

ANALIZA POSTOJEĆE PRAKSE SARADNJE VLADINIH INSTITUCIJA SA ORGANIZACIJAMA CIVILNOG DRUŠTVA

Izdavač:

**Kronauer Consulting doo**  
Sarajevo, Augusta Brauna 12  
Telefon: +387 33 557 110  
Telefax: +387 33 557 111  
info@kronauer-consulting.com  
www.kronauer-consulting.com

Za izdavača:

**Danijel Malić**

Autori

**prof. dr Žarko Papić**  
**prof. dr Dragan Golubović**  
**mr. sci Goran Žeravčić**  
**dr. sci Merdža Handalić Plahonjić**  
**doc. dr Saša Leskovic**

Lektura:

**Mijana Kuburić Macura**

Godina:

**2015.**

Štampa:

**Grafid d.o.o. Banja Luka**





“Ova publikacija je urađena uz pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Kronauer Consulting (BiH) u konzorcijumu sa Eptisa (ES) i ni u kom slučaju ne predstavlja stanovišta Evropske unije”.



ANALIZA POSTOJEĆE PRAKSE  
SARADNJE VLADINIH INSTITUCIJA SA  
ORGANIZACIJAMA CIVILNOG DRUŠTVA



# Sadržaj

<b>SPISAK KORIŠTENIH SKRAĆENICA .....</b>	<b>8</b>
<b>1. UVOD: CILJEVI ANALIZE.....</b>	<b>10</b>
<b>2. METODOLOGIJA .....</b>	<b>12</b>
<b>3. TOK AKTIVNOSTI .....</b>	<b>14</b>
<b>4. TEORIJSKA OSNOVA ANALIZE .....</b>	<b>15</b>
4.1. PREGLED KLJUČNIH POJMOVA .....	15
4.2. PREGLED DOSADAŠNJIH ISTRAŽIVANJA.....	20
<b>5. KLJUČNI NALAZI .....</b>	<b>24</b>
5.1. PRAVNI OKVIR ZA SARADNJU DRŽAVE SA CIVILNIM DRUŠTVOM .....	24
5.2. INSTITUCIONALNI MEHANIZMI ZA SARADNJU VLADE SA CIVILNIM DRUŠTVOM .....	39
5.3. EMPIRIJSKA ANALIZA POSTOJEĆIH PRAKSI SARADNJE VLADE SA CIVILNIM DRUŠTVOM .....	49
5.4. ANALIZA MEHANIZAMA BUDŽETSKOG FINANSIRANJA OCD .....	74
<b>6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....</b>	<b>91</b>
6.1. INSTITUCIONALNI KAPACITETI ZA SARADNJU VLADE SA CIVILNIM DRUŠTVOM .....	91
6.2. PRAKSA SARADNJE I UKLJUČIVANJA GRAĐANA I OCD U POLITIČKI DIJALOG.....	91
6.3. MEHANIZMI, ALATI, PRAKSA MONITORINGA, ANALIZE I EVALUACIJE EFEKATA JAVNIH POLITIKA .....	93
6.4. PROCJENA POTREBA ZA IZGRADNJOM KAPACITETA ORGANA UPRAVE ZA UČEŠĆE U DIJALOGU SA CIVILNIM DRUŠTVOM .....	94
6.5. BUDŽETSKO FINANSIRANJE ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA .....	94
6.6. KRITERIJUMI ZA DODJELU BUDŽETSKIH SREDSTAVA.....	96
6.7. OCJENJIVANJE EFEKATA DODIJELJENIH SREDSTAVA.....	97
6.8. OCJENJIVANJE EFIKASNOSTI POSTOJEĆEG MEHANIZMA DODJELE SREDSTAVA.....	98
<b>7. BIBLIOGRAFIJA.....</b>	<b>99</b>
<b>8. DODACI .....</b>	<b>103</b>
DODATAK A: INICIJATIVA ZA USPOSTAVU UREDA ZA SARADNJU SA CIVILNIM DRUŠTVOM VIJEĆA MINISTARA BIH .....	103
DODATAK B: POTENCIJALNI MODALITETI OSNIVANJA UREDA ZA SARADNJU SA CIVILNIM DRUŠTVOM .....	104

DODATAK C: PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJE PRAVILA ZA KONSULTACIJE U IZRADI PRAVNIH PROPISA VIJEĆA MINISTARA BIH .....	109
DODATAK D: PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJE UREDBE FBIH .....	113
DODATAK E: PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJE SMJERNICA U REPUBLICI SRPSKOJ.....	115
DODATAK F: PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJE JEDINSTVENIH PRAVILA I PROCEDURA ZA IZRADU ZAKONA I DRUGIH PROPISA BD BIH .....	118
DODATAK G: PREGLED DOBRIH PRAKSI.....	123
DODATAK H: UPITNICI ZA MINISTARSTVA .....	126
DODATAK I: SPISAK PITANJA POLUSTRUKTURISANOG INTERVJUA .....	132
DODATAK J: SPISAK ODRŽANIH INTERVJUA .....	135
DODATAK K: TABELARNI PRIKAZ NALAZA EMPIRIJSKOG DIJELA ISTRAŽIVANJA .....	136



