrednuje u društvu, a 6% ističe da je prisutna zloupotreba volontera.

⁵³ U-Report je platforma koja osnažuje mlade da dele svoja mišljenja o pitanjima koja ih se tiču i da se aktiviraju u društvu, a donosiocima odluka i organizacije da uvažavaju stavove mladih u programima i strategijama. Ova anketa opšte populacije mladih prijavljenih na U-Report platformu sprovedena je u novembru 2019. godine.

Učesnici u anketi. Od svih učesnika u anketi, njih 45% su volonteri, 9% organizatori volontiranja, dok se 46% izjasnilo kao nešto drugo (98% fizičkih lica, 2% pravnih lica). Među organizatorima volontiranja najviše je organizacija civilnog društva (53%), a slede privredna društva (8%), javne službe (6%), državni organi (5%), javna preduzeća (5%) i organi lokalne samouprave (4%).

Informisanost o Zakonu o volontiranju. Od ukupnog broja anketiranih organizatora volontiranja, njih 67% zna da postoji ovaj zakon.

Preporučiti volontiranje – da ili ne. Na pitanje da li bi preporučili volontiranje prijateljima ili članovima svoje porodice, 93% ispitanika izjavljuje da bi definitivno preporučili volontiranje, a 76% njih smatra da bi ga preporučili, odnosno da su to već učinili ličnim primerom, tj. da su aktivnim učešćem u volontiranju izvršili uticaj na živote drugih.

Najveće prepreke ispitanici vide u nedostatku informacija o mogućnostima za volontiranje (26%) i nedostatku volonterskih programa (25%); 20% ispitanika izjavljuje da nema vremena za volontiranja, 13% njih misli da se volontiranje ne vrednuje u društvu, a 7% smatra da je prisutna zloupotreba volontera.

Iskustvo volontiranja u proteklih godinu dana. Na pitanje da li su volontirali u poslednjih godinu dana, 45% ispitanika izjavljuje da jeste – najčešće da su bili angažovani na jednokratnim događajima odnosno aktivnostima različitih organizacija (41%), a potom da volontiraju dugoročno samo za jednu organizaciju (33%); 26% aktivnih volontera praktikuje i jedan i drugi vid volontiranja. Ovo su oblasti u kojima su volontirali: rad sa decom (18%), zaštita životne sredine (18%), kultura i umetnost (16%), humanitarne akcije (10%), obrazovanje (8%) itd.

Preferencije sektora. Od ukupnog broja ispitanika, 20% izjavljuje da bira državne institucije, 35% udruženja, a 45% oba sektora. Mladi najviše volontiraju u Crvenom krstu, izviđačima/istraživačima, AIESEC-u, kancelarijama za mlade.

Odnos prema volontiranju. Od ukupnog broja ispitanika, 82% reaguje pozitivno kada čuje da neko volontira, dok 67% izjavljuje da volontiranjem stiče osećaj korisnosti i aktivnog učešća u društvu te da razvija životne veštine.

Odnos prema Zakonu o volontiranju. Na pitanje da li smatraju da Zakon o volontiranju podstiče volontiranje u Srbiji, 46% organizatora volontiranja smatra da ne doprinosi, 28% da doprinosi, dok 26% njih smatra da nema dovoljno informacija.

⁵⁴ Ova anketa mladih o volontiranju sprovedena je tokom februara 2020. godine.

Primena Zakona o volontiranju. Među anketiranim organizatorima volontiranja ima 48% neregistrovanih, a kao najčešći razlog javlja se nedostatak informacija o procesu registracije, 23% organizatora volontiranja je registrovano, dok je 3% organizacija registrovano, ali ne organizuje volontiranje. Među onima koji su registrovani čak 74% redovno podnosi godišnji izveštaj, 17% to ne radi redovno, dok 6% organizatora volontiranja nikada nije podnelo izveštaj.

Najizraženiji problemi u praksi volonterstva organizacija civilnog društva⁵⁵

Od problema, najčešće se navode nedovoljna motivacija (26%) ili nedovoljno iskusno/kvalifikovano osoblje (21%), kao i problemi sa zapošljavanjem i zadržavanjem volontera (20%) i osoblja (19%). Problemi sa zapošljavanjem volontera i osoblja znatno su se povećali (gotovo su se udvostručili) u odnosu na 2011. godinu, kada ih je navelo 11% organizacija.

