

IZVEŠTAJI O PROCENI TRENDOVA I PREPREKA ZA GRAĐANSKO UČEŠĆE

Komparativne analize u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori,
Srbiji, Severnoj Makedoniji, Albaniji, Hrvatskoj i Francuskoj

ROOT WB I WP2, D2.1

Izdavač: Konzorcijum projekta ROOT WB

U ime konzorcijuma: CEDEM – Centar za demokratiju i ljudska prava
(koordinator radnog paketa 2 – WP2)

Proizveli: CEDEM, LDA Mostar, ALDA, ACT-Center, BCSP, LDA Sisak,
EMMK

Dizajn: CEDEM, Crna Gora

Prevedeno na:

engleski, crnogorski, srpski, makedonski, bosanski, hrvatski, albanski i
francuski.

Godina: 2026.

Finansirano od strane Evropske unije. Izneti stavovi i mišljenja su isključivo stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove Evropske unije ili Evropske izvršne agencije za obrazovanje i kulturu (EACEA). Ni Evropska unija ni EACEA ne mogu se smatrati odgovornim za njih.

Nijedan deo ove publikacije se ne sme reprodukovati, pohranjivati ili prenositi u bilo kojem obliku bez prethodne pismene dozvole izdavača, osim u nekomercijalne svrhe uz odgovarajuće citiranje.

IZVEŠTAJI O PROCENI TRENDOVA I PREPREKA ZA GRAĐANSKO UČEŠĆE

Komparativna analiza Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Srbije, Severne
Makedonije, Albanije, Hrvatske i Francuske

Regionalna odgovornost za našu budućnost: građani i civilno društvo jačaju
evropske vrednosti na Zapadnom Balkanu

ROOT WB · Radni paket 2 (WP2), Isporka 2.1 (D2.1)

Koordinator WP2: CEDEM – Centar za demokratiju i ljudska prava (Crna Gora)
Koordinator projekta: Agencija lokalne demokratije Mostar (LDA Mostar) (Bosna i Hercegovina)
Jun 2026.

*Finansirano sredstvima Evropske unije. Stavovi i mišljenja izneti u ovom dokumentu pripadaju isključivo autoru(ima) i ne odražavaju nužno
stavove Evropske unije niti Evropske izvršne agencije za obrazovanje i kulturu (EACEA). Evropska unija ni organ koji dodeljuje sredstva ne
mogu biti odgovorni za njih.*

Sadržaj

UVOD	1
KONTEKST DRŽAVE: CRNA GORA.....	4
1. Glavni politički i društveni razvojni procesi koji utiču na civilno društvo i građansko učešće.....	4
2. Pravni, strateški i institucionalni okvir za OCD	6
3. Snage i nedostaci u kapacitetima OCD	10
4. Građansko učešće u javnom životu i procesima donošenja odluka	12
5. Glavne prepreke građanskom učešću	13
6. Prioritetne aktivnosti za jačanje OCD i unapređenje građanskog učešća.....	14
7. Zaključak	16
KONTEKST DRŽAVE: BOSNA I HERCEGOVINA	18
1. Glavni politički i društveni razvojni procesi koji utiču na civilno društvo i građansko učešće.....	18
2. Pravni, politički i institucionalni okvir za OCD.....	20
3. Snage i nedostaci kapaciteta OCD	23
4. Građansko učešće u javnom životu i donošenju odluka.....	25
5. Glavne prepreke građanskom učešću	27
6. Prioritetne aktivnosti za jačanje OCD i unapređenje građanskog učešća.....	28
7. Zaključak	30
KONTEKST DRŽAVE: SRBIJA.....	32
1. Glavni politički i društveni razvojni trendovi koji utiču na civilno društvo i građansko učešće.....	32
2. Pravni, politički i institucionalni okvir za OCD.....	34
3. Snage i nedostaci kapaciteta OCD	36
4. Učešće građana u javnom životu i donošenju odluka	38
5. Glavne prepreke građanskom učešću	39
6. Prioritetne aktivnosti za jačanje OCD i unapređenje građanskog učešća.....	40
7. Zaključak	42
KONTEKST DRŽAVE: SEVERNA MAKEDONIJA	43
1. Glavni politički i društveni događaji koji utiču na civilno društvo i građansko učešće....	43
2. Pravni, strateški i institucionalni okvir za OCD	44
3. Snage i nedostaci u kapacitetima OCD	47
4. Učešće građana u javnom životu i donošenju odluka	49
5. Glavne prepreke građanskom učešću	50
6. Prioritetne mere za jačanje organizacija civilnog društva i unapređenje građanskog učešća.....	52
7. Zaključak	54
KONTEKST DRŽAVE: ALBANIJA.....	56
1. Glavni politički i društveni događaji koji utiču na civilno društvo i građansko učešće....	56

2. Pravni, strateški i institucionalni okvir za delovanje organizacija civilnog društva	57
3. Snage i nedostaci u kapacitetima organizacija civilnog društva	58
4. Učešće građana u javnom životu i procesima donošenja odluka	60
5. Glavne prepreke građanskom učešću	61
6. Prioritetne mere za jačanje organizacija civilnog društva i unapređenje građanskog učešća	62
Unaprediti javne konsultacije i participativno upravljanje	62
7. Zaključak	63
KONTEKST DRŽAVE: HRVATSKA	65
1. Glavni politički i društveni događaji koji utiču na civilno društvo i građansko učešće	65
2. Pravni, strateški i institucionalni okvir za organizacije civilnog društva	66
3. Snage i nedostaci u kapacitetima organizacija civilnog društva	68
4. Učešće građana u javnom životu i procesima donošenja odluka	70
5. Glavne prepreke građanskom učešću	71
6. Prioritetne mere za jačanje organizacija civilnog društva i unapređenje građanskog učešća	73
7. Zaključak	75
KONTEKST DRŽAVE: FRANCUSKA	77
1. Glavni politički i društveni razvojni trendovi koji utiču na civilno društvo i građansko učešće	77
2. Pravni, politički i institucionalni okvir za organizacije civilnog društva	78
3. Snage i nedostaci u kapacitetima organizacija civilnog društva	80
4. Učešće građana u javnom životu i procesima donošenja odluka	82
5. Glavne prepreke građanskom učešću	83
6. Prioritetne mere za jačanje organizacija civilnog društva i unapređenje građanskog učešća	85
7. Zaključak	86
REGIONALNA KOMPARATIVNA ANALIZA	87
1. Političko okruženje i građanski prostor: region pod pritiskom	87
2. Jaz u primeni: formalni okviri naspram stvarnosti	88
3. Finansijska održivost: zajedničke ranjivosti, različiti konteksti	90
4. Kapaciteti i ljudski resursi organizacija civilnog društva: akumulirane snage pod pritiskom	91
5. Građansko učešće i poverenje: jaz koji sam sebe produbljuje	92
6. Mladi i marginalizovane grupe: strukturna isključenost u različitim kontekstima	93
7. Zajedničke preporuke za projekat ROOT WB	94
NALAZI ISTRAŽIVANJA OCD	96
PREPORUKE	107
ZAKLJUČAK	113

UVOD

Ovaj **Izveštaj o proceni trendova i prepreka za građansko učešće** izrađen je u okviru projekta **Regionalno vlasništvo nad našom budućnošću: građani i organizacije civilnog društva koji razvijaju vrednosti EU na Zapadnom Balkanu** (u daljem tekstu **ROOT WB**). ROOT WB je transnacionalni projekat koji finansira Evropska unija u okviru programa **CERV (Građani, jednakost, prava i vrednosti), za period od 1. januara 2026. do 31. decembra 2027. godine**. Program CERV predstavlja osnovni instrument Evropske unije za promociju vrednosti EU – uključujući demokratiju, vladavinu prava, osnovna prava, ravnopravnost i građansko učešće – kroz podršku civilnom društvu, izgradnju kapaciteta i transnacionalnu saradnju. ROOT WB se finansira u okviru oblasti programa CERV posvećene građanskom angažovanju i demokratskom učešću. Projekat okuplja organizacije civilnog društva, građane, mlade i lokalne vlasti iz sedam zemalja – pet država Zapadnog Balkana i dve države članice EU – sa ciljem podsticanja inkluzivnog dijaloga, participativnog upravljanja, prekogranične saradnje i jačanja demokratskih vrednosti EU na lokalnom i regionalnom nivou. Kroz kombinaciju aktivnosti usmerenih na izgradnju kapaciteta, participativnih laboratorija, građanskih kampanja, dijaloga o javnim politikama i aktivnosti zagovaranja, projekat osnažuje građane da aktivno učestvuju u demokratskim procesima i doprinesu oblikovanju politika koje utiču na njihov svakodnevni život, uz poseban fokus na mlade, žene i marginalizovane grupe. Cilj projekta **ROOT WB** jeste jačanje podsticajnog okruženja za civilno društvo u zemljama Zapadnog Balkana kroz unapređenje građanskog angažovanja, podršku demokratskom učešću i promociju vrednosti EU. Projekat ima pet specifičnih ciljeva:

- **SO1:** Promovisati aktivno građanstvo i građanski angažman, posebno među mladima, ženama i nedovoljno zastupljenim grupama na lokalnom, nacionalnom i regionalnom nivou.
- **SO2:** Unaprediti kapacitete organizacija civilnog društva (OCD) za zaštitu prostora za građansko delovanje, zagovaranje reformi i zastupanje prava građana.
- **SO3:** Olakšati regionalnu saradnju i razmenu najboljih praksi između OCD, lokalnih vlasti i partnera iz EU radi podsticanja prekograničnih građanskih saveza.
- **SO4:** Unaprediti razumevanje javnosti o vrednostima EU, pravima i institucijama, u skladu sa Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima.
- **SO5:** Uspostaviti mehanizme participativnog kreiranja politika kako bi se doprinos građana uključio u lokalno upravljanje i procese povezane sa EU.

ROOT WB predvodi **LDA Mostar (Agencija lokalne demokratije Mostar, Bosna i Hercegovina)**, koja snosi ukupnu odgovornost za koordinaciju projekta, upravljanje i obezbeđivanje kvaliteta. Konzorcijum projekta čini osam partnerskih organizacija iz sedam zemalja: **LDA Mostar (Bosna i Hercegovina)**, **NALAS (Francuska)**, **ALDA (Francuska)**, **LDA Sisak (Hrvatska)**, **CEDEM (Crna Gora)**, **ACT-Center (Albanija)**, **BCSP (Srbija)**, **EMMK (Severna Makedonija)**. **Izveštaj o proceni trendova i prepreka za građansko učešće** predstavlja Radni paket 2 (WP2) i Isporku 2.1 (D2.1) projekta **ROOT WB** i predstavlja njegovu analitičku osnovu za prikupljanje i generisanje dokaza. Pozicioniran u ranoj fazi sprovođenja projekta, WP2 pruža empirijsku osnovu na kojoj se zasnivaju svi naredni radni paketi. Njegovi nalazi usmeravaju projektne aktivnosti povezane sa izgradnjom kapaciteta, participativnim laboratorijama, građanskim kampanjama, dijalogom o javnim politikama i zagovaranjem, obezbeđujući da sve intervencije budu zasnovane na pouzdanim podacima i da odražavaju neposredne i stvarne potrebe organizacija civilnog društva (OCD) i građana u zemljama partnerima. Region Zapadnog Balkana trenutno nema ovakvu sistematsku regionalnu analizu – onu koja kombinuje specifičnosti pojedinačnih zemalja sa

komparativnom analizom i primenjuje jedinstvenu metodologiju u različitim nacionalnim kontekstima. Popunjavanjem ovog nedostatka, **Izveštaj o proceni trendova i prepreka za građansko učešće** doprinosi ne samo internoj bazi dokaza projekta **ROOT WB**, već i široj infrastrukturi znanja dostupnoj civilnom društvu, donatorima, kreatorima politika i međunarodnim institucijama. **Izveštaj o proceni trendova i prepreka za građansko učešće** ima šest specifičnih ciljeva:

- **Procena podsticajnog okruženja:** Ispitati pravne, političke, društvene i institucionalne uslove u kojima organizacije civilnog društva (OCD) deluju, sa fokusom na faktore koji omogućavaju ili ograničavaju građanski angažman na nacionalnom i subnacionalnom nivou.
- **Identifikacija nedostataka u kapacitetima:** Mapirati institucionalne, operative i resursne nedostatke u kapacitetima OCD, uključujući njihovu sposobnost da učestvuju u procesima kreiranja politika i podstiču građansko učešće.
- **Analiza trendova građanskog učešća:** Dokumentovati nivoe, oblike i obrasce angažovanja građana u javnim i demokratskim procesima, uključujući razlike među demografskim grupama i promene tokom vremena.
- **Mapiranje prepreka za učešće:** Identifikovati glavne pravne, administrativne, političke, finansijske i društvene prepreke koje ograničavaju delotvorno učešće OCD i građana.
- **Sistematizacija postojećih dokaza:** Prikupiti i kritički analizirati postojeće podatke, istraživanja i izveštaje povezane sa civilnim društvom i građanskim angažovanjem u svakoj zemlji, stvarajući pouzdanu osnovu dokaza za projektne aktivnosti.
- **Davanje primenljivih preporuka:** Razviti preporuke zasnovane na dokazima i prilagođene konkretnom kontekstu, usmerene na jačanje kapaciteta OCD, unapređenje podsticajnog okruženja i povećanje građanskog učešća na nivou pojedinačnih zemalja i regiona.

Izveštaj o proceni trendova i prepreka za građansko učešće analizira četiri dimenzije: podsticajno okruženje za OCD; organizacione kapacitete i potrebe; trendove građanskog učešća; i prepreke za angažovanje. Zajedno, ove dimenzije pružaju sveobuhvatan prikaz civilnog društva u zemljama partnerima. Procena je namenjena organizacijama civilnog društva, javnim institucijama na svim nivoima upravljanja, telima EU i međunarodnim institucijama, donatorima, istraživačima i analitičarima javnih politika koji se bave demokratskim upravljanjem u regionu. Sprovođenje **Izveštaja o proceni trendova i prepreka za građansko učešće** vodi **CEDEM – Centar za demokratiju i ljudska prava (Crna Gora)**. CEDEM je odgovoran za celokupno osmišljavanje metodologije, koordinaciju prikupljanja podataka u svim zemljama partnerima, obezbeđivanje kvaliteta doprinosa partnera, objedinjavanje nalaza na nivou zemalja u komparativnu regionalnu analizu i izradu završnog **Izveštaja o proceni trendova i prepreka za građansko učešće**. **Izveštaj o proceni trendova i prepreka za građansko učešće** primenjuje pristup zasnovan na kombinaciji metoda koji objedinjuje kvalitativne i kvantitativne podatke, povezujući statističke trendove sa perspektivama relevantnih aktera kako bi se izradila sveobuhvatna analiza utemeljena na kontekstu. Prikupljanje podataka strukturisano je kroz tri komplementarne komponente: analizu dostupne dokumentacije, intervju sa ključnim akterima (IKA) i onlajn anketu usmerenu na OCD. Sve tri komponente sprovode se u svim zemljama partnerima korišćenjem jedinstvenih alata.

Analiza dostupne dokumentacije pruža početnu analitičku osnovu za **Izveštaj o proceni trendova i prepreka za građansko učešće** u svakoj zemlji i sprovedena je korišćenjem standardizovanog obrasca za zemlje. Ona obuhvata sistematski pregled:

- Pravni i strateški okviri kojima se uređuju organizacije civilnog društva, sloboda udruživanja, učešće javnosti i građanski angažman.

- Nacionalni i međunarodni izveštaji, procene i rezultati praćenja koji se odnose na civilno društvo, prostor za građansko delovanje i demokratsko upravljanje – uključujući izveštaje Evropske komisije o napretku, procene CIVICUS Monitor-a, izveštaje BCSDN Monitoring Matrix i publikacije specifične za pojedinačne zemlje koje izrađuju organizacije civilnog društva i istraživačke organizacije.
- Relevantna strateška dokumenta, strategije vlada i akcioni planovi povezani sa razvojem civilnog društva i građanskim učešćem.
- Postojeći kvantitativni podaci o nivou građanskog učešća, poverenju javnosti u institucije, finansijskoj održivosti OCD i povezanim pokazateljima.

Intervjui sa ključnim akterima (IKA) dopunjuju analizu dostupne dokumentacije pružanjem dubljih kvalitativnih uvida koje pisani izvori ne mogu u potpunosti da obuhvate: neposredna iskustva praktičara iz civilnog društva, institucionalnu dinamiku odnosa između OCD i vlade sagledanu kroz praksu, kao i kontekstualno znanje aktera uključenih u lokalne i nacionalne ekosisteme građanskog delovanja. IKA se sprovode u svakoj zemlji partneru korišćenjem zajedničkog upitnika za usmeravanje razgovora. Ukupno **24 IKA** sprovedena su u sedam zemalja partnera za potrebe ove procene:

Zemlja	Broj IKA	Odgovorna partnerska organizacija
Crna Gora	4	CEDEM
Bosna i Hercegovina	4	LDA Mostar
Srbija	3	BCBP
Severna Makedonija	3	EMMK
Albanija	3	ACT-Center
Hrvatska	4	LDA Sisak
Francuska	3	ALDA

Onlajn anketa je osmišljena radi prikupljanja kvantitativnih podataka o kapacitetima, potrebama i stavovima OCD koje deluju u svakoj zemlji partneru. Usmerena je na širok spektar organizacija u svakoj zemlji, uz minimalni cilj od **40 odgovora po zemlji**. Anketa se fokusira na četiri tematske oblasti: organizacione kapacitete i interne strukture, pristup finansiranju i finansijsku održivost, učešće u procesima kreiranja politika i odnose sa javnim institucijama, kao i uočene prepreke za građanski angažman i delotvornost OCD. Anketa je sprovedena korišćenjem jedinstvenog onlajn upitnika, što je omogućilo prikupljanje uporedivih kvantitativnih podataka među zemljama. Podaci iz ankete analizirani su korišćenjem metoda deskriptivne statistike, a nalazi su predstavljeni na nivou pojedinačnih zemalja i regiona. Rezultati ankete dopunjuju kvalitativne nalaze iz analize dostupne dokumentacije i IKA. Svi objedinjeni oblici čine deskriptivnu statističku analizu.

Ovaj izveštaj predstavlja **zajednički rezultat konzorcijuma projekta ROOT WB**, zasnovan na empirijskim podacima i kontekstualnim uvidima koje su partnerske organizacije iz sedam zemalja zajednički prikupile kroz koordinisanu analizu dostupne dokumentacije, intervjuje sa ključnim akterima i sprovođenje ankete, uz metodološko vođstvo organizacije CEDEM.

KONTEKST DRŽAVE: CRNA GORA

1. Glavni politički i društveni razvojni procesi koji utiču na civilno društvo i građansko učešće

Crna Gora je od 2020. godine suočena sa značajnim političkim turbulencijama, koje su uticale na civilno društvo i šire okruženje za građansko delovanje. Pad dugogodišnje vladajuće Demokratske partije socijalista (DPS) nakon tri decenije vlasti, posle parlamentarnih izbora 2020. godine, doveo je do produženog perioda nestabilnosti vlada. Između 2020. i 2024. godine, zemlja je prošla kroz četiri različite vlade, uz izraženu političku polarizaciju duž ideoloških, identitetskih i geopolitičkih podela. Ova nestabilnost stvorila je nepredvidivo okruženje za civilno društvo, otežavajući dugoročno planiranje i povećavajući ranjivost OCD na političku instrumentalizaciju.¹ **Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2025. godinu** navodi da demokratske institucije „ostaju krhke i podložne političkim krizama i potencijalnim institucionalnim blokadama“. Konkretan primer ovih izazova pojavio se krajem 2024. godine, kada je Skupština jednostrano proglasila prestanak mandata jednog sudije Ustavnog suda – što je otvorilo ozbiljna pitanja u vezi sa podelom vlasti i nezavisnošću pravosuđa. Uprkos ovim turbulencijama, vladajuća koalicija nastavila je da funkcioniše i ostvaruje rezultate u sprovođenju reformi, dok je evropska integracija ostala proklamovani sveobuhvatni prioritet.

Definišuća karakteristika ovog perioda jeste intenziviranje identitetskih i etno-religijskih podela, koje su u sve većoj meri prožele javni diskurs. Sporovi u vezi sa Zakonom o slobodi veroispovesti (2019–2020) mobilisali su velike delove društva, pri čemu je Srpska pravoslavna crkva imala aktivnu političku ulogu. **CEDEM-ovo Istraživanje političkog javnog mnjenja za 2025. godinu** (N=1.006, reprezentativni uzorak, septembar–oktobar 2025) dokumentuje dubinu ovih polarizacionih dinamika, pokazujući da građani i dalje ostaju izrazito podeljeni duž političkih, nacionalnih i verskih linija kada je reč o ključnim pitanjima pravca razvoja države, spoljnopolitičke orijentacije i istorijskog sećanja. Posebno, istraživanje pokazuje značajna odstupanja u procenama pravca u kojem se Crna Gora kreće, učinka vlade i geopolitičkog usmerenja, odražavajući društvo u kojem se građanski identitet sve više oblikuje kroz političku pripadnost.²

Za civilno društvo, posebno je značajan trend javnog diskreditovanja sektora nevladinih organizacija od strane istaknutih javnih funkcionera. Sagovornici u intervjuima dosledno su prepoznali poslednje tri godine kao period nazadovanja, a ne napretka za civilno društvo:

„Tokom poslednje tri godine, civilno društvo deluje u sve složenijem okruženju koje karakterišu politička nestabilnost, česte institucionalne promene, opadajuće poverenje u procese donošenja odluka i sve veća zavisnost od kratkoročnog projektnog finansiranja. Globalne političke promene – uključujući promenu prioriteta među međunarodnim donatorima i novu političku dinamiku nakon nove administracije u Sjedinjenim Američkim Državama – dodatno doprinose osećaju neizvesnosti. Iz tih razloga ovu promenu bismo opisali kao nazadovanje, a ne napredak, posebno u pogledu održivosti, sigurnosti rada i prostora za kritičko delovanje civilnog društva.“

IKA, MOACG, 1. jun 2026.

¹ Evropska komisija, Izveštaj o Crnoj Gori za 2025. godinu, SWD(2025) 754 final/2, 4.11.2025. <https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/montenegro-report-2025>

² CEDEM, Istraživanje političkog i javnog mnjenja, septembar–oktobar 2025. godine (N=1.006, reprezentativni uzorak). <https://cedem.me>

Izveštaj Evropske unije za 2025. godinu izričito navodi „slučajeve javnih kritika i optužbi od strane istaknutih javnih funkcionera kojima se diskredituje rad i ugled branitelja ljudskih prava“. Centar za građansko obrazovanje (CGO) u svom saopštenju povodom Svetskog dana nevladinih organizacija (februar 2026) ovu pojavu opisuje kao deo obrasca u kojem se prostor za autonomno delovanje civilnog društva postepeno sužava kroz „institucionalne pritiske, selektivnu podršku i odsustvo garancija nezavisnosti“.³ Praktičari iz civilnog društva opisuju situaciju na izuzetno sličan način, bez obzira na tip organizacije i region u kojem deluju:

„Trenutno okruženje za rad civilnog društva u Crnoj Gori može se opisati kao neizvesno, finansijski neodrživo i često obeshrabrujuće – obeleženo izraženom društvenom i političkom nestabilnošću, nedovoljnim priznavanjem rada organizacija civilnog društva i sve neprijateljskijim odnosom prema akterima koji kritički ukazuju na probleme u sistemu.“

IKA, Mreža za omladinski aktivizam Crne Gore (MOACG), 1. jun 2026.

Govor mržnje i onlajn dezinformacije pojavili su se kao posebno izraženi izazovi. Istraživanje IPSOS-a iz 2024. godine pokazalo je da je **93% građana Crne Gore** primetilo govor mržnje u svom okruženju, dok je odvojeno IPSOS istraživanje iz decembra 2024. godine pokazalo da **35% građana ne proverava tačnost informacija** sa kojima se susreće na internetu. Agencije Ujedinjenih nacija izričito su pozvale Crnu Goru da ojača odgovor na govor mržnje, ukazujući na njegov nesrazmeran uticaj na žene, LGBTI osobe, Rome, verske manjine i aktiviste civilnog društva.⁴

Otuđenost mladih od društvenih procesa i emigracija i dalje predstavljaju strukturne izazove. **Strategija za mlade 2023–2027** – razvijena kroz participativni proces koji je uključio više od 1.005 mladih ljudi (uzrasta od 15 do 30 godina) iz sve tri regije, uz podršku UNDP-a i UNICEF-a – izričito prepoznaje „cirkulaciju mozgova“, a ne samo sprečavanje emigracije, kao strateški prioritet. Strategija konstatuje da institucionalna nestabilnost i učestalo prebacivanje nadležnosti za omladinsku politiku između ministarstava, zajedno sa nedovoljnim ljudskim resursima u nadležnom ministarstvu, „gotovo onemogućavaju adekvatnu primenu i koordinaciju omladinske politike“. Ova demografska i institucionalna dinamika slabi osnovu budućih građanskih aktivista i narušava društvenu bazu za participativnu demokratiju.⁵

Kritična i nedovoljno analizirana dimenzija aktuelnog građanskog okruženja jeste duboka međuzavisnost između civilnog društva i državnog institucionalnog aparata. Nakon političke tranzicije 2020. godine, približno polovina stručnog kadra i određeni broj ministarskih pozicija u novoj vladi **popunjeni su osobama koje su prethodno dolazile iz sektora civilnog društva**. Ovo odražava obim stručnog znanja o javnim politikama koje su crnogorske OCD akumulirale tokom tri decenije, kao i njihov prepoznati kredibilitet nezavisnih analitičara i zagovarača. Organizacije civilnog društva sistematski učestvuju u radnim grupama vlade, a približno polovina izveštaja koje Crna Gora treba da podnese u procesu pristupanja EU zasniva se na istraživanjima i praćenju koje sprovodi sektor civilnog društva. Ova funkcionalna integracija predstavlja strukturnu snagu, ali i ranjivost: ona stvara pritisak na OCD da ublaže svoje kritičko zagovaranje

³ CGO, Saopštenje povodom Svetskog dana nevladinih organizacija, 26. februar 2026. <https://cgo-cce.org/2026/02/26/povjerenje-gradjana-ne-prati-odnos-vlasti-prema-nvo-sektoru/>

⁴ IPSOS za Ujedinjene nacije u Crnoj Gori, Nacionalno reprezentativno istraživanje o govoru mržnje (decembar 2024. godine): 93% ispitanika je primetilo govor mržnje u svom okruženju, 35% ne proverava informacije. <https://montenegro.un.org/en/296462-montenegro-must-combat-hate-speech-say-un-agencies>; UN Agencije, Crna Gora mora da se bori protiv govora mržnje <https://montenegro.un.org/en/296462-montenegro-must-combat-hate-speech-say-un-agencies>

⁵ Ministarstvo sporta i mladih / UNDP / UNICEF, Strategija za mlade 2023–2027. sa Akcionim planom 2023–2024.

kako bi očuvale pristup institucijama, a istovremeno zamagljuju granice između nadzorne uloge civilnog društva i njegovog mogućeg uključivanja u institucionalne strukture vlasti.

2. Pravni, strateški i institucionalni okvir za OCD

Formalni okvir

Crna Gora ima relativno razvijen formalni pravni okvir za civilno društvo. Novi nacrt **Zakona o nevladinim organizacijama** predstavlja najznačajniji zakonodavni razvoj za ovaj sektor u poslednjih nekoliko godina. Nacrt uvodi nekoliko pozitivnih elemenata: povećava minimalno obavezno izdvajanje iz budžeta za finansiranje OCD sa 0,3% na 0,4% važećeg godišnjeg budžeta, uvodi posebna sredstva za organizacije koje rade sa osobama sa invaliditetom (najmanje 0,1% važećeg budžeta) i predviđa sufinansiranje projekata koje finansira EU i međunarodni donatori (najmanje 0,1%). Nacrt takođe precizira procedure registracije i zakonski utemeljuje Savet za saradnju Vlade i nevladinih organizacija, umesto da njegovo postojanje bude uređeno odlukom vlade – čime se rešava strukturna ranjivost prepoznata u više konteksta zemalja Zapadnog Balkana.⁶ Pored Zakona o NVO, institucionalna arhitektura obuhvata Kancelariju za saradnju sa nevladinim organizacijama, Savet za saradnju Vlade i nevladinih organizacija i Strategiju saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022–2026. Crna Gora je usvojila strategije povezane sa razvojem civilnog društva, a OCD su formalno uključene u konsultativne procese povezane sa pristupanjem EU. Zajednički stav EU o Poglavlju 23 iz 2025. godine prepoznaje ukupni napredak, ali ukazuje na postojanje trajnih nedostataka u sprovođenju u oblastima nezavisnosti pravosuđa, rezultata u borbi protiv korupcije i zaštite osnovnih prava.⁷

Praksa: podsticajna ili ograničavajuća?

U praksi, ovaj okvir je neujednačeno podsticajan, a nacrt Zakona o nevladinim organizacijama, **pored unapređenja koja donosi, nosi i određene rizike**. CGO ukazuje na zabrinutost zbog toga što „ključni kriterijumi i procedure za finansiranje i dalje ostaju predmet sekundarnog zakonodavstva“, čime se pravna sigurnost zamenjuje diskrecionom voljom izvršne vlasti i otvara prostor za proizvoljna tumačenja. Pored toga, nacrt uvodi unapređene mehanizme nadzora i kontrole koji, pod izgovorom usklađivanja sa preporukama MONEYVAL-a, nose rizik od „vršenja pritiska, obeshrabrivanja i zastrašivanja“ organizacija – naročito manjih. Odredba o automatskom brisanju iz registra u slučaju administrativnih propusta, u kombinaciji sa intenziviranjem inspekcijskih mehanizama, mogla bi imati nesrazmeran uticaj na manje organizacije koje su najčvršće povezane sa lokalnim zajednicama.⁸

Dodatna zabrinutost u vezi sa nacrtom zakona odnosi se na **član 12**, kojim se utvrđuju **ograničenja u pogledu toga ko može biti osnivač ili član nevladine organizacije**. Pored standardnih ograničenja koja se odnose na finansiranje terorizma i pranje novca, ovaj član uvodi zabranu osnivanja ili učlanjenja u organizacije za lica osuđena za krivična dela povezana sa nasiljem u porodici i rodno zasnovanim nasiljem, kada se organizacija osniva sa ciljevima koji uključuju neposredan kontakt sa žrtvama takvog nasilja. Iako je zaštitna namera ove odredbe jasna, njena formulacija je dovoljno široka da izaziva zabrinutost u pogledu pravne sigurnosti: izraz „neposredan kontakt sa žrtvama“ nije definisan, čime se organima vlasti ostavlja široko diskreciono ovlašćenje u određivanju toga koje organizacije potpadaju pod ovu odredbu. Organizacije civilnog društva koje rade na pitanjima rodne ravnopravnosti, programima za

⁶ Nacrt zakona o nevladinim organizacijama, Crna Gora (jul 2025. godine)
<https://www.gov.me/dokumenta/c6973374-293a-4fc4-9fc4-5de40518eab0>

⁷ Evropska komisija, Izveštaj o Crnoj Gori za 2025. godinu
<https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/montenegro-report-2025>

⁸ CGO, Saopštenje povodom Svetskog dana nevladinih organizacija, 26. februar 2026. godine <https://cgo-cce.org/2026/02/26/povjerenje-gradjana-ne-prati-odnos-vlasti-prema-nvo-sektoru/>

prevenciju nasilja ili podrški žrtvama mogle bi se suočiti sa neizvesnošću u pogledu svog pravnog statusa, uz obeshrabrujuće efekte na angažovanje osnivača i članova sa bilo kakvim prethodnim pravnim evidencijama – bez obzira na prirodu ili relevantnost krivičnog dela u odnosu na stvarni rad organizacije.

Članovi 27 i 31, kojima se uređuju **zahtevi za ovlašćene zastupnike udruženja, odnosno fondacija, ponavljaju ograničenja uvedena članom 12** i uvode dodatno ograničenje specifično za fondacije: zastupnik mora imati prebivalište ili uobičajeno boravište u Crnoj Gori. Ovaj zahtev u pogledu prebivališta, koji se primenjuje na fondacije, ali ne i na udruženja, stvara neujednačen pravni okvir unutar sektora i može dovesti do operativnih poteškoća za organizacije sa međunarodnim upravljačkim strukturama, fondacije koje su osnovale zajednice iz dijaspore ili organizacije koje dobijaju operativnu podršku iz inostranstva. Takođe uvodi novu formalnu prepreku koja nije postojala u ranijim verzijama nacрта i koja, prema saznanjima ove organizacije, nije bila predmet posebnog javnog obrazloženja niti procene uticaja.

Član 33, koji se odnosi na unutrašnji nadzor udruženja, uvodi **odredbu prema kojoj, kada član pisanim putem formalno ukaže na kršenje statuta, nadležni organ udruženja mora odgovoriti u roku od 30 dana, u suprotnom član može podneti tužbu sudu**. Iako je namera ove odredbe – jačanje prava članova i odgovornosti u upravljanju – legitimna, praktične posledice za male organizacije koje vode volonteri mogu biti značajne. Mnoge manje OCD ukorenjene u lokalnim zajednicama nemaju administrativnu infrastrukturu potrebnu za obradu formalnih pisanih prigovora i davanje suštinskih odgovora u roku od 30 dana. Za organizacije sa retkim sednicama upravljačkih tela, sezonskim aktivnostima ili bez zaposlenih, ova odredba stvara pravnu izloženost koja je nesrazmerna riziku u upravljanju koji treba da reši. U kombinaciji sa odredbama o automatskom brisanju iz registra u slučaju administrativnih propusta, ovo stvara obrazac regulatornih obaveza prilagođen profesionalizovanim organizacijama, a ne stvarnosti rada na lokalnom nivou koja karakteriše veliki deo sektora civilnog društva u Crnoj Gori.

Predstavnik CRNVO sažeto opisuje ukupnu dinamiku:

„Uopšteno gledano, okruženje je otvoreno, ali nije podsticajno i ne postoje značajne mere za njegovo dugoročno unapređenje. Još uvek čekamo Zakon o nevladinim organizacijama; zakoni se primenjuju neujednačeno – od slučaja do slučaja i od mesta do mesta.“

IKA, CRNVO (Mreža nevladinih organizacija Crne Gore), 1. jun 2026.

Nacrt zakona je takođe objavljen, kako navodi CGO, „bez odgovarajućeg obrazloženja, čime je narušena transparentnost zakonodavnog procesa“ – što predstavlja simptom šireg obrasca identifikovanog u Izveštaju EU za 2025. godinu: formalni okviri postoje, ali se zaobilaze ili selektivno primenjuju. U Izveštaju se izričito navodi da je „partnerstvo sa civilnim društvom u kreiranju politika prepoznato, ali da je praktična primena ovog principa od strane vlade neadekvatna“. Dodatnu zabrinutost izaziva paralelni zakonodavni proces. Novi **Zakon o finansijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija** trenutno je u ranoj fazi izrade, uz formiranu radnu grupu i konsultativni proces koji je u toku.⁹ CEDEM je učestvovao u konsultacijama održanim u junu 2025. godine i zalagao se za **proporcionalni model** finansijskih i računovodstvenih obaveza – prilagođen nivou prihoda i administrativnim kapacitetima svake organizacije, umesto uvođenja jedinstvenih zahteva za ceo sektor, što je model predviđen nacrtom zakona. Ključni prepoznati rizik jeste da bi preterano restriktivni ili nesrazmerni računovodstveni zahtevi mogli značajno povećati administrativno opterećenje manjih organizacija, čime bi se suzio prostor za građanske inicijative upravo među grupama koje imaju

⁹ Zakon o finansijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija <https://www.cedem.me/vijesti/cedem-ucestvovao-na-konsultativnom-sastanku-o-izradi-zakona-o-finansijskom-poslovanju-i-racunovodstvu-neprofitnih-organizacija/>

najmanje kapaciteta da podnesu dodatne troškove usklađivanja sa propisima. Kvalitet konačnog zakonskog rešenja u velikoj meri će zavisiti od toga da li će otvorene i konstruktivne konsultacije ostati ključni deo procesa izrade zakona, a do sada se radna grupa sastala samo jednom tokom čitave godine. **Zakon o volontiranju** predstavlja dodatni strukturni problem. Kako se navodi u Izveštaju EU za 2025. godinu, ovaj zakon volontiranje tretira više kao oblik radnog angažovanja nego kao građansku aktivnost, što obeshrabruje razvoj kulture volontiranja i slabi sposobnost civilnog društva da angažuje građane na neplaćenju osnovi.¹⁰

Saradnja između OCD i javnih institucija

Savet za saradnju Vlade i nevladinih organizacija nije funkcionisao od oktobra 2021. do kraja 2025. godine – gotovo četiri godine bio je u zastoju glavni formalni mehanizam za strukturisani dijalog između vlade i civilnog društva. Prema Izveštaju EU za 2025. godinu, ponovno aktiviranje Saveta očekivalo se tek do kraja 2025. godine, u sastavu od 12 predstavnika državnih organa i 12 predstavnika sektora nevladinih organizacija. Ovaj dugotrajni institucionalni zastoj neposredno je ograničio mogućnost sektora da utiče na kreiranje politika, ukaže na probleme u podsticajnom okruženju i pozove vladu na odgovornost za sprovođenje sopstvenih obaveza.¹¹

„U praksi je odnos između civilnog društva i državnih institucija obeshrabrujući i nedosledan i u velikoj meri zavisi od konkretne institucije, političkog trenutka i pojedinaca koji vode procese. Civilno društvo se često posmatra kao tehnički realizator aktivnosti ili formalni učesnik u konsultacijama, dok se njegova kritička uloga neretko doživljava kao smetnja, a ne kao doprinos demokratskom nadzoru i unapređenju javnih politika.“

IKA, MOACG, 1. jun 2026.

Posebno je značajno **dokumentovano isključivanje OCD iz procesa izrade Reformske agende**. Izveštaj EU za 2025. godinu izričito navodi kao nedostatak činjenicu da nevladine organizacije nisu bile pozvane da učestvuju u radu na Reformskoj agendi, uprkos njihovim zahtevima za uključivanje. Ovo isključivanje ima poseban analitički značaj: imajući u vidu da se približno polovina izveštaja o praćenju koje Crna Gora podnosi u okviru procesa pristupanja EU zasniva na istraživanjima i monitoringu koje sprovodi civilno društvo, isključivanje OCD iz Reformske agende ne predstavlja samo proceduralni propust, već i suštinski nedostatak u upravljanju. Dodatnu strukturnu slabost predstavlja činjenica da sva ministarstva nemaju obavezu da raspisuju javne pozive za finansiranje projekata nevladinih organizacija, dok kapaciteti za strateško planiranje, praćenje i evaluaciju podrške OCD i dalje nisu dovoljni. Tehničke i administrativne izmene u mehanizmima konsultacija dodatno su, u pojedinim periodima, stvarale prepreke za smislenu učešće.

Posebno je značajna perspektiva predstavnika lokalne samouprave: čak i predstavnik javnog sektora priznaje da uključivanje OCD ima pretežno formalan karakter.

„Odnos između državnih institucija i civilnog društva u Crnoj Gori može se sažeti jednom rečju: ‘dvosmeran’. Postoje izuzetni primeri dobre i kvalitetne saradnje, ali se taj odnos podjednako često može opisati i kao neefikasan, jer državne institucije nevladine organizacije uglavnom uključuju samo formalno u procese donošenja odluka.“

IKA, Sekretarijat za sport i mlade, Opština Nikšić, 2026.

¹⁰ Evropska komisija, Izveštaj o Crnoj Gori za 2025. godinu
<https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/montenegro-report-2025>

¹¹ Evropska komisija, Izveštaj o Crnoj Gori za 2025. godinu
<https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/montenegro-report-2025>

Ovo podudaranje stavova među predstavnicima civilnog društva i institucija dodatno potvrđuje analitički nalaz da jaz u sprovođenju nije pitanje percepcije, već posledica sistemskog dizajna. Učešće OCD u procesima kreiranja politika povremeno dovodi do konkretnih rezultata, ali sagovornici naglašavaju uslovljenost tih rezultata:

„Civilno društvo učestvuje u javnim raspravama, radnim grupama, konsultacijama i savetodavnim telima, ali njegovi predlozi nisu uvek suštinski prihvaćeni, niti postoji dovoljno transparentan mehanizam kojim bi se objasnilo zašto su određeni predlozi prihvaćeni ili odbijeni. Uticaj je veći kada postoji snažan javni pritisak, pažnja medija, međunarodna podrška ili kada pojedinci unutar institucija pokazuju otvorenost za saradnju.“

IKA, MOACG, 1. jun 2026.

Dva konkretna primera iz intervjua ilustruju i potencijal i ograničenja uticaja civilnog društva na javne politike u Crnoj Gori. Akcija za ljudska prava (HRA) uspela je da doprinese usvajanju izmena Zakona o boračkoj i invalidskoj zaštiti u februaru 2025. godine, kojima su civilne žrtve rata formalno priznate i njihovim porodicama omogućeno ostvarivanje prava na socijalnu zaštitu – što je rezultat višegodišnjeg kontinuiranog zagovaranja. Ista organizacija navodi da su izmene Zakona o unutrašnjim poslovima i Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbednost usvojene uprkos njenim dokumentovanim primedbama u vezi sa posledicama po ljudska prava, što pokazuje da čak ni argumentovano protivljenje civilnog društva nije dovoljno kada **politička volja usmerava proces u drugom pravcu**.

Crna Gora nije bila imuna na regionalni obrazac: u oktobru 2024. godine koalicija „Za budućnost Crne Gore“ – koju čine pro-srpski nacionalističke partije – javno se zalagala za usvajanje zakona o „stranim agentima“ po uzoru na rusko zakonodavstvo. OCD su zajednički odbacile ovu inicijativu kao potencijalnu pretnju ljudskim pravima i evropskim integracijama Crne Gore, ukazujući da ona pogrešno predstavlja američki zakon FARA i da su slični zakoni u Rusiji, Mađarskoj i Gruziji korišćeni isključivo za ograničavanje kritičkog delovanja civilnog društva, a ne za unapređenje demokratskog upravljanja. Predlog nije dalje razmatran, ali njegovo pojavljivanje odražava istu dinamiku delegitimizacije koja je dokumentovana širom regiona i ostavlja mogućnost da se ova inicijativa ponovo pojavi u budućnosti. Ova ideja je takođe negativno uticala na poverenje javnosti i percepciju, produbljujući postojeću predstavu da OCD ne deluju u nacionalnom interesu.

Javna percepcija i poverenje

Poverenje javnosti u OCD u Crnoj Gori je relativno visoko. **Istraživanje MNE Puls Centra za građansko obrazovanje** (decembar 2025) pokazuje da se sektor nevladinih organizacija ubraja među najpozitivnije ocenjene društvene aktere – ocenjen je bolje od Vlade Crne Gore. Međutim, kako jedan sagovornik navodi, ovo poverenje je paradoksalno krhko u aktuelnom političkom okruženju:

„Da – pre svega politički i reputacioni pritisci. Oni se najčešće manifestuju kroz diskreditovanje aktivista, negativne kampanje i stvaranje atmosfere u kojoj se kritički rad nevladinih organizacija predstavlja kao problematičan.“

IKA, Akcija za ljudska prava (HRA), 25. maj 2026.

CEDEM-ovo Istraživanje političkog javnog mnjenja (septembar–oktobar 2025) pruža širi kontekst: poverenje u političke institucije i dalje je relativno niže, pri čemu se pravosuđe, političke partije i parlament ubrajaju među institucije sa najmanjim stepenom poverenja. Međutim, ovo poverenje

je „krhko i lako se narušava u okruženju ograničenog prostora za delovanje“ – posebno kada politički narativi aktivno rade na delegitimizaciji nezavisnog civilnog društva.¹²

3. Snage i nedostaci u kapacitetima OCD

Ključne snage

Sektor civilnog društva u Crnoj Gori pokazao je značajnu otpornost i kapacitete u nekoliko oblasti:

- Duboka stručnost u oblasti javnih politika i institucionalno priznanje: Crnogorske OCD su tokom tri decenije razvile značajnu stručnost u praćenju procesa pristupanja EU, vladavine prava, ljudskih prava, borbe protiv korupcije i reforme upravljanja. Ova stručnost je formalno prepoznata na nivou EU i Saveta Evrope, gde su OCD izradile kredibilna istraživanja i rezultate zagovaračkog rada.
- Snažno angažovanje u praćenju procesa pristupanja EU, pri čemu OCD aktivno učestvuju u konsultacijama u okviru Poglavlja 23, izradi izveštaja iz senke i radnim grupama u različitim oblastima javnih politika.
- Rastući kapaciteti u oblastima kao što su dokumentovanje govora mržnje, zagovaranje prava LGBTI osoba, rodna ravnopravnost i praćenje medija.
- Uspostavljena partnerstva sa međunarodnim organizacijama (Savet Evrope, UNDP, UNICEF, Delegacija EU) koja obezbeđuju finansijsku podršku i legitimitet, kao i omogućavaju zajedničku izradu značajnih istraživačkih rezultata.
- Mreža omladinskih organizacija i omladinskih servisa: Strategija za mlade 2023–2027 razvijena je kroz participativni proces koji je uključio više od 1.005 mladih ljudi i predstavnike Mreže za mlade – krovne organizacije civilnog društva za mlade – kao punopravne članove radne grupe za izradu strategije, zajedno sa predstavnicima ministarstava.

Ključni nedostaci u kapacitetima

Uprkos ovim snagama, OCD se suočavaju sa značajnim i sve izraženijim organizacionim, finansijskim izazovima i izazovima u oblasti ljudskih resursa:

- Organizaciona krhkost: većina OCD je mala, sa ograničenom institucionalnom infrastrukturuom, zavisna od malog broja ključnih zaposlenih i sa slabim kapacitetima za planiranje sukcesije i očuvanje institucionalne memorije. Paradoks kadrovskog toka – u kojem civilno društvo predstavlja izvor kadrova za državne institucije – istovremeno dovodi do slabljenja sopstvenog ljudskog kapitala sektora. Ove strukturne slabosti mogu biti dodatno pogoršane predstojećim zakonodavnim okvirom: ukoliko se nacrt Zakona o nevladinim organizacijama i novi Zakon o finansijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija usvoje bez odgovarajućih zaštitnih mehanizama proporcionalnosti, manje OCD sa ograničenim administrativnim kapacitetima suočiće se sa nesrazmernim obavezama usklađivanja – što bi potencijalno moglo dovesti do funkcionalnog gašenja organizacija ukorenjenih u zajednici koje trenutno opstaju pre svega zahvaljujući posvećenosti, a ne institucionalnim kapacitetima.
- Projektno zasnovano postojanje: ogromna većina aktivnosti OCD finansira se kroz kratkoročne projektne grantove. Kako potvrđuje Izveštaj o mapiranju govora mržnje (2026), sve obuke o govoru mržnje bile su „projektno zasnovane“ – kada se finansiranje

¹² CGO / Institut DAMAR, CG Puls, decembar 2025. godine – percepcija sektora nevladinih organizacija i poverenje građana; CEDEM, Istraživanje političkog i javnog mnjenja, septembar–oktobar 2025. godine. <https://cedem.me>

završi, završava se i aktivnost. Ovo onemogućava dugoročno i sistemsko planiranje programa.¹³

„Za većinu organizacija, održivost se svodi na obezbeđivanje novih grantova i ne postoji podsticaj za razvijanje drugih načina prikupljanja sredstava.“

IKA, CRNVO, 1. jun 2026.

- Ljudski resursi: zapošljavanje i zadržavanje kvalifikovanog kadra otežani su niskim zaradama u sektoru. Odliv mozgova – strukturni izazov u Crnoj Gori u celini, kako je dokumentovano u Strategiji za mlade – nesrazmerno pogađa OCD. Strategija za mlade prepoznaje odsustvo modela „cirkulacije mozgova“ kao jedan od ključnih strateških nedostataka nacionalne omladinske politike, sa direktnim posledicama po ljudski kapital civilnog društva.
- Geografska koncentracija: većina aktivnih organizacija koncentrisana je u Podgorici, dok su severni i ruralni krajevi značajno nedovoljno zastupljeni.
- Kapacitet za zagovaranje javnih politika: iako mnoge OCD izrađuju kvalitetna istraživanja, njihov kapacitet da te nalaze pretoče u kontinuirano i strateško zagovaranje javnih politika je ograničen. Angažovanje sa donosiocima odluka često ostaje povremeno, umesto kontinuirano.
- Digitalni i komunikacioni kapaciteti: mnoge OCD nemaju resurse i veštine za efikasno korišćenje digitalnih platformi za informisanje javnosti, prikupljanje sredstava i kampanje – što dodatno povećava ranjivost u informacionom okruženju u kojem 35% građana ne proverava informacije na internetu.

Kada su upitani šta razlikuje snažnije od slabijih organizacija, sagovornici su dosledno isticali kombinaciju finansijske stabilnosti, organizacionih kapaciteta, poverenja zajednice i – iz perspektive aktivista – institucionalne hrabrosti.

„Iz perspektive aktiviste, snažne organizacije izdvajaju se po hrabrosti da javno govore o problemima, istrajnosti i spremnosti da reaguju čak i kada su izložene pritisku. Slabije organizacije često nemaju ljude, podršku i resurse potrebne da takav rad održe na duži rok.“

IKA, Akcija za ljudska prava (HRA), 25. maj 2026.

Finansijska održivost

Finansijska održivost predstavlja centralni izazov za crnogorske OCD. Domaće javno finansiranje je ograničeno i politički osetljivo: postojeće izdvajanje od 0,3% godišnjeg budžeta opšte je prepoznato kao nedovoljno, dok bi predloženo povećanje na 0,4% kroz nacrt Zakona o NVO (ukoliko bude usvojeno) predstavljalo unapređenje, ali i dalje ostalo znatno ispod nivoa potrebnog za stabilnost sektora. Finansiranje EU (kroz IPA i druge instrumente) predstavlja primarni izvor sredstava za etablirane organizacije, ali je projektno zasnovano, konkurentno i administrativno zahtevno. Lokalna filantropija i korporativna društvena odgovornost nedovoljno su razvijene kao izvori finansiranja. Odsustvo funkcionalne domaće infrastrukture za dodelu grantova znači da se većina OCD nalazi u stalnom ciklusu prikupljanja sredstava, sa malo kapaciteta za razvoj organizacije koji nije vezan za konkretne projekte.

„Kada bi se novo finansiranje obustavilo već sutra, verujemo da bi samo mali broj organizacija mogao da nastavi sa radom, i to uglavnom samo kratkoročno. Većina organizacija zavisi od projekata i nema stabilne rezerve, sopstvene prihode niti

¹³ CEDEM, Izveštaj o mapiranju govora mržnje (2026. godina) <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2026/03/HATE-SPEECH-Mapping-Report-final-1.pdf>

institucionalnu podršku koja bi im omogućila dugoročno funkcionisanje bez novih sredstava.“

IKA, MOACG, 1. jun 2026.