## SPISAK KORIŠTENIH SKRAĆENICA

BD BIH	BD BIH - Brčko -Distrikt Bosne i Hercegovine
CCI	Centri civilnih inicijativa
DEI	Direkcija za evropske integracije
FMBID	Federalno ministarstvo za pitanja branitelja i invalida domovinskog rata
FMF	Federalno ministarstvo finansija
FMKS	Federalno ministarstvo kulture i sporta
FMON	Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke
FMOT	Federalno ministarstvo okoliša i turizma poslala podsjetnik
FMP	Federalno ministarstvo pravde
FMPK	Federalno ministarstvo prometa i komunikacija
FMPU	Federalno ministarstvo prostornog uređenja
FMPVŠ	Federalno ministarstvo, poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva
FMREI	Federalno ministarstvo rudarstva, energije i industrije
FMROI	Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica
FMRPO	Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta
FMT	Federalno ministarstvo trgovine
FMUP	Federalno ministarstvo unutarnjih poslova
FMZ	Federalno ministarstvo zdravstva
GSVF	Generalni sekretarijat Vlade Federacije Bosne i Hercegovine
MPK BIH	Ministarstvo prometa i komunikacija Bosne i Hercegovine
MLJPI BIH	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine
MVTEO BIH	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine
MPR BIH	Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine
MO BIH	Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine
MS BIH	Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine
MFT BIH	Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine
MVP BIH	Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine
MCP BIH	Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine
MULS RS	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave Republike Srpske



MZSZ RS	Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske
MIER RS	Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva Republike Srpske
MEORS RS	Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju Republike Srpske
MRBIZ RS	Ministarstvo rada i boračko invalidske zaštite Republike Srpske
MPK RS	Ministarstvo prosvjete i kulture Republike Srpske
MPOS RS	Ministarstvo porodice, omladine i sporta Republike Srpske
MTT RS	Ministarstvo trgovine i turizma Republike Srpske
MPŠV RS	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske
MNT RS	Ministarstvo nauke i tehnologije Republike Srpske
MIRL RS	Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske
MSV RS	Ministarstvo saobraćaja i veza Republike Srpske
MF RS	Ministarstvo finansija Republike Srpske
MPUGE RS	Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske
MUP RS	Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske
MP RS	Ministarstvo pravde Republike Srpske
NSRS	Narodna skupština Republike Srpske
OCD	organizacije civilnog društva
OECD	Organization for European Cooperation and Development
V FBIH	Vlada Federacije Bosne i Hercegovine
VBD	Vlada Brčko-Distrikta Bosne i Hercegovine
VM BIH	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
VRS	Vlada Republike Srpske

# 1. UVOD: CILJEVI ANALIZE

Projekat „Izgradnja kapaciteta vladinih institucija za učešće u političkom dijalogu sa civilnim društvom – CBGI“ pokrenut je od strane Delegacije Evropske komisije u Bosni i Hercegovini u mjesecu januaru 2013. godine s ciljem jačanja kapaciteta vladinih institucija za učinkovito uključivanje u dijalog sa civilnim društvom u procesu donošenja i primjene zakona, strategija, podzakonskih akata i drugih instrumenata javnih politika.

Jedan od osnovnih ciljeva projekta je izgradnja podsticajnog pravnog i institucionalnog okvira za razvoj civilnog društva i jačanje saradnje vlada, odnosno organa vlasti, i civilnog društva. Za realizaciju ovoga cilja potrebno je poći od postojećeg institucionalnog okvira i postojećih praksi, u koju svrhu je i realizovana ova studija.

Opšti cilj ove studije je da identifikuje objektivne i subjektivne prepreke za uspostavu snažnije institucionalne saradnje između vlade i civilnog društva te unapređenje dijaloga o javnim politikama u BiH (*državni i entiteski nivo, i Brčko Distrikt BiH*).

Specifični ciljevi ove studije su sljedeći:

- analiza postojećih mehanizama, alata i prakse u informisanju građana i OCD o mogućnostima učešća u procesu kreiranja i provođenja javnih politika u BiH,
- analiza postojećeg pravnog okvira za saradnju vlade sa civilnim društvom,
- analiza postojećih institucionalnih kapaciteta vlade za saradnju sa civilnim društvom,
- ocjena efekata postojeće saradnje između vlade i civilnog društva,
- analiza postojeće prakse i standarda uključivanja građana i OCD u dijalog o javnim politikama u BiH,
- analiza postojećih mehanizama, alata i prakse monitoringa, analize i evaluacije efekata javnih politika u BiH,
- identifikacija institucionalnih mehanizama koji bi trebalo da budu razvijeni, odnosno postojećih mehanizama koji bi trebalo da budu unaprijeđeni u budućem periodu, sa ciljem unapređenja saradnje vlade i civilnog društva,
- analiza pravnog okvira i mehanizama budžetskog finansiranja aktivnosti OCD u BiH.

Za potrebe ove studije, termini *civilno društvo*, *civilni sektor*, *organizacije civilnog društva (OCD)*, *nevladine organizacije (NVO)* i *nevladin sektor* biće korišteni kao sinonimi. Isto se odnosi i na termine: *vlada*, *organi vlasti*, i *organi uprave*.

Analiza razmatra relevantne pravne propise zaključno sa 17.09.2014. godine.

## 2. METODOLOGIJA

Proces istraživanja koji je rezultirao ovom studijom bio je strukturisan iz tri osnovna dijela: prikupljanje podataka, obrada podataka i sinteza istraživanja sa preporukama. Metodologija prikupljanja relevantnih podataka uključivala je metode analize sadržaja i empirijskog istraživanja.

Metodom analize sadržaja obrađeni su sekundarni izvori u vidu pravnih propisa i drugih dokumenata koji se odnose na temu istraživanja. Takođe su uzeti u obzir i rezultati drugih relevantnih istraživanja urađenih do danas na ovu temu. U okviru ove metode, izvršena je i analiza sadržaja web-stranica organa uprave koji su bili predmet analize.

Empirijski dio istraživanja je u metodološkom smislu baziran na dva pristupa: prikupljanje kvantitativnih podataka putem ankete i prikupljanje kvalitativnih podataka putem polustrukturisanih intervjua.

