



Učešće organizacija građanskog društva u procesu evropske integracije

Aida Vežić

Sadržaj

Uvod (Država i građansko društvo, partneri u procesu evropskih integracija)	2
Opis problema (Neuspjeh u kreiranju javnih politika)	3
Studija slučaja 1	
- Nezavisni biro za humanitarna pitanja (IBIH-BiH) - Priča o jednom uspjehu	9
Studija slučaja 2	
- Razvoj Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva u Republici Hrvatskoj	10
Međunarodne organizacije i proces izrade javnih politika u Bosni i Hercegovini:	
Nedostatak strateške vizije	11
Policy opcije	11
Zaključci i preporuke (Izgradnja kapaciteta u oblasti izrade javnih politika)	17
Literatura	23

Sažetak

Ovo istraživanje pokrenuto je pod pretpostavkom da organizacije građanskog društva (OGD) u Bosni i Hercegovini (BiH) imaju sposobnost, stručnost i volju da se uključe u proces evropskih integracija (EI), kao i da državne/Vladine institucije i međunarodne organizacije trebaju stvoriti takvo okruženje koje će osigurati mogućnost za uključivanje OGD-a kao partnera u proces evropskih integracija. Međutim, istraživanje je ukazalo na ograničenost kapaciteta i nedostatak konkretnih stručnih znanja OGD-a. Istraživanje je također pokazalo da OGD nisu uključene u proces evropskih integracija, kao i da vrlo rijetko saraduju s državnim institucijama po principima istinskog partnerstva. Saradnja državnih institucija i OGD-a biva institucionalizirana na državnom nivou, a konkretna saradnja ostvaruje se na nivou lokalne samouprave. Izazov predstavlja inkorporiranje principa saradnje i na srednjem nivou (nivou entiteta i kantona). Ipak, postoje neki uspješni primjeri saradnje OGD-a i državnih institucija kao što je saradnja s Neovisnim birom za humanitarna pitanja (IBIH-BiH) na Zakonu o osobama sa invaliditetom, koja predstavlja dobar model saradnje koji bi trebao biti inkorporiran u ostale državne/Vladine institucije. U martu 2008. osnovan je Ured za saradnju sa NVO-ima u okviru Ministarstva pravde BiH koji tek treba početi s radom. Rezultat istraživanja su preporuke koje se tiču različitih interesnih grupa i koje su iskristalisane na osnovu sakupljenih i analiziranih podataka i studije dva slučaja.



Aida Vežić

je zaposlena u nevladinoj organizaciji „Asocijacija za Demokratsku Inicijativu Sarajevo“ koja je u funkciji Sekretarijata Balkanske mreže za ljudska prava od 2000. godine. Završila je Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu i niz specijalističkih kurseva u oblasti projektnog menadžmenta, pristupa putem logičkog okvira, strateškog planiranja, pripreme finansijske strategije, upravljanja ljudskim resursima, facilitacije sastanaka i mnogim drugim srodnim oblastima. Predaje modul Projektni menadžment u okviru Publikum - PR Development škole Mediacentra u Sarajevu. Članica je Odbora za civilno društvo u Bosni i Hercegovini.

Uvod

(Država i građansko društvo, partneri u procesu evropskih integracija)

S obzirom da je proces evropskih integracija (EI) široko područje, ovo istraživanje ograničeno je na konkretan segment formiranja javnih politika.

Istraživanje, dakle, uključuje domaće OGD-e koje u svome portfoliju imaju ili će imati razvijanje javne politike, državne/Vladine agencije u čijoj nadležnosti je razvijanje procesa evropskih integracija, kao i međunarodne organizacije i agencije koje podržavaju politiku razvoja procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini.

Jedan od centralnih prioriteta institucionalne reforme u dvadeset i prvom stoljeću jeste demokratizacija procesa formiranja državnih javnih politika. U BiH je evidentan nedostatak jakog političkog liderstva koje bi radilo na otvaranju i demokratizaciji procesa kreiranja javnih politika u okviru organa izvršne vlasti, i to ne samo iz principijelnih razloga već zato što (a što je mnogo važnije) sama država nema nikakvih kapaciteta na ovome polju. Učešće društva u procesu kreiranja javne politike od presudnog je značaja, posebno kada je riječ o konsultovanju javnosti. Kada se radi o BiH, ionako oskudno stručno znanje iz ove oblasti, nedovoljno se iskorištava i primjenjuje.

Proces evropskih integracija u velikoj mjeri zavisi od sposobnosti zemlje da razvija i implementira politike koje će je približiti EU. Podaci do kojih se došlo u istraživanju pokazuju da su u BiH ovi kapaciteti veoma nerazvijeni i ostavljaju mnogo prostora za uključivanje građanskog društva. Stručne nevladine organizacije (NVO) u BiH pojavljuju se tokom rata (od 1992. do 1995.) i neke od njih, prije svega zahvaljujući međunarodnoj pomoći i saradnji s drugim međunarodnim agencijama i NVO-ima, razvijaju značajne kapacitete u kreiranju javnih politika. Također, posljednjih godina, neke od ovih organizacija prozvale su se „think-tank“ i uspjele su razviti metodologije na osnovu kojih daju svoje preporuke za formiranje politika.

Ponuda usluga u oblasti formiranja javnih politika je u porastu, ali potražnja još nije dovoljno razvijena. Sada je pravi trenutak da država Bosna i Hercegovina iskoristi međunarodnu pomoć koju je dobila u prošlosti (a dobija je i danas) kao i da osigura partnerstvo sa NVO-ima u procesu razvijanja javnih politika u vezi s evropskom integracijom. Nakon što je BiH parafirala SAA, prisutna je pozitivna atmosfera, ali je već zacrtan novi cilj (od strane nekih OGD-a i drugih interesnih grupa) a to je da do 2010. god. (ili najkasnije do 2014.) BiH postane zemlja kandidatkinja za članstvo u EU. To će biti ostvarivo jedino pod uvjetom da se zahtjevi iz Evropskog partnerstva shvate ozbiljno. Proces evropske integracije podrazumijeva promjene i reformu. To je proces koji u potpunosti ovisi o kapacitetima zemlje za kreiranje državne politike i njenu primjenu. U većini slučajeva, kreiranje politike značit će prilagodbu pravnog sistema Bosne i Hercegovine evropskim standardima. Prema nekim procjenama u tu svrhu bit će neophodno donošenje 100 do 150 zakona sedmično (Sebastian, 2007). Primjera radi, prije ulaska u Evropsku uniju, Slovenija je 2003. god. donijela 1200 zakona (Sebastian, 2007). Bosna i Hercegovina sa svojim prosjekom od 60 zakona usvojenih u Parlamentu u posljednje tri godine (Sebastian, 2007) očito će imati određenih poteškoća u odgovaranju ovom izazovu.

Tokom istraživanja, izvršena je analiza velikog broja dokumenata koji obrađuju ovu problematiku i identifikovani su sljedeći ključni dokumenti:



1. „Bosna i Hercegovina: Kreiranje javnih politika i procjena saradnje, Podrška unapređenju uprave i menadžmenta (SIGMA)“, 2006;
2. „Istraživanje javnih politika u Bosni i Hercegovini urađeno od strane lokalnih organizacija“, Raymond J. Struy i Christopher Miller, The Urban Institute, januar 2004;
3. „Da li su bosanske organizacije za istraživanje javnih politika efektivnije u 2006.god, nego što su bile u 2003.god; Da li je tehnička pomoć imala uticaja?“, Raymond J. Struyk, Kelly Kohagen, i Christopher Miller, novembar 2006;
4. „Sporazum o suradnji između Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini“, maj 2007;
5. „Pravila Vijeća Ministara o konsultacijama u postupku izrade pravnih propisa“, septembar 2006;
6. „Ka jačanju kulture konsultacija i dijaloga - Opšti principi i minimalni standardi za konsultaciju zainteresovanih strana“, Evropska komisija, 2002;
7. „Priopćenje Komisije o prikupljanju i korištenju ekspertiza: Principi i smjernice: Poboljšavanje baze znanja za bolje javne politike (COM (2002) 713 final)“ Evropska komisija, 2002;

Obavljene su također i desetine intervjua s predstavnicima/icama OGD-a, Vladinih institucija i međunarodnih organizacija. Intervjui su bili polazna osnova za testiranje hipoteze, ključnih pretpostavki, kao i za skupljanje podataka. Na taj način problem se sagledao sa svih strana (OGD, Vladine institucije i međunarodne organizacije u BiH), Također, izvršena je analiza standarda Evropske komisije za konsultacije i korištenje ekspertize.

Slijede definicije ključnih termina korištenih u ovom istraživanju:

(Javna) Politika - „kurs akcije ili neakcije odabran od strane državnih vlasti za rješavanje problema ili međusobno povezanog seta problema“ (Pal, 2006).

Proces evropske integracije - proces razvijanja, usvajanja i primjenjivanja različitih politika.

Think-tank - organizacija oformljena od grupe ljudi koji dijele iste interese, vrijednosti i ideje. Postoji nekoliko organizacija u BiH koji se deklariraju kao “think-tank” organizacije i većina ih je intervjuisana u okviru ovog istraživanja.

Resursni centar - Organizacija za odobravanje grantova i zastupanje koja blisko saraduje s “think-tank” organizacijama, i to na način da finansira njihove projekte i organizuje kampanje bazirane na analizama “think-tank” organizacija¹.

Opis problema (Neuspjeh u kreiranju javnih politika)

Činjenica da Bosna i Hercegovina ima male kapacitete za kreiranje javnih politika je dobro poznata domaćim i međunarodnim institucijama kao i stručnjacima. Teško je izmjeriti nivo strateškog pristupa u upravljanju kada „ (...) politika u BiH se tretira kao puka raspodjela vlasti (...)“ (E. K. Rašidagić – intervju - 14. novembar 2007.).

Ipak, kako bi se ispitala glavna hipoteza, postavljen je set pitanja:

Kako OGD-i u Bosni i Hercegovini vide svoju ulogu u procesu evropske integracije? Moguće je postaviti i sljedeća potpitanja:

- Koje kapacitete i stručna znanja posjeduju iz konkretnih oblasti i u oblasti formiranja politika?
- Postoji li način da se osigura da OGD-i bez specijalizovanih sposobnosti doprinesu procesu evropske integracije?

¹ Centar za promociju građanskog društva, Centar civilnih inicijativa

- Šta može biti njihov konkretan doprinos procesu evropske integracije?
- Na koje probleme nailaze pri saradnji s državom/Vladom?
- Na koji način je moguće riješiti ove probleme?
- Kako oni učestvuju u procesu kreiranja politika?

Kako država/Vlada vidi ulogu OGD-a u procesu evropske integracije?

- U kojem segmentu procesa evropske integracije državi/Vladi je potrebna pomoć OGD-a?
- Koje je zvanično stajalište države/Vlade, ako postoji, prema saradnji sa OGD-ima?
- Na koje probleme nailaze pri saradnji sa OGD-ima?
- Na koji način je moguće riješiti ove probleme?

Kako međunarodna zajednica u Bosni i Hercegovini vidi ulogu OGD-a u procesu evropske integracije?

