

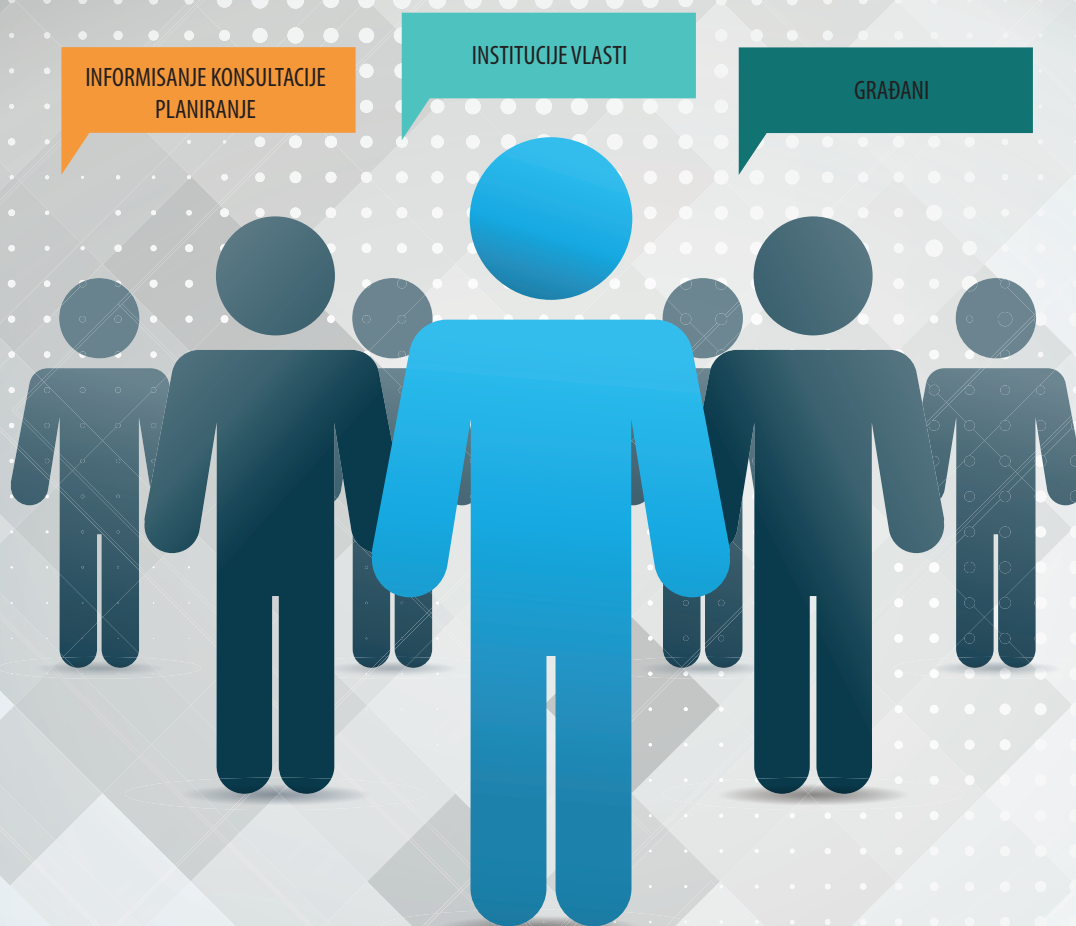


USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA
ЦЕНТРИ ЦИВІЛНИХ ІНІЦІАТИВ

UČEŠĆE JAVNOSTI U PROCESU PROGRAMIRANJA RADA U INSTITUCIJAMA VLASTI U BIH (GRAĐANI U SREDIŠTU DONOŠENJA ODLUKA)



CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA
2017.GODINA

IZDAVAČ:

Centri civilnih inicijativa, Tuzla,
Bosna i Hercegovina
(www.cci.ba)

ZA IZDAVAČA:

Zlatan Obranović, direktor CCI

ADRESA:

Ludviga Kube 7

TELEFON:

+387 35 247 740, +387 35 247 741

E-MAIL:

ccituzla@bih.net.ba

ANALIZU PRIREDILI:

Lejla Deronja Suljić i Asmir Ćilimković

CCI, 2017. godina

Ova Analiza kreirana je kroz projekat Održivosti civilnog društva u Bosni i Hercegovini koji realizuju Centri civilnih inicijativa (CCI) i Centar za promociju civilnog društva (CPCD), a koji je podržan od Američke agencije za međunarodni razvoj

SADRŽAJ

1. Uvod	4
2. Metodologija	5
3. Sažetak	6
4. Pravni okvir	12
4.1. Uvodna razmatranja	12
4.2. Zakonodavstvo (generalni osvrt)	15
4.3. Dodatni modeli učešća	17
5. Praksa u BiH (od formalnog do neformalnog)	18
6. Iskustva drugih zemalja	22
6.1. Uvod	23
6.2. Crna gora	23
6.3. Srbija	23
6.4. Albanija	23
6.5. Makedonija	24
6.6. Kosovo	24
7. Primjeri dobre prakse	25
8. Zaključci i preporuke	29
9. Popis izvora	32
Dodatak 1.	
Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa (VIJEĆA MINISTARA BiH)	33
Dodatak 2.	
Uredba o pravilima za učešće zainteresovane javnosti u postupku pripreme Federalnih pravnih propisa i drugih akata na nivou FBiH (VLADA FBiH)	39
Dodatak 3.	
Sporazum o saradnji VIJEĆA MINISTARA i nevladinog sektora u BiH	44
Dodatak 4.	
Sporazum o saradnji VLADE KANTONA SARAJEVO i nevladinih organizacija u KANTONU SARAJEVO	47

1. UVOD

Veoma često interesne grupe, organizacije civilnog društva i drugi zainteresovani subjekti u planiranju i kreiranju javnih politika posjeduju informacije o istraženim problemima, a koje mogu poslužiti institucijama vlasti u kreiranju programa plana rada i obima svog djelovanja. Također planirani novac za analize po određenim pitanjima koja će biti predmetom planiranih zakonskih rješenja može se iskoristiti za druga ili neistražena područja, probleme.

Takav pristup povećava reputaciju i institucija vlasti, približava ih više građanima, dovodi do veće usmjerenosti cijele javnosti na doprinos u konkretnom provođenju procesa, a istovremeno skreće pažnju sa manje bitnih pitanja, koja se često i bez potrebe stavljaju u fokus. Na taj način javnost, građani, interesne zajednice, postaju saveznici u vođenju kampanja za važna zakonska rješenja, a odnos nepovjerenja prema institucijama vlasti se pretvara u priliku za izgradnju povjerenja.

Mnogo je literature publicirano vezano za učešće građana u procesu planiranja na lokalnom nivou. Sasvim razumljivo je i da je najveći interes građanstva za pitanja iz nadležnosti najnižih organa vlasti, a ujedno i najbližih i lakše dostupnih svakom pojedincu. Stvorene su i preliminarne osnove za participaciju u određenom obimu na državnom nivou. Međutim, u Bosni i Hercegovini izuzetno značajna životna pitanja, poput obrazovanja, radne i socijalne politike, zdravstvene zaštite, penzionog sektora i drugih, u nadležnosti su kantonalnih i entitetskih institucija vlasti.

Nakon objave Analize pod nazivom „Programiranje rada kao mehanizam za povećanje odgovornosti, efikasnosti i efektivnosti rada institucija vlasti u BiH”, te upućivanja preporuka prema institucijama izvršne i zakonodavne vlasti u BiH, učinjeni su značajni koraci naprijed u pogledu pravovremenog planiranja¹ vlastitih obaveza.

U namjeri da se pitanje zagovaranja potrebe i opravdanosti programiranja rada institucija vlasti u BiH približi široj javnosti, za pravilno poimanje istog i potrebu njene uključenosti u širem obimu, Centri civilnih inicijativa (CCI) su pristupili izradi Analize „Učešće javnosti u procesu programiranja rada u institucijama vlasti u BiH”.

Termin „javnost”, koji se navodi u samom naslovu ove Analize predstavlja građane, nevladine organizacije, interesne grupe, medije, sindikate i sl. Praksa je pokazala da svi pomenuti trebaju imati aktivnu ulogu u političkim procesima, kako bi i sami, u određenoj mjeri, preuzeli odgovornost u postupku definisanja kreiranja javnih politika.

Cilj analize je sagledavanje prakse po pitanju uključivanja javnosti u proces programiranja/planiranja rada institucija vlasti u BiH, te poticanje i iniciranje primjene učešća građana u ovom postupku na kantonalnom, entitetskom i državnom nivou. Pri tom je ključno da se potaknu dosadašnji naponi i institucija vlasti i građana, interesnih organizacija za povećanje javnog učeća, transparentnosti, odgovornosti i zajedničkog djelovanja.

¹Realizacija planiranih obaveza ostaje i dalje pitanje kojem treba biti posvećena posebna pažnja, kroz analizu u okviru posebnog dokumenta, uzimajući u obzir niske pokazatelje koji karakterišu većinu institucija izvršne i zakonodavne vlasti u BiH, a koje CCI obrađuje kroz izvještaje o monitoringu rada institucija vlasti u BiH, dostupne na sljedećem linku: <http://www.cci.ba/monitoring/1/7/1.html>

2. METODOLOGIJA

Analiza pod nazivom “Učešće javnosti u procesu programiranja rada u institucijama vlasti u BiH” (u daljem tekstu Analiza), predstavlja nastavak analiziranja oblasti programiranja rada, odnosno kontinuitet je Analize „Programiranje rada kao mehanizam za povećanje odgovornosti, efikasnosti i efektivnosti rada institucija vlasti u BiH”, koju su Centri civilnih inicijativa (CCI) izradili i objavili 2014.godine.

Prva objavljena Analiza primarno je bila fokusirana na legislativu, koja propisuje segment programiranju rada u institucijama zakonodavne i izvršne vlasti u BiH, u smislu odgovornosti i obaveze ispunjavanja iste od strane samih institucija. Cilj ovog nastavka je usmjeren na učešće javnosti u planiranju/programiranju rada institucija vlasti. Dakle, ciljani predmet obrade su jednako institucije vlasti, organizacije civilnog društva, mediji, interesne grupe i svi zainteresovani građani/pojedinci.

U analizi je obrađen pravni okvir koji omogućava učešće zainteresovanih subjekata u ovom procesu. Dat je osvrt na uspostavljeni alat za učešće građana na državnom nivou “e-konsultacije”, uz naglasak na prednosti, mogućnosti i prve pokazatelje primjene istog. Također su prezentirani ključni EU principi u kontekstu učeća građana, kao i drugi formalni i neformalni oblici koordinacije, koji u manjoj ili većoj mjeri zagovaraju ili promovišu učešće javnosti u planiranju/programiranju rada institucija vlasti.

Predstavljeno je nekoliko primjera prakse iz drugih zemalja.

Na kraju Analize dati su generalni zaključci i preporuke, u cilju promovisanja postojećih mogućnosti i alata, kao i mogućih modifikacija istih, a sve s namjerom da se planiranje rada i programiranje od strane svih subjekata poima kao javni interes, te potakne sve aktere na preuzimanja aktivnije uloge u zakonodavnom procesu u BiH.

3. SAŽETAK

Evropski put svake države podrazumijeva učešće svih relevantnih subjekata, a u BiH to u podrazumijeva učešće svih nivoa vlasti. Po uzoru na EU standarde i iskustva zemalja regiona, koje su već postale članice EU porodice ili su korak bliže u odnosu na BiH, aktivna uloga, podjela i preuzimanje odgovornosti svih aktera trebala bi imati posebnu važnost na evropskom putu Bosne i Hercegovine u svakom segmentu. Učešće organizacija civilnog društva u procesima izrade javnih politika je dio političkih uslova za članstvo u EU, kao je navedeno u Strategiji proširenja EU za 2016. godinu, tako i u Izvještaju o napretku BiH, što daje dodatnu argumentaciju zagovaranju cijelog ovog pristupa.

Bosna i Hercegovina je 2008. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s Evropskom unijom. Nakon potpisivanja SSP-a u BiH bilježimo period zastoja u svim procesima, kako u političkom, tako i u ekonomskom pogledu. Okvir socioekonomskih reformi razrađen je u Reformskoj agendi. Riječ je o dokumentu na čije su se provođenje, svojim akcionim planovima, obavezale vlade entiteta i Vijeća ministara. Vlada Federacije u realizaciji pitanja iz podjelenje nadležnosti obavezna je uključiti kantone. Kantoni također imaju aktivnu ulogu pojedinačno u ovom procesu.

Dvije i po godine prošlo od usvajanja Reformske agende (2015.). Dinamika realizacije akcionih planova u institucijama vlasti ne ide očekivanim brzinom, što direktno utiče na socio – ekonomska kretanja u zemlji. S druge strane preostala je još samo jedna godina do isteka perioda mandata aktuelne vlasti, što stvara veću zabrinutost u pravcu očekivanja daljih kretanja po ovom pitanju.

Prva urađena analiza od strane CCI-a o ovoj tematici, pod nazivom „Programiranje rada kao mehanizam za povećanje odgovornosti, efikasnosti i efektivnosti rada institucija vlasti u BiH“ urađena je s ciljem sagledavanja višegodišnje prakse u Bosni i Hercegovini u kontekstu primjene legislative u institucijama zakonodavne i izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini na svim nivoima (državni, entitetski i kantonalni). Tom prilikom dat je pregled prakse u zemljama susjedstva i regiona.

Sve navedeno je urađeno u svrhu izrade dokumenta koji bi poslužio institucijama vlasti kao svojevrsan vodič za vlastitu procjenu ispunjenja postavljenih obaveza. Tako je praksa u našoj zemlji, uz iskustva iz susjednih i zemalja regiona, poslužila za kreiranje preporuka, kako bi se pitanje planiranja, izrade orijentacijskih dokumenta, kao ključnih osnova za rad, unaprijedilo, te na taj način poslužilo za jačanje efikasnosti i efektivnosti rada zakonodavne i izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini.

U prethodnoj analizi je između ostalog evidentirano da za pojedine institucije i nivoe vlasti u Bosni i Hercegovini postoji dobar pravni okvir, kao osnova, te da bi se uz korištenje donesenih propisa u punom kapacitetu, moglo doprinijeti efikasnijem radu institucija vlasti, uz trošenje manje sredstava. Istovremeno je naglašeno da bi se pravilnim planiranjem izbjegla višegodišnja pojava prisutna u primjerima institucija u BiH, kada je riječ o godišnjim revizorskim izvještajima, njihovom nalazima i preporukama. Naime, najvećim dijelom institucije zakonodavne i izvršne vlasti u BiH, posebno one na kantonalnom i entitetskom nivou, u proteklom periodu dobijale su negativno ili mišljenje s rezervom od nadležnih ureda za reviziju. Analizom tih izvještaja često je utvrđeno da izostanak strateškog pristupa radu sa jasnom definisanim obavezama i budžeta usklađenog sa istim predstavlja veoma bitnu komponentu, kako bi se izbjegle negativne ocjene nadležnih ureda za reviziju.

Daljom analizom utvrđeno je da se kao osnovi razlog nedostatka novca u budžetima BiH institucija zakonodavne i izvršne vlasti, pored otplaćivanja duga i prekomjerne potrošnje navodi i nedovoljna posvećenost segmentu planiranja.

Postupanje institucija po ovom pitanju bi se trebale promijeniti, a javni angažman značajno proširiti. Sve statistike ukazuju generalno na pad nivoa povjerenja javnosti u rad institucija. Jedan od uzroka jeste nedovoljna informisanost o samim institucijama.

Zbog navedenog je veoma važno da se institucije prije svega suoče sa ovi problemom pada nivoa povjerenja, te ulože više vremena i resursa u nove aktivnosti. Pod tim podrazumijevamo kao prvi segment – informisanje o njihovoj važnosti i ulozi, te ciljevima i aktivnostima.

Drugi segment je provođenje konsultacija u procesu programiranja, kako bi planiranje institucija u pogledu rješavanja prioriternih pitanja razvilo među javnošću osjećaj povezanosti, koji se oslanja na kolektivnije i simboličnije oblike zastupljenosti interesa javnosti. Takvim odnosnom primat se daje rješavanju problema u odnosu na pristup u kojem dominiraju isključivo politički interesi.

Pored ponuđene mogućnosti putem zvaničnih web stranica, informisanost i upućenost zainteresovanih subjekata u proces planiranja rada institucija vlasti na svim nivoima bi se trebala proširiti na konsultativno-radne sastanke, okrugle stolove. Cijeli proces treba da podrazumijeva sljedeće korake: informisanje, konsultacije, planiranje.

Ovi koraci bi trebali biti inicirani od strane predstavnika institucija s ciljem, prije svega, jačanja povjerenja svih zainteresovanih subjekata u institucije vlasti, te preuzimanje uloge i odgovornosti svih aktera u rješavanju važnih životnih pitanja.

Pristup informacijama je prvo, osnovno i važno pravo koje je osnova cjelokupnog procesa učešća. Iako to znači da institucija (zakonodavne ili izvršne) vlasti obavještava javnost o svojim planovima i vrstama dokumenata koje želi usvojiti na početku procesa, ističe i pravo javnosti da ima pristup svim informacijama tokom cijelog postupka. Pristup informacijama je pravo uređeno u posebnim zakonima. Iako na ovom nivou nema potrebe intenzivne interakcije subjekata u procesu, institucije ne bi trebalo primjenjivati mjere koje bi spriječile javnost da dobije informacije.

Problem već možemo dijagnosticirati u startu procesa. Naime, posljednji objavljeni izvještaj organizacije Transparency international u BiH navodi da nema napretka u primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama. U izvještaju je obrazloženo stanje po ovom pitanju u primjerima javnih preduzeća, ali i javnih institucija, koje su u Analizi CCI predmet istraživanja. U izvještaju se navodi: "Globalna rangiranja BiH svrstavaju na samo dno liste. U kontekstu transparentnosti procesa donošenja javnih politika BiH se nalazi na samom začelju tabele Svjetskog ekonomskog foruma, što je zapravo i najbolja slika stanja u kojem se danas nalazimo". U navedenom izvještaju TI - a posebna pažnja posvećena je primjeni zakona u BiH, transparentnosti institucija te izazovima i preprekama s kojima se suočavaju pojedinci i organizacije prilikom zahtjeva za pristup informacijama.

Bez namjere da markiramo bilo čiju odgovornost u ovom trenutku, u nastavku ćemo obrazložiti prije svega važnost informisanja, kao prvog koraka u ovom procesu, a zatim konsultacija kao sljedećeg koraka.

Kako bi se aktivnije uključili u proces građani očekuju da prije svega budu informisani, a potom da se njihovi stavovi i mišljenje uvažavaju. Istovremeno institucije vlasti mogu kroz ovakav pristup ispuniti očekivanja javnosti/građana, anagažujući ih u procesu kreiranja planova svog rada.

Na ovaj način povećava se pristup javnosti informacijama. Podiže se nivo učeća u procesu konsultacija. Također i aktivno učešće i nivo informisanosti u kreiranju ključnih političkih odluka. Svi akteri u procesu imaju svoju ulogu. Na taj način se smanjuje prostor za prebacivanje odgovornosti i otvorena pitanja, od kojih su s jedne strane najčešća da li i na koji način vlasti shvataju značaj provođenja procesa planiranja obaveza. Dok je s druge strane često prisutno pitanje o ulozi javnosti u cijelom tom procesu. Uvođenje informacionih tehnologija u postupak razmjene informacija jeste dobar korak i neophodno je dalje unaprijeđivanje stanja u ovom segmentu. Izmjena legislative u dijelovima gdje je to neophodno također je veoma važna.

Dosadašnja praksa u BiH je pokazala, posebno u ovoj fazi EU integrativnog procesa, da je veoma značajan element redovna dikretna komunikacija i kordinacija u cilju postizanja većih rezultata i zajedničkog preuzimanja odgovornosti i vlasništva u cijelom procesu.

Pored on line komunikacije potrebno je koristiti i off – line načine komunikacije, kao što su konsultativno – radni sastanci, okrugli stolovi, konferencije i dr. (Ovaj način posebno je potreban u primjerima kreiranja politika za određene interesne grupe – sindikalna udruženja, penzioneri i sl. koje nisu sklone korištenju informacionih tehnologija u velikoj mjeri).

Angažovanje javnosti ključ je dobrog upravljanja, kojom se vrši veći pritisak na donosioc odluka u pogledu povećanja transparentnosti i odgovornosti. Istovremeno se smanjuje mogućnost primjene pristupa u kojem politički interesi preuzimau primat u odnosu na rješavanje ključnih životinih pitanja.

Dakle, informisanje, provođenje konsultacija i učešće svih aktera je neophodno. Dobijanjem informacija iz više izvora povećava se kvaliteta planiranih rješenja. Ova teza posebno se potvrđuje prilikom implementacije donesenih odluka.

Informisanje + konsultacije + učešće predstavljaju neophodne elemente za uspješnost funkcionisanja vlasti u svim fazama djelovanja jedne institucije, a za rad svake od njih prvobitno je potreban plan.

Informisanje ne bi trebalo biti primjenjivano na način da predstavlja samo pasivno davanje informacija po osnovu upućenog zahtjeva. Informisanje treba da bude dobro zakonski definisano sa jasnim institutima njegove primjene.

Konsultacije su oblik učešća u kojem institucije pozivaju javnost da dostavi svoje mišljenje, komentare i povratne informacije o određenom dokumentu. Iako pitanja o kojima se javnost konsultuje definiše obično predlagač (najčešće vlada), taj proces bi također trebao omogućiti javnosti da izrazi mišljenje o drugim pitanjima sadržanim u istom. Konsultacije se mogu organizovati na način da to traže institucije. Međutim, to ne znači da javnost ne može tražiti da bude konsultovana. Konsultovanje je više dvosmjernan odnos. Predstavnici institucija definišu problem, dok predstavnici vlasti direktno ili preko predstavnika NVO/OCD, građana i dr. traže mišljenje javnosti.

Učešće ili aktivno učešće zasniva se na partnerskom odnosu zainteresovanih subjekata sa predstavnicima vlasti, iako konačnu odluku o predloženim rješenjima imaju ovi drugi.

Učešće u procesu donošenja odluka znači mogućnost građanima, organizacijama civilnog društva (OCD) i drugim zainteresovanim stranama da utiču na razvoj politika i zakona koji ih se tiču.

Učešće može pomoći:

- stvaranje fer politike / zakona koji odražavaju realne potrebe obogaćene dodatnim iskustvom i stručnosti;
- Olakšavanje međusektorskog dijaloga i postizanje konsenzusa;
- Usvajanje više rješenja koja se kreću prema naprijed i prema van;
- Osiguravanje legitimnosti predloženog propisa i usklađenosti;
- Smanjuje troškove, kako stranke mogu doprinijeti vlastitim sredstvima;
- Povećanje partnerstva, vlasništva i odgovornosti u provedbi;
- Jačanje demokracije – sprečavanje sukoba između različitih skupina i između javnosti i vlade i povećanje povjerenja u javne institucije.