4. Građansko učešće u javnom životu i procesima donošenja odluka

Formalni mehanizmi za građansko učešće u Crnoj Gori obuhvataju javne konsultacije o zakonodavstvu (putem portala e-Uprava), portal ePeticija (koji zahteva 3.000 potpisa u roku od 60 dana kako bi peticija bila prosleđena nadležnom ministarstvu), participativno budžetiranje u pojedinim opštinama, kao i predstavnike civilnog društva u različitim radnim grupama i savetima vlade. Sva ministarstva redovno objavljuju izveštaje o praćenju sprovedenih konsultacija. Izlaznost na izborima i dalje je relativno visoka u poređenju sa regionalnim standardima.¹⁴

Međutim, kvalitet i dubina građanskog učešća izvan izbora su ograničeni i u velikoj meri zavise od OCD i njihovih projekata usmerenih na deliberativnu demokratiju. CEDEM je do sada pet puta organizovao skupštine građana u Crnoj Gori, od čega tri puta u partnerstvu sa **Evropskim parlamentom** – poslednji put u septembru 2025. godine, kada su Skupština Crne Gore i Evropski parlament zajednički organizovali građanski forum u Podgorici na temu „Građani u središtu proširenja EU“. Javne konsultacije se često kritikuju kao formalne – rokovi su kratki, povratne informacije se retko uvažavaju, a procesu nedostaje transparentnost. Izveštaj EU za 2025. godinu potvrđuje da se „standardi kreiranja politika zasnovanih na dokazima, uključujući procene uticaja propisa i javne konsultacije, ne primenjuju uvek u fazi planiranja zakonodavstva u svim ministarstvima“. Konkretno, nevladine organizacije nisu bile konsultovane u vezi sa brojnim zakonima i važnim zakonodavnim aktima, uprkos formalnoj obavezi da to bude učinjeno.¹⁵ Građansko angažovanje mladih je posebno nisko i formalno je prepoznato kao prioritetni problem. Strategija za mlade 2023–2027 identifikuje učešće mladih kao jedan od četiri strateška prioriteta, ukazujući da mladi nisu u dovoljnoj meri uključeni u kreiranje, sprovođenje ili praćenje javnih politika. Reprezentativno istraživanje sprovedeno na uzorku od 1.005 mladih ljudi (uzrasta od 15 do 30 godina) za potrebe izrade Strategije dokumentovalo je nizak nivo demokratskog angažovanja i učešća u formalnim procesima u sve tri regije. Drugi operativni cilj Strategije izričito glasi „Stvaranje uslova da mladi budu aktivni građani, uključeni u kreiranje i sprovođenje javnih politika“.¹⁶

Sagovornici dosledno prepoznaju iste osnovne uzroke niskog nivoa građanskog učešća:

„Građani često biraju da ne učestvuju jer ne veruju da njihovo angažovanje može proizvesti stvarnu promenu. Razlozi su brojni: nisko poverenje u institucije, politička polarizacija, strah od etiketiranja, ekonomska nesigurnost, nedostatak informacija, zasićenost javnim procesima i osećaj da su odluke već donete. Kod mladih postoji i dodatni problem – njihovo mišljenje se često traži samo formalno, dok retko vide konkretan rezultat svog angažovanja, što vremenom obeshrabruje aktivizam.“

IKA, MOACG, 1. jun 2026.

Na pitanje ko učestvuje, a ko ostaje izvan procesa, sagovornici ukazuju na strukturni obrazac koncentrisanog angažovanja:

¹⁴ Vlada Crne Gore, portal ePeticija <https://epeticije.gov.me/>

¹⁵ Evropska komisija, Izveštaj o Crnoj Gori za 2025. godinu <https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/montenegro-report-2025>

¹⁶ Ministarstvo sporta i mladih / UNDP / UNICEF, Strategija za mlade 2023–2027. sa Akcionim planom 2023–2024.

„Najaktivniji su mladi koji su već uključeni u obrazovne, omladinske, volonterske ili međunarodne programe, zatim aktivisti, studenti, deo stručne zajednice i građani koji su direktno pogođeni određenim problemom. Oni koji nedostaju jesu socijalno i ekonomski najugroženiji građani, ljudi iz ruralnih i manje razvijenih područja, osobe koje nemaju poverenja u institucije i organizacije, kao i oni koji – zbog egzistencijalnih teškoća – nemaju vremena, resursa ili osećaj da njihovo učešće može bilo šta da promeni.“

IKA, MOACG, 1. jun 2026.

Normalizacija govora mržnje funkcioniše kao strukturna prepreka širokom građanskom učešću. Žene u politici, LGBTI osobe, Romi, aktivisti i pripadnici verskih manjina prijavljuju autocenzuru, povlačenje iz javnog diskursa i smanjeno učešće u građanskom životu kao direktnu posledicu izloženosti govoru mržnje i institucionalne nezainteresovanosti za njihovu zaštitu. Ovo nije marginalno pitanje, već ograničenje prostora za građansko delovanje koje pogađa njegovo samo središte.¹⁷ Značajan pozitivan trend predstavlja sve veća upotreba digitalnih platformi od strane civilnog društva za potrebe zagovaranja, kampanja podizanja svesti i mobilizacije građana. Međutim, ovaj trend je dodatno usložen istovremenim korišćenjem društvenih mreža kao kanala za širenje govora mržnje i dezinformacija, što stvara osporavan i ponekad neprijateljski nastrojen onlajn prostor za građansko delovanje.

5. Glavne prepreke građanskom učešću

Pravne i institucionalne prepreke

- Članovi 12, 27, 31 i 33 – čiji zajednički efekat stvara regulatorno okruženje prilagođeno dobro finansiranim i profesionalno upravljanim organizacijama, a ne **stvarnosti većine crnogorskog civilnog društva zasnovanog na radu u zajednici**. Široko formulisana ograničenja za osnivače i zastupnike, zahtev za prebivalištem za zastupnike fondacija i obaveza odgovora na formalne prigovore udruženja u roku od 30 dana pojedinačno mogu delovati ograničeno; međutim, posmatrani zajedno, oni sistematski stavljaju u nepovoljan položaj manje, volonterski vođene organizacije i organizacije ukorenjene u zajednici – upravo one koje deluju u sredinama najudaljenijim od Podgorice i koje najčešće nemaju pristup pravnoj ili administrativnoj podršci.
- Neadekvatna primena zakonodavstva o zabrani diskriminacije i odredbi koje se odnose na govor mržnje, kako je dokumentovano u analizi slučajeva Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore (2019–2025) koju je sproveo CEDEM. Pravni okvir postoji, ali se ne primenjuje efikasno, ostavljajući aktere civilnog društva bez stvarne pravne zaštite.¹⁸
- Parlamentarni imunitet za političare koji koriste govor mržnje u javnom diskursu, što omogućava političkim akterima da šire netolerantne narative bez pravnih posledica.
- Gotovo četvorogodišnja blokada Saveta za saradnju Vlade i NVO (2021–2025), čime je eliminisan glavni formalni mehanizam putem kojeg su OCD mogle da utiču na javne politike i pozivaju Vladu na odgovornost u vezi sa sopstvenim obavezama.¹⁹
- Pokušaji ograničavanja prava na javno okupljanje: u julu 2025. godine, predložene izmene Zakona o javnim okupljanjima povučene su iz skupštinske procedure nakon kritika Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope, EU i lokalnih OCD – što pokazuje na koji način institucionalni pritisci mogu ugroziti prostor za javno angažovanje.

¹⁷ Agencije Ujedinjenih nacija, Crna Gora mora da se bori protiv govora mržnje <https://montenegro.un.org/en/296462-montenegro-must-combat-hate-speech-say-un-agencies>

¹⁸ CEDEM, Izveštaj o mapiranju govora mržnje (2026. godina)

¹⁹ Evropska komisija, Izveštaj o Crnoj Gori za 2025. godinu <https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/montenegro-report-2025>

- Rizici u nacrtu Zakona o NVO: odredba o automatskom brisanju iz registra u slučaju administrativnih propusta, u kombinaciji sa pojačanim inspekcijskim mehanizmima, može imati nesrazmeran uticaj na manje i ranjivije organizacije, potencijalno obeshrabrujući upravo one aktere građanskog društva koji su najviše ukorenjeni u lokalnim zajednicama.²⁰

Finansijske prepreke

- Projektni ciklusi finansiranja koji onemogućavaju strateško, dugoročno programiranje i razvoj organizacija.
- Ograničen pristup fondovima EU za manje ili novouspostavljene organizacije zbog zahteva u pogledu administrativnih kapaciteta.
- Nedostatak domaće infrastrukture za dodelu grantova i nerazvijena filantropska kultura, što dovodi do gotovo potpune zavisnosti od međunarodnih donatora.
- Visoke stope siromaštva ograničavaju kapacitet građana za aktivno učešće: stopa rizika od siromaštva iznosi 20,1%, dok za decu mlađu od 18 godina dostiže 40,4% prema AROPE pokazatelju. Visoka nezaposlenost mladih i dugoročna nezaposlenost, uz strukturne razlike između severnog regiona i ostatka zemlje, dodatno sužavaju prostor za učešće.

Društvene prepreke

- Duboko ukorenjena normalizacija govora mržnje i netolerancije kao kulturnog i društvenog fenomena ugrađenog u primarnu socijalizaciju, obrazovanje i politički diskurs, što stvara neprijateljsko okruženje za aktere civilnog društva, posebno one koji rade na pravima manjina, rodnoj ravnopravnosti i pitanjima LGBTI osoba.²¹
- Politička polarizacija i podele zasnovane na identitetu koje dovode do fragmentizacije prostora građanskog delovanja i otežavaju saradnju između različitih zajednica.
- Kampanje delegitimizacije usmerene prema OCD i aktivistima, kroz njihovo označavanje kao „stranih plaćenika“ ili „izdajnika“, čime se narušava poverenje javnosti i obeshrabruje građanski angažman.
- Nizak nivo institucionalne pismenosti građana u pogledu njihovih prava, dostupnih mehanizama za podnošenje pritužbi i kanala za demokratsko učešće.
- Autocenzura među novinarima, aktivistima i javnim ličnostima izloženim govoru mržnje i onlajn uznemiravanju, što smanjuje raznovrsnost glasova u javnom diskursu.
- Strukturna isključenost marginalizovanih grupa – posebno LGBTI osoba, Roma, žena i osoba sa invaliditetom – iz javnog života usled institucionalne pasivnosti i nedostatka psiho-socijalne podrške.²²

6. Prioritetne aktivnosti za jačanje OCD i unapređenje građanskog učešća

Pravne i institucionalne reforme

- Izmeniti članove 12, 27 i 31 kako bi se suzio i pravno precizno definisao obim ograničenja za osnivače, članove i ovlašćene zastupnike. Posebno: izraz „direktan kontakt sa žrtvama“ u članu 12 mora dobiti preciznu pravnu definiciju kako bi se sprečila proizvoljna primena; a osnov za isključenje treba ograničiti na krivična dela koja su neposredno relevantna za svrhu i aktivnosti organizacije. Široko postavljani osnovi zasnovani na

²⁰ Nacrt zakona o nevladinim organizacijama, Crna Gora (jul 2025. godine)

²¹ CEDEM, Izveštaj o mapiranju govora mržnje (2026. godina)

²² Agencije Ujedinjenih nacija, Crna Gora mora da se bori protiv govora mržnje
<https://montenegro.un.org/en/296462-montenegro-must-combat-hate-speech-say-un-agencies>

krivičnoj evidenciji nose rizik od obeshrabrujućeg efekta na angažovanje i upravljanje u civilnom društvu, koji je nesrazmeran bilo kom legitimnom cilju zaštite.

- Ukloniti zahtev za prebivalištem ovlašćenih zastupnika fondacija (član 31) ili ga, u najmanju ruku, podvrgnuti jasnom obrazloženju i proceni uticaja. Različiti tretman fondacija i udruženja u ovom pogledu stvara nejednake pravne uslove unutar sektora bez jasno navedenog opravdanja i stavlja u nepovoljan položaj organizacije koje su osnovane od strane dijaspore ili imaju međunarodne upravljačke strukture.
- Izmeniti član 33 kako bi se uveo mehanizam proporcionalnosti prilagođen veličini organizacije i njenim upravljačkim kapacitetima. Za organizacije sa manje od određenog broja članova ili zaposlenih trebalo bi predvideti duži rok za odgovor ili alternativni mehanizam rešavanja sporova. Jedinstvena obaveza odgovora u roku od 30 dana za ceo sektor stvara pravnu izloženost koja je nesrazmerna za udruženja zasnovana na volonterskom radu i organizacije na nivou lokalnih zajednica.
- Usvojiti novi Zakon o nevladinim organizacijama tako da ključni kriterijumi i procedure za finansiranje budu utvrđeni samim zakonom, a ne podzakonskim aktima, čime bi se uklonila proizvoljnost u dodeli javnih sredstava. Zakon mora sadržati jasne, transparentne kriterijume zasnovane na zaslugama, zaštićene od političkog diskrecionog odlučivanja.²³
- Obezbediti da Zakon o finansijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija bude zasnovan na proporcionalnom modelu koji finansijske izveštajne i računovodstvene obaveze prilagođava nivou prihoda i administrativnim kapacitetima svake organizacije.
- Revidirati pojačane mehanizme inspekcijskog nadzora i kontrole u nacrtu Zakona o NVO kako bi se obezbedilo da nemaju nesrazmeran obeshrabrujući efekat na manje i ranjivije organizacije. Automatsko brisanje iz registra zbog administrativnih propusta mora biti zamenjeno proporcionalnim procedurama koje omogućavaju sudsko preispitivanje.
- Pravno ojačati obavezujuću snagu preporuka Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i uvesti sankcije za institucionalno nepostupanje, uključujući mehanizam parlamentarnog nadzora nad praćenjem sprovođenja preporuka.²⁴
- Izmeniti Zakon o volonterizmu kako bi se volontiranje tretiralo kao građanska aktivnost, a ne kao oblik zaposlenja, čime bi se uklonile strukturne prepreke razvoju kulture volontiranja.
- Reformisati odredbe o govoru mržnje u Zakonu o elektronskim medijima i Krivičnom zakoniku kako bi se izričito prepoznali govor mržnje zasnovan na rodu, homofobni, transfobni i etnički motivisani govor mržnje, u skladu sa pravnim tekovinama EU i preporukama ECRI.

Sistemska promena koju sagovornici najčešće zahtevaju jeste transformacija javnih konsultacija iz proceduralnih formalnosti u stvarne mehanizme odgovornosti:

„Promenili bismo način na koji institucije sprovode javne konsultacije i uključivanje građana. Umesto formalnih, kratkih i često nevidljivih procesa, potreban nam je obavezujući, transparentan i pristupačan sistem učešća u kojem građani i organizacije civilnog društva dobijaju jasne informacije, dovoljno vremena za odgovor i objašnjenje o tome šta se dogodilo sa njihovim predlozima. Ključna promena bila bi uvođenje stvarne odgovornosti.“

IKA, MOACG, 1. jun 2026.

²³ Nacrt zakona o nevladinim organizacijama, Crna Gora (jul 2025. godine)

²⁴ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore – Preporuke i mišljenja (2019–2025)

Izgradnja kapaciteta OCD

- Razviti višegodišnje mehanizme osnovnog finansiranja koji nisu zasnovani na projektima za etablirane OCD, kako bi se omogućio institucionalni razvoj, zadržavanje zaposlenih i dugoročno strateško programiranje.
- Uspostaviti stabilno i predvidivo finansiranje mreže omladinskih servisa: Izveštaj EU za 2025. godinu prepoznaje ovo kao hitno pitanje, navodeći da nijedan od 11 aktivnih omladinskih centara nema stabilno finansiranje. Potrebno je osnovati nove centre u dodatnim opštinama, sa posebnim prioritetom za severni region.
- Ulagati u digitalnu pismenost, komunikacione i zagovaračke veštine zaposlenih u OCD, posebno u regionima van Podgorice, kako bi se odgovorilo na geografske nejednakosti i unapredili kapaciteti za delovanje u informacionom okruženju opterećenom dezinformacijama.
- Podržati mreže i koalicije OCD u izgradnji zajedničkih zagovaračkih kapaciteta i smanjenju fragmentacije sektora.

Kada je reč o solidarnosti unutar sektora, jedan od sagovornika to direktno naglašava:

„Organizacije civilnog društva hitno treba da ojačaju međusobnu solidarnost i zajedničko delovanje, jer su snažnije i efikasnije kada nastupaju zajedno – posebno u situacijama pritiska ili u vezi sa važnim društvenim odlukama.“

IKA, Akcija za ljudska prava (HRA), 25. maj 2026.

Građansko učešće i obrazovanje

- Uvesti obavezno građansko obrazovanje od nivoa osnovne škole, koje bi obuhvatilo ljudska prava, demokratsko učešće, toleranciju i medijsku pismenost kao zaseban, a ne izborni predmet.
- Obezbediti punu primenu Strategije za mlade 2023–2027, posebno njenog drugog operativnog cilja (učesće mladih u javnim politikama) i četvrtog operativnog cilja (jačanje normativno-institucionalnog okvira omladinske politike). Ovo zahteva adekvatne resurse za Ministarstvo sporta i mladih i rešavanje ponavljajućeg problema prebacivanja odgovornosti između ministarstava.
- Proširiti program Garancija za mlade na sve opštine: program je testiran samo u tri opštine, dok Strategija predviđa obuhvat svih jedinica lokalne samouprave.
- Uspostaviti nacionalnu međusektorsku strategiju za borbu protiv govora mržnje sa jasno definisanim odgovornostima, rokovima, budžetima i mehanizmima evaluacije, u skladu sa ponovljenim preporukama EU, ECRI i agencija Ujedinjenih nacija.

Podrška ranjivim grupama i žrtvama

- Uspostaviti nacionalnu SOS liniju za žrtve govora mržnje i mrežu savetovališta koja pružaju psiho-socijalnu i pravnu podršku.
- Uvesti specijalizovane mehanizme podrške u školama, zdravstvenim ustanovama i službama socijalne zaštite za osobe iz marginalizovanih grupa izložene diskriminaciji i govoru mržnje.

7. Zaključak

Kontekst Crne Gore pruža četiri analitički specifična uvida značajna za projekat ROOT WB. Prvo, osnovna prepreka demokratskom upravljanju nije odsustvo pravnih okvira, već odsustvo institucionalne volje za njihovo sprovođenje – nalaz koji se podjednako odnosi na zakonodavstvo o govoru mržnje kao i na mehanizme saradnje sa OCD, što znači da zagovaranje u okviru projekta mora biti usmereno ka institucijama, a ne samo ka kapacitetima civilnog društva. Drugo,

dinamika kadrovskog toka zahteva eksplicitnu zaštitu nezavisnosti civilnog društva kroz višegodišnje osnovno finansiranje, kako bi organizacije čija je stručnost postala neophodna državi mogle da zadrže kritičku distancu u odnosu na nju. Treće, gotovo četvorogodišnja blokada Saveta za saradnju pokazuje da mehanizmi saradnje bez zakonskog utemeljenja mogu biti ukinuti jednom administrativnom odlukom – čime se dodatno potvrđuje potreba za rešenjima zasnovanim na zakonodavnom, a ne administrativnom pristupu na nivou svih zemalja. Konačno, građansko obrazovanje i medijska pismenost nisu dopunske aktivnosti, već osnovni preduslovi: u informacionom okruženju u kojem su govor mržnje i onlajn dezinformacije široko rasprostranjeni, smisleno građansko učešće ne može biti izgrađeno bez prethodnog rešavanja uslova u kojima građani dobijaju i procenjuju informacije o javnom životu.

KONTEKST DRŽAVE: BOSNA I HERCEGOVINA

1. Glavni politički i društveni razvojni procesi koji utiču na civilno društvo i građansko učešće

Bosna i Hercegovina i dalje funkcioniše u okviru izuzetno složenog političkog i institucionalnog okvira oblikovanog nasleđem **Dejtonskog mirovnog sporazuma**, dubokom političkom fragmentacijom i trajnom etničkom polarizacijom. Ovi strukturni uslovi direktno utiču na demokratsko upravljanje, građansko učešće i operativno okruženje za organizacije civilnog društva (OCD). Politička nestabilnost, korupcija i fragmentirane strukture upravljanja na državnom, entitetskom, kantonalnom i opštinskom nivou i dalje ograničavaju demokratsko učešće i poverenje javnosti u institucije.²⁵ Ključni politički razvoj predstavlja odluka Evropskog saveta iz marta 2024. godine o otvaranju pristupnih pregovora sa Bosnom i Hercegovinom, koja je stvorila novi zamah za reforme u oblastima vladavine prava, transparentnosti i učešća javnosti u kreiranju politika. Evropske institucije naglasile su važnu ulogu civilnog društva u podršci reformskim procesima i praćenju demokratskih procesa. Ovo je dodatno osnaženo procesom odobravanja Reformske agende Bosne i Hercegovine na nivou EU u okviru Instrumenta za reforme i rast (2025), kojim je omogućen pristup finansijskoj podršci zasnovanoj na učinku i povezanoj sa sprovođenjem reformi.²⁶

Intervjui sa ključnim akterima (IKA) sprovedeni za potrebe ove procene ukazuju na zajednički stav da se okruženje pogoršalo, a ne unapredilo. Sagovornici se slažu u oceni sektora koji je formalno otvoren, ali suštinski ograničen:

„Organizacije civilnog društva u Bosni i Hercegovini deluju u okviru sve suženijeg prostora za građansko delovanje, pri čemu postoji veliki broj organizacija, ali je njihov zajednički uticaj na kreiranje politika i donošenje odluka i dalje ograničen.“

IKA, Centar za promociju civilnog društva (CPCD), 19. maj 2026.

„Okruženje za OCD u Bosni i Hercegovini je formalno otvoreno, ali je u suštini sve više ograničeno neizvesnim i smanjenim obimom eksternog finansiranja, političkom kontrolom, slabim institucijama, nedoslednim i netransparentnim domaćim finansiranjem, kao i suženim medijskim prostorom.“

IKA, SMART Centar / CPCD, 25. maj 2026.

Značajan nedavni razvoj predstavlja usvajanje **Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2025–2029** od strane Saveta ministara Bosne i Hercegovine u julu 2025. godine – prvog sveobuhvatnog strateškog okvira na državnom nivou koji je posebno posvećen jačanju razvoja civilnog društva i njegovog učešća. Nezavisni stručnjak intervjuisan za potrebe ove procene ocenjuje ovu inicijativu kao pozitivan korak, ali istovremeno odmah ukazuje na njeno strukturno ograničenje:

„Priprema i kasnije usvajanje Strategije Saveta ministara BiH za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2025–2029 predstavlja važan institucionalni iskorak. Međutim, njen domet ostaje ograničen jer se uglavnom

²⁵ Dejtonski mirovni sporazum, Kancelarija visokog predstavnika <https://www.ohr.int/dayton-peace-agreement/>; BCSDN, Izveštaj o građanskom prostoru 2026: Zapadni Balkan <https://civicspacewatch.eu/wp-content/uploads/2026/05/Civic-Space-Report-2026-Western-Balkans-European-Civic-Forum-1-1.pdf>

²⁶ Evropska komisija, Pregled procesa pristupanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji https://enlargement.ec.europa.eu/countries/bosnia-and-herzegovina_en; EEAS, Evropska komisija odobrila Reformsku agendu Bosne i Hercegovine https://www.eeas.europa.eu/delegations/bosnia-and-herzegovina/commission-approves-bosnia-and-herzegovinas-reform-agenda_en

odnosi na institucije na nivou BiH, dok nivoi entiteta, kantona i Brčko distrikta i dalje nemaju uporedive strateške okvire – sa izuzetkom Zapadnohercegovačkog kantona, gde je nacrt Strategije usvojila kantonalna vlada.“

IKA, nezavisni ekspert (bivši viši savetnik za razvoj civilnog društva, Ministarstvo pravde BiH), 29. maj 2026.

Strategija je usmerena na unapređenje transparentnosti i efikasnosti javnog finansiranja OCD, jačanje pravnih garancija za učešće OCD u kreiranju politika, unapređenje institucionalne saradnje sa civilnim društvom, kao i jačanje organizacionih kapaciteta i infrastrukture sektora. Njeno usvajanje smatra se jednom od prioritetnih aktivnosti u okviru procesa evropskih integracija Bosne i Hercegovine i predstavlja rezultat više od decenije zagovaranja javnih institucija, organizacija civilnog društva i međunarodnih aktera.²⁷ Međutim, prenošenje Strategije u prakse i politike nižih nivoa vlasti i dalje je veoma neujednačeno. Samo ograničen broj kantona preduzeo je konkretne korake ka formalnom uključivanju Strategije u sopstvene strateške okvire, pri čemu Zapadnohercegovački kanton predstavlja jedan od retkih prepoznatljivih primera početnog institucionalnog prihvatanja. U većini kantona i jedinica lokalne samouprave ovaj proces još nije započet, što odražava značajne razlike u administrativnim kapacitetima, političkoj volji i stepenu institucionalnog prioritizovanja ove oblasti. Kao rezultat toga, OCD su sve više prinuđene da dodatnim zagovaranjem obezbede da Strategija bude prepoznata i primenjena izvan državnog nivoa – u mnogim zajednicama koje se i dalje suočavaju sa ograničenom institucionalnom otvorenosti prema ovakvim reformama.²⁸

Političko okruženje i dalje karakterišu institucionalne blokade, nacionalistička retorika, slaba međuinstitucionalna koordinacija i česte političke krize. Krajem 2024. godine političke tenzije su dodatno eskalirale nakon odluka vlasti u Republici Srpskoj da opstruiraju reformske procese na državnom nivou povezane sa evropskim integracijama, što je dodatno pokazalo krhkost institucionalne saradnje i demokratskog upravljanja. Pored toga, inicijative i javne rasprave o restriktivnom zakonodavstvu tipa „zakona o stranim agentima“ u Republici Srpskoj izazvale su zabrinutost u pogledu sužavanja prostora za građansko delovanje i povećanog pritiska na nezavisne OCD i medije. Jedan od sagovornika dokumentuje širi obrazac restriktivnih pritisaka:

„Tokom poslednje tri godine, najznačajnija promena bila je rastući pritisak na civilno društvo kroz restriktivne pravne i političke narative, uključujući javne rasprave o zakonodavstvu tipa ‘stranih agenata’ i nova pravila o finansiranju OCD u Federaciji BiH. Istovremeno, OCD i nezavisni mediji suočavaju se sa smanjenim kapacitetima i manjim brojem dostupnih mogućnosti za finansiranje zbog povlačenja ili smanjenja podrške stranih donatora. Sa pozitivne strane, vidljiv je rast ekološkog aktivizma, pri čemu aktivisti sve češće koriste pravne postupke, snažnije prisustvo u zajednici i strateške oblike zagovaranja, što je već dovelo do konkretnih rezultata u pojedinim lokalnim borbama.“

IKA, Centar za promociju civilnog društva (CPCD), 19. maj 2026.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je **naknadno ukinuo Zakon o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija Republike Srpske, proglašivši ga neustavnim od samog početka njegovog važenja (*ab initio*)**. Ovaj slučaj ilustruje istovremeno trajnost restriktivnih političkih narativa i ulogu pravosudnih institucija u zaštiti građanskih sloboda.²⁹ Organizacije

²⁷ Savet ministara BiH, Strategija za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2025–2029. i Akcioni plan 2025–2026. <https://mpr.gov.ba/hr/strategija-vm-bih-za-stvaranje-poticajnog-okruzenja-za-razvoj-civilnog-drustva-2025-2029>

²⁸ Savet ministara BiH, Akcioni plan 2025–2026. za Strategiju <https://www.mpr.gov.ba/bs/strategija-vm-bih-za-stvaranje-poticajnog-okruzenja-za-razvoj-civilnog-drustva-2025-2029>

²⁹ OHR, 68. izveštaj visokog predstavnika generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija <https://www.ohr.int/68th-report-of-the-high-representative-for-implementation-of-the-peace-agreement-on-bosnia-and-herzegovina-to-the->

civilnog društva sve više preuzimaju kompenzacionu ulogu u rešavanju nedostataka nastalih usled slabih ili politički ograničenih institucija. OCD u Bosni i Hercegovini posebno su aktivne u oblastima zaštite životne sredine, angažovanja mladih, socijalne inkluzije, zagovaranja borbe protiv korupcije, ljudskih prava, prava žena, međukulturnog dijaloga i razvoja lokalnih zajednica. Lokalni pokreti za zaštitu životne sredine postali su jedan od najvidljivijih i najefikasnijih oblika građanske mobilizacije, naročito u vezi sa projektima hidroelektrana, zagađenjem, upravljanjem otpadom i neodrživim razvojem.³⁰ Organizacije civilnog društva sve više preuzimaju kompenzatornu ulogu u oblastima u kojima slabe ili politički ograničene institucije ne uspevaju da adekvatno odgovore. OCD u Bosni i Hercegovini posebno su aktivne u oblastima zaštite životne sredine, uključivanja mladih, socijalne inkluzije, zagovaranja borbe protiv korupcije, ljudskih prava, prava žena, međukulturnog dijaloga i razvoja lokalnih zajednica. *Grassroots* ekološki pokreti postali su jedan od najvidljivijih i najefikasnijih oblika građanske mobilizacije, naročito u vezi sa projektima hidroelektrana, zagađenjem, upravljanjem otpadom i neodrživim modelima razvoja.³¹

2. Pravni, politički i institucionalni okvir za OCD

Formalni okvir

Pravni okvir kojim se uređuje rad organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini formalno je usklađen sa evropskim demokratskim standardima, posebno u pogledu slobode udruživanja, okupljanja i izražavanja. OCD mogu da se registruju i deluju na osnovu tri odvojena zakona: Zakona o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine na državnom nivou, Zakona o udruženjima i fondacijama Federacije Bosne i Hercegovine i Zakona o udruženjima i fondacijama Republike Srpske. U načelu, regulatorni okvir odražava ključne elemente pravne tekovine EU u oblasti osnovnih prava i sloboda civilnog društva.³² Bosna i Hercegovina nema jedinstvenu i sveobuhvatnu centralizovanu bazu podataka o organizacijama civilnog društva na državnom nivou. Umesto toga, podaci o registraciji OCD vode se kroz više administrativnih registara na državnom, entitetskom i kantonalskom nivou, uz ograničenu harmonizaciju i međusobnu povezanost ovih sistema. Prakse upravljanja podacima razlikuju se među različitim nivoima vlasti, a ne postoji potpuno integrisan mehanizam za redovno objedinjavanje i standardizovano ažuriranje podataka o OCD. Ovakva fragmentacija smanjuje ukupnu transparentnost, otežava pristup pouzdanim informacijama o sektoru u celini i ograničava mogućnost planiranja zasnovanog na dokazima, kako za javne institucije tako i za aktere civilnog društva, uključujući procese povezane sa evropskim integracijama.

Putanja takozvanog zakona o „stranim agentima“ u Republici Srpskoj prevazilazi odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o njegovom ukidanju. U januaru 2026. godine, Ustavni sud Republike Srpske obustavio je sopstveni postupak ocene ustavnosti ovog zakona, nakon zahteva

[secretary-general-of-the-un/](https://www.media.ba/bs/vijesti-i-dogadaji-vijesti/ustavni-sud-bih-neustavnim-proglasio-zakon-o-stranim-agentima); Media.ba, Ustavni sud BiH neustavnim proglasio Zakon o stranim agentima <https://www.media.ba/bs/vijesti-i-dogadaji-vijesti/ustavni-sud-bih-neustavnim-proglasio-zakon-o-stranim-agentima>

³⁰ Uloga civilnog društva u upravljanju životnom sredinom u Bosni i Hercegovini (2024)

<https://mapub.org/ojs/index.php/mapss/article/view/141>

³¹ UNDP, Izvršni sažetak SCORE 2025 – podaci o emigraciji mladih za BiH

https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2026-04/score_2025-executive_summary.pdf; IOM Bosna i Hercegovina, Izveštaj o situaciji u vezi sa odgovorom na poplave i klizišta 2024. godine

<https://bih.iom.int/sites/g/files/tmzbd11076/files/documents/2025-02/2024-flood-and-landslide-response-situation-report-20-feb-1.pdf>

³² Zakon o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine

<https://www.parlament.ba/law/DownloadDocument?lawDocumentId=1eeb89b9-6114-4a5e-9e45-e2bf82911f88&langTag=hr>; Zakon o udruženjima i fondacijama Federacije Bosne i Hercegovine

<https://www.sufbih.ba/wp-content/uploads/2021/04/Zakon-o-udruzenjima-i-fondacijama-FBiH.pdf>; Zakon o udruženjima i fondacijama Republike Srpske <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/zakon-o-udruzenjima-i-fondacijama-republike-srpske.html>

koji su podneli Helsinški parlament građana Banjaluka, CAPITAL i predstavnik civilnog društva iz Laktaša – uz obrazloženje da je zakon već prestao da važi nakon ranije odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Iako ova obustava predstavlja pozitivan razvoj, procena Evropskog građanskog foruma za 2026. godinu naglašava da bi, ukoliko bi zakon ponovo bio uveden, on značajno proširio kontrolu države nad civilnim društvom i doprineo stvaranju neprijateljskog okruženja za nezavisne organizacije. Ovaj sled događaja – usvajanje, ukidanje i obustava postupka preispitivanja – pokazuje da se zakonodavne pretnje prostoru za građansko delovanje mogu prevazići kroz ustavne i zagovaračke mehanizme, ali samo uz kontinuirani angažman civilnog društva i uz značajan institucionalni napor.³³

Praksa: podsticajna ili restriktivna?

U praksi, okvir je neujednačeno podsticajan. Glavni izazovi identifikovani u izveštajima EU o napretku ne odnose se na odsustvo pravnih odredbi, već na njihovu nedoslednu primenu, ograničene institucionalne kapacitete i slabo sprovođenje mehanizama participativnog upravljanja. Visoko decentralizovana struktura vlasti u BiH znači da se zakonodavstvo i administrativne prakse povezane sa registracijom OCD, javnim finansiranjem i mehanizmima učešća **značajno razlikuju među različitim nivoima i područjima nadležnosti**, stvarajući pravnu nesigurnost i nejednake uslove delovanja. OCD u Republici Srpskoj, Federaciji BiH, Brčko distriktu i različitim kantonima Federacije BiH u praksi primenjuju različite administrativne procedure i suočavaju se sa različitim kriterijumima za pristup javnoj podršci.³⁴ Iz perspektive evropskih integracija, pravni osnov se smatra u velikoj meri usklađenim sa evropskim standardima, ali jaz između normativnog okvira i njegove primene ostaje ključni izazov. Odobravanje Reformske agende od strane Evropske komisije u novembru 2025. godine, u okviru Instrumenta za reforme i rast, predstavlja međunarodno priznanje napretka u sprovođenju reformi, ali istovremeno ukazuje na trajne teškoće u postizanju političke koordinacije između različitih nivoa vlasti.³⁵

Sagovornici kvalitet sprovođenja opisuju na izrazito sličan način:

„Iako postoji adekvatan pravni okvir, uloga civilnog društva – koje je u Bosni i Hercegovini organizovano na prethodno opisani način i suočava se sa navedenim izazovima – u praksi je u velikoj meri formalna i nedovoljno zastupljena u procesima donošenja odluka.“

IKA, IREI, 23. maj 2026.

„Učešće je najčešće formalno. OCD ponekad mogu uticati na politike kada su dobro organizovane, kada raspolažu podacima, imaju podršku javnosti i medija, kao i kada su povezane sa međunarodnim partnerima. Međutim, posmatrano sistemski, konsultacije se često sprovode kasno, površno i bez stvarne obaveze institucija da uzmu u obzir predloge OCD.“

IKA, SMART Centar / CPCD, 25. maj 2026.

³³ BCSDN / European Civic Forum, Izveštaj o građanskom prostoru 2026: Zapadni Balkan <https://civicspacewatch.eu/wp-content/uploads/2026/05/Civic-Space-Report-2026-Western-Balkans-European-Civic-Forum-1-1.pdf>

³⁴ Evropska komisija, Izveštaj o Bosni i Hercegovini 2024. godine https://enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-report-2024_en; Evropska komisija, Izveštaj o Bosni i Hercegovini 2025. godine https://enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-report-2025_en

³⁵ Evropska komisija, Instrument za reforme i rast za Zapadni Balkan https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements/reform-and-growth-facility-western-balkans_en

Saradnja između OCD i javnih institucija

Institucionalni mehanizmi za građansko učešće – uključujući javne konsultacije, savetodavna tela, savete mladih i participativne inicijative na lokalnom nivou – formalno postoje na različitim nivoima vlasti. Međutim, njihov uticaj ostaje ograničen, jer se često primenjuju nedosledno i bez jasnih obaveza za institucije da uključe doprinose OCD u konačne odluke. Javne konsultacije se često organizuju u kasnim fazama kreiranja politika, čime se ograničava njihov stvarni uticaj na sadržaj odluka i dodatno jača percepcija da služe formalnom ispunjavanju obaveza, a ne suštinskom učešću.³⁶

„U praksi, odnos između OCD i javnih institucija u velikoj meri je neadekvatan i često instrumentalan. OCD se često tretiraju kao dekorativni element u ‘demokratskim’ aranžmanima koji se predstavljaju prema EU, a ne kao partneri sa stvarnim znanjem, legitimetom i potencijalom da doprinesu kvalitetnijim politikama i boljoj Bosni i Hercegovini. Saradnja je nešto bolja na nižim nivoima vlasti, ali se i tamo OCD često posmatraju prvenstveno kao pružaoci usluga ili zamena za institucionalno nečinjenje, a ne kao ravnopravni partneri u zajedničkom rešavanju problema.“

IKA, CPCD, 19. maj 2026.

Organizacije civilnog društva i dalje se često posmatraju od strane javnih institucija prvenstveno kao pružaoci usluga ili realizatori projekata, a ne kao partneri u kreiranju politika. Ovo ograničava njihovu stratešku ulogu u oblikovanju javnih politika i smanjuje mogućnosti za smislen institucionalni dijalog. Saradnja je naročito neujednačena na lokalnom nivou, gde kvalitet i kontinuitet odnosa u velikoj meri zavise od političkog rukovodstva, administrativnih kapaciteta i dostupnosti podrške kroz spoljne projektne izvore. **Samoprocene sprovedene u okviru programa ELoGE (Evropska oznaka izvrsnosti upravljanja)** u 12 jedinica lokalne samouprave tokom 2022. i 2023. godine pokazuju da opštine sve više prepoznaju značaj standarda participativnog upravljanja, ali da institucionalizacija ovih praksi i dalje ostaje fragmentisana.³⁷

„U praksi, odnos je selektivan, personalizovan i zavisi od institucije, nivoa vlasti, teme, a često i od ličnih odnosa između pojedinaca sa obe strane. Kada OCD pruža uslugu ili ne dovodi u pitanje moć i odgovornost nosilaca funkcija, saradnja je moguća. Kada zahteva odgovornost, transparentnost ili promenu postojećih pravila igre, odnos često postaje defanzivan, formalan ili otvoreno neprijateljski.“

IKA, SMART Centar / CPCD, 25. maj 2026.

Konkretni primeri iz intervjua ilustruju i potencijal i ograničenja uticaja civilnog društva. CPCD je uspešno mobilisao više od 100 malih OCD kada je povećanje minimalne zarade u Federaciji BiH 2024. godine stvorilo dodatni finansijski pritisak na OCD kao poslodavce, dok one istovremeno nisu bile uključene u mere podrške; nakon institucionalnog i javnog pritiska, okvir finansijske pomoći je proširen. Nasuprot tome, kriminalizacija klevete u Republici Srpskoj usvojena je uprkos „snažnim upozorenjima civilnog društva, medijskih aktera i međunarodnih organizacija“. Organizacije koje se bave zaštitom životne sredine u više slučajeva uspele su da zaustave ili uspore štetne projekte malih hidroelektrana. Nezavisni ekspert dodatno navodi građanske skupštine u Mostaru i Sarajevu kao primere smislenog učešća građana u situacijama kada

³⁶ Analiza trenutne situacije i zajedničko učešće vladinog i sektora civilnog društva u BiH i regionu u procesu evropskih integracija <https://irei.ba/en/analysis-of-the-current-situation-and-joint-participation-of-the-government-and-civil-society-sectors-in-bih-and-the-region-in-the-eu-integration-process/>; Predlog javne politike: Jačanje zajedničkog delovanja vlade i sektora civilnog društva u procesu pristupanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji <https://irei.ba/en/policy-brief-strengthening-joint-action-of-the-government-and-civil-sector-in-the-eu-pre-accession-process-of-bih/>

³⁷ LDA Mostar, ELoGE samoprocene u lokalnoj samoupravi u BiH 2022–2023. https://www.link4cooperation.ba/wp-content/uploads/2023/12/WEB-ELoGE_engleski_FINAL1.pdf

postoji institucionalna spremnost za takav pristup. Samoprocene sprovedene u okviru programa ELoGE pokazuju da opštine sve više prepoznaju značaj standarda participativnog upravljanja, ali da kvalitet, kontinuitet i institucionalizacija ovih mehanizama i dalje značajno variraju među jedinicama lokalne samouprave i u velikoj meri zavise od političkog rukovodstva i dostupnosti spoljne projektne podrške.³⁸

Javna percepcija i poverenje

Poverenje javnosti u OCD je generalno veće nego poverenje u političke institucije, posebno kada je reč o organizacijama koje se bave radom u zajednici, humanitarnom pomoći, zaštitom životne sredine i pružanjem socijalnih usluga. Međutim, percepciju sektora povremeno narušavaju zavisnost od donatorskih sredstava, ograničena transparentnost pojedinih aktera i neujednačena vidljivost dugoročnih rezultata njihovog rada. **Balkan Barometar** kontinuirano beleži nizak nivo poverenja u ključne državne institucije širom BiH, stvarajući šire okruženje opšteg institucionalnog skepticizma koje se povremeno odražava i na civilno društvo.³⁹

„Reputacioni pritisak je takođe prisutan kroz narative koji OCD predstavljaju kao organizacije pod stranom kontrolom, politički pristrasne ili odvojene od građana.“

IKA, nezavisni ekspert (bivši viši savetnik za razvoj civilnog društva, Ministarstvo pravde BiH), 29. maj 2026.

3. Snage i nedostaci kapaciteta OCD

Ključne snage

- Snažan angažman na nivou zajednice i poverenje građana, posebno vidljivi kroz lokalne ekološke pokrete i inicijative vođene od strane zajednice koje se suprotstavljaju projektima hidroelektrana, nelegalnom odlaganju otpada i pritiscima neodrživog urbanog razvoja.⁴⁰
- Fleksibilnost i sposobnost brzog odgovora na nove potrebe u lokalnim zajednicama, što je posebno pokazano tokom kriznih situacija poput poplava 2024. godine, kada su OCD i neformalne volonterske grupe pružile neposrednu podršku pogođenim zajednicama.⁴¹
- Dugogodišnje iskustvo u izgradnji mira i međukulturnoj saradnji, pri čemu organizacije, uključujući inicijative za mlade i međuetnički dijalog, nastavljaju da deluju u podeljenim zajednicama.
- Uspostavljena regionalna i međunarodna partnerstva i mreže, posebno među većim OCD koje učestvuju u programima finansiranim od strane EU i projektima prekogranične saradnje.
- Stručnost u oblasti neformalnog obrazovanja i participativnih pristupa, uključujući savete mladih, debatne klubove i programe građanskog obrazovanja koji se sprovode u različitim opštinama.
- Rastuća lokalna stručnost u facilitaciji deliberativne demokratije: nova generacija praktičara u Bosni i Hercegovini stekla je iskustvo u osmišljavanju, vođenju i sprovođenju

³⁸ LDA Mostar, ELoGE samoprocene u lokalnoj samoupravi u BiH 2022–2023.

https://www.link4cooperation.ba/wp-content/uploads/2023/12/WEB-ELoGE_engleski_FINAL1.pdf

³⁹ Balkan Barometar, Savet za regionalnu saradnju <https://www.rcc.int/balkanbarometer/home>; CPCD, Izveštaj o stanju civilnog društva u Bosni i Hercegovini (2024) <https://news.fundsformgos.org/2024/10/22/cpcd-unveils-2024-report-on-civil-society-landscape-in-bosnia-and-herzegovina/>

⁴⁰ Uloga civilnog društva u upravljanju životnom sredinom u Bosni i Hercegovini (2024) <https://mapub.org/ojs/index.php/mapss/article/view/141>

⁴¹ IOM BiH, Izveštaj o situaciji u vezi sa odgovorom na poplave i klizišta 2024. godine <https://bih.iom.int/sites/g/files/tmzbd11076/files/documents/2025-02/2024-flood-and-landslide-response-situation-report-20-feb-1.pdf>

građanskih skupština kroz inicijative podržane od strane Saveta Evrope i povezane programe.⁴²

„Jake OCD u Bosni i Hercegovini odlikuje pre svega sposobnost da mobilišu građane, utiču na javno mnjenje i povežu aktivizam sa stručnošću. Najsnažnije su one organizacije koje mogu da okupe građane oko konkretnog pitanja, posebno nekoliko aktivističkih i ekoloških organizacija sa snažnom bazom u zajednici. Drugu važnu grupu čine organizacije koje poseduju stručna znanja, pravnu ekspertizu ili pristup pravnoj podršci, jer mogu da koriste institucionalne mehanizme, pripreme kvalitetne argumente i efikasnije osporavaju odluke.“

IKA, CPCD, 19. maj 2026.

Ključni nedostaci kapaciteta

- Nedovoljna dugoročna finansijska održivost i velika zavisnost od međunarodnog donatorskog finansiranja, pri čemu se mnoge organizacije gotovo u potpunosti oslanjaju na kratkoročne projektne grantove. Odsustvo stabilnih institucionalnih ili osnovnih (core) mehanizama finansiranja otežava OCD održavanje stalno zaposlenog osoblja i realizaciju dugoročnih programa.
- Ograničeni kapaciteti u oblasti ljudskih resursa, uključujući teškoće u zadržavanju kvalifikovanog osoblja i povećan rizik od sagorevanja usled projektnog načina rada, posebno u manjim organizacijama izvan većih urbanih centara kao što su Sarajevo, Banjaluka i Mostar.
- Neujednačen organizacioni razvoj: postoji izražen jaz između malog broja profesionalizovanih OCD (uglavnom u urbanim sredinama) i velikog broja manjih organizacija zasnovanih na volonterskom radu ili neformalnih inicijativa koje deluju na lokalnom nivou. Ove druge često nemaju tehničke i administrativne kapacitete potrebne za pristup fondovima EU i međunarodnim donatorskim programima.
- „Projektizacija“ civilnog društva: organizacije sve više prilagođavaju svoj rad prioritetima donatora, umesto da razvijaju dugoročne strateške agende zasnovane na potrebama zajednice. To dovodi do promene tematskog fokusa između nepovezanih projekata u zavisnosti od dostupnih poziva za finansiranje, doprinosi fragmentaciji napora, slabijem institucionalnom pamćenju i ograničenom dugoročnom uticaju na javne politike.

„Vremenom, ovo može pretvoriti OCD u realizatore projekata umesto u građanske aktere ukorenjene u potrebama građana. Lokalne organizacije zasnovane na radu u zajednici često veoma dobro razumeju potrebe lokalnog stanovništva, ali imaju ograničen broj zaposlenih, slabe administrativne kapacitete i nestabilno finansiranje. Zbog toga mogu biti prinuđene da svoj rad prilagođavaju dostupnim pozivima za projekte, umesto svojoj dugoročnoj misiji ili stvarnim prioritetima zajednice.“

IKA, nezavisni ekspert (bivši viši savetnik za razvoj civilnog društva, Ministarstvo pravde BiH), 29. maj 2026.

- Administrativno opterećenje povezano sa složenim zahtevima za izveštavanje i prikupljanje sredstava kroz projektne prijave, posebno kod projekata finansiranih iz fondova EU, koji često zahtevaju značajne kapacitete za administrativno i finansijsko upravljanje koje manje organizacije ne mogu dugoročno da obezbede.

⁴² Savet Evrope, Deliberativna demokratija u Bosni i Hercegovini
<https://www.coe.int/en/web/sarajevo/deliberative-democracy-in-bosnia-and-herzegovina>

- Ograničeni digitalni kapaciteti i kapaciteti za zagovaranje u značajnom delu sektora, posebno u ruralnim i poluurbanim područjima gde organizacije imaju slabiji pristup obukama, infrastrukturi i komunikacionim alatima.
- Ograničeni kapaciteti za interno upravljanje i strateško planiranje, naročito među organizacijama zasnovanim na radu u zajednici koje se u velikoj meri oslanjaju na volontere, a ne na profesionalizovane strukture zaposlenih.

Finansijska održivost

Većina organizacija i dalje se oslanja na **kratkoročne projektne cikluse finansiranja**, što ograničava strateško planiranje, organizacioni kontinuitet i institucionalno učenje. Javno finansiranje civilnog društva je fragmentisano, netransparentno i neujednačeno raspoređeno između različitih nivoa vlasti. Manje organizacije zasnovane na radu u zajednici, posebno u ruralnim ili ekonomski nerazvijenim sredinama, često nemaju **administrativne i tehničke kapacitete** potrebne za pristup većim programima finansiranja EU ili međunarodnih donatora. Podrška međunarodnih donatora i dalje predstavlja ključni stub održivosti sektora, ali istovremeno doprinosi strukturnoj zavisnosti od kratkoročnih projektnih ciklusa koji otežavaju dugoročni institucionalni razvoj. Najznačajniji nedavni razvoj sa strukturnim posledicama po civilno društvo jeste povlačenje velikih međunarodnih donatora, posebno USAID-a. Svi sagovornici ovo prepoznaju kao ključnu prekretnicu:

„Situacija je sada još teža i neizvesnija zbog povlačenja nekoliko važnih međunarodnih donatora koji su pružali finansijsku podršku stabilnom funkcionisanju značajnog broja organizacija civilnog društva. Poslednjih godina nije bilo stvarnog napretka u oblasti finansiranja – naprotiv, situacija je sada lošija. Oni su ranije imali važnu stabilizujuću ulogu. Njihov odlazak je smanjio finansijsku sigurnost i već je imao direktan negativan uticaj na mnoge organizacije, dok pune posledice, kako direktne tako i indirektne, još nisu u potpunosti vidljive.“

IKA, IREI – Institut za razvoj i evropske integracije, 23. maj 2026.

4. Građansko učešće u javnom životu i donošenju odluka

Građansko učešće u Bosni i Hercegovini i dalje je relativno slabo u formalnim političkim i institucionalnim procesima. **Poverenje javnosti** u političke institucije je nisko, dok korupcija, politička polarizacija i ograničena odgovornost donosilaca odluka doprinose političkoj apatiji i smanjenom učešću u formalnim demokratskim mehanizmima. Formalni mehanizmi participacije postoje na različitim nivoima vlasti i uključuju javne konsultacije, savetodavna i konsultativna tela (kao što su saveti mladih i tematske radne grupe), javna saslušanja, savete mesnih zajednica, participativne procese planiranja i konsultativne mehanizme na opštinskom nivou. Međutim, ovi mehanizmi se primenjuju neujednačeno i često ne obezbeđuju stvarni uticaj građana i OCD na konačne odluke o javnim politikama.⁴³ Poslednjih godina, nekoliko jedinica lokalne samouprave uvelo je strukturisanije pristupe participativnom upravljanju, posebno kroz reforme lokalne uprave i inicijative povezane sa Partnerstvom za otvorenu upravu (POU). Opštine poput Travnika, Žepča i Modriče primenile su mehanizme participativnog planiranja, unapređenja transparentnosti i konsultovanja građana, sa ciljem jačanja saradnje između lokalnih vlasti, OCD i građana. Ovi mehanizmi uključuju javne konsultacije o lokalnim razvojnim

⁴³ Balkan Barometar, Savet za regionalnu saradnju <https://www.rcc.int/balkanbarometer/home>; Evropska komisija, Izveštaj o Bosni i Hercegovini 2024. godine https://enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-report-2024_en

strategijama, elemente participativnog budžetiranja, digitalne komunikacione alate i tematske konsultativne radne grupe.⁴⁴

Važna inovacija u oblasti građanskog učešća u BiH jeste postepeno uvođenje **građanskih skupština kroz projekte deliberativne demokratije podržane od strane Saveta Evrope**. Ove skupštine okupljaju nasumično odabrane građane koji razmatraju konkretna pitanja od lokalnog javnog značaja i daju strukturisane preporuke lokalnim vlastima. Građanska skupština u Mostaru, podržana kroz građansku inicijativu „Elect Mostar“ organizacije LDA Mostar, predstavlja značajan konkretan primer takvog pristupa. Iako i dalje zavise od spoljne tehničke i finansijske podrške, građanske skupštine se sve više prepoznaju kao obećavajući model za jačanje participativnog upravljanja i obnovu poverenja između građana i institucija.⁴⁵ Digitalni alati za učešće građana takođe su se pojavili kao mehanizmi za unapređenje komunikacije između građana i lokalnih vlasti. Platforma eGrađanin (ecitizen.ba) razvijena je sa ciljem da olakša povratne informacije građana, prijavljivanje problema u lokalnim zajednicama i direktniju interakciju sa jedinicama lokalne samouprave. Platforma za dobre prakse u upravljanju (najboljeprakse.ba), uz podršku Saveta Evrope, dodatno je poslužila kao sredstvo za razmenu i širenje modela participativnog upravljanja među opštinama.⁴⁶ Učešće mladih je vidljivije kroz volontiranje, programe neformalnog obrazovanja, debatne klubove, savete mladih i digitalni aktivizam. Međutim, šire strukturne prepreke – uključujući iseljavanje, nedostatak poverenja u institucije i ograničenu odgovornost vlasti prema pitanjima od značaja za mlade – i dalje ograničavaju održivo i kontinuirano angažovanje mladih. Učešće građana u širem smislu i dalje je uglavnom *ad hoc* i usmereno na pojedinačna pitanja, pri čemu se građani najčešće mobilisu kao odgovor na konkretne lokalne probleme, a ne kroz strukturisano i kontinuirano uključivanje u javni život i procese donošenja odluka.⁴⁷

„Uopšteno posmatrano, kontinuirano i sistematsko učešće građana u procesima donošenja odluka je slabo i ograničeno na mali broj pitanja. Učešće je najintenzivnije, a interesovanje građana najveće, u aktivnostima koje se odnose na konkretne lokalne probleme ili pitanja koja direktno utiču na njihov svakodnevni život. Najaktivnije učešće uglavnom pokazuju predstavnici organizacija civilnog društva, pojedini stručnjaci, aktivisti, mladi uključeni u neformalne inicijative, kao i građani koji su direktno pogođeni određenim problemima. Najmanje učestvuju građani iz ranjivih i marginalizovanih grupa, stanovnici ruralnih područja, kao i mnogi mladi koji su često obeshrabreni političkom situacijom, ekonomskom nesigurnošću i osećajem da ne mogu uticati na promene.“

IKA, IREI, 23. maj 2026.