Nedovoljna motivacija se najčešće navodi kao problem organizacija koje se bave zdravstvom (33%), dok se sa problemom nedovoljno iskusnog osoblja najčešće susreću organizacije koje su aktivne u oblasti prava, zastupanja u javnosti i politike (32%). Zapošljavanje i zadržavanje osoblja češće je problem kod nerazvrstanih organizacija (29%), a sličan problem sa volonterima imaju i organizacije koje se bave međunarodnom saradnjom, uključujući i evropske integracije (38%).

Nedovoljna motivacija najčešće se navodi kao problem organizacija iz zapadne Srbije (45%), gde problema ima i sa nedovoljno iskusnim/kvalifikovanim osobljem (46%). Sa istim problemom susreću se organizacije iz jugoistočne (32%) i centralne Srbije (31%). Pronalaženje volontera najčešći je problem organizacija iz istočne Srbije (28%), dok su najviše problema sa zapošljavanjem i zadržavanjem osoblja navele organizacije čije je sedište u Beogradu (27%).

Samo 4% organizacija je koristilo subvencije za angažovanje volontera ili zapošljavanje osoblja (po 2%).

Stara lica ne volontiraju dovoljno, dok mladi to čine najčešće kada je reč o edukativnim, humanitarnim i uličnim akcijama.

5. Terensko istraživanje

Komplementarni deo desk analize je terensko istraživanje u okviru koga su prikupljena mišljenja o stanju volontiranja u Srbiji, izazovima u praksi, o promeni koju treba ostvariti, a prikupljene su i opcije odnosno predlozi za unapređenje Zakona o volontiranju. U skladu sa dobijenim rezultatima (1) definisani su ključni problemi u primeni Zakona o volontiranju, kao i njihovi uzroci i posledice,

⁵⁵ IPSOS Strategic Marketing i Dubravka Velat, *Sektor građanskog društva u Srbiji u 2019. godini – ocena stanja u organizacijama građanskog društva u Srbiji*, Predstavništvo HELVETAS Swiss Intercooperation SRB, Beograd, Beograd, 2019.

(2) definisani su predlozi promene koju treba ostvariti i uslovi za njeno sprovođenje i (3) definisani su predlozi ciljeva sa pokazateljima učinka (indikatorima) za njihovo merenje.

Dve fokus grupe održane su 11. avgusta 2020. godine. Zbog ograničenja prouzrokovanih pandemijom kovida-19, fokus grupe održane su onlajn, preko platforme Zoom (prva od 11.00 do 13.30, druga od 14.00 do 16.00).

Ciljevi fokus grupa bili su usmereni ka (1) prikupljanju mišljenja o stanju volontiranja u Srbiji kroz dijalog sa organizatorima volontiranja i volonterima, (2) mapiranju postojećih izazova u praksi organizovanja, sprovođenja i izveštavanja o procesu volontiranja u Srbiji i (3) diskusiji o predloženim rešenjima za unapređenje volontiranja.

U okviru fokus grupa obrađene su sledeće teme: (1) postojeći problemi i izazovi u volonterskoj praksi, (2) razvoj kulture volontiranja i povećanje broja volontera, (3) podrška organizatorima volontiranja i administrativno praćenje volontera, (4) željene promene u omogućavanju i vrednovanju procesa volontiranja i (5) predlozi za unapređenje okvira o volontiranju.

Za potrebe ovog procesa odabrana je participativna metodologija, uz kvalitativno i kvantitativno prikupljanje podataka, koja daje uvid u postojeće stanje u oblasti volontiranja. Diskusija sa različitim akterima u podsticajnoj atmosferi dovela je do razmene iskustava i promišljanja o realnom stanju na terenu, što je omogućilo jasnije uvide i tačnije izveštavanje.

Na prvoj fokus grupi učestvovalo je 13, a na drugoj 8 predstavnica i predstavnika iz Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Građanskih inicijativa, Mladih istraživača Srbije, Novosadskog volonterskog servisa, OPENS-a, Crvenog krsta Srbije, Centra za omladinski razvoj i KOMS-a.

IX. ZAKLJUČCI I PREPORUKE O PRIMENI ZAKONA O VOLONTIRANJU IZ PERSPEKTIVE REZULTATA ANALIZA I ISTRAŽIVANJA

1. Zaključci

S obzirom na iznete rezultate analize mogu se izvesti određeni zaključci grupisani tako da prate strukturu analize. U nastavku iznosimo zaključke o međunarodnim dokumentima o volontiranju, o uporednim zakonskim rešenjima o volontiranju, o međusobnoj usklađenosti Zakona o volontiranju sa drugim nacionalnim propisima, kao i zaključke o izdatim saglasnostima na program volontiranja i o evidenciji organizatora volontiranja u periodu 2010–2020.