- Koje je zvanično stajalište EU, ako postoji, prema saradnji države/Vlade i OGD-a u procesu evropskih integracija?
- U kojem segmentu njihovog angažmana u Bosni i Hercegovini, međunarodnoj zajednici je potrebna pomoć OGD-a?
- Na koje probleme nailaze pri saradnji sa OGD-ima?
- Na koji način je moguće riješiti ove probleme?

Vlade i kreiranje javne politike u Bosni i Hercegovini: Problem

Problem kreiranja javnih politika na različitim nivoima vlasti jeste predmet nekoliko izvještaja i studija koje su izdale domaće i međunarodne organizacije. Izvještaj iz 2006. god. "Procjena demokratizacije u Bosni i Hercegovini"² zaključuje da i nakon deset godina po rođenju države kakvu imamo danas, kapacitet države za kreiranje javnih politika je više nego neadekvatan. Najnovija studija proizašla je iz zajedničke inicijative OECD-a i Evropske unije i zove se „Podrška unaprjeđenju uprave i menadžmenta u zemljama Centralne i Istočne Evrope“ (SIGMA). SIGMA je do sada objavila više izvještaja u kojima analizira državnu administraciju i upravu u Bosni i Hercegovini a među tim je i izvještaj pod nazivom „Bosna i Hercegovina: Kreiranje javnih politika i ocjena koordinacije“³, objavljen 2006. godine. Pored toga što započinje s općom napomenom da se „podjela nadležnosti među nivoima vlasti kao i praktične metode za njihovo provođenje i dijeljenje još uvijek razvijaju“, SIGMA u izvještaju donosi niz značajnih zapažanja o sljedećim područjima koja čine okruženje procesa kreiranja javnih politika:

- Pravni okvir;
- Organizacione strukture centra vlasti;
- Proces koordiniranja, planiranja i monitoringa politika;
- Vanjska asistencija;

Prema SIGMA izvještaju okvir za donošenje odluka na nivou države i entiteta je definisan Poslovnikom, što je u suštini zasnovano na jugoslovenskoj tradiciji⁴. Trenutno, Bosna i Hercegovina, prema Uredu koordinatora za reformu javne uprave, ima 47 zakonskih akata (zakona i podzakona), koji stvaraju okvir za kreiranje javnih politika na nivou države, entiteta i Brčko distrikta.⁵ Uprkos tome, generalna napomena, koja se odnosi na pravnu osnovu za kreiranje politika, razočaravajuća je:

² Pri procjeni se koristi metodologija za ocjenu demokratije koja je razvijena u okviru projekta "State of Democracy" Međunarodnog Instituta za demokratiju i izbornu podršku - IDEA (www.idea.int). Ova metodologija testirana je u osam zemalja: Bangladešu, Salvadoru, Italiji, Keniji, Malaviju, Novom Zelandu, državi Peru i u Južnoj Koreji.

³ Izvještaj se odnosi na tri vlade u Bosni i Hercegovini: državni nivo (Bosna i Hercegovina) i entitetski nivo (Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska)

⁴ "Prema ovoj tradiciji tri su nivoa normativnih dokumenata koji oblikuju proces kreiranja politika i sistem donošenja odluka: Zakon o Vladi, Poslovnik, i Pravilnik unutrašnje organizacije i sistematizacije svakog od tijela koji čine Sekretarijat Vlade..." (Bosna i Hercegovina: Ocjena procesa kreiranja politika i koordinacije, 2006.)

⁵ Spisak zakona može se naći na <http://parco.gov.ba/latn/?page=117>.



Manjkavosti pravne baze: *Poslovnici sve tri vlade ne tretiraju adekvatno različite aspekte kreiranja politika – međuministarske konsultacije, reviziju politika i koordinaciju - i podršku Vladi i radnim grupama Sekretarijata Vlade.*

(Poslovnici FBiH je nešto manje slab od druga dva). Pored toga, u sve tri vlade, primjena Poslovnika je veoma loša, uglavnom zbog slabog Sekretarijata Vlade, ali također i zbog neiskustva ministara/ica i ministarstava, a možda i zbog nedovoljnog autoriteta premijera (Bosna i Hercegovina: Ocjena procesa kreiranja politika i koordinacije, 2006.)

Glavni komentar SIGMA izvještaja kada se radi o organizacionoj strukturi centra vlasti je da sve tri vlade u BiH, uz neke varijacije, "imaju ozbiljnu potrebu za reformom i jačanjem". Organizaciona struktura centra vlasti na državnom i entitetskom nivou uključuje:

Bosna i Hercegovina

- Ured predsjedavajućeg Vijeća ministara;
- Generalni sekretarijat;
- Ured za zakonodavstvo;
- Direkcija za evropske integracije (DEI);

Federacija Bosne i Hercegovine:

- Posebna vladina služba;
- Ured za zakonodavstvo;
- Ured premijera;
- Ured za odnose s javnošću;

Republika Srpska:

- Generalni sekretarijat;
- Biro za odnose sa javnošću;
- Kabinet premijera;
- Sekretarijat za zakonodavstvo;

Opisujući ove organizacione strukture centra vlasti u SIGMA izvještaju koriste se najnegativnije ocjene:

- Jaka fragmentiranost;
- Ograničena interakcija;
- Nedostatak kapaciteta za savjetovanje o politikama i koordinaciju među različitim politikama;
- Nedostatak kapaciteta za koordinaciju procesa evropskih integracija;
- Čisto tehnički servisi;
- Nedostatak autoriteta;
- Nedovoljno zaposlenih;
- Nerazvijene;
- Nepostojanje planova za reformu i razvijanje kapaciteta;

Ovo istraživanje predstavljalo je izvrsnu priliku da se testiraju ovi nalazi te da se istraži da li je spisak problema smanjen ili proširen. Istraživačka metodologija iskoristila je SIGMA izvještaj kao izvor pitanja za intervjuje vođene s predstavnicima/icama prethodno spomenutih institucija.

„Ni u jednoj vladinoj instituciji/ministarstvu ne postoje analitički odjeli koji bi se neovisno bavili razvojem politika, a kapaciteti nevladinih organizacija se ne koriste.“ (S. Vasić - intervju - 12. decembar 2007.).

„Ministarstva rade bez ikakve strategije, politika ili akcionih planova.“ (A. Vračić – intervju- 8. decembar 2007.).

Dio SIGMA izvještaja koji se odnosi na proces koordiniranja, planiranja i monitoringa politika prilično je kratak, ali upečatljiv. Činilo se prikladnim citirati ga u cijelosti:

Karakteristika sve tri vlade jeste da je proces pripreme sjednica vlade i komisija minimalan, sastoji se isključivo od pravne revizije (često nedovoljne) i od tehničkih priprema dosijea od strane centra vlasti. Nema strateškog planiranja, gotovo nikakvog godišnjeg planiranja, niti koordinacije i savjetovanja oko politika.

Proces razvijanja politika u ministarstvima također nije na zadovoljavajućem nivou. Usprkos tome, revizija koju radi centar vlasti se često uopće ne provodi, i u većini slučajeva ministri/ice pitanja za raspravu donose direktno na sjednice Vlade.

Upravljanje procesom evropskih integracija na državnom nivou je u značajnoj mjeri napredovalo, i DEI se razvija u kompetentnu organizaciju. Ipak, usprkos činjenici da su nadležnosti za mnoge relevantne oblasti za SAA na nivou entiteta, kapaciteti za proces evropskih integracija skoro da ne postoje u FBiH i RS (Bosna i Hercegovina: Ocjena procesa kreiranja politika i koordinacije, 2006).

Završni dio SIGMA izvještaja odnosi se na pregled spoljne asistencije za rješavanje problema pri kreiranju politika u Bosni i Hercegovini. Prvi zaključak je da međunarodna zajednica prepoznala veličinu ovog problema i pokušala ga riješiti pokretanjem nekoliko projekata. Glavne međunarodne organizacije uključene u ove projekte su: Delegacija evropske komisije u Bosni i Hercegovini, UNDP BiH, DFID i USAID. Iz tog razloga, ovo istraživanje obuhvatilo je i njihove aktivnosti na ovome polju, a vođeni su i intervjui s relevantnim predstavnicima ovih agencija.

Prije razmatranja nekih problematičnih aspekata njihovog angažmana, mora se odati priznanje svim dosadašnjim naporima, jer bez obzira na to kakav uspjeh ili utjecaj imali, riječ je o jedinim ozbiljnim pokušajima da se riješi problem kreiranja politika u Bosni i Hercegovini. Međutim, može se govoriti o nekim neriješenim problemima s donatorima koji su uslijedili po okončanju procesa alokacije međunarodne pomoći nakon rata. Prije svega, potrebno je unaprijediti koordinaciju između različitih donatora. To će pomoći da se prevaziđu problemi koji se javljaju zbog neproporcionalne pomoći za različite nivoe vlasti u zemlji, namijenjene za jačanje kapaciteta za kreiranje politika. Trenutno, generalni utisak je da se velika većina međunarodne pomoći pruža na državnom nivou, dok se jačanje kapaciteta za kreiranje politika i koordinaciju politika na nivou entiteta i kantona ponekad zanemaruje.

„Sporazum o saradnji Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini“ (2007) navodi da „Vijeće ministara namjerava da aktivno podržava njegovo proširenje kako bi se uključili i drugi nivoi vlasti, kantonalni nivo i lokalna samouprava, koji će biti pozvani da usvoje i prilagode Sporazum tako da odgovara njihovom odnosu s nevladinim sektorom“.

Glavna odgovornost za proces kreiranja politika leži na državnoj administraciji. Ova činjenica, skupa sa činjenicom da Bosna i Hercegovina i njene vlade imaju poteškoće kada se radi o kreiranju politika, prepoznata je Strategijom reforme državne administracije iz 2006. god. (PAR Strategija)⁶.

⁶ PAR Strategy je dostupna na <http://parco.gov.ba/?id=68>



Kada je riječ o trenutnoj situaciji na polju kreiranja politika PAR strategija, koja također koristi nalaze iz različitih SIGMA izvještaja i studija, spominje fragmentaciju centralnih struktura koje su prilično nezavisne i nedovoljno koordinirane; uglavnom tehničke funkcije ovih struktura; ograničen kapacitet za stratejsko planiranje, koordinaciju i monitoring politika; ograničenu koordinaciju među različitim nivoima Vlade; ograničenost kapaciteta za procjenu zakonske usklađenost nacrtu zakonskih akata; nedostatak kapaciteta Vlade FBiH da koordinira pitanja politika sa svojim kantonima; Poslovnik na svim nivoima Vlade ne tretira adekvatno različite aspekte procesa kreiranja politika; na nivou ministarstava nije prepoznata važnost pripreme politike, što znači da većina ministarstava obično direktno pristupa pravljenju nacrtu zakona, bez izvršene prethodne analize ili procjene utjecaja; kao i to da postoji slaba veza između donošenja odluka o kreiranju javnih politika i procesa pripreme budžeta.

