



**USAID**  
OD AMERIČKOG NARODA



**BOŠ**  
BEOGRADSKA  
OTVORENA  
ŠKOLA

# Potreba za promenom

---

AKTIVNI PARTNERI, A NE PASIVNI AKTERI  
uključivanje građana u javno zagovaranje  
organizacija civilnog društva



## POTREBA ZA PROMENOM

zaglavljani između strategije i prakse: strateški okvir za javno zagovaranje organizacija civilnog društva\*

### Ključne poruke i pouke

Uključivanje građana u procese donošenja odluka se ne može osporiti niti izostaviti u savremenim demokratijama. Ovaj proces je, međutim, suočen sa nizom izazova. Uočljiv je negativan trend otuđivanja građana od političkih procesa koji za direktne posledice ima: a) definisanje problema koje nisu u skladu s potrebama zajednice; b) stvaranje rešenja koja su neprimenljiva ili delimično primenljiva u praksi; c) nepostojanje osećaja zajedništva i odgovornosti na nivou svih članova jedne lokalne zajednice. Organizacije civilnog društva u Srbiji još uvek nedovoljno uključuju građane prilikom definisanja ciljeva javnog zagovaranja. Uključivanje građana u aktivnosti zagovaranja je prisutnije, ali se i dalje svodi na klasične forme koje često ne odgovaraju potrebama građana. Građani i predstavnici ciljnih grupa se retko uključuju u praćenje i evaluaciju zagovaračkih inicijativa.

Odgovor na ove izazove leži u izgradnji kapaciteta organizacija civilnog društva da primenjuju postojeći zakonski okvir na nacionalnom nivou i da konstantno vrše pritisak na organe javne vlasti za primenu ovog okvira u praksi. Neophodno je da organizacije civilnog društva uključe građane u ključne faze strateškog planiranja kampanja javnog zagovaranja, i to: a) detaljno mapiranje i planiranje kampanje; b) određivanje nosioca poruke; c) definisanje poruke i aktivnosti unutar kampanje javnog zagovaranja. Uključivanje građana u monitoring i evaluaciju kampanje javnog zagovaranja podrazumeva izgradnju kapaciteta organizacija civilnog društva da usvoje različite alate za monitoring i evaluaciju i da ih prilagode na takav način da ih i građani mogu koristiti. Na kraju, neophodno je razviti alate i instrumente komunikacije pomoću kojih se građani mogu dodatno zainteresovati za teme kojima se bave OCD.

---

\* Ovaj predlog javne politike je nastao na osnovu studije javne politike „POTREBA ZA PROMENOM analiza kapaciteta organizacija civilnog društva u Srbiji za javno zagovaranje“ koju možete preuzeti [ovde](#).

Izrada predloga javne politike omogućena je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj predloga javne politike je isključivo odgovornost autora i ne predstavlja nužno stavove USAID ili Vlade SAD.

## **Aktivni građanin – od njega sve počinje i s njim se sve završava**

Postoji li prirodija potreba od one da kao građani pitamo i budemo pitani u vezi sa svim što određuje kvalitet života u zajednici u kojoj živimo? Građani su istovremeno pokretači promena i oni na koje efekti promena utiču i zato je njihovo učešće u dobrom upravljanju lokalnom zajednicom neosporno i neizostavno.

Uključivanje građana u procese donošenja odluka, međutim, nosi sa sobom niz izazova. Ono podrazumeva podsticajno okruženje koje pokreće građane na aktivizam, a koje moraju da grade i ljubomorno čuvaju svi ključni akteri u lokalnoj zajednici, naročito građani, organizacije civilnog društva i organi javne vlasti. U ovakvom okruženju građani razumeju svoja prava. Poznavanje prava umanjuje neznanje (o tome kako mogu da ostvaruju svoja prava) i strah (da li će trpeti negativne posledice) među građanima zbog učešća u procesu donošenja odluka. Organi javne vlasti uključivanjem građana unapređuju svoju transparentnost i odgovornost i sposobnost za rešavanje problema. Na ovaj način se stvaraju inkluzivnije i homogenije lokalne zajednice. Građansko učešće u procesima donošenja odluka zahteva poverenje u druge aktere u lokalnoj zajednici, uverenje da su svi oni partneri u istoj misiji i davanje značaja onome što građani rade za svoju zajednicu.