Zaključci
o međunarodnim dokumentima o volontiranju

- 1) Međunarodni dokumenti postavljaju okvirne standarde za volontiranje.
- 2) U akcionim planovima za pridruživanje Srbije EU nema planiranih mera u vezi sa unapređenjem volontiranja. I pored toga, postoji značajan prostor za primenu dobrih praksi iz dokumenata EU u oblasti volontiranja.
- 3) Nacionalni propisi imaju važnu ulogu u određivanju prema volontiranju i pravnom statusu volontera i organizatora volontiranja.
- 4) Ovo su ključna načela koje možemo razumeti kao okvirne međunarodne standarde za volontiranje:
 - (a) volontiranje je stvar opšteg dobra;
 - (b) volontiranje je stvar ličnog izbora;
 - (c) volontiranje je legitiman način koji omogućava građanima da učestvuju u aktivnostima zajednice, u svim aspektima društvenog života;
 - (d) volontiranje je neplaćeni angažman, koji ne zamenjuje plaćeni posao;
 - (f) volontiranje ne zamenjuje plaćene radnike i ne predstavlja opasnost za sigurnost posla plaćenih radnika.

Zaključci
o uporednim zakonskim rešenjima o volontiranju

- 1) Zemlje Evropske unije mogu se podeliti na one koje imaju propise o volontiranju i one koje ih nemaju.
- 2) U većini zemalja koje imaju posebnu pravnu regulativu o volontiranju, ona ne uređuje nužno unutrašnje odnose između volontera i organizatora volonterskih aktivnosti, već pojedine aspekte javnih politika od značaja za volonterstvo.
- 3) U nekim zemljama u kojima je volontiranje regulisano, ono se uređuje u okviru propisa o neprofitnim organizacijama, čime se stvaraju opšte institucionalne pretpostavke za volonterske aktivnosti, a ne uređuju se zakonom unutrašnji odnosi između volontera i organizatora volonterskih aktivnosti.
- 4) U zemljama bez propisa o volontiranju, na volontiranje se primenjuju opšta pravila obligacionog prava, drugi propisi i pravna načela.
- 5) Posebna regulativa za volontiranje nije uvek nužan preduslov njegovog razvoja.
- 6) Pokušaj da se zakonom regulišu svi mogući oblici volontiranja predstavlja izazov, a može imati i negativne efekte, ali je važno napraviti razliku između volontiranja i neplaćenog rada kako bi se sprečila zloupotreba volontiranja.
- 7) Zakonodavci bi trebalo da obezbede da zakoni ne ograničavaju prilike za unapređenje podsticajnog volonterskog okruženja.