Prikupljanje kvantitativnih podataka putem ankete (upitnika) vršeno je od maja do decembra 2013. godine, pri čemu su prikupljeni podaci od šest ministarstava Vijeća ministara BiH, sedam ministarstava Vlade FBiH, sedam ministarstava Vlade RS, kao i Vlade BD. Upitnik se sastojao od 22 pitanja koja su vezana za saradnju sa civilnim društvom, uključivanje građana i organizacija civilnog društva u proces kreiranja javnih politika i donošenja političkih odluka, načine informisanja civilnog društva i prakse konsultovanja zainteresovane javnosti, uključivanje OCD i/ili eksperata u rad radnih grupa, praćenje provođenja i evaluaciju efekata usvojenih politika. Gdje je moguće i relevantno, prikupljeni kvantitativni podaci su obrađeni statističkom analizom mjera centralne tendencije.

Jedan od prvobitno planiranih metodoloških postupaka u kvantitativnom dijelu istraživanja bio je utvrditi intenzitet i korištenje prakse konsultacija tako što bismo broj propisa koji su pripremljeni uz korištenje konsultacija – odnosno, broj provedenih konsultacija – uporedili sa ukupnim brojem pravnih propisa koje je pripremio taj organ uprave. Međutim, tokom istraživanja, značajan problem je predstavljalo utvrđivanje ukupnog broja pripremljenih odnosno donesenih pravnih propisa, kao ključne nezavisne varijable. Problem je uzrokovan sljedećim razlozima: do preciznih ukupnih pokazatelja u ministarstvima je bilo nemoguće doći zbog nepostojanja statistika na nivou ministarstava. Izvještaji o radu vlada, poput onog koji izdaje CCI i koji su logičan izvor informacija o uspješnosti rada ministarstava i vlada, prate isključivo zakone, a ne i podzakonske akte i programske dokumente. S druge strane, godišnji izvještaji o radu za 2013. godinu još uvijek nisu objavljeni za FBiH i VM BiH, dok Vlada RS ne razmatra godišnji izvještaj o radu u jednom, integralnom dokumentu. Vlada RS usvaja posebne, godišnje izvje-

štaje o radu ministarstava, kao i izvještaje o radu svih republičkih uprava i republičkih upravnih organizacija,<sup>1</sup> od kojih u vrijeme zaključenja istraživanja većina još nije bila usvojena odnosno objavljena.

Nakon prikupljanja i obrade kvantitativnih podataka, pristupili smo prikupljanju kvalitativnih podataka putem polustrukturisanih intervjua. Od ukupno 20 održanih intervjua, osam je bilo na nivou ministarstava VM BiH, devet na nivou FBiH, dva u VBD, kao i jedan zajednički intervju sa interresornom radnom grupom VRS. Bazirani oko istih tematskih cjelina kao i upitnik, intervjui su bili strukturisani s ciljem prikupljanja kvalitativnih informacija o predmetu istraživanja, kao i ažuriranja, dopune i produbljivanja informacija prikupljenih u ranijim fazama istraživanja, dok su nalazi polustrukturisanih intervjua obrađeni postupkom kvalitativne analize. Cilj kvalitativnog pristupa bio je detaljno istražiti individualnu percepciju teme koja se istražuje, s tim da se ne pokušaju redukovati podaci na numeričku formu, već je njegov cilj dublje i temeljitije ući u istraživanu problematiku, generišući što više ideja i koncepata, sa fokusom na interpretacijama i percepcijama sudionika istraživanja. U ovom je radu primijenjen interpretativan pristup kvalitativnoj analizi koji rezultira nizom hipoteza (Milas, 2005). U kvalitativnom istraživanju se varijabile otkrivaju i nadopunjavaju tokom analize te je rezultat istraživanja prošireni popis pojmova (varijabila) unutar potkategorija i kategorija unutar predmeta istraživanja, s ciljem uvida o doživljaju i iskustvima saradnje organa uprave sa civilnim društvom. Postavljene su bile sljedeće polazne grupe istraživačkih pitanja:

1. Kakvi su postojeći institucionalni kapaciteti institucija za saradnju sa civilnim društvom i u kojoj se mjeri ti kapaciteti primjenjuju u praksi?
2. U kojoj mjeri i na koji način se koriste mehanizmi, alati i praksa monitoringa, analize i evaluacije efekata javnih politika?
3. Kako predstavnici vladinih institucija vide mogućnosti unapređenja navedenih praksi (procjena potreba)?

Iz sinteze su nastali i osnovni zaključci analize, na osnovu kojih su generisane i preporuke za dalji razvoj institucionalnih mehanizama, u smjeru učinkovitije uključenosti civilnog društva u proces donošenja i provođenja javnih politika.

Vremenski okvir istraživanja je obuhvatio period 2013. godine. Poučeni iskustvima ranijih istraživanja,<sup>2</sup> kao uzorak istraživanja na nivou VM BiH, VF BiH, VRS identifikovana su pojedinačna ministarstva, a ne vlade, s izuzetkom Vlade Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

<sup>1</sup> E-mail, Kancelarija za odnose s javnošću Vlade Republike Srpske, 13.3.2014.

<sup>2</sup> Goran Žeravčić, *Analiza institucionalne suradnje između vladinog i nevladinog sektora u BiH*, Kronauer Consulting, Sarajevo 2008, str. 18.

### 3. TOK AKTIVNOSTI

Prvi korak u realizaciji istraživanja je bio definisanje uzorka istraživanja – identifikacija svih ministarstava na državnom i entitetskim nivoima koji će biti predmet anketiranja – i izrada anketnog upitnika. Nakon što je odobren od strane Delegacije EU u BiH, upitnik je dostavljen putem e-maila svim ministarstvima BiH (9), FBiH (16), RS (16) i BD (1), tj. ukupno 42 institucije su pozvane da učestvuju u istraživanju. Kratko nakon dostavljanja upitnika svim ministarstvima u periodu od 24.04.2013. do 22.10.2013. godine, organizovana je serija informativnih radionica<sup>3</sup> sa ciljem upoznavanja organa uprave sa sadržinom informacija koje se upitnikom žele prikupiti. Rok za dostavljanje popunjenog anketnog upitnika je u nekoliko navrata pomjeren iz razloga koji su bili izvan kontrole istraživača. Uz kontinuiranu telefonsku i e-mail komunikaciju sa ciljem obezbjeđenja što većeg odziva ministarstava, u konačnom je prikupljen 21 anketni upitnik, što predstavlja uzorak od 50% institucija koje su bile pozvane da učestvuju u istraživanju.