„Građani često ne učestvuju zato što su motivaciono iscrpljeni, ekonomski opterećeni i politički razočarani. Mnogi veruju da je sistem zatvoren, da su OCD deo struktura zasnovanih na sopstvenim interesima, da se odluke donose

⁴⁴ Partnerstvo za otvorenu upravu, Travnik, Bosna i Hercegovina
<https://www.opengovpartnership.org/members/travnik-bosnia-herzegovina/>

⁴⁵ Savet Evrope, Deliberativna demokratija u Bosni i Hercegovini
<https://www.coe.int/en/web/sarajevo/deliberative-democracy-in-bosnia-and-herzegovina>; Građanska skupština Mostara <https://mostargradimo.ba/en/home/>; LDA Mostar, Građanska inicijativa „Izaberi Mostar“ <https://www.ldamostar.org/en/portfolio/elect-mostar/>

⁴⁶ Najboljeprakse.ba – platforma Saveta Evrope za dobre prakse u lokalnim zajednicama u BiH
<https://www.coe.int/bs/web/sarajevo/-/all-the-good-practices-in-one-place-new-online-platform-for-local-communities-in-bosnia-and-herzegovina>

⁴⁷ UNDP, Izvršni sažetak SCORE 2025. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2026-04/score_2025-executive_summary.pdf

unapred, da aktivizam nema efekta ili da ih javno angažovanje može izložiti problemima.“

IKA, SMART Centar / CPCD, 25. maj 2026.

5. Glavne prepreke građanskom učešću

Institucionalne i upravljačke prepreke

- Visoko decentralizovan i administrativno složen sistem upravljanja raspoređuje nadležnosti povezane sa građanskim učešćem između državnog, entitetskog, kantonalnog nivoa, Brčko distrikta i lokalnih samouprava. Ovo stvara nejednake mogućnosti za građane i OCD u zavisnosti od njihovog lokalnog konteksta, pri čemu se mehanizmi participacije kreću od istinski funkcionalnih u pojedinim opštinama do potpuno nepostojećih u drugima.⁴⁸
- Javne konsultacije se često organizuju u kasnim fazama kreiranja politika i funkcionišu više kao proceduralna obaveza nego kao mehanizam stvarnog dijaloga. Institucije često ne pružaju povratne informacije o tome na koji način su komentari i predlozi javnosti uključeni u konačne odluke, dok se OCD i dalje često posmatraju kao realizatori projekata, a ne kao ravnopravni partneri u kreiranju javnih politika.

„Dve najveće prepreke su: 1. Nedostatak poverenja u institucije i procese donošenja odluka – mnogi građani ne veruju da će njihovo mišljenje i učešće imati stvarni uticaj na javne politike ili odluke. 2. Ograničeni i uglavnom formalni mehanizmi participacije – iako pravni i institucionalni mehanizmi za javne konsultacije formalno postoje, oni se često primenjuju samo radi ispunjavanja proceduralnih zahteva i podrške političkim namerama i odlukama.“

IKA, IREI, 23. maj 2026.

- Fragmentisan sistem registara OCD – koji se vodi kroz više entitetskih i kantonalnih registara bez međusobne harmonizacije i interoperabilnosti – ograničava transparentnost i otežava kreiranje politika zasnovanih na dokazima, kao i strateško planiranje kako za institucije tako i za donatore.

Političke i pravne prepreke

- Politička polarizacija, etničke podele i politizacija javnih institucija doprinose stvaranju okruženja u kojem se građanski angažman često tumači kroz stranačke ili etničke okvire. U Republici Srpskoj, zakonodavstvo o „stranim agentima“ – koje je kasnije ukinuto odlukom Ustavnog suda – stvorilo je značajnu nesigurnost i javni pritisak na aktere civilnog društva, doprinoseći efektu odvratanja od nezavisnog zagovaranja i nadzorne uloge OCD.⁴⁹
- Klijentelizam i korupcija ostaju značajne prepreke, posebno na lokalnom nivou, gde pristup javnim resursima i institucionalnoj saradnji može zavisiti od neformalnih političkih odnosa, a ne od transparentnih kriterijuma. Organizacije koje se percipiraju kao politički kritične ili nezavisne često imaju ograničeniji pristup javnom finansiranju.⁵⁰

„OCD i aktivisti suočavaju se sa političkim, finansijskim i reputacionim pritiscima, koji se kreću od isključivanja i javnog diskreditovanja do pretnji i institucionalnih

⁴⁸ BCSDN, Izveštaj o građanskom prostoru 2026. <https://civicspacewatch.eu/wp-content/uploads/2026/05/Civic-Space-Report-2026-Western-Balkans-European-Civic-Forum-1-1.pdf>

⁴⁹ Media.ba, Ustavni sud BiH neustavnim proglasio Zakon o stranim agentima <https://www.media.ba/bs/vijesti-i-dogadaji-vijesti/ustavni-sud-bih-neustavnim-proglasio-zakon-o-stranim-agentima>

⁵⁰ Transparency International BiH, Godišnji izveštaj 2025. <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2026/03/TIBIH-ANNUAL-REPORT-2025.pdf>

ograničenja, kao što je nedavna zabrana mirnog protesta na Ozrenu u Banjaluci od strane policije. Postoje i suptilniji oblici pritiska, uključujući izolaciju na radnom mestu ili neformalne kazne prema aktivistima, posebno u javnim službama, što obeshrabruje ljude od aktivnijeg građanskog angažmana.“

IKA, CPCD, 19. maj 2026.

Finansijske prepreke

- Većina OCD u velikoj meri zavisi od kratkoročnog međunarodnog donatorskog finansiranja, dok stabilni institucionalni ili osnovni mehanizmi finansiranja ostaju nedovoljno razvijeni. Javno finansiranje civilnog društva je fragmentisano, netransparentno i neujednačeno raspoređeno između različitih nivoa vlasti.
- Manje organizacije zasnovane na radu u zajednici, posebno u ruralnim i ekonomski nerazvijenim sredinama, često nemaju administrativne i tehničke kapacitete potrebne za pristup većim programima finansiranja EU ili međunarodnih donatora, čime se dodatno produbljuju nejednakosti unutar sektora.
- Kašnjenja u sprovođenju reformskih obaveza povezanih sa evropskim integracijama – uključujući neujednačeno sprovođenje Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2025–2029 – doprinose percepciji građana o institucionalnoj neefikasnosti i smanjuju poverenje u sposobnost političkih aktera da sprovedu suštinske reforme.⁵¹

Društvene prepreke

- Nizak nivo poverenja u institucije, politička apatija, slabo razvijeno građansko obrazovanje i dugoročna društvena fragmentacija nakon konflikta i dalje ograničavaju šire građansko angažovanje. Učešće građana je uglavnom reaktivno i usmereno na pojedinačna pitanja, a ne kontinuirano i strukturisano, što odražava još uvek nedovoljno razvijenu kulturu održivog demokratskog učešća.
- Značajni demografski izazovi, posebno iseljavanje mladih i širi trendovi odliva kvalifikovanog stanovništva, direktno utiču na dugoročnu održivost građanskog aktivizma i angažovanja u lokalnim zajednicama. Mnogi mlađi i visokoobrazovani građani sve češće doživljavaju građansko učešće kao neefikasno u ostvarivanju stvarnih političkih ili institucionalnih promena.⁵²

6. Prioritetne aktivnosti za jačanje OCD i unapređenje građanskog učešća

Sprovesti i operacionalizovati Strategiju za razvoj civilnog društva 2025–2029 na svim nivoima vlasti

- Efikasno sprovođenje Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2025–2029 mora biti tretirano kao centralni reformski prioritet. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti prenošenju Strategije u strateške i javne politike na entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou, gde je njena primena trenutno veoma neujednačena. To zahteva snažnije mehanizme koordinacije između različitih nivoa vlasti, jasnije definisane institucionalne odgovornosti i unapređene administrativne kapacitete za participativno upravljanje.⁵³

⁵¹ Savet ministara BiH, Strategija za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2025–2029.

<https://mpr.gov.ba/hr/strategija-vm-bih-za-stvaranje-poticajnog-okruzenja-za-razvoj-civilnog-drustva-2025-2029>

⁵² UNDP, Izvršni sažetak SCORE 2025. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2026-04/score_2025-executive_summary.pdf

⁵³ Savet ministara BiH, Strategija za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2025–2029.

<https://mpr.gov.ba/hr/strategija-vm-bih-za-stvaranje-poticajnog-okruzenja-za-razvoj-civilnog-drustva-2025-2029>

- OCD treba sistematski podržati u njihovim zagovaračkim naporima kako bi se obezbedilo da Strategija bude prepoznata i primenjena izvan državnog nivoa, posebno u kantonima i opštinama gde institucionalna otvorenost i administrativna spremnost i dalje ostaju ograničene.

Unaprediti kvalitet i efikasnost mehanizama građanskog učešća

- Uspostaviti jasne standarde i pravno obavezujuće obaveze za javne konsultacije, kako bi se obezbedilo ranije i sadržajnije uključivanje OCD i građana u procese kreiranja politika. Institucije treba obavezati da objavljuju povratne informacije u kojima se objašnjava na koji način su komentari i predlozi javnosti uključeni u konačne zakonske propise.⁵⁴
- Ojačati i institucionalizovati mehanizme deliberativne demokratije, posebno građanske skupštine koje su testirane u nekoliko opština uz podršku Saveta Evrope. Ovi mehanizmi zahtevaju snažnije institucionalno priznanje, održivo finansiranje i integraciju u redovne prakse lokalnog upravljanja, umesto da ostanu zavisni od podrške međunarodnih donatora.⁵⁵
- Unaprediti transparentnost i javni pristup informacijama, uključujući razvoj koordinisanijeg i redovno ažuriranog sistema registara organizacija civilnog društva na različitim nivoima vlasti, kako bi se prevazišla trenutna fragmentacija podataka o OCD između entitetskih i kantonalnih registara.

Reformisati javne konsultacije u obavezujući mehanizam odgovornosti

- Ojačati i institucionalizovati mehanizme deliberativne demokratije, posebno građanske skupštine koje su testirane u Mostaru i Sarajevu uz podršku Saveta Evrope. Ovi mehanizmi zahtevaju održivo finansiranje i formalnu integraciju u opštinske strukture upravljanja, umesto da ostanu zavisni od projektne podrške.⁵⁶

„Uveo/la bih obavezujući sistem javnih konsultacija na svim nivoima vlasti, sa jasno definisanim rokovima, javno dostupnim obrazloženjima zbog čega su određeni predlozi prihvaćeni ili odbijeni, kao i sankcijama za institucije koje participaciju sprovode samo formalno. Bez takve obaveze, građansko učešće ostaje dekorativna aktivnost, a ne demokratski mehanizam.“

IKA, SMART Centar / CPCD, 25. maj 2026.

„Uveo/la bih smisleniji, transparentniji i odgovorniji sistem javnih konsultacija na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. To bi trebalo da uključuje rano uključivanje građana i OCD, jasne informacije, razumno definisane rokove, pristupačan jezik, transparentan izbor predstavnika OCD u radnim grupama i obavezne povratne informacije u kojima bi bilo objašnjeno koji su predlozi prihvaćeni, koji odbijeni i iz kojih razloga. Ljudi će se verovatnije uključivati kada vide da se njihov doprinos ozbiljno razmatra, čak i kada nije u potpunosti prihvaćen. Smislene povratne informacije i vidljiv uticaj od ključnog su značaja za obnovu poverenja.“

⁵⁴ Analiza trenutne situacije i zajedničkog učešća vladinog i sektora civilnog društva u BiH <https://irei.ba/en/analysis-of-the-current-situation-and-joint-participation-of-the-government-and-civil-society-sectors-in-bih-and-the-region-in-the-eu-integration-process/>

⁵⁵ Savet Evrope, Deliberativna demokratija u Bosni i Hercegovini <https://www.coe.int/en/web/sarajevo/deliberative-democracy-in-bosnia-and-herzegovina>; Građanska skupština Mostara <https://mostargradimo.ba/en/home/>

⁵⁶ Savet Evrope, Deliberativna demokratija u Bosni i Hercegovini <https://www.coe.int/en/web/sarajevo/deliberative-democracy-in-bosnia-and-herzegovina>

IKA, nezavisni ekspert (bivši viši savetnik za razvoj civilnog društva, Ministarstvo pravde BiH), 29. maj 2026.

Ojačati finansijsku održivost civilnog društva

- Mehanizmi javnog finansiranja OCD treba da postanu transparentniji, predvidljiviji i strateški usmereniji, uz jasnije kriterijume i snažnije standarde odgovornosti. Ovo je posebno važno za manje organizacije zasnovane na radu u zajednici koje deluju u ruralnim područjima i manjim opštinama, a koje se često suočavaju sa najvećim preprekama u pristupu finansiranju i institucionalnoj podršci.
- Potrebno je obezbediti podršku za dugoročni organizacioni razvoj, a ne isključivo finansiranje zasnovano na pojedinačnim projektima. Višegodišnji institucionalni grantovi omogućili bi organizacijama da ulažu u zadržavanje zaposlenih, strateško planiranje i razvoj kapaciteta izvan okvira pojedinačnih projektnih ciklusa.
- Obezbediti da Instrument EU za reforme i rast i drugi finansijski mehanizmi povezani sa reformama izdvoje posebna sredstva za razvoj kapaciteta civilnog društva, koristeći zamah stvoren usvajanjem Reformske agende u novembru 2025. godine.⁵⁷

Izgraditi organizacione kapacitete i smanjiti nejednakosti unutar sektora

- Ulagati u programe razvoja kapaciteta koji obuhvataju organizacionu otpornost, strateško planiranje, veštine zagovaranja, digitalne kapacitete i finansijsko upravljanje. Strukture podrške, poput lokalnih resursnih centara, programa obuka i mentorskih mehanizama, treba posebno usmeriti ka manjim organizacijama zasnovanim na radu u zajednici, koje deluju u ruralnim područjima i manjim opštinama.
- Ulagati u dugoročne programe građanskog obrazovanja i medijske pismenosti koji razvijaju kulturu kontinuiranog demokratskog učešća od ranog uzrasta, umesto da građanski angažman ostane pretežno reaktivan i usmeren na krizne situacije.

Unaprediti učešće mladih i odgovoriti na izazov emigracije

- Stvoriti značajnije mogućnosti za uključivanje mladih u lokalno donošenje odluka, procese kreiranja javnih politika i inicijative u zajednici, kao ključni preduslov za jačanje budućih kapaciteta za građansko angažovanje. Kontinuirano iseljavanje mladih i obrazovanih građana predstavlja veliki dugoročni izazov za demokratsko učešće i građanski aktivizam, koji zahteva strukturne odgovore koji prevazilaze samo sektor civilnog društva.⁵⁸

7. Zaključak

Kontekst Bosne i Hercegovine izdvaja četiri ključna uvida za ROOT WB projekat. Centralni izazov nije odsustvo pravnih i institucionalnih okvira, već nedostatak institucionalne kulture i političke volje za njihovu stvarnu primenu – što znači da intervencije usmerene na razvoj kapaciteta moraju biti dosledno povezane sa institucionalnim zagovaranjem kako bi proizvele trajne rezultate. Putanja zakona o „stranim agentima“ pokazuje da ustavne garancije na državnom nivou i dalje predstavljaju stvarnu zaštitu prostora za građansko delovanje čak i u fragmentisanom političkom sistemu, kao i da su funkcije civilnog društva u oblasti dokumentovanja i zagovaranja doprinele ostvarivanju institucionalne odgovornosti kroz pravosudne mehanizme – model na koji projekat treba da se osloni. Iskustvo građanskih

⁵⁷ Instrument Evropske komisije za reforme i rast za Zapadni Balkan https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements/reform-and-growth-facility-western-balkans_en

⁵⁸ UNDP, Izvršni sažetak SCORE 2025. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2026-04/score_2025-executive_summary.pdf

skupština u Mostaru i drugim opštinama pokazuje da je deliberacija preko etničkih i stranačkih podela moguća kada je zasnovana na konkretnim lokalnim pitanjima, kao i da su lokalno osposobljeni fasilitatori ključni faktor održivosti. Projekat bi stoga trebalo da prioritarno podrži formalnu integraciju ovih mehanizama u opštinske strukture upravljanja, umesto da oni ostanu zavisni od projektne podrške. Konačno, proces evropskih integracija pruža stvarnu polugu za zagovaranje OCD, ali periodične političke i institucionalne blokade pokazuju da sama spoljna uslovljenost nije dovoljna za pokretanje sprovođenja reformi. Zbog toga su izgradnja domaćih koalicija i angažovanje na nivou zajednica neophodni komplementi strategijama usklađivanja sa EU standardima.

KONTEKST DRŽAVE: SRBIJA

1. Glavni politički i društveni razvojni trendovi koji utiču na civilno društvo i građansko učešće

Tokom protekle decenije, a naročito poslednjih godina, Srbija beleži kontinuirano pogoršanje okruženja za civilno društvo i građansko učešće. Izveštaji koalicije prEUgovor, CIVICUS Monitora, Građanskih inicijativa, Balkanske mreže za razvoj civilnog društva (BCSDN), kao i drugih domaćih, regionalnih i međunarodnih organizacija, opisuju političku klimu koju sve više karakterišu autoritarne tendencije, koncentracija moći, slabljenje demokratskih institucija i rastuća netrpeljivost prema nezavisnim akterima civilnog društva.⁵⁹ Jedan od najznačajnijih razvoja događaja jeste **postepeno sužavanje prostora za građansko delovanje**. Iako Srbija formalno nastavlja proces pristupanja Evropskoj uniji, organizacije civilnog društva više puta su ukazivale na slabljenje parlamentarnog nadzora, politički uticaj na nezavisne institucije i marginalizaciju suštinskih javnih konsultacija. **Koalicija prEUgovor** kontinuirano ističe da reforme povezane sa vladavinom prava i demokratskim upravljanjem često ostaju površne, dok je stvarna politička moć sve više koncentrisana u izvršnoj vlasti. Aktivisti, istraživački novinari i organizacije za zaštitu ljudskih prava često su u provladinim medijima predstavljani kao strani agenti, neprijatelji države ili akteri koji deluju protiv nacionalnih interesa. Dokumentovane su brojne kampanje diskreditacije usmerene protiv kritičkih organizacija civilnog društva, praćene pokušajima delegitimizacije organizacija koje primaju međunarodnu finansijsku podršku. Istovremeno, **organizacije bliske vlastima**, često označavane kao GONGO (*government-organized non-governmental organisations*), predstavljaju se kao zamena za nezavisno civilno društvo, dok se javna sredstva namenjena civilnom društvu u značajnoj meri usmeravaju upravo ka njima.⁶⁰

Intervjui sa ključnim akterima (IKA), sprovedeni za potrebe ove procene sa predstavnicima organizacija civilnog društva iz Beograda, Niša i Leskovca, pružaju jednoglasno sumornu sliku trenutnog okruženja. Geografski obuhvat intervjuova sam po sebi ima analitički značaj: isti uslovi opisuju se kako u glavnom gradu, tako i u manjim gradovima na jugu Srbije, što ukazuje da **pogoršanje** nije isključivo metropolitanski fenomen, već trend prisutan na **nacionalnom nivou**.

„Potpuno neprijateljsko – pre svega od strane vlasti – i zatvoreno za bilo kakav oblik saradnje sa institucijama, tako da je veoma nepovoljno.“

IKA, Katarina Golubović, Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), Beograd, 21. maj 2026.

„Okruženje je neprijateljsko, uz narativ koji sprečava organizacije civilnog društva da ostvare svoju misiju i ciljeve, i bez mogućnosti saradnje sa ključnim akterima neophodnim za ostvarivanje promena – odnosno donosiocima odluka.“

IKA, Dragan Đorđević, Odbor za ljudska prava Niš (CHRIN), Niš, 22. maj 2026.

„Organizacije civilnog društva u Srbiji danas žive između napada, straha i iscrpljenosti, ali smo ipak tu da pružamo podršku jedni drugima – podršku koja često izostaje – i uprkos svemu opstajemo, postojimo i delujemo u svojim zajednicama.“

IKA, Ljiljana Nešić, Žene za mir, Leskovac, 29. maj 2026.

⁵⁹ Koalicija prEUgovor, Alarm izveštaji o napretku Srbije <https://preugovor.org/Publications/1131/Alarm-Reports.shtml>

⁶⁰ Građanske inicijative, izveštaji „Tri slobode“ <https://www.gradjanske.org/category/vesti/tri-slobode-pod-lupom/>

Kako su institucionalni kanali za ostvarivanje uticaja postajali sve manje delotvorni, građanski aktivizam se sve više preusmeravao ka neformalnoj mobilizaciji na lokalnom nivou i uličnim protestima. Ekološki pokreti imali su posebno važnu ulogu u ovoj transformaciji. Protesti protiv projekata eksploatacije litijuma, zabrinutost zbog zagađenja i uništavanja životne sredine mobilisali su široke koalicije građana, aktivista, studenata i lokalnih zajednica. Ovi protesti pokazali su da nezadovoljstvo načinom upravljanja više nije ograničeno na profesionalne organizacije civilnog društva, već se proširilo na širu društvenu zajednicu – građanski angažman postao je decentralizovaniji i snažnije organizovan na lokalnom nivou.⁶¹ Aktivisti, istraživački novinari i organizacije za zaštitu ljudskih prava često su u provladinim medijima predstavljani kao **strani agenti, neprijatelji države ili akteri koji deluju protiv nacionalnih interesa**. Sagovornica iz Leskovca opisuje okruženje lične nesigurnosti koje prevazilazi političko etiketiranje i prerasta u fizičko zastrašivanje: nakon javnog zagovaranja njene organizacije o femicidu i propustima lokalnih vlasti, u njen dom je provaljeno sa ciljem zastrašivanja.⁶²

„Kada javno izdate saopštenje protiv gradonačelnika Leskovca, navodeći da je prekršio zakon time što je na sednici skupštine govorio o žrtvi nasilja – oni tada dolaze u vaš dom i ostavljaju užasne prizore iza sebe; ništa ne odnesu, ali ja to tumačim kao poruku: ‘Ovoga puta smo došli kada niste bili tu; sledeći put ćemo doći kada budete.’ Prihvatljivi smo samo kada ćutimo.“

IKA, Ljiljana Nešić, Žene za mir, Leskovac, 29. maj 2026.

Pad nadstrešnice na železničkoj stanici u Novom Sadu u novembru 2024. godine predstavljao je posebno značajnu prekretnicu. Ova tragedija pokrenula je masovne građanske proteste širom Srbije i postala simbol šireg nezadovoljstva zbog korupcije, klijentelizma i institucionalnog nemara. Protesti su prerasli u najveći talas građanske mobilizacije u poslednjih nekoliko decenija, pri čemu je najveći pojedinačni protest održan 15. marta 2025. godine (najveći od 5. oktobra 2000. godine). Reakcije države na ove proteste odražavaju još jedan značajan trend: sve intenzivniju upotrebu represije i zastrašivanja prema građanskim akterima. Organizacije koje prate stanje ljudskih prava i građanskog prostora dokumentovale su hapšenja, proizvoljna privođenja, zastrašivanje aktivista i novinara, administrativne i pravne pritiske (uključujući nametljive finansijske kontrole i SLAPP tužbe), policijsku brutalnost, kampanje diskreditacije u provladinim medijima, kao i upade u prostorije organizacija.⁶³

„Neprijateljski stav javnih vlasti prema civilnom društvu sada je još izraženiji.“

IKA, Dragan Đorđević, Odbor za ljudska prava Niš (CHRIN), Niš, 22. maj 2026.

Zabrinutost u vezi sa nadzorom i digitalnom represijom postala je sve izraženija. **Izveštaj organizacije Amnesty International iz 2024. godine, „Digitalni zatvor: Nadzor i suzbijanje civilnog društva u Srbiji“** („A Digital Prison: Surveillance and the Suppression of Civil Society in Serbia“), dokumentovao je sistematsku upotrebu tehnologija digitalnog nadzora usmerenih prema akterima civilnog društva. Izveštaj je ukazao na dokaze da su srpska policija i obaveštajne službe koristile napredne alate za forenzičku analizu telefona kompanije Cellebrite, zajedno sa špijunskim softverima, uključujući Pegasus i domaće razvijeni sistem poznat kao NoviSpy, kako bi nezakonito ciljale novinare, ekološke aktiviste i članove organizacija civilnog društva. *Amnesty International* je ove prakse opisao kao deo šireg sistema „digitalne represije“ usmerenog na obeshrabrivanje kritičkog delovanja i stvaranje efekta zastrašivanja u oblasti građanskog

⁶¹ CIVICUS Monitor, profil Srbije <https://monitor.civicus.org/country/srbia/>

⁶² Mašina, Izveštaj o provali u dom Ljiljane Nešić u Leskovcu <https://www.masina.rs/dirnuli-su-me-u-slobodu-kuca-je-mesto-gde-sam-bila-najsigurnija-kaze-ljiljana-nesic-za-masinu-nakon-obijanja-njenog-doma-u-leskovcu/>

⁶³ YUCOM, Izveštaji o napadima na branitelje ljudskih prava u Srbiji <https://yucom.org.rs/en/report-on-the-attacks-on-human-rights-defenders-in-serbia-for-2025-2/>; Front Line Defenders, profil Srbije <https://www.frontlinedefenders.org/en/location/srbia>

aktivizma i slobode izražavanja.⁶⁴ Kumulativni tok ovih događaja odražava se u međunarodnim procenama. **CIVICUS Monitor** je 2018. godine snizio ocenu prostora za građansko delovanje u Srbiji sa „suženog“ na „opstruisan“, a 2025. godine dodatno na „represivan“, usled eskalacije napada na slobodu udruživanja, okupljanja i izražavanja. Ove procene naglašavaju da civilno društvo u Srbiji i dalje funkcioniše, ali u uslovima sve većeg pravnog, političkog, finansijskog i medijskog pritiska.⁶⁵ Dokazana sposobnost za mobilizaciju na lokalnom nivou i izgradnju koalicija – potvrđena masovnim građanskim protestima tokom 2024–2025. godine i međusektorskim savezima koje su oni podstakli – predstavlja poseban oblik građanske snage koji prevazilazi kapacitete pojedinačnih organizacija i odražava širu društvenu otpornost.

2. Pravni, politički i institucionalni okvir za OCD

Formalni okvir

U septembru 2023. godine, Vlada Republike Srbije osnovala je **Savet za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva** – savetodavno telo sastavljeno od predstavnika organizacija civilnog društva i državnih institucija. Njegov deklarirani mandat jeste da „prati i analizira stanje u najznačajnijim oblastima povezanim sa delovanjem i radom civilnog društva, kao što su sloboda udruživanja i okupljanja, sloboda izražavanja i uključivanje građana u procese donošenja odluka“.⁶⁶ Sredinom januara 2025. godine, Vlada je usvojila Akcioni plan za sprovođenje Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Srbiji za period 2025–2026. Međutim, samo deset dana kasnije, članovi Saveta koji predstavljaju organizacije civilnog društva obustavili su svoje učešće zbog eskalacije pretnji i pritisaka usmerenih prema civilnom društvu.⁶⁷

Eskalacija pritisaka na civilno društvo u Srbiji početkom 2025. godine dostigla je kvalitativno novi nivo koordinisanim policijskim pretresima prostorija nekoliko istaknutih organizacija, uključujući Građanske inicijative, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Centar za praktičnu politiku i Trag fondaciju. Pretresi su sprovedeni od strane Uprave kriminalističke policije, uz obrazloženje navodne zloupotrebe sredstava USAID-a, i usledili su nakon višenedeljnih koordinisanih kampanja diskreditacije u provladinim medijima i javnih optužbi visokih državnih funkcionera koji su civilno društvo povezivali sa navodnom „**obojenom revolucijom**“. Istovremeno, Uprava za sprečavanje pranja novca zatražila je od banaka detaljne finansijske podatke o nekoliko istaknutih predstavnika organizacija civilnog društva, bez navođenja konkretnih krivičnih dela koja bi bila predmet provere. Ova mera bila je usmerena prema organizacijama i pojedincima poznatim po kritičkom stavu prema vlastima. Izveštaj European Civic Forum-a o prostoru za građansko delovanje za 2026. godinu ove postupke karakteriše kao deo obrasca u kojem se mehanizmi za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma (AML/CFT) koriste kao instrumenti selektivne primene i zastrašivanja, a ne kao legitimni mehanizmi finansijskog nadzora.⁶⁸

Dodatna dimenzija pritiska odnosi se na prekogranični građanski angažman. Strani i regionalni aktivisti koji su učestvovali u aktivnostima civilnog društva u Beogradu bili su privođeni i proterivani bez dokaza i odgovarajućeg postupka, uz korišćenje bezbednosnih narativa za ograničavanje međunarodne građanske saradnje. Ovaj obrazac dodatno potvrđuje širi efekat

⁶⁴ Amnesty International, 'A Digital Prison: Surveillance and the Suppression of Civil Society in Serbia' (2024) <https://www.amnesty.org/en/search/serbia/>

⁶⁵ CIVICUS Monitor Srbija <https://monitor.civicus.org/country/serbia/>

⁶⁶ PrEUgovor, Alarm izveštaj, maj 2025, str. 30–31. <https://preugovor.org/Publications/1131/Alarm-Reports.shtml>

⁶⁷ PrEUgovor, Alarm izveštaj, maj 2025, str. 35. <https://preugovor.org/Publications/1131/Alarm-Reports.shtml>

⁶⁸ BCSDN / Evropski građanski forum, Izveštaj o građanskom prostoru 2026: Zapadni Balkan <https://civicspacewatch.eu/wp-content/uploads/2026/05/Civic-Space-Report-2026-Western-Balkans-European-Civic-Forum-1-1.pdf>

zastrašivanja u oblasti civilnog društva, dokumentovan među partnerskim organizacijama u okviru ROOT WB projekta: kada se nadzor, pretresi, finansijske istrage i kontrole na granicama selektivno primenjuju prema kritičkim akterima, kumulativni efekat jeste sektor koji pribegava samocenzuri ne zbog jednog konkretnog zakona, već zato što je ukupna cena javne vidljivosti postala previsoka.⁶⁹

Praksa: podsticajna ili restriktivna?

U praksi, okvir je **izrazito restriktivan**. Uprkos formalnim mehanizmima opisanim u prethodnom delu, političko okruženje ih je učinilo uglavnom nefunkcionalnim. Većina najistaknutijih organizacija koje kritikuju vlast ostala je izvan Saveta od njegovog osnivanja. Aktuelna Vlada, izabrana 2. maja 2024. godine, odložila je imenovanje svojih predstavnika u Savet za više od tri meseca, čime je praktično onemogućeno njegovo funkcionisanje sve do kraja avgusta 2024. godine – upravo tokom perioda obeleženog intenziviranjem napada i pritiska na organizacije civilnog društva.⁷⁰

„U martu 2025. godine, a zatim i u aprilu 2026. godine, videli smo da je Vlada usvojila dve uredbe kojima se praktično suspenduju odredbe Zakona o državnoj upravi i Zakona o planskom sistemu; njima se sada predviđa da se javne konsultacije i javne rasprave ne sprovode za zakone i propise koji se donose u procesu pregovora sa Evropskom unijom. Drugim rečima, ovo predstavlja pravno zatvaranje svake mogućnosti da civilno društvo, u okviru institucionalnog procesa, učestvuje u oblikovanju javnih politika i rešenja.“

IKA, Katarina Golubović, Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), Beograd, 21. maj 2026.

Tako je krajem marta 2026. godine Vlada izmenila propise kojima se dokumenti povezani sa pristupanjem Evropskoj uniji izuzimaju iz obaveze sprovođenja javnih konsultacija – formalno obrazlažući ovu odluku potrebom za ubrzanjem evropskih integracija, dok je u praksi uklonila glavni institucionalni kanal za učešće civilnog društva u pitanjima koja su od ključnog značaja za demokratski razvoj Srbije.⁷¹ Sagovornica iz YUCOM-a dodatno dokumentuje da je Vlada u novembru 2025. godine izmenila svoj Poslovnik, čime su javne konsultacije prestale da budu obavezne, uz uvođenje diskrecionog ovlašćenja za odlučivanje o tome kada će se one sprovoditi. Ona takođe dokumentuje direktne institucionalne instrukcije kojima se ograničava saradnja sa civilnim društvom:

„Primetili smo da, kada pokušamo da sarađujemo i realizujemo određene aktivnosti sa pojedinim institucijama, dobijamo odgovor da im je ministarstvo naložilo da ni na koji način ne sarađuju sa nevladinim sektorom. To su, na primer, državni inspektori za zaštitu životne sredine – njima je Ministarstvo zaštite životne sredine naložilo da na lokalnom nivou ne učestvuju u savetima koji okupljaju javne tužioce, policiju i lokalne inspektore iz različitih oblasti.“

IKA, Katarina Golubović, Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), Beograd, 21. maj 2026.

Početkom februara 2025. godine, **široka koalicija organizacija koje se bave vladavinom prava, ljudskim pravima i demokratizacijom** obustavila je saradnju sa zakonodavnim i izvršnim vlastima Srbije. Istovremeno, Programski savet Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU)

⁶⁹ BCSDN / Evropski građanski forum, Izveštaj o građanskom prostoru 2026: Zapadni Balkan <https://civicspacewatch.eu/wp-content/uploads/2026/05/Civic-Space-Report-2026-Western-Balkans-European-Civic-Forum-1-1.pdf>

⁷⁰ PrEUgovor, Alarm izveštaj, maj 2025, str. 30–31. <https://preugovor.org/Publications/1131/Alarm-Reports.shtml>

⁷¹ Koalicija prEUgovor, Alarm izveštaj, maj 2026. <https://preugovor.org/Publications/1131/Alarm-Reports.shtml>

uputio je apel Evropskoj komisiji, navodeći da je produbljivanje političke krize u Srbiji onemogućilo organizacijama civilnog društva da nastave učešće u aktivnostima povezanim sa pristupanjem EU koje uključuju saradnju sa političkim donosiocima odluka.⁷² Dana 29. novembra 2024. godine, Narodnoj skupštini Srbije podnet je **Predlog zakona o posebnom registru agenata stranog uticaja**. Predloženi zakon bi obavezao veliki broj organizacija civilnog društva koje se bave ljudskim pravima, demokratizacijom i javnim zagovaranjem da se zvanično registruju kao „agenti stranog uticaja“, uz uvođenje visokih novčanih kazni za nepoštovanje ovih obaveza. Predlog je široko ocenjen od strane domaćih i međunarodnih posmatrača kao pokušaj stigmatizacije, zastrašivanja i ućutkivanja kritičkih glasova u srpskom društvu.⁷³

Saradnja između OCD i javnih institucija

Saradnja između nezavisnog civilnog društva i javnih institucija **praktično je obustavljena**. Kao što je prethodno navedeno, velike organizacije su formalno povukle svoje učešće iz mehanizama saradnje zbog političkog okruženja. Tokom 2024. godine, Savet za civilno društvo održao je šest sednica, od kojih je samo jedna – treća sednica – bila posvećena sve učestalijim napadima na predstavnike civilnog društva. Preostale sednice uglavnom su zanemarile ovo ključno pitanje za sektor. Ovakav obrazac ukazuje na strukturnu nespremnost institucija da se angažuju sa nezavisnim civilnim društvom po pitanjima od suštinskog značaja za ovaj sektor.⁷⁴

Odnos se u sva tri intervjua opisuje na dosledan način: formalno i instrumentalno kada to odgovara vlastima, a aktivno neprijateljski kada to nije slučaj.

„Neiskreno. Bez stvarne želje da se razume da su organizacije civilnog društva most prema građanima. Vlasti ne prepoznaju koristi koje OCD mogu da donesu.“

IKA, Dragan Đorđević, Odbor za ljudska prava Niš (CHRIN), Niš, 22. maj 2026.

Javna percepcija i poverenje

polarizovana. Deo društva, pod uticajem narativa provladinih medija, sve više doživljava OCD kao „strane agente“ ili „izdajnike“ koji deluju protiv nacionalnih interesa. Istovremeno, drugi deo javnosti – posebno mobilisan kroz građanske proteste tokom 2024–2025. godine – prepoznaje važnu ulogu koju civilno društvo ima u dokumentovanju korupcije, praćenju kršenja ljudskih prava i zagovaranju demokratske odgovornosti i vladavine prava.⁷⁵

„Narativ o OCD koji se širi kroz medijsku mašineriju vlasti jeste da su OCD strani agenti. U tome su najrevnosniji tabloidi, koji imaju veliki tiraž upravo zato što su jeftini. Ljudi ne shvataju da sopstvenim novcem plaćaju sopstvenu obmanu.“

IKA, Dragan Đorđević, Odbor za ljudska prava Niš (CHRIN), Niš, 22. maj 2026.

3. Snage i nedostaci kapaciteta OCD

Ključne snage

Tokom leta 2025. godine, Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCSP) sproveo je istraživanje mapiranja potreba usmereno na aktiviste, organizacije civilnog društva i branitelje ljudskih prava u Srbiji. Onlajn anketa distribuirana je na više od 100 kontakata i prikupljena su 66 odgovora. Nalazi su analizirani kroz četiri tematske oblasti: finansijski i drugi materijalni resursi;

⁷² BCSP, Zajednička rezolucija o obustavi saradnje sa zakonodavnim i izvršnim vlastima u Srbiji <https://bezbednost.org/en/joint-resolution-on-the-suspension-of-cooperation-with-the-legislative-and-executive-authorities-in-serbia/>; Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Pismo Evropskoj komisiji <https://eukonvent.org/nkeu-sent-a-letter-to-the-president-of-the-ec-eu-should-not-turn-its-backs-on-serbian-citizens/>

⁷³ PrEUgovor, Alarm izveštaj, maj 2025, str. 35. <https://preugovor.org/Publications/1131/Alarm-Reports.shtml>

⁷⁴ PrEUgovor, Alarm izveštaj, maj 2025, str. 30–31. <https://preugovor.org/Publications/1131/Alarm-Reports.shtml>

⁷⁵ Mreža za razvoj civilnog društva na Balkanu (BCSDN), Resursi za Srbiju <https://balkancsd.net/?s=srbia>

IT, pravna i psihološka podrška; različite vrste obuka; kao i medijska vidljivost, umrežavanje i solidarnost.⁷⁶ Sektor civilnog društva u Srbiji pokazao je značajnu otpornost i kapacitete u nekoliko oblasti:

- Široka mreža iskusnih organizacija koje se bave ljudskim pravima, demokratizacijom i borbom protiv korupcije, od kojih su neke ostvarile priznanje na nivou EU i međunarodnom nivou kroz aktivnosti monitoringa, istraživanja i zagovaranja.
- Snažno učešće u procesima povezanim sa pristupanjem EU kroz izradu alternativnih izveštaja (shadow reporting) i zagovaranje usmereno prema institucijama EU – uprkos institucionalnim preprekama.
- Rastući kapaciteti u oblasti digitalne bezbednosti, dokumentovanja represije i strateškog parničenja, što odražava prilagođavanje sektora sve neprijateljskijem okruženju.

„Jake organizacije imaju ozbiljne veze i kontakte sa međunarodnim organizacijama na svim nivoima. U tom smislu, i vlasti ih prepoznaju kao aktere. To im daje posebnu snagu, jer uživaju zaštitu međunarodnih aktera; a, s druge strane, njihova vidljivost u široj javnosti predstavlja njihovu zaštitu na domaćem terenu.“

IKA, Katarina Golubović, Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), Beograd, 21. maj 2026.

- Kapaciteti za pisanje projektnih predloga i javno zagovaranje unapređeni su od 2019. godine, što potvrđuje istraživanje potreba koje je sproveo BCSP – iako se ovaj napredak odvija u kontekstu pogoršanja finansijske sigurnosti i rastućeg političkog pritiska, što ukazuje da se organizacione veštine razvijaju brže od strukturnih uslova potrebnih za njihovu održivost.

Ključni nedostaci kapaciteta

- Finansijska nesigurnost: Od 66 ispitanika u anketi, njih 63 smatra da su ugroženi nedostatkom finansijskih resursa neophodnih za njihov rad. Ova nesigurnost mora se posmatrati u kontekstu drastičnog smanjenja finansijske podrške iz Sjedinjenih Američkih Država, dok se finansiranje iz drugih izvora nije proporcionalno povećalo.⁷⁷
- Zavisnost od kratkoročnog projektnog finansiranja: Velika većina ispitanika (83%) navela je da su institucionalni grantovi neophodni – što predstavlja povećanje od 4% u odnosu na 2019. godinu – odražavajući produbljivanje strukturne ranjivosti sektora. Finansiranje zasnovano na projektima onemogućava dugoročno, sistemsko planiranje programa i razvoj organizacija.⁷⁸
- Geografska neravnomernost: Organizacije van Beograda uglavnom su manje institucionalno razvijene i suočavaju se sa većim preprekama u pristupu resursima, opremi i stabilnoj podršci. Osećaj marginalizacije među manjim organizacijama i organizacijama sa sedištem van Beograda ukazuje na strukturne neravnoteže koje podrivaju kolektivno delovanje.

„Jake organizacije su one koje su smeštene u velikim gradovima, blizu donatora, blizu ambasada, sa apsolutno svim resursima koji su im dostupni. Iz Leskovca ja to ne mogu. Sastanci sa donatorima su nam nedostižni, ambasade su nam nedostižne – sve nam je nedostižno.“

IKA, Ljiljana Nešić, Žene za mir, Leskovac, 29. maj 2026.

⁷⁶ BCSP, Istraživanje potreba branitelja ljudskih prava u Srbiji, leto 2025.

⁷⁷ BCSP, Istraživanje potreba branitelja ljudskih prava u Srbiji, leto 2025.

⁷⁸ BCSP, Istraživanje potreba branitelja ljudskih prava u Srbiji, leto 2025.

- Potrebe u oblasti sajber bezbednosti: Potreba za podrškom i obukama u oblasti sajber bezbednosti značajno je porasla, što odražava dokumentovanu upotrebu alata za digitalni nadzor protiv zaposlenih u OCD i aktivista.
- Psihološko opterećenje: Rastuća potreba za psihološkom podrškom ukazuje na povećan nivo sagorevanja i stresa među aktivistima, uzrokovan dugotrajnom neizvesnošću, finansijskom nestabilnošću i kontinuiranim pritiscima institucija vlasti.
- Fragmentisana solidarnost: Iako jasna većina ispitanika prepoznaje potrebu za snažnijom saradnjom, mnogi takođe smatraju da je solidarnost fragmentisana, neujednačena i koncentrisana unutar ograničenih krugova.

Finansijska održivost

Finansijska održivost predstavlja **centralni izazov** za OCD u Srbiji. Međunarodni donatori – posebno Sjedinjene Američke Države – značajno su smanjili svoju finansijsku podršku, stvarajući finansijski jaz koji nije popunjen iz drugih izvora.

„Ovde ne govorimo samo o organizacijama koje su finansirane od strane USAID-a – moramo imati u vidu da je obustava američkog finansiranja međunarodnim organizacijama takođe uticala na sredstva koja su bile dostupna od tih drugih međunarodnih organizacija koje su tradicionalno pružale podršku. Primećujemo trend da organizacije koje su nekada bile snažne jednostavno nestaju sa mape civilnog društva.“

IKA, Katarina Golubović, Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), Beograd, 21. maj 2026.

Državno finansiranje je u velikoj meri politizovano i pretežno usmereno ka organizacijama bliskim vlastima (GONGO), umesto ka nezavisnom civilnom društvu. Lokalna filantropija i korporativna društvena odgovornost i dalje su nedovoljno razvijene. Potreba za institucionalnim (osnovnim) grantovima – za razliku od projektnih grantova – postaje sve izraženija, ali ponuda takvih sredstava ne prati rastuće potrebe. Za manje organizacije van Beograda, ovi pritisci su posebno izraženi i predstavljaju pitanje opstanka.

4. Učešće građana u javnom životu i donošenju odluka

Društveno-političko okruženje opisano u Poglavlju 1 značajno je ograničilo mogućnost građana da smisleno učestvuju u institucionalnim procesima. Vlada Republike Srbije je postepeno smanjivala transparentnost procesa izrade i usvajanja zakona, izmena zakona, propisa i strategija. Javne rasprave o važnim nacrtima zakona organizovane su uz minimalne rokove, često tokom državnih praznika, i neretko bez obezbeđivanja potpunih i blagovremenih informacija.⁷⁹ Najznačajnije, krajem marta 2026. godine, Vlada je izmenila **Uredbu o proceni uticaja propisa i Uredbu o metodologiji upravljanja javnim politikama**, uvodeći odredbe kojima se dokumenti pripremljeni u okviru procesa pristupanja EU izuzimaju od obaveznih javnih konsultacija i pribavljanja mišljenja Republičkog sekretarijata za javne politike. Ove izmene se formalno obrazlažu potrebom za ubrzanjem evropskih integracija; međutim, u praksi one smanjuju transparentnost, kvalitet i odgovornost u kreiranju javnih politika i značajno ograničavaju prostor za učešće civilnog društva i stručne javnosti u oblastima od ključnog značaja za proces pristupanja EU – uključujući poglavlja 23 i 24.⁸⁰

Pojava straha predstavlja dominantnu prepreku građanskom učešću.

⁷⁹ PrEUgovor, Alarm izveštaj, maj 2026. <https://preugovor.org/Publications/1131/Alarm-Reports.shtml>

⁸⁰ PrEUgovor, Alarm izveštaj, maj 2026. <https://preugovor.org/Publications/1131/Alarm-Reports.shtml>

„Poslednjih godina među građanima se uvukla neka vrsta straha – strah od gubitka posla ako rade u javnom sektoru, strah da će biti prepoznati. Čak i žene žrtve nasilja koje dolaze u centar za socijalni rad i kažu da su bile kod nas, tamo ih pitaju: ‘Šta ćete vi tamo – nemate vi šta da tražite kod njih.’ Kada sretnem ljude koji rade u lokalnoj samoupravi – svoje stare školske drugove, komšije – na javnom mestu, oni jednostavno okrenu glavu. Ne dobijem čak ni jedno ‘zdravo’. Ipak, postoje ljudi koji žele da ostanu anonimni, koji nam doniraju odeću, koji nam doniraju hranu – tako da na neki način imamo tihu podršku građana. Biti aktivista u južnoj Srbiji, u malim gradovima, često znači stajati sam na ulici.“

IKA, Ljiljana Nešić, Žene za mir, Leskovac, 29. maj 2026.

Nedostatak smislenog institucionalnog učešća, u kombinaciji sa rastućom represijom, pokrenuo je talas građanskog aktivizma koji se prvenstveno izražava kroz masovne proteste i zborove građana.

„Zborovi građana bili su priča sa potencijalom, ali ljudi su zainteresovani samo za promenu vlasti, a ne i za druga pitanja kojima se OCD bave. Moje iskustvo sa građanskim skupštinama pokazuje mi da ljudi, kada su dobro informisani i kada se na odgovarajući način uključe, mogu da razumeju probleme i da traže rešenja.“

IKA, Dragan Đorđević, Odbor za ljudska prava Niš (CHRIN), Niš, 22. maj 2026.

Građani se sve više uključuju u lokalne oblike protesta i samoorganizovanja, uključujući osnivanje zborova građana. Ovi procesi ukazuju na to da, iako se formalni prostor za građansko delovanje zatvara, neformalna građanska energija i dalje ostaje snažna. Formalno registrovane organizacije civilnog društva nastavljaju da deluju pod značajnim političkim pritiskom i u uslovima finansijske nestabilnosti, ali uprkos tome ostaju aktivni i uticajni akteri u javnoj sferi. Međusobno delovanje institucionalno marginalizovanih OCD i novonastalih, aktiviranih lokalnih građanskih pokreta predstavlja jednu od ključnih karakteristika aktuelnog građanskog prostora u Srbiji.

5. Glavne prepreke građanskom učešću

Pravne i institucionalne prepreke

- Marginalizacija javnih konsultacija: Javne konsultacije su često formalne prirode, sprovode se u veoma kratkim rokovima ili se u potpunosti zaobilaze – naročito kada je reč o dokumentima povezanim sa procesom pristupanja EU. Regulatorne izmene iz marta 2026. godine formalizovale su i proširile ove oblike isključivanja.⁸¹
- Obustava saradnje između OCD i vlasti: Velike organizacije civilnog društva formalno su obustavile saradnju sa zakonodavnim i izvršnim vlastima zbog rastućeg pritiska i zastrašivanja, čime je praktično urušen institucionalni okvir za građansko učešće.⁸²

„Prva prepreka je to što vlasti nemaju nameru da uključuju građane – niti to žele, niti znaju kako. S druge strane, sve do pada nadstrešnice, građani su bili uspavani. A nije kao da smo mi imali sredstva da uključimo građane. Jedna od najgorih posledica ovih 14 godina jeste to što su aktuelne vlasti ljudima ogadile samu ideju angažovanja u pitanjima od javnog interesa.“

IKA, Dragan Đorđević, Odbor za ljudska prava Niš (CHRIN), Niš, 22. maj 2026.

⁸¹ PrEUgovor, Alarm izveštaj, maj 2026. <https://preugovor.org/Publications/1131/Alarm-Reports.shtml>

⁸² BCSP, Zajednička rezolucija o obustavi saradnje <https://bezbednost.org/en/joint-resolution-on-the-suspension-of-cooperation-with-the-legislative-and-executive-authorities-in-serbia/>

- Predloženi zakon o „stranim agentima“: Nacrt Zakona o posebnom registru agenata stranog uticaja stvara efekat odvracanja na rad nezavisnog civilnog društva, ugrožavajući mogućnost zvanične stigmatizacije organizacija koje primaju međunarodno finansiranje.⁸³

Pravna i politička represija

- Aktivisti, novinari i OCD koje kritikuju vlast često su meta kampanja blaćenja, administrativnih pritisaka, finansijskih inspekcija, SLAPP tužbi, policijskog zastrašivanja i hapšenja – što stvara sistemski efekat odvracanja od građanskog angažovanja.⁸⁴
- Digitalni nadzor i upotreba špijunskog softvera protiv aktera civilnog društva – kako je dokumentovao *Amnesty International* – stvorili su atmosferu nepoverenja i straha koja ograničava komunikaciju, organizovanje i aktivnosti zagovaranja unutar civilnog društva.⁸⁵

Finansijske prepreke

- Velika zavisnost od kratkoročnog projektnog finansiranja, u kombinaciji sa drastičnim smanjenjem međunarodne podrške iz Sjedinjenih Američkih Država, stvorila je ozbiljnu finansijsku nesigurnost širom sektora.
- Državno finansiranje usmerava se ka GONGO organizacijama, a ne ka nezavisnim OCD, čime se organizacije kritične prema vlastima strukturno dovode u nepovoljniji položaj.
- Manje organizacije i organizacije sa sedištem van Beograda suočavaju se sa višestrukim preprekama u pristupu resursima, tehničkoj podršci i mrežama donatora.

Društvene prepreke

- Duboko polarizovana percepcija javnosti o OCD, dodatno pojačana narativima provladinih medija koji civilno društvo predstavljaju kao „strane plaćenike“ i „izdajnike“, podriva poverenje javnosti i kapacitete za građansku mobilizaciju.⁸⁶
- Psihološki pritisak i sagorevanje među aktivistima civilnog društva, uzrokovani dugotrajnim pritiscima, finansijskom nestabilnošću i bezbednosnim rizicima, smanjuju dugoročnu sposobnost sektora i otežavaju zadržavanje iskusnih stručnjaka.
- Strukturne geografske nejednakosti unutar sektora, pri čemu organizacije sa sedištem u Beogradu privlače nesrazmerno veći deo dostupnih resursa, slabe ukupnu širinu i reprezentativnost građanskog angažovanja.