Zaključci

o uzajamnoj usklađenosti Zakona o volontiranju sa drugim nacionalnim propisima

- 1) Volontiranje je, u smislu Zakona o volontiranju, definisano kao organizovano dobrovoljno pružanje usluge ili obavljanje aktivnosti od opšteg interesa, za opšte dobro ili za dobro drugog lica, bez isplate novčane naknade ili potraživanja druge imovinske koristi, osim ako tim zakonom nije drukčije određeno.
- 2) Ovo su ključne tačke za identifikaciju volontiranja: (a) dobrovoljnost (volontera), (b) njihov rad od opšteg interesa, za opšte dobro ili za dobro drugog lica i (c) odsustvo novčane ili druge imovinske koristi (osim ako Zakonom o volontiranju nije drukčije određeno).
- 3) Tri navedene ključne tačke su tri kumulativna uslova koja se moraju ispuniti da bi se neki rad smatrao volonterskim radom.
- 4) U drugim propisima (npr. Zakonu o socijalnoj zaštiti, Zakonu o advokaturi i Zakonu o osnovama obrazovanja i vaspitanja) volontiranje je normativno uređeno suprotno svojoj suštini; ono se prepliće sa pripravničkim stažom, odnosno radom radi sticanja radnog iskustva i stručnih kompetencija. Tako se:
 - (a) samim zakonskim propisima kompromituje volonterski rad,
 - (b) volonterstvom smatra vid radnog angažovanja koje suštinski nije volonterski rad, što u praksi otvara put za neplaćeni ili neadekvatno plaćeni rad, odnosno za radnu eksploataciju,
 - (c) zakonsko uređenje volonterstva u Srbiji u drugim propisima (ovde se ne misli na Zakon o volontiranju) dovodi u nesklad sa programom Volonteri Ujedinjenih nacija, u kome se zagovaraju prednosti građanskog angažmana kao snage održivog razvoja svakog društva, a naročito sa dva od pet ključnih načela volontiranja: volontiranje je neplaćeni posao koji ne zamenjuje plaćeni posao; volontiranje ne zamenjuje plaćene radnike i ne predstavlja opasnost za sigurnost posla plaćenih radnika.
- 5) Diskrepancija između Zakona o volontiranju i Zakona o Crvenom krstu Srbije sasvim je drugačije prirode. Prema Zakonu o volontiranju, volontiranjem se ne smatra obavljanje poslova Crvenog krsta Srbije koji su vezani za ostvarivanje ciljeva i zadataka u skladu sa zakonom i drugim propisom (član 3. stav 1. tačka 6)), dok se, s druge strane, funkcionisanje Crvenog krsta Srbije u znatnoj meri zasniva na radu koji je po definiciji volonterski rad.
- 6) Takođe, u smislu Zakona o volontiranju, volontiranjem se ne smatra obavljanje poslova i aktivnosti u udruženjima vezanih za ostvarivanje ciljeva i zadataka udruženja od strane njihovih članova, u skladu sa statutom (član 3. stav 1. tačka 7)), kao ni obavljanje *ad hoc* aktivnosti od opšteg interesa, za opšte dobro ili za dobro trećeg lica, koje ne traje duže od 10 časova nedeljno, najduže 30 dana bez prekida ili sa prekidima, u toku kalendarske godine (član 3. stav 1. tačka 8)). Udruženjima se onemogućava da svoje članove angažuju u svojstvu volontera radi učestvovanja u ostvarivanju zadataka i ciljeva udruženja koji se poklapaju sa motivima

njihovih članova za volontiranje i suštinski jesu volonterstvo. Bez obzira na ovu zakonsku normu, principijelno gledano, udruženja mogu imati ciljeve i zadatke koji su identični sa ciljevima volonterstva i za čije ostvarenje treba angažovati volontere, među kojima, po samoj prirodi građanskog aktivizma, mogu biti i članovi tih udruženja.

- 7) Postoji potreba da se Zakon o volontiranju unapredi u pogledu volontiranja u vanrednim situacijama. U članu 11. stav 4. ovog zakona stoji: „Volonteri ne mogu raditi na poslovima koji su opasni za život i zdravlje ili se obavljaju u uslovima opasnim za život i zdravlje“, što je u koliziji sa potrebom da se angažuju volonteri za vreme elementarnih nepogoda, katastrofa i vanrednih situacija u smislu Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama.⁵⁶
- 8) Postoje razlozi za sistemsko preispitivanje Zakona o volontiranju, ali i odredaba drugih propisa (npr. Zakona o socijalnoj zaštiti, Zakona o advokaturi i Zakona o osnovama obrazovanja i vaspitanja), usled:
 - (a) nepostojanja razlikovanja volonterskog rada i pripravničkog staža u drugim navedenim propisima (rada s ciljem sticanja radnog iskustva i stručnih kompetencija);
 - (b) neprepoznavanja kao volonterstva, u Zakonu o volontiranju, volonterskog rada u okviru Crvenog krsta Srbije, kao i volonterskog rada članova udruženja, uključujući i ad hoc aktivnosti.

Zaključci

o izdatim saglasnostima na program volontiranja i o evidenciji organizatora volontiranja u periodu 2010–2020.

- 1) Ukrštanje podataka o ukupnom broju evidentiranih organizatora volontiranja (372) i izdatih saglasnosti (20) ukazuje na značajnu diskrepanciju.
- 2) Od značajnog broja organizatora volontiranja evidentiranih u periodu 2010–2020, samo mali broj njih je dobio saglasnost na program volontiranja.
- 3) Prema podacima iz izveštaja Inspektorata za rad koji se odnose na 2015, 2016, 2017. i 2018. godinu, kao i prema Planu tog inspektorata za 2019. godinu:
 - (a) mali je broj organizatora volontiranja i angažovanih volontera (7 organizatora volontiranja i 8 angažovanih volontera 2015. godine, 5 organizatora volontiranja i 19 angažovanih volontera 2017. godine, 2 organizatora volontiranja i 6 angažovanih volontera 2018. godine),
 - (b) sistem vođenja evidencije organizatora volontiranja i angažovanih volontera nije konzistentan (ovaj podatak nedostaje u izveštaju za 2016. godinu),
 - (c) nedostaju sistematizovani podaci o kretanju učešća volontiranja u javnom i privatnom sektoru.