Ako odlučimo da ne dovodimo u pitanje relevantnost prethodno spomenutih izvještaja i dokumenata (a do sada nije bilo pokušaja da se to učini), može se zaključiti da vlade u Bosni i Hercegovini nemaju razvijene kapacitete za kreiranje javnih politika. Ovaj zaključak je dodatno potkrijepljen istraživanjem na terenu iz intervjua obavljenih s predstavnicima ključnih institucija Vlade, čija je i odgovornost kreiranje javnih politika.

Sljedeće pitanje koje se nameće jeste da li Bosna i Hercegovina uopće posjeduje kapacitete za kreiranje javnih politika? Ako ti kapaciteti ne postoje u Vladinom sektoru, posjeduje li te kapacitete tzv. treći sektor ili građansko društvo?

Prije nego što pristupimo jednoj vrsti ocjene kapaciteta koje posjeduju organizacije građanskog društva za učešće u procesu kreiranja politika, važno je ustanoviti postojanje pravnog okvira za saradnju na polju kreiranja javnih politika između vlada u Bosni i Hercegovini i građanskog društva.

U studiji koju je 2005. god. uradio za Švicarsku agenciju za razvoj i saradnju, Vogel je utvrdio da "(...)iako zakon predviđa učešće građana, općenito ne postoji formaliziran proces sistematskih konsultacija s građanskim društvom, poslovnim ili interesnim grupama(...)" Isto su zaključili Fleschner i Ahmetaj Hrelja, koji su primijetili da "(...)mada je postojala tradicija javne debate o nacrtima zakona, bila je neformalna i neredovna(...)"

(IRIS pomaže u kreiranju inovativnih procedura za javne konsultacije za državna ministarstva BiH, 2006). Član 66 Poslovnika Vijeća ministara predviđa da nota objašnjenja koja se predaju Parlamentu Bosne i Hercegovine uz nacrt zakona sadrže i stavove institucija i organizacija konsultovanih tokom pripreme nacrtu zakona.⁷

Napredak na polju procedura za javne konsultacije ostvaren je usvajanjem Pravila Vijeća ministara o konsultacijama pri izradi prvanih propisa iz 2006. god.⁸ Pravila su proistekla na osnovu Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni list, 11/05). Uniform rules for legislation drafting in the Institutions of Bosnia and Herzegovina (Official Gazette, 11/05), preciznije iz Člana 75(2) koji zahtijeva učešće javnosti u procesu pripreme zakona predloženih od strane ministarstava. Kao što je primijetio profesor Howard Fenton (2005) "(...) ova opća odredba je obavezujuća, što je značajna razlika u odnosu na druge evropske zemlje, gdje je uglavnom zahtjev da učešće javnosti ima formu preporuke". Dalje, Član 18 Zakona o upravi Bosne i Hercegovine navodi da administrativna tijela moraju dobiti mišljenje odgovarajućih profesionalnih institucija i drugih pravnih tijela o propisima (a ne zakonima) na čijim nacrtima rade (Fleschner i Ahmetaj Hrelja, 2005).

⁷ Poslovnik o radu Vijeća Ministara Bosne i Hercegovine, Službeni list 81/2006.

⁸ Poslovnik o radu Vijeća Ministara Bosne i Hercegovine, Službeni list 81/2006.

Pravilima su definisane procedure konsultacija javnosti i organizacija, koje moraju biti implementirane od strane državnih ministarstava i drugih institucija Bosne i Hercegovine. Među ostalim važnim pitanjima, Pravila definišu minimum obaveznih konsultacija za pripremu preliminarog prijedloga zakona (Član 6), kao i kompleksnije procedure konsultacija o pravnim propisima koje imaju značajan javni utjecaj (Član 16 – 18). Institucije su obavezne da osiguraju izjavu o obavljenim konsultacijama kada dostavljaju prijedloge pravnih akata Vijeću Ministara (Član 24), a dio te izjave mora činiti pisani izvještaj u kome se objašnjavaju razlozi za usvajanje ili neusvajanje komentara dobijenih tokom konsultacija (Član 23). U slučaju vanrednih okolnosti, direktor institucije može osloboditi instituciju obaveze za vršenjem konsultacija (Član 26). Ako institucija ne preda izjavu o konsultacijama ili odobreni zahtjev za izuzeće od te obaveze, Vijeće ministara može (ali nije obavezno to i učiniti) odbiti uvrštavanje pravnog akta na svoj dnevni red (Član 29).

Iako Pravila u velikoj mjeri predstavljaju korak naprijed u stvaranju kulture saradnje između Vladinog i nevladinog sektora, očigledno je da sadašnja formulacija Člana 29 Pravila ozbiljno narušava njegovu efikasnu primjenu. Također, obavljene intervju sugerišu da Vladini službenici/ice nisu svjesni Pravila ili ih jednostavno odlučuju ignorisati.

Kako bismo ilustrovali prethodne izjave, odlučili smo istražiti status primjene Pravila - Članova 4 i 5. Član 4 sadrži obavezu da sve institucije imenuju koordinatore za konsultacije koji je odgovoran za koordinaciju svih obaveznih konsultacija koje vrši institucija. Član 5 reguliše obavezu objavljivanja planiranih zakonodavnih aktivnosti gdje se navodi da je institucija obavezna da, nakon što sačini spisak planiranih zakonodavnih aktivnosti kao dio svoga godišnjeg programa rada, objavi taj spisak na svojoj web stranici. Također, institucija mora naznačiti koja zakonodavna aktivnost može imati značajan utjecaj na javnost u skladu sa Članom 8 Pravila. Ovaj pokušaj da se na web stranicama devet državnih ministarstava⁹ pronađu planirane zakonodavne aktivnosti i godišnji programi rada, nije uspio. Prema zvaničnim web stranicama državnih ministarstava, Bosna i Hercegovina neće donijeti nijedan novi zakonodavni akt u bliskoj budućnosti, što, naravno, nije vjerovatno ako imamo na umu naš proklamovani krajnji cilj za pridruživanje Evropskoj uniji. Drugi zaključak koji se nameće jeste da koordinate za konsultacije, ako su uopće imenovani, na web stranicama ministarstava nije moguće vidjeti. U devet ministarstava na nivou države Bosne i Hercegovine riječ *strategija* postala je krilatica i način bijega od napornog posla implementiranja akcionih planova i ostvarivanja zacrtanih ciljeva.

⁹ Kompletan spisak državnih ministarstava i linkovi za njihove stranice mogu se naći na www.vijeceministara.gov.ba

Organizacije građanskog društva i kreiranje politika u Bosni i Hercegovini: Izgubljeni kapacitet

Nedostatak kapaciteta za kreiranje javnih politika uočen na osnovu istraživanja, također je očigledan i u nevladinom sektoru u Bosni i Hercegovini. NVO-i sebi ne mogu dozvoliti da ulažu vrijeme i druge resurse u povećavanje svojih kapaciteta i ekspertiza za specifična područja, posebno kada se radi o teoretskom znanju (D. Imamović – intervju - 21. novembar 2007.).

¹⁰ To su "Vanjsko-politička inicijativa" (Foreign Affairs Initiative), Popolari i Neovisni biro za humanitarna pitanja

Samo nekolicina „think-tank“ organizacija uspjela je izgraditi istraživačke kapacitete i razviti ekspertize za specifična područja, pri tome koristeći vrlo različite metodologije¹⁰. Razlozi za to se mogu naći u činjenici da istraživanja ne donose značajna finansijska sredstva NVO-ima i stoga nemaju podsticaja za ulaganje rada koji je potrebno investirati kako bi se primijenile pravilne istraživačke metodologije. Većina analiza rađena je iz ureda tako da se vrlo malo istraživačkog rada vrši na terenu.



„Vrlo brzo će doći kraj apstraktnim i beskrajnim pričama, a preporuke i slučajevi koji će se koristiti bit će konkretne teme i priče iz života s vrlo jasnim preporukama šta je potrebno preduzeti. NVO koje pokušavaju da rade na javnim politikama, često prave grešku pa se bave politikom umjesto javnom politikom“ (A. Vračić – intervju - 8. decembar 2007.).

Glas intelektualne zajednice u javnosti se ne čuje, za razliku od npr. Srbije gdje je došlo do sukoba na relaciji akademske zajednice i NVO-a kada su intelektualci podigli svoj glas protiv kvaliteta istraživanja NVO-a (L. Somun-Krupalija, intervju održan 21.12.2008.) Nažalost, u BiH akademska zajednica nije učesnica u procesu istraživanja i članovi/ice akademske zajednice uključuju se samo kao vanjski saradnici/ice za analize javnih politika koje vrše NVO-i. OGD pokušavaju da izgrade svoje kapacitete na polju kreiranja javnih politika kako bi dugoročno uspostavili partnerske odnose s institucijama Vlade. Jedan primjer je i priprema „Smjernica za analizu javnih politika“¹¹ u sklopu projekta „Podrška NVO-ima u monitoringu državnih politika (2003-2005)“ koji je implementirala ICVA u konzorciju s svojim partnerima iz mreže: Centar civilnih inicijativa i BOSPO, a koji je finansirala Evropska unija i Švicarska agencija za razvoj i saradnju.¹²

Saradnja OGD-a i vladinih institucija po svojoj prirodi je dvostrani odnos, i od ključne je važnosti da OGD budu proaktivne a ne reaktivne. Naprimjer, kada se radi o procesu donošenja zakona, kada se OGD obrati nadležnom ministarstvu, ono je dužno da odgovori na upit. Iz tog razloga OGD-i moraju izgraditi svoje kapacitete kako bi uspješno formulisali svoje zahtjeve. Saradnju s institucijama Vlade zasnovanu na istinskom partnerskom odnosu je u tolikoj mjeri teško ostvariti, da neki OGD-i odlučuju na uspostavljanje direktnog kontakta sa nad-nacionalnim interesnim grupama kao što su mediji u EU¹³ ili nacionalni parlamenti zemlja članica EU¹⁴. Odbor za civilno društvo je još u procesu uspostavljanja,¹⁵ ali posjeduje potencijal da se nametne kao glas OGD-a i kredibilan partner za dijalog s Vladinim institucijama.

Predodžba koja još uvijek postoji o OGD-ima jeste da se prije svega doživljavaju kao kritičari (ne rada Vladinih institucija, a ne kao njihovi partneri sa komplementarnim ulogama. Postoje neki primjeri zloupotrebe istraživanja kojeg su uradili Organizacije koje se bave istraživanjem javnih politika (Policy Research Organisations) kada se, iz političkih razloga, dijelovi istraživanja izvuku van konteksta i citiraju. To se dešava u slučajevima kada NVO-i urade politički osjetljive analize, što se nedavno desilo sa dva izvještaja gdje se kritički analizirao rad Parlamenta i Vlade, a koje su uradili Centar za promociju građanskog društva i Centar civilnih inicijativa.

„Građansko društvo kao politički subjekt ne postoji u BiH, NVO-i se doživljavaju kao servisi koji povezuju visoku politiku i građane, a ne kao politička tijela. Treba razlikovati različite tipove udruženja.“ (A. Arapović – intervju - 8. februar 2008.).