Kao što smo istakli u prethodnoj sekciji, osim kvantitativnim metodama, istraživanje smo realizovali oslanjajući se i na kvalitativne metode istraživanja, što je uključilo aktivnost pripreme i dizajniranja polustrukturisanog intervjua sa ministarstvima koja su činila uzorak istraživanja, a potom i realizaciju serije od 20 intervjua. Nakon što je realizovana aktivnost pripreme i dizajniranja metodologije statističke obrade ulaznih kvantitativnih podataka, kao i metodologije kvantitativne analize intervjua, obrađeni su kvantitativni i kvalitativni nalazi istraživanja, te izvršena analiza sadržaja web-stranica svih ministarstava (41) i VBD, što je rezultiralo sintezom istraživanja i finaliziranjem Analize.

<sup>3</sup> Radionice su održane u Sarajevu, Banjaluci i Brčkom.

## 4. TEORIJSKA OSNOVA ANALIZE

### 4.1. Pregled ključnih pojmova

#### 4.1.1. Participativna demokratija

Centralni pojam ove studije je participativna demokratija, jer mehanizmi i prakse za njeno jačanje predstavljaju predmet ovog istraživanja. Definisana kao učešće građana i organizacija civilnog društva (OCD) u procesu izrade i primjene javnih politika, participativna demokratija danas predstavlja ne-spornu dopunu klasičnoj predstavničkoj demokratiji i dobija sve veći značaj u procesu demokratske konsolidacije tranzicionih društava koja žele postati punopravne članice Evropske unije.<sup>4</sup> Prema Goluboviću,<sup>5</sup> participativna demokratija donosi višestruke koristi za demokratski razvoj. Participativna demokratija omogućava kontinuirano učešće građana u političkom procesu, a ne samo u vrijeme izbora, i omogućava građanima da zagovaraju i brane svoje legitimne interese u postupku donošenja javnih politika. Pored toga, ona doprinosi otvorenom i transparentnom radu organa izvršne i predstavničke vlasti, kvalitetu usvojenih javnih politika i njihovoj efikasnoj primjeni: ako veći broj aktera učestvuje u postupku donošenja javnih politika, veći su izgledi da će njihovi legitimni interesi biti zaštićeni, a transakcioni troškovi primjene takvih javnih politika biti manji (s obzirom na manju mogućnost sudskih sporova i različitih vidova opstrukcije u primjeni usvojene javne politike). Pojedina empirijska istraživanja ukazuju da su građani spremniji da učestvuju u primjeni određene javne politike ako su učestvovali u postupku njenog donošenja, čak i onda kad njihovi prijedlozi nisu u potpunosti prihvaćeni.<sup>6</sup> I, konačno, participativna demokratija omogućava lakši nadzor nad primjenom

4 Lisabonskim ugovorom participativna demokratija proglašena je jednom od osnovnih ustavnih vrijednosti na kojima počiva Evropska unija.

5 Dragan Golubović, „An Enabling Framework for Citizen Participation in Public Policy: An Outline of Some of the Major Issues Involved“, International Journal of Not-for-Profit Law, vol. 12, no. 4 (November 2010), [http://www.icnl.org/research/journal/vol12iss4/ijnl\\_vol12iss4.pdf](http://www.icnl.org/research/journal/vol12iss4/ijnl_vol12iss4.pdf)

6 OSCE, Public Hearing Manuals: Committee Consultation with the Public, str. 6. Dostupno na [http://www.oscebih.org/documents/osce\\_bih\\_doc\\_2010122016042890eng.pdf](http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010122016042890eng.pdf)

usvojenih javnih politika: bez efikasne i pravične primjene, i najbolje formulisana javna politika ostaje samo mrtvo slovo na papiru.

Iako pravo na učešće građana i OCD u procesu izrade i primjene javnih politika nije posebno pravo garantovano Ustavom i međunarodnim ugovorima, ono se izvodi iz korpusa ljudskih prava koji uživaju direktnu ustavnopravnu i međunarodnopravnu zaštitu: sloboda govora, sloboda udruživanja i mirnog okupljanja, pravo na peticiju, pravo na pristup informacijama u posjedu javnih organa, pravo na zdravu okolinu, itd.

Treba napomenuti da participativna demokratija nosi sa sobom i određene rizike, prije svega ne-srazmjeran uticaj zastupnika legitimnih privatnih interesa, naročito ekonomskih, na proces artikulacije i primjene javnih politika. Međutim, identifikovanje ovih rizika nije u funkciji negacije koncepta participativne demokratije, već potrebe za njenom stalnom nadogradnjom.<sup>7</sup>

#### 4.1.2. Organizacije civilnog društva (OCD)

Organizacije civilnog društva (OCD) jedan su od najvažnijih institucionalnih aktera participativne demokratije i stoga predstavljaju sljedeći ključni pojam koji treba definisati u cilju boljeg razumijevanja pojmovnog instrumentarijuma ove studije. Za potrebe ovog istraživanja, pod pojmom OCD podrazumijevamo sve oblike organizovanja koji ispunjavaju sljedeće uslove: 1) osnovane su radi ostvarenja određenog specifičnog ili opšteg društvenog cilja ili interesa; 2) osnivaju se dobrovoljno, od strane fizičkih ili privatnopravnih osoba; 3) osnivaju se privatnopravnim instrumentom (ugovor ili akt o osnivanju). U kontekstu pozitivnog pravnog poretka BiH, pod organizacijama civilnog društva podrazumijevaju se udruženja i fondacije.