⁵⁶ „Službeni glasnik RS“, broj 87/2018.

2. Ključni problem u primeni Zakona o volontiranju

Ne postoji analiza volontiranja sačinjena pre donošenja Zakona o volontiranju pa nije lako uporediti aktuelno stanje sa stanjem pre donošenja tog zakona. Takođe, postoje poteškoće da se napravi jasnija distinkcija između volontiranja prema Zakonu o volontiranju i volontiranja prema drugim propisima. Volontiranje treba sagledavati i iz perspektive javnih politika koje se odnose na volontiranje, a ne samo iz perspektive Zakona o volontiranju.

Iako Zakon o volontiranju daje pravni okvir za organizovanje volontiranja, ključni problem u primeni Zakona o volontiranju predstavlja nizak nivo dobrovoljnog uključivanja građana u aktivnosti od opšteg interesa.

Uzroci problema podeljeni su na one koji proističu iz sistemskih rešenja (normativnih, institucionalnih), s jedne strane, i na one koji se tiču odgovornosti organizatora volontiranja, s druge strane.

Ovo su uzroci problema proistekli iz sistemskih rešenja (propisa i javnih politika):

- 1) administrativne poteškoće prilikom organizovanja volontiranja (pribavljanje saglasnosti na program volontiranja, postojanje više zakonskih kategorija volontiranja (kratkoročno, dugoročno i ad hoc volontiranje), neusklađenost opštih propisa o volontiranju sa Zakonom o opštem upravnom postupku, nedovoljno korišćenje elektronske uprave)⁵⁷;
- 2) nedovoljan inspekcijski nadzor u oblasti volontiranja;
- 3) otežano volontiranje u vanrednim situacijama zbog zabrane volontiranja lica na poslovima koji su opasni za život i zdravlje ili se obavljaju u uslovima opasnim za život i zdravlje (član 11. stav 4. Zakona);
- 4) nedovoljno jasno definisani uslovi za angažovanje posebno osetljivih grupa (osobe sa invaliditetom, starija lica, deca mlađa od 15 god) u volonterskom radu;
- 5) neprecizno razgraničenje volontiranja od stručnog usavršavanja u drugim propisima;
- 6) nedovoljno prepoznavanje inovativnih načina volontiranja (npr. onlajn volontiranje, ekspertska volontiranje, tj. volontiranje stručnjaka u određenim oblastima);
- 7) neadekvatno društveno vrednovanje volonterskog rada.

Ovo su uzroci problema koji se tiču odgovornosti organizatora volontiranja:

- 1) nedovoljan broj programa za volontiranje kojima se stvara potreba za angažovanjem volontera i usmerava njihova motivisanost;
- 2) nedovoljna obučenosť volontera;
- 3) nedovoljno poznavanje sistema volontiranja i propisa o volontiranju od strane organizatora volontiranja, zbog čega ni volonteri nisu dovoljno upoznati sa svojim pravima i obavezama.

⁵⁷ Saglasnost se odnosi samo na privredna društva i javna preduzeća. Od ukupnog broja organizatora volontiranja (340), samo je 14 iz reda privrednih društava i javnih preduzeća pribavilo saglasnost za 18 programa volontiranja.

Posledice uočenog problema u praksi primene Zakona o volontiranju:

- 1) nedovoljan broj lica koja žele da volontiraju (samo 6% stanovništva je spremno da volontira);
- 2) nedovoljno organizovanih volonterskih akcija;
- 3) prepreke za puno uključivanje određenih društvenih grupa;
- 4) izbegavanje primene opštih propisa o volontiranju.

3. Preporuke za promene koje treba ostvariti i uslovi za njihovo sprovođenje

S obzirom na identifikovani problem u vezi sa primenom Zakona o volontiranju, njegove uzroke i posledice, načelno se mogu identifikovati tri pravca delovanja:

- 1) Zadržati *status quo*, tj. ne preduzimati nikakve akcije za promenu koncepta volontiranja i normativnih rešenja iz Zakona o volontiranju;
- 2) Doneti izmene i dopune Zakona o volontiranju, uz zadržavanje temeljnih postavki na kojima se taj zakon zasniva;
- 3) Kreirati novi koncept za razvoj volontiranja u Srbiji.