Studija slučaja 1 – Nezavisni biro za humanitarna pitanja (IBIH-BiH) – Priča o jednom uspjehu

Jedan veoma dobar primjer NVO prepoznatljive po svojim kapacitetima i ekspertizi, a koja je uspostavila vrlo dobru saradnju s Vladinim institucijama i donorskim organizacijama jeste IBHI. Nezavisni biro za humanitarna pitanja (IBHI) osnovan je 1995. god. kada je UNHCR (Visoki komesarijat za izbjeglice Ujedinjenih nacija) pokrenuo program izgradnje kapaciteta domaćih NVO-a kao lokalnih partnera u javnom sektoru. IBHI-BiH se deklariše kao “think-tank” organizacija s ekspertizom za pitanja socijalne zaštite, razvijanja javnih politika i jednakosti spolova. IBHI-BiH je dokazao da je organizacija koja postiže dobre rezultate i posjeduje značajne kapacitete, a nakon niza uspješnih projekata fokusirao se na aktivnosti po kojima je danas prepoznatljiv.

¹¹ „Smjernice za analizu javnih politika“ se mogu naći na http://www.bospo.ba/dokumenti/Guide_for_Policy_Analysis.doc

¹² Više informacija o projektu može se naći na [http://www.icva-bh.org/eng/projectsdetail.wbsp?WBF_ID=1&prid=1&project=Supporting%20NGOs%20in%20monitoring%20government%20policies%20\(2003-2005\)](http://www.icva-bh.org/eng/projectsdetail.wbsp?WBF_ID=1&prid=1&project=Supporting%20NGOs%20in%20monitoring%20government%20policies%20(2003-2005))

¹³ Populari

¹⁴ VPI blisko saraduje sa Njemačkim parlamentom

¹⁵ Strateško planiranje Odbora za civilno društvo je održano 11.-12. marta 2008.

IBHI intenzivno saraduje s vladama na entitetskom i državnom nivou, ali isto tako i na lokalnom, općinskom nivou. Ta saradnja je proširena na nekoliko tematskih polja, jedan primjer je aktuelni projekt "Podrška razvoju politike u oblasti invalidnosti (POI) u Bosni i Hercegovini". "Podrška razvoju politike u oblasti invalidnosti (POI) u Bosni i Hercegovini". Cilj projekta jeste uspostavljanje adekvatnog i održivog sistema socijalne zaštite, koji u potpunosti priznaje prava i jednake mogućnost za osobe s invaliditetom i civilne žrtve rata. Sve aktivnosti u okviru projekta izvode se u saradnji s Vladom Finske, Federalnim Ministarstvom za rad i socijalnu zaštitu, Ministarstvom zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske, Direkcijom za ekonomska planiranja Bosne i Hercegovine (DEP), drugim OGD-ima (profesionalnim NVO-ima i volonterskim organizacijama) i osobama s invaliditetom. Rezultat projekta bit će sveobuhvatna politika prema osobama s invaliditetom na državnom nivou i strategija s akcionim planom, veća integracija pristupa koji su senzitivni na invalidnost u državnim politikama, programima i standardiziranim alatima za centre za socijalni rad.

Način rada IBHI-BiH uvijek je bio razvoj čvrstog partnerskog odnosa koji počiva na jednakim kvalitativnim i kvantitativnim inputima, i uvijek im je polazilo za rukom da ih Vladine institucije vide kao partnere, a ne samo puke korisnike sredstava. Pozitivan imidž organizacije izgrađen je na osnovu ostvarene dobre saradnje s krajnjim korisnicima koji su uvijek u poziciji da učestvuju u procesu odlučivanja i stalnim fokusom na stvarne prioritete konkretnog područja. Rad na projektu „Podrška razvoju politike prema osobama s invaliditetom u BiH“ rezultirat će prvim istraživanjem javne politike te vrste u BiH i objedinit će politike Evropske unije, standarde i praksu iz oblasti invalidnosti. Danas je IBHI-BiH organizacija u poziciji da joj druge institucije i organizacije nude partnerstva, a ne da bude prisiljena tražiti partnere i finansiranje. Njihov originalni pristup rješavanju problema i uloženi naporu fokusirani na konkretne oblasti dugoročno su se isplatili i osigurali im pozitivan imidž i široku podršku¹⁶.

¹⁶ Više informacije može se naći na <http://www.ibhibih.org/>

Studija slučaja 2 – Razvoj Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva u Republici Hrvatskoj

Razvoj „Nacionalne strategije za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva u Republici Hrvatskoj“ predstavlja dobar primjer kako OGD-i putem zagovaranja (prisustvom u medijima, pritiskom na medije i sl.) uspijevaju biti akteri procesa stvaranja javne politike. Nacrt Strategije, koji je 2005. god. uradila grupa nezavisnih eksperata/ekspertkinja za Vladin ured za NVO-e, iskritikovale su OGD-e okupljene u Civilni Forum – Zagreb. Nakon što su jasnim argumentima potkrijepili svoje stajalište, u Forumu su donijeli zaključak da Strategija nije prihvatljiva i dalji rad na dokumentu dodijeljen je potpredsjedniku Vlade koji je u saradnji s Nacionalnom fondacijom za razvoj civilnoga društva oformio novu radnu grupu koja je uključivala veliki broj predstavnika/ica zainteresovanih strana (uglavnom predstavnike/ice građanskoga društva) i koja je razvila novi prijedlog nacrta Nacionalne strategije za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva. Veći dio tog novog nacrta ušao je u konačni tekst Strategije. Vlada Hrvatske usvojila je Strategiju 20. jula 2006. god. (Kunac, 2006).



Međunarodne organizacije i proces izrade javnih politika u Bosni i Hercegovini: Nedostatak strateške vizije

„Jedan od osnovnih paradoksa politike koju međunarodna zajednica provodi u Bosni i Hercegovini jeste nedostatak strateške vizije razvoja političkog, ekonomskog, kulturnog sistema; to je politika bez ideološke vizije, bez „učene nade“ (docta spes), bez otvorenih horizonata; njen operativni krug, obilježen pragmatičkim akcijama i palijativnim rješenjima, ne obuhvata dublje istorijske i kulturne slojeve niti definiše specifične uslove razvoja regija na Balkanu koje kontroliše međunarodna zajednica.“ (Kovač, 2007).

Istraživanje koje su uradile međunarodne organizacije upitnog je kvaliteta iz nekoliko razloga, npr. izbor teme istraživanja, izbor konsultanata, veličine uzorka i korištenja rezultata istraživanja. Razlog treba tražiti u činjenici da na kvalitet konačnog proizvoda negativno utječu birokratske procedure koje se koriste. Angažovani konsultanti za konkretna pitanja obično su prvi put u Bosni i Hercegovini i njihovo poznavanje je ograničeno s obzirom na kratko vrijeme koje tu provedu. Izbor NVO-a kao lokalnih partnera u istraživanju nije objektivna i njihovi kapaciteti, iskustvo i kredibilitet su često upitni.

Ipak, izvještaji i preporuke na osnovu tako provedenih istraživanja i analiza međunarodnih organizacija imaju veliki značaj zbog renomea koje te institucije imaju i stoga što se često koriste i citiraju.

Provedene analize i istraživanja politika ne uspijevaju promijeniti fokus donatora. Zapravo, cijeli proces ima suprotan smjer, jer su donatorske organizacije te koje vrše utjecaj na građansko društvo u BiH namećući mu teme i prioritete¹⁷.

Donatorske organizacije koje rade u konkretnim oblastima, kao što je reforma sudskog sistema, tranziciona pravda, monitoring sudskih procesa itd., često imaju poteškoća da pronađu OGD-e specijalizovane za ta konkretna područja. Zbog činjenice da OGD-i nisu usmjerili svoje aktivnosti na specifične segmente, donatori su obično primorani da se obrate najstaknutijim OGD-ima umjesto specijalizovanim NVO-ima sa značajnim kapacitetom i ekspertizom u željenom području. Ovaj problem moguće je riješiti samo ako OGD-i svoje djelovanje usko fokusiraju na konkretne oblasti i tako imenuju svoju organizaciju¹⁸.

Drugi problem s kojim se susreće donatorska zajednica jeste kada sjedište (glavni ured) agencije prisutne u Bosni i Hercegovini u ključnoj fazi implementacije projekta promijeni svoje prioritete. Lokalni zaposleni nisu u mogućnosti da utječu na odluke glavnog ureda, koje se uvijek donose usljed ograničenosti sredstava i potrebe da se za investirana sredstva dobije maksimalna vrijednost. (E. Ahmetaj-Hrelja – intervju - 10. februar, 2008.).

Policy opcije

Potpuna primjena „Sporazuma o saradnji Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini“ i nadogradnja postojeće saradnje

Najveća građanska kampanja u BiH organizovana je 2001. god. i trajala je nekoliko godina. Bila je poznata po nazivom „Raditi i uspjeti zajedno“ i okupila je više od 400 organizacija civilnog društva iz svih krajeva BiH. Cilj ove koalicije organizacija građanskog društva bio je stvaranje preduvjeta za održivi razvoj nevladinog sektora u BiH. Nakon tri godine konsultacija između NVO-a iz cijele zemlje na konferenciji održanoj 2004. god. usvojeno je više dokumenata a jedan

¹⁷ To nije slučaj s velikim organizacijama koje si postavljaju dugoročne planove i strateške ciljeve.

¹⁸ Projekt „Jačanje lokalne demokratije“ koji implementira UNDP (Program razvoja Ujedinjenih nacija) a finansira IPA (Instrumenti prepristupne pomoći) 2007. ima za cilj fokusiranje NVO-a u BiH. Međutim to je dugotrajan proces.

od njih bio je i „Sporazum o saradnji Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini“. Sporazum je potpisan u maju 2007. god. i njegova implementacija je proces koji se do danas sporo odvija. Nakon što se sve nove institucije predviđene Sporazumom uspostave, steći će se uvjeti za konstruktivni dijalog i razvoj konkretnih akcionih planova. Sporazum predviđa uspostavu Odbor za civilno društvo (koji će uspostaviti OGD-i), Savjeta za civilno društvo, (uspostavlja ga Vijeće ministara) i Ureda za saradnju s nevladinim sektorom (koji je usposavljen pri Ministarstvu Pravde BiH marta 2008. godine). (S. Vasić - intervju - 12. decembar 2007.). Slaba strana Sporazuma jeste da je njegov fokus samo na nevladinim organizacijama, dok su drugi OGD-i isključeni. Stoga je izuzetno važno osigurati mehanizme saradnje između profesionalnih NVO-a i tradicionalnih OGD-a čiji rad počiva na članstvu i dobrovoljnog je karaktera. Najvažnija uloga Sporazuma jeste da stvara institucionalni okvir za zajedničku saradnju i prepoznaje komplementarnost uloga Vlade i građanskoga društva. Drugi važni aspekti su priznavanje i poštovanje volonterskog rada u nevladinom sektoru, priznavanje uloge NVO-a u razvoju i demokratizaciji BiH društva, fokusiranje na strategijsko i kontinuirano finansiranje nevladinog sektora. Postoji više izazova koji se mogu javiti pri implementaciji Sporazuma. Najvažniji su sljedeći: na koji način obaveze iz Sporazuma „spustiti“ na nivo entiteta, kantona i općina; kako uspostaviti mehanizme praćenja rada novih institucija; kako pokrenuti i podržati razvoj ljudskih resursa u devet ministarstava na nivou države Bosne i Hercegovine na polju istraživačkih metodologija, razvoja javnih politika i njihove implementacije; kako postići da s Vladine strane ovaj Sporazum bude istinski prihvaćen, s obzirom da je Vladina motivacija za kreiranje ovog mehanizma institucionalne saradnje, prije svega, ispunjavanje jednog od preduvjeta postavljenog od strane Evropske unije koji država mora ispuniti; kako vršiti godišnju reviziju implementacije Sporazuma, koja treba da pokaže pozitivne strane, potencijalne opasnosti i naučene lekcije.