6. Prioritetne aktivnosti za jačanje OCD i unapređenje građanskog učešća

Međunarodna podrška i osuda nedemokratskih praksi

- Obezbediti stabilnu, dugoročnu finansijsku podršku međunarodnih aktera za nezavisno civilno društvo u Srbiji, kao odgovor na drastično smanjenje finansiranja iz Sjedinjenih Američkih Država. Ovo bi trebalo da uključuje višegodišnje institucionalne grantove koji omogućavaju organizacijama da planiraju aktivnosti izvan pojedinačnih projektnih ciklusa.
- Obezbediti jasno i kontinuirano osuđivanje nedemokratskih praksi vlasti u Srbiji od strane međunarodne zajednice – uključujući Evropsku uniju, Savet Evrope i pojedinačne države

⁸³ PrEUgovor, Alarm izveštaj, maj 2025, str. 35. <https://preugovor.org/Publications/1131/Alarm-Reports.shtml>

⁸⁴ YUCOM, Izveštaji o napadima na branitelje ljudskih prava u Srbiji <https://yucom.org.rs/en/report-on-the-attacks-on-human-rights-defenders-in-serbia-for-2025-2/>

⁸⁵ Amnesty International, 'A Digital Prison' (2024): <https://www.amnesty.org/en/search/serbia/>

⁸⁶ Mreža za razvoj civilnog društva na Balkanu (BCSDN) <https://balkancsd.net/?s=serbia>

članice – uključujući napade na civilno društvo, digitalni nadzor i predloženo zakonodavstvo o „stranim agentima“.

- Uspostaviti ciljne mehanizme finansijske podrške za organizacije van Beograda, kako bi se odgovorilo na strukturne geografske neravnoteže koje slabe ukupnu otpornost i reprezentativnost civilnog društva u Srbiji.

Sagovornik iz Odbora za ljudska prava Niš (CHRIN) identifikuje jednu najvažniju sistemsku promenu kroz prizmu komunikacione i informacione dimenzije isključivanja građana:

„Informacije, ponovo. To je prvi korak. Kada govorim o informacijama, mislim na informisanje građana o tome šta OCD rade, ali i na pružanje mogućnosti građanima da kažu šta im je na umu. Tada će drugačije posmatrati naš rad i više će nam verovati.“

IKA, Dragan Đorđević, Odbor za ljudska prava Niš (CHRIN), Niš, 22. maj 2026.

Sagovornica iz Komiteta pravnika za ljudska prava (YUCOM) ukazuje na pristup javnim medijima kao na strukturnu promenu koja bi najviše osnažila civilno društvo u odnosu na komunikacionu dominaciju vlasti:

„Možda pristup javnom servisu. Iako OCD imaju određeno prisustvo u medijima, javni servis – koji dopire do mnogo šireg kruga građana – i dalje im ostaje nedostupan. Ono što nedostaje jeste predstavljanje svih usluga koje OCD zapravo pružaju građanima.“

IKA, Katarina Golubović, Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), Beograd, 21. maj 2026.

Sagovornica iz Leskovca navodi najdublji preduslov za obnovu građanskog učešća:

“Oslobađanje od straha.”

IKA, Ljiljana Nešić, Žene za mir, Leskovac, 29. maj 2026.

Pravne i institucionalne reforme

- Povući Nacrt zakona o posebnom registru agenata stranog uticaja, koji pretilo da stigmatizuje, ograniči i praktično učutka nezavisne organizacije civilnog društva.
- Obnoviti i ojačati obavezne zahteve za sprovođenje javnih konsultacija, poništavajući regulatorne izmene iz marta 2026. godine kojima su dokumenti povezani sa procesom pristupanja EU izuzeti od javnog uvida.
- Obezbediti funkcionalnu nezavisnost i stvarnu reprezentativnost Saveta za civilno društvo.
- Uspostaviti pravne garancije protiv SLAPP tužbi, neopravdanih finansijskih inspekcija i drugih administrativnih mehanizama koji se koriste za pritisak na kritičke organizacije civilnog društva i iscrpljivanje njihovih resursa.

Izgradnja kapaciteta i organizaciona otpornost

- Značajno investirati u obuke i alate za sajber bezbednost namenjene zaposlenima u OCD i aktivistima, kako bi se odgovorilo na rastuću pretnju digitalnog nadzora i upotrebe špijunskog softvera koju je dokumentovao *Amnesty International*.
- Razviti programe psihološke podrške za aktiviste civilnog društva, usmerene na rastući problem sagorevanja, stresa i trauma izazvanih dugotrajnim pritiscima i finansijskom nesigurnošću.

- Podržati razvoj struktura međusobne solidarnosti između organizacija, mreža za mentorstvo i mehanizama za deljenje resursa, kako bi se odgovorilo na fragmentaciju i geografsku koncentraciju identifikovane u istraživanju potreba BCSP-a.

Regionalno i međunarodno umrežavanje

- Regionalno i međunarodno umrežavanje OCD i dalje je od ključnog značaja za jačanje položaja nezavisnih građanskih aktera u Srbiji. Takvo povezivanje ne pruža samo solidarnost i razmenu iskustava, već i veću vidljivost i zaštitu organizacijama koje deluju u represivnom okruženju.
- Angažovanje u regionalnim mrežama – kao što je Balkanska mreža za razvoj civilnog društva (BCSDN) – i saradnja sa međunarodnim telima za zaštitu ljudskih prava treba da budu sistematski podržani i adekvatno finansirani.⁸⁷

7. Zaključak

Kontekst Srbije se za potrebe projekta ROOT WB može sažeti kroz četiri ključna uvida. Osnovna potreba civilnog društva u Srbiji više nije izgradnja kapaciteta u tradicionalnom smislu, već strukturna sigurnost – finansijska, fizička, digitalna i psihološka. To znači da svaka intervencija mora prvo da odgovori na neprijateljsko okruženje u kojem organizacije deluju, kao preduslov za bilo kakav smislen razvoj kapaciteta. Formalna obustava saradnje između OCD i vlasti predstavlja pojavu kojoj nema sličnog primera u regionu i ukazuje na suštinski prekid odnosa, a ne samo na narušenu saradnju. Projekat stoga ne može da zasniva svoje aktivnosti na pretpostavci partnerstva sa institucijama vlasti ili njihove spremnosti na saradnju u kontekstu Srbije. Protesti i pojava zborova građana pokazuju da građanska energija u Srbiji i dalje postoji u značajnom obimu, ali se ona sve više usmerava izvan formalnih struktura. Ključni izazov za projekat jeste povezivanje ovog spontanog građanskog angažmana sa institucionalizovanim sektorom civilnog društva. Konačno, okvir pristupanja Evropskoj uniji, koji u drugim kontekstima predstavlja važan normativni mehanizam za zagovaranje civilnog društva, u Srbiji je na izvestan način preokrenut. Regulatorne izmene iz marta 2026. godine koriste evropske integracije kao obrazloženje za zaobilazanje demokratskog učešća, što znači da se OCD ne mogu oslanjati isključivo na argumente usklađivanja sa EU kao osnovni alat zagovaranja. Umesto toga, potrebno je izgraditi domaće političke koalicije koje ne zavise od spoljne uslovljenosti.

⁸⁷ Mreža za razvoj civilnog društva na Balkanu (BCSDN) <https://balkancsd.net/?s=srbia>

KONTEKST DRŽAVE: SEVERNA MAKEDONIJA

1. Glavni politički i društveni događaji koji utiču na civilno društvo i građansko učešće

U Republici Severnoj Makedoniji, javna debata i dalje je u velikoj meri usmerena na pitanja transparentnosti, integriteta, borbe protiv korupcije, ljudskih prava i odgovornosti institucija. Na ove rasprave značajno je uticao tragični požar u noćnom klubu u Kočanima u martu 2025. godine, u kojem je stradalo 65 mladih ljudi. Tekući sudski postupak, koji obuhvata više od 70 optuženih, zadržao je ovu tragediju u centru pažnje javnosti, podstičući kontinuirane rasprave o odgovornosti institucija, sistemima inspekcijanskog nadzora, javnoj bezbednosti i odgovornosti, dok je istovremeno mobilisao građanske inicijative i javne zahteve za snažnijim institucionalnim nadzorom. Širi politički kontekst takođe utiče na građansko učešće, posebno u oblasti evropskih integracija, gde politička polarizacija ostaje izražena. Njeni efekti se manje ogledaju u samoj stranačkoj konkurenciji, a više u njenim institucionalnim posledicama, uključujući poteškoće u postizanju konsenzusa o prioritetima reformi, kašnjenja u sprovođenju reformi povezanih sa EU i diskontinuitet u mehanizmima konsultacija. Iako je promena vlasti 2024. godine uvela nove političke prioritete, visoki institucionalni predstavnici i dalje učestvuju u mnogim događajima koje organizuju organizacije civilnog društva (OCD) i formalno ih podržavaju, što pokazuje priznatu ulogu civilnog društva u javnom dijalogu i procesu evropskih integracija.

Ipak, odnosi između javnih institucija i organizacija civilnog društva (OCD) obeleženi su periodima tenzija od 2022. godine, posebno nakon povlačenja predstavnika OCD iz Saveta za saradnju Vlade sa organizacijama civilnog društva, u znak protesta zbog nedosledne institucionalne prakse. Iako je Savet ponovo aktiviran 2025. godine, njegov uticaj ostaje ograničen, budući da njegovo funkcionisanje i dalje u velikoj meri zavisi od institucija i da još nije pokazao snažniji uticaj na građansko učešće i nezavisno delovanje civilnog društva.⁸⁸

Uprkos političkoj polarizaciji i snažnoj dominaciji političkih partija u javnom životu, organizacije civilnog društva (OCD) i dalje imaju važnu ulogu u demokratskim procesima i javnoj debati. One su se pozicionirale kao važni izvori stručnog znanja, posebno u oblastima evropskih integracija, vladavine prava, borbe protiv korupcije, ljudskih prava, zaštite životne sredine i praćenja javnih politika. Prema zvaničnim podacima, u 2023. godini bilo je registrovano 11.922 OCD, iako dostupne procene ukazuju na to da je samo oko 55% njih redovno aktivno.⁸⁹ Pored toga, relativno mali broj organizacija sprovodi najveći deo aktivnosti u oblasti analize politika, zagovaranja, praćenja i javnog učešća, što ukazuje na fragmentiran sektor koji i dalje u velikoj meri zavisi od ograničenog broja etabliranih organizacija.⁹⁰

Istovremeno, širi društveni trendovi stvaraju dodatne pritiske. Istraživanje poverenja MCIC-a iz 2024. godine pokazalo je opadanje poverenja u organizacije civilnog društva (OCD) u poređenju sa prethodnim godinama, dok je poverenje u ključne javne institucije, uključujući pravosuđe, tužilaštvo i tela za borbu protiv korupcije, ostalo na veoma niskom nivou.⁹¹ Poverenje u vladu iznosilo je svega 17%, što je značajno ispod regionalnog proseka prema Balkan Barometru za

⁸⁸ Konekt, Nacionalni istraživački izveštaj: fondacije zajednice u Severnoj Makedoniji (2025) https://konekt.org.mk/wp-content/uploads/2025/12/Project_Re-think_National_Research_Report_North-Macedonia_EN.pdf

⁸⁹ EU TACSO 3 Regionalni izveštaj o proceni <https://balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2025/07/63-3-MM-Regional-Report-WBT-2024-FINAL.pdf>

⁹⁰ MCIC, Izveštaj za Severnu Makedoniju u okviru Matrice za praćenje (Monitoring Matrix) 2023. https://balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2024/11/Country_Report_for_2023_MM_in_North_Macedonia.pdf

⁹¹ MCIC, Istraživanje poverenja u civilno društvo 2024 https://mcms.mk/images/docs/2025/Doverba_vo_gragjansko_opshestvo_2024_FV.pdf

2024. godinu. Ovi trendovi doprinose rastućem skepticizmu javnosti prema institucijama i formalnim mehanizmima učešća.

Demografski pad i emigracija dodatno usložnjavaju ove izazove. Popis stanovništva iz 2021. godine zabeležio je smanjenje broja stanovnika za približno 200.000 u poređenju sa 2002. godinom, uglavnom usled emigracije, dok nedavna istraživanja ukazuju na visoku nameru iseljavanja među visokoobrazovanim građanima. Za organizacije civilnog društva (OCD), koje se u velikoj meri oslanjaju na stručna znanja u oblastima analize politika, pravnih poslova, zagovaranja i upravljanja projektima, ovi trendovi sve više utiču na zadržavanje zaposlenih, kontinuitet organizacija i očuvanje institucionalnog znanja.

Istovremeno, makroekonomske perspektive ostaju relativno stabilne, uz postepenu kontrolu inflacije. Međutim, građani i dalje osećaju rast troškova života usled globalnih ekonomskih pritisaka i visokih javnih rashoda, što dovodi do sve većih zabrinutosti u pogledu socijalne zaštite i stvara dodatnu potrebu za građanskim angažovanjem i odgovorima zasnovanim na zajednici.

„Jedan od najznačajnijih razvoja za civilno društvo u protekle tri godine jeste jačanje organizacionih kapaciteta, posebno u oblasti osmišljavanja projekata, prikupljanja sredstava i sprovođenja velikih inicijativa, uključujući one povezane sa procesom pristupanja EU. Mnoge OCD su postale profesionalnije i bolje osposobljene za upravljanje složenim projektima i međunarodnim partnerstvima. Međutim, veliki deo ovog potencijala i dalje ostaje nedovoljno iskorišćen.“

IKA, Creativa / bivši ministar, 2. jun 2026.

2. Pravni, strateški i institucionalni okvir za OCD

Formalni okvir

Izveštaj o skriningu za Klaster 1 EU izričito je pozicionirao civilno društvo kao jedan od tri stuba za procenu funkcionisanja demokratskih institucija u Severnoj Makedoniji, zajedno sa izbornim procesom i funkcionisanjem parlamenta. Iako se celokupan pravni, regulatorni i institucionalni okvir za OCD smatra uspostavljenim, potrebna su dalja unapređenja, posebno u pogledu mehanizama održivog finansiranja i dosledne primene postojećih odredbi.⁹² Formalni okvir obuhvata Zakon o udruženjima i fondacijama, Poslovnik Vlade (članovi 68 i 68-a), Kodeks dobre prakse za učešće civilnog sektora u procesu kreiranja politika, Metodologiju za procenu uticaja propisa i smernice za ministarstva. Sistem ENER (Elektronski nacionalni registar propisa) određen je kao obavezna platforma za javne konsultacije o zakonodavstvu. Severna Makedonija formalno prepoznaje četiri oblika saradnje sa civilnim društvom: informisanje, konsultacije, dijalog i partnerstvo, koji se primenjuju tokom celokupnog procesa kreiranja politika.⁹³

Međutim, glavni izazov više nije u nedostatku pravnih odredbi, već u njihovoj neujednačenoj primeni. Javne konsultacije se često odvijaju u kasnijim fazama kreiranja politika, a njihov kvalitet značajno varira među institucijama. U praksi, delotvornost mehanizama učešća često zavisi od spremnosti i kapaciteta pojedinačnih institucija, a ne od potpuno institucionalizovanih procedura.

Finansijska održivost takođe ostaje nedovoljno uređena u okviru postojećeg sistema. Iako strateški dokumenti prepoznaju ulogu OCD, još uvek nije uspostavljen sveobuhvatan i predvidiv

⁹² Izveštaj EU o skriningu za Klaster 1 za Severnu Makedoniju https://enlargement.ec.europa.eu/screening-report-north-macedonia_en

⁹³ Kodeks dobre prakse za finansiranje civilnog društva <https://rcgo.mk/wp-content/uploads/2022/06/code-of-good-practices-for-financing-cs.pdf>

sistem domaćeg javnog finansiranja. Kao rezultat toga, sektor i dalje pretežno zavisi od podrške međunarodnih donatora.

„Ako bi finansiranje prestalo sutra, OCD ne bi prestale da postoje, ali bi postale mnogo manje vidljive i više ne bi bile u mogućnosti da se bave zagovaranjem. Ostale bi samo mrežne organizacije koje okupljaju građane oko određenih ciljeva. Ne bi bilo kontinuiteta i mobilisali bismo se samo kako bismo pružili podršku u slučaju ozbiljnih problema, kao što su protesti protiv zagađenja vazduha i slična pitanja.“

IKA, Nacionalna federacija poljoprivrednika, 4. jun 2026.

Sveukupno, Severna Makedonija se može okarakterisati kao zemlja sa relativno razvijenim formalnim okvirom za građansko učešće, ali sa trajnim nedostacima u primeni koji i dalje ograničavaju puno ostvarivanje potencijala učešća civilnog društva u donošenju javnih odluka.⁹⁴

Praksa: Podsticajna ili restriktivna?

U praksi, okruženje za OCD može se oceniti kao umereno podsticajno. Iako postoje formalni mehanizmi, uključujući Savet za saradnju Vlade i civilnog društva kao platformu koja povezuje OCD i javne institucije, saradnja se i dalje u velikoj meri zasniva na pojedinačnim inicijativama usmerenim na projekte, a ne na potpuno institucionalizovanim procedurama. Lične i profesionalne mreže često olakšavaju komunikaciju i partnerstva između institucija i OCD.

Međutim, glavni izazov i dalje predstavlja **primena formalnih mehanizama**. Reforma Zakona o udruženjima i fondacijama (ZUF) ilustruje spor napredak napora usmerenih ka razvoju podsticajnijeg okruženja za OCD. Iako proces traje i konsultacije sa OCD su organizovane kroz različite aktivnosti podržane projektima i radne grupe, usvajanje sveobuhvatnog novog pravnog okvira i dalje kasni. U međuvremenu je izrađen novi nacrt zakona, kojim se sektor usklađuje sa standardima EU i Saveta Evrope kroz jasnija pravila o javnoj podršci, učešću OCD u donošenju odluka, principima neprofitnog delovanja, transparentnosti i institucionalnoj saradnji sa javnim vlastima.⁹⁵

Iako ENER formalno omogućava učešće zainteresovanih strana tokom celokupnog zakonodavnog procesa, konsultacije se često sprovode u kasnim fazama, uz ograničene povratne informacije o dostavljenim komentarima i nedosledno objavljivanje pratećih dokumenata. U praksi, transparentnost i pristup informacijama takođe mogu biti pod političkim uticajem, posebno kada institucije nastoje da ubrzaju zakonodavne procese i izbegnu širu javnu debatu.⁹⁶ Česta upotreba skraćenih parlamentarnih procedura dodatno ograničava suštinsko učešće, što ilustruju izmene Krivičnog zakonika iz septembra 2023. godine, usvojene kroz takozvanu proceduru sa zastavom EU, bez sveobuhvatnih javnih konsultacija.

„Kao najnegativniji primer izdvojio bih neuspeh u sprečavanju izmena Krivičnog zakonika. Iako su organizacije civilnog društva bile deo radne grupe za novi Krivični zakonik, Vlada je odlučila da progura politički motivisane izmene kroz

⁹⁴ Kodeks dobre prakse za finansiranje civilnog društva <https://rcgo.mk/wp-content/uploads/2022/06/code-of-good-practices-for-financing-cs.pdf>

⁹⁵ Novi nacrt Zakona o udruženjima i fondacijama

https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=73921

⁹⁶ U 2022. godini, samo 40% nacrt zakona bilo je objavljeno na ENER-u, što predstavlja značajan pad u odnosu na 86% u 2018. godini. Do 2023. godine ovaj procenat se delimično oporavio na 51,4%, ali je i dalje skoro polovina svih nacrt zakona ostala izvan formalnog mehanizma konsultacija. MCIC, Izveštaj za Severnu Makedoniju u okviru Matrice za praćenje (Monitoring Matrix) 2023. https://balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2024/11/Country_Report_for_2023_MM_in_North_Macedonia.pdf

ubrzanu proceduru. Većina građana se slaže sa stavom organizacija civilnog društva, ali u tom konkretnom slučaju nismo uspjeli da ostvarimo promenu.“

IKA, IKA, Svi za pravična suđenja, 3. jun 2026.

Sveukupno, podsticajno okruženje karakteriše se manje nedostatkom pravila, a više nedosljednostima u njihovoj primeni i nedovoljnom institucionalnom posvećenošću participativnom upravljanju.

Saradnja između OCD i javnih institucija

Savet za saradnju Vlade i civilnog društva formalno predstavlja institucionalnu vezu između OCD i javnih institucija. Međutim, u praksi se saradnja često ocenjuje kao umerena i ostvaruje se kroz pojedinačne inicijative zasnovane na projektima, a ne putem potpuno institucionalizovanih mehanizama. Lične i profesionalne mreže takođe i dalje imaju važnu ulogu u olakšavanju saradnje. Ovakav model uglavnom pogoduje većim i iskusnijim organizacijama sa snažnijim kapacitetima i uspostavljenim institucionalnim kontaktima, dok je učešće manjih, lokalnih OCD i dalje ograničenije i manje sistematično.⁹⁷ Sveukupno, saradnja između OCD i javnih institucija i dalje je više proceduralna i formalna nego što zaista ima uticaj na oblikovanje procesa donošenja odluka. Ipak, uprkos ograničenjima postojećih mehanizama, institucije sve više prepoznaju i oslanjaju se na stručnost, analitičke kapacitete i javni legitimitet OCD. Vremenom je civilno društvo uspostavilo prepoznatljiv prostor u okviru kreiranja javnih politika i demokratskog dijaloga, posebno u oblastima povezanim sa evropskim integracijama, gde je njegov doprinos sve teže zanemariti.

„OCD su veoma aktivne u organizovanju događaja, sprovođenju analiza i davanju preporuka koje precizno prepoznaju ključne probleme i nude rešenja u gotovo svim oblastima u zemlji. Postoji komunikacija sa vlastima na svim nivoima, ali se tu priča završava; institucije se ne bave ozbiljno tim pitanjima niti postoji stvarni napor da se pronađu rešenja. Institucije i dalje ne prepoznaju civilni sektor kao partnera sa kojim mogu sarađivati u cilju unapređenja uslova.“

IKA, IKA, Nacionalna federacija poljoprivrednika, 4. jun 2026.

Severna Makedonija je jedna od aktivnijih članica Partnerstva za otvorenu upravu (POU) na Zapadnom Balkanu i trenutno sprovodi svoj šesti nacionalni akcioni plan, uz treći plan Otvorenog parlamenta i drugi plan Otvorenog pravosuđa. POU proces stvara strukturiran prostor za zajedničko kreiranje politika koji delimično nadomešćuje nedostatke u funkcionisanju Saveta za saradnju. Međutim, peti akcioni plan (2021–2023) nije doneo značajnije rane rezultate, a svih šest obaveza iz oblasti Otvorenog pravosuđa jednostavno je preneto u ciklus 2024–2026. godine zbog neuspešne implementacije.⁹⁸

Javna percepcija i poverenje

Javna percepcija OCD u Severnoj Makedoniji i dalje je pomešana. Iako više od 60% građana smatra da OCD služe privatnim interesima ili da su pod uticajem stranog finansiranja, značajan deo građana takođe prepoznaje njihov doprinos društvu: 45,1% prepoznaje njihovu ulogu u oblikovanju javnih politika, dok 44,8% prepoznaje njihov doprinos u rešavanju društvenih problema. Ovo ukazuje na to da građani sve više prepoznaju funkcionalnu vrednost OCD, iako i

⁹⁷ Evropska komisija, Izveštaj o Severnoj Makedoniji 2025.

https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/267b368e-6b55-4a42-bb72-6395593de4da_en?filename=north-macedonia-report-2025.pdf

⁹⁸ Izveštaj o rezultatima Partnerstva za otvorenu upravu (POU) za Severnu Makedoniju 2021–2023.

<https://www.opengovpartnership.org/documents/north-macedonia-results-report-2021-2023/>; Pregled Akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu (POU) za Severnu Makedoniju 2024–2026.
<https://www.opengovpartnership.org/documents/north-macedonia-2024-2026-action-plan-review/>

dalje postoje zabrinutosti u pogledu njihove nezavisnosti, legitimiteta i izvora finansiranja. Ovakve percepcije i dalje ograničavaju njihov kapacitet za širu javnu mobilizaciju i njihovu ulogu pouzdanih posrednika između građana i institucija.⁹⁹

„Među pojedinim građanima i dalje postoji uverenje da su organizacije civilnog društva deo stranih službi i obaveštajnih aktivnosti. Prema nedavnim istraživanjima, civilni sektor uživa prilično nizak nivo poverenja javnosti, uglavnom zbog percepcije da su u njemu rasprostranjeni korupcija i pranje novca.“

IKA, Svi za pravična suđenja, 3. jun 2026.

3. Snage i nedostaci u kapacitetima OCD

Ključne snage

Uprkos brojnim strukturnim izazovima, sektor OCD u Severnoj Makedoniji razvio je nekoliko važnih prednosti tokom protekle dve decenije. Kontinuirano angažovanje u procesu pristupanja EU doprinelo je akumulaciji stručnosti u oblasti javnih politika, institucionalnog pamćenja i kapaciteta za međunarodno umrežavanje. Grupa dobro etabliranih organizacija, posebno onih aktivnih u oblastima evropskih integracija, vladavine prava, borbe protiv korupcije, slobode medija, zaštite životne sredine i socijalnih usluga, postala je prepoznata kao grupa aktera čije analize i preporuke redovno uzimaju u obzir evropske i međunarodne institucije.¹⁰⁰

Sektor je takođe postepeno jačao svoje organizacione standarde i mehanizme odgovornosti kroz inicijative kao što su Resursni centar za civilno društvo i Kodeks dobrih praksi i usklađenosti programa Civica Mobilitas, koji je usvojilo 115 organizacija.¹⁰¹ Važan pozitivan trend predstavlja **sve veći teritorijalni obuhvat OCD**. Udeo organizacija koje deluju na lokalnom nivou povećao se sa 34% u 2021. godini na 45% u 2024. godini, dok se broj organizacija koje rade na regionalnom nivou povećao sa 35% na 44%, što ukazuje na postepenu decentralizaciju građanskog angažovanja izvan Skoplja.¹⁰²

Tematska raznovrsnost predstavlja još jednu važnu prednost: 26% organizacija radi na zaštiti životne sredine i klimatskim promenama, 22% na obrazovanju, istraživanju i inovacijama, 22% na pitanjima mladih i prava mladih, 19% na socijalnoj inkluziji, a 16% na ljudskim pravima. Ovi podaci ukazuju na široko prisustvo građanskog angažovanja u različitim oblastima javnih politika.¹⁰³

„Najjače OCD odlikuju stručnost, kredibilitet i sposobnost da grade dugoročne odnose sa građanima, institucijama i drugim zainteresovanim stranama. One nisu samo sposobne da obezbede i sprovedu projekte, već i da svoje znanje pretoče u praktična rešenja, javni uticaj i održivo angažovanje u zajednici. Snažne

⁹⁹ MCIC, Istraživanje poverenja u civilno društvo 2024.

https://mcms.mk/images/docs/2025/Doverba_vo_gragjansko_opshestvo_2024_FV.pdf

¹⁰⁰ Evropska komisija, Izveštaj o Severnoj Makedoniji 2025.

https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/267b368e-6b55-4a42-bb72-6395593de4da_en?filename=north-macedonia-report-2025.pdf

¹⁰¹ Centar za resurse civilnog društva, Alat za samoprocenu organizacionih kapaciteta.

<https://rcgo.mk/en/organisational-capacity-self-assessment-tool/>

¹⁰² EU TACSO 3, Regionalni izveštaj o proceni <https://balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2025/07/63-3-MM-Regional-Report-WBT-2024-FINAL.pdf>

¹⁰³ EU TACSO 3, Regionalni izveštaj o proceni <https://balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2025/07/63-3-MM-Regional-Report-WBT-2024-FINAL.pdf>

organizacije su u stanju da privuku, razviju i zadrže posvećene stručnjake i volontere, istovremeno ulažući u novu generaciju građanskih lidera.“

IKA, Creativa / bivši ministar, 2. jun 2026.

Ključni nedostaci u kapacitetima

Uprkos rastućoj profesionalizaciji sektora, i dalje postoji nekoliko strukturnih nedostataka u kapacitetima. Prvi se odnosi na **fragmentaciju**. Iako Severna Makedonija ima relativno veliki broj registrovanih organizacija, procenjuje se da je samo oko 2.000 njih zaista aktivno. Većina organizacija ostaje malog obima: 62% ima između jednog i deset zaposlenih i volontera, 12% nema nijedno angažovano lice, dok 21% funkcioniše sa godišnjim budžetima manjim od 5.000 evra. Ovi obrasci su uglavnom ostali nepromenjeni poslednjih godina, što ukazuje na ograničenu konsolidaciju organizacija.¹⁰⁴ Održivost **ljudskih resursa** predstavlja još jedan značajan izazov. Dominacija kratkoročnog finansiranja zasnovanog na projektima ograničava sposobnost OCD da obezbede stabilno zapošljavanje i razviju dugoročne karijerne puteve. Posebno zabrinjava opadanje učešća stručnjaka u srednjoj fazi karijere, što stvara izazove u pogledu prenosa rukovodećih uloga, institucionalnog kontinuiteta i očuvanja znanja.¹⁰⁵ **Administrativna i regulatorna opterećenja** takođe nesrazmerno pogađaju manje organizacije. Zahtevi povezani sa propisima o sprečavanju pranja novca i finansijskoj usklađenosti povećali su administrativno opterećenje, dok ograničeni interni kapaciteti često otežavaju malim OCD da ispune ove obaveze.¹⁰⁶ Istovremeno, organizacije koje rade u oblastima upravljanja, borbe protiv korupcije i demokratske odgovornosti i dalje se suočavaju sa strukturnom neravnotežom između društvenih potreba i raspoloživih resursa. Iako su ove oblasti od ključnog značaja za proces pristupanja EU, one ostaju koncentrisane u relativno malom broju specijalizovanih organizacija i dobijaju ograničenu domaću podršku.

Severna Makedonija nema slab sektor OCD, već neujednačeno razvijen sektor: izazov nije nedostatak stručnosti, kapaciteta ili građanskog angažovanja, već njihova koncentracija u ograničenom broju etabliranih organizacija, dok mnoge manje i lokalne OCD ostaju nedovoljno uključene u procese kreiranja politika i održive strukture podrške.

Finansijska održivost

Izazov finansijske održivosti odvija se na tri istovremena nivoa: gotovo potpuno odsustvo domaćeg javnog finansiranja, slabljenje privatne domaće filantropije kao strukturnog oslonca i izražena ranjivost prouzrokovana prekomernom zavisnošću od malog broja međunarodnih donatora. Ukupna državna izdvajanja iznosila su približno 5 miliona evra i u 2022. i u 2023. godini, dok je rebalansom budžeta za 2024. godinu dodatno smanjena sredstva namenjena civilnom društvu.¹⁰⁷ Strukturni rizik zavisnosti od donatora postao je posebno vidljiv tokom zamrzavanja finansiranja USAID-a 2025. godine. U januaru 2025. godine u Severnoj Makedoniji bila su aktivna 22 projekta koja finansira USAID, ukupne procenjene vrednosti od 74 miliona američkih dolara. Za period 2025–2028. godine povučeno je gotovo 37 miliona američkih dolara planiranog finansiranja, što je direktno uticalo na 35 organizacija civilnog društva. Najmanje 10 OCD izgubilo je više od polovine svojih sredstava. Najviše pogođene oblasti uključuju građanski angažman i borbu protiv korupcije, demokratiju i vladavinu prava, medijsku pismenost i osnaživanje mladih, kao i socijalnu inkluziju.

¹⁰⁴ MCIC, Izveštaj za Severnu Makedoniju u okviru Matrice za praćenje (Monitoring Matrix) 2023.

https://balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2024/11/Country_Report_for_2023_MM_in_North_Macedonia.pdf

¹⁰⁵ EU TACSO 3, Regionalni izveštaj o proceni <https://balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2025/07/63-3-MM-Regional-Report-WBT-2024-FINAL.pdf>

¹⁰⁶ EU TACSO 3, Regionalni izveštaj o proceni <https://balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2025/07/63-3-MM-Regional-Report-WBT-2024-FINAL.pdf>

¹⁰⁷ MCIC, Kratak izveštaj za Severnu Makedoniju u okviru Matrice za praćenje (Monitoring Matrix) 2024 https://mcms.mk/images/docs/2025/MM_Brief_Report_for_North_Macedonia_-_2024.pdf

„Finansijska održivost je najveći problem sa kojim se organizacije suočavaju, a u poslednje vreme prisutan je i gubitak nade da se stvari mogu unaprediti kroz građanski aktivizam. Rad u sektoru se sada često posmatra samo kao način za ostvarivanje plate, bez one želje da se doprinese promenama.“

IKA, Svi za pravična suđenja, 3. jun 2026.

„Imajući u vidu činjenicu da se organizacije civilnog društva u zemlji pretežno zasnivaju na finansiranju putem grantova, ukoliko bi takvo finansiranje prestalo, manje od pet organizacija bi bilo u mogućnosti da nastavi sa radom.“

IKA, Svi za pravična suđenja, 3. jun 2026.

Iako je mali broj OCD razvio kapacitete za generisanje sredstava pružanjem usluga različitim zainteresovanim stranama, ova praksa je i dalje ograničena i nedovoljna da obezbedi dugoročnu održivost celokupnog sektora. Mogućnosti za javno finansiranje su oskudne, pri čemu je državna podrška uglavnom koncentrisana na određene oblasti, poput kulture, dok privatna filantropija ostaje nedovoljno razvijena. Kao rezultat toga, većina OCD i dalje zavisi od međunarodnog finansiranja zasnovanog na projektima. Međutim, donatorski programi često stvaraju dodatne prepreke za manje organizacije, koje se suočavaju sa teškoćama u ispunjavanju kriterijuma prihvatljivosti i obimnih administrativnih zahteva. To ograničava njihov pristup mogućnostima finansiranja i sposobnost da ulažu u dugoročni institucionalni razvoj, zadrže stručni kadar i održavaju kontinuirani angažman sa građanima, posebno na lokalnom nivou. Ova zavisnost povremeno podstiče javne narative kojima se dovode u pitanje nezavisnost i društveni legitimitet pojedinih delova sektora.¹⁰⁸

Sagovornik iz organizacije Creativa nudi nijansirani pogled koji je analitički značajan: da li će organizacije opstati bez grantova zavisi od toga da li su izgradile stvarne veze sa građanima koje postoje nezavisno od projektnog finansiranja:

„Pravi izazov nije u tome da li grantovi postoje, već u tome da li su organizacije sposobne da održe javni angažman, društveno poverenje i građanski aktivizam izvan projektnih ciklusa. One koje uspeju u tome verovatno će ostati aktivne čak i u znatno težem finansijskom okruženju. Najvećem riziku bi bile izložene organizacije koje su postale izrazito zavisne od projektnog finansiranja i koje su postepeno usvojile menadžersku ili preduzetničku kulturu, umesto građanske.“

IKA, Creativa / bivši ministar, 2. jun 2026.

4. Učešće građana u javnom životu i donošenju odluka

Severna Makedonija ima relativno razvijenu formalnu strukturu za učešće građana u kreiranju politika. Poslovnik Vlade, Kodeks dobre prakse, Metodologija za procenu uticaja propisa i platforma ENER obezbeđuju mehanizme za informisanje, konsultacije, dijalog i partnerstvo između institucija i građana. Međutim, praktična primena ovih mehanizama i dalje je nefunkcionalna. Javne konsultacije se često organizuju u kasnim fazama procesa kreiranja politika, pristup informacijama nije uvek pravovremen, a građani i zainteresovane strane retko dobijaju sistematske povratne informacije o tome na koji način su njihovi doprinosi uključeni. Ovo se ogleda u niskom nivou javne informisanosti o procesima reformi. Prema regionalnim istraživanjima, samo 23–24% građana u Severnoj Makedoniji upoznato je sa tekućim reformama javne uprave i njihovim rezultatima, što predstavlja jedan od najnižih nivoa na Zapadnom

¹⁰⁸ Bertelsmannov indeks transformacije (BTI), Izveštaj o Severnoj Makedoniji <https://bti-project.org/en/reports/country-report/MKD>

Balkanu. Ovo ukazuje na to da glavni izazov više nije odsustvo mehanizama za učešće, već njihova ograničena vidljivost, predvidivost i uticaj na donošenje javnih odluka.¹⁰⁹

„Često se tvrdi da je učešće građana nedovoljno, ali ovu ocenu treba posmatrati oprezno. U mnogim slučajevima, niži nivo angažovanja odražava nepodudaranje između prioriteta OCD i pitanja koja građani smatraju hitnim i relevantnim za svoj svakodnevni život. Kada inicijative civilnog društva obrađuju konkretne probleme kao što su zaštita životne sredine, urbanistički razvoj, rudarski projekti, krčenje šuma, lokalna infrastruktura, životni standard, zarade ili druga pitanja koja direktno utiču na zajednice, učešće građana može biti značajno i veoma mobilisano.“

IKA, Creativa / bivši ministar, 2. jun 2026.

Prema **istraživanju IRI iz 2023. godine**, samo 3% ispitanika se u potpunosti složilo da je njihova vlada odgovorna prema javnosti, dok se samo 31% složilo da se zakon jednako primenjuje na sve građane u Severnoj Makedoniji, što je u vreme sprovođenja istraživanja predstavljalo najniži zabeleženi nivo.¹¹⁰ Istraživanje MCIC-a o građanskom angažovanju iz 2024. godine pruža najnovije domaće podatke o obrascima stvarnog učešća građana. Gotovo polovina građana ne zna koji oblici udruživanja bi najbolje odgovorili na njihove potrebe. Među onima koji mogu da prepoznaju reprezentativne strukture, 23,1% smatra da crkve i verske zajednice najbolje zastupaju njihove interese, dok su političke partije najmanje izabrane, sa 5,3%. Severna Makedonija prati širi post-socijalistički trend okretanja neformalnim odnosima, pri čemu se građani uglavnom druže privatno, izvan formalnog članstva u grupama ili organizacijama.¹¹¹

Podaci o volontiranju odražavaju slična ograničenja. Globalni izveštaj o građanskom angažovanju kompanije Gallup svrstao je Severnu Makedoniju među deset zemalja sa najnižim nivoom volontiranja, sa svega 9% građana koji volontiraju. Nacionalni program za volontiranje mladih još uvek nije usvojen od strane Vlade, što ostavlja svakom pojedinačnom organizatoru odgovornost da uspostavi sopstveni program bez nacionalne koordinacije i obezbeđenih resursa.¹¹² Građansko učešće ima izraženu geografsku i etničku dimenziju koju formalni mehanizmi ne uspevaju sistematski da obuhvate. Indeks socijalne uključenosti mladih na lokalnom nivou 2023–2024. Nacionalnog omladinskog saveta Makedonije pokazao je da prosečna ocena uključenosti mladih u kreiranje lokalnih politika iznosi približno 30%, što se ocenjuje kao nezadovoljavajuće. U 17,5% opština mladi uopšte nisu uključeni u razvoj javnih politika. Imajući u vidu da je učešće mladih najviše institucionalno podstican oblik lokalnog angažovanja, deficit u opštem učešću građana verovatno je još izraženiji.¹¹³

5. Glavne prepreke građanskom učešću

Pravne i institucionalne prepreke

- Glavni izazov nije restriktivno zakonodavstvo, već spor razvoj i primena mehanizama koji omogućavaju građansko učešće. Značajna pitanja i dalje ostaju nerešena, uključujući uspostavljanje jasnijeg okvira za sufinansiranje međunarodnih projekata, jačanje pravnih

¹⁰⁹ OECD, Javna uprava na Zapadnom Balkanu 2024 https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/03/public-administration-in-the-western-balkans-2024_07555c85/1ec4c18f-en.pdf

¹¹⁰ IRI, Nacionalno istraživanje javnog mnjenja u Severnoj Makedoniji, april–maj 2023 <https://www.iri.org/resources/national-survey-of-north-macedonia-april-may-2023/>

¹¹¹ MCIC, Studija o građanskom angažovanju 2024 https://mcms.mk/images/docs/2025/Građanska_vluchenost.pdf

¹¹² Globalni izveštaj o građanskom angažovanju, CAF https://www.cafonline.org/docs/default-source/inside-giving/wgi/wgi_2024_report.pdf

¹¹³ Nacionalni omladinski savet Makedonije, Indeks socijalne uključenosti mladih na lokalnom nivou 2023–2024 https://www.nms.org.mk/wp-content/uploads/2024/10/Indeks-za-socijalna-inkluzija_ENG_Final.pdf

garancija za mehanizme institucionalnog dijaloga i uspostavljanje transparentnog i predvidivog sistema državnog finansiranja.¹¹⁴

- Iako su postupci javnih konsultacija i digitalni alati, poput ENER-a, formalno uspostavljeni, njihova primena i dalje nije dosledna. Javne konsultacije se često organizuju u kasnoj fazi procesa, pristup informacijama nije uvek blagovremen, a institucije retko pružaju sistematske povratne informacije o tome na koji način su doprinosi zainteresovanih strana uticali na konačne odluke.¹¹⁵
- Evropska komisija je u više navrata ukazala na široku primenu hitnih i skraćenih parlamentarnih postupaka, koji ograničavaju mogućnosti za suštinsko učešće organizacija civilnog društva i građana, te narušavaju ukupni kvalitet i predvidivost procesa kreiranja javnih politika.¹¹⁶
- Severna Makedonija i dalje spada među evropske zemlje sa značajnim brojem SLAPP tužbi. Odsustvo posebnog pravnog okvira za zaštitu od SLAPP tužbi i dalje izlaže novinare, branitelje ljudskih prava i organizacije civilnog društva strateškim tužbama koje mogu obeshrabrili aktivnosti usmerene na javni nadzor i pozivanje na odgovornost.

Finansijske prepreke

- Državno finansiranje čini približno 3% ukupnih prihoda organizacija civilnog društva, naspram cilja od 30% na koji se Vlada obavezala, zbog čega su organizacije gotovo u potpunosti zavisne od međunarodnih donacija. Rebalansom budžeta za 2024. godinu dodatno su smanjena ionako zanemarljiva budžetska izdvajanja za civilno društvo.¹¹⁷
- Opštine svoja ograničena sredstva namenjena organizacijama civilnog društva prvenstveno usmeravaju na finansiranje sportskih udruženja, dok organizacije koje se bave zagovaranjem javnih politika i pružanjem socijalnih usluga ostaju bez značajnije domaće javne podrške na lokalnom nivou.
- Zamrzavanje finansiranja od strane USAID-a tokom 2025. godine izazvalo je ozbiljnu finansijsku krizu: direktno je pogođeno 35 organizacija, najmanje 10 izgubilo je više od polovine svog finansiranja, a povučena je planirana podrška u iznosu od približno 37 miliona američkih dolara za period 2025–2028. Nakon povlačenja USAID-a, Evropska unija, švajcarski i norveški donatori postali su još značajniji izvori podrške, ali značajni finansijski jazovi i dalje nisu prevaziđeni.¹¹⁸

Društvene prepreke

- Deficit poverenja zabeležen u Istraživanju o poverenju (MCIC Trust Survey) predstavlja značajnu društvenu prepreku. Kada više od 60% građana smatra da organizacije civilnog društva služe privatnim interesima, njihova sposobnost da mobilišu širu podršku javnosti postaje ograničena. Ovaj izazov dodatno je pojačan politizacijom civilnog društva, jer se angažman u pojedinim organizacijama često posmatra kroz stranačku prizmu, što organizacije civilnog društva čini podložnijim političkom etiketiranju i obeshrabruje građane koji nisu politički opredeljeni da učestvuju u građanskim inicijativama.¹¹⁹

¹¹⁴ Izveštaj EU o skriningu za Klaster 1 za Severnu Makedoniju https://enlargement.ec.europa.eu/screening-report-north-macedonia_en

¹¹⁵ MCIC, Izveštaj za Severnu Makedoniju u okviru Matrice za praćenje (Monitoring Matrix) 2023 https://balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2024/11/Country_Report_for_2023_MM_in_North_Macedonia.pdf

¹¹⁶ Izveštaj o vladavini prava za 2025. godinu – Poglavlje o Severnoj Makedoniji https://commission.europa.eu/document/download/ede31053-efc6-4dd0-89ed-c9224f7eeb70_en?filename=2025+Rule+of+Law+Report+-+Country+Chapter+North-Macedonia.pdf

¹¹⁷ MCIC, Kratak izveštaj za Severnu Makedoniju u okviru Matrice za praćenje (Monitoring Matrix) 2024. https://mcms.mk/images/docs/2025/MM_Brief_Report_for_North_Macedonia_-_2024.pdf

¹¹⁸ MCIC, Finansijski uticaj obustave finansiranja USAID-a na civilno društvo u Makedoniji https://mcms.mk/images/docs/2025/Impact_of_USAIDs_funding_termination_f.pdf

¹¹⁹ MCIC, Istraživanje poverenja u civilno društvo 2024. https://mcms.mk/images/docs/2025/Doverba_vo_gragjansko_opshestvo_2024_FV.pdf

- Severna Makedonija ima najniži nivo informisanosti o reformi javne uprave među svim zemljama Zapadnog Balkana obuhvaćenim istraživanjem (23–24%), što ukazuje na postojanje fundamentalnog jaza u informisanju i komunikaciji između institucija i građana.¹²⁰
- Prepreke za učešće nisu ravnomerno raspoređene u društvu. Mladi se i dalje suočavaju sa izazovima kao što su emigracija, ograničene mogućnosti za dugoročno angažovanje i sve izraženija sklonost neformalnim i digitalnim oblicima učešća. Rodne nejednakosti i dalje su prisutne, naročito na lokalnom nivou. Pripadnici manjinskih i marginalizovanih zajednica, uključujući romsku zajednicu, i dalje se suočavaju sa strukturnim preprekama povezanim sa ekonomskom ranjivošću, teritorijalnim nejednakostima, jezičkom pristupačnošću i ograničenim pristupom informacijama, što ograničava njihovo suštinsko učešće u javnom životu.¹²¹
- Demografski pritisci izazvani emigracijom i smanjenjem broja stanovnika umanjuju broj kvalifikovanih stručnjaka u oblasti građanskog angažovanja i slabe društvenu osnovu za održivu participativnu demokratiju, naročito u regionima van Skoplja.

6. Prioritetne mere za jačanje organizacija civilnog društva i unapređenje građanskog učešća

Hitno usvojiti novi Zakon o udruženjima i fondacijama

- Najvažniji korak jeste usvajanje novog Zakona o udruženjima i fondacijama, kojim bi trebalo: da se Savetu za saradnju obezbedi zakonski osnov umesto da bude uspostavljen odlukom Vlade; da se uspostave transparentni kriterijumi za dodelu državnih sredstava zasnovani na potrebama; i da se uspostavi pravni okvir za sufinansiranje međunarodnih projekata.¹²² Proces treba da bude u potpunosti inkluzivan, uz konsultovanje svih relevantnih aktera u svakoj fazi.¹²³
- Nakon usvajanja, zakon mora da predvidi reformu sistema dodele državnih sredstava kao jednu od svojih ključnih komponenti, kako bi se prevazišla postojeća praksa netransparentne primene kriterijuma, uključujući i slučajeve u kojima su sredstva dodeljivana organizacijama osnovanim pre manje od tri godine.¹²⁴

Uspostaviti nezavisni fond za podršku i razvoj civilnog društva

- Uspostavljanje nezavisnog Fonda za razvoj civilnog društva, na šta se Vlada obavezala Strategijom za period 2022–2024 i što je izričito navedeno kao jedno od merila u Izveštaju o skriningu, mora se tretirati kao zaseban prioritet, a ne kao usputno pitanje u okviru Zakona o udruženjima i fondacijama. Cilj Vlade da državna sredstva čine 30% ukupnih prihoda organizacija civilnog društva još uvek nije ostvaren; svaki značajniji napredak u tom pogledu suštinski bi smanjio zavisnost od donatorskih sredstava i unapredio organizacionu održivost.¹²⁵

¹²⁰ OECD, Javna uprava na Zapadnom Balkanu 2024.

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/03/public-administration-in-the-western-balkans-2024_07555c85/1ec4c18f-en.pdf

¹²¹ Strategija za inkluziju Roma 2022–2030.

<https://cms.mtsp.gov.mk/content/pdf/2022/Strategy%20for%20inclusion%20of%20Roma%202022-2030%20final%20version.pdf>

¹²² Izveštaj EU o skriningu za Klaster 1 za Severnu Makedoniju https://enlargement.ec.europa.eu/screening-report-north-macedonia_en

¹²³ ENER – Nacrt Zakona o udruženjima i fondacijama

https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=73921

¹²⁴ MCIC, Kratak izveštaj za Severnu Makedoniju u okviru Matrice za praćenje (Monitoring Matrix) 2024.

https://mcms.mk/images/docs/2025/MM_Brief_Report_for_North_Macedonia_-_2024.pdf

¹²⁵ Izveštaj EU o skriningu za Klaster 1 za Severnu Makedoniju. https://enlargement.ec.europa.eu/screening-report-north-macedonia_en

- Paralelno s tim, potrebno je reformisati modele finansiranja na lokalnom nivou kako bi se podrška proširila i na organizacije koje se bave zagovaranjem, pružanjem socijalnih usluga i građanskim angažovanjem, a koje su trenutno sistemski isključene iz domaćeg javnog finansiranja, umesto da bude usmerena gotovo isključivo na sportska udruženja.

Reformisati i dosledno sprovoditi sistem javnih konsultacija

- otrebno je uvesti obavezu da sva ministarstva usvajaju godišnje planove javnih konsultacija, propisati zakonski obavezujuću dužnost institucija da dostavljaju povratne informacije o primljenim komentarima i ograničiti primenu hitnog zakonodavnog postupka za propise koji se odnose na osnovna prava i podsticajno okruženje za delovanje organizacija civilnog društva. Trenutno nijedna institucija ne izrađuje niti objavljuje godišnje planove konsultacija, zbog čega ključni akteri ne mogu blagovremeno da se pripreme i na smislen način učestvuju u procesu.¹²⁶

“Otvorenost Vlade da organizacije civilnog društva zaista prepozna kao ravnopravne i ozbiljne partnere.”

IKA, Nacionalna federacija poljoprivrednika, 4. jun 2026.

- Učešće treba omogućiti već u najranijoj fazi kreiranja javnih politika, uz obezbeđivanje dovoljno vremena za kvalitetno dostavljanje komentara. Takođe, institucije bi trebalo da budu u obavezi da objavljuju zapisnike sa konsultativnih procesa, uz obrazloženje na koji način su primljeni komentari uzeti u obzir ili zbog čega nisu ugrađeni u konačni tekst propisa.

Usvojiti mehanizam zaštite od SLAPP tužbi

- U Izveštaju Evropskog parlamenta za 2025. godinu pozivaju se nadležni organi da usvoje pravni okvir koji će efikasno štititi novinare, branitelje ljudskih prava, ekološke aktiviste i druge aktere od strateških tužbi usmerenih protiv učešća javnosti (SLAPP), kao i da sprovedu odredbe Direktive EU o zaštiti od SLAPP tužbi. S obzirom na to da se Severna Makedonija nalazi među deset evropskih zemalja sa najvećim brojem SLAPP slučajeva, ovo predstavlja prioritet kako u oblasti vladavine prava, tako i u zaštiti građanskog prostora, sa neposrednim posledicama po rad organizacija koje se bave zagovaranjem odgovornosti i javnog interesa.

Odgovoriti na krizu finansiranja nakon obustave podrške USAID-a

- Međunarodni donatori, pre svega Evropska unija, Švajcarska i Norveška, trebalo bi da koordinisano deluju kako bi nadomestili finansijski jaz nastao nakon obustave finansiranja od strane USAID-a 2025. godine, dajući prednost višegodišnjim institucionalnim grantovima u odnosu na projektno finansiranje. To je od ključnog značaja za organizacije koje su izgubile više od polovine svojih prihoda i suočavaju se sa rizikom trajnog gašenja.¹²⁷
- Pored finansijske podrške, međunarodni partneri i domaće javne ličnosti trebalo bi da se jasno suprotstave negativnim informativnim kampanjama usmerenim protiv organizacija koje su sprovodile programe USAID-a, a koje su dodatno narušile njihov ugled i produbile deficit poverenja javnosti.