U nastavku dajemo kratak pregled posledica svakog od navedenih mogućih pristupa.

Zadržati *status quo*, tj. ne preuzimati nikakve akcije za promenu koncepta volontiranja i normativnih rešenja iz Zakona o volontiranju

Ovaj pristup je u principu moguć, ali podrazumeva određene posledice. Naime, uz identifikovane nedostatke prakse volontiranja u Srbiji, koji značajnim delom proističu iz neadekvatnih normativnih (zakonskih) rešenja, *status quo* bi podrazumevao da će se volonteri i organizatori volontiranja i dalje suočavati sa identifikovanim problemima. To bi onemogućilo značajniji razvoj volontiranja i zadržalo Srbiju na niskom nivou građanske participacije i niskom mestu na listi zemalja prema broju realizovanih volonterskih sati na nivou ukupne populacije.

Naime, u publikaciji *Global Youth Development Index and Report 2016*⁵⁸ dati su rezultati istraživanja koji se odnose na mlade uzrasta od 15 do 29 godina u 183 zemlje sveta. Kao jedan od indikatora građanske participacije ispitivano je i vreme koje mladi provode u volonterskim aktivnostima (Civic Participation Volunteered time Percentage 15–29-year-olds answering 'yes' to questions on volunteering). Prema ovoj dimenziji istraživanja, Srbija se nalazi na 155. od 183 mesta (indeks 0,248), a u

⁵⁸ Izvor: <http://cmydiprod.uksouth.cloudapp.azure.com/sites/default/files/2016-10/2016%20Global%20Youth%20Development%20Index%20and%20Report.pdf>

ukupnom skorom na svih 5 dimenzija ovog indeksa razvoja mladih Srbija se nalazi na 48. mestu (indeks 0,693), što ukazuje na veliku potrebu za unapređenjima u ovoj oblasti rada sa mladima .

Ako bi se zadržao *status quo*, to bi ostavilo mogućnost da dođe do određenog unapređenja prakse volontiranja u okvirima postojećih zakonskih normi, s tim što je za to neophodna veća koordinacija nadležnih državnih organa sa drugim socijalnim akterima relevantnim za oblast volontiranja (organizacijama civilnog društva i dr.). Pored toga, može se očekivati da bi očekivana unapređenja bila ograničenog dometa usled uticaja postojećih normi na volontersku praksu.

Što se tiče predstavljanja očekivanih trendova (kvantitativno odnosno numeričko, statističko) u oblasti volontiranja u Republici Srbiji, ukoliko se odustane od zakonske intervencije (*status quo*), oni se ne bi mogli egzaktno predstaviti. Poredeći nalaze sa nalazima prethodnih istraživačkih ciklusa, iako je udeo mladih koji nisu učestvovali u volonterskim aktivnostima veliki, primetan je trend opadanja neučestvovanja, odnosno porasta učešća – 2016. i 2018. godine 76% mladih je reklo da nije učestvovalo u volonterskim aktivnostima, 2017. godine 78%, a sada je procenat opao na 67%. U stvari, neki pokazatelji govore u prilog rasta popularnosti volontiranja, a neki pak da nema dovoljno volontiranja. Takođe, kao što je to izneto u zaključcima ove analize, ukrštanje podataka o ukupnom broju evidentiranih organizatora volontiranja (372) i izdatih saglasnosti (20) ukazuje na značajnu diskrepanciju, a od znatnog broja evidentiranih organizatora volontiranja u periodu 2010–2020. samo je mali broj njih dobio saglasnost na program volontiranja. U tabeli *Izdate saglasnosti na program volontiranja 2010–2020*. uočava se trend pada broja izdatih saglasnosti na program volontiranja. Pored toga, u čitavom periodu posmatranja evidentni su mali apsolutni brojevi izdatih saglasnosti na program volontiranja, a prema dostupnim podacima nema indicija da bi se taj broj značajnije povećao bez unapređene koordinacije nadležnih državnih organa sa drugim socijalnim akterima relevantnim za oblast volontiranja (organizacijama civilnog društva i dr.).