Pored informisanja i konsultacija u procesu učešća, partnerstvo predstavlja važan element, jer podrazumijeva zajedničku odgovornost u svim fazama procesa donošenja odluka o politici, od postavljanja programa rada, pripreme nacrt, odlučivanja do sprovođenja inicijative. To je zapravo najviši oblik učešća. Na ovom nivou predstavnici institucija i zainteresovanih subjekata sastaju se radi bliže i kvalitetnije saradnje. U partnerstvo mogu spadati aktivnosti kao što je delegiranje određenog zadatka nekoj NVO, na primjer pružanje usluga, kao i participativni forumi i formiranje tijela koja zajednički donose odluke, uključujući i one koje se odnose na dodjelu resursa. Partnerstvo se može ostvariti u svim fazama procesa donošenja odluka, a posebno je relevantno za određivanje programa rada ili u fazama sprovođenja programa.

U naprednim demokratijama nerijetko je prisutno mišljenje da angažovanje javnosti u procesu planiranja programiranja javnih politika predstavlja mudro ulaganje. Angažman može podrazumijevati povremenu komunikaciju i koordinaciju.

Pojedine zemlje² ovo pitanje su riješile formiranjem centra za analize, koji bi pomogao institucijama kao servis, pri kreiranju programa rada, a na osnovu legislative koju je neophodno donijeti u određenom vremenskom periodu.

Centar za analizu je tim eksperata koji su odgovorni za praćenje zakonskog okruženja i analizu prikupljenih informacija iz različitih izvora.

Institucije vlasti trebaju posvetiti pažnju primjeni i efektima primjene postojećih pravnih akata koji podrazumijevaju učešće građana, javnosti, medija i dr, kako doneseni propisi ne bi ostali samo "mrtvo slovo na papiru".

U Bosni i Hercegovini na različitim nivoima postoje različiti akti³, dokumenti koji definišu učešće javnosti u kreiranju i provođenju politike, propisa i dr. Institucije vlasti ipak u tom procesu igraju glavnu ulogu. Poslovnica o radu institucija izvršne i zakonodavne vlasti u BiH utvrđena je obaveza programiranja rada, učesnici i koraci procesu, dok je mogućnost učešća zainteresovane javnosti u pristupu planiranja/programiranja rada propisana drugim aktima.

Tako Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH regulišu donošenje opštih pravnih akata koje usvaja Vijeće ministara Bosne i Hercegovine i druge institucije na državnom nivou. Ovaj dokument propisuje minimalne obaveze koje je potrebno ispoštovati u procesu konsultacija. Minimalne obaveze pri provođenju konsultacija uključuju obavezu relevantnog organa da postavi nacrt propisa na internet stranici, mogućnost davanja komentara na nacrt od strane zainteresovanih strana putem interneta, kao i zahtjev za davanje komentara od strane lica koja su na spisku za konsultacije relevantne institucije. Ono što je veoma važno jeste da nema izuzetaka kod obaveza minimalnog konsultovanja. Međutim, ovim Pravilima nisu predviđene posebne sankcije za kršenje ovog konsultativnog postupka. U svakom slučaju ovakav on line alat bi mogao poslužiti kao primjer za repliciranje i na nižim nivoima vlasti, a uzimajući u obzir obrazloženja data u prethodnom dijelu teksta. Naravno to nikako ne bi trebalo isključiti dodatne načine konsultovanja, kroz radne sastanke.

Uredba o pravilima za učešće zainteresovane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata na nivou FBiH uređuje mogućnost učešća svih zainteresovanih subjekata u procesu donošenja akata.

Međutim, praksa se pokazala da samo dio federalnih ministarstava i institucija primjenjuje Uredbu, dok većina postavlja akte na web stranicu određenog ministarstva na kojim se ne može izvršiti uvid u eventualno slanje komentara ili prihvatanje/odbijanje istih.

U Bosni i Hercegovini zbog njene složene strukture i ustavnog uređenja, u ovom trenutku, ne postoji opravdanost, kojom bi se učešće građana u procesu donošenja odluka, a samim tim planiranja rješavanja pojedinih pitanja, svelo na lokalni i državni nivo, kao što je slučaj u zemljama susjedstva i regiona.

² Poljska – primjer Centar za analizu.

³ Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH i Uredba o pravilima za učešće zainteresovane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata na nivou FBiH.

Koliko god nastojali zagovarati takav model, praksa je pokazala da se u našoj državi, zbog svih specifičnosti, ipak trebaju učiniti određene modifikacije u odnosu na druge zemlje. Uključivanje javnosti, interesnih grupa, građana u proces izrade smjernica djelovanja u institucijama vlasti na svim nivoima trebalo bi, barem za sada, imati značajnu ulogu, uz definisanje uloge jednih u odnosu na druge. Navedeno podrazumijeva da je potrebno krenuti putem veće participacije svih zainteresovanih subjekata u kreiranju smjernica i programa rada zakonodavnih organa vlasti u BiH, kako bi se preuzela "odgovornost i vlasništvo" u cijelom procesu.

Odgovornost za nedovoljno korištenje svih postojećih mehanizama za učešće svih zainteresovanih u procesu planiranja je i na predstavnicima institucija, kao na organizacijama civilnog društva, udruženja građana i dr. Međutim, smatramo da odgovornost nije jednakog omjera, niti bi trebala biti jednako poimana od strane aktera, koji bi trebali uzeti učešće u procesu.

Često se postavlja pitanje "Zbog čega je sve ovo važno?"

Cilj je jedinstven i oko njega zasigurno postoji konsenzus u BiH.

Napredak u svim segmentima, kao imperativ.

Unaprijeđenje socio ekonomskih parametara koji karakterišu stanje u BiH.

Da bi se cilj i postigao potreban je zajednički angažman ka realizaciji istog.

Zakonodavstvo koje uređuje proces, kao ni prateća praksa, ne reflektuju stratešku opredeljenost ka transparentnom i participativnom odlučivanju. Mehanizmi predviđeni postojećim zakonskim rješenjem pokazuju da su uloga i efektivni uticaj građana zanemarljivi, tako da više služe ispunjavanju forme nego iskrenom uključivanju ljudi u proces koji direktno mijenja proces.

Centri civilnih inicijativa su u postupku kreiranja ove Analize uputili upitnik prema institucijama vlasti u BiH u kojem je, između ostalih, postavljeno i sljedeće pitanje: Da li se tokom postupka izrade godišnjeg Plana/Programa rada Vaše institucije može uključiti šira javnost i svi zainteresovani subjekti i na koji način? Odgovori koje smo dobili i predstavili sa komentarima, u tabelarnom pregledu, u jednom od poglavlja Analize, pokazuju da su sve institucije dostavile potvrđan odgovor na navedeno pitanje.

Navedeno ukazuje da je u procesu planiranja rada institucija vlasti neophodno preuzimanje odgovornosti, delegiranje obaveza, koordinirano djelovanje svih subjekata. Takav pristup može skratiti proceduru donošenja kvalitetnih zakonskih rješenja u ovom zajedničkom procesu, u kojem bi javni interes trebao imati primarnu ulogu u odnosu na sve pojedinačne. Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine i struktura vlasti utiče, između ostalog, na učešće javnosti, prevashodno organizacija civilnog društva, u procesu kreiranja politika. U postojećem zakonodavstvu ne postoje izričite odredbe kojim se neposredno uređuje učešće civilnog društva u procesu odlučivanja. U poređenju sa drugim zemljama u regionu, ne postoji specijalizovano tijelo zaduženo za saradnju sa OCD. Navedeno, za posljedicu ima učešće OCD u procesu donošenja odluka u ograničenom obimu, sa nejasnim pravnim okvirom. Jedan od primjera je inicijativa OCD za reformisanje Strukturnog dijaloga o pravosuđu: prijedlog je bio da se civilno društvo uključi u dijalog kao treća strana, pored domaćih i evropskih državnih službenika. Nakon intervencije Delegacije EU, OCD su zaista uključene u prošireni dijalog o novim tačkama ove agende. Međutim, to je bio slučaj na samo jednom zasjedanju.

Višegodišnja sporost u implementaciji odredbi Sporazuma o saradnji Vijeća ministara BiH i NVO u BiH nameće pitanje da li bi se u ovako specifičnom uređenju Bosne i Hercegovine, više rezultata postiglo uspostavljanjem memorandum ili sporazuma iste namjene sa institucijama na nižim nivoima vlasti.

Ovu tezu u vidu pitanja postavljamo kao osnovu za dalje razmišljanje, a upravo zbog činjenice da su u Bosni i Hercegovini izuzetno značajna životna pitanja, poput obrazovanja, radne i socijalne politike, zdravstvene zaštite, penzionog sektora i drugih u nadležnosti kantonalnih i entitetskih institucija vlasti, pa je samim tim veća i potreba uključivanja svih zainteresovanih subjekata u proces planiranja i kreiranja akata. Nekoliko organizacija je tokom 2014. godine pokrenulo inicijativu za uspostavljanje povoljnijeg pravnog, institucionalnog i poreskog okvira za razvoj civilnog društva u BiH na državnom i entitetskom nivou vlasti, te u Distriktu Brčko. Pitanje uvođenja Sporazuma na nivou jednog entiteta, u ovom slučaju na nivou Federacije BiH naišlo je na različite stavove. Dok su pojedini predstavnici izvršne vlasti podržali prijedlog, ostali su smatrali da je dovoljno da se implementira postojeći Sporazum na nivou BiH, navodeći da bi uvođenje dodatnog mehanizma bilo finansijsko i tehničko opterećenje za Federaciju, iako nije data konkretna argumentacija za izneseni stav. Pitanje koordinacije među institucijama na nivou BiH i entiteta je također spomenuto od strane predstavnika vlasti kao dodatni faktor rizika.

S druge strane na nivou Federacije BiH parametri su ukazivali na nezadovoljavajući nivo u saradnji institucija vlasti sa građanima u pogledu učešća u kreiranju javnih politika. Prilikom vođenja ovog procesa između ostalog je konstatovano nekoliko koje ćemo iznijeti u nastavku. To su između ostalog nedosljedna primjena Uredbe o pravilima za učešće zainteresovane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata na nivou FBiH, nepostojanje jasnih i kvantifikovanih planova rada, mehanizama i alata, na osnovu kojih će biti moguće vršiti monitoring i evaluaciju efekata javnih politika i drugo.

Evidentirano i nekoliko zaključaka u pogledu (ne)spremnosti OCD da se uključe u proces, pa je tako navedeno da postoji nedostatak kapaciteta organizacija civilnog društva da u procesu pripreme javnih politika daju kvalitetne komentare, da je slab pritisak organizacija civilnog društva na predstavnike vlasti u FBiH zbog nekorištenja postojećih instrumenata za učešće građana u kreiranju javnih politika.

Generalno je u kontekstu provođenja postojećih propisa (pravilnici, uredbe i sl.) kontaktovano je da samo dio državnih i federalnih institucija primjenjuje iste, a većina samo postavlja akte na svoje web stranice bez uvida o tome ko i šta je poslao kao komentar/amandman i da li je isti prihvaćen ili odbijen.

U primjeru BIH nikako ne bi trebalo da se isključuje koordinaciju na državnom nivou, ukoliko se utvrdi da je ista provodiva za planiranje/programiranje različitih pitanja. Za saradnju vlasti i civilnog društva na državnom nivou potpisani Sporazum podrazumijeva uključenost u dijalog za planiranje i provođenje mjera koje se u isključivoj nadležnosti BIH, dok generalno fokus cijelog procesa treba da bude na rješenjima i iznalaženju mehanizama za planiranje rješenja za unaprijeđenje stanja u pojedinim oblastima i pitanjima na svim nivoima.

Direkcija za evropske integracije poseban naglasak u procesu EU integracija stavlja na važnost saradnje institucija vlasti s organizacijama civilnog društva i građanima.

Primjenom svih postojećih mehanizama i modela, posebno dobrih praksi, jača povjerenje građana u institucije vlasti. Javnost povjerenje može nagraditi promovisanjem institucije koja je najuspješniji primjer u primjeni uključivanja i konsultovanja svih zainteresovanih subjekata u postupku planiranja. Istovremeno dobijanjem povjerenja javnosti jača kredibilitet institucija vlasti.

Različite zemlje imali različite pristupe u pogledu odnosa, saradnje, koordinacije, oblika učešća građana u procesu kreiranja javnih politika. Dok jedne primat daju jačanju ove saradnje kroz veće učešće javnosti, druge rade na jačanju transparentnosti javne uprave, a treće na postizanju boljeg nivoa pružanja usluga.

U svakom od pristupa potrebno je obratiti pažnju na politički, pravni i institucionalni okvir kao osnovu stvaranja pretpostavki u ovom procesu. Pored navedenog primjena primjera dobre prakse može poslužiti za jačanje ili unaprijeđenje postojećih mehanizama saradnje i komunikacije ili kreiranje potpuno novih. Institucije vlasti trebaju posvetiti pažnju primjeni i efektima primjene postojećih pravnih akata koji podrazumijevaju učešće građana, javnosti, medija i dr., kako doneseni propisi ne bi ostali samo "mrtvo slovo na papiru".

Istraživanja javnog mijenja u našoj i zemljama regiona i dalje pokazuju da mali procenat građana učestvuje u političkom životu ili bar vjeruje u efikasnost građanskog učešća.

Jedini politički angažman u kome učestvuje više od polovine građana je glasanje na izborima. Također građani su spremniji da učestvuju u aktivnostima u vezi sa donošenjem odluka i rješavanjem problema prevashodno na lokalnom nivou. Veliki procenat građana ne zna ili zna malo o tome šta podrazumijeva uloga njihovih izabranih predstavnika u institucijama vlasti. Samo pojedini su spremni da utiču na proces donošenja odluka na višim nivoima. Dakle, opet se vraćamo na više puta spominjani neophodan prvi korak u ovom procesu, a to je informisanost.

Ključno i dalje ostaje, a to je da bi proces planiranja uvažio interese svih zainteresovanih strana i aktivno uključio javnost neophodno je ispuniti neke strukturalne zahtjeve:

Javnost treba biti adekvatno i blagovremeno informisana

Javnost treba da razumije predmet planiranog

Javnost treba da bude konsultovana u svim fazama procesa planiranja

I na kraju spomenimo, da u BIH izostaje povratna informacija za javnost od strane institucija o korištenju postojećih formalnih i neformalnih oblika učešća javnosti u planiranju javnih politika. Republika Slovačka je jedna od zemalja u kojoj se kreira stalni ažurirani pregled korištenja alata za učešće uz prijedlog novih ideja za unaprijeđenje, što je primjer koji može poslužiti za predlaganja istog ili sličnog rješenja u našoj zemlji.

Primjenom svih postojećih mehanizama i modela, posebno dobrih praksi, jača povjerenje građana u institucije vlasti.

Javnost povjerenje može nagraditi promovisanjem institucije koja je najuspješniji primjer u primjeni uključivanja i konsultovanja svih zainteresovanih subjekata u postupku planiranja. Istovremeno dobijanjem povjerenja javnosti jača kredibilitet institucija vlasti.

Kreiranjem zajedničke platforme u vezi pristupa informacijama mogu se potaknuti zagovaračke aktivnosti u vezi bilo kojeg pojedinačnog pitanja/problema u bilo kojoj zemlji.

Primjeri iz zemalja Zapadnog Balkana pokazuju da su različite zemlje uspostavile različite mehanizme i prakse za uključivanje civilnog društva u proces kreiranja javnih politika, kao i to da se uspjesi i rezultati razlikuju od zemlje do zemlje i od jedne oblasti javne politike do druge. Istovremeno uspostavljeni propisi koji definišu informisanje, konsultovanje, koordinaciju uključenosti, nerijetko imaju drugačiju primjenu u praksi.

Za unapređenje mehanizama i prakse uključivanja civilnog društva u proces kreiranja javnih politika u svim zemljama Zapadnog Balkana, posebno u kontekstu EU integracija, iskustva pokazuju da ne treba čekati otvaranje pregovora da bi se uspostavile prakse učešća svih zainteresovanih subjekata, već raditi na istim u ranim fazama. Istovremeno potrebno je maksimalno primjeniti postojeće mehanizme, kao i po potrebi unaprijediti iste. Neke zemlje su tako pristupile donošenju Zakona o javnim konsultacijama u cilju definisanja proceduralnih normi za transparentnost i učešće javnosti u odlučivanju na državnom nivou. (Albanija), dok je u nekim zemljama (Makedonija) pitanje učešća javnosti u procesu donošenja odluka uređeno Ustavom, ali i drugim aktima.

U većini zemalja Evropske unije u procesu donošenja zakona postoji kao zakonski preduslov da čitav proces kreiranja zakonskih rješenja mora biti javan, još od podnošenja inicijative i plana vlade da se neka oblast uredi. Većina zemalja daje pravo građanima, grupama građana, nevladinim organizacijama da putem neposredne inicijative (obično se zahtjeva određeni broj građana, ali nije neophodno) podnese prijedlog zakona. Taj prijedlog se objavljuje u javnosti, ide na provjeru ustavnosti i zakonitosti, a zatim ulazi u regularnu proceduru u parlamentu. Kako bi se ova mogućnosti i mogla primjeniti u praksi važno je omogućiti učešće svih zainteresovanih subjekata u postupku pripreme programiranja i planiranja rada institucija. Otvoriti proces i učiniti ga transparentnim. Istovremeno svih subjekti trebaju biti upoznati sa ovom mogućnošću, ali i pokazati i dokazati da žele biti uključeni u proces u punom kapacitetu, kako bi zadržali kredibilitet po tom pitanju.

4. PRAVNI OKVIR

4.1. UVODNA RAZMATRANJA

Bosna i Hercegovina je 2008. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s Evropskom unijom. Nakon potpisivanja SSP-a u BiH bilježimo period zastoja u svim procesima, kako u političkom, tako i u ekonomskom pogledu. Ukupna socio-ekonomska situacija u BiH dovela je do promjene pristupa međunarodne zajednice prema BiH. Tako je novi pristup dao primat jačanju ekonomije, vladavine prava, reformi javne uprave, rješavanju problema nezaposlenosti, promjenama u socijalnoj politici.

Okvir socioekonomskih reformi razrađen je u Reformskoj agendi. Riječ je o dokumentu na čije su se provođenje, svojim akcionim planovima, obavezale vlade entiteta i Vijeća ministara. Vlada Federacije u realizaciji pitanja iz podjeljenije nadležnosti obavezna je uključiti kantone. Kantoni također imaju aktivnu ulogu pojedinačno u ovom procesu.

U Reformskoj agendi definisano je šest ključnih reformskih područja: javne finansije, oporezivanje i fiskalna održivost, poslovna klima i konkurentnost, tržište rada, reforma socijalne zaštite i penzija, vladavina prava i dobro upravljanje i reforma javne uprave. Usvajanjem Reformske agende sredinom 2015. godine, stupio je na snagu SSP. Zvaničnu aplikaciju za članstvo u Uniji BiH je podnijela 15. februara 2016. U decembru 2016. godine povjerenik EU-a za politiku susjedstva i proširenja predao je predsjedavajućem Vijeća ministara BiH Upitnik Evropske komisije, koji sadrži 3.242 pitanja iz 33 poglavlja (EK, 2016.).

Dvije i po godine prošlo od usvajanja Reformske agende (2015.). Dinamika realizacije akcionih planova u institucijama vlasti ne ide očekivanim brzinom, što direktno utiče na socio – ekonomska kretanja u zemlji. S druge strane preostala je još samo jedna godina do isteka perioda mandata aktuelne vlasti, što stvara veću zabrinutost u pravcu očekivanja daljih kretanja po ovom pitanju.

Prva urađena analiza od strane CCI-a o ovoj tematici, pod nazivom „Programiranje rada kao mehanizam za povećanje odgovornosti, efikasnosti i efektivnosti rada institucija vlasti u BiH“ urađena je s ciljem sagledavanja višegodišnje prakse u Bosni i Hercegovini u kontekstu primjene legislative u institucijama zakonodavne i izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini na svim nivoima (državni, entitetski i kantonalni). Tom prilikom dat je pregled prakse u zemljama susjedstva i regiona. Sve navedeno je urađeno u svrhu izrade dokumenta koji bi poslužio institucijama vlasti kao svojevrsan vodič za vlastitu procjenu ispunjenja postavljenih obaveza. Tako je praksa u našoj zemlji, uz iskustva iz susjednih i zemalja regiona, poslužila za kreiranje preporuka, kako bi se pitanje planiranja, izrade orijentacijskih dokumenta, kao ključnih osnova za rad, unaprijedilo, te na taj način poslužilo za jačanje efikasnosti i efektivnosti rada zakonodavne i izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini.

U navedenoj analizi je između ostalog evidentirano da za pojedine institucije i nivoe vlasti u Bosni i Hercegovini postoji dobar pravni okvir, kao osnova, te da bi se uz korištenje donesenih propisa u punom kapacitetu, moglo doprinijeti efikasnijem radu institucija vlasti, uz istovremeno trošenje manje sredstava. Istovremeno je naglašeno da bi se pravilnim planiranjem izbjegla višegodišnja pojava prisutna u primjerima institucija u BiH, kada je riječ o godišnjim revizorskim izvještajima, njihovom nalazima i preporukama. Naime, najvećim dijelom institucije zakonodavne i izvršne vlasti u BiH, posebno one na kantonalnom i entitetskom nivou, u proteklom periodu dobijale su negativno ili mišljenje s rezervom od nadležnih ureda za reviziju. Analizom tih izvještaja često je utvrđeno da izostanak strateškog pristupa radu sa jasnom definisanim obavezama i budžeta usklađenog sa istim predstavlja veoma bitnu komponentu, kako bi se izbjegle negativne ocjene nadležnih ureda za reviziju. Daljom analizom utvrđeno je da se kao osnovi razlog nedostatka novca u budžetima BiH institucija zakonodavne i izvršne vlasti, pored otplaćivanja duga i prekomjerne potrošnje navodi i nedovoljna posvećenost segmentu planiranja.

Postupanje institucija po ovom pitanju bi se trebale promijeniti, a javni angažman značajno proširiti. Sve statistike ukazuju generalno na pad nivoa povjerenja javnosti u rad institucija. Jedan od uzroka jeste nedovoljna informisanost o samim institucijama.

Zbog navedenog je veoma važno da se institucije prije svega suoče sa ovi problemom pada nivoa povjerenja, te ulože više vremena i resursa u nove aktivnosti.

Pod tim podrazumijevamo kao prvi segment – informisanje o njihovoj važnosti i ulozi, te ciljevima i aktivnostima.

Drugi segment je provođenje konsultacija u procesu programiranja, kako bi planiranje institucija u pogledu rješavanja prioriteta pitanja razvilo među javnošću osjećaj povezanosti, koji se oslanja na kolektivnije i simboličnije oblike zastupljenosti interesa javnosti. Takvim odnosom primat se daje rješavanju problema u odnosu na pristup u kojem dominiraju isključivo politički interesi.