## **Jedna od najvećih briga savremenih demokratija - otuđivanje građana od političkih procesa**

Lokalne zajednice, akteri koji su u njima zastupljeni i građani kao individue su istovremeno prvi i krajnji korisnici procesa lokalnog razvoja. Svi oni zajedno imaju mogućnost da razviju viziju zajednice u kojoj žive i kojoj pripadaju, da u skladu s tom vizijom kanališu postizanje konsenzusa o prioritetima razvoja, razvijaju aktivnosti za ostvarivanje tih prioriteta, grade partnerstva i promovišu saradnju na različitim nivoima u rešavanju problema i poboljšavaju kvaliteta života.

Odvajanje građana od procesa donošenja odluka i kreiranja javnih politika može imati višestruke negativne posledice:

**a) Problemi koji su u fokusu lokalnih javnih politika ne odgovaraju realnim potrebama zajednice** – izostanak građana iz procesa definisanja prioriteta problema neposredno uzrokuje agende javnih politika u kojima se nalaze problemi čije rešavanje građani ne smatraju prioritarnim.

**b) Prihvaćena rešenja se teško primenjuju u praksi** – Organi javne vlasti isključivanjem građana iz procesa donošenja odluka rizikuju da dovedu sebe u situaciju u kojoj donose odluke o rešenjima, razvijaju instrumente za primenu javnih politika i njihovu primenu u praksi bez učešća građana. Ovakvom odlukom organi javne vlasti gube kontakt sa zajednicom, građanima i svima onima koji su pogođeni konkretnim problemom, samim time gube i njihovu podršku u primeni instrumenata javne politike za rešenje problema u praksi.

**c) Gubitak osećaja zajedništva i odgovornosti za rešavanje problema unutar zajednice** – Isključivanjem građana iz donošenja odluka u praksi dolazimo do situacije u kojoj definisane probleme najčešće rešavaju organi javne vlasti. U ovom slučaju građani gube osećaj i potrebu da se udružuju sa organima javne vlasti u rešavanju problema. Organi javne vlasti, s druge strane, na ovaj način preuzimaju potpunu odgovornost za postignute rezultate u rešavanju konkretnog problema, koji su često daleko od očekivanih u situacijama kada su građani uključeni u proces donošenja odluka.

## **Građani i organizacije civilnog društva – izgubljeni u prevodu?**

Organizacije civilnog društva su važan element demokratskih procesa, kao ključna komponenta učestvovanja u otvorenom, demokratskom društvu putem angažovanja velikog broja pojedinaca. One omogućuju građanima (naročito marginalizovanim grupama građana) druge mogućnosti (npr. pored

onog koji nude političke partije), da kanališu drukčiji pogled na stvari i obezbeđuju raznovrsna interesovanja u procesu donošenja odluka.

Organizacije civilnog društva predstavljaju vezu između građana i organa javnih vlasti. Pored sjajnih primera kada su organizacije civilnog društva uključile veliki broj građana u svoje zagovaračke aktivnosti, ova veza u Srbiji nailazi na mnoge izazove.

Prema poslednjim istraživanjima velika većina građana (čak 95%) ne učestvuje aktivno u radu organizacija civilnog društva. Samo 3% građana su članovi udruženja, a volonteri su u samo 1% organizacija civilnog društva. Samo 6% građana se angažuju u radu organizacija civilnog društva u kojima nisu ni članovi ni volonteri. Kada je reč o aktivnostima organizacija građanskog društva, velika većina anketiranih građana (79%) smatra sebe neinformisanim.

*Izvor: IPSOS Strategic Marketing i Dubravka Velat: Sektor građanskog društva u Srbiji u 2019. godini  
Ocena stanja u organizacijama građanskog društva u Srbiji*