¹²⁶ MCIC, Izveštaj za Severnu Makedoniju u okviru Matrice za praćenje (Monitoring Matrix)2023.
https://balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2024/11/Country_Report_for_2023_MM_in_North_Macedonia.pdf

¹²⁷ MCIC, Finansijski uticaj obustave finansiranja USAID-a na civilno društvo u Makedoniji
https://mcms.mk/images/docs/2025/Impact_of_USAIDs_funding_timplementation_andtermination_f.pdf

Jačati građansku misiju i koheziju sektora

- Potrebno je ulagati u saradnju između organizacija civilnog društva i razvijati mehanizme za zajedničko delovanje kako bi se prevazišla fragmentacija koja sprečava civilno društvo da vrši kontinuirani pritisak na institucije i nakon završetka pojedinačnih projektnih ciklusa.

“ Potrebno je jačati jedinstvo i saradnju unutar sektora, imajući u vidu da postoji percepcija da organizacije civilnog društva danas deluju isključivo radi finansijske koristi. Neophodno je ponovo otvoriti pitanje osnovne svrhe i vrednosti našeg rada i podsetiti se zbog čega se njime bavimo.”

IKA, Svi za pravično suđenje, 3. jun 2026.

Ulagati u građansko obrazovanje i podizanje svesti građana

- Pokrenuti dugoročnu kampanju za podizanje svesti građana, koju bi zajednički vodile organizacije civilnog društva uz podršku javnih institucija, sa ciljem da se građanima objasni čime se civilno društvo bavi, šta ne može da zameni i na koji način građansko učešće doprinosi ostvarivanju konkretnih društvenih promena.

“ Neophodno je raditi na obrazovanju građana i podsticanju njihovog aktivnijeg učešća u društvenom životu. Organizacije civilnog društva trebalo bi da pokrenu kampanju kojom bi građanima približile šta znači biti građanski aktivan, odnosno da je neophodno preuzeti odgovornost i pronaći snagu da sami pokrećemo promene, umesto da očekujemo da to učini neko drugi.”

IKA, Svi za pravično suđenje, 3. Jun 2026.

7. Zaključak

Kontekst Severne Makedonije ukazuje na četiri ključna nalaza relevantna za projekat ROOT WB. Centralni izazov nije nedostatak stručnosti, **već slaba institucionalna ukorenjenost organizacija civilnog društva**. Pravni okvir i mehanizmi javnih konsultacija u velikoj meri postoje, a organizacije civilnog društva su razvile značajne kapacitete, naročito u oblasti evropskih integracija, sa posebnim fokusom na vladavinu prava. Međutim, nalazi ove procene pokazuju da glavni izazov više nije odsustvo institucionalnih mehanizama, već njihova **neujednačena primena i nedovoljna institucionalizacija**. To ukazuje na potrebu da se projekat ROOT WB usmeri na unapređenje strukturnih uslova – pravnih, finansijskih i političkih – koji omogućavaju održivo funkcionisanje organizacija civilnog društva, umesto da se fokusira isključivo na jačanje njihovih organizacionih kapaciteta. Istovremeno, saradnja između institucija i organizacija civilnog društva i dalje je više formalna nego suštinska. Iako postoje različiti mehanizmi za učešće, oni se i dalje u velikoj meri oslanjaju na političke prioritete i projektne inicijative, umesto na predvidivu i institucionalizovanu komunikaciju. U tom smislu, ROOT WB može imati važnu ulogu u zagovaranju doslednije primene postojećih mehanizama saradnje. Kriza izazvana obustavom finansiranja od strane USAID-a predstavlja važnu sistemsku pouku koja prevazilazi kontekst Severne Makedonije. Istovremeni gubitak finansijske podrške pokazao je da kumulativni uticaj na ljudske resurse, organizacione mreže i kredibilitet u javnosti može biti znatno veći od neposrednih finansijskih posledica. To dodatno potvrđuje potrebu za održivijim domaćim mehanizmima finansiranja i raznovrsnijim izvorima podrške organizacijama civilnog društva. **Deficit poverenja** ne može se prevazići isključivo unapređenjem komunikacije. Iako građani prepoznaju stručnost i društveni doprinos organizacija civilnog društva, politička polarizacija i dugotrajno nepoverenje javnosti i dalje ograničavaju njihov potencijal za mobilizaciju građana. Obnova poverenja zahteva partnerstva koja su ukorenjena u lokalnim zajednicama, vidljive koristi za građane i stvaranje prilika za njihovo neposredno učešće. U tom pogledu, ROOT WB je u dobroj poziciji da doprinese jačanju građanskog ekosistema kroz uključivanje manjih i manje

vidljivih organizacija u šire procese, promovisanje inkluzivnog učešća i stvaranje održivih prostora za dijalog između građana, institucija i organizacija civilnog društva.

KONTEKST DRŽAVE: ALBANIJA

1. Glavni politički i društveni događaji koji utiču na civilno društvo i građansko učešće

Tokom poslednjih pet godina Albanija je prošla kroz niz političkih i društvenih promena koje su oblikovale okruženje u kojem deluju organizacije civilnog društva i uticale na kvalitet građanskog učešća. Napredak Albanije u procesu pristupanja Evropskoj uniji, uključujući otvaranje pristupnih pregovora, stvorio je nove mogućnosti za organizacije civilnog društva da učestvuju u kreiranju javnih politika, prate sprovođenje reformi i zagovaraju veću transparentnost, odgovornost i demokratsko upravljanje. Organizacije civilnog društva sve aktivnije učestvuju u praćenju reformi u oblastima vladavine prava, borbe protiv korupcije, reforme javne uprave i lokalne samouprave.¹²⁸

„Najznačajnija promena ogleda se u većem uključivanju organizacija civilnog društva u javne konsultacije i procese evropskih integracija, iako njihov uticaj na konačne odluke i dalje ostaje ograničen.“

IKA, izvršni direktor Privredne komore Tirane, 29. maj 2026.

„Sve veći fokus na evropske integracije i međunarodnu saradnju otvorio je više mogućnosti za učešće organizacija civilnog društva, umrežavanje i pristup finansiranju, naročito u oblastima ekonomskog razvoja, zapošljavanja mladih i inovacija.“

IKA, direktor, Union Camere of Puglia in Tirana, 1. jun 2026.

Poverenje građana u političke institucije i dalje je relativno nisko, naročito među mladima. To je podstaklo mnoge građane da se angažuju kroz neformalne inicijative, građanske pokrete i akcije zasnovane na angažovanju lokalnih zajednica, umesto kroz tradicionalne političke kanale. Zaštita životne sredine, urbano planiranje, očuvanje javnih prostora, socijalna pravda i lokalni razvoj postali su najčešće teme oko kojih se građani mobilisu. Ovakvi oblici angažovanja, usmereni na konkretna društvena pitanja, često okupljaju veći broj učesnika nego formalni procesi javnih konsultacija, što odražava širi trend prisutan širom Zapadnog Balkana.¹²⁹ Digitalne platforme promenile su način na koji građani učestvuju u javnom životu. Društvene mreže se sve više koriste za podizanje svesti, organizovanje kampanja i angažovanje zajednica, posebno među mladim generacijama. Međutim, angažovanje na internetu ne prerasta uvek u dugoročni građanski aktivizam niti u suštinsko učešće u formalnim procesima donošenja odluka. Istovremeno, politička polarizacija, izazovi u vezi sa nezavisnošću medija i širenje dezinformacija i dalje negativno utiču na poverenje javnosti, kvalitet javne rasprave i građansko učešće.¹³⁰

Kontinuirano iseljavanje mladih i kvalifikovanih stručnjaka predstavlja jedan od najznačajnijih strukturnih izazova za civilno društvo u Albaniji. Ovaj trend doveo je do smanjenja broja aktivnih građana koji učestvuju u inicijativama u lokalnim zajednicama, oslabio građanski angažman u pojedinim sredinama i otežao organizacijama civilnog društva da privuku i zadrže volontere i zaposlene. Mogućnosti za građansko učešće takođe se značajno razlikuju među regionima, pri čemu organizacije i građani u Tirani i većim urbanim centrima imaju znatno bolji pristup resursima, mrežama i mehanizmima za učešće u odnosu na one u ruralnim područjima.¹³¹

¹²⁸ Evropska komisija, Izveštaji o napretku Albanije https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/albania-report_en; Partnerstvo za otvorenu upravu, Albanija <https://www.opengovpartnership.org/members/albania>

¹²⁹ Freedom House, Nacije u tranzitu: Albanija <https://freedomhouse.org/country/albania/nations-transit>; Savet za regionalnu saradnju, Balkan Barometar <https://www.rcc.int/balkanbarometer>

¹³⁰ CIVICUS Monitor, profil Albanije <https://monitor.civicus.org/country/albania>

¹³¹ Albanski institut za statistiku (INSTAT) <https://www.instat.gov.al>; Fondacija Friedrich Ebert, Studija o mladima u jugoistočnoj Evropi <https://library.fes.de/youth-studies>

Uprkos ovim izazovima, omladinske organizacije, volonterske grupe i lokalne inicijative i dalje pokazuju snažnu motivaciju da se bave problemima u svojim zajednicama i doprinesu pozitivnim društvenim promenama. Sve veće učešće mladih u volonterskim programima, programu Erasmus+, Evropskim snagama solidarnosti (European Solidarity Corps) i inicijativama zasnovanim na angažovanju lokalnih zajednica doprinelo je stvaranju aktivnije generacije mladih građana posvećenih građanskom angažovanju. Sveukupno posmatrano, građansko učešće u Albaniji sve više se zasniva na konkretnim društvenim pitanjima, lokalnom delovanju i digitalnim oblicima angažovanja, dok organizacije civilnog društva i dalje imaju važnu ulogu u promovisanju demokratskih vrednosti, podsticanju građanskog učešća, socijalne inkluzije i javne odgovornosti.¹³²

Sva tri sagovornika obuhvaćena dubinskim intervjuima (IKA) obavljaju funkcije izvršnih direktora organizacija sa sedištem u Tirani. Iako to ograničava geografsku raznovrsnost uzorka, ovaj nalaz je u skladu sa rezultatima analize dostupne literature, koji pokazuju da je civilno društvo u Albaniji strukturno koncentrisano u glavnom gradu. Njihove perspektive odražavaju stavove najinstitucionalizovanijeg i profesionalno najrazvijenijeg dela sektora. Organizacije iz ruralnih područja i manjih opština, koje analiza dostupne literature prepoznaje kao najviše zapostavljene, nisu zastupljene u uzorku dubinskih intervju, što predstavlja metodološko ograničenje koje je važno navesti u odeljku o metodologiji.

2. Pravni, strateški i institucionalni okvir za delovanje organizacija civilnog društva

Formalni okvir

Albanija ima relativno povoljan pravni okvir za osnivanje i delovanje organizacija civilnog društva. Sloboda udruživanja zagarantovana je zakonom, a postupak registracije organizacija civilnog društva uglavnom je jednostavan. Poslednjih godina, više strateških i drugih dokumenata javnih politika prepoznalo je ulogu civilnog društva u demokratskom upravljanju, građanskom učešću i procesu evropskih integracija. Uspostavljanjem mehanizama kao što je Nacionalni savet za civilno društvo stvorena je formalna platforma za dijalog između javnih institucija i aktera civilnog društva. **Agencija za podršku civilnom društvu** obezbeđuje institucionalni okvir za javno finansiranje i jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva.¹³³

Praksa: podsticajno ili ograničavajuće okruženje?

Uprkos tome što je pravni i institucionalni okvir u načelu podsticajan, njegova **primena i dalje predstavlja ključni izazov**. Iako postoje mehanizmi za javne konsultacije, mnoge organizacije civilnog društva navode da njihovi predlozi i komentari nisu uvek uvaženi u konačnim odlukama. Učešće organizacija najčešće se svodi na konsultacije, umesto na stvarno uključivanje u kreiranje javnih politika, njihovo sprovođenje i praćenje.

„Organizacije civilnog društva ostvarile su veći pristup procesima javnih konsultacija, ali njihov uticaj na konačne odluke javnih politika i dalje je neujednačen. Njihov doprinos je najveći kada pružaju stručnu podršku, preporuke zasnovane na dokazima i zastupaju interese širokog kruga relevantnih aktera.”

IKA, direktor, DARC, 2. jun 2026.

Proces pristupanja Evropskoj uniji podstakao je javne institucije da unaprede saradnju sa organizacijama civilnog društva, ali napredak i dalje nije ujednačen među različitim sektorima i

¹³² Evropski portal za mlade – podaci o učešću mladih i volontiranju <https://youth.europa.eu>

¹³³ Agencija za podršku civilnom društvu (ASCS) <https://www.amshc.gov.al>; Nacionalni resursni centar za civilno društvo u Albaniji <https://resourcecentre.al>

nivoima vlasti.¹³⁴ Trajni strukturni izazov predstavlja **ograničen obim javnog finansiranja**. Iako postoje mogućnosti za javno finansiranje organizacija civilnog društva, raspoloživa sredstva i dalje nisu dovoljna da obezbede njihovu dugoročnu održivost. Zbog toga mnoge organizacije i dalje u velikoj meri zavise od međunarodnih donatora, što stvara strukturnu ranjivost u situacijama kada se prioriteti donatora promene..

„Samo relativno mali broj dobro etabliranih organizacija, koje imaju diverzifikovane izvore finansiranja i razvijene institucionalne kapacitete, bio bi u mogućnosti da dugoročno nastavi sa uspešnim radom.“

IKA, izvršni direktor Privredne komore Tirane, 29. maj 2026.

Kombinacija zavisnosti od donatorskih sredstava i nedoslednog javnog finansiranja ostavlja veliki deo sektora zarobljenim u stalnom projektnom ciklusu, uz ograničene mogućnosti za dugoročni institucionalni razvoj.¹³⁵

Saradnja između organizacija civilnog društva i javnih institucija

Saradnja između javnih institucija i organizacija civilnog društva značajno se razlikuje među različitim sektorima i jedinicama lokalne samouprave. Dok pojedine lokalne samouprave aktivno uključuju organizacije civilnog društva u inicijative za razvoj zajednice i procese kreiranja javnih politika, druge održavaju saradnju koja se svodi na formalno ispunjavanje procedura. Organizacije sa sedištem u Tirani uglavnom imaju bolji pristup donosiocima odluka, mogućnostima finansiranja i procesima javnih konsultacija u poređenju sa organizacijama koje deluju u manjim opštinama i ruralnim područjima. Ove geografske razlike u kvalitetu saradnje predstavljaju jednu od najizraženijih i najdugotrajnijih strukturnih nejednakosti u okviru civilnog društva u Albaniji.¹³⁶

Percepcija javnosti i poverenje u organizacije civilnog društva

Percepcija organizacija civilnog društva u javnosti je podeljena. Građani često prepoznaju njihovu važnu ulogu u pružanju podrške lokalnim zajednicama, promociji ljudskih prava, zagovaranju interesa ranjivih grupa i pružanju različitih usluga. Istovremeno, prisutna je percepcija da su pojedine organizacije **prvenstveno usmerene na donatore i da imaju ograničenu povezanost sa lokalnim zajednicama**. Takav utisak dodatno je pojačan velikom zavisnošću sektora od međunarodnog finansiranja, kao i relativnom nevidljivošću mnogih organizacija izvan perioda sprovođenja projekata. Jačanje transparentnosti, odgovornosti i saradnje sa lokalnim zajednicama ostaje od ključnog značaja za povećanje poverenja javnosti i jačanje legitimiteta organizacija civilnog društva u Albaniji.¹³⁷

3. Snage i nedostaci u kapacitetima organizacija civilnog društva

Ključne snage

- Značajno akumulirano iskustvo u sprovođenju projekata Evropske unije i ostvarivanju međunarodnih partnerstava na nacionalnom i regionalnom nivou, što organizacijama

¹³⁴ OECD SIGMA program, Izveštaji o upravljanju i javnoj upravi u Albaniji <https://www.sigmaweb.org>; Evropski centar za neprofitno pravo (ECNL), Izveštaji o građanskom prostoru <https://ecnl.org>

¹³⁵ Partners Albanija za promene i razvoj, Izveštaji o razvoju civilnog društva <https://partnersalbania.org>; Balkanska mreža za razvoj civilnog društva (BCSDN), Matrica za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. <https://www.balkancsd.net>

¹³⁶ Institut za demokratiju i posredovanje (IDM Albanija), publikacije i istraživanja. <https://idmalbania.org>; Vestminsterska fondacija za demokratiju (WFD) Albanija. <https://www.wfd.org>

¹³⁷ Transparency International, Indeks percepcije korupcije. <https://www.transparency.org/en/cpi>; Svetska banka, Pokazatelji svetskog upravljanja (Worldwide Governance Indicators). <https://info.worldbank.org/governance/wgi>

obezbeđuje kredibilitet među institucionalnim akterima i pristup finansijskim instrumentima Evropske unije.¹³⁸

- Snažna povezanost sa lokalnim zajednicama i sposobnost mobilizacije građana oko konkretnih društvenih pitanja, naročito u oblastima zaštite životne sredine, urbanog planiranja, socijalne pravde i lokalnog razvoja, što pokazuje da organizacije civilnog društva u Albaniji uspešno podstiču građanski angažman kada je reč o problemima od neposrednog značaja za zajednicu.
- Rastući aktivizam mladih i stvaranje aktivnije generacije mladih građana kroz program Erasmus+, Evropske snage solidarnosti (European Solidarity Corps), volonterske programe i inicijative zasnovane na angažovanju lokalnih zajednica, što predstavlja najznačajniji dugoročni trend u razvoju ljudskih kapaciteta civilnog društva.¹³⁹
- Razvijena sektorska infrastruktura: Agencija za podršku civilnom društvu (ASCS), Nacionalni resursni centar za civilno društvo i organizacija Partneri za demokratske promene Albanija (Partners Albania) pružaju podršku u jačanju institucionalnih kapaciteta organizacija civilnog društva i olakšavaju pristup mogućnostima finansiranja.¹⁴⁰

Ključne slabosti

- Strateško planiranje, organizacioni razvoj i dugoročna održivost: mnogim organizacijama civilnog društva nedostaju interni kapaciteti za sistematsko strateško planiranje, zbog čega se češće prilagođavaju dostupnim mogućnostima finansiranja nego što razvijaju dugoročne programe zasnovane na potrebama lokalnih zajednica.
- Nestabilnost ljudskih resursa: ograničeni kadrovski kapaciteti, teškoće u zadržavanju kvalifikovanih stručnjaka i veliki protok zaposlenih usled kratkoročnih ugovora i ograničenih finansijskih resursa predstavljaju rasprostranjene izazove. Dodatni problem predstavljaju smena rukovodstva i očuvanje institucionalnog pamćenja, budući da se mnoge organizacije u upravljanju i donošenju odluka u velikoj meri oslanjaju na mali broj ključnih pojedinaca.¹⁴¹
- Digitalizacija, praćenje i evaluacija: mnoge organizacije suočavaju se sa izazovima u oblasti digitalizacije, razvoja komunikacionih strategija, uspostavljanja sistema za praćenje i evaluaciju, kao i merenja društvenog uticaja. Manjim organizacijama civilnog društva često nedostaju tehnički kapaciteti za prikupljanje i analizu podataka, dokazivanje ostvarenih rezultata i ispunjavanje sve složenijih zahteva donatora.
- Organizacija volontera: mnoge organizacije oslanjaju se na volontere angažovane kroz pojedinačne projekte, ali nemaju razvijene sisteme za njihovo regrutovanje, obuku, zadržavanje i prepoznavanje njihovog doprinosa. To ograničava dugoročni doprinos volonterizma jačanju organizacionih kapaciteta i unapređenju angažovanja lokalnih zajednica.
- Geografske i organizacione nejednakosti: razlike između većih, dobro etabliranih organizacija (pretežno sa sedištem u Tirani) i manjih organizacija civilnog društva koje deluju u lokalnim zajednicama i ruralnim područjima predstavljaju jednu od najizraženijih strukturnih nejednakosti u sektoru. Ove razlike utiču na pristup finansiranju, profesionalnim mrežama, obukama i institucionalnoj podršci.

Finansijska održivost

¹³⁸ Evropska komisija, Izveštaji o napretku Albanije. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/albania-report_en

¹³⁹ Evropski portal za mlade – podaci o učešću mladih i volontiranju. <https://youth.europa.eu>

¹⁴⁰ Agencija za podršku civilnom društvu (ASCS). <https://www.amshc.gov.al>; Nacionalni resursni centar za civilno društvo u Albaniji. <https://resourcecentre.al>

¹⁴¹ UNDP Albanija. <https://www.undp.org/albania>

Finansijska održivost predstavlja jedan od najvećih izazova za organizacije civilnog društva u Albaniji. Većina organizacija u velikoj meri zavisi od međunarodnih donatora i projektnog finansiranja. Pristup domaćim izvorima finansiranja i dalje je ograničen, dok su podrška privatnog sektora, filantropija i mogućnosti za ostvarivanje sopstvenih prihoda organizacija civilnog društva još uvek nedovoljno razvijeni. Mnoge organizacije teško održavaju kontinuitet aktivnosti između projektnih ciklusa i često nemaju dovoljno osnovnih (institucionalnih) sredstava za podršku dugoročnom razvoju. Nedostatak diverzifikovanih izvora finansiranja čini organizacije civilnog društva strukturno ranjivim na promene prioriteta donatora i dinamike finansiranja. Ovaj rizik postao je posebno vidljiv u drugim zemljama regiona, poput Severne Makedonije, gde je obustava finansiranja USAID-a 2025. godine, usled slične strukture zavisnosti od donatorskih sredstava, izazvala ozbiljnu krizu koja je pogodila čitav sektor.¹⁴²

4. Učešće građana u javnom životu i procesima donošenja odluka

Građani u Albaniji učestvuju u javnom životu kroz izbore, javne konsultacije, inicijative u lokalnim zajednicama, volonterske aktivnosti, zagovaračke kampanje, konsultacije koje organizuju jedinice lokalne samouprave i angažovanje putem interneta. Društvene mreže postale su sve značajnija platforma za izražavanje stavova, podizanje svesti i mobilizaciju građana oko konkretnih pitanja, naročito među mladima. Međutim, takav angažman najčešće je usmeren na pojedinačne teme i kratkoročnog je karaktera, umesto da predstavlja trajno građansko učešće u formalnim procesima donošenja odluka.¹⁴³ Građani su uglavnom spremniji da se uključe kada su neposredno pogođeni lokalnim problemima, poput zaštite životne sredine, javne infrastrukture, urbanog razvoja, obrazovanja ili pružanja socijalnih usluga.

„Građani se najčešće angažuju kroz volonterske aktivnosti, lokalne inicijative i kampanje usmerene na konkretna društvena pitanja. Najaktivniji su mladi i članovi lokalnih zajednica koji su već društveno angažovani, dok su stanovnici ruralnih područja, pripadnici marginalizovanih grupa i građani sa ograničenim pristupom informacijama često nedovoljno zastupljeni u ovim procesima.”

IKA, izvršni direktor Privredne komore Tirane, 29. maj 2026.

Inicijative u lokalnim zajednicama, volonterske akcije i lokalne zagovaračke kampanje često privlače veći broj učesnika nego formalni procesi javnih konsultacija. Međutim, mnogi građani i dalje su skeptični u pogledu stvarnog uticaja svog učešća na donošenje javnih odluka. Javne konsultacije se često doživljavaju kao formalna procedura, a ne kao stvarna prilika da se utiče na kreiranje javnih politika i donošenje odluka, što predstavlja obrazac koji je dosledno prisutan širom regiona Zapadnog Balkana.¹⁴⁴

Nivo građanskog učešća značajno se razlikuje među različitim društvenim grupama i regionima. Žene, mladi, stanovnici ruralnih područja, osobe sa invaliditetom, pripadnici romske i egipatske zajednice, kao i druge ranjive grupe, suočavaju se sa dodatnim preprekama za učešće, uključujući ograničen pristup informacijama, resursima i mogućnostima za uključivanje u procese donošenja odluka. Mogućnosti za građansko učešće znatno su dostupnije u urbanim sredinama, dok ruralne zajednice raspolažu slabije razvijenom građanskom infrastrukturom i manjim brojem mehanizama za učešće. Ove geografske i demografske nejednakosti

¹⁴² Partners Albanija za promene i razvoj, Izveštaji o razvoju civilnog društva. <https://partnersalbania.org/>; Balkanska mreža za razvoj civilnog društva (BCSDN), Matrica za praćenje (Monitoring Matrix). <https://www.balkancsd.net>

¹⁴³ Partnerstvo za otvorenu upravu (Open Government Partnership), Albanija. <https://www.opengovpartnership.org/members/albania>; CIVICUS Monitor, profil Albanije. <https://monitor.civicus.org/country/albania>

¹⁴⁴ Savet za regionalnu saradnju, Balkan Barometar. <https://www.rcc.int/balkanbarometer>; OECD SIGMA program, Izveštaji o upravljanju u Albaniji. <https://www.sigmaweb.org>

predstavljaju jedno od ključnih strukturnih obeležja građanskog učešća u Albaniji. Pozitivni primeri uključuju sve veći angažman mladih kroz program Erasmus+, Evropske snage solidarnosti (European Solidarity Corps), lokalni aktivizam i programe građanskog obrazovanja. Volontiranje postaje sve popularnije, naročito među mladima, ali još uvek nije u potpunosti institucionalizovano kao dugoročan mehanizam za građansko angažovanje i razvoj zajednice. Jaz između entuzijazma pojedinačnih volontera i institucionalne infrastrukture potrebne za održavanje njihovog dugoročnog angažmana i dalje predstavlja jedan od ključnih strukturnih nedostataka građanskog učešća u Albaniji.¹⁴⁵

5. Glavne prepreke građanskom učešću

Institucionalne prepreke

- Mehanizmi javnih konsultacija nisu uvek delotvorni, a građani često smatraju da njihovi stavovi imaju mali uticaj na donošenje javnih odluka. Javne konsultacije se neretko doživljavaju kao formalna procedura, a ne kao stvarna prilika za učešće, što obeshrabruje građane da se uključe u procese kreiranja javnih politika.¹⁴⁶

„Prvu prepreku predstavlja ograničeno poverenje građana da će njihovo učešće dovesti do konkretnih promena. Druga prepreka odnosi se na nedostatak doslednih i lako dostupnih mehanizama koji bi građanima omogućili suštinsko učešće u procesima donošenja javnih odluka.“

IKA, direktor, Union Camere of Puglia in Tirana, 1. jun 2026.

- Birokratske procedure, administrativna opterećenja i ograničena spremnost pojedinih javnih institucija da odgovore na inicijative građana dodatno umanjuju mogućnosti za delotvorno građansko učešće. Kvalitet participativnog upravljanja značajno se razlikuje među opštinama i sektorima, što dovodi do nejednakih mogućnosti za građansko učešće u zavisnosti od mesta stanovanja.
- Neujednačen geografski kvalitet saradnje: organizacije civilnog društva i građani u Tirani imaju znatno bolji pristup donosiocima odluka i procesima javnih konsultacija nego oni u manjim opštinama i ruralnim područjima, što odražava strukturnu koncentraciju građanske infrastrukture u glavnom gradu.¹⁴⁷

Finansijske prepreke

- Mnogim organizacijama civilnog društva nedostaju održivi izvori finansiranja, zbog čega teško održavaju dugoročne programe i kontinuirano angažovanje u lokalnim zajednicama. Ograničeno javno finansiranje i velika zavisnost od projekata koje podržavaju donatori umanjuju sposobnost organizacija da deluju kontinuirano i strateški.¹⁴⁸
- Manje organizacije, naročito one koje deluju van većih urbanih centara, suočavaju se sa većim teškoćama u pristupu mogućnostima finansiranja, partnerstvima i programima za jačanje kapaciteta, što dodatno produbljuje postojeće nejednakosti unutar sektora.

Društvene prepreke

- Nizak nivo poverenja u institucije, politička polarizacija, nedovoljno razvijeno građansko obrazovanje i rasprostranjena percepcija neefikasnosti javne uprave doprinose

¹⁴⁵ Evropski portal za mlade – podaci o učešću mladih i volontiranju. <https://youth.europa.eu>; Fondacija Friedrich Ebert, Studija o mladima u jugoistočnoj Evropi. <https://library.fes.de/youth-studies>

¹⁴⁶ OECD SIGMA program, Izveštaji o upravljanju u Albaniji. <https://www.sigmaweb.org>

¹⁴⁷ Institut za demokratiju i posredovanje (IDM Albanija), publikacije. <https://idmalbania.org>

¹⁴⁸ Partners Albanija za promene i razvoj, Izveštaji o razvoju civilnog društva. <https://partnersalbania.org>

pasivnosti građana. Mnogi građani smatraju da njihovo učešće teško može uticati na donošenje javnih odluka, što dovodi do apatije i niskog nivoa građanskog angažovanja.¹⁴⁹

- Ograničen pristup informacijama o procesima javnih konsultacija, građanskim inicijativama i mogućnostima za učešće dodatno ograničava građanski angažman, naročito među stanovnicima ruralnih i udaljenih područja
- Iseljavanje mladih i dalje smanjuje broj aktivnih mladih građana uključenih u inicijative lokalnih zajednica i građanski život. Odlazak obrazovanih i motivisanih mladih ljudi slabi razvoj budućih građanskih lidera i negativno utiče na dugoročnu održivost organizacija civilnog društva u zajednicama koje su ovim trendom najviše pogođene.¹⁵⁰

Prepreke za marginalizovane grupe

- Prepreke za građansko učešće posebno su izražene među ranjivim i nedovoljno zastupljenim grupama, uključujući žene, osobe sa invaliditetom, pripadnike romske i egipatske zajednice, stanovnike ruralnih područja i mlade sa manjim mogućnostima. Ove grupe suočavaju se sa dodatnim društvenim, ekonomskim i strukturnim preprekama koje ograničavaju njihovo učešće u javnom životu i procesima donošenja odluka.
- Pojedine lokalne vlasti suočavaju se sa ograničenim kapacitetima koji utiču na njihovu sposobnost da sprovedu inkluzivne i suštinske participativne procese, naročito u ruralnim sredinama i manjim opštinama, gde su administrativni resursi i stručni kapaciteti ograničeni.

6. Prioritetne mere za jačanje organizacija civilnog društva i unapređenje građanskog učešća

Unaprediti javne konsultacije i participativno upravljanje

- Unaprediti kvalitet i delotvornost procesa javnih konsultacija tako što će se obezbediti da se doprinosi građana i organizacija civilnog društva suštinski uzimaju u obzir prilikom kreiranja javnih politika, kao i da institucije budu u obavezi da dostavljaju pisano obrazloženje o tome na koji način su primljeni predlozi uvaženi ili zbog čega nisu prihvaćeni.¹⁵¹

„Uveo bih snažnije programe građanskog obrazovanja i mehanizme za podsticanje učešća mladih, kako bi imali redovne mogućnosti da učestvuju u donošenju odluka koje utiču na njihove zajednice i njihovu budućnost.”

IKA, direktor, DARC, 2. jun 2026.

- Unaprediti pristup informacijama, promovisati principe otvorene uprave i razvijati digitalne alate za građansko učešće kako bi se građanima olakšalo uključivanje u procese donošenja odluka, uz posebnu pažnju posvećenu dostupnosti za stanovnike ruralnih područja i pripadnike marginalizovanih zajednica.
- Jačati kapacitete lokalnih vlasti za sprovođenje inkluzivnih i suštinskih participativnih procesa, naročito u ruralnim opštinama i manjim zajednicama, gde su administrativni resursi i stručni kapaciteti ograničeni.

¹⁴⁹ Freedom House, Nacije u tranzitu: Albanija. <https://freedomhouse.org/country/albania/nations-transit>; Transparency International, Indeks percepcije korupcije. <https://www.transparency.org/en/cpi>

¹⁵⁰ Albanski institut za statistiku (INSTAT). <https://www.instat.gov.al>

¹⁵¹ OECD SIGMA program, Izveštaji o upravljanju u Albaniji. <https://www.sigmaweb.org>; Partnerstvo za otvorenu upravu, Albanija. <https://www.opengovpartnership.org/members/albania>

Povećati održivo finansiranje organizacija civilnog društva

- Povećati mogućnosti za održivo domaće finansiranje organizacija civilnog društva, naročito lokalnih i zajedničkih inicijativa koje deluju u ruralnim i nedovoljno razvijenim područjima. Javno finansiranje trebalo bi da bude usmereno na dugoročni organizacioni razvoj, a ne isključivo na sprovođenje pojedinačnih projekata.¹⁵²
- Podsticati diverzifikaciju izvora finansiranja, uključujući javna sredstva, partnerstva sa privatnim sektorom, filantropiju i inicijative u oblasti socijalnog preduzetništva, kako bi se smanjila strukturna ranjivost organizacija civilnog društva na promene prioriteta međunarodnih donatora i ciklusa finansiranja.

Jačati organizacione kapacitete i smanjiti nejednakosti u sektoru

- Podržati programe organizacionog razvoja koji obuhvataju jačanje liderskih veština, strateško planiranje, razvoj digitalnih kapaciteta, uspostavljanje sistema za praćenje i evaluaciju, kao i dugoročno planiranje, uz poseban fokus na manje organizacije i organizacije iz ruralnih područja koje su u postojećem sistemu finansiranja u najnepovoljnijem položaju.¹⁵³
- Uspostaviti strukturisane i održive sisteme upravljanja volonterima u organizacijama civilnog društva, koji obuhvataju regrutovanje, obuku, zadržavanje i prepoznavanje doprinosa volontera, kako bi volontiranje postalo dugoročan mehanizam građanskog angažovanja, a ne aktivnost ograničena trajanjem pojedinačnih projekata.

Ulagati u građansko obrazovanje i učešće mladih

- Dati prioritet ulaganjima u građansko obrazovanje, volonterske programe i inicijative za učešće mladih kako bi se ojačala demokratska kultura i povećalo učešće građana u procesima donošenja odluka na lokalnom i nacionalnom nivou. Obrazovanje za aktivno građanstvo od najranijeg uzrasta od ključnog je značaja za izgradnju dugoročne osnove za građanski angažma.¹⁵⁴
- Proširiti mogućnosti za učešće u programu Erasmus+ i Evropskim snagama solidarnosti (European Solidarity Corps) i obezbediti da se znanja, veštine i mreže kontakata stečeni kroz programe međunarodne mobilnosti prenesu u lokalne zajednice i iskoriste za njihov razvoj, koristeći ove programe kao platformu za razvoj budućih građanskih lidera.

Promovisati inkluzivno učešće marginalizovanih grupa

- osvetiti posebnu pažnju unapređenju učešća nedovoljno zastupljenih i ranjivih grupa, uključujući žene, mlade, osobe sa invaliditetom, pripadnike romske i egipatske zajednice, kao i stanovnike ruralnih područja, kako bi im se obezbedio ravnopravan pristup mogućnostima za učešće i procesima donošenja odluka, što predstavlja osnovni preduslov za izgradnju inkluzivnog i reprezentativnog građanskog okruženja.
- Jačati partnerstva između javnih institucija, organizacija civilnog društva, obrazovnih ustanova, medija, privatnog sektora i lokalnih zajednica kako bi se izgradilo veće poverenje, ojačala društvena kohezija i obezbedili delotvorniji odgovori na potrebe lokalnih zajednica.

7. Zaključak

Kontekst Albanije ukazuje na četiri ključna nalaza relevantna za projekat ROOT WB. Građansko učešće u Albaniji pre svega je podstaknuto vidljivim rezultatima, a ne formalnim mehanizmima

¹⁵² Agencija za podršku civilnom društvu (ASCS). <https://www.amshc.gov.al>

¹⁵³ Partners Albanija za promene i razvoj, Izveštaji o razvoju civilnog društva. <https://partnersalbania.org>; Balkanska mreža za razvoj civilnog društva (BCSDN), Matrica za praćenje. <https://www.balkancsd.net>

¹⁵⁴ Fondacija Friedrich Ebert, Studija o mladima u jugoistočnoj Evropi. <https://library.fes.de/youth-studies>; Evropski portal za mlade. <https://youth.europa.eu>

učešća. Građani se mobilisu oko ekoloških kampanja, volonterskih akcija i lokalnih zagovaračkih inicijativa kada mogu da vide konkretne rezultate svog angažovanja. Zbog toga će participativne laboratorije i konsultacije sa građanima u okviru projekta ROOT WB imati veći efekat ukoliko budu osmišljene tako da proizvode vidljive promene u lokalnim zajednicama, a ne samo formalne institucionalne rezultate. Mladi istovremeno predstavljaju najveću snagu, ali i najveću strukturnu ranjivost građanskog društva u Albaniji. Mladi koji učestvuju u međunarodnim programima mobilnosti raspolažu značajnim znanjem, veštinama i demokratskim vrednostima, ali kontinuirano iseljavanje dovodi do njihovog odlaska iz lokalnih zajednica. Zbog toga projekat treba da ulaže ne samo u podsticanje građanskog angažovanja mladih, već i u stvaranje uslova koji će dugoročno motivisati mlade da po povratku ostanu aktivni u svojim zajednicama. Podela između urbanih i ruralnih sredina predstavlja pitanje legitimnosti civilnog društva, a ne samo raspodele resursa. Civilno društvo koje je u velikoj meri koncentrisano u Tirani ne može u potpunosti predstavljati interese celokupnog albanskog društva. Stoga ravnomerna geografska raspodela aktivnosti projekta ne bi trebalo da bude samo pitanje pravičnosti, već strateški prioritet. Na kraju, proces pristupanja Evropskoj uniji predstavlja vremenski ograničenu priliku. Najveći efekti osnaživanja organizacija civilnog društva ostvaruju se tokom aktivne faze pristupnih pregovora, kada međunarodna uslovljenost organizacijama pruža stvarni prostor za uticaj. Projekat ROOT WB stoga dolazi u pravom trenutku da doprinese jačanju kredibilnog učešća organizacija civilnog društva u praćenju procesa pristupanja Evropskoj uniji, imajući u vidu da će se taj prostor za delovanje postepeno sužavati kako pregovori budu napredovali ka završnoj fazi.

KONTEKST DRŽAVE: HRVATSKA

1. Glavni politički i društveni događaji koji utiču na civilno društvo i građansko učešće

Poslednjih godina civilno društvo u Hrvatskoj deluje u sve izraženije polarizovanom političkom i društvenom okruženju. Iako pravni okvir formalno garantuje slobodu udruživanja, učešća i izražavanja, organizacije civilnog društva sve češće ukazuju na strukturne izazove koji utiču na njihovu održivost, legitimitet u javnosti i mogućnost učešća u procesima donošenja odluka. Najnoviji izveštaji o vladavini prava i stanju građanskog prostora ukazuju na sve zatvoreniji institucionalni okvir, sužavanje prostora za suštinsko učešće građana i organizacija civilnog društva, kao i na rastuće pritiske na nezavisne organizacije civilnog društva i organizacije koje se bave nadzorom rada institucija.¹⁵⁵

„Hrvatska ubrzano postaje gotovo školski primer sužavanja prostora za delovanje civilnog društva, pri čemu se institucionalni, finansijski i politički uslovi istovremeno kreću u istom, nepovoljnom pravcu.”

IKA, Marko Kovačić, Univerzitet u Rijeci (vanredni profesor), 20. maj 2026.

Jedan od glavnih trendova jeste sve veći **jaz između formalnih mehanizama za građansko učešće i njihovog stvarnog uticaja** na javne politike. Iako javne konsultacije i savetodavna tela formalno postoje, učešće se često doživljava kao proceduralno, a ne suštinsko, uz ograničen uticaj na konačne odluke. Najnovije analize ukazuju da institucionalna zatvorenost i nedovoljno uključivanje aktera civilnog društva u procese kreiranja javnih politika predstavljaju jednu od najslabijih dimenzija građanskog prostora u Hrvatskoj. Na strateškom nivou pojavio se značajan **strukturni nedostatak**: Hrvatska trenutno nema nekoliko ključnih strateških dokumenata važnih za razvoj civilnog društva i građanskog učešća, uključujući novu **Nacionalnu strategiju stvaranja podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva** (prethodna je istekla 2016. godine), Nacionalni program razvoja volonterstva i **Nacionalni program za mlade**. Nepostojanje ažuriranih strateških okvira dodatno doprinosi fragmentisanosti javnih politika i slabi dugoročnu podršku građanskom učešću i demokratskom angažovanju.¹⁵⁶

„Nepostojanje Nacionalne strategije razvoja civilnog društva gotovo čitavu deceniju, zajedno sa slabljenjem strukturisane saradnje između javnih vlasti i organizacija civilnog društva, dodatno doprinosi stvaranju okruženja u kojem građansko učešće često postoji samo formalno, a ne i suštinski.”

IKA, Lejla Šehić Relić, DKolektiv (izvršna direktorka), 3. jun 2026.

Politička polarizacija i neprijateljski javni narativi usmereni prema pojedinim organizacijama civilnog društva dodatno su se intenzivirali poslednjih godina. Organizacije koje se bave ljudskim pravima, demokratskim učešćem, rodnom ravnopravnošću, zaštitom životne sredine ili borbom protiv diskriminacije sve su češće **izložene retorici delegitimizacije, optužbama za političku pristrasnost i javnim napadima**, uključujući i kvalifikacije da su „nevladine organizacije finansirane iz inostranstva“. Ovakvi trendovi doprinose opadanju poverenja javnosti i obeshrabruju građansko učešće. U pojedinim slučajevima, pritisci se manifestuju i kroz

¹⁵⁵ CIVICUS Monitor, profil Hrvatske. <https://monitor.civicus.org/country/croatia/>; CroSol / V4 + izveštaj o stanju civilnog društva. <https://crosol.hr/wp-content/uploads/2026/05/Izveštaj-o-stanju-civilnog-drustva-CZ-SK-SLO-HR.pdf>

¹⁵⁶ Vladina kancelarija za saradnju sa nevladinim organizacijama – prethodna Nacionalna strategija razvoja civilnog društva 2012–2016. <https://udruga.gov.hr/istaknute-teme/nacionalni-plan-stvaranja-poticajnog-okruzenja-za-razvoj-civilnoga-drustva/nacionalna-strategija-stvaranja-poticajnog-okruzenja-za-razvoj-civilnoga-drustva-od-2012-do-2016-godine/280>; Vladina kancelarija za saradnju sa nevladinim organizacijama. <https://udruga.gov.hr/>

strateške tužbe protiv učešća javnosti (SLAPP) usmerene protiv organizacija civilnog društva i novinara.¹⁵⁷

„Najznačajniju promenu predstavlja dalje sužavanje prostora za građansko učešće, praćeno rastućom političkom polarizacijom, opadanjem poverenja javnosti i kontinuiranim nedostatkom kvalifikovanih i motivisanih zaposlenih i volontera. Izuzetno nepovoljno političko, institucionalno, socioekonomsko i organizaciono okruženje ograničava sposobnost organizacija civilnog društva da zagovaraju javne politike, mobilišu građane i podižu svest o društveno važnim pitanjima.”

IKA, Jelena-Gordana Zloić, Slagalice, 28. maj 2026.

Istovremeno, organizacije civilnog društva i dalje imaju važnu ulogu u pružanju usluga, podršci lokalnim zajednicama, razvoju volonterstva, podsticanju učešća mladih, oporavku nakon zemljotresa i unapređenju socijalne inkluzije. Međutim, mnoge organizacije ukazuju na sve izraženiju iscrpljenost izazvanu administrativnim opterećenjima, nestabilnim finansiranjem, sagorevanjem zaposlenih i stalnom potrebom da se prilagođavaju promenljivim institucionalnim i političkim okolnostima. Ukupan trend pokazuje da građanski prostor formalno ostaje otvoren, ali je u praksi sve ranjiviji.

2. Pravni, strateški i institucionalni okvir za organizacije civilnog društva

Zakonski okvir

Pravni okvir za delovanje organizacija civilnog društva u Hrvatskoj formalno je podsticajan. **Zakon o udruženjima garantuje slobodu udruživanja**, a postupak osnivanja udruženja relativno je pristupačan. Hrvatska raspolaže razvijenom formalnom infrastrukturom za podršku civilnom društvu, koju čine Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, Savet za razvoj civilnog društva i Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva.¹⁵⁸

Praksa: podsticajna ili ograničavajuća?

U praksi, ovaj okvir je neujednačeno podsticajan, a poslednjih godina značajno je oslabio. Hrvatska od isteka prethodne Nacionalne strategije razvoja civilnog društva 2016. godine nema usvojen novi strateški okvir, što predstavlja gotovo decenijski jaz koji je sektor ostavio bez koherentnog dugoročnog pravca razvoja javnih politika.

„Jedan od primera ograničenog uticaja jeste dugogodišnje zagovaranje organizacija civilnog društva za usvajanje nove Nacionalne strategije razvoja civilnog društva. Uprkos širokoj saglasnosti unutar sektora o njenoj neophodnosti, Hrvatska je gotovo čitavu deceniju bez takve strategije. To istovremeno pokazuje istrajnost zagovaračkih napora civilnog društva i ograničenu spremnost javnih vlasti da odgovore na strateške preporuke koje dolaze iz sektora.”

IKA, Lejla Šehić Relić, DKolektiv, 3. jun 2026.

Praktične administrativne i finansijske obaveze mogu biti veoma zahtevne, naročito za novoosnovana i mala udruženja koja deluju na lokalnom nivou, oslanjaju se na volonterski rad i nemaju profesionalno osoblje ni stabilne izvore finansiranja. Konkretni primer nesrazmernog administrativnog opterećenja predstavlja računovodstveni okvir za neprofitne organizacije.

¹⁵⁷ Liberties EU, izveštaj o građanskom prostoru za Hrvatsku. <https://www.liberties.eu/ff-r0m>

¹⁵⁸ Zakon o udrugama. <https://www.zakon.hr/z/64/zakon-o-udrugama>; Savet za razvoj civilnog društva. <https://udruge.gov.hr/savjet-za-razvoj-civilnoga-drustva/120>; Nacionalna fondacija za razvoj civilnog društva. <https://zaklada.civilnodrustvo.hr/>

Novoosnovana udruženja uglavnom su dužna da ispunjavaju složenije računovodstvene obaveze i obaveze izveštavanja pre nego što steknu uslove za vođenje pojednostavljenog knjigovodstva. To stvara strukturnu prepreku za male lokalne inicijative koje žele da deluju na nivou susedstva ili lokalne zajednice, ali nemaju sredstva za računovodstvo, administraciju ili pokrivanje osnovnih operativnih troškova.¹⁵⁹ Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva sve više funkcioniše kao posredničko telo za administriranje sredstava Evropske unije, umesto kao strateški pokretač razvoja civilnog društva. Šira strateška podrška razvoju civilnog društva, volonterstva i građanskog učešća i dalje je nedovoljna. Iako formalna institucionalna infrastruktura postoji, ona je u velikoj meri izgubila svoju praktičnu snagu, pa saradnja između organizacija civilnog društva i javnih institucija često zavisi od političke volje, pojedinačnih institucija ili lokalnih okolnosti, umesto od stabilnih i sistemski uređenih mehanizama.

Saradnja između organizacija civilnog društva i javnih institucija

Saradnja formalno postoji kroz javne konsultacije, savetodavna tela i proces Partnerstva za otvorenu upravu (Open Government Partnership). Međutim, u praksi je ona često slaba, neredovna i u velikoj meri zavisi od političke volje i lokalnih okolnosti.

„U praksi, odnos između organizacija civilnog društva i javnih institucija je fragmentisan, neujednačen i u velikoj meri zavisi od političkog konteksta, dobre volje pojedinaca i oblasti na koju se saradnja odnosi. Tokom pretpristupnog perioda organizacije civilnog društva češće su bile prepoznate kao partneri javnih vlasti, dok se danas prema njima sve češće odnosi sa nepoverenjem, distancom ili otvorenim neprijateljstvom, naročito kada se bave ljudskim pravima, borbom protiv korupcije, pravima manjina, rodnom ravnopravnošću, pravima LGBTIQ+ osoba ili zaštitom životne sredine. Na lokalnom nivou saradnja često zavisi od ličnih kontakata, umesto od uspostavljenih sistemskih mehanizama. Organizacije civilnog društva neretko se nalaze u podređenom položaju, primorane da traže pristup institucijama ili mogućnost za saradnju, umesto da budu prepoznate kao ravnopravni partneri.”

IKA, Jelena-Gordana Zloić, Slagalice, 28. maj 2026.

Javne konsultacije se često doživljavaju kao formalna procedura, a ne kao mehanizam suštinskog učešća, pri čemu ne postoji dovoljna obaveza da se predloži organizacija civilnog društva uvaži ili obrazloženo razmotre prilikom donošenja konačnih odluka. Pored toga, tehničke i administrativne izmene uvedene u sistem e-Savetovanja tokom 2024. godine stvorile su dodatne prepreke za učešće i doprinele padu angažovanja javnosti u konsultativnim procesima.¹⁶⁰

„Ne postoji ni u kakvom suštinskom smislu. Aktuelna vlast organizacije civilnog društva uglavnom posmatra kao protivnike, a ne kao partnere. Jedini izuzetak predstavljaju pružaoci socijalnih usluga, koji se tolerišu, pa čak se država na njih i oslanja, jer je pružanje socijalnih usluga praktično prepustila njima. Organizacije koje se bave zagovaranjem javnih politika i nadzorom nad radom institucija ne uživaju takav tretman.”

IKA, Marko Kovačić, Univerzitet u Rijeci (vanredni profesor), 20. maj 2026.

Kvalitet saradnje značajno varira u zavisnosti od lokalnog konteksta, institucionalne kulture i pojedinačnih donosilaca odluka. Pozitivni primeri dugoročne saradnje i participativnih praksi i

¹⁵⁹ Vlada Hrvatske – računovodstvo za udruženja. <https://gov.hr/hr/racunovodstvo-udruga/590>

¹⁶⁰ GONG, Javne rasprave u Hrvatskoj: ko izdrži, učestvovaće (2024). <https://gong.hr/2024/09/17/javne-rasprave-u-hrvatskoj-tko-izdrzi-sudjelovat-ce/>; Vladina kancelarija za saradnju sa nevladinim organizacijama – Partnerstvo za otvorenu upravu. <https://udruga.gov.hr/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-271/271>

dalje postoje, naročito na lokalnom nivou i u pojedinim oblastima, ali oni pre svega zavise od angažovanja pojedinaca, a ne od stabilnih i sistemski uspostavljenih mehanizama.

Percepcija javnosti i poverenje u organizacije civilnog društva

Percepcija organizacija civilnog društva u javnosti je podeljena. Organizacije koje pružaju vidljive socijalne, humanitarne ili usluge podrške zajednici, naročito one koje rade sa decom, starijim osobama, osobama sa invaliditetom i drugim ranjivim grupama, uglavnom uživaju veći stepen poverenja i javnog legitimiteta. Nasuprot tome, organizacije koje se bave ljudskim pravima, borbom protiv diskriminacije, demokratijom, borbom protiv korupcije, rodnom ravnopravnošću ili nadzorom nad radom institucija češće su izložene političkom etiketiranju, nepoverenju i neprijateljskim javnim narativima. Ova podela u nivou poverenja direktno utiče na sposobnost organizacija civilnog društva da mobilišu građane i obezbede politički legitimitet za svoje zagovaračke aktivnosti.¹⁶¹

„Samo 5,6% građana direktno je uključeno u rad organizacija civilnog društva, u poređenju sa prosekom Evropske unije od 11,4%. I nivo volontiranja takođe je ispod evropskog proseka. Među onima koji su nedovoljno zastupljeni ili uopšte nisu uključeni nalaze se građani iz ruralnih i socioekonomski ugroženih područja, mladi u formalnim mehanizmima učešća, marginalizovane grupe, kao i građani koji su se povukli iz javnog života usled nepoverenja, osećaja iscrpljenosti ili uverenja da njihov glas nema nikakav uticaj.”

IKA, Jelena-Gordana Zloić, Slagalica, 28. maj 2026.

3. Snage i nedostaci u kapacitetima organizacija civilnog društva

Ključne snage

- Visok stepen prilagodljivosti i sposobnosti reagovanja u kriznim situacijama: organizacije civilnog društva imale su značajnu ulogu tokom pandemije COVID-19, oporavka nakon zemljotresa, pružanja humanitarne pomoći, organizovanja volonterskih akcija i pružanja usluga ranjivim grupama, potvrđujući otpornost sektora i njegovu sposobnost da brzo odgovori na društvene potrebe.
- Bogato iskustvo u sprovođenju projekata i radu sa lokalnim zajednicama: mnoge organizacije, naročito na lokalnom nivou, održavaju snažne veze sa zajednicama u kojima deluju i oslanjaju se na visok nivo lične posvećenosti, neformalne mreže i angažovanje volontera.
- Programi EEA i Norveških grantova pružili su značajnu podršku razvoju civilnog društva, zagovaračkim aktivnostima, demokratskom učešću, zaštiti ljudskih prava i jačanju organizacionih kapaciteta, što je bilo naročito važno za organizacije koje deluju u oblastima koje su nedovoljno obuhvaćene nacionalnim programima finansiranja i fondovima Evropske unije.
- Lokalno zagovaranje i međusektorska saradnja i dalje mogu doneti konkretne rezultate: Grad Sisak je 2025. godine postao prvi grad u Evropi koji je zvanično proglasio Dan različitosti, nakon zagovaračke inicijative koju su predvodili LDA Sisak i lokalne organizacije civilnog društva. Ovaj primer pokazuje potencijal zagovaranja zasnovanog na potrebama lokalne zajednice za unapređenje inkluzije i demokratskih vrednosti.¹⁶²

„Iskreno, glavna razlika su ljudi. Snažne organizacije civilnog društva opstaju zahvaljujući entuzijazmu, posvećenosti i profesionalnosti ljudi koji u njima rade.