Kada je riječ o učešću OCD u procesu izrade i primjene javnih politika, njihova uloga zapravo je dvostruka. Sa jedne strane, OCD su pogodan *instrument* organizovanja građana (ali i pravnih lica) koji omogućava efikasnije zagovaranje njihovih legitimnih interesa u procesu izrade i primjene javnih politika. Na drugoj strani, OCD su, zajedno sa građanima, ujedno i *subjekt* tog procesa, u mjeri u kojoj su OCD (kao pravna lica) zaštićena nekim od ljudskih prava iz kojih se izvodi pravo na učešće u procesu izrade i primjene javnih politika (sloboda govora, sloboda udruživanja, pravo na pristup informacijama u posjedu javnih organa, itd.).

7 Irvin, R. A. and Stansbury, J., „Citizen Participation in Decision-Making: Is It Worth the Effort?“, *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 1, 2004, str. 56, 58.



### 4.1.3. Saradnja države i organizacija civilnog društva

Na ovom mjestu, gdje postavljamo metodološko-terminološki okvir za naše istraživanje, potrebno je naglasiti distinkciju koja određuje i potonju strukturu istraživanja i prezentacije rezultata, a to je razlika između pravnog okvira za učešće građana, OCD i drugih privatnopravnih lica u procesu izrade, provođenja i monitoringa javnih politika (pravni okvir za učešće zainteresovane javnosti), s jedne, i institucionalnih mehanizama saradnje vlade i civilnog društva, s druge strane.

Pravni okvir za učešće zainteresovane javnosti u procesu donošenja političkih odluka posjeduje svaka demokratska zemlja, jer se, kao što je prethodno naglašeno (*supra*, 4.1.1, 4.1.2.), pravo na učešće u izradi zakona i drugih opštih pravnih akata, iako nije posebno ljudsko pravo *per se*, izvodi iz drugih ljudskih prava zaštićenih ustavom i međunarodnim sporazumima. Učešće zainteresovane javnosti u procesu izrade i primjene javnih politika prevashodno se ostvaruje kroz pravila i procedure (propisane zakonom ili podzakonskim aktom) kojima se uređuje način učešća u procesu izrade zakona i drugih propisa, strategija i drugih instrumenata javnih politika. Rezultati istraživanja o pravnom okviru za učešće građana u BiH prezentovani su u poglavlju 5.1. Analize.

U pojedinim zemljama (uključujući i sve zemlje Zapadnog Balkana) uspostavljeni su različiti institucionalni mehanizmi saradnje vlade sa civilnim društvom (npr. kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, kontakt-osobe pri nadležnim ministarstvima, agencije, odjeljenja za saradnju sa civilnim društvom, itd.)<sup>8</sup>. Osnovna funkcija ovih institucionalnih mehanizama jeste da jača partnerstvo vlade i OCD u procesu izrade i provođenja javnih politika, kroz jačanje kapaciteta državne uprave, ali i OCD, da kvalitetno učestvuju u ovom procesu. Pod institucionalnim mehanizmom podrazumijevamo tijela vlade i drugih organa vlasti u čijoj je isključivoj ili pretežnoj nadležnosti, odnosno obimu posla, saradnja sa OCD, odnosno saradnja o pitanjima javnih politika u najširem smislu riječi (to može biti i projektna saradnja, saradnja odnosno mehanizam konsultacija sa OCD u procesu evropskih integracija, itd.). Institucionalnim mehanizmima jačaju se ukupni kapaciteti državnih službenika, ali i poslanika i OCD za ovu saradnju. Pored toga, pod ovim se pojmom podrazumijevaju i sporazumi (kompakt, memorandum) zaključeni između dvije strane (organa vlasti i civilnog društva), koji su politički, a ne pravni dokumenti, a kojim se utvrđuju zajednički principi vrijednosti, priznaju različite ali komplementarne uloge vlade i civilnog društva u demokratskom društvu, i utvrđuju obaveze organa vlasti u pogledu mjera javnih politika koje doprinose stvaranju podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. Rezultati istraživanja institucionalnog okvira za saradnju vlade i civilnog društva u BiH prezentovani su u poglavlju 5.2. Analize.

<sup>8</sup> Dragan Golubović i drugi, *Keeping up the Momentum: Improving Civil Society Cooperation Between Public Institutions and Civil Society in the Western Balkan and Turkey*, TACSO, januar 2013.

#### 4.1.4. Evropski standardi za konsultacije sa organizacijama civilnog društva

Evropska komisija je u dokumentu „Osnovni principi i minimalni standardi za konsultovanje između Komisije i zainteresovanih strana: u susret snažnijoj kulturi konsultacija i dijaloga“ formulisala sljedeće standarde konsultacije sa OCD:

- a) *sadržaj procesa konsultacija*: proces konsultacija treba da bude jasan i koncizan, kao i da sadrži sve neophodne informacije od značaja za provođenje konsultacija;
- b) *ciljne grupe za konsultacije*: Komisija će obezbijediti da relevantne ciljne grupe (grupe na koje će politika koja je predmet konsultacija imati uticaja, koje imaju direktan interes, i koje će biti uključene u provođenje usvojene politike) imaju prilike da iznesu svoje mišljenje u procesu konsultacija;
- c) *obavještanje*: Komisija će obezbijediti adekvatno podizanje svijesti javnosti i prilagoditi načine komunikacije tako da zadovolji potrebe svih ciljnih grupa;
- d) *rokovi za konsultacije*: Komisija će pružiti dovoljno vremena – najmanje osam sedmica – za pisane komentare i sugestije i 20 radnih dana najave u slučaju sastanaka;
- e) *potvrda prijema komentara i objava na internetu rezultata javnih konsultacija*: Komisija će potvrditi prijem komentara i rezultate javnih konsultacija objaviti na svojoj web-stranici. Ne isključujući druge alate, rezultati konsultacija treba da budu objavljeni na internetu i najavljeni na jednoj pristupnoj tački.