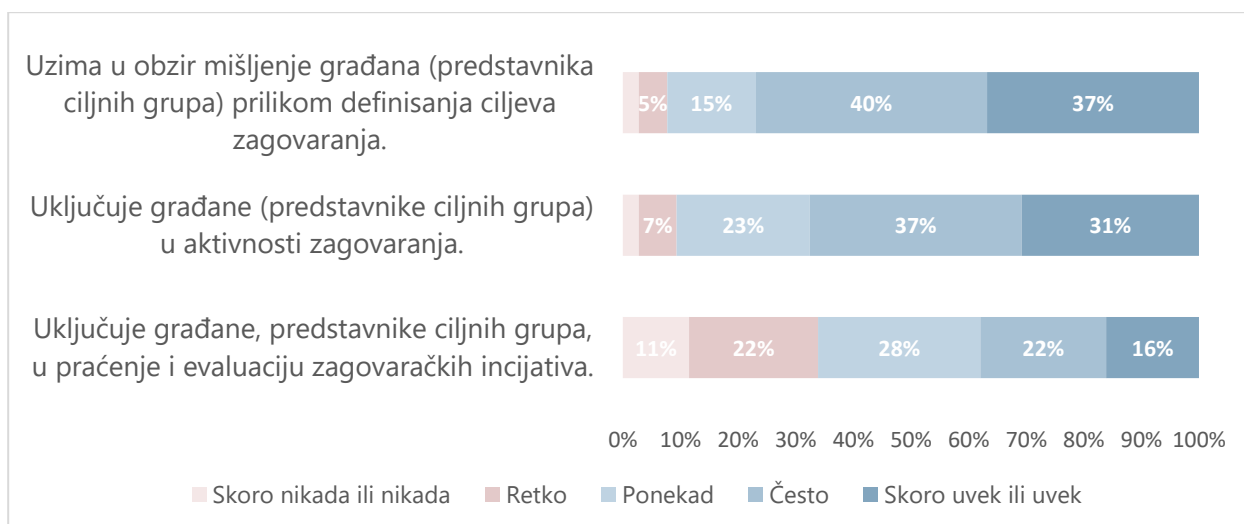
„Podaci iz istraživanja CRTE za 2018. godinu pokazuju pad postotka ispitanika koji misle da OCD rade na rešavanju problema u svojim lokalnim zajednicama sa 20,5% u 2017. na 11%. Isti procenat ispitanika je izjavio da su inicirali ili učestvovali u lokalnim inicijativama za rešavanje lokalnih problema u 2018. Među ključnim razlozima nedostatka učešća, 31% tvrdi da nemaju dovoljno vremena, 33% nije zainteresovano, a 19% da ne veruje da je takav angažman efikasan. Pozitivan trend primećen je u procentu ispitanika koji bi želeli da utiču na donošenje lokalnih odluka, koji je u 2018. godini dostigao 36%, što je najveći procenat u poslednjih šest godina.“

*Nacionalna koalicija za decentralizaciju: Indeks održivosti  
organizacija civilnog društva za Srbiju za 2018 godinu*

Prema ovim istraživanjima većina organizacija civilnog društva (čak 58%) u 2018. godini nije imala nijednu aktivnosti koja je podrazumevala učešće građana. Organizacije koje su uključivale građane su to činile najčešće kroz javne događaje (71%), humanitarne aktivnosti (28%), dobrovoljno čišćenje i održavanje javnih površina (20%) i davanje novčanih donacija u humanitarne svrhe (12%).

### **Kako organizacije civilnog društva vide uključivanje građana u javno zagovaranje?**

Prema istraživanju Beogradske otvorene škole iz 2019. godine organizacije civilnog društva koje se bave javnim zagovaranjem navode da u svoje aktivnosti zagovaranja uključuju građane (Grafik 1). Najčešće navode da to čine u prvoj fazi, prilikom postavljanja ciljeva zagovaranja, a ređe u poslednjoj fazi, u praćenju i evaluaciji zagovaračkog procesa. Oko tri četvrtine ispitanih organizacija navodi da često, skoro uvek ili uvek u prvom koraku zagovaranja uzima u obzir mišljenje građana. Građani, predstavnici ciljnih grupa, takođe su često od strane organizacija civilnog društva direktno uključeni u aktivnosti zagovaranja, ali ipak nešto ređe nego što je to slučaj sa uključivanjem u prvoj fazi. Naime, oko dve trećine organizacija navodi da građane (predstavnike ciljnih grupa) direktno u aktivnosti zagovaranja uključuje često ili uvek, a 23% ponekad, dok 9% organizacija koje se bave javnim zagovaranjem, i koje su učestvovala u istraživanju, navode da to rade retko ili nikada. Drugačija je slika kada je u pitanju praćenje i evaluacija zagovaračkih inicijativa – 38% tada redovno uključuje građane, 28% ponekad, a čak 34% to ne čini nikada ili retko.