Sva buduća sredstva za finansiranje organizacija građanskog društva iz pretpristupnih fondova moraju biti odobrena od Ureda za saradnju s nevladinim sektorom. Cilj ovako postavljenog institucionalnog okvira jeste povećavanje transparentnosti finansiranja nevladinog sektora, korištenje objektivnih kriterija pri donošenju odluka o finansiranju i uvođenje obaveze raspisivanja javnih konkursa i tendera. Vijeće ministara namjerava izmijeniti procedure, kao i institucije za saradnju Vlade i civilnog sektora. Također, previše je učesnika u procesu kreiranja institucionalnog okvira za saradnju Vlade i civilnog društva, tako da postoji opasnost stvaranja paralelnih struktura (dva ureda za saradnju s civilnim društvom). Da ne bi došlo do toga, u toku su aktivnosti i dijalog između Vijeća ministara, Delegacije Evropske komisije u BiH i Ministarstva pravde BiH.

Osim implementacije i operacionalizacije ovog sporazuma, potrebno je razviti saradnju i s drugim državnim institucijama. Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine (DEI) jedan je od najvažnijih domaćih učesnika u procesu evropskih integracija. Stoga je potrebno predočiti ulogu i postignuća DEI-a, njihova iskustva na polju saradnje s civilnim društvom i njihov stav i odnos prema ovoj saradnji u budućnosti.

Svi intervjuisani iz organizacija koje se bave istraživanjem javnih politika izrazili su svoje zadovoljstvo ostvarenom saradnjom sa DEI-om, koja je najkompetentnija institucija na nivou države.

GTZ je svojim pristupom „Raditi učeći i učiti radeći“ ostvario pozitivne rezultate u projektu „Uspostava i promocija struktura u omladinskom sektoru“, nakon čega je uslijedio niz aktivnosti na kreiranju institucionalnog okvira. Kako bi se proces učinio efikasnijim i efektivnijim u narednom će koraku set preporuka biti inkorporiran u sam proces.



Prilagođavanje evropskih standarda za kreiranje javnih politika situaciji u BiH

Svaki pokušaj da se predloži najbolji model saradnje u procesu kreiranja javnih politika između Vlade BiH i civilnog društva mora uzeti u obzir tzv. evropsko iskustvo, trendove i zvanične preporuke koje dolaze iz najznačajnijih institucija Evropske unije. Može se smatrati da je Bijela knjiga o evropskom upravljanju, koju je izdala Evropska komisija, dokument koji postavlja standarde. Naravno, istovremeno potrebno je imati na umu da je Bijela knjiga predmet žestokih debata među naučnicima/icama i aktivistima/icama civilnoga društva, te će se njihova stajališta uzeti u obzir u ovom kratkom elaboratu ideja Evropske unije o saradnji evropskih institucija i civilnoga društva.

Bijela knjiga Evropske komisije napravljena je sa ciljem da pomogne jačanju kulture konsultovanja i dijaloga u Evropskoj uniji (Evropska komisija, 2002.). Kako bi se ispunili ovi specifični zahtjevi, Komisija je izdala dokument „Ka jačanju kulture konsultacija i dijaloga - Opći principi i minimalni standardi za konsultaciju zainteresovanih strana «Ka jačanju kulture konsultacija i dijaloga - Opšti principi i minimalni standardi za konsultaciju zainteresovanih strana». Ovaj dokument bit će osnova za predstavljanje evropskih iskustava u procesu kreiranja politika i saradnje između vladajućih struktura i civilnoga društva, jer se radi o dokumentu u kome je sadržana duga tradicija Evropske komisije da konsultuje sve zainteresovane strane u procesu formulisanja svojih politika.

Kao što mu i sam naziv kaže, ovaj dokument sadrži niz općih principa po kojima se odnosi između zainteresovanih strana trebaju odvijati i izlaže niz minimalnih standarda za procese konsultovanja koje vrši Komisija.

Saradnja između Komisije i civilnoga društva prvenstveno se posmatra kao proces konsultacija koje se odvijaju tokom cijelog zakonodavnog procesa, od oblikovanja politika do njihovog konačnog donošenja i primjene:

U zavisnosti od teme, konsultacije treba da omoguće učešće predstavnika/ica regionalnih i lokalnih vlasti, organizacija civilnoga društva, preduzetnika/ica i udruženja preduzetnika/ica, zainteresovanih građana/ki i tehničkih eksperata/ekspertkinja, kao i zainteresovanih strana u trećim zemljama.

Također, Komisija ima zakonsku obavezu da izvrši konsultacije prema Protokolu br. 7 iz aneksa Amsterdamskog ugovora¹⁹. Međutim, niti opći principi a ni minimum standardan (navedenih u gore spomenutom Komisijinom dokumentu), nisu obavezujući zakonom (Ka jačanju kulture konsultacija i dijaloga, 2002).

Proces konsultacija je vrlo obiman kada se uzme u obzir broj interesnih grupa, a civilno društvo je samo jedan njihov dio. Iz perspektive Evropske vlade civilno društvo se posmatra kao fasilitator šireg dijaloga o politikama, a tu spadaju: učesnici na tržištu rada (sindikati itd.); organizacije predstavnice socijalnih i ekonomskih učesnika (udruženja potrošača itd.); nevladine organizacije; organizacije koje djeluju unutar lokalne zajednice; i religijske zajednice (Ka jačanju kulture konsultacija i dijaloga, 2002).

Prema Evropskoj komisiji glavni principi prema kojima se vode konsultacije su: učešće, otvorenost, odgovornost, efektivnost i usklađenost.

¹⁹ „Komisija bi trebala (...) izvršiti obimne konsultacije prije predlaganja zakonskih akata, i kad god je potrebno, objaviti dokumente konsultacija“

Sljedeće definicije koje objašnjavaju ove principe preuzete su iz Bijele knjige o evropskom upravljanju:

UČEŠĆE

Kvalitet (...) EU politike zavisi od osiguravanja što šireg učešća kroz čitav lanac kreiranja politike – od začetka do primjene.

OTVORENOST I ODGOVORNOST

Evropske institucije treba da rade na otvoreniji (transparentniji) način (...) kako bi povećale povjerenje u kompleksne institucije.

Svaka od EU institucija mora objasniti i preuzeti odgovornost za svoje aktivnosti u Evropi.

EFEKTIVNOST

Politike moraju biti efektivne i pravovremene.

USKLAĐENOST

Politike i aktivnosti moraju biti usklađeni.

Nakon ovih glavnih principa, slijedi pet minimalnih standarda:

- A. Jasan sadržaj procesa konsultovanja - Sve komunikacije koje se odnose na konsultacije moraju biti jasne i koncizne, i treba da obuhvate sve neophodne informacije kako bi se olakšali odgovori;
- B. Ciljne grupe procesa konsultovanja – Pri definisanju ciljne grupe (ciljnih grupa) u procesu konsultovanja, Komisija treba pružiti priliku svim zainteresovanim stranama da izraze svoje stavove;
- C. Publikacije – Komisija treba voditi odgovarajuću kampanju podizanja svijesti javnosti i prilagoditi kanale komunikacije da odgovaraju potrebama ciljnih grupa; Pored ostalih sredstava komunikacije, otvorene javne konsultacije treba objaviti na Internetu i omogućiti pristup informacijama na jedinstvenoj web stranici ("single access point").
- D. Vremenski rok za učešće - Komisija treba predvidjeti dovoljno vremena za planiranje i odgovoravanje na javni poziv i pismenim putem. Komisija treba dati rok od barem 8 sedmica za prijem odgovora pismenim putem i 20 radnih dana unaprijed najaviti održavanje sastanaka.
- E. Potvrda prijema i povratna informacija – Prijem dospjelih odgovora treba potvrditi. Rezultate otvorenih javnih konsultacija treba učiniti dostupnim na jedinstvenoj web stranici ("single access point").

Relevantne odredbe iz Bijele knjige o evropskoj upravi mogu se smatrati za napredak kada se radi o procesu uključivanja građanskoga društva u proces donošenja odluka u EU. Međutim, jedan broj istraživača iznijeli su ozbiljne kritike²⁰ kada se radi o odredbama za uključivanje građanskoga društva (Butkovic, 2004).

Prema Butkoviću (2004), teoretičaru iz Hrvatske koji je analizirao debatu oko Bijele knjige, glavni problem koji se odnosi na metod uključivanja izabran od strane Evropske komisije, jeste nespremnost Evropske komisije da svoj odnos s učesnicima iz civilnoga društva formirulira putem pravnih obaveza i zakonski obavezujućih procedura. Naravno, Evropska komisija ima objašnjenje za ovakav stav. Tačnije, naglašavaju se dva razloga:

²⁰ Kritika se odnosi na definiciju vlade datu u Bijeloj knjizi, pojednostavljeni pogled na civilno društvo, koji je usvojila Evropska komisija, ograničenost metoda uključivanja (inkluzije) isključivo na konsultacije, zakonski neobavezujuća priroda prijedloga uključivanja kako je propisan u Bijeloj knjizi i uslovljenost prema organizacijama civilnoga društva.



1. Potrebno je povući jasnu granicu između konsultacija pokrenutih na inicijativu Komisije prije samog usvajanja prijedloga i naknadnog, formalizovanog procesa donošenja odluka koji je propisan Ugovorima;
2. Potrebno je izbjeći situaciju da prijedlog Komisije dospije do suda zbog navodnog nedostatka konsultacija sa zainteresovanim stranama. Takav bukvalistički zakonski pristup bio bi u suprotnosti sa potrebom za pravovremenim donošenjem politike, i očekivanja građana da rad evropskih institucija bude suštinskog, a ne proceduralnog karaktera (Ka jačanju kulture konsultacija i dijaloga, 2002).

Upitno je da li bi upućivanje zvaničnog odgovora kritičarima pravno neobavezujućih konsultacija imalo smisla u Bosni i Hercegovini, gdje se čak i zakoni i druge pravno obavezujuće odredbe često ignorišu, zanemaruju i slabo primjenjuju.

Međutim, situacija u Evropskoj uniji je bitno drugačija kada se radi o vanjskom savjetovanju. Korištenje ekspertize je još jedan važan način za uključivanje vanjskih inputa u proces kreiranja politika. Promovirajući konsultacije, evropske institucije postižu veću uključenost zainteresovanih strana u proces oblikovanja i primjene javnih politika, dok s druge strane, dobijajući inpute od naučnih radnika/ica i drugih eksperata/ekspertkinja, podižu njihov kvalitet. Bijela knjiga (2001) zaključuje da „naučnici i drugi eksperti imaju sve značajniju ulogu u procesu donošenja odluka o pripremi i primjeni javnih politika“.