¹⁶¹ CIVICUS Monitor, profil Hrvatske. <https://monitor.civicus.org/country/croatia/>

¹⁶² LDA Sisak – Sisak prvi u Evropi proglasio Dan različitosti. <https://lda-sisak.hr/sisak-prvi-u-evropi-proglasio-dan-raznolikosti-na-nasu-inicijativu/>

Institucionalni resursi, pravni okvir i finansiranje jesu važni, ali kada toga nema, upravo je ljudski kapital ono što organizacije održava funkcionalnim.”

IKA, Marko Kovačić, Univerzitet u Rijeci (vanredni profesor), 20. maj 2026.

Ključne slabosti

- Nedostatak stabilnih i dugoročnih mehanizama finansiranja za razvoj lokalnih zajednica, građansko učešće, rad sa mladima, zagovaračke aktivnosti i inicijative usmerene na jačanje demokratije. Većina organizacija funkcionise zahvaljujući kratkoročnom projektnom finansiranju, uz sve veću konkurenciju za sve manji broj dostupnih poziva. Institucionalni grantovi Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva dostupni su ograničenom broju organizacija i ne mogu nadomestiti širi nedostatak stabilnog finansiranja osnovnog rada organizacija.
- Strukturna neusklađenost u raspodeli sredstava Evropske unije: značajan deo dostupnih fondova EU sve je više usmeren na pružanje socijalnih usluga i aktivnosti u oblasti socijalne zaštite, pri čemu su i javne ustanove u sistemu socijalne zaštite prihvatljivi podnosioci prijave. Organizacije civilnog društva tako direktno konkurišu javnim institucijama koje raspolažu znatno većim administrativnim, finansijskim i ljudskim kapacitetima. Istovremeno, mogućnosti finansiranja aktivnosti u oblasti učešća mladih, demokratizacije, borbe protiv korupcije, građanskog učešća, kulture i zagovaranja su ograničene, neredovne ili u pojedinim periodima u potpunosti izostaju.
- „Projektizacija“ i funkcionisanje u režimu opstanka: izražena zavisnost od kratkoročnog projektnog finansiranja ograničava prostor za dugoroški strateški razvoj, eksperimentisanje i društvene inovacije. Organizacije su često primorane da se prvenstveno usredsrede na očuvanje osnovnog kontinuiteta rada i prilagođavanje prioritetima dostupnih donatora, umesto na razvoj održivih programa zasnovanih na potrebama lokalnih zajednica. Sagovornici iz organizacija Slagalica i DKolektiv ukazuju da je upravo rad uslovljen donatorskim prioritetima doveo do gubitka dugoroškog strateškog fokusa u sektoru:

„Mnoge organizacije civilnog društva funkcionišu u „režimu opstanka“, oslanjajući se na kratkoročno projektno finansiranje, veliki broj projekata uslovljenih prioritetima donatora, uz nedovoljno jasan strateški fokus i misiju, ograničene kadrovske kapacitete i sve manje mogućnosti da utiču na kreiranje javnih politika. Za organizacije koje se bave zagovaranjem i zaštitom ljudskih prava izazovi su još izraženiji, budući da se javno finansiranje sve više usmerava na pružanje socijalnih usluga, dok aktivnosti u oblasti nadzora nad radom institucija, zagovaranja i podsticanja građanskog učešća ostaju nedovoljno finansirane i politički osetljive.”

IKA, Jelena-Gordana Zloić, Slagalica, 28.maj 2026.

- Kriza ljudskih resursa: značajno povećanje zarada u javnom sektoru u Hrvatskoj poslednjih godina dodatno je otežalo organizacijama civilnog društva da zadrže kvalifikovane zaposlene i privuku stručne kadrove. Zaposlenje u sektoru karakterišu kratkoročni ugovori, veliko administrativno opterećenje, neizvesnost između projekata i visok rizik od sagorevanja na poslu. Mlađi stručnjaci sve češće biraju stabilnije zaposlenje u javnom ili privatnom sektoru, što negativno utiče na kontinuitet rada organizacija i dugoročnu održivost, posebno manjih lokalnih organizacija.¹⁶³

¹⁶³ Vlada Hrvatske, povećanje plata u javnom sektoru. <https://vlada.gov.hr/news/salary-increases-expected-in-the-next-three-months/40859>; Total Croatia News, podaci o platama u javnom sektoru u Hrvatskoj. <https://total-croatia-news.com/news/croatian-public-sector-4/>; OECD pregledi politika tržišta rada i socijalnih politika: Hrvatska 2025. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-reviews-of-labour-market-and-social-policies-croatia-2025_90b78cc3-en/full-report/making-best-use-of-croatia-s-labour-force-potential_65e5096c.html

- Konkurentski, a ne saradnički odnosi unutar sektora: projektno finansiranje često dovodi organizacije u međusobno konkurentski, umesto partnerski odnos, zbog čega je zagovaranje, umrežavanje i rad sa zajednicom teško održati ukoliko za te aktivnosti ne postoji posebno projektno finansiranje.

Finansijska održivost

Finansijska održivost i dalje predstavlja jedan od najslabijih aspekata sektora. Civilno društvo u Hrvatskoj deluje u okruženju u kojem su privatna filantropija i individualne donacije i dalje relativno nedovoljno razvijene. Javna podrška i donacije znatno su vidljivije u humanitarnim akcijama i inicijativama u oblasti zdravstva, dok organizacije koje se bave zagovaranjem, demokratskim učešćem, ljudskim pravima, kulturom ili pitanjima javnih politika imaju znatno manje mogućnosti da obezbede nezavisne izvore finansiranja zasnovane na podršci zajednice. To stvara strukturnu podelu između „bezbednog“ sektora usmerenog na pružanje usluga i finansijski znatno nesigurnijeg sektora koji se bavi zagovaranjem, pri čemu se ove dve grupe organizacija suočavaju sa kvalitativno različitim izazovima u pogledu održivosti.

Na pitanje šta bi se dogodilo kada bi finansiranje prestalo već sutra, sagovornici daju veoma slične odgovore koji jasno ukazuju na strukturnu ranjivost sektora:

„Veoma mali broj. Sektor u svom sadašnjem obliku gotovo u potpunosti zavisi od spoljnog finansiranja, a za većinu organizacija čak bi i kratkotrajan prekid projektnog finansiranja bio poguban.”

IKA, Marko Kovačić, Marko Kovačić, Univerzitet u Rijeci (vanredni profesor), 20. maj 2026.

„Otprilike 10%, uglavnom tradicionalne organizacije u manjim zajednicama – organizacije koje se bave očuvanjem tradicionalne kulture, dobrovoljna vatrogasna društva i slična udruženja. Ovakve organizacije već funkcionišu na volonterskoj osnovi, sa minimalnim finansijskim sredstvima, i u javnosti se doživljavaju kao politički neutralne i korisne.”

IKA, Jelena-Gordana Zloić, Slagalice, 28. maj 2026.

Odgovor sagovornice iz CCI-ja analitički je posebno značajan jer pravi jasnu razliku između velikog broja registrovanih udruženja, od kojih većina i sada funkcioniše bez značajnijih finansijskih sredstava, i profesionalizovanih organizacija koje se bave zagovaranjem javnih politika i pružanjem usluga, čiji rad najdirektnije doprinosi demokratskom upravljanju. Ukoliko bi finansiranje prestalo, formalna većina registrovanih udruženja verovatno bi opstala, dok profesionalizovani, demokratski aktivan deo sektora ne bi.

4. Učešće građana u javnom životu i procesima donošenja odluka

Građansko učešće u javnom životu u Hrvatskoj i dalje je relativno ograničeno i neujednačeno, naročito kada je reč o formalnim procesima donošenja odluka. Iako institucionalni mehanizmi za učešće formalno postoje – uključujući javne konsultacije, savetodavna tela i lokalne participativne procese – angažovanje građana uglavnom je na niskom nivou i često se doživljava kao da ima veoma ograničen uticaj na stvarne političke odluke. Najnovije analize i izveštaji organizacija civilnog društva ukazuju na opadanje učešća u javnim konsultacijama i rastuće nezadovoljstvo načinom na koji funkcioniše formalni sistem konsultacija.¹⁶⁴

„Građanski angažman je nizak i u opadanju. Samo 5,6% građana direktno je uključeno u rad organizacija civilnog društva, u poređenju sa prosekom Evropske

¹⁶⁴ GONG, Javne rasprave u Hrvatskoj: ko izdrži, učestvovaće (2024). <https://gong.hr/2024/09/17/javne-rasprave-u-hrvatskoj-tko-izdrzi-sudjelovat-ce/>

unije od 11,4%. Učešće građana uglavnom je kratkoročno i vezano za pojedinačne projekte.”

IKA, Jelena-Gordana Zloić, Slagalice, 28. maj 2026.

Građani se i dalje mobilisu oko konkretnih lokalnih i komunalnih pitanja, naročito u oblastima zaštite životne sredine, urbanog razvoja, javnog prostora, upravljanja otpadom i kvaliteta života. Građanske inicijative i lokalni protesti povezani sa ekološkim pitanjima i javnom infrastrukturom poslednjih godina predstavljaju jedan od najvidljivijih oblika građanskog učešća. Međutim, takav angažman uglavnom je reaktivan, usmeren na konkretna pitanja i kratkoročan, umesto da bude povezan sa dugoročnim učešćem u procesima kreiranja javnih politika ili formalnim mehanizmima građanskog angažovanja. Volonterstvo i humanitarni angažman i dalje su društveno prihvaćeniji i vidljiviji oblici učešća od zagovaračkih ili politički usmerenih aktivnosti. Građani su uglavnom spremniji da podrže inicijative koje se odnose na humanitarnu pomoć, zdravlje, decu, starije osobe, reagovanje u vanrednim situacijama ili solidarnost u zajednici nego aktivnosti usmerene na upravljanje, demokratsko učešće, ljudska prava ili borbu protiv korupcije. Poverenje građana u političke institucije i dalje je relativno nisko, što doprinosi političkoj apatiji i nepoverenju u mogućnost da se kroz građansko učešće ostvare stvarne promene. Sagovornica iz organizacije Slagalice uvodi **pojam „unutrašnjeg izlaska“**, kojim opisuje kvalitativno drugačiji fenomen od običnog neučestvovanja u javnom životu:

„Nizak nivo poverenja u institucije, slabo uverenje da građani mogu da utiču na političke procese, građanski zamor, razočaranje i nedovoljno razvijeno građansko obrazovanje dovode do pojave „unutrašnjeg izlaska“, odnosno situacije u kojoj se građani mentalno povlače iz javne sfere jer smatraju da su nemoćni da bilo šta promene. Pored toga, organizacije civilnog društva retko, ili gotovo uopšte ne, rade na organizovanju zajednice, što dodatno ograničava mogućnosti za dugoročnu građansku mobilizaciju.”

IKA, Jelena-Gordana Zloić, Slagalice, 28. maj 2026.

Postoje i pozitivni primeri participativnih i deliberativnih praksi na lokalnom nivou. Pojedini gradovi u Hrvatskoj eksperimentisali su sa modelima participativnog budžetiranja, dok je Rijeka sprovela jednu od prvih građanskih skupština u Hrvatskoj.

„Naglasak bih stavila na mala susedstva i lokalne zajednice, sa fokusom na građanski aktivizam u oblastima politike, kulture i umetnosti, zaštite životne sredine i brige o ranjivim grupama.”

IKA, Mirela Despotović, Centar za civilne inicijative, 24. maj 2026.

Iako su ovakve inicijative i dalje ograničene i često zavise od lokalnog političkog rukovodstva i projektne podrške, one pokazuju rastuće interesovanje za participativnije pristupe lokalnom upravljanju i uključivanju građana. Ovi primeri posebno su relevantni za projekat ROOT WB, koji je usmeren na razvoj deliberativnih i participativnih modela demokratije.

5. Glavne prepreke građanskom učešću

Institucionalne prepreke

- Slab stvarni uticaj građana i organizacija civilnog društva na procese donošenja odluka, uprkos postojanju formalnih mehanizama za učešće. Građansko učešće se često doživljava kao simbolično, a ne suštinsko, dok saradnja sa institucijama u velikoj meri zavisi od političke volje, pojedinačnih donosilaca odluka i lokalnih okolnosti, umesto od stabilnih i institucionalizovanih participativnih mehanizama.
- Nepostojanje ažuriranih nacionalnih strateških okvira za razvoj civilnog društva, volonterstva i učešća mladih, što doprinosi fragmentisanim i nedoslednim javnim

politikama. Odsustvo nove strategije razvoja civilnog društva od 2016. godine ostavilo je sektor bez jasnog dugoročnog institucionalnog pravca razvoja.

- Tehničke i administrativne izmene uvedene u sistem e-Savetovanja tokom 2024. godine stvorile su dodatne prepreke za učešće građana i doprinele zabeleženom padu njihovog angažovanja u formalnim procesima javnih konsultacija.¹⁶⁵

„Većina organizacija civilnog društva u Hrvatskoj više nema ambiciju niti aspiraciju da utiče na procese donošenja odluka ili da u njima aktivno učestvuje. Mali broj preostalih zagovaračkih i nadzornih organizacija, uglavnom koncentrisanih u Zagrebu, učestvuje u formalnim procesima kroz onlajn javne konsultacije. Iako mehanizmi javnih konsultacija formalno postoje, organizacije civilnog društva ih često opisuju kao površne i sa veoma ograničenim uticajem na konačne odluke. Organizacije koje se bave nadzorom rada institucija često su isključene iz procesa kreiranja javnih politika.”

IKA, Jelena-Gordana Zloić, Slagalice, 28. maj 2026.

Finansijske i administrativne prepreke

- Većina organizacija civilnog društva zavisi od kratkoročnog projektnog finansiranja, dok stabilna sredstva za osnovni rad u oblastima zagovaranja, građanskog učešća, rada sa mladima i razvoja lokalnih zajednica ostaju ograničena. Organizacijama često nedostaju vreme i resursi potrebni za dugoročno zagovaranje, umrežavanje i uključivanje građana, osim kada su te aktivnosti neposredno finansirane kroz projekte.
- Složene procedure za dodelu sredstava, zahtevne obaveze izveštavanja i administrativni zahtevi troše značajan deo organizacionih kapaciteta i obeshrabruju učešće manjih organizacija koje raspolažu ograničenim brojem zaposlenih i skromnim resursima.
- Nesrazmerno zahtevne računovodstvene i administrativne obaveze za novoosnovana mala udruženja predstavljaju strukturnu prepreku razvoju građanskih inicijativa na nivou susedstva i lokalnih zajednica.¹⁶⁶

Političke i pravne prepreke

- Organizacije koje se bave ljudskim pravima, borbom protiv korupcije, zaštitom životne sredine, javnom odgovornošću ili pravima manjina izložene su političkim pritiscima, neprijateljskim javnim narativima, a u pojedinim slučajevima i SLAPP tužbama, što dodatno obeshrabruje zagovarački rad i građansko učešće.¹⁶⁷
- Retorika kojom se delegitimišu „organizacije finansirane iz inostranstva“ i organizacije koje se doživljavaju kao politički kritički nastrojene dodatno pojačava efekat zastrašivanja, obeshrabruje zagovarački rad i sužava prostor za nezavisno delovanje organizacija civilnog društva u procesima kreiranja javnih politika.

Društvene prepreke

- Nizak nivo poverenja u političke institucije i rasprostranjeno uverenje da građansko učešće ima ograničen uticaj na donošenje odluka doprinose političkoj apatiji i slabom građanskom angažovanju. Građansko učešće je često reaktivno i usmereno na rešavanje konkretnih lokalnih problema, umesto na dugoročno i kontinuirano uključivanje u javni život.
- Nedоследna primena građanskog obrazovanja: građansko obrazovanje u Hrvatskoj nije sistematski uvedeno kao obavezan nastavni predmet u svim školama, već se najčešće

¹⁶⁵ GONG, Javne rasprave u Hrvatskoj (2024). <https://gong.hr/2024/09/17/javne-rasprave-u-hrvatskoj-tko-izdrzi-sudjelovat-ce/>

¹⁶⁶ Vlada Hrvatske – računovodstvo za udruženja. <https://gov.hr/hr/racunovodstvo-udruga/590>

¹⁶⁷ Liberties EU, izveštaj o građanskom prostoru za Hrvatsku. <https://www.liberties.eu/ff-r0m>; CIVICUS Monitor, profil Hrvatske. <https://monitor.civicus.org/country/croatia/>

realizuje kroz međupredmetni pristup, čiji su kvalitet i obuhvat neujednačeni. Zbog toga mnogi mladi završavaju obrazovanje bez dovoljno razvijene građanske pismenosti, znanja o demokratskim procesima i praktičnog iskustva učešća u javnom životu i angažovanja u zajednici.¹⁶⁸

- Demografski trendovi dodatno utiču na građansko učešće, naročito u manjim sredinama i ruralnim područjima pogođenim iseljavanjem, starenjem stanovništva i smanjenjem broja aktivnih građana i lidera u lokalnim zajednicama.

„Prvo, građanska neinformisanost – stvarni nedostatak znanja o tome šta je civilno društvo, čime se bavi i zašto je važno. Drugo, prezasićenost informacijama – u okruženju preplavljenom različitim sadržajima i lošim vestima, građanski angažman teško uspeva da privuče pažnju i zadrži emocionalni kapacitet građana za uključivanje.”

IKA, Marko Kovačić, Univerzitet u Rijeci (vanredni profesor), 20. maj 2026.

6. Prioritetne mere za jačanje organizacija civilnog društva i unapređenje građanskog učešća

Usvojiti nove nacionalne strateške okvire

- Usvajanje ažuriranih nacionalnih strateških okvira za razvoj civilnog društva, volonterstva i učešća mladih mora biti prepoznato kao najhitniji institucionalni prioritet. Gotovo decenija bez nacionalne strategije razvoja civilnog društva ostavila je sektor bez koherentnog dugoročnog pravca razvoja i postepeno oslabila institucionalne mehanizme podrške. Nova strategija treba da obuhvati jasne mehanizme sprovođenja, stabilne izvore finansiranja i odgovarajuće mehanizme odgovornosti.¹⁶⁹

Unaprediti finansijsku održivost i mehanizme finansiranja

- Povećati dostupnost dugoročnog institucionalnog finansiranja, posebno za organizacije koje deluju u oblastima građanskog učešća, rada sa mladima, zagovaranja, demokratizacije, kulture, ljudskih prava i razvoja lokalnih zajednica. Mehanizmi finansiranja trebalo bi da podrže dugoročni organizacioni razvoj i društvene inovacije, a ne isključivo sprovođenje kratkoročnih projekata.
- Reformisati način raspodele sredstava Evropske unije kako bi se uspostavila bolja ravnoteža između podrške organizacijama koje pružaju socijalne usluge i onima koje se bave demokratskim učešćem, zagovaranjem i građanskim angažovanjem. Javne institucije ne bi trebalo da ravnopravno konkurišu organizacijama civilnog društva za sredstva koja su namenjena upravo razvoju civilnog društva.
- Smanjiti administrativne i računovodstvene obaveze za novoosnovana i mala građanska udruženja kako bi se uklonile strukturne prepreke za razvoj inicijativa na nivou lokalnih zajednica.¹⁷⁰

Reformisati sistem javnih konsultacija u stvarni mehanizam odgovornosti

Sva četiri sagovornika kao najvažniju sistemsku promenu izdvajaju potrebu da građansko učešće dovodi do vidljivih i jasno merljivih rezultata:

¹⁶⁸ GONG, Analiza mogućnosti za neformalno građansko obrazovanje (2024). <https://gong.hr/wp-content/uploads/2024/04/Analysis-of-the-Possibilities-for-Non-Formal-Civic-Education.pdf>

¹⁶⁹ Vladina kancelarija za saradnju sa nevladinim organizacijama – Nacionalna strategija razvoja civilnog društva 2012–2016. <https://udruga.gov.hr/istaknute-teme/nacionalni-plan-stvaranja-poticajnog-okruzenja-za-razvoj-civilnoga-drustva/nacionalna-strategija-stvaranja-poticajnog-okruzenja-za-razvoj-civilnoga-drustva-od-2012-do-2016-godine/280>

¹⁷⁰ Vlada Hrvatske – računovodstvo za udruženja. <https://gov.hr/hr/racunovodstvo-udruga/590>

„Pravi pomak zahtevao bi obnovu poverenja kroz modele učešća u kojima građani i organizacije civilnog društva mogu jasno da vide da njihov doprinos utiče na javne politike, budžete i odluke na lokalnom nivou. To podrazumeva i jačanje građanskog obrazovanja, podršku građanskim inicijativama na lokalnom nivou, kao i obezbeđivanje da institucije organizacije civilnog društva tretiraju kao legitimne demokratske partnere, a ne kao formalne aktere koji se konsultuju isključivo radi ispunjavanja procedure.”

IKA, Jelena-Gordana Zloić, Slagalice, 28. maj 2026.

„Obezbediti kontinuirano građansko obrazovanje, koje počinje od najranijeg uzrasta i nastavlja se tokom celog života, kako bi građanima približilo ulogu, značaj i funkciju civilnog društva. Građani se ne uključuju u procese koje ne razumeju i kojima ne veruju, a postojeći sistem trenutno čini vrlo malo da izgradi i jedno i drugo.”

IKA, Marko Kovačić, Marko Kovačić, Univerzitet u Rijeci (vanredni profesor), 20. maj 2026.

Jačanje mehanizama građanskog učešća

- Javne konsultacije treba da obezbede dovoljno vremena za učešće, jasne mehanizme povratnih informacija i da osiguraju da se doprinosi građana i organizacija civilnog društva suštinski uzimaju u obzir prilikom donošenja odluka. Izmene uvedene u sistem e-Savetovanja tokom 2024. godine trebalo bi preispitati i, tamo gde je dokazano da su dovele do smanjenja učešća građana, staviti van snage ili odgovarajuće izmeniti.¹⁷¹
- Lokalne participativne i deliberativne prakse – uključujući građanske skupštine i participativno budžetiranje – treba dodatno podsticati, institucionalno prepoznati i podržati kao trajne mehanizme, nezavisno od pojedinačnih projekata ili političkih ciklusa. Iskustva Rijeke i drugih lokalnih samouprava u primeni deliberativnih pristupa predstavljaju konkretan model koji može poslužiti za njihovo šire uvođenje.
- Razvijati društvene i socio-kulturne centre kao otvorene javne prostore u kojima građani mogu da se okupljaju, sarađuju, razmenjuju znanja i dugoročno učestvuju u životu lokalne zajednice. Ovakvi prostori imaju važnu ulogu u jačanju društvenog poverenja, demokratske kulture i aktivnog građanstva, istovremeno stvarajući uslove za društvene inovacije i razvoj novih oblika građanskog učešća.

Jačanje građanskog obrazovanja i zaštita građanskog prostora

- Građansko obrazovanje treba sistematski uvesti u obrazovni sistem kao obavezan nastavni predmet, sa ciljem razvoja demokratskih kompetencija, kritičkog mišljenja, veština učešća i angažovanja u zajednici kod mladih, umesto da se sprovodi kroz fragmentisan međupredmetni pristup.¹⁷²
- Usvojiti delotvorne pravne mehanizme zaštite od SLAPP tužbi i javno se suprotstaviti neprijateljskim narativima usmerenim protiv organizacija civilnog društva, novinara i branitelja ljudskih prava. Smanjenje političkih pritisaka i delegitimišuće retorike od suštinskog je značaja za očuvanje nezavisnog i delotvornog sektora civilnog društva.¹⁷³

¹⁷¹ GONG – Javne rasprave u Hrvatskoj (2024). <https://gong.hr/2024/09/17/javne-rasprave-u-hrvatskoj-tko-izdrzi-sudjelovat-ce/>

¹⁷² GONG – Analiza mogućnosti za neformalno građansko obrazovanje (2024). <https://gong.hr/wp-content/uploads/2024/04/Analysis-of-the-Possibilities-for-Non-Formal-Civic-Education.pdf>

¹⁷³ Liberties EU – izveštaj o građanskom prostoru za Hrvatsku. <https://www.liberties.eu/f/tf-r0m>

Izgradnja zajedničke građanske infrastrukture

Sagovornici nezavisno jedan od drugog identifikuju fragmentisanost sektora kao najhitniji unutrašnji problem koji treba rešiti i predlažu isto rešenje – izgradnju snažnije zajedničke platforme za delovanje.:

„Organizacije civilnog društva treba da prevaziđu saradnju zasnovanu isključivo na projektima i više ulažu u izgradnju zajedničke građanske agende. Snažnija međusobna saradnja, zajedničko zagovaranje i kolektivno liderstvo od ključnog su značaja kako bi civilno društvo moglo efikasno da odgovori na rastuće društvene izazove i zaštiti građanski prostor. Ujedinjeniji sektor bio bi u znatno boljoj poziciji da utiče na javne politike, mobiliše građane i doprinese jačanju demokratske otpornosti.”

IKA, Lejla Šehić Relić, DKolektiv, 3. jun 2026.

„Kada bih mogla da promenim jednu stvar, to bi bilo jačanje zajedničkog glasa civilnog društva kroz uspostavljanje nove nacionalne platforme organizacija civilnog društva, sposobne da mobiliše organizacije iz različitih sektora i regiona oko zajedničkih prioriteta. Hrvatska ima mnogo snažnih organizacija, ali je njihov uticaj često oslabljen usled fragmentisanosti sektora i rada zasnovanog na projektnom finansiranju.”

IKA, Lejla Šehić Relić, DKolektiv, 3. jun 2026.

Smanjiti geografske nejednakosti i odgovoriti na demografske pritiske

- Jačati manje lokalne organizacije i građanske inicijative, naročito u manjim sredinama i ruralnim područjima pogođenim depopulacijom i ograničenim resursima. To podrazumeva unapređenje pristupa javnoj infrastrukturi, društvenim prostorima, programima za jačanje kapaciteta i administrativnoj podršci.
- Ulagati u saradnju zasnovanu na lokalnim zajednicama, izgradnju međusobnog poverenja i razvoj lokalne građanske infrastrukture. Snažnije umrežavanje organizacija civilnog društva, neformalnih inicijativa, obrazovnih ustanova, aktera u oblasti kulture, istraživača i lokalnih zajednica moglo bi da doprinese stvaranju otpornijih i održivijih oblika građanskog angažovanja u sredinama u kojima institucionalna podrška ostaje slaba ili nedosledna.

7. Zaključak

Kontekst Hrvatske može se sažeti u četiri ključna uvida relevantna za projekat ROOT WB. Prvo, izazovi građanskog prostora pre svega su strukturne, a ne pravne prirode. Gotovo decenija bez nacionalne strategije razvoja civilnog društva dovela je do toga da se institucionalna infrastruktura postepeno udalji od svoje osnovne razvojne uloge i sve više usmeri na administriranje fondova Evropske unije. Zbog toga će intervencije usmerene isključivo na jačanje kapaciteta imati ograničen sistemski efekat ukoliko ne budu praćene zagovaranjem za usvajanje nove strategije i reformu mehanizama javnog finansiranja. Drugo, rast plata u javnom sektoru predstavlja važan, ali nedovoljno analiziran strukturni problem. Organizacije civilnog društva, čije su zarade uglavnom vezane za projektne budžete koji se ne usklađuju sa promenama na tržištu rada, suočavaju se sa sve većim jazom u konkurentnosti, što otežava zadržavanje stručnog kadra i dugoročno slabi ljudske kapacitete sektora. Ovaj izazov može se ublažiti jedino kroz namenske mehanizme podrške za finansiranje zaposlenih i višegodišnje institucionalne grantove. Treće, primer Dana različitosti u Sisku pokazuje da lokalno ukorenjene organizacije van velikih urbanih centara mogu ostvariti konkretne demokratske rezultate kroz dugoročno zagovaranje i izgradnju partnerskih odnosa sa lokalnim vlastima oko zajedničkih interesa. Ovaj model predstavlja dobru praksu koja se može primeniti i u aktivnostima projekta ROOT WB u drugim partnerskim

zemljama. Konačno, kao jedina država članica Evropske unije u okviru partnerstva, Hrvatska ima posebnu ulogu u regionalnom učenju. Njeno iskustvo pogoršanja stanja građanskog prostora nakon pristupanja Evropskoj uniji pokazuje da samo članstvo ne garantuje automatsko jačanje civilnog društva. To iskustvo predstavlja važnu pouku za partnere sa Zapadnog Balkana, koji bi mogli pretpostaviti da će proces pristupanja sam po sebi rešiti strukturne probleme identifikovane u analizama njihovih zemalja.

KONTEKST DRŽAVE: FRANCUSKA

Napomena: Francuska je partnerska zemlja projekta ROOT WB koja je dugogodišnja članica Evropske unije, za razliku od zemalja Zapadnog Balkana koje se nalaze u procesu pristupanja. Zbog toga ovaj obrazac odražava kvalitativno drugačiji kontekst građanskog prostora – oblikovan ne dinamikom evropskih integracija, već unutrašnjim demokratskim izazovima razvijene liberalne demokratije. Njegovo uključivanje u **Izveštaje o proceni trendova i prepreka u građanskom učešću** pruža projektu važnu uporednu referentnu tačku iz Evropske unije i odražava specifičnu ulogu organizacije ALDA kao transnacionalnog partnera koji povezuje organizacije civilnog društva iz EU i zemalja Zapadnog Balkana.

1. Glavni politički i društveni razvojni trendovi koji utiču na civilno društvo i građansko učešće

Civilno društvo u Francuskoj delovalo je u posebno turbulentnom okruženju u periodu od 2021. do 2026. godine, koje su obeležili politička polarizacija, društveni protesti, zakonodavna ograničenja usmerena na civilno društvo i opadanje poverenja građana u demokratske institucije. Za razliku od partnerskih zemalja sa Zapadnog Balkana uključenih u projekat ROOT WB, gde su izazovi građanskog prostora prvenstveno posledica autoritarnih tendencija i slabih institucionalnih okvira, izazovi u Francuskoj proizlaze iz unutrašnjih dinamika razvijene demokratije. Zbog toga su oni strukturno drugačiji, ali u pojedinim aspektima podjednako značajni za održivost civilnog društva i mogućnosti za suštinsko građansko učešće.¹⁷⁴ Najznačajniji politički razvojni trend bio je produbljivanje izborne i parlamentarne fragmentacije. Nakon predsedničkih izbora 2022. godine, predsednik Emanuel Makron ponovo je izabran, ali je izgubio parlamentarnu većinu, što je političku saradnju učinilo znatno složenijom. Vanredni parlamentarni izbori održani 2024. godine dodatno su produbili političke podele. Iako je krajnje desničarski Nacionalni skup (Rassemblement National – RN) pobedio u prvom krugu, široka koalicija stranaka koordinisano je delovala kako bi sprečila njegovo formiranje vlade. Izlaznost u drugom krugu dostigla je gotovo 67%, što pre odražava reaktivnu građansku mobilizaciju nego dugoročno i kontinuirano demokratsko učešće, predstavljajući jedan od ključnih obrazaca građanskog angažovanja u Francuskoj tokom posmatranog perioda.¹⁷⁵

Društveni protesti postali su dominantan oblik masovnog građanskog učešća. Protesti protiv penziona reforme 2023. godine, izazvani odlukom Vlade da primenom člana 49.3 Ustava poveća starosnu granicu za odlazak u penziju sa 62 na 64 godine bez glasanja u parlamentu, okupili su više od milion ljudi na ulicama i bili su koordinisani od strane sindikata i organizacija civilnog društva. Neredi koji su izbili 2023. godine nakon ubistva Nahela Merzouka od strane policije, kao i kontinuirani klimatski aktivizam organizacija poput Greenpeace France i Notre Affaire à Tous, dodatno su pokazali snagu građanske mobilizacije usmerene na konkretna društvena pitanja. Međutim, kako su istakli brojni sagovornici u okviru dubinskih intervjua, energija koja se ispoljava kroz proteste retko se pretvara u dugoročno, organizovano građansko angažovanje u okviru organizacija civilnog društva.

Najznačajniji strukturni razvoj za civilno društvo bilo je usvajanje Zakona o jačanju poštovanja načela Republike (**Loi Séparatisme**, odnosno *Law on Republican Principles*) u avgustu 2021. godine. Ovim zakonom uveden je **Ugovor o republikanskoj posvećenosti** (*Contrat d'Engagement Républicain – CER*), koji moraju da potpišu sva udruženja koja žele da ostvare

¹⁷⁴ CEVIPOF (Sciences Po), Barometar političkog poverenja (godišnji 2022–2024).

<https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/le-barometre-de-la-confiance-politique.html>

¹⁷⁵ Fondapol, Politički pomaci i vladina većina u desno orijentisanoj Francuskoj.

<https://www.fondapol.org/en/study/political-shifts-and-government-majority-in-right-leaning-france/>

pravo na javno finansiranje ili zvanično priznanje. Zakon je istovremeno proširio ovlašćenja države da raspusti udruženja i bez prethodne sudske odluke. Iako je formalno obrazložen kao mera za suzbijanje ekstremizma, zakon je izazvao široku zabrinutost među organizacijama civilnog društva zbog njegovog odvrćajućeg efekta na zagovaračke organizacije, manjinske zajednice i organizacije koje se bave politički osetljivim temama. Kako je naveo jedan od sagovornika u okviru dubinskih intervjua: „Regulativa uslovljena zahtevima donatora može dovesti do autocenzure, dok su organizacije koje se bave zagovaranjem izložene većim političkim i reputacionim pritiscima.“¹⁷⁶

„Okruženje u kojem deluju organizacije civilnog društva postaje sve složenije, obeleženo smanjenjem sredstava iz nacionalnog budžeta i političkom klimom koja trenutno nije naročito naklonjena civilnom društvu.“

IKA, projektni menadžer u međuvladinoj organizaciji koja pruža podršku organizacijama civilnog društva, 22. maj 2026.

Poverenje građana u političke institucije nastavilo je da opada tokom posmatranog perioda, što potvrđuju godišnji izveštaji **CEVIPOF Baromètre de la Confiance Politique**. Više od polovine birača nije izašlo na prvi krug parlamentarnih izbora 2022. godine, što ukazuje na produbljivanje udaljavanja građana od tradicionalnih političkih struktura. Poverenje u organizacije civilnog društva ostalo je relativno više nego poverenje u političke institucije, ali je i ono opalo nakon pandemije COVID-19, naročito kada je reč o velikim nacionalnim organizacijama koje građani često doživljavaju kao udaljene od lokalnih potreba i stvarnosti.¹⁷⁷

2. Pravni, politički i institucionalni okvir za organizacije civilnog društva

Pravni okvir

Francuska ima jedan od istorijski najotvorenijih pravnih okvira za delovanje civilnog društva u Evropi, zasnovan na **Zakonu o udruženjima od 1. jula 1901. godine**, koji i danas predstavlja osnovu za osnivanje i rad više od 1,3 miliona aktivnih udruženja. Za osnivanje udruženja nije potrebno prethodno odobrenje države, a sektor obuhvata širok spektar oblasti, uključujući sport, kulturu, obrazovanje, socijalne usluge i zagovaranje javnih politika. Institucionalni okvir **uključuje Visoki savet za udruženi život (HCVA)** i **Ekonomski, socijalni i ekološki savet (CESE)** kao savetodavna tela. Francuska je takođe članica Partnerstva za otvorenu vlast (Open Government Partnership) i 2023. godine usvojila je Nacionalni akcioni plan usmeren na jačanje građanskog učešća, transparentnosti i otvorene uprave.¹⁷⁸

Zakon o jačanju poštovanja načela Republike (*Loi Séparatisme*) i Ugovor o republikanskoj posvećenosti (CER): strukturna promena

Zakon o jačanju poštovanja načela Republike (*Loi Séparatisme*), usvojen 2021. godine, **predstavlja najznačajniju zakonsku promenu** koja je poslednjih decenija uticala na civilno društvo u Francuskoj. Ugovor o republikanskoj posvećenosti (*Contrat d'Engagement Républicain – CER*) obavezuje udruženja koja koriste javna sredstva ili imaju zvaničnu akreditaciju da se

¹⁷⁶ Civic Space Watch / European Civic Forum, Francuska: Primena „Zakona o separatizmu“ izaziva zabrinutost organizacija civilnog društva. <https://civicspacewatch.eu/france-implementation-of-separatism-law-raises-concerns-of-csos/>; Barbé, V., Republikanski ugovor o posvećenosti za udruženja u Francuskoj: Dalja ograničenja slobode udruživanja (IACL-IADC blog, 2024). <https://blog-iacl-aidc.org/2024-posts/2024/9/26/the-republican-commitment-contract-for-associations-in-france-further-restrictions-on-freedom-of-association>

¹⁷⁷ CEVIPOF (Sciences Po), Barometar političkog poverenja (godišnji 2022–2024).

<https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/le-barometre-de-la-confiance-politique.html>

¹⁷⁸ INSEE, 1,3 miliona udruženja (INSEE Première br. 1857, 2022). <https://www.insee.fr/en/statistiques/5433847>; Partnerstvo za otvorenu upravu, Pregled Akcionog plana Francuske 2023–2025. <https://www.opengovpartnership.org/documents/france-action-plan-review-2023-2025/>

formalno obavežu na poštovanje republikanskih vrednosti, sekularizma, ljudskog dostojanstva i javnog poretka. Istim zakonom proširena su ovlašćenja države da raspusti udruženja i bez prethodne sudske odluke, čime su oslabljene zaštitne garancije koje je tradicionalno pružao Zakon o udruženjima iz 1901. godine. Državni savet (*Conseil d'État*) potvrdio je zakonitost novog okvira 2023. godine, ali je koalicija od 25 organizacija civilnog društva, uključujući organizaciju Sherpa, kao i organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i borbom protiv korupcije, pokrenula pravni postupak protiv uredbe kojom se zakon sprovodi.¹⁷⁹ Praktični uticaj Ugovora o republikanskoj posvećenosti (CER) bio je značajan i neujednačen. Dokumentovani slučajevi pokazuju da su organizacije koje se bave pravima žena, borbom protiv diskriminacije i građanskim obrazovanjem bile izložene smanjenju javnog finansiranja ili administrativnim pritiscima zbog optužbi povezanih sa ispoljavanjem verskih obeležja ili navodnim „etnocentrizmom“, čak i u situacijama u kojima sudovi nisu utvrdili povredu republikanskih načela. Organizacije koje prate stanje građanskog prostora ove pojave opisuju kao „odvrćajući efekat“ (*chilling effect*), koji je posebno izražen kod zagovaračkih organizacija koje rade sa manjinskim zajednicama. Ovakav obrazac potvrdili su i sagovornici u okviru dubinskih intervjuva, pri čemu je jedan od njih istakao: „Regulativa uslovljena zahtevima donatora može dovesti do autocenzure“, naročito kod organizacija koje imaju izraženiji javni profil ili otvorenije zastupaju svoje stavove.

Saradnja između organizacija civilnog društva i javnih institucija

Savetodavna tela, poput Visokog saveta za udruženi život (HCVA) i Ekonomskog, socijalnog i ekološkog saveta (CESE), formalno postoje, ali njihove **preporuke nisu obavezujuće i retko se u potpunosti sprovode u praksi**. Nacionalni akcioni plan u okviru Partnerstva za otvorenu vlast (POU) iz 2023. godine naišao je na kritike organizacija civilnog društva jer nije obuhvatio ključna pitanja, uključujući transparentnost lobiranja i reformu finansiranja političkih stranaka. Francuska je u prethodnim godinama eksperimentisala sa novim participativnim mehanizmima, pre svega kroz Građanske konvencije posvećene klimatskim promenama, biodiverzitetu i pitanjima završetka života, koje su međunarodno prepoznate kao značajne demokratske inovacije. Međutim, učesnici ovih procesa i organizacije civilnog društva kasnije su izrazili razočaranje zbog toga što su njihove **preporuke samo delimično ugrađene u javne politike**, što je izazvalo frustraciju i dodatno narušilo poverenje u same participativne procese.¹⁸⁰ U praksi, odnos između organizacija civilnog društva i javnih institucija u velikoj meri **zavisi od konkretnog konteksta**.

Predsednik organizacije *Mouvement Européen Vaucluse* pruža najkonkretniji primer posledica situacije u kojoj se formalni mehanizmi učešća ne pretvaraju u stvarne promene javnih politika:

„Jasan primer ograničenog uticaja predstavlja kriza pokreta „Žuti prsluci“, tokom koje su širom Francuske organizovane participativne debate i prikupljeni predlozi i primedbe građana. Iako su hiljade građanskih doprinosa prikupljene i prosleđene nacionalnim vlastima, oni nikada nisu na odgovarajući način

¹⁷⁹ Sherpa i dr. (25 udruženja), Zakon o separatizmu: ekološke i antikorupcijske grupe pokreću pravni postupak protiv uredbe CER. <https://www.asso-sherpa.org/law-separatism-environmental-and-anti-corruption-groups-take-legal-action-against-the-decree-enacting-the-contract-of-republican-commitment>; Senat Francuske, Zakon od 24. avgusta 2021. godine kojim se jača poštovanje principa Republike: još mnogo toga treba uraditi (Izveštaj Senata br. 383, 2023). <https://www.senat.fr/rap/r23-383/r23-3838.html>

¹⁸⁰ CIVICUS Monitor, Udruženja pružaju otpor nakon stupanja na snagu Zakona o separatizmu. <https://monitor.civicus.org/explore/associations-push-back-separatism-law-comes-effect-cso-tackling-islamophobia-dissolved-ib6p/>; Partnerstvo za otvorenu upravu, Pregled Akcionog plana Francuske 2023–2025. <https://www.opengovpartnership.org/documents/france-action-plan-review-2023-2025/>

analizirani niti iskorišćeni, dok su osnovni problemi koji su podstakli proteste ostali nerešeni.”

IKA, Jean Marie Biliato, Mouvement Européen Vaucluse, 27. maj 2026.

Na lokalnom nivou saradnja je uglavnom fleksibilnija i više se zasniva na međusobnom poverenju, naročito u sredinama u kojima su organizacije civilnog društva dugoročno integrisane u lokalne sisteme solidarnosti. Međutim, finansijska podrška jedinica lokalne samouprave značajno je smanjena od 2022. godine, čime je oslabljen jedan od glavnih mehanizama putem kojih su lokalne organizacije civilnog društva ranije obezbeđivale stabilnu institucionalnu podršku.

„U praksi, odnos je u velikoj meri formalan i administrativan, često bez dovoljno ljudskog pristupa. Ipak, kada postoje neformalni kanali komunikacije i kada je uključena odgovarajuća osoba u instituciji, saradnja može biti veoma uspešna.”

IKA, projektni menadžer u međuvladinoj organizaciji koja pruža podršku organizacijama civilnog društva, 22. maj 2026.

Percepcija javnosti i poverenje u organizacije civilnog društva

Poverenje građana u udruženja i dalje je veće od poverenja u političke institucije, ali je u opadanju od pandemije COVID-19. Dvostruka percepcija sektora – s jedne strane kao pružaoca ključnih usluga kojem se na lokalnom nivou veruje, a s druge kao velikog institucionalizovanog aktera koji se na nacionalnom nivou doživljava kao udaljen od građana – odražava strukturnu fragmentisanost između velikih, dobro uspostavljenih nacionalnih organizacija i manjih organizacija ukorenjenih u lokalnim zajednicama. Kada je reč o organizacijama koje se bave politički osetljivim temama, percepcija javnosti sve više je oblikovana političkom polarizacijom, a sve manje objektivnom procenom njihovog rada.

3. Snage i nedostaci u kapacitetima organizacija civilnog društva

Ključne snage

Francuska ima jedan od najvećih i najrazvijenijih sektora civilnog društva u Evropi. Aktivno je oko 1,3 miliona udruženja, od kojih približno 170.000 zapošljava plaćeno osoblje, dok sektor obezbeđuje oko 2,2 miliona radnih mesta. U različitim organizacijama angažovano je oko 21 milion volonterskih uloga. Sagovornik iz međunarodne organizacije posebno ističe međusobnu solidarnost organizacija civilnog društva kao jednu od najvećih snaga sektora, naglašavajući da je upravo zahvaljujući sve izazovnijem okruženju saradnja među organizacijama postala još izraženija:

„Solidarnost među organizacijama civilnog društva je ojačala, a organizacije su razvile kreativnije načine komunikacije.”

IKA, Project Manager, projektni menadžer u međuvladinoj organizaciji koja pruža podršku organizacijama civilnog društva, 22. maj 2026.

Sektor udruženja ima posebno značajnu ulogu u okviru socijalne i solidarne ekonomije, čineći više od 10% ukupne zaposlenosti u Francuskoj. Njegove ključne prednosti uključuju:

- Obim, raznovrsnost i duboka ukorenjenost u lokalnim zajednicama: udruženja deluju u gotovo svim oblastima francuskog društva i često su glavni pružaoci socijalnih usluga,

nosioi kulturnog života i pokretači solidarnosti u lokalnim zajednicama, naročito u ruralnim područjima i nedovoljno razvijenim urbanim periferijama.¹⁸¹

- Snažan pravni i istorijski temelj: Zakon o udruženjima iz 1901. godine i dalje predstavlja jedan od najpristupačnijih pravnih okvira za građansko udruživanje u Evropi, dok Francuska ima dugu tradiciju volontiranja i udruženog delovanja, koja predstavlja značajan izvor društvenog kapitala.
- Kapacitet za strateško parničenje: klimatski slučaj „Afera veka“ (*Affaire du Siècle*), u kojem su organizacije Greenpeace France, Oxfam France i Notre Affaire à Tous uspešno tužile francusku državu zbog nedovoljnog delovanja u oblasti klimatskih promena, a odluka je potvrđena u žalbenom postupku 2023. godine, pokazuje rastući kapacitet civilnog društva za vođenje sudskih postupaka od javnog interesa sa značajnim društvenim uticajem, koji su doprineli promenama u upravljanju klimatskom politikom.
- Inovacije u participativnoj demokratiji: francuske Građanske konvencije, iako nesavršene u pogledu sprovođenja njihovih preporuka, predstavljaju međunarodno priznate eksperimente u deliberativnoj demokratiji. Ovi procesi pružili su značajna praktična saznanja i razvili metodologije koje se mogu preneti i prilagoditi drugim zemljama, uključujući partnere sa Zapadnog Balkana u okviru ovog projekta.
- Jačanje solidarnosti među organizacijama civilnog društva od 2022. godine: kako je istakao jedan od sagovornika u okviru dubinskih intervjua, „solidarnost među organizacijama civilnog društva je ojačala, a organizacije su razvile kreativnije načine komunikacije“ kao odgovor na sve izazovnije okruženje. Ova sposobnost prilagođavanja sama po sebi predstavlja važan resurs civilnog društva.

Ključni nedostaci u kapacitetima

- Finansijska ranjivost: od 2022. godine budžetski pritisci na lokalnom i nacionalnom nivou doveli su do smanjenja dostupnih sredstava za organizacije civilnog društva, pri čemu su subvencije jedinica lokalne samouprave – koje su tradicionalno predstavljale jedan od ključnih izvora podrške manjim udruženjima – među najviše pogođenim. Kako je istakao jedan od sagovornika u okviru dubinskih intervjua: „Ako bi finansiranje prestalo, većina organizacija civilnog društva bi se ugasila. Samo mali broj mogao bi da nastavi sa radom na minimalnom nivou, oslanjajući se na volonterski angažman.“ Većina organizacija i dalje zavisi od kratkoročnih projektnih grantova, uz veoma ograničen pristup višegodišnjem institucionalnom finansiranju.
- Ograničeni kapaciteti za zagovaranje: izuzev velikih nacionalnih organizacija i krovnih mreža, većina udruženja nema dovoljno zaposlenih ni resursa za kontinuirano zagovaranje javnih politika, komunikaciju sa javnošću ili sprovođenje dugoročnih javnih kampanja. Sektor je izrazito fragmentisan, što otežava organizacijama civilnog društva da nastupaju sa jedinstvenim i usaglašenim stavovima o pitanjima od javnog značaja.¹⁸²
- Neravnoteža u ljudskim resursima: rukovodeće pozicije u udruženjima i dalje su pretežno u rukama starijih muškaraca, dok su žene i mladi nedovoljno zastupljeni u upravljačkim strukturama. Privlačenje i zadržavanje mlađih i raznovrsnijih volontera predstavlja sve veći izazov. Istovremeno, kako se sektor sve više profesionalizuje kroz pružanje socijalnih usluga, njegov identitet zasnovan na volonterizmu i angažmanu u lokalnoj zajednici postaje sve više opterećen.
- Neujednačena digitalna tranzicija: digitalni alati postali su neophodni tokom pandemije COVID-19, ali mnoge manje organizacije – posebno one koje deluju u ruralnim

¹⁸¹ OECD, Informativni list za Francusku – socijalna i solidarna ekonomija (2023).

<https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/social-economy-and-social-innovation/country-fact-sheets/country-fact-sheet-france.pdf>

¹⁸² TSI projekat, Nacionalni izveštaj br. 4: Izazovi za treći sektor u Francuskoj.

<https://thirdsectorimpact.eu/documentation/tsi-national-report-on-challenges-for-the-third-sector-in-france/>

područjima ili rade sa starijim stanovništvom – i dalje nemaju odgovarajuće alate i digitalne veštine da se u potpunosti prilagode, što stvara sve veći jaz u kapacitetima u odnosu na veće, digitalno razvijenije organizacije.

- Administrativno opterećenje usled primene Ugovora o republikanskoj posvećenosti (CER): administrativni zahtevi koje nameće CER predstavljaju nesrazmerno veliko opterećenje za male i srednje organizacije, naročito za one koje rade sa verskim ili manjinskim zajednicama, ograničavajući njihov pristup javnom finansiranju i otežavajući njihov institucionalni položaj.
- Fragmentisanost sektora: organizacije koje deluju u istoj oblasti i na istoj teritoriji često su međusobno konkurenti, umesto partneri u saradnji. Sagovornik iz organizacije Association Leader France ističe da spajanje organizacija predstavlja jedan od hitnih strukturnih prioriteta za jačanje sektora.:

„Organizacije civilnog društva treba da unaprede međusobnu koordinaciju i saradnju, uključujući i spajanje organizacija koje deluju u istoj oblasti i na istoj teritoriji, kako bi udružile resurse, povećale stručne kapacitete i ostvarile snažniji društveni uticaj.”

IKA, Elyse Lebreuilly, predsednica udruženja (Francuska), 1. jun 2026.

Finansijska održivost

Finansijska održivost predstavlja centralni izazov za francusko civilno društvo u aktuelnom periodu. Za razliku od zemalja Zapadnog Balkana, gde zavisnost od donatorskih sredstava prvenstveno odražava nedovoljno razvijene domaće izvore finansiranja, finansijska ranjivost organizacija civilnog društva u Francuskoj rezultat je pre svega političkog izbora – smanjenja javnih ulaganja u civilno društvo u uslovima budžetske konsolidacije, uz istovremeno nedovoljno razvijenu kulturu privatne filantropije u poređenju sa državama poput Ujedinjenog Kraljevstva ili Sjedinjenih Američkih Država.

Sagovornici daju veoma slične procene o tome šta bi se dogodilo ukoliko bi finansiranje prestalo:

„Manje organizacije koje se zasnivaju na volonterskom radu verovatno bi nastavile da funkcionišu na minimalnom nivou, dok bi organizacije koje zapošljavaju plaćeno osoblje najverovatnije bile prinuđene da obustave rad.”

IKA, projektni menadžer u međuvladinoj organizaciji koja pruža podršku organizacijama civilnog društva, 22. maj 2026.

Sagovornik iz organizacije Association Leader France dodatno ukazuje na geografsku dimenziju finansijske ranjivosti sektora:

„Većina organizacija civilnog društva, posebno malih i onih koje deluju u ruralnim područjima, ima nizak nivo finansijske održivosti. Njihovu ranjivost dodatno povećavaju smanjenje nacionalnih izvora finansiranja, velika konkurencija u okviru evropskih programa i poteškoće u ostvarivanju prihoda putem članarina.”