Primjena minimalnih standarda preispitana je 2007. godine.<sup>9</sup> Komisija ima namjeru da dodatno ojača glas zainteresovane javnosti povećanjem minimalnog perioda konsultacija sa 8 na 12 nedjelja (mjera koja je trebalo da stupi na snagu od 2012. godine), da uvede obavezu izrade pregleda u oblasti politike javnih konsultacija, kao i druge mjere koji će pozitivno uticati na kvalitet EU propisa.<sup>10</sup>

#### 4.1.5. Uloga saradnje vlade sa civilnim društvom u procesu EU integracija

Za zemlje Zapadnog Balkana, uspostavljanje institucionalnih mehanizama saradnje vlade i OCD od značaja je ne samo zbog uloge koje OCD imaju u savremenim demokratijama, nego i zbog proce-

9 Communication from the Commission of 21 March 2007 – Follow-up to the Green Paper ‘European Transparency Initiative’ [\[COM\(2007\) 127 final](#)

10 [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/key\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm)

sa evropskih integracija.<sup>11</sup> Naime, saradnja države i OCD *de facto* je postala sastavni dio političkih kriterijuma za punopravno članstvo u EU za zemlje Zapadnog Balkana. Stoga se u kvartalnim izvještajima Evropske komisije o napretku zemlje-kandidata sve više prati i napredak u ostvarivanju dijaloga i saradnje sa civilnim društvom, kao i održivost organizacija civilnog društva.<sup>12</sup>

Značaj civilnog društva u procesu EU integracija potvrđeno je u nizu dokumenata. U Komunikaciji o dijalogu sa civilnim društvom Evropske komisije od 29. juna 2005. godine ističe se da jedna od lekcija proširene Evropske unije u 2004. godini, kada je primljeno deset novih članica, jeste da građani zemalja članica Unije nisu bili adekvatno informisani i pripremljeni za proširenje, ta stoga „svako buduće proširenje Evropske unije treba da bude podržano snažnim, dubokim i održivim dijalogom sa civilnim društvom u zemljama kandidatima za članstvo, u zemljama članicama i u institucijama Evropske unije“.<sup>13</sup>

U dokumentu „Strategija o proširenju EU i ključni izazovi 2007–2008“, dijalog vlasti sa civilnim društvom identifikovan je od strane Evropske komisije kao jedan od prioriteta u procesu proširenja.<sup>14</sup> Strategija proširenja Evropske unije za 2013–2014. takođe ukazuje na značaj civilnog društva u procesu proširenja i potrebu za jačanjem njegovih kapaciteta.<sup>15</sup> U Smjernicama za podršku civilnom društvu u zemljama kandidatima za članstvo u EU za period 2014–2020, koje je izradio Direktorat za proširenje Evropske komisije, ukazuje se na značaj civilnog društva i participativne demokratije u provođenju nužnih reformi na putu ka punopravnom članstvu u EU, što zahtijeva izgradnju podsticajnog pravnog, finansijskog i institucionalnog okruženja za razvoj civilnog društva. Smjernice predviđaju finansijsku i političku podršku Unije zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima u ostvarivanju ovih ciljeva. Sastavni dio Smjernica je set indikatora kojim će se pratiti progres zemlje-kandidata u ovoj oblasti.<sup>16</sup>

Dijalog sa civilnim društvom u procesu proširenja Unije refleksija je i Ugovora o Evropskoj uniji (Lisabonski ugovor), koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, u kojem se izričito navodi da su predstavnička demokratija (uloga političkih partija) i participativna demokratija (uloga civilnog

11 Uporedi, na primjer, Đokić, Sumpor, *The Role of the Croatian Civil Society Organizations in the European Union Accession Process*, TACSO, Zagreb, June, 2013.

12 Balkan Civil Society Development Network, EC Enlargement Strategy Paper and Progress Reports 2013: Extracts related to enabling environment for civil society development, <http://www.balkancsd.net/index.php/bcsdn-news/1712-enlargement-strategy-2013-brings-increased-focus-on-civil-society-enabling-environment>

13 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brisel, 29. 06. 2005, 290 final, tačka 1.1.

14 Brussels, 6.11.2007. COM(2007) 663, str. 7.

15 Enlargement Strategy and Main Challenges 2013–2014, Communication from the Commission to the European Council and European Parliament, Brussels, 16.10.2013, COM(2013) 700 final, str. 8.

16 DG Enlargement: „Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries 2014–2020“, 14. 10. 2013.

društva) jedne od osnovnih ustavnih vrijednosti na kojima se zasniva Unija (članovi 10. i 11. Ugovora).<sup>17</sup> Ove ustavne vrijednosti obavezuju i zemlje kandidate i potencijalne kandidate za članstvo.