Grafik 1 Učestalost uključivanja građana u aktivnosti zagovaranja od strane OCD (u %)

### Kada je i zašto teško uključiti građane u javno zagovaranje?

Očito je da u navedenim podacima o uključivanju građana postoji raskorak – sami građani ne navode da se u većoj mjeri uključuju u aktivnosti organizacija civilnog društva, dok organizacije koje se bave aktivnostima zagovaranja navode da građane uključuju često. Otkuda ovaj nesklad?

Jedno moguće objašnjenje jeste šta znači uključivanje građana, da li kada kažemo tu sintagmu svi mislimo na istu stvar. U BOŠ-ovom istraživanju postojao je čitav raspon toga šta se podrazumeva pod uključivanjem građana u zagovaranje. Kada su predstavnici organizacija navodili da uključuju građane u postavljanje ciljeva zagovaranja, neki su mislili pre svega na informisanje građana o ciljevima, a neki su podrazumevali prikupljanje podataka od građana u vezi s tim koji bi mogli biti ciljevi zagovaranja kroz redovne aktivnosti organizacije ili putem istraživanja i događaja. Ređe su navođeni primeri uzajamne razmene informacija i zajedničkog formulisanja predloga, kroz realizaciju pojedinačnih događaja kao što su: intervjui, fokus grupe, sastanci, radionice i obuke i uspostavljanje kontinuirane razmene informacija kroz zajedničke mreže i platforme. Na osnovu podataka to ne znamo, ali moguće je da kada građani odgovaraju na pitanje o tome koliko učestvuju u aktivnostima organizacija civilnog društva ne podrazumevaju isti širok skup aktivnosti kao što to čine organizacije.

Postoji možda i drugačije objašnjenje ovog nesklada, jer iako predstavnici organizacija civilnog društva navode da uključuju građane često, ipak navode i da neretko imaju prepreke da uključe veći broj građana. Zbog čega je to tako? Razlozi su razni: od toga da za temu kojom se organizacija bavi građani nisu dovoljno zainteresovani, preko „opšte pasivnosti građana i nezainteresovanosti za aktivno učešće“ do teškoća koje ima sama organizacija. Na primer, organizacije navode da ponekad nemaju dovoljno vremena i resursa koji bi omogućili da se više posveti uključivanju građana, da se suočavaju sa izazovima u vezi sa obaveštavanjem građana, sve do izostanka prepoznavanja na koje bi ih načine bilo najadekvatnije uključiti u zagovaračke aktivnosti.

### Kako do smislenog i održivog uključivanja građana u kampanje javnog zagovaranja?

Imajući u vidu nalaze istraživanja, očito je da je potrebno osmisliti neke nove načine za uključivanje građana u rešavanje problema u zajednici. Da bi se unapredile postojeće prakse učešća građana u kampanja javnog zagovaranja neophodno je:

## Uključivanje građana u ceo tok javnog zagovaranja

Ovde se misli na ključne korake svake kampanje javnog zagovaranja:

**1. Postavljanje ciljeva javnog zagovaranja** – U ovom slučaju ključno je da organizacije civilnog društva izgrade svoje kapacitete da koriste mogućnosti koje im nudi postojeći zakonski okvir na nacionalnom nivou (npr. Zakon o planskom sistemu sa odgovarajućim podzakonskim aktima; Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi) kao i strateški/normativni okvir na regionalnom nivou i nivou lokalnih samouprava. Ovaj strateški/normativni okvir nameće konkretne obaveze organima javne vlasti kada je u pitanju proces razvijanja i primene javnih politika. Neophodno je da organizacije civilnog društva razviju kapacitete za primenu ovog okvira i za uključivanje građana u definisanje ključnih problema i razvojnih prioriteta u lokalnoj samoupravi. Ovde se, pre svega, misli na učešće građana u različitim fazama izrade dokumenata javnih politika, među kojima se kao najznačajnija faza javljaju javne konsultacije. Ako su građani uključeni u ovoj fazi, praksa pokazuje da će se oni vratiti i ponovo uključiti kada treba definisati konkretne ciljeve čijim postizanjem se problemi rešavaju i potencijali zajednice ostvaruju. Ovde, takođe, treba napomenuti i obavezu organa javnih vlasti da primenjuju gorepomenuti zakonski okvir.