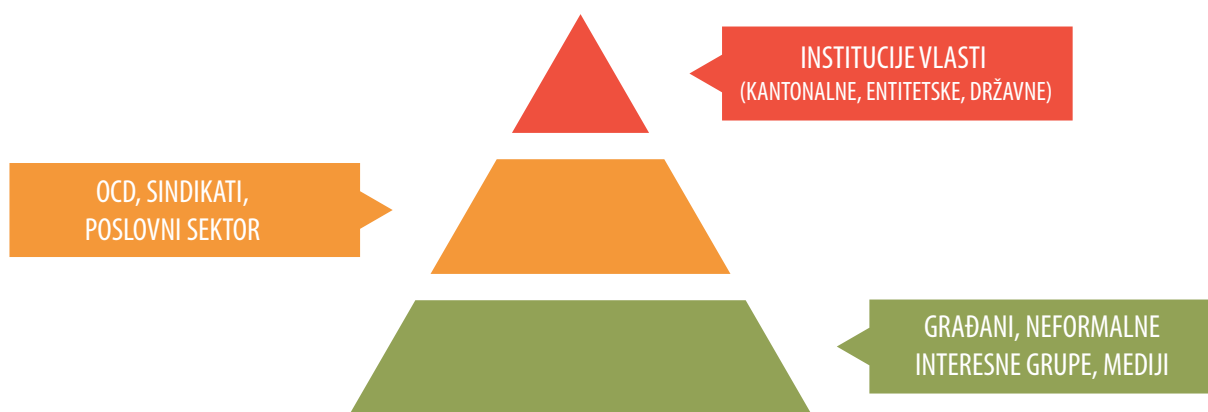
Pored ponuđene mogućnosti putem zvaničnih web stranica, informisanost i upućenost zainteresovanih subjekata u proces planiranja rada institucija vlasti na svim nivoima bi se trebala proširiti na konsultativno-radne sastanke, okrugle stolove. Cijeli proces treba da podrazumijeva sljedeće korake: informisanje, konsultacije, planiranje.



Dijagram 1.

Ovi koraci bi trebali biti inicirani od strane predstavnika institucija s ciljem, prije svega, jačanja povjerenja svih zainteresovanih subjekata u institucije vlasti, te preuzimanje uloge i odgovornosti svih aktera u rješavanju važnih životnih pitanja. U nastavku je predložena piramida odgovornosti u navedenom procesu.

PIRAMIDA ODGOVORNOSTI



Dijagram 2.

Pristup informacijama je prvo, osnovno i važno pravo koje je osnova cjelokupnog procesa učešća. Iako to znači da institucija (zakodavne ili izvršne) vlasti obavještava javnost o svojim planovima i vrstama dokumenata koje želi usvojiti na početku procesa, ističe i pravo javnosti da ima pristup svim informacijama tokom cijelog postupka. Pristup informacijama je pravo uređeno u posebnim zakonima. Iako na ovom nivou nema potrebe intenzivne interakcije subjekata u procesu, institucije ne bi trebale primjenjivati mjere koje bi spriječile javnost da dobije informacije.

Problem već možemo dijagnosticirati u startu procesa. Naime, posljednji objavljeni izvještaj organizacije Transparency international u BiH navodi da nema napretka u primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama.

U izvještaju je obrazloženo stanje po ovom pitanju u primjerima javnih preduzeća, ali i javnih institucija, koje su u Analizi CCI predmet istraživanja. U izvještaju se navodi: "Globalna rangiranja BiH svrstavaju na samo dno liste. U kontekstu transparentnosti procesa donošenja javnih politika BiH se nalazi na samom začelju tabele Svjetskog ekonomskog foruma, što je zapravo i najbolja slika stanja u kojem se danas nalazimo". U navedenom izvještaju TI - a posebna pažnja posvećena je primjeni zakona u BiH, transparentnosti institucija te izazovima i preprekama s kojima se suočavaju pojedinci i organizacije prilikom zahtjeva za pristup informacijama.

Bez namjere da markiramo bilo čiju odgovornost u ovom trenutku, u nastavku ćemo obrazložiti prije svega važnost informisanja, kao prvog koraka u ovom procesu, a zatim konsultacija kao sljedećeg koraka.

Kako bi se aktivnije uključili u proces građani očekuju da prije svega budu informisani, a potom da se njihovi stavovi i mišljenje uvažavaju. Istovremeno institucije vlasti mogu kroz ovakav pristup ispuniti očekivanja javnosti/građana, anagažujući ih u procesu kreiranja planova svog rada.

Na ovaj način povećava se pristup javnosti informacijama. Podiže se nivo učeća u procesu konsultacija. Također i aktivno učešće i nivo informisanosti u kreiranju ključnih političkih odluka. Svi akteri u procesu imaju svoju ulogu. Na taj način se smanjuje prostor za prebacivanje odgovornosti i otvorena pitanja, od kojih su s jedne strane najčešća da li i na koji način vlasti shvataju značaj provođenja procesa planiranja obaveza. Dok je s druge strane često prisutno pitanje o ulozi javnosti u cijelom tom procesu. Uvođenje informacionih tehnologija u postupak razmjene informacija jeste dobar korak i neophodno je dalje unaprijeđivanje stanje u ovom segmentu. Izmjena legislative u dijelovima gdje je to neophodno također je veoma važna.

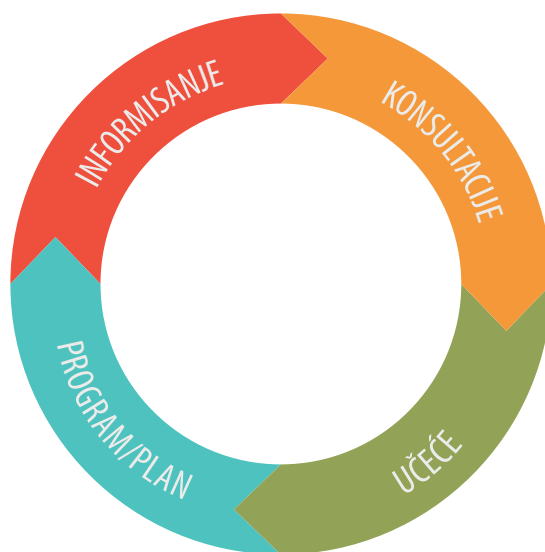
Dosadašnja praksa u BiH je pokazala, posebno u ovoj fazi EU integrativnog procesa, da je veoma značajan elemenat redovna dikretna komunikacija i kordinacija u cilju postizanja većih rezultata i zajedničkog preuzimanja odgovornosti i vlasništva u cijelom procesu.

Pored on line komunikacije potrebno je koristiti i off – line načine komunikacije, kao što su konsultativno – radni sastanci, okrugli stolovi, konferencije i dr. (Ovaj način posebno je potreban u primjerima kreiranja politika za određene interesne grupe – sindikalna udruženja, penzioneri i sl. koje nisu sklone korištenju informacionih tehnologija u velikoj mjeri).

Angažovanje javnosti ključ je dobrog upravljanja, kojom se vrši veći pritisak na donosiocje odluka u pogledu povećanja transparentnosti i odgovornosti. Istovremeno se smanjuje mogućnost primjene pristupa u kojem politički interesi preuzimau primat u odnosu na rješavanje ključnih životinih pitanja.

Dakle, informisanje, provođenje konsultacija i učešće svih aktera je neophodno. Dobijanjem informacija iz više izvora povećava se kvaliteta planiranih rješenja. Ova teza posebno se potvrđuje prilikom implementacije donesenih odluka.

Informisanje + konsultacije + učešće predstavljaju neophodne elemente za uspješnost funkcionisanja vlasti u svim fazama djelovanja jedne institucije, a za rad svake od njih prvobitno je potreban plan.



Dijagram 3.

Informisanje ne bi trebalo biti primjenjivano na način da predstavlja samo pasivno davanje informacija po osnovu upućenog zahtjeva. Informisanje treba da bude dobro zakonski definisano sa jasnim institutima njegove primjene.

Konsultacije su oblik učešća u kojem institucije pozivaju javnost da dostavi svoje mišljenje, komentare i povratne informacije o određenom dokumentu. Iako pitanja o kojima se javnost konsultuje definiše obično predlagač (najčešće vlada), taj proces bi također trebao omogućiti javnosti da izrazi mišljenje o drugim pitanjima sadržanim u istom. Konsultacije se mogu organizovati na način da to traže institucije. Međutim, to ne znači da javnost ne može tražiti da bude konsultovana. Konsultovanje je više dvosmjernan odnos. Predstavnici institucija definišu problem, dok predstavnici vlasti direktno ili preko predstavnika NVO/OCD, građana i dr. traže mišljenje javnosti.

Učešće ili aktivno učešće zasniva se na partnerskom odnosu zainteresovanih subjekata sa predstavnicima vlasti, iako konačnu odluku o predloženim rješenjima imaju ovi drugi.

Učešće u procesu donošenja odluka znači mogućnost građanima, organizacijama civilnog društva (OCD) i drugim zainteresovanim stranama da utiču na razvoj politika i zakona koji ih se tiču. Učešće može pomoći:

- stvaranje fer politike / zakona koji odražavaju realne potrebe obogaćene dodatnim iskustvom i stručnosti;
- Olakšavanje međusektorskog dijaloga i postizanje konsenzusa;
- Usvajanje više rješenja koja se kreću prema naprijed i prema van;
- Osiguravanje legitimnosti predloženog propisa i usklađenosti;
- Smanjuje troškove, kako stranke mogu doprinijeti vlastitim sredstvima;
- Povećanje partnerstva, vlasništva i odgovornosti u provedbi;
- Jačanje demokracije – sprečavanje sukoba između različitih skupina i između javnosti i vlade i povećanje povjerenja u javne institucije.

Pored informisanja i konsultacija u procesu učešća, partnerstvo predstavlja važan element, jer podrazumijeva zajedničku odgovornost u svim fazama procesa donošenja odluka o politici, od postavljanja programa rada, pripreme nacrt, odlučivanja do sprovođenja inicijative. To je zapravo najviši oblik učešća. Na ovom nivou predstavnici institucija i zainteresovanih subjekata sastaju se radi bliže i kvalitetnije saradnje. U partnerstvo mogu spadati aktivnosti kao što je delegiranje određenog zadatka nekoj NVO, na primjer pružanje usluga, kao i participativni forumi i formiranje tijela koja zajednički donose odluke, uključujući i one koje se odnose na dodjelu resursa.

Partnerstvo se može ostvariti u svim fazama procesa donošenja odluka, a posebno je relevantno za određivanje programa rada ili u fazama sprovođenja programa.

U naprednim demokratijama nerijetko je prisutno mišljenje da angažovanje javnosti u procesu planiranja programiranja javnih politika predstavlja mudro ulaganje. Angažman može podrazumijevati povremenu komunikaciju i koordinaciju. Pojedine zemlje ⁴ ovo pitanje su riješile formiranjem centra za analize, koji bi pomogao institucijama kao servis, pri kreiranju programa rada, a na osnovu legislative koju je neophodno donijeti u određenom vremenskom periodu.

Centar za analizu je tim eksperata koji su odgovorni za praćenje zakonskog okruženja i analizu prikupljenih informacija iz različitih izvora.

Institucije vlasti trebaju posvetiti pažnju primjeni i efektima primjene postojećih pravnih akata koji podrazumijevaju učešće građana, javnosti, medija i dr, kako doneseni propisi ne bi ostali samo "mrtvo slovo na papiru".

4.2. ZAKONODAVSTVO (GENERALNI OSVRT)

U Bosni i Hercegovini na različitim nivoima postoje različiti akti, dokumenti koji definišu učešće javnosti u kreiranju i provođenju politike, propisa i dr. Institucije vlasti ipak u tom procesu igraju glavnu ulogu. Poslovnica o radu institucija izvršne i zakonodavne vlasti u BiH utvrđena je obavezom programiranja rada, učesnici i koraci procesa, dok je mogućnost učešća zainteresovane javnosti u pristupu planiranja/programiranja rada propisana drugim aktima.

Tako Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH regulišu donošenje opštih pravnih akata koje usvaja Vijeće ministara Bosne i Hercegovine i druge institucije na državnom nivou. Ovaj dokument propisuje minimalne obaveze koje je potrebno ispoštovati u procesu konsultacija. Minimalne obaveze pri provođenju konsultacija uključuju obavezu relevantnog organa da postavi nacrt propisa na internet stranici, mogućnost davanja komentara na nacrt od strane zainteresovanih strana putem interneta, kao i zahtjev za davanje komentara od strane lica koja su na spisku za konsultacije relevantne institucije. Ono što je veoma važno jeste da nema izuzetaka kod obaveza minimalnog konsultovanja. Međutim, ovim Pravilima nisu predviđene posebne sankcije za kršenje ovog konsultativnog postupka. U takvim slučajevima, Vijeće ministara može (ali nije u obavezi) da odbije da stavi nacrt dokumenta na dnevni red. Tada, generalni sekretar Vijeća ministara vrati nacrt odgovornom tijelu i traži da se obavi proces konsultacija u definisanom vremenskom okviru, prije nego što se isti ponovo dostavi Vijeću ministara na razmatranje.

Uredba o pravilima za učešće zainteresovane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata na nivou FBiH uređuje mogućnost učešća svih zainteresovanih subjekata u procesu donošenja akata. Međutim, praksa se pokazala da samo dio federalnih ministarstava i institucija primjenjuje Uredbu, dok većina postavlja akte na web stranicu određenog ministarstva na kojim se ne može izvršiti uvid u eventualno slanje komentara ili prihvatanje/odbijanje istih.

⁴ Poljska – primjer Centar za analizu

Pored mogućnost definisanih različitim zakonskim i podzakonskim aktima, o čemu će više riječi biti u nastavku, u uvodnom dijelu ovog poglavlja želimo se osvrnuti na Sporazuma o saradnji Vijeća ministara i nevladinog sektora. Napominjemo, da nevladin sektor je samo jedan od aktera u segment javnosti, koji bi trebao biti uključen u proces kreiranja javnih politika u BiH.

Bosna i Hercegovina je 2007. godine potpisala Sporazum o saradnji Vijeća ministara i nevladinog sektora u BiH što je prvi dokument ove vrste u Bosni i Hercegovini, koji reguliše odnose organizacija civilnog društva i institucija vlasti. Ovaj dokument je bio iniciran od strane nevladinog sektora u BiH kako bi se postavio okvirni način komuniciranja, te kao određena vrsta moralne i političke obaveze konsultovanja civilnog društva prilikom donošenja odluka od javnog značaja. Navedeni sporazum je trebao da posluži kao polazna osnova odnosno da pruži okvir koji će potvrditi opredijeljenost Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora da ojača svoje obaveze i odgovornosti u ispunjavanju preuzetih uloga u razvoju i pružanju javne politike. Dalji koraci u ovom procesu pokazali su da Vijeće ministara BiH nije u potpunosti sprovelo svoje obaveze⁵ iz navedenog Sporazuma, a i one koje su sprovedene nisu bile odgovarajuće u odnosu na probitnu zamisao koju su zagovarale OCD u BiH. Tako je umjesto Ureda za civilno društvo pri Vijeću ministara BiH, formiran Sektor za civilno društvo pri Ministarstvu pravde BiH, koji svojim nadležnostima i kapacitetima nije u potpunosti mogao biti suplement Uredu za civilno društvo.

Deset godina kasnije, u septembru 2017. godine Vijeće ministara BiH usvojilo Sporazum o saradnji između Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini. Nевladine organizacije koje mogu pristupiti ovom sporazumu su udruženja i fondacije koje su osnovane saglasno važećim propisima u Bosni i Hercegovini.

Vijeće ministara i predstavnici NVO-a u BiH ovim sporazumom, između ostalog, potvrđuju opredijeljenost za saradnju na ispunjavanju uslova za punopravno članstvo Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji. Sporazumom je, između ostalog, predviđeno jačanje kapaciteta Sektora za pravnu pomoć i razvoj civilnog društva Ministarstva pravde BiH, te uspostavljanje savjetodavnog tijela Vijeća ministara BiH za saradnju s nevladinim organizacijama. Zaključivanju ovog sporazuma prethodile su javne konsultacije s nevladinim organizacijama i institucijama BiH. Ostaje dalje da se prati implementacija novo-usvojenog Sporazuma.

Sporazum o saradnji između Vlade Brčko distrikta BiH i nevladinih organizacija (NVO) potpisan je u mjesecu junu 2017. godine u okviru projekta „Izgradnja kapaciteta institucija vlasti pri angažovanju u političkom dijalogu sa predstavnicima civilnog društva u BiH“ Prema riječima implementatora projekta Sporazumom su jasno uspostavljeni principi, ciljevi i mehanizmi te saradnje, isti je otvoren za sve one koji žele saradnju. Cilj Sporazuma je da dovede do uspostave tzv. institucionalnih mehanizama koji će omogućiti zainteresovanoj javnosti, ali i organizacijama civilnog društva da učestvuju u procesu kreiranja javnih politika, donošenja političkih odluka i realizaciji onih projekata koji su u interesu građana. Vlada Kantona Sarajevo usvojila je 2010. godine Sporazum o saradnji Vlade Kantona Sarajevo i nevladinih organizacija u Kantonu Sarajevo. Ovo je jedini kanton sa potpisanim sporazumom ovakve vrste.

Ostaje dalje da se prati implementacija starih i novih usvojenih Sporazuma.

Povećanjem kruga učesnika u kreiranju politika institucije vlasti ili sama vlast podižu kvalitet programa, jer na taj način dobija nove izvore informisanja.

Osiguravanjem prisustva svih zainteresovanih strana u osmišljavanju politike, vlasti mogu pojačati legitimnost procesa donošenja odluka i njihovih krajnjih rezultata, a kasnije dobiti saglasnost prilikom donošenja odluka ili njihove implementacije. Sve navedeno dovodi po povećanja partnerstva sa građanima, organizacijama civilnog društva, interesnim grupama, sindikatima i svim drugim potencijalnim subjektima.

U dokumentu Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH (iz 2017. godine), u jednom od članova se navodi da institucija vodi i ažurira na internet stranici popis pravnih i fizičkih osoba zainteresovanih za njene normativne aktivnosti. Pravne i fizičke osobe prijavljuju se na popis. Vijeće ministara BiH je 2014. godine usvojilo Pravila o izmjenama i dopunama pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa („Službeni glasnik BiH“ br. 80/14) i tada su uvedene online konsultacije, kao minimalni standard za javne konsultacije. Ovakav on line alat bi mogao poslužiti kao primjer za repliciranje i na nižim nivoima vlasti, a uzimajući u obzir obrazloženja data u prethodnom dijelu teksta. Naravno to nikako ne bi trebalo isključiti dodatne načine konsultovanja, kroz radne sastanke.

Ovakav on line alat bi mogao poslužiti kao primjer za repliciranje i na nižim nivoima vlasti, a uzimajući u obzir obrazloženja data u prethodnom dijelu teksta. Naravno to nikako ne bi trebalo isključiti dodatne načine konsultovanja, kroz radne sastanke.

Učešće organizacija civilnog društva u procesima izrade javnih politika je dio političkih uslova za članstvo u EU, kao je navedeno u Strategiji proširenja EU za 2016. tako i u Izvještaju o napretku BiH za 2016. godinu, što daje dodatnu argumentaciju zagovaranju cijelog ovog pristupa.

⁵Sporazum nije pravno obavezujući akt, a strane potpisnice u istom izražavaju spremnost na saradnju na osnovu partnerstva i dobre volje.

4.3. DODATNI MODELI UČEŠĆA

Smjernice za podršku EU civilnom društvu u zemljama proširenja, 2014.-2020., navode da civilno društvo može igrati važnu ulogu. Također je po sebi ključna komponenta bilo koje demokratije.

Zemlje proširenja suočene su s nizom izazova, posebno u područjima kao što su vladavina zakona, korupcija, organizovani kriminal, privreda i socijalna politika. Akteri i organizacije civilnog društva mogu značajno pridonijeti rješavanju mnogih od njih, kroz lobiranje, zagovaranje i aktivnosti nadzora, u primjeru BIH, na svim nivoima vlasti.

Partnerstvo za otvorenu vlast (OGP)⁶, globalna platforma čiji potpisnik i BIH, zahtijeva obimno savjetovanje institucija s civilnim društvom u izradi planova, po osnovu konsultacija. Činjenica jeste da konsultacije ne podrazumijevaju apriori garanciju da će prioritete koje predloži civilno društvo biti zastupljeni u planovima institucija.

Navedeno jednim dijelom postavlja organizacije civilnog društva (OCD) u nepovoljan položaj. Zbog toga OCD trebaju razlikovati produktivne sastanke, koji mogu dovesti do korisnih ishoda i sastanaka osmišljenih kako bi legitimirali nešto što su predstavnici ili institucije vlasti već odlučili. Istovremeno svi zainteresovani subjekti trebaju zagovarati da saradnja i učešće idu dalje od principa dobrovoljnosti s bilo koje strane.

⁶ Partnerstvo za otvorenu vlast (Open Government Partnership) je inicijativa pokrenuta 2011. godine kao međunarodna platforma za domaće reformatore posvećene procesu otvaranja rada vlade, njenoj odgovornosti i prijemčivosti za građanke i građane. Od osam zemalja koliko je tada brojalo Partnerstvo se proširilo na 64 zemlje učesnice i u svima njima, vlada i civilno društvo rade zajedno na razvijanju i implementaciji ambicioznih reformi za otvorenu vlast.

5. PRAKSA U BIH (od formalnog do neformalnog)

U Bosni i Hercegovini zbog njene složene strukture i ustavnog uređenja, u ovom trenutku, ne postoji opravdanost, kojom bi se učešće građana u procesu donošenja odluka, a samim tim planiranja rješavanja pojedinih pitanja, svelo na lokalni i državni nivo, kao što je slučaj u zemljama susjedstva i regiona.

Koliko god nastojali zagovarati takav model, praksa je pokazala da se u našoj državi, zbog svih specifičnosti, ipak trebaju učiniti određene modifikacije u odnosu na druge zemlje. Uključivanje javnosti, interesnih grupa, građana u proces izrade smjernica djelovanja u institucijama vlasti na svim nivoima trebalo bi, barem za sada, imati značajnu ulogu, uz definisanje uloge jednih u odnosu na druge. Navedeno po-drazumijeva da je potrebno krenuti putem veće participacije svih zainteresovanih subjekata u kreiranju smjernica i programa rada zakonodavnih organa vlasti u BIH. kako bi se preuzela "odgovornost i vlasništvo" u cijelom procesu.

Odgovornost za nedovoljno korištenje svih postojećih mehanizama za učešće svih zainteresovanih u procesu planiranja je i na predstavicima institucija, kao na organizacijama civilnog društva, udruženja građana i dr. Međutim, smatramo da odgovornost nije jednakog omjera, niti bi trebala biti jednako poimana od strane aktera, koji bi trebali uzeti učešće u procesu.