Kao odgovor na obaveze izložene i preuzete u Bijeloj knjizi, Komisija je izadala dokument „Poboljšavanje baze znanja za bolje javne politike“ (2002) koji „nastoji obuhvatiti i promovisati dobru praksu za prikupljanje i korištenje ekspertize u svim fazama procesa kreiranja politika Evropske komisije“. Ovaj dokument o prikupljanju i korištenju ekspertize zapravo je samo dio politike Evropske unije o naučnom savjetovanju, Akcionog plana o nauci i društvu, kao i odluke Evropske komisije o uspostavi Naučnih komiteta na polju sigurnosti potrošača, javnog zdravlja i okoliša (Centar evropskih politika, 2005.). Dokument se zapravo sastoji iz tri komponente u kojima se elaboriraju ključni principi, smjernice i praktična pitanja koja se odnose na korištenje ekspertize.

Ključni principi kojih se treba držati kad god se prikupljaju i koriste ekspertni savjeti u sektorima Komisije su kako slijedi:

KVALITET

Komisija treba tražiti savjet primjereno visokog kvaliteta. Moguće je razlikovati tri odrednice kvaliteta savjeta: vrsnoća, stepen neovisnosti djelovanja eksperata/ekspertkinja i pluralizam.

OTVORENOST

Komisija treba da bude otvorena u traženju i primjeni savjeta eksperata/ekspertkinja. Neophodno je da cijeli proces bude transparentan, posebno kada se radi o načinu na koji su stvari postavljene, načinu na koji se vrši izbor eksperata/ekspertkinja i kako se tretiraju dobijeni rezultati.

EFEKTIVNOST

Komisija treba da osigura efektivnost metoda koje koristi za prikupljanje i primjenu savjeta eksperata/ekspertkinja. To znači da proces prikupljanja i primjene ekspertize potrebno organizovati na takav način da, uzimajući u obzir o kojem sektoru se radi, koja je tema i koji je stepen u ciklusu razvoja politike, odgovara obimu konkretnog problema.

Smjernice i praktična pitanja koja je potrebno primijeniti pri prikupljanju i primjeni ekspertize se definišu kako slijedi:

Planiranje unaprijed:

- Raspoloživi ljudski kapaciteti u okviru institucije:
(Postoji li, možda, adekvatna ekspertiza unutar same institucije koja može odgovoriti na postojeće potrebe?);
- Ima li uopće potrebe za vanjskom asistencijom?
(Naprimjer, koja vrsta asistencije se može dobiti od drugih sektora?);
- Učiniti proces ekonomičnijim;
- Razviti mehanizme ranog otkrivanja novonastalih problema;

Priprema za prikupljanje ekspertize:

- Priprema pitanja;
- Izbor pravog metoda;
- Odrediti koja je ekspertiza potrebna;

Identifikovanje i odabir eksperata/ekspertkinja:

- Objavljivanje javnog poziva za eksperte/ekspertkinje;
- Prikupljanje ekspertize u formi konsultacija;
- Korištenje komiteta za odabir odgovarajućih eksperata/ekspertkinja;

Upravljanje angažmanom eksperata/ekspertkinja:

- Modifikacije na plan rada predložene od eksperta/ekspertkinja – kako ih tretirati?;
- Trebaju li ekspertima/ekspertkinjama dodatni podaci ili informacije?;
- Razmatranje angažmana eksperata/ekspertkinja iz same institucije;
- Kako eksperti/ekspertkinje shvatanju svoj mandat;
- Konflikt interesa;

Osigurati otvorenost:

- Koji dokumenti trebaju biti direktno na raspolaganju (nota objašnjenja o politici i korištenju stručnog savjeta, reference, prilike za otvorene konsultacije, kriteriji koji se koriste za odabir eksperata/ekspertkinja, imena eksperata/ekspertkinja, izjava o interesu, primljeni savjeti)?;
- Zaštita povjerljivosti informacija ili negativni efekti otkrivanja informacija;
- Gdje je potrebno omogućiti direktni uvid u informacije i dokumente?;
- Da li je savjet dovoljno potkrijepljen i dokumentovan?;
- Prosljeđivanje primljenog savjeta drugim osobama na komentar i validaciju;
- Interakcija između eksperata/ekspertkinja, zainteresovanih strana i kreatora politike;

Djelovanje po primljenom savjetu:

- Kada je angažman eksperata/ekspertkinja završen?;
- Kako prijedlog politike odražava na koji način je input dobijen od eksperata/ekspertkinja uzet u obzir (memorandum objašnjenja ili aneks prijedloga)?;
- Prenosjenje informacija o rezultatima procesa kreiranja politike zainteresovanim stranama i široj javnosti;
- Odnosi s medijima;



Ovi principi i smjernice o prikupljanju i primjeni ekspertize nisu izbjegli kritike slične onima koje su upućivane na ranije spomenute principe i smjernice za konsultovanje zainteresiranih strana. I ovaj put glavna primjedba upućena je na činjenicu da ovi principi i smjernice nisu obavezujući, što ima za posljedicu slabe mehanizme provođenja.

Druga primjedba se tiče neuspjeha dokumenta da osigura jasne informacije o korisnim efektima koje naučni savjeti imaju na kreiranje politike, kao i da osigura sveobuhvatni i najčešće korišteni set ključnih koncepata i definicija u procesu prikupljanja naučnih savjeta (Centar evropskih politika, 2005).

Također, prisutan je i neuspjeh u opisivanju ključnih procesa koji potpomažu procese prikupljanja i evaluacije naučnih dokaza, kao i u postavljanju zahtjeva da politike i regulatorne odluke jasno ukažu na povezanost naučnih dokaza i predloženih Vladinih aktivnosti (Centar evropskih politika, 2005).

Osim toga, ako pojam ekspertize shvatimo kao stručno znanje, onda se mora priznati da nauka ima svoja ograničenja:

- Strukturna ograničenja u prirodi naučnih dokaza smanjuju njihovu korisnost za kreatore javnih politika;
- Neki kreatori javnih politika i donosioci odluka možda ne mogu iskoristiti naučne dokaze;
- Većina naučnika/ica ne shvata na koji način kreatori javnih politika koriste naučne dokaze;
- Teškoće u nalaženju „neovisnog“ i „izvrsnog“ naučnog savjeta ograničavaju njegovu efektivnost;
- Teškoće u nalaženju kvalitetnog naučnog savjeta brzo ograničavaju njegovu sposobnost da odgovori na novonastale rizike;
- Neprihvatanje naučnih dokaza od strane uticajnih grupa ograničavaju njegovu efektivnost (Centar evropskih politika, 2005).

Generalna primjedba o sakupljanju i korištenju ekspertize jeste da postoji kontinuirana potreba za jačanjem uloge koju naučni dokazi imaju u procesu donošenja odluka na nivou Evropske unije.

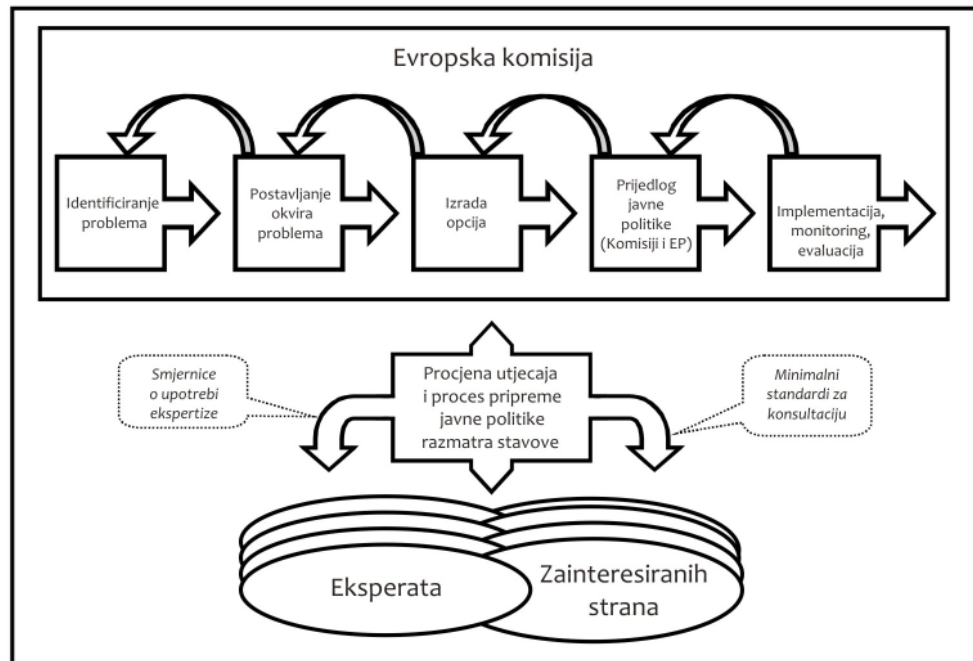
Spisak dokumenata koji regulišu i usmjeravaju proces saradnje na donošenju politika između evropskih institucija i civilnog društva nije ograničen na gore navedene. Postoji još cijeli niz dokumenata različite pravne prirode koje tretiraju ovo pitanje, i jasno je da Evropska unija nastoji da proces donošenja odluka provodi na bazi dokaza, i pri tome ozbiljno uzima u obzir input dobijen od građanskog društva. Kako bi povećala svoje kapacitete za kreiranje politike, Bosna i Hercegovina će morati usvojiti evropske standarde i na kraju od njih napraviti kamen-temeljac za ukupnu bosansku politiku i praksu kreiranja politika, a koje su sada još uvijek u začetku svoga razvoja.

Zaključci i preporuke (Izgradnja kapaciteta u oblasti izrade javnih politika)

Pristupanje EU je sveobuhvatni politički cilj BiH koji upravlja političkim opcijama koje su podržane od strane većine građana/ki. Biti članicom EU, između ostalog, zahtijeva donošenje i provođenje skupnog evropskog prava (Acquis Communautaire), što znači da će se postojeći bh. pravni

sistem značajno reformisati. Reformama trebaju strategije, a strategije će postati operativne putem izrade i primjene javnih politika. Trenutno, kao što je ovo istraživanje pokazalo, Bosna i Hercegovina, kako u Vladinom tako i u nevladinom sektoru, nema dostatne kapacitete za izradu javnih politika. Zbog toga su jačanje građanskog društva i izgradnja kapaciteta u oblasti izrade javnih politika predmet svih preporuka koje su dolje pobrojane. Cilj je doprinijeti izgradnji procesa izrade javnih politika u svim njegovim segmentima koji su predstavljeni u dolje prikazanom dijagramu koji je posuđen iz dokumenta Evropske komisije «Poboljšavanje baze znanja za bolje javne politike».