**2. Strateško planiranje aktivnosti u okviru kampanja javnog zagovaranja** – organizacije civilnog društva moraju da izgrade kanale dvosmerne komunikacije koji će im omogućiti dijalog s građanima. Kroz ovaj dijalog je neophodno da organizacije civilnog društva prikupljaju informacije od građana koje su u vezi s nekim od ključnih aspekata strateškog planiranja u javnom zagovaranju kao što su:

2.1. *Detaljno mapiranje i planiranje* koje podrazumeva: a) mapiranje aktera, mreža i centara moći; b) upoznavanje s praksom donošenja odluka; c) odmeravanje zahteva za promenom; d) procena da li se deluje u pravom trenutku; e) razumevanje načina razmišljanja u konkretnoj mreži javne politike; f) mapiranje trenutne pozicije glavnih zainteresovanih strana.

2.2. *Određivanje nosioca poruke*, koje podrazumeva: a) pronalaženje zaštitnog lica kampanje i b) obezbeđivanje dodatne podrške.

2.3. *Definisanje poruke i aktivnosti u okviru kampanje javnog zagovaranja*, koje podrazumevaju: a) analiziranje profila ključnih ciljnih grupa; b) oblikovanje poruke za odabrane ciljne grupe; c) odabir odgovarajućih aktivnosti i komunikacionih alata za sprovođenje same kampanje; d) procenu strateških rizika u kampanji i plan za upravljanje strateškim rizicima ukoliko se oni dogode.

**3. Monitoring i evaluacija kampanje javnog zagovaranja** – Rezultati istraživanja koje je BOŠ sproveo ukazali su da se građani najređe uključuju u ovoj fazi, a ovo je i faza u vezi s kojom su inače organizacije iskazale potrebu za podrškom i obukom. Rezultate kampanje javnog zagovaranja je važno pratiti i evaluirati iz perspektive građana koji su se suočavali s problemima koji su bili podsticaj za zagovaranje. To je najbolji način da se promena registruje, ali i da se dođe do sugestija šta bi moglo bolje, na koji način bi trebalo izmeniti aktivnosti, da li ima nekih novih problema koji su iskršli. Na koji način je ovo moguće uraditi? Modaliteti su razni – neke organizacije podstiču građane da prikupljaju podatke o problemu i da o tome izveštavaju, neki sprovode dodatna istraživanja u kojima građani imaju prilike da kažu svoje mišljenje, neki organizuju događaje ili koriste društvene mreže. Važno je da je i ovaj način uključivanja zaista dvosmeran i da dopire do šireg kruga ljudi.

## Dodatno zainteresovati građane za teme kojima se bave OCD

Naše istraživanje je pokazalo da su se primeri naročito uspešnih načina uključivanja građana odnosili na: a) efektivno korišćenje društvenih mreža (kao što su *Fejsbuk* i *Instagram*) s pozivom na akciju; b) kratke *YouTube* video-materijale i uključivanje poznatih ličnosti u kampanju; c) realizovanje peticija (često

sprovedenih onlajn) i d) kreiranje interesantnih promotivnih materijala. Nezavisno od načina uključivanja, da bi se uključio veći broj građana ističe se kao važno i povezivanje građana sa određenom temom:

Primena ovih preporuka u praksi dodatno će unaprediti postojeće prakse uključivanja građana u kampanje javnog zagovaranja i ovim se postižu višestruki pozitivni efekti:

**a) Definisane agende lokalnih javnih politika koja je u skladu s realnim potrebama zajednice** – Građani pomažu organima javne vlasti pri definisanju realnih problema i razvojnih potencijala zajednice kroz kampanje javnog zagovaranja. Na ovaj način problemi i razvojni potencijali utemeljeni u objektivnim potrebama/mogućnostima lokalne zajednice postaju deo agendi javnih politika.

**b) Javne politike se primenjuju u praksi** – Građani su uključeni i pružaju podršku primeni instrumenata javnih politika za rešenje problema ili ostvarenje razvojnih potencijala zajednice. Organi javne vlasti održavaju bliske kontakte s građanima kroz partnerstvo u primeni javnih politika.

**c) Stvaranje osećanja zajedništva i pripadnosti lokalnoj zajednici** – Kampanje javnog zagovaranja donose promenu nabolje, kroz promenu postojećeg strateškog/normativnog okvira, promenu institucija ili promenu stavova među građanima. Uspešno partnerstvo građana, organizacija civilnog društva i organa javne vlasti kroz kampanje javnog zagovaranja rađa zadovoljstvo postignutim.