Često se postavlja pitanje "Zbog čega je sve ovo važno?"

Cilj je jedinstven i oko njega zasigurno postoji konsenzus u BIH.

Napredak u svim segmentima, kao imperativ.

Unaprijeđenje socio ekonomskih parametara koji karakterišu stanje u BIH.

Da bi se cilj i postigao potreban je zajednički angažman ka realizaciji istog.

Zakonodavstvo koje uređuje proces, kao ni prateća praksa, ne reflektuju stra—tešku opredeljenost ka transparentnom i participativnom odlučivanju. Mehanizmi predviđeni postojećim zakonskim rješenjem pokazuju da su uloga i efektivni uticaj građana zanemarljivi, tako da više služe ispunjavanju forme nego iskrenom uključivanju ljudi u proces koji direktno mijenja proces. Kako bi razumjeli prepreke učešću građana u procesu planiranja, pogledajmo kako funkcioniše procedura u primjerima nekoliko institucija u BIH. Centri civilnih inicijativa uputili su upitnik prema institucijama vlasti u BIH sa sljedećim pitanjima:

1. Da li Vasa institucija redovno donosi godišnji plan/program rada u skladu sa odredbama Poslovnika o radu?
2. Da li se prilikom kreiranja godišnjeg Progama/Plana rada Vaše institucije, pored Poslovnika o radu, primjenjuju i dodatni pravni akti, te ukoliko da molimo da navedete naziv(e) istih?
3. Da li se prilikom kreiranja godišnjeg Progama/Plana rada Vaše institucije isti usklađuje sa godišnjim Budžetom institucije?
4. Da li se godišnji Plan/Program rada Vaše insitucije donosi po redovnoj ili hitnoj proceduri?
5. Da li se tokom postupka izrade godišnjeg Plana/Programa rada Vaše institucije može uključiti šira javnost i svi zainteresovani subjekti, i ako da na koji način?
6. Da li Vaša institucija pristupa reprogramiranju godišnjeg Plana/Programa rada u slučaju velikog odstupanja planiraniranih i realizovanih obaveza?

Kako je za potrebe ove Analize za CCI bio najvažniji odgovor na pitanje broj 5. Da li se tokom postupka izrade godišnjeg Plana/Programa rada Vaše institucije može uključiti šira javnost i svi zainteresovani subjekti, i ako da na koji način?, u tabelarnom pregledu u nastavku ćemo prezentirati odgovore dobijene od institucija:

DA LI SE TOKOM POSTUPKA IZRADE GODIŠNJEG PLANA/PROGRAMA RADA VAŠE INSTITUCIJE MOŽE UKLJUČITI ŠIRA JAVNOST I SVI ZAINTERESOVANI SUBJEKTI I NA KOJI NAČIN?		
INSTITUCIJA	ODGOVOR	KOMENTAR
PREDSTAVNIČKI DOM PS BIH	DA	Vijeće ministara BiH, Predsjedništvo BiH, Komisije Doma i Zajedničke komisije domova, klubovi stranaka uključuju se putem svojih prijedloga
DOM NARODA P FBIH	DA	U pripremama za izradu programa rada Dom naroda pribavlja prijedloge i mišljenja o pitanjima koja treba unijeti u program rada od delegata, radnih tijela Doma naroda i klubova naroda, predsjednika i potpredsjednika Federacije, Vlade Federacije, skupština kantona, gradskih i općinskih vijeća, kao i drugih federalnih organa i organizacija
VLADA FBIH	DA	Članom 26. Uredbe o planiranju rada i izvještavanju o radu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, federalnih ministarstava i institucija ("Službene novine Federacije BiH, br. 89/14 i 107/14) je propisano, da se za pitanja koja se odnose na konsultacije za zainteresiranom javnošću primjenjuju odredbe Uredbe o pravilima za učešće zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata ("Službene novine Federacije BiH", broj 51/12). U skladu sa članom 8. navedene Uredbe (Objavljivanje planiranih pravnih propisa i drugih akata od interesa za javnost), kada Vlada usvoji godišnji program rada, federalni organ stavlja na internet stranicu spisak planiranih normativno-pravnih i studijsko-analitičkih akata iz svog djelokruga. U ovom spisku, federalni organ će posebno navesti pravne propise i druge akte od značaja za javnost.
SKUPŠTINA PK	DA	Način je predviđen Poslovnikom o radu
VLADA SBK	DA	Uglavnom preko zastupnika u Skupštini Kantona ili dostavljanjem svojih prijedloga nadležnom ministarstvu za odgovarajuću upravnu oblast.
SKUPŠTINA SBK	DA	Kolegij Skupštine priprema i utvrđuje Prijedlog programa rada Skupštine na osnovu prijedloga i sugestija dostavljenih od strane zastupnika, klubova zastupnika, radnih tijela Skupštine, Vlade te općinskih vijeća i drugih kantonalnih tijela i udruženja građana u skladu sa Poslovnikom Skupštine.
SKUPŠTINA ZDK	DA	Članom 46. stav 1. Poslovnika Skupštine ZDK je propisano da u pripremama za izradu programa predsjedavajući, zamjenici predsjedavajućeg i sekretar Skupštine pribavljaju prijedloge i mišljenja o pitanjima koja treba unijeti u Program rada od poslanika, radnih tijela Skupštine, klubova poslanika, Vlade, općinskih vijeća, kantonalnih organa i organizacija, te udruženja građana.
VLADA ZHK	DA	Šira javnost zainteresirani subjekti se uključuju u Program rada Vlade preko programa rada ministarstava koja se nalaze u sastavu Vlade ZHK.

INSTITUCIJA	ODGOVOR	KOMENTAR
SKUPŠTINA ZHK	DA	Zastupnici koji su direktno birani od strane građana mogu uticati na sadržaj plana i programa rada, kao i vanjski članovi koji učestvuju u radu stalnih radnih tijela Skupštine ZHK
SKUPŠTINA KS	DA	U pripremi za izradu programa rada predsjedavajući, zamjenici predsjedavajućeg i sekretar Skupštine pribavljaju prijedloge i mišljenja o pitanjima koja treba unijeti u program rada od zastupnika, klubova zastupnika, klubova naroda, radnih tijela Skupštine, Vlade, općinskih vijeća, kantonalnih organa i organizacija, te građana i udruženja građana.

Odgovori koje smo dobili i predstavili sa komentarima u prethodnom tabelarnom pregledu pokazuju da su sve institucije dostavile potvrdan odgovor na navedeno pitanje. Navedeno ukazuje da je u procesu planiranja rada institucija vlasti neophodno preuzimanje odgovornosti, delegiranje obaveza, koordinirano djelovanje svih subjekata. Takav pristup može skratiti proceduru donošenja kvalitetnih zakonskih rješenja u ovom zajedničkom procesu, u kojem bi javni interes trebao imati primarnu ulogu u odnosu na sve pojedinačne.



Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine i struktura vlasti utiče, između ostalog, na učešće javnosti, prevashodno organizacija civilnog društva, u procesu kreiranja politika. U postojećem zakonodavstvu ne postoje izričite odredbe kojim se neposredno uređuje učešće civilnog društva u procesu odlučivanja. U poređenju sa drugim zemljama u regionu, ne postoji specijalizovano tijelo zaduženo za saradnju sa OCD. Navedeno, za posljedicu ima učešće OCD u procesu donošenja odluka u ograničenom obimu, sa nejasnim pravnim okvirom. Jedan od primjera je inicijativa OCD za reformisanje Strukturnog dijaloga o pravosuđu: prijedlog je bio da se civilno društvo uključi u dijalog kao treća strana, pored domaćih i evropskih državnih službenika. Nakon intervencije Delegacije EU, OCD su zaista uključene u prošireni dijalog o novim tačkama ove agende. Međutim, to je bio slučaj na samo jednom zasjedanju.

Višegodišnja sporost u implementaciji odredbi Sporazuma o saradnji Vijeća ministara BiH i NVO u BiH nameće pitanje da li bi se u ovako specifičnom uređenju Bosne i Hercegovine, više rezultata postiglo uspostavljanjem memorandum ili sporazuma iste namjene sa institucijama na nižim nivoima vlasti.

Ovu tezu u vidu pitanja postavljamo kao osnovu za dalje razmišljanje, a upravo zbog činjenice da su u Bosni i Hercegovini izuzetno značajna životna pitanja, poput obrazovanja, radne i socijalne politike, zdravstvene zaštite, penzionog sektora i drugih u nadležnosti kantonalnih i entitetskih institucija vlasti, pa je samim tim veća i potreba uključenja svih zainteresovanih subjekata u process planiranja i kreiranja akata.

Nekoliko organizacija je tokom 2014. godine pokrenulo inicijativu za uspostavljanje povoljnijeg pravnog, institucionalnog i poreskog okvira za razvoj civilnog društva u BiH na državnom i entitetskom nivou vlasti, te u Distriktu Brčko. Pitanje uvođenja Sporazuma na nivou jednog entiteta, u ovom slučaju na nivou Federacije BiH naišlo je na različite stavove. Dok su pojedini predstavnici izvršne vlasti podržali prijedlog, ostali su smatrali da je dovoljno da se implementira postojeći Sporazum na nivou BiH, navodeći da bi uvođenje dodatnog mehanizma bilo finansijsko i tehničko opterećenje za Federaciju, iako nije data konkretna argumentacija za izneseni stav. Pitanje koordinacije među institucijama na nivou BiH i entiteta je također spomenuto od strane predstavnika vlasti kao dodatni faktor rizika.

S druge strane na nivou Federacije BiH parametri su ukazivali na nezadovoljavajući nivo u saradnji institucija vlasti sa građanima u pogledu učešća u kreiranju javnih politika. Prilikom vođenja ovog procesa između ostalog je konstatovano nekoliko koje ćemo iznijeti u nastavku. To su između ostalog nedosljedna primjena Uredbe o pravilima za učešće zainteresovane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata na nivou FBiH, nepostojanje jasnih i kvantifikovanih planova rada, mehanizama i alata, na osnovu kojih će biti moguće vršiti monitoring i evaluaciju efekata javnih politika i drugo.

Evidentirano i nekoliko zaključaka u pogledu (ne)spremnosti OCD da se uključe u proces, pa je tako navedeno da postoji nedostatak kapaciteta organizacija civilnog društva da u procesu pripreme javnih politika daju kvalitetne komentare, da je slab pritisak organizacija civilnog društva na predstavnike vlasti u FBiH zbog nekorištenja postojećih instrumenata za učešće građana u kreiranju javnih politika. Generalno je u kontekstu provođenja postojećih propisa (pravilnici, uredbe i sl.) konstatovano je da samo dio državnih i federalnih institucija primjenjuje iste, a većina samo postavlja akte na svoje web stranice bez uvida o tome ko i šta je poslao kao komentar/amandman i da li je isti prihvaćen ili odbijen.

U primjeru BiH nikako ne bi trebalo da se isključuje koordinaciju na državnom nivou, ukoliko se utvrdi da je ista provodiva za planiranje/programiranje različitih pitanja. Za saradnju vlasti i civilnog društva na državnom nivou potpisani Sporazum podrazumijeva uključenost u dijalog za planiranje i provođenje mjera koje se u isključivoj nadležnosti BiH, dok generalno fokus cijelog procesa treba da bude na rješenjima i iznalaženju mehanizama za planiranje rješenja za unaprijeđenje stanja u pojedinim oblastima i pitanjima na svim nivoima.

Direkcija za evropske integracije poseban naglasak u procesu EU integracija stavlja na važnost saradnje institucija vlasti s organizacijama civilnog društva i građanima. Predstavnici DEI su povodom predstavljanja projekta "Izgradnja kapaciteta institucija vlasti pri angažovanju u političkom dijalogu s predstavnicima civilnog društva u BiH" (implementator - CBGI), naveli da je funkcionalni dijalog s predstavnicima civilnog društva i učešće građana u procesu donošenja javnih politika važan element procesa integracija. Prema riječima implementatora CBGI cilj projekta je staviti fokus na razvoj kapaciteta institucija vlasti u BiH, kao i na osposobljavanje državnih službenika da se aktivno uključe u politički dijalog s predstavnicima civilnog društva u BiH. Projekt, prema riječima implementatora, pruža uvid u prijedloge pravnih akata i politika, te omogućava učešće predstavnika civilnog društva i građana, kroz javno dostupnu web platformu e-konsultacije. Kao osnovni cilj aplikacije e-konsultacije navedeno je da svim zainteresovanim građanima omogući aktivno učešće u procesu javnih konsultacija prilikom izrade pravnih propisa i drugih akata u institucijama BiH.

Implementator projekta je najavio svoju otvorenost da se čitav sistem e-konsultacija proširi i na nivo entiteta, naglasivši da se za institucije u Republici Srpskoj i Federaciji BiH aplikacija e-konsultacije ne može koristiti, jer se nijedna institucija nije priključila projektu. Prema našem mišljenju, dodatni problem u svemu ovome predstavlja to što u BiH, u većem obimu izostaje povratna informacija za javnost od strane institucija o korištenju postojećih formalnih i neformalnih oblika, mehanizama ili pretpostavki za učešće javnosti u planiranju javnih politika. Republika Slovačka je jedna od zemalja u kojoj se kreira stalni ažurirani pregled korištenja alata za učešće uz prijedlog novih ideja za unaprijeđenje, te kao takva može poslužiti za primjer dobre prakse u ovom kontekstu.

Primjenom svih postojećih mehanizama i modela, posebno dobrih praksi, jača povjerenje građana u institucije vlasti. Javnost povjerenje može nagraditi promovisanjem institucije koja je najuspješniji primjer u primjeni uključivanja i konsultovanja svih zainteresovanih subjekata u postupku planiranja. Istovremeno dobijanjem povjerenja javnosti jača kredibilitet institucija vlasti.

6. ISKUSTVA DRUGIH ZEMALJA

6.1. UVOD

Različite zemlje imali različite pristupe u pogledu odnosa, saradnje, koordinacije, oblika učešća građana u procesu kreiranja javnih politika. Dok jedne primat daju jačanju ove saradnje kroz veće učešće javnosti, druge rade na jačanju transparentnosti javne uprave, a treće na postizanju boljeg nivoa pružanja usluga. U svakom od pristupa potrebno je obratiti pažnju na politički, pravni i institucionalni okvir kao osnovu stvaranja pretpostavki u ovom procesu. Pored navedenog primjena primjera dobre prakse može poslužiti za jačanje ili unaprijeđenje postojećih mehanizama saradnje i komunikacije ili kreiranje potpuno novih. Institucije vlasti trebaju posvetiti pažnju primjeni i efektima primjene postojećih pravnih akata koji podrazmijevaju učešće građana, javnosti, medija i dr., kako doneseni propisi ne bi ostali samo "mrtvo slovo na papiru".

Povećanje partnerstva sa građanima, organizacijama civilnog društva, interesnim grupama, sindikatima i svim drugim potencijalnim subjektima je pristup koji se očekuje od naše zemlje na putu ka EU integracijama. EU je odlučila da stavi dobro upravljanje u središte ovog procesa, što je dovelo je do prepoznavanja veće uloge civilnog društva u njemu, kao aktera koji artikuliše interese građana. Angažovanje civilnog društva trebalo bi da doprinese dubljoj i sadržajnoj transformaciji i demokratizaciji društva. Navedenu opredjeljenost EU još snažnije zagovara u godinama koje su pred nama.

Istraživanja javnog mijenja u našoj i zemljama regiona i dalje pokazuju da mali procenat građana učestvuje u političkom životu ili bar vjeruje u efikasnost građanskog učešća. Jedini politički angažman u kome učestvuje više od polovine građana je glasanje na izborima. Također građani su spremniji da učestvuju u aktivnostima u vezi sa donošenjem odluka i rješavanjem problema prevashodno na lokalnom nivou. Veliki procenat građana ne zna ili zna malo o tome šta podrazumijeva uloga njihovih izabranih predstavnika u institucijama vlasti. Samo pojedini su spremni da utiču na proces donošenja odluka na višim nivoima. Dakle, opet se vraćamo na više puta spominjani neophodan prvi korak u ovom procesu, a to je informisanost.

Ključno i dalje ostaje, a to je da bi proces planiranja uvažio interese svih zainteresovanih strana i aktivno uključio javnost neophodno je ispuniti neke strukturalne zahtjeve:

- Javnost treba biti adekvatno i blagovremeno informisana
- Javnost treba da razumije predmet planiranog
- Javnost treba da bude konsultovana u svim fazama procesa planiranja

I na kraju spomenimo, da u BIH izostaje povratna informacija za javnost od strane institucija o korištenju postojećih formalnih i neformalnih oblika učešća javnosti u planiranju javnih politika. Republika Slovačka je jedna od zemalja u kojoj se kreira stalni ažurirani pregled korištenja alata za učešće uz prijedlog novih ideja za unaprijeđenje.

Primjenom svih postojećih mehanizama i modela, posebno dobrih praksi, jača povjerenje građana u institucije vlasti. Javnost povjerenje može nagraditi promovisanjem institucije koja je najuspješniji primjer u primjeni uključivanja i konsultovanja svih zainteresovanih subjekata u postupku planiranja. Istovremeno dobijanjem povjerenja javnosti jača kredibilitet institucija vlasti. Kreiranjem zajedničke platforme u vezi pristupa informacijama mogu se potaknuti zagovaračke aktivnosti u vezi bilo kojeg pojedinačnog pitanja/problema u bilo kojoj zemlji.

Kakva je praksa u pogledu učešća organizacija civilnog društva, kao samo jednog dijela javnosti, u procesu donošenja odluka u državama regiona, predstavljamo u nastavku. Koliko organizacije civilnog društva (OCD) na području Zapadnog Balkana koriste priliku da – u sklopu novog pristupa proširenja EU – unaprijede i ojačaju demokratske mehanizme i praksu učešća građana u procesu donošenja odluka? Ovo pitanje bilo je predmet regionalnog istraživanja koje je sprovedla Beogradska otvorena škola tokom 2015. godine u partnerstvu sa Centrom za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO) iz Crne Gore i timom istraživača sa Univerziteta u Trentu. Rezultat istraživanja jeste regionalna studija „Čekajući EU: Uloga OCD u "novom pristupu politike proširenja".

U ovodnom dijelu studije se navodi da prema godišnjim izvještajima Evropske komisije, uprkos određenom napretku ostvarenom u državama Zapadnog Balkana u procesu evropskih integracija, situacija još uvijek nije zadovoljavajuća.

Napredak pojedinačnih zemalja ka članstvu u Uniji nije ravnomjeran, što bi ostatku regiona moglo da predstavlja prepreku u pogledu članstva u EU. Više od jedne decenije nakon što je ovaj proces počeo samo jedna od zemalja regiona, Hrvatska, uspjela je da postane država članica. Pristupni pregovori su u toku sa Srbijom i Crnom Gorom. Albanija se nalazi izvan zvaničnog procesa pregovora o pristupanju. Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija i Kosovo blokirani su u procesima pridruživanja, iz različitih razloga.

U okviru studije istraženo je kako novi pristup EU politici proširenja omogućava civilnom društvu da učestvuje u procesu odlučivanja i kreiranja javnih politika u procesu evropskih integracija. Polazna osnova istraživanja je pretpostavka da su za uspješnu demokratsku transformaciju Zapadnog Balkana potrebne politike koje rješavaju stvarne probleme, uz unaprijeđenje učešća građana u procesu odlučivanja.

U tom smislu su ispitani različiti oblici i dinamika učešća javnosti koji su trenutno prisutni u svim ovim zemljama.

Rezultati pokazuju da aktuelna situacija na Zapadnom Balkanu ukazuje na to da je uključivanje civilnog društva u proces kreiranja javne politike i odlučivanja na državnom nivou i dalje daleko od standarda dobrog upravljanja i demokratskog društva. Shodno fazi u kojoj se nalaze, u Srbiji i Crnoj Gori su proučavani modeli i efekti učešća civilnog društva u procesu pristupnih pregovora.

S druge strane, u slučaju preostalih država, učešće je analizirano u kontekstu donošenja odluka na nacionalnom/državnom nivou u politikama od značaja za proces evropskih integracija. Razlog fokusiranja samo na pregovore u Srbiji i Crnoj Gori jeste to što pregovori predstavljaju svojevrsnu priliku za unapređivanje procesa donošenja odluka. Preporuke date u studiji imaju za cilj da posluže kao smjernice za ostale države - kako da unaprijede transparentnost, odgovornost i inkluzivnost u procesu pregovora koji im predstoji. U nastavku teksta preuzeli smo iz navedene studije pregled postojeće prakse u svakoj od zemalja.

6.2. CRNA GORA

Na početku pregovora Crne Gore o pristupanju EU Vlada je donijela rešenje o pregovaračkoj strukturi, na osnovu kojeg su organizacije civilnog društva (OCD) neposredno uključene u pregovaračku strukturu. Ova mogućnost je nastala kao rezultat napora koje su uložile OCD i spoljašnjeg pritiska koji je vršila EU. Međutim, iako su OCD uključene u pregovaračku strukturu, postoje i inicijative koje djeluju spolja. Tako je formirana koalicija od 15 organizacija civilnog društva koje učestvuju u praćenju pristupnih pregovora u okviru Poglavlja 23. Ova koalicija je osnovana u cilju obezbjeđivanja visokog nivoa transparentnosti procesa pregovora Crne Gore o pristupanju EU. Nekoliko organizacija civilnog društva koje učestvuju u ovoj inicijativi takođe su dio pregovaračke strukture. Iako postoji formalizovano učešće civilnog društva, izraženo je nezadovoljstvo onim što se dešava u radnim grupama.

Naime, postoji neravnomerna pozicija OCD u odnosu na predstavnike javnih vlasti u pogledu pristupa informacijama od značaja za proces pregovora.

6.3. SRBIJA

Na početku procesa pregovora o pristupanju Srbije EU modalitet saradnje civilnog društva i organa javnih vlasti nije formalizovan i predstavnici OCD nisu neposredno angažovani kao članovi pregovaračkih grupa. Ipak, vlada je prepoznala značaj civilnog društva u ovom procesu i kroz više dokumenata istakla da će proces biti inkluzivan i transparentan.

Nakon prve godine procesa pregovora Vlada je prepoznala Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU) kao institucionalizovani kanal za komunikaciju i konsultacije sa civilnim društvom tokom procesa pregovora o pristupanju. Pored toga, stručnjaci koji dolaze iz civilnog društva imenovani su za članove Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju. Prema tome, iako je Vlada jasno povukla liniju time što u pregovaračku strukturu nije zvanično uključila OCD, početne pozicije organizacija civilnog društva promijenile su se u određenoj mjeri. Pored NKEU, postoje i druge platforme OCD za praćenje procesa pregovora, poput: koalicije PrEUgovor, Koalicije 27, Pregovori o pregovorima i dve regionalne inicijative – Istočna Srbija na putu ka EU i Banatska platforma.