Slika 1.
Proces izrade javne politike



Magistarski studij u oblasti javnih politika - Magistarski studij se treba razviti na jednom ili više univerziteta u BiH, ali treba uključiti kako domaće tako i međunarodne predavače. Njegov plan i program treba biti harmoniziran s obrazovnim potrebama koje su identificirane u Strategiji reforme javne uprave te treba biti koordiniran sa Uredom koordinatora za reformu javne uprave. U isto vrijeme, plan i program će morati preuzeti srž evropskog istustva u oblasti izrade javnih politika. Glavni cilj magistarskog studija bila bi izgradnja kapaciteta kako u Vladinom tako i u nevladinom sektoru. Zbog toga, studij treba biti otvoren za javne službenike/ice, političke aktiviste/aktivistkinje, NVO aktiviste/aktivistkinje te aktiviste/aktivistkinje iz građanskog društva.

Kampanja o podizanju svijesti o učešću javnosti u izradi pravnih propisa

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine treba osigurati adekvatnu kampanju o podizanju svijesti za sve aktivne NVO-e i OGD-e u Bosni i Hercegovini. Cilj kampanje bi bilo upoznavanje sa Pravilima o konsultaciji pri izradi pravnih propisa i kako bi se pozvale sve zainteresirane organizacije da preuzmu aktivniju ulogu i procesu kreiranja javnih politika. Ipak, ako imamo na umu trenutno stanje implementacije Pravila koja je prepoznata samo u državnom Ministarstvu pravde, vjerojatnije je da bi takva kampanja bila zajednički napor nekih međunarodnih agencija (npr. USAID-a, kao organizacije koja je bila aktivno uključena u proces razvijanja Pravila i njihovog donošenja) poznatijih NVO-a i državnih institucija.



U svakom slučaju, učešće državnih institucija će biti od krucijalnog značaja jer će to biti jedinstvena šansa za njih da pošalju pozitivan signal građanskom društvu po pitanju njihove otvorenosti i spremnosti za saradnju. Kampanja će biti pogodan mehanizam za stvaranje pritiska na donosioce odluka da se upoznaju sa Pravilima i ubrzaju napore za njihovu pravilnu primjenu.

Glavna ciljna grupa kampanje bi trebali biti javni službenici, NVO aktivisti/aktivistkinje i aktivisti/aktivistkinje građanskog društva, kao i predstavnici/ice medija. Proces vođenja kampanje ima potencijal da bude upotrijebljen za raspravljanje o nekim članovima Pravila u vezi s prikupljanjem podataka o interesnim grupama koje su spremne i sposobne učestvovati u procesu konsultacija.

Trening kurs za koordinate/ice konsultacija – Trening u oblasti javnih politika za sindikate i profesionalna udruženja (pravnik/ica i pravnih profesionalaca/ki, zdravstvenih radnika/ica, farmera i drugih profesionalnih udruženja) treba se organizirati od strane Ureda za saradnju sa NVO-ima ili Vijeća za NVO-e koji su u procesu osnivanja. ili od strane neke druge Vladine institucije. Određeni broj profesionalnih NVO-a (i to posebno organizacija koje se bave istraživanjem u oblasti javnih politika i "think-tanks") koje rade u oblasti izrade politika, trebaju se povezati sa OGD-ima baziranim na članstvu kojima nedostaje ekspertiza, a kako bi fasilitirale proces punog i ravnopravnog uključivanja profesionalnih udruženja u proces kreiranja javnih politika. Kvalitet koordinator/ica za konsultacije kao i njihova samoodrživost i kontinuitet bit će osigurani ako se ova aktivnost inkorporira u godišnji plan aktivnosti neke Vladine institucije.

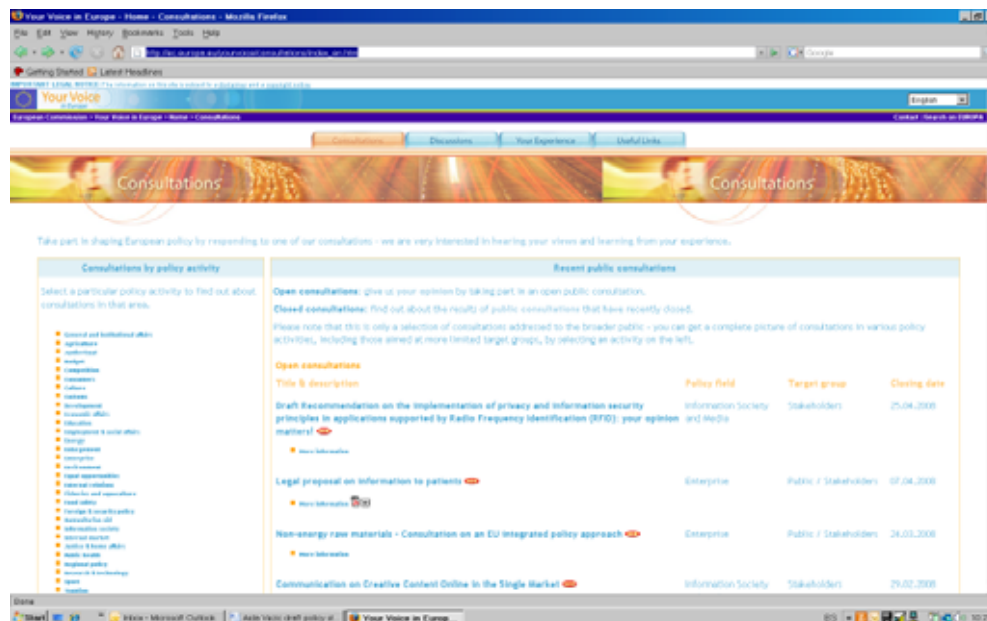
Razvijanje neovisnog sistema praćenja i revizije provođenja Pravila o konsultovanju i pripremi pravnih propisa Vijeća ministara i zagovaranje za učešće javnosti u pripremi pravnih propisa na nižim nivoma administracije

Više je no očito da je proces primjene Pravila veoma spor i trenutno se može reći da državno Ministarstvo pravde u primjeni Pravila prednjači u odnosu na druge državne institucije. Pravila su dizajnirana da budu osnova za osiguravanje efektivnog učešća javnosti u procesu kreiranja javnih politika, ali, kao i druga jedinstvena pravna rješenja u Bosni i Hercegovini (pogledajte npr. Ustavni i pravni okvir za zaštitu ljudskih prava), suočena su s opasnošću da se uopće ne primjenjuju. Zbog toga mehanizam za praćenje i izvještavanje može djelimično doprinijeti rješavanju ovog problema. Aktivnosti praćenja i izvještavanja trebale bi se provoditi od strane konzorcijuma koji bi činile najuglednije domaće nevladine organizacije i organizacije građanskog društva. Rezultati njihovog rada morali bi se predstaviti javnosti na redovnoj osnovi zbog toga što se državne institucije i javnost moraju konstantno podsjećati na važnost primjene Pravila. U kasnijoj fazi, naponi praćenja i izvještavanja od strane konzorcija mogli bi prerasti u zagovaračku kampanju usmjerenu ka razvoju i usvajanju sličnih pravila na nižim nivoima administracije, tj. na nivou entiteta i kantona. Opravdanje za ovo je očigledno zbog toga što oba entiteta i kantoni imaju široke ovlasti po pitanju primjene i donošenja zakona u kojima javnost mora učestvovati.

Jedinstvena web stranica (a single access point) za otvorene konsultacije - Evropska komisija je uvela web prezentaciju pod nazivom «Tvoj glas u Evropi»²¹ koja predstavlja jedinstvenu tačku pristupa za sve otvorene konsultacije na nivou Evropske unije. Zainteresirane strane mogu pregledati i poslati svoje komentare i sugestije na predložene EU javne politike otvorene za konsultacije. Web stranica također nudi informacije o zatvorenim konsultacijama i rezultatima procesa konsultacija.

²¹ Dostupna na http://ec.europa.eu/your-voice/consultations/index_en.htm.

Slika 2.
Tvoj glas u Evropi – Jedinstvena tačka pristupa otvorenim konsultacijama Evropske komisije



Vlada BiH treba biti ohrabrena da uspostavi istu uslugu i to treba doći kako od međunarodne zajednice tako i od građanskog društva. Ipak, ako imamo na umu situaciju sadašnjih Interent prezentacija državnih ministarstava, posebno u segmentu o skoro nepostojećim javnim konsultacijama, nije vjerovatno da će ova ideja naići na odobravanje od strane relevantnih vlasti. Zbog toga, realnija je opcija da gore spomenuti konzorcij NVO-a i OGD-a koji će se baviti praćenjem i izvještavanjem, izgradi sličnu jedinstvenu tačku pristupa za otvorene konsultacije. U tom slučaju Internet stranica bit će dodatno sredstvo za praćenje koje će jasno predstaviti Vladinu spremnost da djeluje u skladu s Pravilima za konsultacije pri izradi pravnih propisa. Naprimjer, u slučaju da takva Interent stranica već postoji, sudeći prema sadržaju koji je dostupan na zvaničnim Internet stranicama državnih ministarstava, vrlo je vjerovatno da bi bila prazna, što može biti jasna poruka da državna ministarstva ne poštuju Pravila.

Promjena člana 29 Pravila za konsultaciju pri izradi pravnih propisa Vijeća ministara

Formulacija «Vijeće ministara može odbiti nacrt zakona na svom dnevnom redu ako institucija nije u stanju da osigura traženi dokaz ili oslobađanje od strane direktora/ice institucije.» treba zamijeniti sljedećom formulacijom «Vijeće ministara odbit će nacrt zakona na svom dnevnom redu ako institucija nije u stanju da osigura traženi dokaz ili oslobađanje od strane direktora/ice institucije.»

Izrada nacrta pravila za prikupljanje i upotrebu ekspertize od strane Vlade(a) Bosne i Hercegovine

Isti proces koji je proveden prilikom razvoja i usvajanja Pravila za konsultacije pri izradi pravnih propisa treba ponoviti s pravilima za prikupljanje i upotrebu ekspertize. Iako uloga eksperata/ekspertkinja od strane Vlade(a) Bosne i Hercegovine nije bila tema ovog istraživanja, ima dovoljno dokaza da se donese generalni zaključak da je razvoj i upotreba ekspertize u velikoj mjeri dio politika međunarodne podrške Bosni i Hercegovini dok domaće institucije nemaju dovoljno motivacije da zahtijevaju ovakvu vrstu pomoći. Proces razvoja učešća javnosti u procesu donošenja provih propisa je savršena ilustracija ovoga. Pravila o konsultacijama pri donošenju pravnih popisa nisu nastala na inicijativu BiH Vladinih struktura. One su učestvovala u procesu, ali je proces pokrenut i vođen od strane USAID-a. Tokom njihove primjene određeni broj eksperata/ekspertkinja angažiran je i oni su napravili nekoliko izvještaja i publikacija koje daju stručnu podršku ovom procesu.²²

²² Ovi izvještaji i publikacije su dostupni na zvaničnoj Internet stranici USAID-a u Bosni i Hercegovini koja se nalazi na adresi www.usaid.ba.