IKA, Elyse Lebreuilly, predsednica udruženja (Francuska), 1. jun 2026.

4. Učešće građana u javnom životu i procesima donošenja odluka

Francusku karakteriše paradoksalan obrazac građanskog učešća: jedan od najviših nivoa učešća u protestima u Evropi postoji istovremeno sa rastućom izbornom apstinencijom i sve izraženijim skepticizmom prema formalnim demokratskim procesima. Protesti protiv penzione reforme 2023. godine, koji su okupili više od milion ljudi na ulicama, kao i mobilizacija protiv formiranja vlade krajnje desnice 2024. godine, pokazuju da među građanima Francuske i dalje postoji značajna energija za kolektivno građansko delovanje. Međutim, kako primećuje predsednik

organizacije *Mouvement Européen Vaucluse*, ova energija se ne pretvara nužno u kontinuiran i dugoročan angažman u okviru organizacija:

„Najveći izazov za organizacije civilnog društva danas predstavlja mobilisanje i zadržavanje aktivnih članova. Mnogi ljudi su spremni da prisustvuju događajima ili učestvuju u aktivnostima, ali je veoma mali broj onih koji su spremni da preuzmu odgovornost ili da se kontinuirano angažuju.”

IKA, Jean Marie Biliato, *Mouvement Européen Vaucluse*, 27. maj 2026.

Kada je reč o tome ko učestvuje, a ko ostaje izvan procesa građanskog učešća, odgovori sagovornika iz sve tri organizacije u velikoj meri se podudaraju:

„U građanskom angažmanu uglavnom učestvuju ljudi koji su već na neki način povezani sa sektorom, poput članova porodice, prijatelja, predstavnika akademske zajednice, kao i političkih ili građanskih lidera, dok su društveno ugrožene grupe često nedovoljno zastupljene zbog nedostatka informacija i ograničene percepcije koristi od učešća.”

IKA, projektni menadžer u međuvladinoj organizaciji koja pruža podršku organizacijama civilnog društva, 22. maj 2026.

Francuska je uvela **inovativne mehanizme deliberativne demokratije**, među kojima se posebno izdvaja Građanska konvencija o klimi, koja je okupila 150 nasumično odabranih građana, kao i kasnije konvencije posvećene biodiverzitetu i pitanjima završetka života. Ovi mehanizmi su na međunarodnom nivou prepoznati kao značajni demokratski eksperimenti, ali bez stvarnog uticaja na donošenje odluka. Ovaj „jaz između konsultacija i legitimizacije“ predstavlja jednu od analitički najznačajnijih karakteristika građanskog učešća u Francuskoj za projekat ROOT WB. **Izborna apstinencija** postala je strukturna karakteristika francuske demokratije. Više od polovine birača nije izašlo na prvi krug parlamentarnih izbora 2022. godine. Mladi su i dalje aktivni u građanskom životu kroz volontiranje, društvene pokrete, onlajn kampanje, peticije i direktne akcije u oblastima klimatske i socijalne pravde, ali su u velikoj meri odsutni iz tradicionalnih političkih struktura, uključujući političke stranke, sindikate i upravljačke strukture udruženja.¹⁸³ Građansko učešće karakterišu **izražene društvene nejednakosti**. Kako je dokumentovano u više dubinskih intervjua, učešće je uglavnom koncentrisano među ljudima koji su već na neki način povezani sa sektorom – nastavnicima, penzionisanim stručnjacima, predstavnicima akademske zajednice i osobama koje imaju porodične ili lične veze sa civilnim društvom.

5. Glavne prepreke građanskom učešću

Zakonske prepreke

- Ugovor o republikanskoj posvećenosti (*Contrat d'Engagement Républicain – CER*) ima odvrćajući efekat na civilno društvo, posebno na zagovaračke organizacije i one koje rade sa verskim ili manjinskim zajednicama. Njegovi nejasno definisani kriterijumi omogućavaju različita tumačenja od strane javnih vlasti, a pojedina udruženja su, prema dostupnim podacima, izgubila finansijsku podršku i u slučajevima u kojima sudovi nisu utvrdili formalno kršenje republikanskih vrednosti. Proširena ovlašćenja države da raspusti udruženja bez sudskog nadzora slabe strukturne garancije koje je tradicionalno pružao Zakon o udruženjima iz 1901. godine.¹⁸⁴

¹⁸³ INJEP / DJEPVA, DJEPVA barometar o mladima (2022). <https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/youthwiki/chapters/france/24-youth-volunteering-at-national-level>

¹⁸⁴ Civic Space Watch / European Civic Forum, Francuska: Primena „Zakona o separatizmu“ izaziva zabrinutost organizacija civilnog društva. <https://civicspacewatch.eu/france-implementation-of-separatism-law-raises-concerns-of-csos/>; Barbé, V., Republikanski ugovor o posvećenosti (IACL-IADC blog, 2024). <https://blog-iacl->

- Organizacije civilnog društva suočavaju se i sa strukturno nepovoljnim položajem u procesima kreiranja javnih politika, u kojima je transparentnost lobiranja i dalje nedovoljna, dok korporativni akteri imaju znatno veći pristup formalnim kanalima odlučivanja i uživaju veće institucionalno priznanje nego organizacije civilnog društva.
- „Jaz između konsultacija i legitimizacije“ - participativni mehanizmi poput Građanskih konvencija formalno postoje, ali se doprinos građana kroz ove procese sistematski ne pretvara u obavezujuće odluke javnih politika. Kako je jedan od sagovornika u okviru dubinskih intervjua sažeo: „Participativni mehanizmi se ponekad koriste više za legitimizaciju odluka nego za istinsku podjelu moći sa građanima.“ Ovakvo institucionalizovano razočaranje aktivno obeshrabruje građane od budućeg učešća.

Finansijske prepreke

- Od 2022. godine, značajno smanjenje javnog finansiranja na nacionalnom i lokalnom nivou destabilizovalo je veliki broj malih i srednjih udruženja koja su zavisila od institucionalne finansijske podrške kako bi obezbedila kontinuitet osnovnog funkcionisanja. Višegodišnji sporazumi o finansiranju postoje, ali pristup ovim sredstvima nije ujednačen, dok većina organizacija i dalje zavisi od kratkoročnih projektnih grantova.¹⁸⁵
- Privatna filantropija u Francuskoj i dalje je nedovoljno razvijena u poređenju sa drugim sličnim evropskim zemljama, zbog čega se smanjenje javnog finansiranja ne može nadomestiti povećanjem individualnih ili korporativnih donacija. Male i lokalne organizacije imaju ograničen pristup evropskim izvorima finansiranja zbog složenih administrativnih procedura i jezičkih barijera, što je potvrđeno i u više dubinskih intervjua.

Društvene prepreke

- Rast individualizma: sagovornici u okviru dubinskih intervjua, kao i rezultati više istraživanja, prepoznaju sve izraženiji individualizam kao jednu od glavnih prepreka građanskom učešću.

„Glavne prepreke predstavljaju rast individualizma, kao i nedostatak finansijskih i strukturnih kapaciteta organizacija civilnog društva da na odgovarajući način uključe i zadrže učesnike.“

IKA, Elyse Lebreuilly, predsjednica udruženja (Francuska), 1. jun 2026.

- Strah od dugoročnog angažovanja predstavlja temu koja se dosledno pojavljuje u svim intervjuima.

„Dve glavne prepreke su nedostatak znanja i poverenja u participativne procese, kao i percepcija da ljudi nemaju dovoljno vremena za angažovanje.“

IKA, projektni menadžer u međuvladinoj organizaciji koja pruža podršku organizacijama civilnog društva, 22. maj 2026.

- Politička polarizacija sve više utiče na način na koji se udruženja percipiraju, posebno ona koja se bave migracijama, religijom, rodnom identitetom ili klimatskim aktivizmom. Njihov rad se sve češće posmatra kroz prizmu stranačkih i političkih podjela, što otežava izgradnju širih koalicija i izlaže organizacije reputacionim i političkim pritiscima.¹⁸⁶

aidc.org/2024-posts/2024/9/26/the-republican-commitment-contract-for-associations-in-france-further-restrictions-on-freedom-of-association

¹⁸⁵ TSI projekat, Nacionalni izveštaj br. 4: Izazovi za treći sektor u Francuskoj.

<https://thirdsectorimpact.eu/documentation/tsi-national-report-on-challenges-for-the-third-sector-in-france/>

¹⁸⁶ CEVIPOF (Sciences Po), Barometar političkog poverenja (2022–2024).

<https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/le-barometre-de-la-confiance-politique.html>

- Strukturne nejednakosti u građanskom učešću: osobe sa višim nivoom obrazovanja i boljim ekonomskim položajem znatno češće volontiraju ili se angažuju u udruženjima. Mladi koji nisu uključeni u obrazovanje niti su zaposleni, zajednice sa niskim prihodima, kao i stanovnici nerazvijenih predgrađa i ruralnih područja, u znatno manjoj meri učestvuju u formalnim strukturama građanskog angažovanja.

6 Prioritetne mere za jačanje organizacija civilnog društva i unapređenje građanskog učešća

Reformisati Ugovor o republikanskoj posvećenosti (CER)

- CER je potrebno reformisati kako bi se uspostavili jasniji i pravno precizniji kriterijumi, snažniji sudski nadzor nad odlukama o finansiranju i efikasni mehanizmi žalbe za organizacije koje izgube javnu finansijsku podršku. Trenutna neodređenost ovog okvira omogućava proizvoljnu primenu i nesrazmerno pogađa zagovaračke organizacije i manjinske zajednice. Posebnu pažnju treba posvetiti tome da versko ili kulturno izražavanje koje ne predstavlja kršenje republikanskih vrednosti ne dovodi do negativnih posledica po organizacije.¹⁸⁷

Obnoviti i restrukturirati javno finansiranje civilnog društva

- Organi javne vlasti treba da ponište smanjenja budžetskih izdvajanja za finansiranje sektora udruženja i značajno povećaju dostupnost višegodišnjih sporazuma o institucionalnom finansiranju. Mehanizmi finansiranja treba u većoj meri da podržavaju dugoročni organizacioni razvoj, zagovaranje, građansko obrazovanje i rad u lokalnim zajednicama, umesto da budu usmereni isključivo na realizaciju kratkoročnih projekata. Neophodno je uspostaviti transparentne i pristupačne kriterijume, uz posebnu pažnju posvećenu manjim udruženjima u ruralnim područjima i ugroženim zajednicama, koja trenutno imaju najmanji pristup fondovima EU i drugim konkurentnim programima finansiranja.

Učiniti mehanizme participativne demokratije stvarno obavezujućim

- Građanske konvencije i procesi javnih konsultacija moraju biti redizajnirani kako bi se smanjio jaz između doprinosa građana i konkretnih rezultata u javnim politikama.
- Uvesti pristupe participativnoj demokratiji koji se sprovedu na lokalnom nivou – u skladu sa preporukama više sagovornika u okviru dubinskih intervjua – stvarajući inkluzivne prostore u kojima građani mogu da se povežu sa institucijama i vide da njihov angažman dovodi do konkretnih rezultata u njihovim zajednicama.

„Uvela bih pristupe participativnoj demokratiji koji se aktivno primenjuju na lokalnom nivou, stvarajući inkluzivne prostore u kojima građani mogu da se povežu sa institucijama i osećaju se podstaknuto da se angažuju.“

IKA, projektni menadžer u međuvladinoj organizaciji koja pruža podršku organizacijama civilnog društva, 22. maj 2026.

Smanjiti nejednakosti u građanskom učešću

- Potrebna je sistematičnija podrška mladima, zajednicama sa niskim prihodima, stanovnicima ugroženih predgrađa i ruralnih područja, kao i migrantskim zajednicama, kako bi se aktivnije uključili u građanski život. To podrazumeva lakši pristup finansiranju za organizacije i inicijative na lokalnom nivou, snažnije građansko obrazovanje u školama i kroz neformalne programe, kao i strategije uključivanja koje prevazilaze postojeće mreže već aktivnih i angažovanih građana.

¹⁸⁷ Barbé, V., Republikanski ugovor o posvećenosti (IACL-IADC blog, 2024). <https://blog-iacl-aidc.org/2024-posts/2024/9/26/the-republican-commitment-contract-for-associations-in-france-further-restrictions-on-freedom-of-association>; Senat Francuske, Izveštaj br. 383 (2023). <https://www.senat.fr/rap/r23-383/r23-3838.html>

- Organizacije civilnog društva treba hitno da preispitaju svoje strategije uključivanja građana – nudeći fleksibilne mogućnosti angažovanja kroz konkretne projekte, jasnije komunicirajući rezultate i uticaj svog rada i stvarajući pristupačnije načine za uključivanje građana koji nisu spremni na dugoročno angažovanje, ali žele da se uključe u rešavanje konkretnih pitanja ili pojedinačne aktivnosti.

Ojačati koordinaciju i kapacitete sektora

- Ulagati u razvoj samih organizacija civilnog društva, uključujući podršku za digitalne alate, finansijsko upravljanje, komunikaciju i upravljanje organizacijama. Krovnim organizacijama i mrežama civilnog društva potrebno je obezbediti dovoljno resursa kako bi mogle da imaju snažniju ulogu u pružanju podrške sektoru. Kako je preporučio jedan od sagovornika u okviru dubinskih intervjua, organizacije civilnog društva treba da „unaprede koordinaciju i saradnju, uključujući i spajanje organizacija koje se bave istim temama i deluju na istoj teritoriji, kako bi udružile resurse, povećale stručne kapacitete i ojačale svoj uticaj“.
- Zaštititi organizacije koje se bave zaštitom životne sredine, borbom protiv korupcije, pravima LGBTQ+ osoba i odgovornošću institucija u javnom interesu od političkih pritisaka, napada na njihov ugled i ograničavanja njihovog pravnog položaja. Obezbeđivanje nezavisnosti i pristupa pravdi za vođenje sudskih postupaka u javnom interesu predstavlja ključnu komponentu zdravog demokratskog građanskog prostora.

7. Zaključak

Kontekst Francuske može se sažeti kroz četiri ključna uvida relevantna za projekat ROOT WB. Francuski slučaj pokazuje da pritisci na građanski prostor mogu nastati i unutar razvijenih demokratija, kroz legitimne zakonodavne procese, smanjenje javnih ulaganja i slabljenje poverenja u participativne mehanizme. Ovo partnerima sa Zapadnog Balkana pruža važnu korekciju pretpostavke da članstvo u EU automatski rešava strukturne probleme sa kojima se trenutno suočavaju. Građanska konvencija o klimi predstavlja demokratsku inovaciju koja je najdirektnije primenljiva na projekat i koju bi trebalo detaljnije proučiti. Sam proces predstavljao je uspešan eksperiment deliberativne demokratije, dok je glavni problem bio u sprovođenju njegovih rezultata. To predstavlja važno upozorenje za partnere sa Zapadnog Balkana koji eksperimentišu sa građanskim skupštinama: deliberativni mehanizmi moraju biti praćeni obavezujućim opredeljenjem institucija da postupaju u skladu sa njihovim rezultatima, jer u suprotnom mogu proizvesti više razočaranja nego podstaći građansko učešće. Klimatski sudski postupak „Afera veka“ (*Affaire du Siècle*) pokazuje strateški potencijal sudskih postupaka u javnom interesu kao instrumenta kojim civilno društvo može da doprinese odgovornosti institucija. Istovremeno, ovaj primer pokazuje zašto je zaštita pravnog položaja organizacija – koji je u Francuskoj ugrožen zahtevima CER-a u vezi sa akreditacijom – preduslov da bi ovaj instrument ostao dostupan civilnom društvu. Konačno, nalazi dubinskih intervjua sa predstavnicima tri veoma različite francuske organizacije ukazuju na teme – finansijsku nesigurnost, jaz između formalnog učešća i stvarnog uticaja i rastući individualizam kao prepreku kontinuiranom angažovanju – koje su direktno relevantne za svih sedam partnerskih zemalja projekta ROOT WB. To potvrđuje da francuska perspektiva treba da služi kao komparativna referentna tačka iz EU tokom regionalnih aktivnosti učenja i razmene u okviru projekta, a ne da se posmatra kao kontekstualni izuzetak.

REGIONALNA KOMPARATIVNA ANALIZA

Ozbiljnost uslova značajno se razlikuje od zemlje do zemlje – od Srbije, gde su vodeće organizacije civilnog društva formalno obustavile saradnju sa državnim organima, a CIVICUS je status građanskog prostora snizio na „represivan“, do Albanije, gde glavni izazov predstavlja odsustvo podsticajnih domaćih uslova za razvoj civilnog društva, a ne aktivna represija. Intervencije koje su odgovarajuće u jednom kontekstu mogu biti nedovoljne ili neprimerene u drugom. Cilj komparativne analize je da mapira ove razlike, istovremeno identifikujući osnovne strukturne dinamike koje su zajedničke svim kontekstima.

Izveštaj Evropskog građanskog foruma o građanskom prostoru za 2026. godinu pruža preciznu formulaciju veze između finansijske i političke ranjivosti, koja je od ključnog analitičkog značaja za komparativnu analizu projekta ROOT WB: zamrzavanje finansiranja USAID-a 2025. godine nije samo dovelo do obustavljanja programa i smanjenja broja zaposlenih širom Zapadnog Balkana, već je istovremeno „podstaklo narative o ‘stranim agentima’ koji su poslužili za legitimizaciju racija, stigmatizacije i restriktivnih zakonodavnih inicijativa“. Desničarski i nacionalistički akteri eksplicitno su iskoristili poremećaje u finansiranju kako bi intenzivirali kampanje diskreditacije organizacija koje se bave ljudskim pravima, rodnom ravnopravnošću, pravima LGBTQI+ osoba i radom sa marginalizovanim grupama. Ovaj sled događaja – finansijski šok praćen intenziviranom delegitimizacijom – potvrđuje da zavisnost od donatorskog finansiranja ne predstavlja samo rizik za održivost već i rizik od političke izloženosti: organizacije koje izgube značajne izvore finansiranja istovremeno gube i institucionalnu otpornost potrebnu da se odbrane od napada na svoj ugled, upravo u trenutku kada se ti napadi intenziviraju. U izveštaju se dalje navodi da nedostatak finansijskih sredstava nije nadoknađen alternativnim međunarodnim izvorima, budući da su drugi bilateralni donatori preusmerili sredstva ka odbrani, podršci Ukrajini i migracijama, čime je strukturna ranjivost dodatno produbljena, umesto da bude ublažena.¹⁸⁸

1. Političko okruženje i građanski prostor: region pod pritiskom

Svih pet partnerskih zemalja sa Zapadnog Balkana i dve zemlje članice EU suočavaju se sa pritiscima na građanski prostor, iako se priroda, intenzitet i uzroci tih pritisaka značajno razlikuju. U okviru partnerskih zemalja projekta mogu se identifikovati tri različita pravca razvoja građanskog prostora.

Aktivna represija koja se intenzivira

Srbija predstavlja jedini slučaj među partnerskim zemljama u kojem je došlo do pogoršanja građanskog prostora do nivoa sistemskog urušavanja. Kvalitativna razlika u odnosu na druge zemlje nije u samom postojanju pritisaka – budući da su oni prisutni u svim partnerskim zemljama – već u njihovom istovremenom delovanju: pravnim ograničenjima, administrativnom uznemiravanju, fizičkom nadzoru i formalnoj obustavi saradnje između vodećih organizacija civilnog društva i državnih organa. Odluka CIVICUS-a iz 2025. godine da status građanskog prostora u Srbiji snizi na „**represivan**“ ne odražava nijedan pojedinačni događaj, već kumulativnu logiku sistema u kojem se različiti instrumenti pritiska međusobno pojačavaju.

Politički osporavan i selektivno ograničen građanski prostor

Crnu Goru, Bosnu i Hercegovinu i Severnu Makedoniju karakteriše strukturno drugačiji obrazac: **građanski prostor formalno postoji**, ali se selektivno ograničava kroz niz institucionalnih odluka, a ne kroz koherentnu restriktivnu strategiju. Ono što povezuje ove tri zemlje jeste

¹⁸⁸ BCSDN / European Civic Forum, Izveštaj o građanskom prostoru 2026: Zapadni Balkan.
<https://civicspacewatch.eu/wp-content/uploads/2026/05/Civic-Space-Report-2026-Western-Balkans-European-Civic-Forum-1-1.pdf>

mehanizam, a ne intenzitet pritiska – saveti za saradnju čiji je rad paralizovan administrativnim promenama, a ne zakonodavnim merama; sistemi konsultacija oslabljeni proceduralnim zanemarivanjem, a ne formalnim zabranama; i pritisci koji se sprovode kroz delegitimizaciju, a ne kroz raspuštanje organizacija. Inicijative za uvođenje propisa o „stranim agentima“ u Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori ilustrativni su primeri: nisu usvojene, a u slučaju BiH takav propis je i poništen – ipak, sama činjenica da su se takve inicijative pojavile, kao i energija koju je civilno društvo moralo da uloži kako bi im se suprotstavilo, svedoče o sužavanju prostora za građansko delovanje. Građanski prostor u ovoj grupi zemalja nije zatvoren, ali je delovanje unutar njega postalo zahtevnije i opterećenije preprekama.

Strukturno ograničen, ali bez aktivne represije

Albanija i Hrvatska suočavaju se sa izazovima koji su prvenstveno **strukturne i institucionalne, a ne političke prirode**. Nijednu od ove dve zemlje ne karakteriše neprijateljski odnos države prema civilnom društvu kao takvom; umesto toga, zajednička im je akumulacija posledica odsustva ili slabljenja podsticajnih uslova za razvoj civilnog društva – nedovoljno razvijenih domaćih izvora finansiranja, nedostatka strateškog usmerenja, geografske koncentracije i mehanizama koji formalno postoje, ali ne proizvode značajne rezultate. Članstvo Hrvatske u EU čini njen slučaj analitički posebno značajnim upravo zato što pokazuje da strukturno pogoršanje građanskog prostora ne zahteva politički autoritarizam – ono može nastati i kao posledica institucionalnog zanemarivanja, nedovoljnog finansiranja i postepenog udaljavanja institucija od njihovih prvobitnih mandata.

U sve tri grupe zemalja uočava se dosledan zajednički obrazac: delegitimizacija nezavisnog civilnog društva kroz političke i medijske narative. Konkretni instrumenti se razlikuju – od formalnih zakonodavnih mera u Republici Srpskoj, parlamentarnih inicijativa u Crnoj Gori, špijunskog softvera i kampanja diskreditacije u Srbiji, do negativnih informacionih kampanja usmerenih protiv organizacija koje finansira USAID u Severnoj Makedoniji – ali je osnovna logika ista: zadržati formalnu usklađenost sa demokratskim standardima, uz istovremeno sistematsko povećavanje reputacionih i operativnih troškova nezavisnog građanskog delovanja. Doslednost ovog obrasca u različitim političkim sistemima, pri različitim sastavima vlada i u različitim fazama procesa pristupanja EU ukazuje na to da on nije slučajna karakteristika regionalne politike, već strukturna pojava – zajednički repertoar upravljanja građanskim prostorom koji prevazilazi pojedinačne nacionalne kontekste i zahteva koordinisan regionalni odgovor.

Aktivnosti koje jačaju komunikacione kapacitete organizacija civilnog društva, njihovu vidljivost u javnosti i ukorenjenost u lokalnim zajednicama ne predstavljaju samo mere izgradnje kapaciteta, već i mere zaštite građanskog prostora. Organizaciju koja je prepoznata i uživa poverenje svoje lokalne zajednice znatno je teže delegitimizovati putem političkih narativa koji dolaze sa vrha.

2. Jaz u primeni: formalni okviri naspram stvarnosti

Najdosledniji nalaz u svim zemljama Zapadnog Balkana jeste jaz između formalnih pravnih i institucionalnih okvira za civilno društvo i njihove praktične primene. Ovo nije sporedno zapažanje, već centralna strukturna karakteristika okruženja u kojem organizacije civilnog društva deluju širom regiona. Svaka partnerska zemlja ima formalne mehanizme konsultacija, savete za saradnju i strategije za razvoj civilnog društva. Istovremeno, u svakoj zemlji postoje dokazi da su ovi mehanizmi nefunkcionalni, da se zaobilaze ili selektivno primenjuju. Formalni okviri postoje; ono što sistematski izostaje jesu politička volja i institucionalna infrastruktura neophodne za njihovo efikasno funkcionisanje.

Nalazi za Zapadni Balkan direktno potvrđuju centralni zaključak komparativne analize ovog Izveštaja o proceni trendova i prepreka u građanskom učešću: „Učešće u donošenju odluka i dalje je uglavnom proceduralno, uz oslabljene konsultativne mehanizme i građanski dijalog.“ Podudarnost između nalaza monitoringa Evropskog građanskog foruma i podataka iz istraživanja sprovedenog u okviru ROOT WB Izveštaja o proceni trendova i prepreka u građanskom učešću – prema kojima 53,6% ispitanika navodi da njihov rad ima samo delimičan uticaj na javne politike, dok je efektivnost učešća ocenjena prosečnom ocenom 2,80 od 5 – dodatno potvrđuje da jaz između konsultacija i stvarnog uticaja predstavlja strukturni regionalni fenomen, a ne pojavu specifičnu za pojedinačne zemlje. Evropski građanski forum dalje navodi da se širom regiona javna sredstva i dalje usmeravaju ka provladinim nevladinim organizacijama (GONGO), umesto ka nezavisnim nadzornim organizacijama, posebno u Srbiji i Bosni i Hercegovini. U Severnoj Makedoniji, fragmentisana odgovornost u sistemu finansiranja direktno je dovela do prekida u pružanju usluga, uključujući obustavu rada sigurnih kuća za osobe koje su preživele nasilje zasnovano na rodu i seksualnoj orijentaciji. Ovo predstavlja konkretan primer posledica koje kombinacija jaza između formalnog učešća i stvarnog uticaja i finansijske nesigurnosti može proizvesti na nivou lokalnih zajednica.¹⁸⁹

Saveti za saradnju: strukturna ranjivost širom regiona

Sudbina saveta za saradnju između vlada i civilnog društva u partnerskim zemljama najupečatljivije ilustruje ovu dinamiku. Ono što je zajedničko ovim slučajevima nije politička odluka da se građanski prostor zatvori, već strukturna slabost samog institucionalnog dizajna: mehanizmi saradnje koji su uspostavljeni odlukama vlade, a ne zakonom, mogu u bilo kom trenutku biti marginalizovani jednim administrativnim aktom, bez sprovođenja bilo kakvog zakonodavnog procesa. Posledice se kreću od dvogodišnjih bojkota i četvorogodišnje paralize do formalne obustave saradnje, ali je osnovna ranjivost ista u Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji, Srbiji i Bosni i Hercegovini. Albanija i Hrvatska suočavaju se sa obrnutom verzijom istog problema: mehanizmi formalno postoje, ali ne postoji obaveza vlasti da postupa u skladu sa doprinosima organizacija civilnog društva, zbog čega je učešće formalno omogućeno, ali suštinski ostaje bez značaja.

Makedonski paradoks: prepoznato, ali ne i institucionalizovano

Severna Makedonija predstavlja najjasniji regionalni primer ovog jaza u njegovom najparadoksalnijem obliku: sektor koji je formalno prepoznat kao ključan za demokratsko upravljanje – što je potvrđeno i u **Izveštaju EU o skriningu** – funkcioniše sa svega 3% domaćeg javnog finansiranja, naspram cilja od 30% na koji se vlada obavezala, dok Zakon o udruženjima i fondacijama, čije je usvajanje bilo najavljeno za 2023. godinu, još uvek nije donet. Jaz između formalnog priznanja značaja civilnog društva i stvarnog opredeljivanja resursa u Severnoj Makedoniji nije izuzetak, već sažeta verzija obrasca prisutnog u svim partnerskim zemljama. Jaz u primeni nije prvenstveno tehnički problem. On odražava dosledan politički izbor da se zadrži privid podsticajnog institucionalnog okvira, uz istovremeno očuvanje diskrecionog prava izvršne vlasti da odlučuje o načinu na koji će se taj okvir primenjivati.

Jaz u primeni nije prvenstveno tehnički problem koji se može rešiti boljim monitoringom ili dodatnim smernicama. Širom regiona, on odražava dosledan **politički izbor** da se zadrži privid podsticajnog institucionalnog okvira, uz istovremeno očuvanje diskrecionog prava izvršne vlasti da odlučuje o načinu na koji će se taj okvir primenjivati. Rešavanje ovog problema zahteva pravne reforme kojima bi se diskrecioni administrativni aranžmani zamenili zakonski utvrđenim i pravno obavezujućim obavezama – što predstavlja zajedničku zakonodavnu agendu

¹⁸⁹ BCSDN / European Civic Forum, Izveštaj o građanskom prostoru 2026: Zapadni Balkan.
<https://civicspacewatch.eu/wp-content/uploads/2026/05/Civic-Space-Report-2026-Western-Balkans-European-Civic-Forum-1-1.pdf>

organizacija civilnog društva širom regiona, koju bi projekat ROOT WB trebalo aktivno da podrži.

3. Finansijska održivost: zajedničke ranjivosti, različiti konteksti

Finansijska održivost prepoznata je kao kritičan ili ozbiljan izazov u svakoj partnerskoj zemlji, bez izuzetka. Konkretno okoliš se razlikuje, ali je osnovna strukturna dinamika ista: sektor koji je formalno prepoznat kao ključan za demokratsko upravljanje sistematski je nedovoljno finansiran iz domaćih javnih izvora, čime postaje zavisn od međunarodnih donatora čiji su prioriteti, vremenski okviri i kontinuitet finansiranja izvan kontrole samog sektora.

Državno finansiranje: problem 3%

Širom Zapadnog Balkana, jaz između sredstava koja se vlade obavezuju da će obezbediti i onoga što zaista izdvajaju predstavlja još jedan oblik jaza u primeni opisanog u Odeljku 2. Primer Severne Makedonije, gde se izdvaja svega 3% u odnosu na preuzet cilj od 30%, najupečatljivija je ilustracija, ali je isti obrazac prisutan u čitavom regionu: obavezna izdvajanja u Crnoj Gori i dalje su ispod pola procenta; finansiranje u Bosni i Hercegovini fragmentisano je između četrnaest nivoa vlasti, bez usklađenih kriterijuma; državna podrška u Srbiji prvenstveno se usmerava ka organizacijama bliskim vlastima, a ne ka nezavisnom civilnom društvu; dok domaći izvori finansiranja u Albaniji nisu dovoljni da obezbede održivost značajnijeg dela sektora. Hrvatska predstavlja delimičan izuzetak, ali su čak i tamo institucionalni grantovi postepeno preusmeravani ka administriranju fondova EU. Posledice nisu samo finansijske, već i političke. Strukturna zavisnost od međunarodnih donatora izlaže organizacije narativima delegitimizacije prema kojima one zastupaju strane, a ne domaće interese, što predstavlja upravo onu strategiju opisanu u Odeljku 1. **Finansijska i politička ranjivost** na taj način se međusobno pojačavaju.

Šok izazvan povlačenjem USAID-a: test otpornosti za ceo region

Zamrzavanje finansiranja USAID-a 2025. godine analitički je značajno ne samo kao finansijska kriza, već i kao strukturni test otpornosti sektora. Direktan uticaj bio je najizraženiji u Severnoj Makedoniji – povučeno je približno 37 miliona američkih dolara, pogođeno je 35 organizacija, dok je najmanje njih deset izgubilo više od polovine svojih sredstava. Međutim, ranjivost koju je ova kriza razotkrila prisutna je u svim partnerskim zemljama: prevelika koncentracija međunarodnog finansiranja kod malog broja donatora, bez domaćih ili diversifikovanih izvora finansiranja koji bi mogli da nadomeste iznenadni gubitak sredstava. Sekundarni efekat zabeležen u Severnoj Makedoniji – negativna informaciona kampanja protiv pogođenih organizacija upravo u trenutku kada su imale najmanje kapaciteta da na nju odgovore – ilustruje kumulativnu logiku povezivanja finansijske i političke ranjivosti. Kada finansiranje nestane, slabi i kapacitet organizacija da se odbrane od pokušaja delegitimizacije.

Novi zakonodavni rizici

Nacrt zakona o nevladinim organizacijama ilustruje širi regionalni obrazac u kojem se dobromerane regulatorne reforme akumuliraju i stvaraju administrativno opterećenje koje nesrazmerno pogađa manje organizacije. Ovaj obrazac nije specifičan samo za Crnu Goru – slična dinamika dokumentovana je i u proceni Evropskog građanskog foruma za 2026. godinu, koja se odnosi na okvire za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma (AML/CFT) u Severnoj Makedoniji i Albaniji. Ipak, slučaj Crne Gore analitički je posebno značajan jer pokazuje kako više pojedinačno opravdanih odredbi – provera osnivača, uslovi koje moraju ispunjavati zastupnici organizacija i obaveze u pogledu upravljanja – zajedno mogu stvoriti regulatorni okvir koji sistematski stavlja profesionalno vođene organizacije iz urbanih sredina u povoljniji položaj u odnosu na lokalne inicijative i organizacije na nivou zajednice. Ovaj obrazac je direktno relevantan za zagovaranje zakonodavnih rešenja zasnovanih na principu proporcionalnosti širom regiona u okviru projekta ROOT WB.

Projektizacija i zamka održivosti

Strukturna posledica hroničnog nedostatka finansijskih sredstava i zavisnosti od donatora jeste projektizacija: organizacije prilagođavaju svoje tematske prioritete, strukturu zaposlenih i aktivnosti dostupnim pozivima za finansiranje, umesto prioritetima koje definišu zajednice u kojima deluju. Ovaj obrazac dokumentovan je u svim partnerskim zemljama Zapadnog Balkana, kao i u Hrvatskoj, a njegove posledice su svuda slične – slaba institucionalna memorija, fragmentisana stručnost, odlazak zaposlenih nakon završetka svakog projektnog ciklusa i slabljenje odnosa sa zajednicama i institucijama, za čiju su izgradnju potrebne godine. U Hrvatskoj je ova dinamika dodatno izražena zbog jedne strukturne anomalije: javne institucije konkurišu za iste izvore finansiranja EU kao i organizacije civilnog društva, čime se civilno društvo stavlja u poziciju da se takmiči sa državom za sredstva, umesto da prema njoj deluje iz pozicije zagovaranja. Projektizacija nije posledica neuspešnog upravljanja organizacijama, već racionalan organizacioni odgovor na strukturu finansiranja koja ne nudi održivu alternativu. Rešavanje ovog problema stoga zahteva promenu same strukture finansiranja, a ne samo unapređenje kapaciteta organizacija civilnog društva za upravljanje projektima.

Jedna od prioritetnih preporuka koja proizlazi iz ovog nalaza na nivou celog regiona jeste razvoj mehanizama višegodišnjeg institucionalnog (core) finansiranja za etablirane organizacije civilnog društva, bilo kroz reformisane domaće mehanizme javnog finansiranja, posebne instrumente EU ili koordinisane obaveze međunarodnih donatora. Postojeća struktura finansiranja zasnovana na projektima nije neutralno tehničko rešenje, već predstavlja strukturno ograničenje efikasnosti civilnog društva koje ide u prilog vlastima kojima odgovara fragmentiran, finansijski nesiguran i od donatora zavisn sektor civilnog društva.

4. Kapaciteti i ljudski resursi organizacija civilnog društva: akumulirane snage pod pritiskom

Organizacije civilnog društva u partnerskim zemljama tokom više decenija akumulirale su značajnu stručnost u oblastima praćenja procesa pristupanja EU, dokumentovanja stanja ljudskih prava, zagovaranja u oblasti borbe protiv korupcije, organizovanja lokalnih zajednica i pružanja socijalnih usluga. Ovi akumulirani kapaciteti predstavljaju značajan resurs za ceo region. Izazov koji je dokumentovan u svim partnerskim zemljama nije nedostatak ovih kapaciteta, već njihova ranjivost: ljudski resursi sektora istovremeno su izloženi strukturnim pritiscima iz više pravaca, a mehanizmi koji pokreću ove pritiske dovoljno su slični da predstavljaju regionalni obrazac, a ne samo skup pojedinačnih nacionalnih problema.

Paradoks priliva i zadržavanja talenata

Najupečatljiviji zajednički nalaz o kapacitetima organizacija civilnog društva predstavlja svojevrstan paradoks: ista dugogodišnja ulaganja u stručnost koja civilno društvo čine nezamenljivim akterom demokratskog upravljanja istovremeno dovode do gubitka njegovog ljudskog kapitala. Iskusi stručnjaci prelaze u državne institucije, međunarodne organizacije, akademsku zajednicu ili privatni sektor, odnoseći sa sobom institucionalno znanje, mreže kontakata i stručnost u oblasti javnih politika čija je izgradnja trajala godinama. Promena vlasti u Crnoj Gori 2020. godine, kada je približno polovina stručnog kadra nove vlade došla iz civilnog društva, predstavlja najdramatičniji dokumentovani primer, ali je ova dinamika u različitoj meri prisutna širom regiona. Primarni uzroci razlikuju se od zemlje do zemlje: u Srbiji i Severnoj Makedoniji to su emigracija i sagorevanje usled kontinuiranog političkog pritiska; u Hrvatskoj sve veći jaz u zaradama nastao povećanjem plata u javnom sektoru, sa kojim organizacije civilnog društva čiji su budžeti vezani za projektno finansiranje ne mogu da se takmiče; dok u Albaniji emigracija mladih kontinuirano odnosi narednu generaciju građanskih lidera pre nego što uspeju da se dugoročno afirmišu u lokalnim zajednicama. Rezultat je svuda isti – krize u prenosu

rukovodećih uloga na nove generacije, gubitak institucionalne memorije i organizacije koje su strukturno zavisne od pojedinaca, a ne od održivih sistema.

Geografska koncentracija kao strukturna nejednakost

Geografska koncentracija kapaciteta civilnog društva prisutna je u svim partnerskim zemljama, a njen analitički značaj je svuda isti: ona prvenstveno nije problem raspodele resursa, već problem demokratskog legitimiteta. Sektor koji je strukturno koncentrisan u glavnim gradovima ne može kredibilno tvrditi da predstavlja društvo čije interese zagovara. Organizacije koje deluju u zajednicama najudaljenijim od centara moći – na severu Crne Gore, u ruralnim područjima Severne Makedonije, manjim kantonima Bosne i Hercegovine, regionima Albanije izvan Tirane i delovima Srbije izvan Beograda – upravo su one koje raspolažu sa najmanje resursa za održavanje svog rada. Geografski pristup projekta ROOT WB stoga nije samo pitanje ravnopravnosti, već i strateško pitanje: aktivnosti koje reprodukuju koncentraciju civilnog društva u glavnim gradovima istovremeno će reprodukovati i deficit njegovog legitimiteta.

Digitalni kapaciteti kao sve izraženija linija podele

Digitalni kapaciteti postali su jedna od ključnih linija podele unutar civilnog društva u svim partnerskim zemljama, razdvajajući organizacije koje mogu efikasno da funkcionišu u digitalizovanom okruženju od onih koje za to nemaju odgovarajuće kapacitete. Konkretno dimenzije ovog jaza razlikuju se u zavisnosti od konteksta – sajber bezbednost kao preduslov za nesmetano delovanje u Srbiji, digitalno finansijsko upravljanje u kontekstu usklađenosti sa zahtevima AML/FATF u Severnoj Makedoniji, osnovna digitalna transformacija u ruralnim područjima Hrvatske i snalaženje u savremenom informacionom okruženju u Crnoj Gori – ali je strukturna posledica ista: organizacije bez odgovarajućih digitalnih kapaciteta postepeno ostaju isključene iz mogućnosti za finansiranje, komunikaciju i zagovaranje koje su neophodne za održiv rad civilnog društva. Digitalna podrška stoga nije dodatna aktivnost izgradnje kapaciteta, već preduslov za pristup osnovnoj infrastrukturi neophodnoj za funkcionisanje sektora.

Digitalni jaz unutar civilnog društva – između organizacija koje su uspešno razvile digitalne kapacitete i onih koje to nisu – sve više postaje faktor koji određuje ne samo efikasnost komunikacije već i opstanak organizacija. Kako se izveštavanje donatorima, zagovaranje, prikupljanje sredstava i angažovanje zajednica sve više odvijaju u digitalnom okruženju, organizacije koje nemaju odgovarajuće digitalne kapacitete postepeno ostaju isključene iz pristupa resursima i mogućnostima od kojih zavisi održivost njihovog rada.

5. Građansko učešće i poverenje: jaz koji sam sebe produbljuje

U svim partnerskim zemljama postoje formalni mehanizmi građanskog učešća, dok je istovremeno nivo formalne participacije nizak. Ova koegzistencija nije slučajna – ona odražava samoodrživu dinamiku koja predstavlja jedan od analitički najznačajnijih nalaza komparativne analize.

Jaz između konsultacija i legitimizacije

Strukturna karakteristika zajednička participativnim mehanizmima u svim partnerskim zemljama jeste odsustvo bilo kakve obavezujuće odgovornosti institucija da postupaju u skladu sa doprinosima građana i organizacija civilnog društva. Posledica nije samo neefikasnost pojedinačnih konsultacija – ponovljeno iskustvo učešća koje ne donosi rezultate dovodi do racionalnog odustajanja od participacije. Građani i organizacije civilnog društva koji su kroz iskustvo zaključili da njihovo učešće ne utiče na ishode imaju opravdane razloge da više ne učestvuju. Ovaj jaz sam sebe produbljuje: nizak nivo poverenja dovodi do slabog angažovanja,

što participativne mehanizme pretvara u instrumente legitimizacije umesto u stvarne kanale učešća, a to zauzvrat dodatno smanjuje poverenje. Francuska je u ovom kontekstu analitički posebno značajna upravo zato što pokazuje da ova dinamika nije karakteristična samo za slabe demokratije ili demokratije u tranziciji – čak i međunarodno priznate inovacije u oblasti deliberativne demokratije mogu proizvesti isto razočaranje ukoliko njihovi rezultati ne budu pretočeni u konkretno delovanje institucija.

Reaktivno učešće kao pokazatelj stanja građanskog angažovanja

Kontrast između niskog nivoa formalnog učešća i visokog nivoa mobilizacije oko konkretnih pitanja u svim partnerskim zemljama nije pokazatelj građanske nezainteresovanosti, već racionalnog građanskog ponašanja. Građani se uključuju kada njihovo učešće donosi vidljive rezultate. Ono što nedostaje nisu građani spremni da se angažuju, već institucionalni mehanizmi sposobni da postojeću građansku energiju usmere ka održivom i kontinuiranom angažovanju. Ovo predstavlja najvažniju implikaciju za osmišljavanje projekta ROOT WB: građanska energija postoji i može se aktivirati. Ključno pitanje je da li će projekat stvoriti uslove u kojima će građani moći jasno da vide da njihovo učešće ima stvarni značaj i proizvodi konkretne rezultate.

Nedostatak poverenja i njegove posledice po građansko učešće

Analitički najznačajniji nalaz u vezi sa poverenjem nije njegov nivo, već njegova struktura. Poverenje u civilno društvo dosledno je više od poverenja u političke institucije širom regiona, ali je ova prednost pre uslovljena konkretnim rezultatima rada nego principijelnim poverenjem u civilno društvo kao takvo. Građani veruju organizacijama civilnog društva zbog onoga što konkretno pružaju i postižu, a ne nužno zbog vrednosti i interesa koje predstavljaju, što javni **legitimitet civilnog društva čini podložnim** istim strategijama delegitimizacije opisanim u Odeljku 1.

Izgradnja istinskog poverenja javnosti u civilno društvo – za razliku od pukog prepoznavanja njegove praktične uloge – zahteva da organizacije civilnog društva ulažu u odnose ukorenjene u lokalnim zajednicama i angažovanje na lokalnom nivou koje građanima koji već nisu deo mreža civilnog društva pokazuje konkretnu javnu korist njihovog rada. Reč je o dugoročnom ulaganju koje se ne može ostvariti isključivo kroz programe zasnovane na kratkoročnim projektima.

6. Mladi i marginalizovane grupe: strukturna isključenost u različitim kontekstima

Nizak nivo angažovanja mladih, emigracija i strukturna isključenost marginalizovanih grupa iz građanskog učešća dokumentovani su u svim partnerskim zemljama. Konkretni oblici ovih izazova razlikuju se u zavisnosti od konteksta, ali su osnovne dinamike dovoljno dosledne da predstavljaju zajednički regionalni obrazac.

Emigracija mladih kao problem građanske infrastrukture

Emigracija mladih predstavlja problem građanske infrastrukture, a ne samo demografski problem: ona iz lokalnih zajednica odnosi upravo aktivne, obrazovane i međunarodno povezane ljude koji čine okosnicu civilnog društva. Ono što se razlikuje od zemlje do zemlje jesu dodatni faktori koji produbljuju ovaj problem – u Severnoj Makedoniji pad udela stručnjaka srednjeg nivoa karijere u aktivnoj radnoj snazi organizacija civilnog društva sa 25% na 4% između 2021. i 2024. godine ukazuje na ubrzavanje krize generacijske smene; u Srbiji se emigracija dodatno prepliće sa sagorevanjem; dok se u Albaniji potencijal novih generacija iscrpljuje pre nego što mladi uspeju da se dugoročno ukorene u lokalnim zajednicama. Zajednička posledica jesu organizacije koje strukturno zavise od pojedinaca umesto od izgrađenih institucionalnih kapaciteta, kao i zajednice koje gube svoje građanski najaktivnije članove pre nego što oni uspeju da se u njima dugoročno angažuju.

Marginalizovane zajednice i višestruka isključenost

Romske zajednice suočavaju se sa najdoslednije dokumentovanim obrascem višestruke građanske isključenosti u svim partnerskim zemljama Zapadnog Balkana – geografske, jezičke, ekonomske i informacione barijere međusobno se pojačavaju u odsustvu ciljne infrastrukture za građansko učešće i pristupa participaciji posebno prilagođenih romskim zajednicama. Žene i LGBTI osobe suočavaju se sa dokumentovanim neprijateljstvom u javnom prostoru u više partnerskih zemalja, od govora mržnje i kampanja diskreditacije na Zapadnom Balkanu do ograničenja u pristupu finansiranju u Francuskoj. Doslednost ovih obrazaca u različitim zemljama ukazuje na to da građanska isključenost zasnovana na rodu i etničkoj pripadnosti nije problem specifičan za pojedinačne zemlje, već regionalna dinamika koja zahteva regionalne odgovore.

Nedostatak infrastrukture za učešće mladih

Nijedna partnerska zemlja Zapadnog Balkana nema adekvatnu infrastrukturu za održivo građansko učešće mladih – omladinski centri su nestabilni, nacionalni programi za mlade izostaju, a mnoge lokalne samouprave uopšte ne uključuju mlade u procese kreiranja javnih politika. Ovo predstavlja istovremeno aktuelni izazov i potencijalnu buduću krizu: jaz između građanske energije koju mladi pokazuju kroz neformalne oblike angažovanja i proteste i institucionalne infrastrukture koja bi tu energiju mogla da usmeri i održi kroz dugoročno demokratsko učešće predstavlja jedan od najznačajnijih strukturnih nedostataka identifikovanih ovom analizom.

Nedostatak infrastrukture za učešće mladih na nivou čitavog regiona predstavlja istovremeno aktuelni izazov i potencijalnu buduću krizu. Jaz između građanske energije koju mladi pokazuju kroz proteste i neformalne oblike mobilizacije i institucionalne infrastrukture koja bi tu energiju mogla da usmeri i održi kroz dugoročno demokratsko učešće predstavlja jedan od najznačajnijih strukturnih nedostataka identifikovanih ovom analizom.

7. Zajedničke preporuke za projekat ROOT WB

Sledeće preporuke zasnovane su na zajedničkim obrascima identifikovanim kroz komparativnu analizu partnerskih zemalja. Namenjene su različitim ciljnim grupama, ali polaze od zajedničke pretpostavke: izazovi dokumentovani u ovoj analizi nisu slučajni, već strukturni i zahtevaju strukturne odgovore – u zakonodavstvu, strukturi finansiranja i načinu na koji su osmišljeni mehanizmi građanskog učešća.

Ciljna grupa	Prioritetna preporuka
Međunarodni donatori i EU	Dati prioritet višegodišnjem institucionalnom (core) finansiranju u odnosu na projektne grantove; koordinisati hitne odgovore na iznenadno povlačenje donatora kroz regionalni mehanizam za otpornost civilnog društva.
Međunarodni donatori i EU	Usloviti podršku EU procesu pristupanja dokumentovanom primenom preuzetih obaveza u oblasti stvaranja podsticajnog okruženja za civilno društvo, a ne samo formalnim usklađivanjem zakonodavstva.
Međunarodni donatori i EU	Podršku u oblasti sajber bezbednosti tretirati kao prioritet demokratskog upravljanja, a ne kao dodatnu tehničku komponentu.
Nacionalne vlade	Mehanizme saradnje sa civilnim društvom zakonski utemeljiti, umesto da se zasnivaju na odlukama vlade.

Ciljna grupa	Prioritetna preporuka
Nacionalne vlade	Uvesti obavezujuće mehanizme povratnih informacija u sisteme javnih konsultacija; kriterijume za finansiranje definisane podzakonskim aktima zameniti kriterijumima utvrđenim zakonom.
Nacionalne vlade	Obezbediti da zakonodavstvo koje je u pripremi, a koje utiče na civilno društvo, bude zasnovano na principu proporcionalnosti, kako bi se manje organizacije ukorenjene u lokalnim zajednicama zaštitile od nesrazmernog administrativnog i regulatornog opterećenja.
Nacionalne vlade	Ulagati u infrastrukturu za učešće mladih i usvojiti nacionalne programe za mlade tamo gde oni ne postoje.
Oganizacije civilnog društva	Ulagati u ukorenjenost organizacija u lokalnim zajednicama i njihovu vidljivost na lokalnom nivou kao mehanizme zaštite građanskog prostora; razvijati regionalne mehanizme solidarnosti koji omogućavaju konkretnu i praktičnu podršku.
Oganizacije civilnog društva	Zajednički se angažovati u zagovaranju strukturnih promena, umesto da se organizacije pojedinačno prilagođavaju specifičnim okolnostima i načinu funkcionisanja svake pojedinačne vlade.
ROOT WB projekat	Osmisliti aktivnosti koje dovode do vidljivih i merljivih rezultata građanskog učešća; dati prioritet geografskoj obuhvaćenosti izvan glavnih gradova; integrisati digitalnu bezbednost i medijsku pismenost kao preduslove za delovanje, a ne kao dodatne aktivnosti.

NALAZI ISTRAŽIVANJA OCD

291 Odgovor	7 Zemalja	31 Pitanje	Apr–Jun 2026. Period u kome je rađeno ispitivanje
-----------------------	---------------------	----------------------	---

Onlajn istraživanje među organizacijama civilnog društva sprovedeno je u svih sedam partnerskih zemalja projekta ROOT WB u periodu od aprila do juna 2026. godine, u okviru Izveštaja o proceni trendova i prepreka u građanskom učešću (WP2). Prikupljen je ukupno 291 validan odgovor: 249 iz šest balkanskih zemalja, korišćenjem zajedničkog upitnika na engleskom jeziku, i 42 iz Francuske, korišćenjem ekvivalentnog upitnika izrađenog na francuskom jeziku. Podaci iz Francuske prevedeni su i usklađeni radi sprovođenja komparativne analize. Istraživanje je obuhvatilo 31 pitanje koje se odnosilo na profil organizacija, njihove kapacitete i potrebe za podrškom, finansijsku održivost, učešće u procesima donošenja javnih odluka, okruženje za građansko delovanje, prepreke i prioritete za promene.