Iako postoji više inicijativa mreža/platformi za praćenje procesa pregovora o pristupanju EU, istraživanje urađeno za potrebe studije ukazuje na nedovoljnu aktivnost OCD, kao i da su primjeri dobre prakse učešća OCD rijetki, prisutni samo u određenim slučajevima i uslovljeni spremnošću nadležnog ministarstva na saradnju.

6.4. ALBANIJA

Kao vladino tijelo zaduženo za saradnju sa civilnim društvom u Albaniji, Agencija za podršku civilnom društvu obezbjeđuje finansijsku pomoć za OCD. Takođe, Ministarstvo za evropske integracije je formiralo posebno odjeljenje za saradnju sa civilnim društvom. Međutim, konsultacije sa civilnim društvom u okviru zakonodavnog procesa nisu zadovoljile osnovni nivo usljed uzajamnog nepoverenja između Vlade i OCD, kao i zbog nedostatka jasnih pravila učešća civilnog društva u proces donošenja odluka. Nedavno je donijet Zakon o javnim konsultacijama u cilju definisanja proceduralnih normi za transparentnost i učešće javnosti u odlučivanju na nacionalnom nivou.

S druge strane, učešće civilnog društva u kreiranju javne politike i dalje je ograničeno i ima veoma male efekte, državna uprava nije dovoljno zainteresovana, kapaciteti OCD su nedovoljni za uključivanje u aktivnosti javnog zagovaranja, a konsultacije su tek sporadične i nedjelotvorne.

6.5. MAKEDONIJA

Pitanje učešća javnosti u procesu donošenja odluka u Makedoniji uređeno je Ustavom, ali i drugim aktima, poput zakona o lokalnoj samoupravi ili usvojenog kodeksa dobre prakse za učešće OCD u kreiranju javnih politika. Revizija Nacionalne strategije za mlade može se istaći kao dobar primjer učešća javnosti u odlučivanju u Makedoniji. Prva Nacionalna strategija za mlade je pripremljena u saradnji državnih organa nadležnih za politiku o mladima i omladinskih udruženja okupljenih u Koaliciji omladinskih organizacija. Ove organizacije su između ostalog bile aktivne u uspješnim protestima protiv Zakona o mladima 2011. godine. Reforma Nacionalne strategije za mlade otpočela je 2015. godine i Koalicija je bila uključena kako bi se obezbjedilo učešće OCD. Osim toga, mogućnost za učešće javnosti u izradi nove strategije data je putem zvanične internet stranice.

Uprkos činjenici da je proces revizije ovog dokumenta bio osmišljen kao participativan, aktivisti su izrazili zabrinutost da bi Vlada mogla da odbaci ovakav pristup, usljed sve veće politizacije debate i neprijateljskog stava Vlade prema OCD.

6.6. KOSOVO

Pravni okvir Kosova je prilično povoljan kada je rije o učešću OCD, iako nema neke posebne institucije koja se bavi pitanjima civilnog društva. Ipak, praksa uključivanja javnosti u odlučivanje i dalje je nedovoljna i sporadična. Na primjer, od 2011. godine, 90 posto zakona izrađeno je bez učešća civilnog društva. Međutim, odgovor civilnog društva i dalje je snažan kada se radi o zakonima koji su u suprotnosti sa standardima EU, građanskim i ljudskim pravima.

Osim toga, OCD su načelno uključene (ali bez mogućnosti da zaista utiču na odluke) i u rad Nacionalnog savjeta za evropske integracije, koji predstavlja centralno tijelo zaduženo za koordinaciju aktivnosti evropskih integracija Kosova.

Istraživanje pokazuje da su zemlje Zapadnog Balkana uspostavile različite mehanizme i prakse za uključivanje civilnog društva u proces kreiranja javnih politika, kao i to da se uspjesi i rezultati razlikuju od zemlje do zemlje i od jedne oblasti javne politike do druge. U procesu pristupnih pregovora koje Srbija i Crna Gora trenutno vode prostor koji nacionalne institucije daju civilnom društvu i stepen konsultacija sa civilnim društvom su formalni i uglavnom služe za zadovoljenje bazičnih standarda i zahtjeva EU. Međutim, treba voditi računa o tome da postupci formalnog priznavanja i uključivanja mogu voditi ka tome da vlada „uzme civilno društvo pod svoje”. Iskustva iz Srbije i Crne Gore, prema preporukama iz ove studije, treba iskoristiti za unapređenje mehanizama i prakse uključivanja civilnog društva u proces kreiranja javne politike. Ova iskustva takođe pokazuju da ne treba čekati otvaranje pregovora da bi se uspostavile prakse učešća, već je veoma važno raditi na njima u ranijim fazama evropskih integracija. Slab institucionalni okvir u Srbiji za učešće u procesu kreiranja javnih politika, doprinjeo je tome da su rezultati civilnog društva u procesu pregovora slabi i sporadični. Rezultati i dalje zavise od faktora kao što je EU i spremnost vlasti na saradnju, umjesto od samog kvaliteta rada OCD i institucionalizovanih „pravila igre”.

7. PRIMJERI DOBRE PRAKSE

Umjesto klasičnog primjera dobre prakse iz određene zemlje, kako smo imali praksu do sada obrađivati u prethodnim analizama, za početak u ovom poglavlju prezentiramo glavne elemente Kodeksa dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka, a koji može poslužiti kao generalna preporuka za dobar primjer. Naime Kodeks dobre prakse usvojila je Konferencija INGO (međunarodnih NVO/OCN) pri Vijeću Evrope (SE), a potvrdilo Vijeće ministara kao referentni dokument SE oktobra 2009. i ima za cilj da pomogne učešće građana, kao i NVO-a u procesu donošenja odluka o politikama na lokalnom, regionalnom i državnom nivou. Zasnovan je na stvarnom iskustvu NVO-a širom Evrope i sadrži niz opštih principa, smjernica, alatki i mehanizama za građansko učešće u procesu donošenja odluka o politikama. Kodeks je namenjen institucijama vlastima i civilnom društvu i može se koristiti od lokalnog do državnog i međunarodnog nivoa u dijalogu između NVO i parlamenta, vlade i javne uprave.

Ovaj Kodeks NVO-i mogu koristiti prilikom:

- podizanju svijesti o kvalitetu svog rada i realnom doprinosu rešavanju javnih problema
- procjene kvaliteta postojeće saradnje sa vlastima
- promovisanja ključnih principa dobrih radnih odnosa s vlastima
- pronalaženja načina kako da se privuče pažnja javnih vlasti
- planiranja aktivnosti javnog zastupanja
- identifikovanja oblasti u kojima dijalog s vlastima napreduje
- razvijanja konkretnih mehanizama angažovanja.

Kodeks je takođe namenjen institucijama vlasti koje mogu da:

- se pozovu na Kodeks i na razne mogućnosti učestvovanja i uzajamnog djelovanja koje postoje u Evropi
- razmotre svoje postojeće procedure i odnose sa NVO i da vide gdje ima prostora za unapređenje saradnje
- preduzmu potrebne korake da prilagode svoje prakse kako bi se povećalo učešće NVO-a u procesu donošenja odluka.

Kodeks nudi objašnjenja kako koristiti isti kao sredstvo javnog zastupanja putem nalaženja argumenata za „zašto“, „kada“ i „kako“ ih treba upotrijebiti u procesu kreiranja politike, kako planirati, sprovesti i pratiti (vršiti monitoring) proces učestvovanja i kako biti uspješniji u dijalogu.

Smatramo izuzetno važnim stavljanje naglaska na sljedeće elemente navedene u ovom dokumentu.

To je da se u Kodeksu ističe da su u jednoj zemlji najbitniji procesi kreiranja politika i pripreme i usvajanja zakona. Zemlje EU su razvile javne, demokratske i inkluzivne procedure pripreme politika i zakonskih rješenja.

Dalje, da se u svim procesima vodi računa da sve bitne informacije budu dostupne građanima, NVO-ima, udruženjima i asocijacijama, te da je ostavljeno dovoljno vremena da se svi zainteresovani uključe.

Također se u skladu sa Kodeksom u cijelom postupku osnivaju različita koordinaciona tijela bilo pri vladi, bilo pri parlamentu (radni odbori parlamenta), bilo pri obe institucije, a koja se staraju da se na odgovarajući politički i stručan način podrži proces dogovora, debata, sučel-javanja različitih interesa i potreba u cilju obezbjeđivanja što kvalitetnijih zakonskih rešenja.

U većini zemalja Evropske unije u procesu donošenja zakona postoji kao zakonski preduslov da čitav proces kreiranja zakonskih rešenja mora biti javan, još od podnošenja inicijative i plana vlade da se neka oblast uredi. Većina zemalja daje pravo građanima, grupama građana, nevladinim organizacijama da putem nepo-sredne inicijative (obično se zahtjeva određeni broj građana, ali nije neophodno) podnese prijedlog zakona. Taj prijedlog se objavljuje u javnosti, ide na provjeru ustavnosti i zakonitosti, a zatim ulazi u regularnu proceduru u parlamentu.

Kako bi se ova mogućnosti i mogla primjeniti u praksi važno je omogućiti učešće svih zainteresovanih subjekata u postupku pripreme programiranja i planiranja rada institucija.

Otvoriti proces i učiniti ga transparentnim. Istovremeno svih subjekti trebaju biti upoznati sa ovom mogućnošću, ali i pokazati i dokazati da žele biti uključeni u proces u punom kapacitetu, kako bi zadržali kredibilitet po tom pitanju

Kako NVO mogu djelotvornije učestvovati u procesu donošenja odluka?

U cilju jačanja zajedničkih interesa i razmjene informacija, iskustava i stručnosti, NVO obično sarađuju u mrežama ili koalicijama koje su bitne za razvijanje uticaja NVO u dijalogu s institucijama, u pristupu ključnim akterima i u stavljanju spornih pitanja na njihov dnevni red. Sprovođenje zajedničkih interesa može se postići umrežavanjem kroz zajedničke i usklađene akcije, zajedničko formulisanje mišljenja i prijedloga,

lobiranje, vođenje kampanja, istraživanja i podizanje svijesti, te korištenje alata, kao što su nacrt politika, dokumente kojima se iznose namjere kao nacrt o namjerama, pisma, manifesti, poster i leci, internet sajtovi, saopštenja za medije.

Nevladine organizacije (organizacije civilnog društva) imaju različite pristupe koje koriste u svom radu. Dok pojedine aktivnosti provode koristeći individualni pristup, druge su usmjerene na pokretanje inicijativa kroz koaliciono djelovanje. U svakom slučaju u primjeni oba pristupa važno je da postoji plan/program djelovanja, a upravo takva praksa u radu NVO/OCD bi trebala poslužiti i institucijama vlasti kao vodilja u slučaju njihovog djelovanja. Tim povodom u nastavku navodimo jednu od takvih uspješnih praksi djelovanja u Srbiji. Nekoliko koalicija NVO u Srbiji, koje se bave različitim pitanjima zagovaraju postavljanje programa rada na način da isti bude jednostavan i otvoren, sa tačnim i pravovremenim informacijama o procesu politike, dokumentima i donosiocima odluka o politici, npr. on-lajn bazama podataka; istraživanje da bi se razumio neki problem koji je u pitanju i da bi se razradila predložena rješenja; vođenje kampanja i lobiranje zasnovano na podizanju svesti, kao što su dokumenti o politici, poster i leci, sajtovi na internetu, saopštenja za medije i javne demonstracije; internet stranica sa sveobuhvatnim pristupom ključnim dokumentima i najavom javnih događanja.

Prilikom kreiranja bilo kojeg akta primjenjuju se sljedeći koraci i elementi u fazi nacrt: osiguran otvoren i slobodan pristup dokumentima, uključujući obezbjeđivanje i uspostavljanje jedinstvene tačke za kreiranje nacrt akta/politike i pravljenje prijedloga, uz dostupnost informacija u različitim formama da bi one doprle do javnosti; internet stranica sa sveobuhvatnim pristupom ključnim dokumentima i najavom javnih događanja; kampanje i lobiranje da bi se oblikovao nacrt akta/politike kroz dokumente i analize stanja, kroz pisma, manifeste, itd; internet prenosi/emitovanje sa rasprava, sastanaka i debata da bi se građanima omogućilo uključivanje (da gledaju i slušaju); istraživanje da bi se obezbjedile sugestije javnosti za proces izrade nacrt akta. Faza odlučivanja obuhvata: vođenje kampanje i lobiranje da bi se uticalo na donosioc odluka. Faza implementacije podrazumijeva: otvoren i slobodan pristup dokumentima javnog sektora koja se odnose na projekte i odluke o implementaciji; internet stranica sa sveobuhvatnim pristupom ključnim dokumentima i najavom javnih događanja; e-mail kojima se najavljuje naredni projekat i mogućnosti finansiranja; najčešće postavljana pitanja on-lajn ili drugi kanali koji nude informacije u vidu pitanja i odgovora, a koji imaju za cilj da obezbijede praktičnu pomoć i smjernice; javno oglašena tenderska procedura da bi se obezbijedio otvoren jasan proces za pružanje usluga. Cijeli ovaj process uključuje i fazu monitoringa: otvoren i slobodan pristup informacijama o napredovanju u donošenju akta/politike; prikupljanje dokaza da bi se pribavili slučajevi i statistika o implementaciji projekta; evaluacija politike i njenog uticaja putem konferencija i izveštavanja; nezavisne istraživačke studije da bi se izvukle ključne pouke. Sljedeća faza je preformulisanje (po potrebi): otvoren i slobodan pristup informacijama koje pruža evaluacija, rezultati proučavanja i drugi dokazi o postojećoj politici. Faza konsultacija je dio u kojem se utvrđuju naredni koraci. Ista se provodi da bi se prikupila mišljenja o samom aktu, te postavili koraci i za fazu nakon donošenja akta.

U daljem tekstu koji se odnosi na učešće i održivi razvoj, predstavljene su neke od najčešće korištenih metoda, kako bi se dobio odgovor na brojna pitanja, koja veoma često ostaju otvorena u procesu planiranja i kreiranja javnih politika.

Ovaj primjer ⁷ iz Austrije zasigurno može poslužiti kao model prilikom planiranja/programiranja u bilo kojoj zemlji. Prezentacija primjera počinje sa pitanjem: Kako procijeniti nivo učešća civilnog društva tokom procesa donošenja odluka? U tu svrhu kreirana je matrica kao instrument koji je koristan jer ukrštava podatke o fazama odlučivanja sa prikazom nivoa do kojeg se NVO/OCD uključuju u ovaj proces. Matrica vizualizuje faze u procesu donošenja odluka (od postavljanja programa rada, pravljenja nacrt, donošenja odluke, preko implementacije do nadgledanja i preformulisanja) i njihovih veza sa stepenom učešća. Matrica pokazuje stepen participacije, partnerstvo, dijalog, konsultacije, informacije, kreiranje plana, nacrt, odlučivanje, fazu primjene, nadgledanje, preformulisanje. Za cijeli process potrebno je provesti sljedeće korake koje navodimo u nastavku, u procesu donošenja odluka, dok se matrica može koristiti kao alat za mapiranje nivoa angažmana civilnog društva u svakom datom procesu donošenja akta/politike; procjenu učešća NVO/OCD u svakoj određenoj tački procesa; praktičan resurs za aktivnosti NVO/OCD u planiranju politike.

Kao ključne tačke djelotvornog i uspješnog procesa učešća javnosti u donošenju odluka, prilagođene iz austrijskog modela www.partizipation.at, a koje mogu koristiti i institucije vlasti i NVO/OCD kao kontrolnu listu za procjenu kvaliteta procesa učestvovanja u fazama planiranja, implementacije i nadgledanja navode se sljedeća pomoćna pitanja za svaku fazu. Tako je za fazu planiranje procesa učešća javnosti potrebno odrediti sljedeće: Da li su svrha i ciljevi procesa određeni? Da li je proces počeo dovoljno rano da omogući javnosti da odabere između otvorenih alternativa ili da utiče na sadržinu dokumenta? Da li je određena osoba ili odjeljenje (kancelarija) zadužena i odgovorna za implementaciju procesa? Da li je obezbjeđeno dovoljno finansijskih resursa? Da li su prepoznati ključni zainteresovani subjekti za pitanje o kojem je riječ? Da li proces dopušta jednostavno uključivanje onih zainteresovanih subjekata čija je uključenost na bilo koji način ograničena (za određene grupe građana, kao što su socijalno ugroženi i sl.). Dalji važan parametar je da li je određeno trajanje cijelog procesa, njegove pojedine faze, te ključni značajni događaji, te da li je napravljen okvirni raspored procesa.

⁷ Inicijativa Ministarstva za životnu sredinu u Austriji. www.partizipation.at

U fazi implementacije/primjene učešća javnosti bitno je da se poštuju zakonske obaveze i odredbe o javnom informisanju u vezi s mogućnostima i uslovima za učestvovanje javnosti? U tom kontekstu dodatno se provjerava da li su obezbjeđeni podaci potrebni za informisanje javnosti, u kojem obliku, da li je pripremljen materijal za informisanje javnosti. Dalje, koji načini učešća su korišteni, da li su u ovim događanjima učestvovali predstavnici institucije (ministarstva) koje je pripremalo nacrt akta/dokumenta, eksperti. Također da li je uspostavljen način dostavljanja komentara i prijedloga na predloženi nacrt akta/dokumenta, te da li je jasno definisano u kojoj fazi, kada, gdje i kojom metodom se prikupljaju komentari; da li se i kada daje povratna informacija o tome da su komentari, sugestije uzeti u obzir ili odbačeni/odbijeni koje je dostavila javnost. U fazi monitoring i evaluacija procesa učešća javnosti provodi se analiza da li su metode monitoringa dio procesa, da li su definisani metodi i alatke za procjenu djelotvornosti i uspješnosti procesa; da li je postavljen kriterij za utvrđivanje postizanja ciljeva procesa i ispunjavanja njegove svrhe; da li je ustanovljen metod za izvještavanje o monitoringu i evaluaciji.

U nastavku poglavlja dobre prakse prezentiramo Priručnik za primjenu Kodeksa dobre prakse za učešće građana u procesu donošenja odluka u Crnoj Gori. Cilj priručnika je da podstakne uključivanje građana u procese odlučivanja na svim nivoima, dajući osnovne informacije o procesima donošenja odluka, ulozi OCD/NVO-a i vlasti u tim procesima. U istom su dati i primjeri dobre prakse građanskog učešća iz Crne Gore, regiona i Evropske unije. Prema riječima autora Priručnik je prvenstveno namijenjen nevladinim organizacijama koje žele da se bave uticajem na javne politike, kao i službenicima Vlade i lokalnih samouprava, poslanicima/zastupnicima u lokalnim samoupravama, s obzirom na ključnu ulogu koju imaju u procesu donošenja odluka. Međutim, isti svakako može poslužiti u procesu planiranja donošenja i izmjene javnih politika, te učešća šire javnosti u tim procesima u primjerima institucijama na višim nivoima vlasti. Kako se navodi u Priručniku u predstavljenim primjerima navode se različite mogućnosti učešća građana, ne samo različiti nivoi procesa donošenja odluka, već veoma širok izbor različitih instrumenata koji se mogu koristiti za djelotvorno učešće građana.

Također je naglašeno da je ključna stvar za uspješno učešće građana svjesnost o značaju uključenosti građana s jedne strane i znanje o upravljanju procesom s druge strane.

Priručnik za primjenu Kodeksa dobre prakse za učešće građana u procesu donošenja odluka u Crnoj Gori je, prema riječima autora, pripremljen u okviru projekta, čiji glavni cilj je povećano učešće organizacija civilnog društva u procesu izrade i realizacije javnih politika, kao i unapređenje normativnog i institucionalnog okvira za njihovo učešće u tom procesu.

U periodu april 2011. - juni 2011., Kodeks i njegova primjena, kao i praksa iz EU, regiona i Crne Gore, predstavljeni su glavnim donosiocima odluka na državnom i lokalnom nivou, ali i predstavnicima organizacija civilnog društva (OCD) iz cijele Crne Gore. U Priručniku se navodi da aktivne i efikasne veze između vlade i građana mogu;

- Unaprijediti kvalitet politika i usluga

Kada organ državne uprave uključi različite grupe u proces donošenja odluka i pružanje usluga, ove grupe shvataju problematiku iz prve ruke. Organ državne uprave dobija nove perspektive koje testiraju njihove pretpostavke i služe kao provjera realnosti.

- Pružiti pomoć u rješavanju složenih problema

Društveni, ekonomski i ekološki problemi mogu biti veoma složeni. Umrežavanjem različitih grupa, organi državne uprave dobijaju nove izvore informacija, izgrađuju osjećaj zajedničkog cilja i povećavaju mogućnost pronalaženja održivijih rješenja.

- Jačati povjerenje i razumijevanje

Stvaranjem aktivnih veza, organi državne uprave mogu smanjiti osjećaj 'nas' i 'njih'. Ljudi razvijaju povjerenje u organe državne uprave koji pozivaju na učešće i stvarno slušaju. Ovo može izgraditi osnovu za povjerenje koje je veoma važno kada treba donijeti teške odluke.

- Podržati aktivno građanstvo

Aktivnim uključivanjem građana, organi državne uprave poštuju ljudska prava na učešće u donošenju odluka koje ih se tiču. Organi državne uprave mogu podsticati participativnu demokratiju u kojoj svi prepoznaju da imaju udio i ulogu.

- Pružiti pomoć u kreiranju inkluzivnog društva

Ljudi se osjećaju moćnijim, pravednije tretiranim i vrijednijim ukoliko vlasti sarađuju sa raznim zajednicama. Stvaranje ambijenta u kojem ljudi mogu riješavati sopstvene probleme podstiče samopouzdanje i inovaciju.

- Efikasnije mjeriti napredak

Saradnja sa nevladinim organizacijama može se unaprijediti kroz praćenje i ocjenu programa koji se sprovode na nivou zajednice. Aktivne veze takođe mogu omogućiti konstruktivne povratne sprege o rezultatima rada organa državne uprave.

- Izgraditi kadrovske vještine

Uspostavljanje veze sa nevladinim organizacijama i građanima nudi mogućnosti organima državne uprave da izgrade niz komunikacionih i međukulturalnih vještina koje se mogu primijeniti u mnogim drugim okruženjima. U Priručniku je također dat prikaz različitih koraka u procesu donošenja odluka, koji definiše šest različitih koraka procesa donošenja odluka, postavljanje programa rada, izrada nacrt, donošenje odluka, sprovođenje politike, monitoring i preformuli sanje politike. Svaki korak nudi mogućnosti uzajamnog djelovanja NVO i institucija i dalje detaljna obrazloženja postavljanja i provođenja svakog koraka pojedinačno. Ovakav detaljan i razumljiv priručnik, po uzoru na prethodno iznijete primjere prakse drugih zemalja, također može poslužiti kao dobar primjer za primjenu i u našoj zemlji.