Doneti izmene i dopune Zakona o volontiranju, uz zadržavanje temeljnih postavki na kojima se ovaj zakon zasniva

Donošenje izmena i dopuna Zakona o volontiranju predstavlja jedan od mogućih pristupa. Taj pristup bi podrazumevao dalje akcije, od kojih su najvažnije sledeće:

- 1) formiranje Radne grupe za izmene i dopune Zakona o volontiranju;
- 2) *ex ante* analizu u skladu sa Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, što bi podrazumevalo analizu predloženih zakonskih izmena koja bi ponudila obrazložene odgovore na pitanje koje to zakonske institute i odredbe Zakona o volontiranju treba izmeniti i dopuniti, kao i na koji bi ih način trebalo modifikovati;
- 3) konsenzus o potrebi donošenja izmena i dopuna ključnih zakonskih instituta i konkretnih zakonskih odredaba, pri čemu se kao predmet izmena i dopuna ovog zakona mogu identifikovati sledeća pitanja:

- (a) jasnije definisanje uslova za volontiranje ranjivih grupa (osoba sa invaliditetom, starijih lica, maloletnih lica starijih od 15 godina, dece mlađe od 15 godina);
- (b) unapređenje odredaba u pogledu volontiranja u vanrednim situacijama;
- (c) preispitivanje volontiranja i iz perspektive Zakona o volontiranju i iz perspektive odredaba drugih propisa (npr. Zakona o socijalnoj zaštiti, Zakona o advokaturi i Zakona o osnovama obrazovanja i vaspitanja) usled nepostojanja razlikovanja volonterskog rada i pripravničkog staža u drugim navedenim propisima (rada s ciljem sticanja radnog iskustva i stručnih kompetencija) te neprepoznavanja kao volonterstva, u Zakonu o volontiranju, volonterskog rada u okviru prakse Crvenog krsta Srbije, kao i volonterskog rada članova udruženja, uključujući i ad hoc aktivnosti;
- (d) preispitivanje administrativnih obaveza organizatora volontiranja prilikom organizovanja volontiranja (pribavljanje saglasnosti na program volontiranja);
- (e) preispitivanje opravdanosti postojanja više zakonskih kategorija volontiranja (kratkoročno, dugoročno i *ad hoc* volontiranje);
- (f) normativno prepoznavanje inovativnih načina volontiranja (npr. onlajn volontiranja, ekspertskog volontiranja i sl.);
- (g) razmatranje mogućnosti da se Zakonom o volontiranju propiše samo minimum uslova za volontiranje, uz obavezivanje organizatora volontiranja da detaljnije uslove za volontiranje uredi svojim aktima;
- (h) usaglašavanje pitanja čuvanja podataka o ličnosti sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti i usaglašavanje sa Zakonom o opštem upravnom postupku.

Glavnu posledicu ovog pristupa predstavljalo bi to što bi ostala velika mogućnost da se izmenama i dopunama Zakona o volontiranju zadrži postojeći koncept volontiranja, koji se fokusira na zakon kao glavni instrument javnih politika u oblasti volontiranja, i da u suštini dođe do površnih promena umesto strukturnih i suštinskih promena u oblasti volontiranja u Srbiji.

Ako bi se opredelilo za ovaj pristup, nalazimo da bi bilo korisno detaljno razmotriti *Ex post analizu efekata Zakona o volontiranju*, kao i rezultate terenskog istraživanja realizovanog za potrebe ovog projekta i identifikovanih izazova u primeni Zakona o volontiranju.

Kreirati novi koncept za razvoj volontiranja u Srbiji

S obzirom na identifikovane ključne probleme u primeni Zakona o volontiranju, kao jedan od mogućih pravaca promene nameće se obuhvatniji i celovitiji pristup, kojim se ne bi ciljao samo zakonski tekst, već bi se on odnosio na šire mere javnih politika.

Kao što je već istaknuto, ključni problem u primeni Zakona o volontiranju predstavlja nizak nivo dobrovoljnog uključivanja građana u aktivnosti od opšteg interesa.

Takođe, uočena je potreba za jasnom javnom politikom u oblasti volontiranja, potreba za vođenjem javne politike od značaja za oblast volontiranja. U skladu sa pravilima dobrog upravljanja javnim politikama, načelno se najpre donosi dokument javnih politika na osnovu koga se predviđa izmena konkretnog propisa. Pošto ima stavova da se ne može doneti strateški dokument za volontiranje jer ne postoji oblast planiranja koja bi obuhvatala samo volontiranje, kao polazni dokument javne politike moguće je iskoristiti Nacionalnu strategiju za mlade, zato što ona sadrži i deo koji se odnosi na volontiranje.