Uloga civilnog društva u evropskim integracijama ima politički aspekt (mobilizacija građana za evropske vrijednosti, promovisanje prednosti evropskih integracija, itd.), ali i ekonomsko-institucionalni aspekt: jačanje institucionalnih kapaciteta za optimalno korištenje raspoloživih pretpristupnih fondova EU (IPA fondovi), kako bi zemlja-kandidat, ili potencijalni kandidat, ojačala svoju ekonomiju i ukupne administrativne kapacitete u procesu evropskih integracija. Na primjer, u Estoniji je formiran zajednički komitet Vlade i predstavnika reprezentativnih OCD, koji je odigrao važnu ulogu u ispunjavanju uslova za punopravno članstvo u EU. Na drugoj strani, Češka je uspostavila efikasan politički i institucionalni mehanizam za pružanje pomoći OCD pri apliciranju za pretpristupne fondove. Na taj način, značajno su unaprijeđeni cjelokupni institucionalni kapaciteti za povlačenje ovih sredstava. Ovo je od posebne važnosti imajući u vidu činjenicu da su upravo nedovoljni institucionalni kapaciteti zemlje-kandidata osnovni razlog za nedovoljno korištenje raspoloživih sredstava iz EU fondova.<sup>18</sup>

U odnosu na dosadašnje pretpristupne instrumente pomoći, ono što Instrument za pretpristupnu pomoć zemljama Zapadnog Balkana (IPA II program 2014–2020)<sup>19</sup> donosi kao novinu jeste znatno veće učešće države u programiranju i predlaganju projektnih prioriteta, i preuzimanje odgovornosti za njihovu praćenje i realizaciju. Ovo zahtijeva mobilizaciju svih raspoloživih resursa, uključujući i one kojima raspolaže civilno društvo, te uspostavu institucionalnih mehanizama saradnje vlade i OCD u procesu programiranja i provođenja projektnih prioriteta.<sup>20</sup>

## 4.2. Pregled dosadašnjih istraživanja

U posljednjih nekoliko godina pojavilo se nekoliko značajnih studija koje su relevantne za predmet našeg istraživanja. Najvažniji nalazi ovih studija sumirani su u ovom poglavlju.

<sup>17</sup> (2007), OJ C 306, 17.12.2007.

<sup>18</sup> Tako Bugarska i Rumunija, prije prijema u punopravno članstvo, nikada nisu povlačile više od 50% sredstava koja su im stajala na raspolaganju iz pretpristupnih fondova EU. Samo u periodu 2004–2006. zbog toga je ostalo neiskorišteno preko dvije milijarde evra. Dragan Golubović, Branka Anđelković, *Institucionalni mehanizam saradnje vlade i civilnog društva: Institucionalna iskustva i preporuke za Srbiju*, Beograd, 2008, str. 5–6.

<sup>19</sup> Regulations of the Council of Ministers EU, 1085/2006.

<sup>20</sup> Pojedine zemlje, na primjer Srbija, već su uspostavile ove mehanizme. Vidi na <http://www.cdspreidlaze.org.rs/>

Teorijsko-pravni pregled stanja civilnog sektora i njegovih potencijala za veću uključenost u politički dijalog nalazimo u zborniku *Civilno društvo – Prilozi za izradu strategije za uspostavu stimulativnog okruženja za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini*,<sup>21</sup> u kojem se analiziraju pravni okvir, institucionalni mehanizmi i stanje civilnog sektora u BiH s kraja prošle decenije. Posebno detaljan osvrt na mehanizme saradnje između civilnog društva i vlada izložen je u „Analizi institucionalne saradnje između vladinog i nevladinog sektora“,<sup>22</sup> u kojoj su izloženi rezultati kvantitativnog i kvalitativnog istraživanja u 142 opštine, 10 kantonalnih vlada, entitetskih i državnog nivoa vlasti, uključujući i BDBH. Istraživanje dokumentuje stanje saradnje koja se nalazi u povelju, pored ostalog, zbog nedostatnih kapaciteta i nepotpunog razumijevanja značenja i društvene koristi od institucionalnog dijaloga.

Studija sistema nacionalnog integriteta (NIS) Transparency Internationala, izrađena tokom 2012. godine,<sup>23</sup> zaključuje da sa aspekta uticaja na proces donošenja odluka, civilno društvo, kao i mediji i poslovni sektor, ima uglavnom ulogu posmatrača jer „čak i kada se javne rasprave organizuju, mišljenja i prijedlozi koji se iznesu gotovo nikada ne utiču na konačna zakonska rješenja“. Studija navodi nekoliko ilustrativnih primjera koji dokazuju ovu tvrdnju.

Posebnu analitičku pažnju je privukao razmjerno pozitivan primjer uloge OCD u izradi i praćenju Strategije za reformu sektora pravde u BiH (SRSP). Autori publikacije koja je analizirala taj proces<sup>24</sup> zaključuju da je uključivanje OCD u proces praćenja i procjene provođenja mjera utvrđenih u SRSP-u važan mehanizam i za OCD i za institucije sektora pravde u BiH. Za Ministarstvo pravde BiH, kao i za ostale i institucije sektora pravde u BiH, ovaj mehanizam je posebno bitan, jer kroz njegovu primjenu vrše primjenu SRSP-a u skladu sa evropskim standardima i principima participatorne demokratije, dobijaju podršku od strane javnosti i građana u provođenju reformskih mjera sektora pravde i stvaraju demokratski pritisak na pojedine institucije sektora pravde u BiH koje do sada nisu izvršile zadatke na koje su se obavezale. O konstruktivnoj ulozi OCD uključenih u ovaj proces, pored ostalog, svjedoče polugodišnji i godišnji izvještaji o implementaciji Akcionog plana pomenute strategije<sup>25</sup> objavljeni u periodu 2010–2011.<sup>26</sup>

21 Zarije Seizović, Gwen Jones, Goran Žeravčić i Edin Biščević, *Civilno društvo – Prilozi za izradu strategije za uspostavu stimulativnog okruženja za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini*, izdavač: Kronauer Consulting, Sarajevo 2009.

22 Goran Žeravčić, *Analiza institucionalne saradnje između vladinog i nevladinog sektora*, Kronauer Consulting, Sarajevo, 2008.

23 Transparency International BiH, Materijali sa Radionice društvenog integriteta „Institucionalna saradnja i mehanizmi koordinacije“, Sarajevo, 2012, <http://ti-bih.org/6370/institucionalna-saradnja/> (pristupljeno 15. 4. 2014)

24 Elma Demir, *Uloga organizacija civilnog društva u praćenju provedbe Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini*, Asocijacija za demokratske inicijative (ADI), Sarajevo, 2010.