U Crnoj Gori inače postoje tri nivoa ili mogućnosti (ne)formalizacije učešća građana. Prvi je potpuno neobavezujući Kodeks. Drugi Poslovnik o radu Vlade Crne Gore. A treći Zakon o učešću građana. Vlada Crne Gore je krajem 2011. godine usvojila Uredbu o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija. Ovom Uredbom se reguliše postupak informisanja nevladinih organizacija o radu organa državne uprave, postupak konsultovanja nevladinih organizacija prilikom izrade i donošenja akata iz godišnjeg programa rada organa državne uprave, kao i u pripremi akata koji nisu planirani godišnjim programom rada.

Takođe, ovom Uredbom regulisano je učešće predstavnika nevladinih organizacija u radnim grupama i drugim tijelima koja obrazuju organi državne uprave, tj. kriteriji i način izbora predstavnika nevladinih organizacija u ovim tijelima. Uredbom o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave u procesu pripreme zakona, koju je Vlada Crne Gore usvojila početkom 2012. godine uređuje se način organizovanja javne rasprave, sadržaj programa javne rasprave, javni poziv za raspravu i njeno trajanje, zapisnik i izvještaj sa javne rasprave, kao i način i rok njihovog objavljivanja.

U Hrvatskoj je 2009 godine usvojen Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. Osim opštih načela savjetovanja, standarda i mjera (pravovremeno informisanje, obavještenja za javnost, minimalno vremensko ograničenje za savjetovanje - 15 dana, povratne informacije, itd.), ovim Kodeksom se takođe predviđa kreiranje smjernica za njegovu implementaciju, kao i program metodološkog obrazovanja koordinatora za savjetovanje.

U Velikoj Britaniji učešće građana uređeno je Kodeksom o konsultovanju iz 2004. godine. Kodeks predstavlja dalju elaboraciju jednog od pet sporazuma, Sporazumni kodeks dobre prakse o savjetovanju i procjeni politike, koji je potpisan nakon usvajanja Sporazuma o odnosima Vlade sa volonterskim sektorom i sektorom zajednice. Ova načela se primjenjuju na odgovarajući način u pogledu konsultacija koje se odvijaju prije nego što Vlada zauzme svoj stav u nacrtima EU direktiva. Kao što je navedeno u uvodu ovog Kodeksa, to je dokument koji nije zakonski obavezujući i stoga prilikom primjene ne može biti u suprotnosti sa domaćim zakonima i ostalim zakonskim obavezujućim propisima, kao ni sa *acquiscommunitaire* Evropske unije. S druge strane, ovaj Kodeks se smatra opšte obavezujućim za organe države uprave. To znači da kršenje ovog Kodeksa može dovesti do političke ili disciplinske odgovornosti rukovodioca i zaposlenih u organima državne uprave.

U Sloveniji Rezolucijom o Zakonodavnom propisu koji je usvojio parlament u novembru 2009. godine i izmjenama Poslovnika o radu Vlade Slovenije (april 2010.) definisani su minimalni standardi konsultacija.

Prema tom dokumentu svi nacrti zakona treba da budu objavljeni na internetu, period konsultacija svih nacrti treba da traje najmanje 30-60 dana; odgovorno tijelo za svaki nacrt treba da pripremi konsultativni izvještaj, jasno definišući koji su komentari dobijeni, na koji način su razmotreni, kojisu usvojeni i koji nisu usvojeni i zašto. U nekim slučajevima javnost nije pozvana da učestvuje (npr. za aktivnosti koje su preduzete po hitnom postupku, nacrt državnog budžeta, prijedlog godišnjeg fiskalnog izvještaja nacionalnog budžeta, prijedlog Vladinog Poslovnika o radu, prijedlog razvoja planiranja i implementacije razvojnih politika, itd).

U Mađarskoj je u novembru 2010. godine usvojen Akt o učešću građana. Shodno ovom Aktu, svi nacrti zakona, odluke vlade i ministarske odluke, osim nacrti dokumenata o obavezama plaćanja, državnim subvencijama, budžetu i njegovom sprovođenju, itd. idu na javnu raspravu. Prema ovom dokumentu nacrti treba da budu objavljeni na internetu tako da omogućavaju dovoljno vremena za nezavisnu procjenu, a resorni ministar treba da pripremi karakterističan pregled komentara u kome će navesti razloge za odbijanje, u slučaju da su neki komentari odbijeni. Ovaj akt pruža preliminarne komentare, koje je moguće poslati prije zvaničnih opštih konsultacija. Nadležni ministar može da kreira strateško partnerstvo za nacрте zakona sa različitim akterima.

Rumunija je donijela odluku da proceduru konsultovanja definiše posebnim zakonom, Zakonom o transparentnom donošenju odluka od strane državnih organa i lokalnih samouprava (2003), tzv. „Zakon svjetlosti“. Ovaj zakon obavezuje državnu upravu i lokalne samouprave da konsultuju „građane i njihova udruženja“ prilikom usvajanja opštih pravnih akata u okviru njihovih područja. Zakonom je definisano pravo na konsultovanje kao nametnuto prije nego kao deklaratorno pravo, u skladu sa pravilima kojima se uređuje administrativni postupak. Državni i opštinski službenici koji krše odredbe ovog Zakona snose disciplinsku odgovornost, u skladu sa zakonom o radu i propisima kojima se uređuje rad državnih službenika.

8. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

U Bosni i Hercegovini zbog njene složene strukture i ustavnog uređenja, u ovom trenutku, ne postoji opravdanost, kojom bi se učešće građana u procesu donošenja odluka, a samim tim planiranja rješavanja pojedinih pitanja, svelo na lokalni i državni nivo, kao što je slučaj u zemljama susjedstva i regiona. Koliko god nastojali zagovarati takav model, praksa je pokazala da se u našoj državi, zbog svih specifičnosti, ipak trebaju učiniti određene modifikacije u odnosu na druge zemlje.

- Uključivanje javnosti, interesnih grupa, građana u proces izrade smjernica djelovanja u institucijama vlasti na svim nivoima trebalo bi, barem za sada, imati značajnu ulogu, uz definisanje uloge jednih u odnosu na druge. To podrazumijeva da je potrebno krenuti putem veće participacije svih zainteresovanih subjekata u kreiranju smjernica i programa rada zakonodavnih organa vlasti u BiH., kako bi se preuzela "odgovornost i vlasništvo" u cijelom procesu.

Centri civilnih inicijativa su u postupku kreiranja ove Analize uputili upitnik prema institucijama vlasti u BiH u kojem je između ostalih postavljeno i sljedeće pitanje: Da li se tokom postupka izrade godišnjeg Plana/Programa rada Vaše institucije može uključiti šira javnost i svi zainteresovani subjekti i na koji način? Sve institucije dostavile su potvrđan odgovor na navedeno pitanje. Navedeno ukazuje na sljedeće:

- U procesu planiranja rada institucija vlasti neophodno je preuzimanje odgovornosti, delegiranje obaveza, koordinirano djelovanje svih subjekata. Takav pristup može skratiti proceduru donošenja kvalitetnih zakonskih rješenja u ovom zajedničkom procesu u kojem bi javni interes trebao imati primarnu ulogu u odnosu na sve pojedinačne.

U poređenju sa drugim zemljama u regionu u BiH, zbog njenog složenog uređenja, ne postoji specijalizovano tijelo zaduženo za saradnju sa OCD. Navedeno, za posljedicu ima učešće OCD u procesu donošenja odluka u ograničenom obimu, sa nejasnim pravnim okvirom. Odgovornost za nedovoljno korištenje svih postojećih mehanizama za učešće svih subjekata u procesu planiranja je i na predstavnicima institucija, kao na organizacijama civilnog društva, udruženja građana i dr. Međutim, odgovornost nije podjeljena u jednakom omjeru, niti se jednako poima od strane aktera, koji bi trebali uzeti učešće u procesu.

- Postupanje institucija po ovom pitanju bi se trebale promijeniti, a javni angažman značajno proširiti.

Sve statistike ukazuju generalno na pad nivoa povjerenja javnosti u rad institucija. Jedan od uzroka jeste nedovoljna informisanost o radu od strane samih institucija.

- Zbog navedenog je veoma važno da se institucije prije svega suoče sa ovim problemom pada nivoa povjerenja, te ulože više vremena i resursa u nove aktivnosti. Informisanost i upućenost zainteresovanih subjekata u proces planiranja rada institucija vlasti na svim nivoima bi se trebala proširiti na konsultativno-radne sastanke, okrugle stolove. Cijeli proces treba da podrazumijeva sljedeće korake: informisanje, konsultacije, planiranje. Ovi koraci bi trebali biti inicirani od strane predstavnika institucija s ciljem, prije svega, jačanja povjerenja svih zainteresovanih subjekata u institucije vlasti, te preuzimanje uloge i odgovornosti svih aktera u rješavanju važnih životnih pitanja.

Svi akteri u procesu imaju svoju ulogu. Na taj način se smanjuje prostor za prebacivanje odgovornosti i otvorena pitanja, od kojih su s jedne strane najčešća da li i na koji način vlasti shvataju značaj provođenja procesa planiranja obaveza. Dok je s druge strane često prisutno pitanje o ulozi javnosti u cijelom tom procesu.

- Piramida odgovornosti u cijelom procesu treba da podrazumijeva veliku ulogu građana, interesnih grupa, medija, zatim organizacija civilnog društva, predstavnika sindikata i poslovnog sektora, te institucijama vlasti. Institucije vlasti mogu kroz ovakav pristup ispuniti očekivanja javnosti/gr građana, anagažujući ih u procesu kreiranja planova svog rada. Na ovaj način povećava se pristup javnosti informacijama. Podiže se nivo učešća u procesu konsultacija. Također i aktivno učešće i nivo informisanosti u kreiranju ključnih političkih odluka.

Dosadašnja praksa u BiH je pokazala, posebno u ovoj fazi EU integrativnog procesa, da je veoma značajan element redovna dikretna komunikacija i kordinacija u cilju postizanja većih rezultata i zajedničkog preuzimanja odgovornosti i vlasništva u cijelom procesu.

- Pored on line komunikacije potrebno je koristiti i off – line načine komunikacije, kao što su konsultativno – radni sastanci, okrugli stolovi, konferencije i dr. (Ovaj način posebno je potreban u primjerima kreiranja politika za određene interesne grupe – sindikalna udruženja, penzioneri i sl. koje nisu sklone korištenju informacionih tehnologija u velikoj mjeri).

Angažovanje javnosti ključ je dobrog upravljanja, kojom se vrši veći pritisak na donosiocje odluka u pogledu povećanja transparentnosti i odgovornosti. Istovremeno se smanjuje mogućnost primjene pristupa u kojem politički interesi preuzimau primat u odnosu na rješavanje ključnih životnih pitanja.

- Dakle, informisanje, provođenje konsultacija i učešće svih aktera je neophodno. Dobijanjem informacija iz više izvora povećava je kvaliteta planiranja rješena.

Informisanje + konsultacije + učešće predstavljaju neophodne elemente za uspješnost funkcionisanja vlasti u svim fazama djelovanja jedne institucije, a za rad svake od njih prvobitno je potreban plan.

- Informisanje ne bi trebalo biti primjenjivano na način da predstavlja samo pasivno davanje informacija po osnovu upućenog zahtjeva. Informisanje treba da bude dobro zakonski definisano sa jasnim institutima njegove primjene.

Pored informisanja i konsultacija u procesu učešća, partnerstvo predstavlja važan element, jer podrazumijeva zajedničku odgovornost u svim fazama procesa donošenja odluka o politici, od postavljanja programa rada, pripreme nacrtu, odlučivanja do sprovođenja inicijative. To je zapravo najviši oblik učešća, kojem u BiH treba posvetiti veliku pažnju.

- Partnerstvo se može ostvariti u svim fazama procesa donošenja odluka, a posebno je relevantno za određivanje programa rada ili u fazama sprovođenja programa. U ovoj fazi predstavnici institucija i zainteresovanih subjekata sastaju se radi bliže i kvalitetnije saradnje. U partnerstvo mogu spadati aktivnosti kao što je delegiranje određenog zadatka nekoj NVO, na primjer pružanje usluga, kao i participativni forumi i formiranje tijela koja zajednički donose odluke, uključujući i one koje se odnose na dodjelu resursa.

U naprednim demokratijama nerijetko je prisutno mišljenje da angažovanje javnosti u proces planiranja programiranja javnih politika predstavlja mudro ulaganje.

- S toga angažman treba/može podrazumijevati povremenu komunikaciju i koordinaciju. Pojedine zemlje⁸ ovo pitanje su riješile formiranjem centra za analize, koji bi pomogao institucijama kao servis, pri kreiranju programa rada, a na osnovu legislative koju je neophodno donijeti u određenom vremenskom periodu. Mogućnost primjene takvog modela potrebno je razmotriti i u našoj zemlji.

Povećanjem kruga učesnika u kreiranju politika institucije vlasti ili sama vlast podiže kvalitet programa, jer na taj način dobija nove izvore informisanja. Osiguravanjem prisustva svih zainteresovanih strana u osmišljavanju politike, vlasti mogu pojačati legitimnost procesa donošenja odluka i njihovih krajnjih rezultata, a kasnije dobiti saglasnost prilikom donošenja odluka ili njihove implementacije.

- Institucije vlasti trebaju posvetiti pažnju primjeni i efektima primjene postojećih pravnih akata koji podrazumijevaju učešće građana, javnosti, medija i dr, kako doneseni propisi ne bi ostali samo "mrtvo slovo na papiru".

Povećanje partnerstva sa građanima, organizacijama civilnog društva, interesnim grupama, sindikatima i svim drugim potencijalnim subjektima je pristup koji se očekuje od naše zemlje na putu ka EU integracijama. EU je odlučila da stavi dobro upravljanje u središte ovog procesa, što je dovelo je do prepoznavanja veće uloge civilnog društva u njemu, kao aktera koji artikuliše interese građana. Učešće organizacija civilnog društva u procesima izrade javnih politika je dio političkih uslova za članstvo u EU, kao je navedeno u Strategiji proširenja EU za 2016. tako i u Izvještaju o napretku BiH za 2016. godinu, što daje dodatnu argumentaciju zagovaranju cijelog ovog pristupa.

- Angažovanje civilnog društva trebalo bi da doprinese dubljoj i sadržajnoj transformaciji i demokratizaciji društva. Navedenu opredjeljenost EU još snažnije zagovara u godinama koje su pred nama.

Istraživanja javnog mijenja u našoj i zemljama regiona pokazuju da mali procenat građana učestvuje u političkom životu ili bar vjeruje u efikasnost građanskog učešća. Jedini politički angažman u kome učestvuje više od polovine građana je glasanje na izborima. Također građani su spremniji da učestvuju u aktivnostima u vezi sa donošenjem odluka i rješavanjem problema prevashodno na lokalnom nivou. Veliki procenat građana ne zna ili zna malo o tome šta podrazumijeva uloga njihovih izabranih predstavnika u institucijama vlasti na višim nivoima. Samo pojedini su spremni da utiču na proces donošenja odluka na isitim. Dakle, opet se vraćamo na više puta spominjani neophodan prvi korak u ovom procesu, a to je informisanost.

- Ključno i dalje ostaje, a to je da bi proces planiranja uvažio interese svih zainteresovanih strana i aktivno uključio javnost neophodno je ispuniti neke strukturalne zahtjeve: javnost treba biti adekvatno i blagovremeno informisana; javnost treba da razumije predmet planiranog; javnost treba da bude konsultovana u svim fazama procesa planiranja

U BiH izostaje povratna informacija za javnost od strane institucija o korištenju postojećih formalnih i neformalnih oblika učešća javnosti u planiranju javnih politika. Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH regulišu donošenje opštih pravnih akata koje usvaja Vijeće ministara Bosne i Hercegovine i druge institucije na državnom nivou. Međutim, ovim Pravilima nisu predviđene posebne sankcije za kršenje ovog konsultativnog postupka. Uredba o pravilima za učešće zainteresovane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata na nivou FBiH uređuje mogućnost učešća svih zainteresovanih subjekata u procesu donošenja akata. Međutim, praksa se pokazala da samo dio federalnih ministarstava i institucija primjenjuje Uredbu, dok većina postavlja akte na web stranicu određenog ministarstva na kojim se ne može izvršiti uvid u eventualno slanje komentara ili prihvatanje/odbijanje istih.

⁸ Poljska – primjer Centar za analizu

- Republika Slovačka je jedna od zemalja u kojoj se kreira stalni ažurirani pregled korištenja alata za učešće uz prijedlog novih ideja za unaprijeđenje, što je primjer koji može poslužiti za predlaganja istog ili sličnog rješenja u našoj zemlji.

Primjenom svih postojećih mehanizama i modela, posebno dobrih praksi, jača povjerenje građana u institucije vlasti. Javnost povjerenje može nagraditi promovisanjem institucije koja je najuspješniji primjer u primjeni uključivanja i konsultovanja svih zainteresovanih subjekata u postupku planiranja. Istovremeno dobijanjem povjerenja javnosti jača kredibilitet institucija vlasti.

- Kreiranjem zajedničke platforme u vezi pristupa informacijama mogu se potaknuti zagovaračke aktivnosti u vezi bilo kojeg pojedinačnog pitanja/problema u bilo kojoj zemlji.

Povećanjem kruga učesnika u kreiranju politika institucije vlasti ili sama vlast podižu kvalitet programa, jer na taj način dobija nove izvore informisanja. Osiguravanjem prisustva svih zainteresovanih strana u osmišljavanju politike, vlasti mogu pojačati legitimnost procesa donošenja odluka i njihovih krajnjih rezultata, a kasnije dobiti saglasnost prilikom donošenja odluka ili njihove implementacije. Sve navedeno dovodi do povećanja partnerstva sa građanima, organizacijama civilnog društva, interesnim grupama, sindikatima i svim drugim potencijalnim subjektima.

- To ukazuje, da je u procesu planiranja rada institucija vlasti neophodno je preuzimanje odgovornosti, delegiranje obaveza, koordinirano djelovanje svih subjekata. Takav pristup može skratiti proceduru donošenja kvalitetnih zakonskih rješenja u ovom zajedničkom procesu, u kojem bi javni interes trebao imati primarnu ulogu u odnosu na sve pojedinačne.

Generalno je u kontekstu provođenja postojećih propisa (pravilnici, uredbe i sl.) kontaktovano je da samo dio državnih i federalnih institucija primjenjuje iste, a većina samo postavlja akte na svoje web stranice bez uvida o tome ko i šta je poslao kao komentar/amandman i da li je isti prihvaćen ili odbijen. U primjeru BiH nikako ne bi trebalo da se isključuje koordinaciju na državnom nivou, ukoliko se utvrdi da je ista provodiva za planiranje/programiranje različitih pitanja.

- Za saradnju vlasti i civilnog društva na državnom nivou potpisani Sporazum o saradnji Vijeća ministara i nevladinih organizacija podrazumijeva uključenost u dijalog za planiranje i provođenje mjera koje se u isključivoj nadležnosti BiH, dok generalno fokus cijelog procesa treba da bude na rješenjima i iznalaženju mehanizama za planiranje rješenja za unaprijeđenje stanja u pojedinim oblastima i pitanjima na svim nivoima. Svi postojeći alati, formalni i neformalni trebaju poslužiti kao primjer za repliciranje i na nižim nivoima vlasti, a uzimajući u obzir već navedeno pitanje Ustavnog uređenja i složenu strukturu Bosne i Hercegovine. Naravno to nikako ne bi trebalo isključiti dodatne načine konsultovanja, kroz radne sastanke, te duge oblike direktne komunikacije.

Različite zemlje imali različite pristupe u pogledu odnosa, saradnje, koordinacije, oblika učešća građana u procesu kreiranja javnih politika. Dok jedne primat daju jačanju ove saradnje kroz veće učešće javnosti, druge rade na jačanju transparentnosti javne uprave, a treće na postizanju boljeg nivoa pružanja usluga.

- U svakom od pristupa potrebno je obratiti pažnju na politički, pravni i institucionalni okvir kao osnovu stvaranja pretpostavki u ovom procesu. Pored navedenog primjena primjera dobre prakse može poslužiti za jačanje ili unaprijeđenje postojećih mehanizama saradnje i komunikacije ili kreiranje potpuno novih.

Primjeri iz zemalja Zapadnog Balkana pokazuju da su različite zemlje uspostavile različite mehanizme i prakse za uključivanje civilnog društva u proces kreiranja javnih politika, kao i to da se uspjesi i rezultati razlikuju od zemlje do zemlje i od jedne oblasti javne politike do druge. Istovremeno uspostavljeni propisi koji definišu informisanje, konsultovanje, koordinaciju uključenosti, nerijetko imaju drugačiju primjenu u praksi.

- Za unapređenje mehanizama i prakse uključivanja civilnog društva u proces kreiranja javnih politika u svim zemljama Zapadnog Balkana, posebno u kontekstu EU integracija, iskustva pokazuju da ne treba čekati otvaranje pregovora da bi se uspostavile prakse učešća svih zainteresovanih subjekata, već raditi na istim u ranim fazama. Istovremeno potrebno je maksimalno primijeniti postojeće mehanizme, kao i po potrebi unaprijediti iste. Neke zemlje su tako pristupile donošenju Zakona o javnim konsultacijama u cilju definisanja proceduralnih normi za transparentnost i učešće javnosti u odlučivanju na državnom nivou. (Albanija), dok je u nekim zemljama (Makedonija) pitanje učešća javnosti u procesu donošenja odluka uređeno Ustavom, ali i drugim aktima.

U većini zemalja Evropske unije u procesu donošenja zakona postoji kao zakonski preduslov da čitav proces kreiranja zakonskih rješenja mora biti javan, još od podnošenja inicijative i plana vlade da se neka oblast uredi. Većina zemalja daje pravo građanima, grupama građana, nevladinim organizacijama da putem nepo-srednje inicijative (obično se zahtjeva određeni broj građana, ali nije neophodno) podnese prijedlog zakona. Taj prijedlog se objavljuje u javnosti, ide na provjeru ustavnosti i zakonitosti, a zatim ulazi u regularnu proceduru u parlamentu.

- Kako bi se ova mogućnosti i mogla primijeniti u praksi važno je omogućiti učešće svih zainteresovanih subjekata u postupku pripreme programiranja i planiranja rada institucija. Otvoriti proces i učiniti ga transparentnim. Istovremeno svih subjekti trebaju biti upoznati sa ovom mogućnošću, ali i pokazati i dokazati da žele biti uključeni u proces u punom kapacitetu, kako bi zadržali kredibilitet po tom pitanju.