Ključni nalazi

- Finansiranje predstavlja dominantan problem. Dve trećine organizacija (67,4%) navodi prikupljanje sredstava kao svoju najvažniju potrebu za podrškom – približno dvostruko više u odnosu na bilo koju drugu potrebu – dok 66,6% svoje finansiranje ocenjuje kao nestabilno.
- Civilno društvo je zabrinjavajuće zavisno od donatora. Dve trećine organizacija (66,7%) oslanja se na međunarodne donatore, dok taj procenat u Srbiji dostiže 93,2% – što predstavlja ranjivost čije je konkretne posledice pokazalo zamrzavanje finansiranja USAID-a 2025. godine.
- Organizacije učestvuju, ali njihovo učešće retko donosi rezultate. Samo 8,2% organizacija ne učestvuje ni u jednom obliku procesa donošenja odluka, ali prosečna ocena efikasnosti njihovog učešća iznosi svega 2,80 od 5, dok samo 35,1% navodi da je ono dovelo do konkretnih promena. Ovo predstavlja direktno izmeren jaz između konsultacija i legitimizacije.
- Okruženje za građansko delovanje se sužava, umesto da se unapređuje. Većina ispitanih organizacija u šest od sedam zemalja smatra da je situacija lošija nego pre tri godine. Srbija ima najrestriktivnije okruženje (86,4%), dok je Albanija jedini pozitivan izuzetak (53,7% organizacija ocenjuje okruženje kao „podsticajno“).
- Institucije se doživljavaju kao zatvorene. Prosečna ocena otvorenosti institucija iznosi 2,65 od 5, dok je u Srbiji svega 1,59, što odražava formalno suspendovanu saradnju između državnih institucija i organizacija civilnog društva.
- Građani se povlače zbog nepoverenja, a ne zbog apatije. U odgovorima na otvorena pitanja, nepoverenje i osećaj nemoći (107 od 186 odgovora) daleko nadmašuju sve ostale prepreke, dok je uvođenje obavezujućih i odgovornih mehanizama konsultacija najčešće zahtevana promena.

Država	Broj	% od ukupnog broja
Croatia	47	16.2%

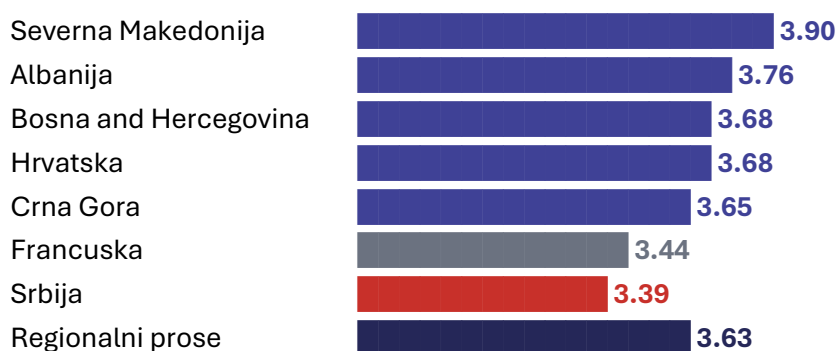
Država	Broj	% od ukupnog broja
Srbija	44	15.1%
Bosna i Hercegovina	44	15.1%
Crna Gora	43	14.8%
Albanija	41	14.1%
Francuska	41	14.1%
Severna Makedonija	31	10.7%
Ukupno	291	100%

(Raspodela odgovora po zemljama)

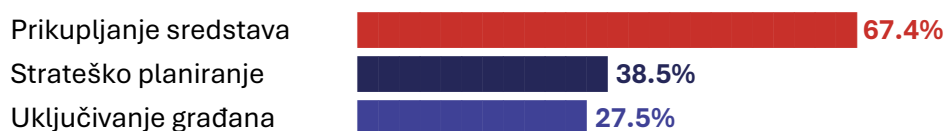
Velika većina ispitanika (oko 90%) predstavlja organizacije civilnog društva (udruženja i fondacije). Prema **tematskoj oblasti** delovanja, najzastupljenije su socijalna inkluzija (15,5%), mladi (11,3%), ljudska prava (10,0%), upravljanje i vladavina prava (8,9%) i zaštita životne sredine (8,9%). Kada je reč o **veličini** organizacija, 52,2% ima između 3 i 10 zaposlenih, 17,9% ima 11 ili više zaposlenih, dok 15,5% ima između 0 i 2 zaposlena. Prema **geografskom obuhvatu delovanja**, 38,5% organizacija deluje na nacionalnom nivou, 24,4% na lokalnom, a 22,7% na regionalnom nivou. Kada je reč o **godišnjem budžetu**, 27,5% organizacija raspolaže budžetom između 50.000 i 200.000 evra, 27,1% budžetom većim od 200.000 evra, dok 11,7% ima godišnji budžet manji od 10.000 evra.

Od ispitanika je zatraženo da procene ukupne kapacitete svoje organizacije na skali od 1 do 5. **Regionalni prosek iznosi 3,63**, što ukazuje na umereno pozitivnu samoprocenu i u skladu je sa nalazima analize dostupnih izvora i intervju sa ključnim informantima (IKA). Relativno visoke ocene sopstvenih kapaciteta treba posmatrati zajedno sa nalazima o finansijskoj održivosti: organizacije mogu imati značajno iskustvo i biti efikasne u sprovođenju svojih programa, a istovremeno ostati strukturno ranjive zbog nestabilnog finansiranja.

Ukupni kapaciteti po zemljama (prosečna ocena, 1–5)



Oblasti u kojima je organizacijama civilnog društva najpotrebnija podrška





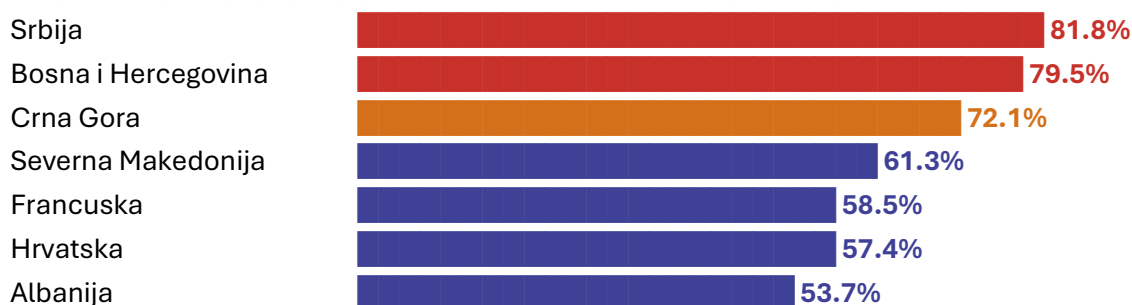
Istraživanje pokazuje da je sektor umereno samouveren kada je reč o sopstvenim operativnim kapacitetima – regionalni prosek iznosi 3,63 od 5, pri čemu nijedna zemlja nema ocenu nižu od 3,39 – ali je istovremeno izrazito svestan svoje strukturne ranjivosti. Jaz između samoprocene kapaciteta i potreba za podrškom otkriva suštinu problema: organizacije koje sebe ocenjuju kao funkcionalno kompetentne ipak ubedljivom većinom **navode prikupljanje sredstava kao svoju primarnu potrebu** (67,4%), daleko ispred bilo koje programske ili organizacione veštine. Ovo nije nedostatak kapaciteta u konvencionalnom smislu, već nedostatak održivosti. Stoga, u okviru projekta ROOT WB, finansijska održivost ne treba da bude tretirana kao dodatna komponenta izgradnje kapaciteta, već kao osnovni preduslov za sve ono što je sektor već sposoban da radi.

Stabilnost finansiranja

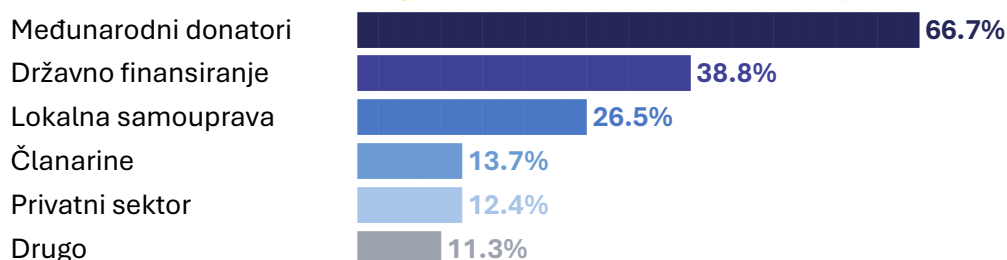
Istraživanje potvrđuje finansijsku ranjivost civilnog društva u svim partnerskim zemljama. Na regionalnom nivou, **66,6% ispitanika navodi da im je finansiranje nestabilno** – 51,5% ga ocenjuje kao „donekle nestabilno“, a 15,1% kao „veoma nestabilno“ – dok samo 33,3% svoje finansiranje ocenjuje kao stabilno.

Stabilnost finansiranja	% ispitanika
Donekle nestabilno	51.5%
Stabilno	33.3%
Jako nestabilno	15.1%

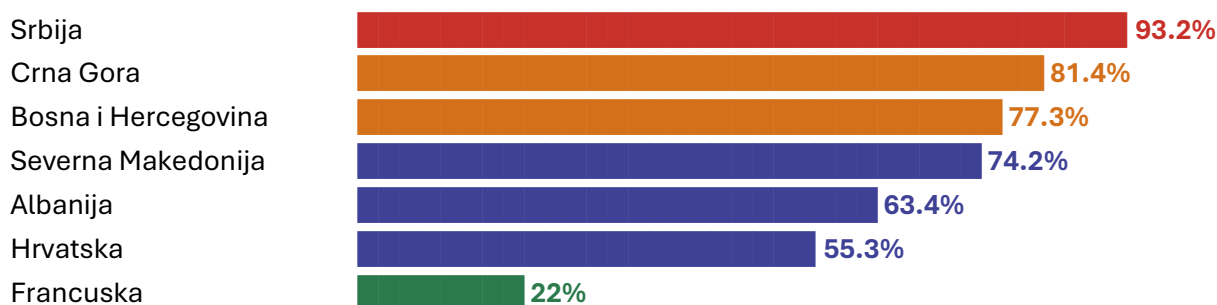
% organizacija koje prijavljuju nestabilno finansiranje – po zemljama



Glavni izvori finansiranja (% organizacija koje navode svaki izvor)



Zavisnost od međunarodnih donatora — po državama



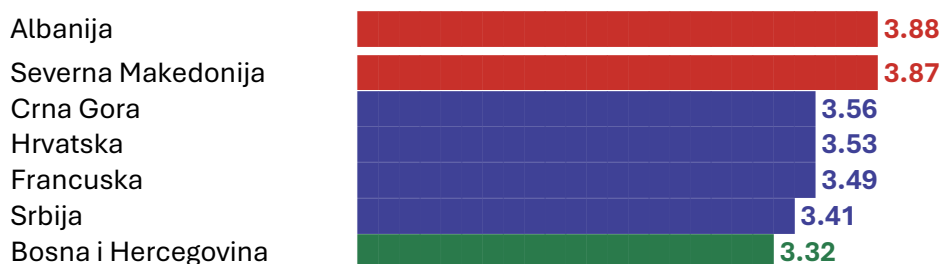
Podaci o finansijskoj održivosti ukazuju na dve međusobno povezane ranjivosti koje zajedno određuju strukturni položaj sektora. Prvo, **nestabilnost finansiranja predstavlja pravilo, a ne izuzetak širom regiona** – Srbija (81,8%) i Bosna i Hercegovina (79,5%) nalaze se na krajnjem delu spektra, ali ni u jednoj zemlji ovaj procenat nije niži od 53%. Drugo, **međunarodni donatori predstavljaju dominantan izvor finansiranja** za ukupno 66,7% organizacija, dok u Srbiji taj procenat prelazi 90%. To znači da nestabilnost i zavisnost nisu odvojeni problemi, već dve dimenzije istog problema: sektor koji je hronično nedovoljno finansiran iz domaćih izvora nema sigurnosni oslonac kada dođe do promena u međunarodnom finansiranju. Kontrast između Francuske i Zapadnog Balkana ovde je analitički značajan: zavisnost Francuske od međunarodnih donatora od 22% odražava strukturno drugačiji izazov – smanjenje domaćeg finansiranja – koji isti obrazac potvrđuje iz suprotne perspektive. U svim zemljama, bez obzira na kontekst, sektoru nedostaje stabilna i diversifikovana domaća finansijska osnova. Zamrzavanje finansiranja USAID-a 2025. godine nije stvorilo ovu ranjivost – samo ju je učinilo vidljivom.

Broj izvora finansiranja

Broj izvora	% ispitanika
2–3 izvora	48.1%
4+ izvora	43.3%
1 izvor	8.6%

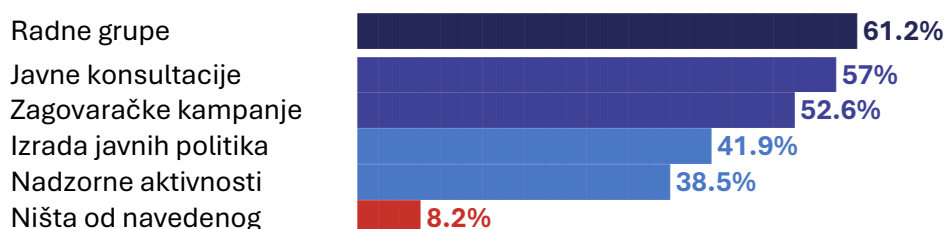
Poteškoće u pristupu finansiranju

Regionalni prosek iznosi 3,56 od 5, što ukazuje na značajne poteškoće u pristupu finansiranju širom regiona. Najveće poteškoće prijavljuju organizacije u Albaniji (3,88) i Severnoj Makedoniji (3,87), dok organizacije u Bosni i Hercegovini prijavljuju najmanje poteškoća (3,32).



Ocene poteškoća u pristupu finansiranju izuzetno su ujednačene širom regiona – kreću se od 3,32 do 3,88 na skali od pet poena – što ukazuje na to da prepreke u pristupu sredstvima nisu prvenstveno problem specifičan za pojedinačne zemlje, već strukturno regionalno pitanje. Blage razlike među zemljama ipak su analitički značajne: Albanija i Severna Makedonija beleže najviše ocene ne zato što je njihovo okruženje nužno najnepovoljnije, već zato što je domaća infrastruktura finansiranja najslabija, zbog čega su organizacije najviše izložene složenosti međunarodnih grantova i procedura prijavljivanja. Relativno niža ocena u Bosni i Hercegovini verovatno više odražava istorijski šire prisustvo međunarodnih donatora nego stvarno lakše uslove pristupa finansiranju. Posmatrani zajedno sa podacima o nestabilnosti i zavisnosti od donatora, ovi rezultati potvrđuju da je problem finansiranja civilnog društva u regionu sistemske prirode – nije reč o nedostatku sposobnosti pojedinačnih organizacija da pronađu i koriste grantove, već o strukturi finansiranja koja je suštinski neusklađena sa potrebama sektora.

Vrste procesa u kojima učestvuju organizacije civilnog društva (% ispitanika)



S obzirom na to da 91,8% ispitanika učestvuje u najmanje jednom formalnom procesu, problem nije u tome što su organizacije civilnog društva nedovoljno uključene u institucionalne mehanizme. Sektor je prisutan – u radnim grupama, konsultacijama, zagovaračkim kampanjama i procesima izrade javnih politika – u svim partnerskim zemljama. Zbog toga su niske ocene efikasnosti učešća i ograničen uticaj na javne politike, dokumentovani u drugim delovima istraživanja, posebno analitički značajni: usko grlo nije u samom učešću, već u njegovim rezultatima. Civilno društvo ispunjava svoj deo demokratskog procesa; **nedostatak je na strani institucija**, odnosno u odsustvu obavezujućih mehanizama koji bi osigurali da vlade uzmu u obzir i odgovore na doprinose organizacija civilnog društva.

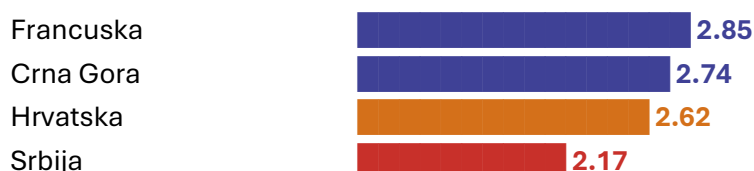
Učestalost učešća u procesima donošenja odluka

Učestalost	Lokalni nivo	Nacionalni nivo
Redovno	20.3%	19.6%
Povremeno	41.6%	36.1%
Retko	25.4%	29.9%
Nikad	12.0%	13.7%

Efikasnost učešća

Regionalni prosek iznosi 2,80 od 5 – ispod srednje vrednosti skale. Razlike među zemljama predstavljaju analitički najznačajniji nalaz celokupnog istraživanja.





Kada se podaci o učestalosti i efikasnosti učešća posmatraju zajedno, izdvajaju se dva ključna nalaza. Prvo, „povremeno“ predstavlja najčešći obrazac učešća i na lokalnom i na nacionalnom nivou, što znači da čak i među organizacijama koje učestvuju u procesima donošenja odluka kontinuirano i redovno angažovanje ostaje izuzetak. Drugo, prosečna ocena efikasnosti od 2,80 od 5 potvrđuje da se učešće, kada do njega dođe, ne doživljava kao naročito produktivno. Ocena Srbije od 2,17 ne predstavlja kvalitativno drugačiji obrazac, već njegov intenzivniji oblik: ona odražava isti jaz između konsultacija i legitimizacije prisutan širom regiona, koji je formalnom suspenzijom mehanizama saradnje doveden do svoje krajnje tačke. Relativno viša ocena Severne Makedonije (3,29) značajna je iz suprotne perspektive – ona ukazuje na to da angažovanje kroz radne grupe može održati određeni nivo percipirane efikasnosti čak i kada su formalne strukture saradnje narušene, što ukazuje na značaj odnosa na tehničkom nivou koji opstaju uprkos političkim turbulencijama. Ukupna slika pokazuje sektor koji u procesima učestvuje povremeno i svoje učešće doživljava kao samo delimično efikasno – obrazac koji dugoročno može dovesti do daljeg smanjenja spremnosti organizacija da učestvuju.

Da li je učešće dovelo do konkretnih promena?

Odgovor	% ispitanika
Da	35.1%
Delimično	53.6%
Ne	11.3%

Većinski odgovor „delimično“, koji je navelo 53,6% ispitanika, predstavlja analitički najprecizniji pokazatelj jaza između konsultacija i legitimizacije u celokupnom istraživanju. On ukazuje na nešto što odgovori „da“ ili „ne“ ne bi mogli u potpunosti da obuhvate – sektor koji nije potpuno neuspešan, ali sistematski ne ostvaruje pune rezultate: prisutan je u procesima, povremeno uspeva da utiče na promene, ali retko vidi da su njegovi stavovi i predlozi u potpunosti pretočeni u praksu. Posmatrano zajedno sa podacima o učestalosti i efikasnosti učešća, slika je dosledna: organizacije civilnog društva učestvuju povremeno, svoje učešće doživljavaju kao umereno efikasno, a rezultate svog rada najčešće vide kao samo delimično ostvarene. Verovatno je da je 11,3% organizacija koje navode da njihovo učešće nije dovelo ni do kakvih konkretnih promena koncentrisano u najrestriktivnijim kontekstima – pre svega u Srbiji – dok je odgovor „delimično“ dominantan u svim zemljama. Ovo nije kriza pristupa procesima donošenja odluka, već strukturna kriza njihove dosledne primene i sprovođenja rezultata.

Procena okruženja za građansko delovanje

86% Srbija: „restriktivno“ – najviši procenat u uzorku	54% Albanija: „podsticajno“ – jedina zemlja sa pozitivnom većinom	54% Sve zemlje: okruženje je „lošije“ nego pre tri godine
--	---	---

Opšte okruženje za organizacije civilnog društva – po zemljama

Država	Podsticajno %	Neutralno %	Restriktivno %
Albanija	53.7%	36.6%	9.8%
Severna Makedonija	25.8%	58.1%	16.1%
Francuska	12.2%	70.7%	17.1%
Crna Gora	16.3%	60.5%	23.3%
Bosna i Hercegovina	11.4%	50%	38.6%
Hrvatska	10.6%	42.6%	46.8%
Srbija	2.3%	11.4%	86.4%

Okruženje u poređenju sa periodom od pre tri godine – po zemljama

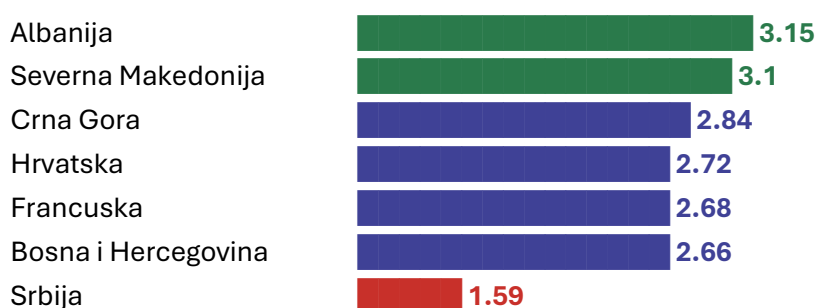
Država	Bolje %	Isto %	Lošije %
Albanija	56.1%	26.8%	14.6%
Crna Gora	20.9%	39.5%	39.5%
Hrvatska	12.8%	36.2%	51.1%
Bosna i Hercegovina	11.4%	31.8%	56.8%
Severna Makedonija	9.7%	32.3%	58.1%
Srbija	11.4%	2.3%	86.4%
Francuska	0%	0%	68.3%

Podaci o proceni okruženja potvrđuju i kvantifikuju trend pogoršanja dokumentovan u svim analiziranim zemljama, ali tri nalaza zaslužuju posebnu analitičku pažnju. Prvo, kontrast između Srbije i Albanije nije samo pitanje pozicioniranja na skali od najlošijeg do najboljeg okruženja, već odražava kvalitativno različite vrste izazova za građanski prostor: 86,4% ispitanika u Srbiji koji

okruženje ocenjuju kao restriktivno ukazuje na aktivnu i rastuću represiju, dok 53,7% ispitanika u Albaniji koji ga ocenjuju kao podsticajno odražava pre svega strukturna ograničenja bez izraženog političkog neprijateljstva prema civilnom društvu. Ovakvi konteksti zahtevaju suštinski različite projektne odgovore. Drugo, podatak da 46,8% ispitanika u Hrvatskoj okruženje ocenjuje kao restriktivno predstavlja jedan od analitički najneugodnijih nalaza istraživanja: reč je o državi članici EU koja, nakon pristupanja Uniji, beleži viši procenat ocena restriktivnog okruženja od Crne Gore ili Severne Makedonije. Ovaj nalaz kvantitativno potvrđuje argument koji se provlači kroz čitavu analizu – da članstvo u EU ne dovodi automatski do stvaranja podsticajnog okruženja za građansko delovanje. Treće, trend zabeležen u Francuskoj – 68,3% ispitanika smatra da je stanje lošije, dok nijedan ispitanik ne smatra da je bolje – snažno podseća da pogoršanje građanskog prostora nije fenomen ograničen na Zapadni Balkan, već proces koji se istovremeno odvija u različitim političkim sistemima, institucionalnim kontekstima i demokratskim tradicijama.

Otvorenost institucija

Regionalni prosek iznosi 2,65 od 5. Ocena Srbije od 1,59 ubedljivo je najniža, što odražava formalnu suspenziju saradnje između organizacija civilnog društva i državnih institucija.



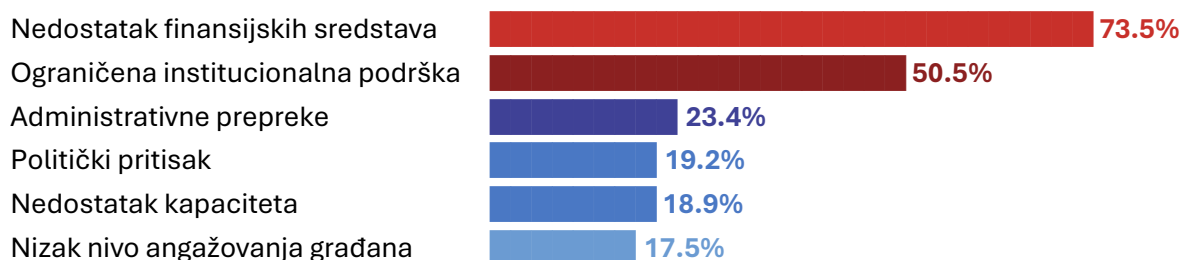
Poverenje javnosti u organizacije civilnog društva i spremnost građana za učešće

Država	Poverenje javnosti u OCD(Q24)	Spremnost građana za učešće (Q25)
Francuska	3.37	3.34
Albanija	3.10	3.02
Severna Makedonija	3.06	2.84
Crna Gora	3.07	2.84
Bosna i Hercegovina	2.95	2.68
Hrvatska	2.79	2.83
Srbija	2.64	3.11
Regionalni prosek	2.99	2.95

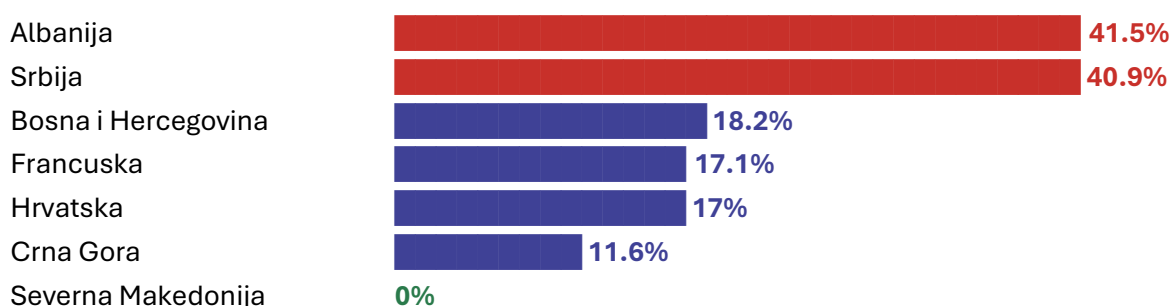
Kada je od ispitanika zatraženo da navedu dve najveće prepreke sa kojima se njihove organizacije suočavaju, **nedostatak finansijskih sredstava (73,5%)** i **ograničena institucionalna podrška**

(50,5%) ubedljivo dominiraju, a slede ih administrativne prepreke (23,4%), politički pritisak (19,2%), nedostatak kapaciteta (18,9%) i nizak nivo angažovanja građana (17,5%).

Najveće prepreke – sve zemlje (% ispitanika koji navode svaku prepreku)



Politički pritisak kao prepreka — po državama (Q26)



Dominacija „**nedostatka finansijskih sredstava**“ (73,5%) i „**ograničene institucionalne podrške**“ (50,5%) kao dve najveće prepreke potvrđuje, kroz treće nezavisno pitanje, ono što su podaci o finansijskoj održivosti i okruženju za delovanje već pokazali – reč je o strukturnim problemima koji su dosledno dokumentovani kroz sve metode korišćene u ovoj proceni. Podaci o **političkom pritisku**, međutim, otkrivaju složeniju sliku. Rezultat Srbije od 40,9% u skladu je sa ostalim nalazima istraživanja o ovom kontekstu. Rezultat Severne Makedonije od 0% gotovo sigurno više odražava strukturu uzorka nego odsustvo političkog pritiska u zemlji u kojoj analiza dostupnih izvora dokumentuje kontinuirano slabljenje institucija. Nalaz za Albaniju od 41,5% zahteva napažljivije tumačenje: on stoji uporedo sa podatkom da 53,7% ispitanika u Albaniji okruženje ocenjuje kao podsticajno, kao i sa nalazima analize dostupnih izvora koji Albaniju opisuju kao strukturno ograničavajuće okruženje, ali ne i kao aktivno neprijateljski nastrojeno prema civilnom društvu. Najverovatnije tumačenje jeste da je politički pritisak **u Albaniji usmeren na određene organizacije**, a ne na sektor u celini – pre svega na organizacije koje se bave zaštitom životne sredine, borbom protiv korupcije i pravima manjina – umesto da predstavlja opštu karakteristiku okruženja u kojem sektor deluje. Ova razlika je važna za osmišljavanje projektnih aktivnosti: sektor u kojem je pritisak ciljano usmeren zahteva drugačije strategije zaštite od sektora u kojem je on sistemski.

Odgovori na pitanja otvorenog tipa

Prepreke za učešće građana (n = 186 kodiranih odgovora)

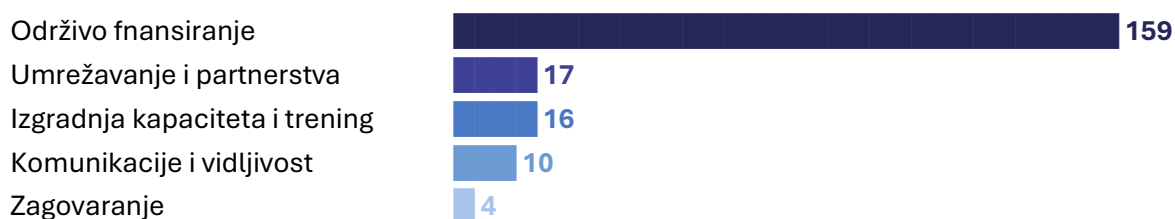
Dominantna tema u svim zemljama jeste **nepoverenje i apatija**: 107 ispitanika kao glavne razloge navodi nedostatak poverenja građana u institucije, osećaj nemoći, razočaranje i politički zamor. Slede političko okruženje kao strukturno ograničenje (30), nedostatak informacija i svesti (23), nedovoljno građansko obrazovanje (7), strah od posledica (6) i problemi specifični za mlade, uključujući emigraciju (6).



Političko okruženje	30
Nedostatak informacija/svesti	23
Nedovoljno građansko obrazovanje	7
Strah od posledica	6
Mladi/emigracija	6
Finansijske/socioekonomske prepreke	4

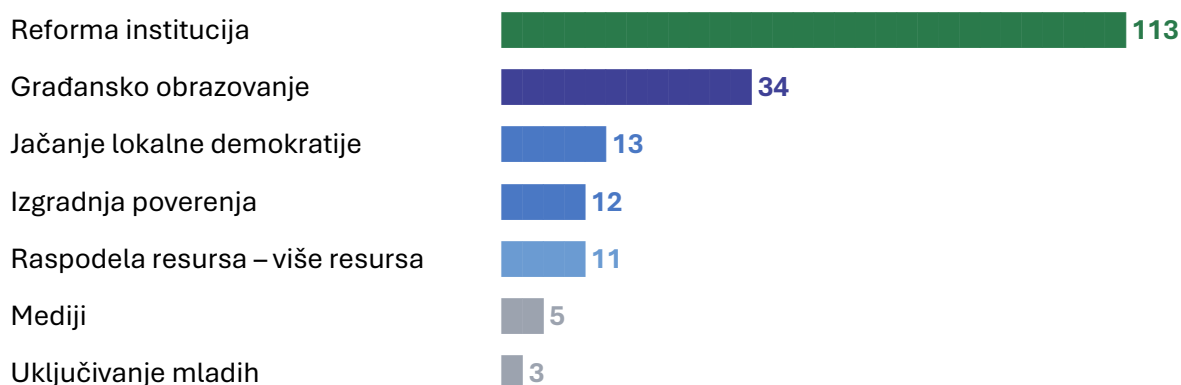
Podrška koja bi bila od najveće pomoći (n = 207 kodiranih odgovora)

U odgovorima na otvorena pitanja kao primarna potreba ubedljivo dominira održivo finansiranje (159 ispitanika), što sa izuzetnom doslednošću potvrđuje nalaze dobijene kroz pitanja zatvorenog tipa. Ispitanici dosledno ističu višegodišnje institucionalne grantove za redovno funkcionisanje organizacija, umesto kratkoročnog projektnog finansiranja, kao najvažniju sistemsku promenu.



Promene potrebne za unapređenje građanskog učešća (n = 191 kodiranih odgovora)

U odgovorima na otvorena pitanja tematski dominira **reforma institucija** (113 ispitanika) – pre svega reforma mehanizama javnih konsultacija kako bi oni postali obavezujući, transparentni i odgovorni. Slede građansko obrazovanje (34), jačanje lokalne demokratije (13), izgradnja poverenja (12) i raspodela resursa (11).



Građani ne učestvuju jer ne veruju da njihovo učešće može nešto da promeni. Organizacijama civilnog društva je, pre svega, potrebno stabilno finansiranje. Najčešće zahtevana sistemski promena jeste uvođenje obavezujućih i odgovornih mehanizama konsultacija. Zajedno, ovi nalazi opisuju isti strukturni začarani krug: institucije koje ne postupaju u skladu sa dobijenim doprinosima stvaraju nepoverenje, nepoverenje dovodi do povlačenja iz procesa učešća, a smanjeno učešće omogućava institucijama da nastave da ignorišu dobijene doprinose.

Rezultati istraživanja prikazuju sektor civilnog društva koji raspolaže značajnim kapacitetima i ima poverenje u sopstveni rad, ali je strukturno ranjiv u svojim osnovama: nedovoljno je finansiran, u velikoj meri zavisi od ograničenog broja

međunarodnih donatora i deluje u okruženju koje doživljava kao prostor koji se sužava, a ne širi. Na osnovu ovih nalaza, najvažnija investicija jeste uspostavljanje višegodišnjih institucionalnih mehanizama finansiranja, dok je najznačajnija sistemska reforma uspostavljanje javnih konsultacija koje su zaista obavezujuće i odgovorne.

PREPORUKE

Na osnovu 291 odgovora iz ankete, 20 intervju sa ključnim informantima i sistematskog analitičkog istraživanja u sedam zemalja, **izdvojilo se pet nalaza** koji se, zbog svoje doslednosti i analitičke težine, nameću kao pitanja koja zahtevaju posebnu pažnju izvan pojedinačnih analiza po zemljama i temama u kojima su dokumentovani.

Prvi nalaz jeste da **Srbija** predstavlja kvalitativno drugačiju situaciju u odnosu na ostatak partnerstva – ne najnepovoljniju tačku na određenom spektru, već posebnu kategoriju. **Kombinacija aktivnog digitalnog nadzora nad aktivistima, formalne obustave saradnje između OCD i vlasti, regulatornih promena kojima se civilno društvo izričito uklanja iz konsultacija u okviru procesa pristupanja EU i stope zavisnosti od međunarodnih donatora od 93,2% ne opisuje samo sužen građanski prostor.** Ona opisuje arhitekturu građanskog prostora koja je u procesu demontaže. Projekat ROOT WB stoga mora osmisliti svoje aktivnosti u Srbiji u skladu sa ovom realnošću – ne polazeći od pretpostavke institucionalne otvorenosti i odgovornosti, već od pretpostavke njenog odsustva.

Drugi nalaz jeste da je **Albanija** jedina zemlja u partnerstvu u kojoj većina ispitanika navodi da se **okruženje za civilno društvo poboljšalo tokom prethodne tri godine** – što zahteva pažljivo tumačenje. **Apsolutni uslovi za delovanje civilnog društva u Albaniji i dalje spadaju među strukturno najslabije u uzorku:** podsticajno zakonodavstvo je nedovoljno razvijeno, domaće finansiranje je nedovoljno, civilno društvo je geografski koncentrisano u Tirani, a kontinuirana emigracija mladih dodatno umanjuje ljudski kapital sektora. **Ono što istraživanje beleži nije snažan građanski prostor, već pozitivan pravac razvoja: odsustvo političkog neprijateljskog odnosa prema civilnom društvu, u kombinaciji sa konkretnim institucionalnim pomacima** – uspostavljanjem Agencije za podršku civilnom društvu i zamahom pregovora o pristupanju EU – **stvorilo je merljiv osećaj napretka u odnosu na prethodni period.** Analitički je važno razlikovati apsolutno stanje od pravca promena: Albanija ne pokazuje da su strukturni izazovi rešeni, već da se oni mogu prevazići kroz kontinuirane institucionalne napore u odsustvu namerne političke opstrukcije.

Treći nalaz odnosi se na ocenu restriktivnog okruženja u **Hrvatskoj** od 46,8%. Za partnere sa Zapadnog Balkana koji pristupanje EU posmatraju kao rešenje za probleme građanskog prostora, **činjenica da država članica EU – nakon pristupanja, sa razvijenim institucionalnim okvirom – ima višu ocenu restriktivnosti od Crne Gore ili Severne Makedonije predstavlja najneugodniji nalaz u celokupnoj proceni.** To zahteva iskreniju raspravu o tome šta pristupanje EU garantuje, a šta ne.

Četvrti nalaz odnosi se na podudarnost odgovora u otvorenim pitanjima ankete. Tri pitanja postavljena iz različitih perspektiva – šta sprečava građane da učestvuju, šta bi najviše pomoglo OCD i koja je sistemska promena najpotrebnija – nezavisno vode do istog odgovora: **nepoverenje da učešće ima stvarni uticaj, potreba za održivim finansiranjem i obavezujuće institucionalne reforme.** Ova metodološka podudarnost među 291 ispitanikom, zajedno sa istim nalazima iz 24 intervju sa ključnim informantima i analize dostupne dokumentacije, predstavlja najsnažniji pokazatelj da je reč o strukturnim realnostima, a ne samo o percepcijama.

Peti nalaz odnosi se na pet skupština građana koje je organizovao CEDEM u Crnoj Gori – tri u partnerstvu sa Evropskim parlamentom. U regionu u kojem je jaz između građanske energije i institucionalnih mehanizama za učešće jedan od ključnih problema, ovo predstavlja testiran i međunarodno priznat model za premošćavanje tog jaza. To nije samo dostignuće Crne Gore, već i regionalni dokaz da takvi modeli mogu funkcionisati.

Sledeće preporuke mogu se odmah primeniti u okviru postojećih pravnih i institucionalnih okvira. Druge zahtevaju zakonske ili strukturne promene koje nijedan pojedinačni akter ne može sprovesti samostalno. Treća grupa predstavlja dugoročna ulaganja čiji efekti neće biti vidljivi u okviru jednog projektnog ciklusa, ali bez kojih kratkoročne intervencije neće biti održive.

Tri nivoa preporuka

Odmah primenljive – promene koje se mogu sprovesti u okviru postojećih pravnih i institucionalnih okvira, uz potrebu za političkom voljom i operativnim odlukama, a ne za novim zakonodavstvom ili dodatnim resursima. Odlaganje primene predstavlja izbor, a ne ograničenje.

Strukturno neophodne – promene koje zahtevaju pravnu reformu, zakonsko utemeljenje ili redizajn institucija. Njih nijedan pojedinačni akter ne može sprovesti samostalno i zahtevaju kontinuirano zagovaranje i političke pregovore. One predstavljaju uslove bez kojih intervencije na nivou projekata neće proizvesti trajne rezultate.

Dugoročna ulaganja – promene čiji se efekti akumuliraju tokom godina, a ne kroz projektne cikluse: građansko obrazovanje, obnova poverenja, demografska stabilizacija i promene kulture upravljanja. Nijedan projekat ih ne može ostvariti samostalno, ali projekti koji nisu osmišljeni imajući ove ciljeve u vidu aktivno deluju protiv njihovog ostvarivanja.

Preporuke koje slede namenjene su četirima ciljnim grupama – međunarodnim donatorima i institucijama EU, nacionalnim vladama, organizacijama civilnog društva i posebno projektu ROOT WB – ali mnoge od njih zahtevaju koordinisano delovanje više od jednog aktera. Tamo gde je to slučaj, to je posebno naznačeno.

Preporuke prema prioritetu i ciljnoj grupi

Prioritet	Ciljna grupa	Preporuka
Odmah primenljivo	Međunarodni donatori i EU	Koordinisati hitne odgovore na iznenadne prekide finansiranja uspostavljanjem regionalnog mehanizma otpornosti civilnog društva. Kriza izazvana obustavom finansiranja USAID-a pokazala je da odložena reakcija istovremeno produbljuje finansijsku štetu i narušava ugled organizacija. Stalni protokol koordinacije omogućio bi mobilisanje prelazne podrške u roku od nekoliko nedelja, umesto nakon više meseci.
Odmah primenljivo	Nacionalne vlade	Uvesti obavezujuću obavezu pružanja povratnih informacija u okviru postojećih sistema javnih konsultacija: zahtevati od institucija da, u utvrđenom roku nakon završetka konsultacija, objave dokument u kojem će obrazložiti koji su predlozi usvojeni i zbog čega ostali nisu prihvaćeni. Za to nije potreban novi zakon – već dosledna primena postojećih regulatornih obaveza.
Odmah primenljivo	Nacionalne vlade	Sprovoditi procene uticaja na proporcionalnost pre usvajanja bilo kog zakonodavstva koje utiče na civilno društvo, uz posebno razmatranje kumulativnog efekta više

Prioritet	Ciljna grupa	Preporuka
		odredbi na manje organizacije, organizacije zasnovane na volonterskom radu i organizacije ukorenjene u lokalnim zajednicama. Zakon o nevladinim organizacijama u Crnoj Gori ilustruje širi regionalni obrazac u kojem pojedinačne odredbe koje se same po sebi mogu smatrati opravdanim – provera osnivača, uslovi koje moraju ispunjavati predstavnici organizacija i obaveze u pogledu upravljanja – zajedno stvaraju administrativni teret prilagođen profesionalno vođenim organizacijama, a ne realnosti organizacija na lokalnom nivou. Svaka procena uticaja propisa trebalo bi da ispita nacrt zakonodavstva iz perspektive organizacija sa ograničenim brojem zaposlenih, bez pravne podrške i sa retkim sastancima upravljačkih tela, i da bude sprovedena uz suštinsko učešće organizacija civilnog društva pre usvajanja zakona u parlamentu.
Odmah primenljivo	Nacionalne vlade	Obezbediti da se sva zakonodavstva koja su u pripremi i koja utiču na civilno društvo širom regiona zasnivaju na principu proporcionalnosti: da obaveze budu prilagođene veličini i kapacitetima organizacija, umesto da se jednako primenjuju na sve, bez obzira na raspoložive resurse. Regulatorne reforme koje nameću jedinstvene obaveze usklađivanja nesrazmerno pogađaju najmanje organizacije i one koje su najviše ukorenjene u lokalnim zajednicama – upravo one koje imaju najmanje kapaciteta da podnesu dodatne administrativne troškove.
Odmah primenljivo	Organizacije civilnog društva	Ulagati u ukorenjenost organizacija u lokalnim zajednicama i njihovu vidljivost na lokalnom nivou kao oblik zaštite građanskog prostora. Organizaciju kojoj lokalna zajednica veruje znatno je teže delegitimisati putem političkih narativa koji dolaze odozgo. Ovo je strateški prioritet, a ne samo komunikaciona aktivnost.
Odmah primenljivo	ROOT WB projekat	Oblikovati sve aktivnosti participacije tako da proizvode vidljive i proverljive rezultate – ne samo radi jačanja kapaciteta OCD za učešće, već i radi stvaranja dokumentovanih primera u kojima je angažman doveo do konkretnih promena. Ovakvi primeri predstavljaju najefikasniji odgovor na skepticizam građana u pogledu toga da li učešće zaista ima značaja.
Strukturno neophodno	Međunarodni donatori i EU	Dati prioritet višegodišnjem institucionalnom (osnovnom) finansiranju etabliranih organizacija civilnog društva, uz zamenu ili značajno dopunjavanje postojećih mehanizama grantova zasnovanih na projektima. Sadašnja struktura finansiranja predstavlja strukturno ograničenje za delotvornost civilnog društva, a ne neutralan tehnički aranžman.

Prioritet	Ciljna grupa	Preporuka
Strukturno neophodno	Međunarodni donatori i EU	Usloviti podršku za pristupanje EU dokumentovanom primenom obaveza koje se odnose na podsticajno okruženje – uključujući funkcionalne savete za saradnju, objavljene povratne informacije nakon konsultacija i kriterijume za finansiranje utvrđene zakonom, a ne samo podzakonskim aktima – a ne isključivo tehničkim usklađivanjem zakonodavstva.
Strukturno neophodno	Međunarodni donatori i EU	Podržati uspostavljanje nezavisnih domaćih fondova za civilno društvo u zemljama partnerima Zapadnog Balkana, po uzoru na postojeće mehanizme u Hrvatskoj i regionu, kao strukturnu alternativu zavisnosti od međunarodnih donatora i projektnog finansiranja. Vladom Severne Makedonije postavljeni cilj da 30% prihoda OCD dolazi iz državnog finansiranja – nasuprot dokumentovanoj realnosti od 3% – ilustruje razmere jaza između deklariranih političkih opredeljenja i stvarno obezbeđenih sredstava. Nezavisni fondovi zaštićeni od godišnjih budžetskih ciklusa i političkog diskrecionog odlučivanja predstavljaju najodrživiji strukturni odgovor na zavisnost od donatora evidentiranu širom regiona.
Strukturno neophodno	Nacionalne vlade	Utemeljiti mehanizme saradnje sa civilnim društvom u zakonu, a ne u odlukama vlade. Zastoj u radu saveta za saradnju u Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji nastao je usled administrativnih odluka, a ne zakonodavnih promena. Samo zakonska zaštita može sprečiti njihovo ponavljanje.
Strukturno neophodno	Nacionalne vlade	Zahtevati od svih ministarstava da pripreme i objave godišnje planove konsultacija, čime bi se OCD i građanima omogućilo da unapred predvide i pripreme se za zakonodavne procese, umesto da reaguju na konsultacije u kasnim fazama. Obaveza godišnjeg planiranja – za koju je dokumentovano da u potpunosti nedostaje u Severnoj Makedoniji – predstavlja niskobudžetni mehanizam sa velikim efektom za unapređenje kvaliteta i pravovremenosti učešća građana, bez potrebe za novim zakonodavstvom u većini zemalja partnera.
Strukturno neophodno	Nacionalne vlade	Zameniti kriterijume za finansiranje utvrđene podzakonskim aktima kriterijumima definisanim u zakonu, uz nezavisan nadzor. U Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji, Bosni i Hercegovini i Srbiji, ključne odluke o finansiranju i dalje se zasnivaju na podzakonskim aktima – što predstavlja politički izbor koji izvršnoj vlasti ostavlja diskreciono pravo u odlučivanju o tome koje organizacije dobijaju podršku.

Prioritet	Ciljna grupa	Preporuka
Strukturno neophodno	Nacionalne vlade	Usvojiti posebne anti-SLAPP pravne okvire kojima se primenjuju principi Direktive EU o zaštiti od SLAPP postupaka u svim zemljama partnerima, uz posebnu hitnost u Severnoj Makedoniji i Srbiji, koje su prema dostupnim podacima među deset evropskih zemalja sa najvećim brojem SLAPP slučajeva. Strateške tužbe protiv aktera civilnog društva – novinara, branitelja ljudskih prava i ekoloških aktivista – predstavljaju mehanizam ograničavanja građanskog prostora koji se u potpunosti odvija unutar formalnih pravnih okvira i zato ostaje nevidljiv u standardnim procenama građanskog prostora. Njegovo odsustvo iz većine nacionalnih pravnih okvira predstavlja strukturni nedostatak, a ne previd.
Strukturno neophodno	Organizacije civilnog društva	Zajednički se angažovati u zagovaranju strukturnih promena – u oblasti okvira finansiranja, obaveza javnih konsultacija i zaštite od SLAPP postupaka – umesto da se organizacije pojedinačno prilagođavaju specifičnostima svake vlade. Strukturni problemi dokumentovani u ovoj analizi zahtevaju strukturna rešenja koja pojedinačne organizacije ne mogu ostvariti same.
Strukturno neophodno	ROOT WB projekat	Sistematski koristiti regionalnu komparativnu analizu u komunikaciji usmerenoj na zagovaranje. Obrasci uočeni kroz poređenje zemalja, dokumentovani u ovoj analizi, pokazuju da su izazovi sa kojima se suočava civilno društvo strukturni i regionalni, a ne slučajni i ograničeni na pojedinačne zemlje – što predstavlja ubedljiviji okvir i za domaću i za međunarodnu javnost u odnosu na prikaze zasnovane isključivo na pojedinačnim nacionalnim iskustvima.
Long-term investment	Nacionalne vlade	Ulagati u infrastrukturu za učešće mladih: obezbediti stabilno finansiranje omladinskih centara, proširiti programe Garancije za mlade na sve opštine i usvojiti nacionalne programe za mlade tamo gde oni još ne postoje. Nedostatak infrastrukture za učešće mladih širom regiona predstavlja dugoročni problem za demokratsku otpornost; vremenski ograničeni projekti ne mogu zameniti kontinuirana institucionalna ulaganja.
Long-term investment	Međunarodni donatori i EU	Ulagati u infrastrukturu sajber bezbednosti i obuke za organizacije civilnog društva širom regiona kao prioritet demokratskog upravljanja. U Srbiji je dokumentovano nadziranje aktivista. Širom regiona, digitalna bezbednost predstavlja operativni preduslov za rad civilnog društva, a ne dodatnu tehničku komponentu.

Prioritet	Ciljna grupa	Preporuka
Long-term investment	Organizacije civilnog društva	Strateški diversifikovati izvore finansiranja, tretirajući zavisnost od ograničenog broja donatora kao organizacioni rizik. Izgraditi regionalne mehanizme solidarnosti za praktičnu podršku – kroz deljenje infrastrukture za digitalnu bezbednost, pravne ekspertize, metodologija dokumentovanja i resursa za psihološku podršku.
Long-term investment	ROOT WB projekat	Integrirati digitalnu bezbednost i medijsku pismenost u sve programe jačanja kapaciteta kao osnovne preduslove, a ne kao dodatne specijalizovane komponente. Prioritizovati teritorijalni obuhvat izvan glavnih gradova uz jasno definisane ciljeve ravnopravnosti – bez namernog dizajna usmerenog na uključivanje različitih područja, projektne aktivnosti će reprodukovati urbanu koncentraciju koju nastoje da prevaziđu.

ZAKLJUČAK

Ova procena prikazuje trendove i prepreke u oblasti građanskog učešća, sa ciljem mapiranja postojećih uslova. Međutim, nalazi do kojih je došla kroz tri metodološka pristupa i u sedam zemalja ukazuju na postojanje sistema – sistema u kojem se nedovoljno finansiranje, delegitimizacija, formalni ali neefikasni mehanizmi participacije i gubitak ljudskog kapitala ne pojavljuju izolovano, već se međusobno pojačavaju kroz samoodrživu logiku. To je centralni analitički nalaz: ne lista problema, već zatvoreni krug. Bez intervencije, njegov dalji tok je predvidiv. Organizacije koje ne mogu da zadrže zaposlene gube institucionalno znanje; organizacije bez institucionalnog znanja postaju manje efikasne u zagovaranju; organizacije koje su manje efikasne lakše se predstavljaju kao nepotrebne; organizacije koje su percipirane kao nepotrebne dobijaju manje domaće podrške; organizacije bez domaćeg finansiranja postaju zavisnije od međunarodnih donatora; organizacije zavisne od međunarodnih donatora postaju izložnije narativima o tome da su „strani akteri“; a organizacije čiji je legitimitet narušen teže privlače i zadržavaju zaposlene. Krug se zatvara. Svaka zemlja obuhvaćena ovom procenom nalazi se na različitoj tački tog ciklusa – Srbija je najdalje odmakla u tom smeru, dok Albanija ima najveći prostor za napredak – ali pravac kretanja je dosledan. Bez strukturne intervencije, krajnji ishod biće isti: sektor civilnog društva koji je formalno prisutan, institucionalno marginalizovan, finansijski nestabilan i sa niskim nivoom poverenja javnosti.

Ova procena je, međutim, pokazala i da postoji građanska energija neophodna za prekidanje ovog kruga. Građani se mobilisu – u Srbiji, Albaniji, Bosni i Hercegovini, Francuskoj – kada učešće proizvodi vidljive rezultate. OCD se angažuju – kroz radne grupe, konsultacije i kampanje zagovaranja – uprkos ograničenim efektima takvog angažmana. Problem nije u nedostatku motivacije. Problem je u arhitekturi sistema: arhitekturi finansiranja koja nagrađuje sprovođenje projekata umesto jačanja institucija, pravnoj arhitekturi koja zadržava diskreciono pravo izvršne vlasti umesto jasnih zakonskih obaveza i arhitekturi participacije koja prikuplja doprinose bez stvarnog uticaja na odluke. To nisu prirodna ograničenja, već pitanja dizajna sistema. Mogu se promeniti.

Strukturne promene koje je potrebno sprovesti – mehanizmi saradnje utemeljeni u zakonu, kriterijumi za finansiranje uklonjeni iz podzakonskih akata i sistemi konsultacija učinjeni obavezujućim – najlakše su ostvarive upravo sada, dok je politički argument za reforme najsnažniji. Ova procena dokumentuje i hitnost i osnovu za delovanje: baza dokaza postoji, regionalni obrasci su jasni, a organizacije koje su sposobne da na njima rade već postoje.



ROOT WB

Finansirano od strane Evropske unije. Izneseni stavovi i mišljenja su isključivo stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove Evropske unije ili Evropske izvršne agencije za obrazovanje i kulturu (EACEA). Ni Evropska unija ni EACEA ne mogu se smatrati odgovornim za njih.



Funded by
the European Union

 Local Democracy
Agency Mostar

 NACAS
National Agency for
Cooperation and
Development

 CEDEM
Center for
Education
Development



 BCSP
Belgrade Centre
for Security Policy



 European Movement
North Macedonia