Usvajanje pravila koja se tiču upotrebe ekspertize mogla bi osigurati početnu motivaciju Vladi (vladama) da zahtijevaju ekspertizu u procesu donošenja javnih politika i u procesu odlučivanja. Usvajanje ovakvih pravila moglo bi stvoriti okruženje za postepeno povlačenje međunarodne zajednice s pozicije glavnog faktora koji stvara potražnju za ekspertizom. Nacrt ovih pravila treba biti baziran na evropskim principima i smjericama definiranim u dokumentu Evropske komisije za komunikacije o prikupljanju i upotrebi ekspertize pod naslovom «Poboljšavanje baze znanja za bolje javne politike».

Povezivanje istraživanja baziranog na dokazima sa zagovaračkim aktivnostima

Analize koje provode organizacije za istraživanje javnih politika, organizacije "think-tank" ili pojedinačni akademski radnici/ce trebali bi biti povezani sa zagovaračkim OGD-ima koji su uspjeli da izgrade reputaciju uspješnog zagovaranja među Vladinim institucijama koje provode već godinama. Prirodna simbioza različitih vrsta organizacija posebno treba biti usmjerena ka promjeni fokusa međunarodnih i donatorskih organizacija.

Kreiranje "klirinške" web stranice

Takva web stranica može služiti kao posrednički alat između ponuđača istraživanja u oblastima u vezi s javnim politikama i potraživača istraživanja javnih politika. Centralna baza podataka sa svim dostupnim istraživanjima javnih politika koja su razvijena od strane organizacija koje istražuju javne politike i akademskih institucija trebala bi biti uspostavljena s obzirom da su informacije o postojećim resursima raštrkane i nepotpune. Mediaplan institut iz Sarajeva pokušao je kreirati takvu bazu podataka, ali nije u potpunosti uspio sa realizacijom te ideje. Uspješni primjeri uključuju bazu podataka Centra za promociju civilnog društva, resursnog centra, kojoj se može pristupiti na adresu www.civilnodrustvo.ba. Zadatak kreiranja ovakve Interent stranice mogao bi preuzeti Ured za saradnju sa NVO-ima.

Uspostava nacionalne fondacije za razvoj građanskog društva

Građansko društvo je daleko od toga da je relevantan faktor u procesu donošenja odluka u BiH. Nadalje, uloga i potencijal građanskog društva je apstraktna i neshvatljiva Vladinom i poslovnom sektoru, pa i samom građanskom društvu. Građansko društvo u Bosni i Hercegovini je u ranoj fazi razvoja i potrebne su mu različite politike i aktivnosti koje će stvoriti dobre uvjete za dalji razvoj ovog sektora.

Jedna od budućih politika za jačanje građanskog društva moglo bi biti osnivanje nacionalne fondacije za razvoj građanskog društva, slične onoj koja je osnovana u Hrvatskoj²³. Ovaj pristup može pomoći da se poboljša odnos između Vladinog sektora i građanskog društva i pri kreiranju boljeg okruženja, posebno finansijskog, za održivi razvoj građanskog društva. Uzimajući u obzir kako iskustvo Hrvatske tako i realnost u Bosni i Hercegovini, djeluje prikladno da Fondacija ove vrste bude finansirana od strane države. To bi trebala biti javna fondacija osnovana posebnim zakonom koji će usvojiti vrhovno zakonodavno tijelo s osnovnom svrhom da promovira i razvija građansko društvo u BiH. Kao u Hrvatskoj, fondacija treba poslovati kao fondacija mješovitog tipa, što znači kombinaciju operativne fondacije i fondacije koja alocira finansijsku potporu. U početnoj fazi, Fondacija mora imati osnivački kapital koji se treba osigurati od strane države i međunarodnih donatorskih agencija koje su aktivne u BiH. Također, dodatni relevantni zakoni (zakon o porezima i sl.) bi se trebali izmijeniti u cilju osiguravanja konstantnog pritoka fondova, obično dio sredstava dolazi od igara na sreću i drugih pogodnih fondova iz državnog budžeta. Također, dobro rješenje bilo bi usvajanje određene vrste memoranduma o razumijevanju između fondacije i međunarodnih donatorskih agencija s ciljem osiguravanja njihove kontinuirane podrške radu fondacije.

²³ Više informacija o Hrvatskoj zakladi za razvoj civilnog društva su dostupne na http://zaklada.civilnodrustvo.hr/index.php?p=eng_vijesti_i_priopcenja&s=6.

Definicija misije, vizije i ciljeva fondacije ne trebaju biti značajno drugačije od onih Hrvatske zaklade za civilno društvo. Njena vizija je «ostvarivanje aktivnoga građanstva u razvoju modernoga društva koje teži: uspostavljanju društvene pravednosti, jednakih prilika za sve građane, snošljivosti, participativnoj demokraciji, boljim uvjetima i kvaliteti života te širenju prostora javnosti.» (Nacionalna zaklada za civilno društvo, 2008)²⁴. Da budemo precizniji, ciljevi fondacije bi bili društvena mobilizacija, uključivanje, ojačavanje i aktivno građanstvo; izgradnja kapaciteta građanskog društva; razvoj međusektorske saradnje i umrežavanje uopće; razvoj međuentitetske saradnje; razvoj saradnje između tzv. profesionalnih NVO-a i tradicionalnih OGD-a baziranih na članstvu; povećanje utjecaja građanskog društva u procesu Vladinog donošenja odluka. Važno je naglasti da bi fondacija trebala posvetiti jednaku pažnju saradnju između tri sektora: javnog, poslovnog i neprofitnog ili civilnog sektora.

²⁴ Nacionalna zaklada za civilno društvo «Fondacija – misija, vizija i ciljevi» (http://zaklada.civilnodrustvo.hr/index.php?p=0_zakladi&s=31) (pristupljeno 15.01.20081)

Kako bi bila u potpunosti operativna, fondacija će morati imati nekoliko organizacionih tijela kao što su upravni odbor, direktor/ica i pomoćna tijela trajnog i ad hoc karaktera koja su osnovana u različite svrhe.

Način da se osigura određeni nivo neovisnosti u radu fondacije bit će kroz njen upravni odbor. Potpuno je neophodno da većina članova/ica odbora bude sačinjena od individua koje imaju priznato iskustvo u radu u građanskom društvu, dok ostatak odbora treba biti sačinjen od Vladinih predstavnika/ica i predstavnika/ica međunarodne zajednice.

Ako se pravilno provede, ideja nacionalne fondacije za razvoj građanskog društva trebala bi imati potencijal da odmah utječe na nekoliko problema s kojima se savremeno građansko društvo u BiH suočava:

- Opredjeljenost Vlade da razvije građansko društvo;
- Nizak nivo finansijske održivosti građanskog društva;
- Etnička podjela građanskog društva;
- Nizak nivo podrške poslovnog sektora za razvoj građanskog društva;
- Nedostatak saradnje između profesionalnih NVO-a i tradicionalnih OGD-a;
- Nedostatak transparentnosti OGD-a;
- Nepostojeća pozitivna slika građanskog društva u javnosti;

Inicijativa u vezi s osnivanjem nacionalne fondacije za razvoj građanskog društva u BiH trebala bi početi s razvojem adekvatnih preporuka javne politike, zagovaranjem i lobiranjem među Vladinim izvršnim i zakonodavnim tijelima i međunarodnom zajednicom.



Literatura

Agreement on Cooperation between the Council of Ministers of BH and the Non-Governmental Sector in Bosnia and Herzegovina. (2007).

Butkovic, H. (2004). European Union and its Civil Society: A Neverending Search for Accountability. *Politicka misao*, 95-103.

European Commission. (2001). *European Governance: A White Paper*. Brussels: European Commission. Retrieved on November 12, 2007, from http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

European Commission. (2002). *Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the Commission: Principles and guidelines: Improving the knowledge base for better policies*. Brussels: European Commission. Retrieved on November 12, 2007, from http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_expertise_en.pdf

European Commission. (2002). *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*. Brussels: European Commission. Retrieved on November 26, 2007, from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:EN:PDF>

European Policy Centre. (2005). *Enhancing the role of science in the decision-making of the European Union, EPC working paper no 17*. Brussels: European Policy Centre. Retrieved on December 13, 2007, from [http://www.epc.eu/TEWN/pdf/668109152_EPC%20Working%20Paper%2017%20Enhancing%20the%20role%20of%20science%20in%20EU%20decision%20making%20\(revised\).pdf](http://www.epc.eu/TEWN/pdf/668109152_EPC%20Working%20Paper%2017%20Enhancing%20the%20role%20of%20science%20in%20EU%20decision%20making%20(revised).pdf)

Fenton, H. (2005). *Proposed public participation procedures: rationale and comparative context*. Sarajevo: USAID. Retrieved on December 15, 2007, from http://www.usaidjdp.ba/en/dokumenti/Components/Component3/public_consultations/Rationale%20for%20Proposed%20Public%20Participation%20Procedures.pdf

Fleschner, S. and Ahmetaj Hrelja, E. (2005). *Report on Public Participation*. Sarajevo: USAID. Retrieved on December 15, 2007, from http://www.usaidjdp.ba/en/dokumenti/Components/Component3/public_consultations/Report%20on%20Public%20Participation.pdf

IRIS Centre of the University of Maryland. (2006). *IRIS helps forge innovative public consultation procedures for Bosnia state ministries*. College Park: IRIS Centre of the University of Maryland. Retrieved on December 15, 2007, from http://www.iris.umd.edu/Reader.aspx?TYPE=HTML_ARTICLE&ID=3e24dc65-8798-4582-9bdd-f061e8b2da2a

Kovac, N. (April 2007). Bosnia and Herzegovina in the light of European integration. *Online journal „Spirit of Bosnia“*. Retrieved on November 26, 2007, from <http://www.spiritofbosnia.org/?lang=eng&x=57&y=60>

Kunac, S. (2006). *Vrijednost vrednota – civilno drustvo i hrvatska demokratizacija*. Zagreb: B.a.B.e.

National Foundation for Civil Society Development. (2008). *The Foundation – its mission, vision and goals*. Zagreb: National Foundation for Civil Society Development. Retrieved on January 15, 2008, from http://zaklada.civilnodrustvo.hr/index.php?p=o_zakladi&s=31

Office of the PAR Coordinator. (2006). *Bosnia and Herzegovina: Public administration reform strategy*. Sarajevo: Office of the PAR Coordinator.

Open Society Fund Bosnia and Herzegovina. (2006). *Democracy Assessment in Bosnia and Herzegovina*. Sarajevo: Open Society Fund Bosnia and Herzegovina.

Pal, L. A. (2006). *Beyond Policy Analysis*.

Regulations on consultations in legislative drafting. (2006).

Rules of the Procedure of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina. (2006).

Sebastian, S. (2007). *Leaving Dayton behind: Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina*. Madrid: FRIDE.

Support for Improvement in Governance and Management – SIGMA. (2006). *Bosnia and Herzegovina: Policy-making and coordination assessment: June 2006*. Paris: SIGMA. Retrieved on August 27, 2007, from <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/30/17/37739027.pdf>

Uniform rules for legislation drafting in the Institutions of Bosnia and Herzegovina. (2005).

Vogel, T. K. (2005). *Policy research organizations in Bosnia and Herzegovina: An overview*. Sarajevo: Swiss Agency for Development and Cooperation.



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijediti istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama. Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 38 istraživača.

Sva istraživanja su dostupna na www.soros.org.ba.