9. POPIS IZVORA

- http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/Kako%20ukljuiti%20organizacije%20Civilnog%20Drutva%20u%20projekte%20iz%20pravnih%20propisa_BS.pdf
- Reformski procesi BIH - u labirintu (samo)nametnutih očekivanja – Analiza VPI BIH
- <http://www.cci.ba/pubs/1/21/1.html>
- Regionalna studija: "Čekajući EU: Uloga OCD u - novom pristupu - politike proširenja" ("Out of the EU Waiting Room: Civil Society Participation in the Light of the 'New Approach' to Enlargement to the Western Balkans") – autor: Beogradska otvorena škola i Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO) iz Crne Gore uz tim istraživača sa Univerziteta u Trentu.
- <https://books.google.ba/books?id=ICRW1oRw6LoC&pg=PA82&lpg=PA82&dq=javnost+i+procesi&source=bl&ots=PyqR3Ejzxo&sig=zoUTgTdLxEUqCK3AF0IU1Isr51U&hl=hr&sa=X&ved=0ahUKEwj46YfA7qHWAhUD0xQKHxHRDh0Q6AEIYDAJ#v=onepage&q=javnost%20i%20procesi&f=false>
- <http://civilnodrustvo.ba/cpcd/cpcd-novosti/otvorene-javne-konsultacije/>
- <http://civilnodrustvo.ba/media/45802/prednact-sporazuma-o-saradnji-vm-bih-i-nvo.pdf>
- <http://civilnodrustvo.ba/media/46179/adi-sporazum-o-saradnji-vlade-fbih-i-nvo-analiza-stanja-i-preporuke.pdf>
- <http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol12iss4/art.2.htm>
- [http://www.regulatelobbyinq.com/imaqes/Hunqarv New 2011 act on public participation in developing legislation.docx](http://www.regulatelobbyinq.com/imaqes/Hunqarv%20New%202011%20act%20on%20public%20participation%20in%20developing%20legislation.docx)
- <http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol12iss4/art.2.htm>
- Javno mnijenje o učešću građana u demokratskim procesima Srbije (pdf)
- Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji 2015. godine
- <http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/analize/1463/2016/04/15/uticaj-ocd-na-proces-evropskih-integracija-zapadnog-balkana.html>
- <http://www.cnvos.si/>
- <http://europazagradane.hr/vijesti/>

DODATAK 1.

Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 5/17)

Na osnovu člana 17. Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08) i člana 75. stav (2) Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 11/05, 58/14 i 60/14), Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, na 86. sjednici održanoj 20.12.2016. godine, donijelo je:

PRAVILA ZA KONSULTACIJE U IZRADI PRAVNIH PROPISA

Član 1. (Predmet)

Ovim pravilima propisuje se postupak provođenja javnih konsultacija (u daljem tekstu: konsultacije) sa zainteresovanom javnošću, po kojima postupaju ministarstva i drugi organi Vijeća ministara Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: institucije BiH) u izradi pravnih propisa (u daljem tekstu: propis) i drugih akata.

Član 2. (Definicije)

U smislu ovih pravila:

"zainteresovana javnost" su privatno-pravne osobe (udruženja, fondacije, privredna društva, itd.), međunarodne organizacije, neformalne grupe i fizičke osobe koji učestvuju u konsultacijama u izradi propisa,
 "institucija BiH" je ministarstvo i drugi organ Vijeća ministara Bosne i Hercegovine koje je nosilac normativnog posla,
 „propis" je ustav, međunarodni sporazum, zakon, poslovnik, odluka, uputstvo, pravilnik i drugi opći pravni akt čija je izrada u nadležnosti institucije BiH,
 "drugi akt" je strategija, program, plan i drugi dokument javnih politika, uključujući i prethodnu i sveobuhvatnu procjenu uticaja propisa, koji su dio godišnjeg plana izrade propisa i drugih akata institucije BiH,
 "eKonsultacije" je alatka za provođenje konsultacija sa zainteresovanom javnošću putem posebne web aplikacije,
 "voditelj konsultacija" je osoba u instituciji BiH odgovorna za provođenje konsultacija o propisu ili drugom aktu.

Član 3. (Popis osoba zainteresovanih za konsultacije)

Institucija BiH vodi i ažurira na internet stranici popis pravnih i fizičkih osoba zainteresovanih za njene normativne aktivnosti. Pravne i fizičke osobe prijavljuju se na popis iz stava (1) ovog člana registrowanjem na web aplikaciji eKonsultacije.

Član 4. (Kordinator za konsultacije i voditelj konsultacija)

Institucija BiH imenuje kordinatora i zamjenika kordinatora za konsultacije.

Kordinator za konsultacije odgovoran je za ispunjavanje obaveza institucije u provođenju konsultacija propisanih ovim pravilima.
 (3) Ukoliko odlukom, rukovodioca institucije BiH nije drugačije određeno, rukovodilac radne grupe za izradu određenog propisa odgovoran je za provođenje konsultacija o tom propisu saglasno ovim pravilima (voditelj konsultacija).

Član 5. (Godišnji plan izrade propisa i drugih akata)

Plan izrade propisa i drugih akata, kao dio godišnjeg programa rada institucije BiH, objavljuje se na internet stranici i web aplikaciji eKonsultacije.

ije.

Plan iz stava (1) ovog člana sadrži naznaku o tome koji od planiranih propisa i drugih akata imaju značajan uticaj na javnost iz člana 10. ovih pravila.

Član 6.

(Prethodne konsultacije)

Institucija BiH će provesti konsultacije sa zainteresovanom javnošću prilikom izrade godišnjeg plana izrade propisa i drugih akata.

Na osnovu provedenih konsultacija iz stava (1) ovog člana institucija BiH utvrđuje:

prioritete u donošenju propisa i drugih akata,
moguća rješenja za izradu propisa i drugih akata,
nenormativno provođenje.

Institucija BiH će provesti konsultacije sa zainteresovanom javnošću i prije izrade prednacrt propisa i drugog akta, naročito kada je riječ o propisu i drugom aktu za koji se vrši sveobuhvatna procjena uticaja propisa ili drugog akta ili koji ima značajan uticaj na javnost iz člana 10. ovih pravila.

Na konsultacije iz st. (1) i (3) ovog člana na odgovarajući način se primjenjuju odredbe člana 7. st. (1) i (2), člana 20. i člana 21. stav (1) ovih pravila.

Član 7.

(Minimalne obaveze u provođenju konsultacija)

Nakon utvrđivanja prednacrt ili nacrt propisa, institucija BiH je obavezna da:

postavi prednacrt propisa i drugog akta na internet stranicu i web aplikaciju eKonsultacije, sa pozivom zainteresovanoj javnosti na dostavljanje pisanih prijedloga i primjedbi u kojem je naznačen rok za dostavljanje prijedloga i primjedbi, omogućiti zainteresovanoj javnosti da u naznačenom roku dostavi prijedloge i primjedbe na prednacrt propisa i drugih akata putem web aplikacije eKonsultacije,

pošalje prednacrt propisa i drugog akta osobama koje se nalaze na popisu iz člana 3. ovih pravila na njihove registrovane e-mail adrese, uz poziv da u naznačenom roku dostave prijedloge i primjedbe putem web aplikacije eKonsultacije.

Rok za dostavljanje prijedloga i primjedbi na prednacrt propisa i drugog akta iz stava (1) tačka b) ovog člana ne može biti kraći od 15 dana, od dana kada je prednacrt postavljen na web aplikaciju eKonsultacije.

Izuzetno od odredbi stava (2) ovog člana, rok za dostavljanje prijedloga i primjedbi na prednacrt propisa i drugog akta koji ima značajan uticaj na javnost iz člana 10. ovih pravila ne može biti kraći od 30 dana, od dana kada je prednacrt postavljen na web aplikaciju eKonsultacije.

Član 8.

(Izuzeci od minimalnih obaveza)

Minimalne obaveze u provođenju konsultacija ne odnose se na:

- a) izmjene i dopune propisa radi ispravljanja pravopisnih i gramatičkih grešaka,
- b) propise kojima se vrši kodifikacija ili na drugi način objedinjuju ili reorganizuju odredbe ili se prebacuju u druge dijelove propisa bez suštinskih izmjena.

Član 9.

(Izjava o svrsi)

Uz poziv za dostavljanje prijedloga i primjedbi iz člana 7 stav (1) tačka a) ovih pravila, institucija BiH na internet stranicu i web aplikaciju eKonsultacije postavlja i izjavu o svrsi propisa i drugog akta, kao i izvještaj o sveobuhvatnoj procjeni uticaja propisa i drugog akta ukoliko je vršena sveobuhvatna procjena uticaja.

Izjava iz stava (1) ovog člana naročito sadrži listu pitanja koja su, prema mišljenju institucije, od posebnog značaja za propis ili drugi akt koji se priprema i postupak konsultacija, kao i ciljne grupe na koje se propis ili drugi akt naročito odnosi.

Član 10.

(Propisi koji imaju značajan uticaj na javnost)

Prilikom izrade godišnjeg plana iz člana 6. stav (1) ovih pravila institucija BiH utvrđuje da li će propis imati "značajan uticaj na javnost" primjenjujući kriterije iz čl. od 11. do 15. ovih pravila.

Pored minimalne obaveze u provođenju konsultacija iz člana 7., za propise koji imaju značajan uticaj na javnost, institucija BiH može provesti dodatne konsultacije iz člana 16. ovih pravila.

Član 11.

(Propisi koji imaju fiskalni učinak)

Propisi koji imaju fiskalni učinak imaju značajan uticaj na javnost, kao na primjer:

- propisi koji se odnose na prihode i primitke, rashode i izdatke za tekuću budžetsku godinu i naredne dvije godine,
- propisi koji se odnose na promjene u rashodima, izdacima, prihodima i primicima,
- propisi koji se odnose na promjene u broju zaposlenih,
- propisi koji uvode obaveze za budžet (jamstva i slično),
- propisi koji uvode obaveze za druge budžete i nivoe vlasti (budžetske i vanbudžetske korisnike, kao i vanbudžetske fondove),
- propisi koji se odnose na izvore i metode osiguranja sredstava i
- propisi koji se odnose na druge fiskalne učinke, ukoliko se procjenjuju značajnim.

Član 12.

(Propisi koji imaju ekonomski učinak)

Propisi koji imaju ekonomski učinak imaju značajan uticaj na javnost, kao na primjer:

- propisi koji se odnose na konkurentnost privrede i priliv investicija,
- propisi koji se odnose na privredni rast,
- propisi koji se odnose na održivost okoliša,
- propisi koji se odnose na postizanje ciljeva društvenog razvoja,
- propisi koji se odnose na regionalni razvoj i razvoj posebnih sektora,
- propisi koji se odnose na makroekonomsko okruženje,
- propisi koji se odnose na tržišnu konkurentnost,
- propisi koji se odnose na zapošljavanje u privrednim subjektima,
- propisi koji se odnose na investicije vezane za poslovanje privrednih subjekata,
- j) propisi koji se odnose na operativne troškove i poslovanje privrednih subjekata,
- k) propisi koji se odnose na nove ili izmjene postojećih administrativnih troškova za privredne subjekte i građane,
- 1) propisi koji se odnose na stvaranje novih javnih ovlaštenja,
- m) propisi koji se odnose na imovinska prava i n) propisi koji se odnose na druge ekonomske učinke, ukoliko se procjenjuju značajnim.

Član 13.

(Propisi koji imaju socijalni učinak)

Propisi koji imaju socijalni učinak imaju značajan uticaj na javnost, kao na primjer:

- propisi koji se odnose na zaposlenost i tržište rada,
- propisi koji se odnose na norme i prava vezana uz kvalitet radnog mjesta,
- propisi koji se odnose na socijalnu uključenost i zaštitu posebno ranjivih društvenih grupa ili pojedinaca,
- propisi koji se odnose na jednakost u tretmanu i mogućnostima, te zabranu diskriminacije,
- propisi koji se odnose na privatnost i porodični život,
- propisi koji se odnose na zaštitu ili izloženost ličnih podataka pojedinca,
- propisi koji se odnose na javno zdravlje,
- propisi koji se odnose na pristup socijalnoj zaštiti, zdravstvenim i obrazovnim sistemima i posljedice za njih,
- propisi koji se odnose na kriminal i terorizam,
- j) propisi koji se odnose na korupciju i sukob interesa, k) propisi koji se odnose na javnu sigurnost i kriminal,

- 1) propisi koji se odnose na odbranu, m) propisi koji se odnose na kulturu, n) propisi u cilju usklađivanja sa pravnim nasljeđem Evropske unije, propisi u cilju ispunjavanja obaveza koje proizlaze iz drugih međunarodnih sporazuma i konvencija, p) propisi kojima se ograničavaju ili proširuju mogućnosti sticanja ili vršenja prava, q) propisi kojima se utiče na glasačka prava, r) propisi kojima se utiče na prava u pogledu državljanstva ili prava stranaca koji borave u BiH, s) propisi kojima se utiče na ostvarivanje sudske i drugih oblika pravne zaštite, t) propisi kojima se mijenjaju pravna načela iz prošlosti i u) propisi koji se odnose na druge socijalne učinke, ukoliko se procjenjuju značajnim.

Član 14.

(Propisi koji imaju učinak na okoliš)

Propisi koji utiču na okoliš imaju značajan uticaj na javnost, kao na primjer:

- propisi koji se odnose na klimu,
- propisi koji se odnose na kvalitet zraka,
- propisi koji se odnose na kvalitet vode, mora i vodnih resursa,
- propisi koji se odnose na kvalitet zemljišta i resursa,
- propisi koji se odnose na obnovljive i neobnovljive izvore energije,
- propisi koji se odnose na bioraznolikost (biljni i životinjski svijet) i pejzažnu raznolikost,
- propisi koji se odnose na upotrebu zemljišta,
- propisi koji se odnose na upravljanje otpadom,
- propisi koji se odnose na omjer ili vjerovatnoću rizika za okoliš,
- j) propisi koji se odnose na uticaj aktivnosti privrednih subjekata na okoliš,
- k) propisi koji se odnose na zdravlje životinja i biljaka i sigurnost hrane i
- 1) drugi očekivani učinci na okoliš, ukoliko se procjenjuju značajnim.

Član 15.

(Ostali faktori)

Prilikom razmatranja nivoa uticaja na javnost, institucija BiH može u obzir uzeti i druge faktore, kao na primjer:

- da li propis predstavlja novinu,
- da li je svrha propisa prilagođavanje novim tehnološkim promjenama,
- da li je obaveza izmjene ili donošenje novog propisa rezultat sudske odluke kojima je prethodni propis ili neke njegove odredbe oglašen nevažećim,
- pretpostavljeni broj osoba na koje se propis odnosi.

Član 16.

(Oblici dodatnih konsultacija)

Dodatne konsultacije naročito obuhvataju:

- organizovanje javnih sastanaka ili okruglih stolova sa zainteresovanim pravnim i fizičkim osobama,
- organizovanje javnih rasprava putem radija, televizije i društvenih mreža,
- organizovanje radnih sastanaka sa pravnim i fizičkim osobama na koje propis može imati naročitog uticaja.

Član 17.

(Izbor oblika dodatnih konsultacija)

Institucija BiH određuje oblik dodatnih konsultacija naročito uzimajući u obzir:

- finansijske, kadrovske i tehničke mogućnosti institucije,
- procjenu uticaja propisa ili drugog akta na javnost,
- planirani rok za usvajanje propisa ili drugog akta,
- novine ili tehničku složenost predmeta propisa ili drugog akta.

Član 18.

(Učesnici dodatnih konsultacija)

Institucija BiH će razmotriti koje pravne i fizičke osobe, pored onih koji su na popisu iz člana 3. stav (1) ovih pravila, može interesovati prednacrt propisa ili drugog akta, te će od istih zatražiti da dostave prijedloge i primjedbe iz člana 7. stav (1) tačka b) ovih pravila. U takve osobe naročito spadaju:

stručnjaci iz akademske i istraživačke zajednice,
mediji,
advokatske komore, pravna i druga strukovna udruženja,
međunarodne organizacije.

Član 19.

(Vremenski okvir za konsultacije)

Institucija BiH može vršiti konsultacije u bilo kojoj fazi izrade sveobuhvatne procjene uticaja odnosno prednacrt ili nacrt propisa ili drugog akta, ali će ostaviti dovoljno vremena za završetak konsultacija, prije dostavljanja nacrt ili prijedloga propisa Vijeću ministara Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Vijeće ministara).

Član 20.

(Korištenje prijedloga i primjedbi)

Prilikom izrade sveobuhvatne procjene uticaja, prednacrt ili nacrt propisa ili drugog akta institucija BiH uzima u obzir zaprimljene prijedloge i primjedbe.

Institucija BiH prihvata, djelomično prihvata ili odbacuje zaprimljene prijedloge i primjedbe, uz sumarno obrazloženje relevantnih prijedloga i primjedbi koji su prihvaćeni ili odbačeni, a koji su sastavni dio izvještaja o provedenim konsultacijama iz člana 21. ovih pravila.

Član 21.

(Izvještaj o provedenim konsultacijama)

Izvještaj o provedenim konsultacijama na sveobuhvatnu procjenu uticaja, prednacrt ili nacrt propisa sadrži sumarni pregled osnovnih pitanja koja su se javila tokom konsultacija, stajališta koja su u vezi s ovim pitanjima zagovarana od strane učesnika konsultacija, te obrazloženje stavova koje je institucija BiH zauzela u vezi ovih pitanja.

Izvještaj iz stava (1) ovog člana sastavni je dio obrazloženja propisa ili drugog akta, odnosno izvještaja o provedenoj sveobuhvatnoj procjeni uticaja propisa koje zamjenjuje obrazloženje propisa ili drugog akta.

Član 22.

(Izjava za Vijeće ministara)

Prilikom podnošenja nacrt ili prijedloga propisa ili drugog akta Vijeću ministara na usvajanje, institucija BiH prilaže pisani podnesak kojim: izjavljuje da su ispunjene minimalne obaveze u pogledu konsultacija saglasno ovim pravilima, izjavljuje da li nacrt ili prijedlog propisa ili drugog akta ima značajnog uticaja na javnost ili ne, te obrazlaže svoj zaključak, obrazlaže odluku o obliku dodatnih konsultacija koju je donijela i opisuje dodatne konsultacije koje je izvršila, izjavljuje da prilaže izvještaj o provedenim konsultacijama iz člana 21. ovih pravila.

Član 23.

(Dostupnost izjave i nacrt propisa javnosti)

Institucija BiH postavlja na internet stranicu i web aplikaciju eKonsultacije izjavu iz člana 22. ovih pravila, zajedno sa sveobuhvatnom procjenom uticaja, nacrtom ili prijedlogom i obrazloženjem propisa ili drugog akta, odnosno izvještaj o provedenoj sveobuhvatnoj procjeni uticaja propisa koje zamjenjuje obrazloženje propisa ili drugog akta koje podnosi Vijeću ministara.

Član 24.

(Izuzeci od obaveze provođenja konsultacija o prednacrtu propisa ili drugog akta)

Izuzetno, rukovodilac institucije BiH može predložiti Vijeću ministara da oslobodi instituciju BiH od obaveze provođenja konsultacija, ukoliko ocijeni da je takva odluka opravdana zbog:

hitnih okolnosti radi zaštite zdravlja i sigurnosti građana i imovine ili potrebe usvajanja budžeta,
nepredviđene međunarodne obaveze,
sudskog poništenja dijela ili cjelokupnog propisa.

Rukovodilac institucije BiH dostavlja Vijeću ministara prijedlog za oslobođenje od obaveze provođenja konsultacija, navodeći jedan ili više razloga za izuzimanje iz stava (1) ovog člana.

Bez prethodno pribavljenog zaključka Vijeća ministara, ni jedna institucija BiH ne može biti izuzeta od obaveze provođenja konsultacija.

Član 25.

(Odbijanje uvrštavanja u dnevni red sjednice)

Vijeće ministara će odbiti da uvrsti nacrt ili prijedlog propisa ili drugog akta na dnevni red sjednice Vijeća ministara, ukoliko institucija BiH nema popunjenu i pečatom i potpisom rukovodioca institucije BiH ovjerenu izjavu iz člana 22. ovih pravila ili zaključak Vijeća ministara za oslobađanje od obaveze provođenja konsultacija iz člana 24. ovih pravila.

Ukoliko institucija BiH ne dostavi popunjenu i pečatom i potpisom rukovodioca institucije BiH ovjerenu izjavu iz stava (1) ovog člana, generalni sekretar Vijeća ministara vratiće nacrt ili prijedlog propisa ili drugog akta instituciji BiH, te joj odrediti rok za provođenje konsultacija saglasno ovim pravilima.

Član 26.

(Prosljeđivanje prijedloga ili drugog akta Parlamentarnoj skupštini)

Prilikom prosljeđivanja prijedloga propisa ili drugog akta Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine ili Predsjedništvu Bosne i Hercegovine na usvajanje, Vijeće ministara prilaže izjavu iz člana 22. ili zaključak iz člana 24. stav (3) ovih pravila.

Član 27.

(Sporazum o saradnji)

Institucija BiH može sklopiti sporazum o saradnji sa udruženjima i drugim pravnim osobama koje su zainteresovane za njene normativne aktivnosti, u cilju unapređenja normativnog okvira i prakse konsultacija sa zainteresovanom javnošću.

Član 28.

(Obrasci za primjenu Pravila)

Obrasci za primjenu ovih pravila sastavni su dio web aplikacije eKonsultacije.

Član 29.

(Prestanak važenja)

Stupanjem na snagu ovih pravila prestaju važiti Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa ("Službeni glasnik BiH", br. 81/06 i 80/14).

Član 30.

(Stupanje na snagu)

Ova pravila stupaju na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku BiH".

VM broj 314/16
20. decembra 2016. godine
Sarajevo

Predsjedavajući
Vijeća ministara BiH
Dr. Denis Zvizdić, s. r.

DODATAK 2.

Uredba o pravilima za učešće zainteresovane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata na nivou FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 51/12)

Na osnovu člana 19. stav I. Zakona o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 7/06), Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, na 53. sjednici održanoj 04.06.2012. godine, donijela je

U R E D B U

O PRAVILIMA ZA UČEŠĆE ZAINTERESIRANE

JAVNOSTI U POSTUPKU PRIPREME FEDERALNIH

PRAVNIH PROPISA I DRUGIH AKATA

Član 1. (Predmet)

Ovom uredbom uređuju se pravila za postupanje Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Vlada), federalnih ministarstava, federalnih uprava i federalnih upravnih organizacija (u daljem tekstu: federalni organi) u pripremi prednacrt/nacrta/prijedloga zakona, strategija, programa i drugih akata (u daljem tekstu: pravni propisi i drugi akti), koje donose ili predlažu federalni organi i Vlada, a u cilju osiguravanja učešća zainteresirane javnosti.

Zainteresirana javnost, u smislu ove uredbe, su: građani, organizacije civilnoga društva (sindikati, udruženja poslodavaca, neformalne građanske grupe ili inicijative, udruženja, fondacije, privatne ustanove), predstavnici akademske zajednice, komore, javne ustanove i druga pravna lica koja obavljaju javnu službu ili na koja mogu uticati pravni propisi i drugi akti koji se donose, odnosno koja će biti uključena u njegovu provedbu.