Kada se ima u vidu činjenica da u akcionim planovima za pridruživanje Srbije EU nema planiranih mera u vezi sa unapređenjem volontiranja, treba reći da u okviru ove analize nije moguće sugerisati u kom tačno akcionom planu za pridruživanje Srbije EU treba vršiti usklađivanja. Smatramo da ovo opredeljenje treba da proistekne iz nacionalnog dokumenta javne politike u kojem se obuhvata oblast unapređenja volontiranja.

Kada se posmatra iz perspektive drugih propisa (Zakona o advokaturi, Zakona o socijalnoj zaštiti, Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja), volontiranje se tretira pre kao proširenje rad-nopravnog odnosa nego kao dobrovoljna, privatna inicijativa građana i participacija u društvenom životu.

Kreiranje novog koncepta za razvoj volontiranja zahteva angažovanje brojnih resursa, tj. stručne i profesionalne javnosti, državnih organa, kao i volonterske zajednice i civilnog društva. Takođe, ovaj pristup omogućava izgradnju šireg društvenog konsenzusa o konceptu razvoja volonterstva u Srbiji.

Ovim pristupom bi se, pored pitanja identifikovanih u okviru pravca delovanja „Doneti izmene i dopune Zakona o volontiranju, uz zadržavanje temeljnih postavki na kojima se ovaj zakon zasniva“, otvorila dodatna pitanja i teme, na primer:

- koji su instrumenti javnih politika potrebni za koncipiranje i razvoj volonterstva u Srbiji;
- kakvo je mesto kulture volontiranja i kako se ona unapređuje;
- promovisanje građanskih vrednosti i solidarnosti;
- informisanje o volonterstvu;
- promocija volonterstva;
- unapređenje znanja i veština organizatora volontiranja i volontera;
- razvoj i implementacija mera podsticaja za volontiranje;
- funkcionalno povezivanje sistema obrazovanja s fokusom na visoko obrazovanje i volonteri-ranje;
- koji se ciljevi mogu postići podsticajnim merama, a koji zakonskim normama;
- koja pitanja treba da obuhvati zakonski tekst i kakvo je mesto zakona u politici unapređenja volontiranja (koliko obiman i detaljan zakon treba da bude) itd.

4. Pokazatelji koje bi trebalo pratiti u oblasti primene Zakona o volontiranju

Bez obzira na to koji će se od predložena tri pravca delovanja odabrati u nastavku rada na unapređenju volontiranja u Srbiji, smatramo da postoji potreba za praćenjem primene ovog propisa po određenim pokazateljima.

U tom smislu identifikuju se sledeći pokazatelji koji se mogu podeliti u dve grupe, na one koji se tiču uspostavljanja podsticajnog okruženja za razvoj volontiranja (1–10) i na one koji se tiču razvijenosti volonterske prakse (10–16):

- 1) usaglašenost Zakona o volontiranju sa relevantnim međunarodnim dokumentima;
- 2) usaglašenost Zakona o volontiranju sa dobrim praksama u uporednom zakonodavstvu;
- 3) međusobna usaglašenost propisa Republike Srbije o volontiranju (Zakona o volontiranju sa drugim propisima koji sadrže norme o volontiranju);
- 4) resursi koje država odvaja za podsticaj volontiranja;
- 5) istraživanja o volontiranju koja sprovodi država;
- 6) olakšice za volontiranje i organizatore volontiranja, koje obezbeđuje država;
- 7) postojanje registra organizacija koje primaju volontere;
- 8) mehanizmi za prepoznavanje volonterskog rada (u oblasti obrazovanja, bilo u CV-ju, bilo u obliku posebnih olakšica);
- 9) analitički izveštaji sačinjeni na osnovu izveštaja o volontiranju koje dostavljaju organizatori volontiranja;
- 10) izveštaji o inspekcijskom nadzoru;
- 11) procenat građana Srbije koji doprinose svojim zajednicama i društvu kroz volontiranje;
- 12) procenat međunarodnih volontera u Srbiji;
- 13) broj organizacija koje su organizatori volontiranja;
- 14) broj organizacija civilnog društva koje su organizatori volontiranja;
- 15) broj volontera među mladima (lica od navršenih 15 godina do navršenih 30 godina života);
- 16) broj volontera među starijima od 65 godina.