Član 2. (Definicije)

Učešće zainteresirane javnosti, u smislu ove uredbe, obuhvata četiri stepena:

- Informiranje je prvi stepen učešća zainteresirane javnosti koji podrazumijeva jednosmjernan proces, što znači da federalni organi informiraju građane prema svom nahođenju ili građani dolaze do informacija na vlastitu inicijativu;
- Konsultacije su dvosmjerni proces tokom kojeg Vlada ili federalni organi traže i primaju povratne informacije od građana, odnosno zainteresirane javnosti u postupku donošenja pravnih propisa i drugih akata;
- Uključivanje podrazumijeva visi stepen dvosmjernog procesa putem kojega su predstavnici zainteresirane javnosti aktivno uključeni u izradu pravnih propisa i drugih akata, kroz članstvo u radnim tijelima;
- Partnerstvo predstavlja najviši stepen saradnje i uzajamne odgovornosti Vlade i predstavnika zainteresirane javnosti za proces donošenja pravnih propisa i drugih akata, a osigurava se potpisivanjem sporazuma o partnerstvu.

Član 3. (Vremenski okvir za konsultacije)

Federalni organ može vršiti konsultacije u bilo kojoj fazi izrade pravnog propisa, ali će planirati dovoljno vremena za završetak konsultacija, prije dostavljanja pravnog propisa i drugog akta Vladi.

Član 4. (Vođenje spiska)

Svaki federalni organ vodi spisak organizacija i pojedinaca zainteresiranih za zakonodavne i druge aktivnosti iz djelokruga tog organa.

Spisak iz stava I. ovog člana objavljuje se na internet stranici federalnog organa i internet stranici Vlade.

Federalni organ na spisak iz tačke I. ovog člana dodaje imena svih pojedinaca ili organizacija koji za to podnesu pismeni zahtjev.

Član 5.

(Opća koordinacija konsultacija)

Premijer Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Premijer) imenuje koordinatora za saradnju sa zainteresiranom javnošću.

Koordinator za saradnju sa zainteresiranom javnošću ima status savjetnika Premijera.

Stručne poslove za potrebe koordinatora vrši Generalni sekretarijat Vlade Federacije Bosne i Hercegovine.

Član 6.

(Određivanje stepena obavezne konsultacije)

Svaki federalni organ, u skladu sa kriterijima iz ove uredbe, utvrđuje da li u vezi sa pravnim propisom ili drugim aktom iz njegovog djelokruga ima minimalne obaveze u vezi sa konsultacijama javnosti ili zbog značajnog uticaja na javnost pravni propis i drugi akt podliježe dodatnim konsultacijama u smislu ove uredbe.

Premijer, u vršenju poslova iz člana 9. Zakona o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine, može zatražiti da se osigura konsultacija zainteresirane javnosti i odrediti način konsultacija u vezi sa pojedinim pravnim propisima i drugim aktima.

U slučaju iz stava 2. ovog člana, konsultaciju javnosti koordinira koordinator iz člana 5. ove uredbe.

Član 7.

(Koordinatori za konsultacije u federalnim organima)

Rukovodilac federalnog organa imenuje, iz reda državnih službenika koji učestvuju u izradi propisa ili drugog akta, koordinatora za konsultacije, koji je odgovoran za koordiniranje svih obaveza federalnog organa u vezi sa konsultacijama u smislu ove uredbe.

Član 8.

(Objavljivanje planiranih pravnih propisa i drugih akata od interesa za javnost)

Kada Vlada usvoji godišnji program rada, federalni organ stavlja na internet stranicu spisak planiranih normativno-pravnih i studijsko-analitičkih akata iz svog djelokruga.

U spisku iz stava 1. ovog člana, federalni organ će posebno navesti pravne propise i druge akte od značaja za javnost.

Član 9.

(Minimalne obaveze u vezi sa konsultacijama o pravnim propisima i drugim aktima)

Svaki federalni organ obavezan je da nakon utvrđivanja teksta pravnog propisa i drugog akta od interesa za javnost:

- a) Postavi prednacrt/nacrt zakona, pravnog propisa ili drugog akta na svoju internet stranicu, uz pružanje mogućnosti za dostavu komentara putem interneta; i
- b) Pozove na dostavu komentara, obavještanjem onih koji su na popisu institucije za konsultacije, uz slanje informacija o tome kako mogu doći do primjerka pravnog propisa ili drugog akta.

Rok za dostavljanje ovih komentara je najmanje deset dana od dana objavljivanja pravnog propisa ili drugog akta na internet stranici Vlade ili federalnog organa.

Član 10.

(Konsultacije o pravnim propisima koji imaju značajan uticaj na javnost)

Rukovodilac federalnog organa odlučuje na koji način treba, u smislu člana 11. stav 2. ove uredbe obaviti konsultacije o pravnim propisima i drugim aktima koji imaju značajan uticaj na javnost, a koji se odnose na pitanja iz člana 12. ove uredbe.

Pored pitanja iz člana 12. ove uredbe, prilikom razmatranja nivoa uticaja na javnost, rukovodilac federalnog organa može odlučiti da se radi o pravnom propisu ili drugom aktu koji ima značajan uticaj na javnost rukovodeći se sljedećim faktorima:

- a) da li pravili propisi i drugi akti predstavlja novinu;
- b) da li je svrha pravnog propisa i drugog akta usavršavanje zakona;
- c) da li je svrha pravnog propisa i drugog akta prilagođivanje tehnološkim promjenama;
- d) da li su te promjene rezultat sudskih odluka, kojima se prethodni zakon proglašava nevažećim;
- e) broj lica na koje utiče promjena; te
- f) značajan finansijski uticaj na Budžet Federacije BiH, privredna društva ili građane.

Obavještenje o odluci iz stava 1. ovog člana objavljuje se na internet stranici federalnog organa i Vlade.

Član 11.

(Oblici konsultacija, budžet za konsultacije i vremenski okvir za konsultacije)

Rukovodilac federalnog organa će se odlučiti za oblik konsultacije putem kojeg će dobiti relevantne smjernice za izradu pravnog propisa ili drugog akta, uzimajući u obzir;

- a) vremensko ograničenje za usvajanje pravnog propisa;
- b) mogućnosti organizacija i pojedinaca da učestvuju u konsultacijama; te
- c) novine ili tehničku složenost teme obrađene u pravnom propisu.

Oblici konsultacija obuhvataju traženje pismenih i usmenih komentara na jedan od sljedećih načina:

- a) putem objavljivanja pravnog propisa ili drugog akta na internetu;
- b) putem objavljivanja prednacrtu pravnog propisa ili drugog akta u pisanim medijima;
- c) dostavljanjem pravnog propisa organizacijama i pojedincima;
- d) putem javnih sastanaka ili okruglih stolova sa odabranim organizacijama i pojedincima; te
- e) putem radnih grupa koje uključuju stručnjake i predstavnike organizacija i pojedinaca.

Federalni organ će razmotriti koje organizacije i pojedince će interesirati ili će na njih uticati pravni propis i koji mogu dati korisne komentare, te će od tih organizacija i pojedinaca zatražiti izjašnjenje.

Federalni organ ostavlja organizacijama i pojedincima period od najmanje 30 dana za dostavu komentara, kada oblik konsultacije omogućava pismene komentare.

Federalni organ snima komentare audio ili drugim sredstvima i priprema sažetak tih komentara, u slučaju kada oblik konsultacije omogućava usmeno iznošenje komentara.

Federalni organi će planirati sredstva u Budžetu za ispunjavanje svojih obaveza u vezi sa konsultacijama, u skladu sa ovom uredbom.

Član 12.

(Pravni propisi i drugi akti koji imaju ili mogu imati značajnog uticaja na javnost)

Pravni propisi i drugi akti kojima se mijenja ili planira mijenjati pravni status lica u pogledu njihovih eventualnih prava ili povlastica imaju značajan uticaj na javnost.

To se posebno odnosi na pravne propise i druge akte iz sljedećih oblasti:

- a) kaznena politika i postupak;
- b) zakoni kojima se ograničavaju ili proširuju mogućnosti sticanja prava na pogodnosti;
- c) glasačkih prava i prava na političko organiziranje;
- d) prava u vezi sa državljanstvom;
- e) prava o pristupu sudovima;
- f) zakoni kojima se mijenjaju pravna načela iz prošlosti. Pravni propisi i drugi akti koji imaju uticaja na ekonomski status lica, uključujući i one sa manjim uticajem na veliki broj lica, kao i one sa značajnim uticajem na ograničen broj lica, mogu imati značajan uticaj na javnost. To se posebno odnosi na pravne propise i druge akte iz sljedećih oblasti:
 - a) poreza i doprinosa;
 - b) pogodnosti ili subvencija;
 - c) obligacionih odnosa;

- d) radnih odnosa;
- e) penzijsko-invalidske zaštite;
- f) prava branilaca i članova njihovih porodica;
- g) prava demobiliziranih boraca;
- h) fiskalnu i ekonomsku politiku; ili
- i) imovinska prava.

Pravni propisi i drugi akti, koji se moraju donijeti da bi država ispunila međunarodne obaveze ili da bi se primijenili međunarodni standardi, mogu imati značajnog uticaja na javnost. To se posebno odnosi na pravne propise i druge akte iz sljedećih oblasti:

- a) propisi i drugi akti koji se donose u cilju usklađivanja sa europskim direktivama; ili
 - b) propisi i drugi akti koji se donose u cilju poštivanja ili ispunjavanja obaveza koje proizilaze iz međunarodnih sporazuma i konvencija.
- Pravni propisi i drugi akti, koji utiču na prirodnu sredinu, uključujući kvalitet vode i vazduha i kojima se nameću ili smanjuju obaveze u vezi sa korištenjem zemljišta i drugih prirodnih resursa mogu imati značajnog uticaja na javnost, kao na primjer:

- a) propisi i drugi akti kojima se ograničavaju ispuštanja opasnih materija u prirodnu sredinu;
- b) propisi i drugi akti kojima se određuju odštete ili kazne za zagađivanje prirodne sredine;
- c) propisi i drugi akti kojima se ograničava korištenje zemljišta iz ekoloških razloga; ili
- d) propisi i drugi akti kojima se utvrđuju izuzeci od pravnih propisa o zaštiti prirodne sredine.

Član 13.

(Pravni propisi i drugi akti koji nemaju značajnog uticaja na javnost)

Za neke vrste pravnih propisa može se pretpostaviti da nemaju značajan uticaj na javnost, tako da podliježu samo mini—malnoj obavezi u vezi sa konsultacijama javnosti u skladu s članom 9. ove uredbe, kao na primjer pravni propisi kojima se vrši kodifikacija ili na drugi način objedinjuju ili reorganiziraju odredbe ili se prebacuju u druge dijelove pravnog propisa bez sadržajnih izmjena.

Član 14.

(Izuzimanje)

U izuzetnim slučajevima, Premijer može, na zahtjev rukovodioca federalnog organa, izuzeti federalni organ od obaveze da izvrši konsultacije, ukoliko ocijeni da je usljed jednog ili više od dole navedenih razloga izuzimanje potrebno:

- a) hitne okolnosti;
- b) nepredviđene međunarodne obaveze; ili
- c) sudskog poništenja dijela ili cjelokupnog zakona.

Rukovodilac federalnog organa dostavlja Vladi obavještenje o razlozima za ovakvo izuzimanje.

Izuzimanjem se federalni organ ne oslobađa ispunjenja minimalnih obaveza u vezi konsultacija, koje proizilaze iz člana 9. ove uredbe.

Član 15.

(Korištenje komentara)

Federalni organ uzima u obzir komentare, bilo pismene ili usmene, prilikom pripreme nacrtu pravnog propisa za Vladu.

Komentari se mogu grupisati i sažeti, da bi se izbjeglo suvišno ponavljanje.

Federalni organ može odlučiti da prihvati ili odbaci bilo koji komentar.

Član 16.

(Izjava koju federalni organ podnosi Vladi)

Prilikom podnošenja pravnog propisa ili drugog akta Vladi, rukovodilac federalnog organa dostavlja izjavu kojom:

- a) izjavljuje da su ispunjene minimalne obaveze u pogledu konsultacija;
- b) izjavljuje da propis ili drugi akt ima značajan uticaj na javnost, te obrazlaže svoj zaključak;
- c) obrazlaže odluku o obliku konsultacija koju je donio i opisuje konsultacije koje su izvršene;
- d) izjavljuje da je postupio sa primljenim komentarima datim u postupku konsultacija;
- e) obrazlaže razloge zbog kojih nije prihvatio prijedloge koji su dati u procesu konsultacija.

Član 17.

(Dostupnost izjave široj javnosti)

Federalni organ će svima, koji pismenim putem zatraže, omogućiti da dobiju primjerak izjave iz člana 16. ove uredbe.

Član 18.

(Ispunjavanje sporazuma koje predviđaju konsultacije)

Vlada i federalni organi mogu zaključivati sporazume sa organizacijama i pojedincima sa kojim će vršiti konsultacije u skladu sa ovom uredbom.

Član 19.

(Odbijanje uvrštavanja u dnevni red sjednice Vlade)

Generalni sekretarijat Vlade Federacije Bosne i Hercegovine prati provedbu ove uredbe u postupku pripreme propisa i drugih akata za Vladu. Vlada će odbiti da uvrsti pravni propis i drugi akt na dnevni red sjednice, ukoliko federalni organ nema potrebnu izjavu ili odobren zahtjev za izuzimanje od konsultacija u smislu člana 14, ove uredbe.

U slučajevima iz stava 2. ovog člana, sekretar Vlade vraća pravni propis ili drugi akt federalnom organu, kako bi postupio u skladu sa ovom uredbom u određenom roku.

Član 20.

(Prosljeđivanje pravnih propisa i drugih akata Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine)

Prilikom prosljeđivanja pravnih propisa i drugih akata Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, prilažu se izjave date u skladu sa članom 16. ili obavještenje o izuzimanju u skladu sa Članom 14. ove uredbe.

Član 21.

(Stupanje na snagu)

Ova Uredba stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u "Službenim novinama Federacije BiH".

V broj 893/2012
04. juna 2012. godine
Sarajevo

Premijer
Nermin Nikšić, s. r.

DODATAK 3.

SPORAZUM O SARADNJI VIJEĆA MINISTARA I NEVLADINOG SEKTORA U BIH

Članak 1.

(Predmet Sporazuma)

Sporazum o suradnji Vijeća ministara Bosne i Hercegovine (BiH) i nevladinih organizacija u BiH (u daljnjem tekstu: Sporazum) je dokument kojim se utvrđuju zajedničke vrijednosti, principi, načela i prioriteti suradnje između Vijeća ministara BiH i nevladinih organizacija u BiH.

Članak 2.

(Strane potpisnice Sporazuma)

- (1) Strane potpisnice Sporazuma su Vijeće ministara BiH i svaka nevladina organizacija ili mreža nevladinih organizacija koja je potpisala Sporazum, ili je javno prihvatila odredbe Sporazuma nakon njegovog stupanja na snagu.
- (2) Potpisivanjem ili javnim prihvaćanjem Sporazuma nevladina organizacija ili mreža nevladinih organizacija iskazuje spremnost na suradnju s Vijećem ministara BiH u oblastima iz Ustavom i zakonom utvrđene nadležnosti Vijeća ministara BiH.

Članak 3.

(Definicije)

U smislu Sporazuma:

- a) Nевladine organizacije su udruge i zaklade koje su osnovane suglasno pozitivnim propisima u BiH.
- b) Poticajno okruženje za sudjelovanje građana i nevladinih organizacija je skup zakonodavnih i drugih mjera javnih politika kojima se olakšava i stimulira sudjelovanje građana i nevladinih organizacija u kreiranju i primjeni javnih politika;
- c) Institucionalni mehanizmi za stvaranje poticajnog okruženja su tijelo državne uprave, njegova organizacijska jedinica, ili savjetodavno tijelo u čiju isključivu ili pretežnu nadležnost spadaju pitanja od značaja za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj nevladinih organizacija i suradnju s nevladinim organizacijama;
- d) Institucionalni instrumenti za stvaranje poticajnog okruženja su drugi instrumenti javnih politika, osim institucionalnih mehanizama iz točke c) ovog članka, čiji je cilj stvaranje poticajnog okruženja za razvoj nevladinih organizacija i suradnju s nevladinim organizacijama (smjernice, strategije, kodeksi, itd);
- e) Zastupnička demokratija je oblik vlasti koji je zasnovan na podjeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, višestranačkom sustavu i slobodnim izborima, kako je definirano Ustavom BiH;
- f) Participativna demokratija je slobodno i nesmetano sudjelovanje građana i nevladinih organizacija u javnom životu, uključujući i procese kreiranja i primjene javnih politika;
- g) Legitimni privatni interes je svaki interes koji Ustavom i zakonom nije definiran kao javni, a koji nije izričito zabranjen Ustavom ili zakonom.

Članak 4.

(Zajednička vizija)

- (1) Strane potpisnice Sporazuma (u daljnjem tekstu: strane potpisnice) iskazuju posvećenost izgradnji prosperitetnog, otvorenog, pluralnog i demokratskog društva u BiH.
- (2) Strane potpisnice naročito potvrđuju opredijeljenost za suradnju na ispunjavanju uvjeta za punopravno članstvo BiH u Europskoj uniji.

Članak 5.

(Principi i načela suradnje)

- (1) Strane potpisnice suglasne su da dobrovoljne aktivnosti nevladinih organizacija kojima se promoviraju i štite javni i legitimni privatni interesi čine sastavni dio otvorenog, pluralnog i demokratskog društva.
- (2) Strane potpisnice uvažavaju različite ali komplementarne uloge i odgovornosti zastupničke i participativne demokratije u izgradnji otvorenog, pluralnog i demokratskog društva.

- (3) Suradnja strana potpisnica u primjeni Sporazuma zasniva se na dijalogu, uvažavajući načela otvorenosti, ravnopravnosti i argumentiranog iznošenja i zastupanja stavova u definiranju zajedničkih ciljeva i prioriteta suradnje.

Članak 6.

(Obveze Vijeća ministara BiH)

- (1) Vijeće ministara BiH će nastaviti aktivnosti na stvaranju poticajnog okruženja za sudjelovanje građana i nevladinih organizacija u svim fazama kreiranja i primjene javnih politika iz svoje nadležnosti.
- (2) Vijeće ministara BiH će nastaviti aktivnosti na unaprjeđenju institucionalnih mehanizama i instrumenata za stvaranje poticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija i suradnju s nevladinim organizacijama. To se naročito odnosi na:
- a) Određivanje uloge Sektora za pravnu pomoć i razvitak civilnog društva Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine kao koordinatora suradnje između Vijeća ministara BiH i nevladinih organizacija;
 - b) osnivanje savjetodavnog tijela Vijeća ministara BiH za suradnju s nevladinim organizacijama;
 - c) izradu smjernica za suradnju Vijeća ministara BiH s nevladinim organizacijama u BiH;
- (3) Vijeće ministara BiH će nastaviti aktivnosti na daljnjem razvoju transparentnog sustava financiranja programa i projekata nevladinih organizacija iz proračuna ministarstava i tijela Vijeća ministara BiH, a koji doprinose učinkovitijem artikuliranju i primjeni javnih politika iz nadležnosti Vijeća ministara BiH.
- (4) Vijeće ministara BiH će nastaviti aktivnosti na uključivanju nevladinih organizacija u proces europskih integracija, a naročito:
- a) surađivati s nevladinim organizacijama u promoviranju značaja i uloge europskih integracija za razvoj BiH, kako bi se ovaj proces približio građanima;
 - b) nastaviti aktivnosti na jačanju konzultacija s nevladinim organizacijama u procesu programiranja i realizacije predpristupne pomoći Europske unije.

Članak 7.

(Obveze nevladinih organizacija)

- (1) Nевladine organizacije potpisnice Sporazuma će nastaviti napore na osnaživanju svojih kapaciteta za sudjelovanje u procesima kreiranja i primjene javnih politika, dajući time doprinos njihovoj kvaliteti i uspješnoj realizaciji.
- (2) Nевladine organizacije će pravovremeno i transparentno informirati javnost i donositelje odluka čije interese u procesu kreiranja javnih politika zastupaju.
- (3) Nевladine organizacije će surađivati s Vijećem ministara BiH na daljnjem razvoju institucionalnih mehanizama i instrumenata suradnje.
- (4) Nевladine organizacije će u interesu javnosti, korisnika njihovih programa i projekata i donatora transparentno upravljati javnim i drugim donatorskim sredstvima, i razvijati mehanizme samoregulacije koje doprinose ovoj praksi.
- (5) Nевladine organizacije će u procesu europskih integracija pružati podršku Vijeću ministara BiH u ispunjavanju uvjeta za članstvo u Europskoj uniji i približavanju ovog procesa građanima BiH.
- (6) Nевladine organizacije će kroz sudjelovanje u regionalnim i europskim mrežama, kontaktima s predstavnicima institucija Europske unije i na druge načine promovirati interese BiH u procesu europskih integracija.

Članak 8.

(Mehanizam praćenja Sporazuma)

Vijeće ministara BiH prati primjenu Sporazuma organiziranjem periodičnih sastanaka sa nevladinim organizacijama iz članka 2(2) ovog sporazuma i provođenjem eKonzultacija primjeni Sporazuma.

Članak 9.

(Tumačenje Sporazuma)

Odredbe Sporazuma tumače se u duhu Preporuka CM/Rec(2007) 14 Odbora ministara Vijeća Europe zemljama članicama o Osnovnim načelima statusa nevladinih organizacija u Europi.

Članak 10.
(Prijelazne i završne odredbe)

- (1) Sporazum stupa na snagu danom njegovog potpisivanja.
- (2) Stupanjem na snagu Sporazuma prestaju važiti odredbe Sporazuma o suradnji između Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora u BiH, od 7. 05. 2007. godine.
- (3) Strane potpisnice pozivaju tijela na drugim razinama vlasti i nevladine organizacije da zajednički rade na daljnjem unaprjeđenju međusobne suradnje, u duhu načela i principa ovog Sporazuma, suglasno Ustavom i zakonom utvrđenim nadležnostima ovih tijela.

ZA VIJEĆE MINISTARA BIH ZA NVO
Predsjedatelj Vijeća ministara BiH
Dr. Denis Zvizdić

DODATAK 4.

Sporazum o saradnji Vlade Kantona Sarajevo i nevladinih organizacija u Kantonu Sarajevo

Napomena: Navedeni dokument je zaštićen i isti nije moguće preuzeti u formatu koji bi se mogao dodati kao prilog Analizi, pa zbog toga u nastavku navodimo samo mail adresu na kojoj se može preuzeti Sporazum.

<http://ks.gov.ba/sites/vlada.ks.gov.ba/files/sporazum%20web.pdf>

„Ova Analiza omogućena je zahvaljujući velikodušnoj podršci američkog naroda putem
Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID).
Sadržaj je isključiva odgovornost Centara civilnih inicijativa (CCI) i nužno ne
odražava stavove USAID-a niti Vlade SAD-a“.