25 Kao dobar primjer za to vidjeti Izvještaj organizacija civilnog društva (OCD) o provedbi Akcionog plana za provedbu Strategije za reformu sektora pravde (SRSP) u BiH, Izvještajni period: 01.01–31.12.2010. godine, dostupno na: <http://adi.org.ba/?cat=8>

26 Snježana Ivandić, Anđela Lalović i Aida Vežić, *Značaj javnih konsultacija u procesu ustavnih reformi u Bosni i Hercegovini*, ADI, Sarajevo, 2011.

Nalazi izvještaja o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH, koje godišnje objavljuju Centri civilnih inicijativa (CCI), iako za lokalni nivo, što nije predmet našeg istraživanja, relevantni su i za ovu studiju. U izvještaju za 2012. godinu konstatuje se da „iako sa ograničenim napretkom tokom 2012, pravni okvir i dalje predstavlja samo nelimitirajući faktor za učešće građana, ali ga ni ne podstiče – pogotovo ne imperativnim mjerama. U takvim uslovima, prisustvo građana u odlučivanju je svedeno na dobru volju i motivisanost pojedinaca iz vlasti, što nije ni 2012. godine donijelo značajniji pomak naprijed“.<sup>27</sup>

Godine 2006. urađena je analiza saradnje OCD i vlade u kontekstu EU integracija,<sup>28</sup> koja je, pored ostalog, uključivala i fokus-grupu od relevantnih predstavnika iz institucionalnog, političkog i akademskog života. U analizi se zaključuje da je u tom periodu Direkcija za evropske integracije (DEI) bila jedna od rijetkih državnih institucija koje aktivno saraduju s civilnim društvom.<sup>29</sup>

Nastavljajući rad započet u analizi iz 2009. godine,<sup>30</sup> u kojoj su zaključili da su lokalne vlasti otvorenije za saradnju sa civilnim društvom u kreiranju i implementaciji politika, autorice Kačopor i Osmanagić-Agović u analizi iz 2010. godine,<sup>31</sup> fokusirajući se na skupštinsku praksu, na osnovu uvida u poslovničke skupštine i intervjuje, zaključuju da nema dovoljno informisanosti od strane OCD-a i građana o mogućnostima saradnje sa organima vlasti u procesu kreiranja i primjene javnih politika te da je slaba zainteresovanost za ovo učešće.<sup>32</sup>

Najrecentniji pregled praksi saradnje civilnog društva i vlade u BiH sadržan je u „Izvještaju o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini“ u realizaciji Centra za promociju civilnog društva – CPCD, u kojem se analizira zakonodavni okvir i praksa sa zaključkom umnogome uporedivim sa onim iz ranijih analiza, da u pogledu odnosa između države i OCD ne postoji stvarna saradnja niti razumijevanje; da Sporazum o saradnji između Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora u BiH iz 2007. godine, koji je trebalo da unaprijedi saradnju, nije primijenjen; da BiH još uvijek nema strategiju za uspostavu podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva; da su pravila za konsultacije i drugi standardi za konsultacije djelimično definisani, ali da njihova sistematska i šira primjena izostaje.<sup>33</sup>

27 Centri civilnih inicijativa, *Izvještaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2012 godinu*, Banja Luka, mart 2013, str. 5.

28 Vedran Horvat, Vladimir Todorić i Irham Čečo, *Odnos države i nevladinih organizacija u procesima pridruživanja EU u Hrvatskoj, Srbiji i BiH: Kroz partnerstvo do uspjeha*, ACIPS, Sarajevo, 2006.

29 *Ibid.*, str. 36.

30 Zehra Kačopor i Selma Osmanagić Agović, *Primjena pravila o konsultacijama pri izradi zakona – Mrtvo slovo na papiru*, ACIPS, juni 2009.

31 Zehra Kačopor i Selma Osmanagić Agović, *Učestvujem, dakle – doprinosim – Učešće građana i organizacija civilnog društva u donošenju odluka na entitetskom, kantonalnom i opštinskom nivou vlasti u BiH*, ACIPS, 2010.

32 *Ibid.*, str. 31.

33 Izbor iz nalaza tabelarno prikazanih na str. 60–64. u CPDC, *Izvještaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu*, Sarajevo: CPCD, mart 2014.

U kategorijalno-pojmovnom okviru metodološkog okvira studije, potrebno je osvrnuti se i na godišnje izvještaje o napretku BiH koje objavljuje Evropski parlament, u kojima se pomno i kontinuirano prati razvoj uključenosti civilnog društva u dijalog sa bh. vlastima. U izvještaju o napretku BiH u 2013. godini se, pored ostalog, konstatuje i sljedeće: „Evropski parlament (...) pozdravlja poboljšanje suradnje s civilnim društvom, ali poziva na uspostavu institucionalnih mehanizama za suradnju državnih institucija i organizacija civilnog društva na državnoj razini koji će što prije biti operativni na razini entiteta i kantona, također poziva na znatno poboljšanje sudjelovanja civilnog društva u procesu pristupanja Europskoj uniji, koje će se postići na redovit i strukturiran način; potiče veću suradnju i sinergije među nevladinim organizacijama“.<sup>34</sup>

Posljednji izvještaj o napretku BiH koji objavljuje Evropska komisija bilježi i sljedeće: „Unaprijeđena je saradnja sa civilnim društvom na lokalnom nivou. Saradnja na nivou države, entiteta i kantona je i dalje slaba. Institucionalni mehanizmi saradnje sa civilnim društvom nisu u potpunosti operativni na nivou entiteta niti postoje na nivou države. Potrebno je poboljšati transparentnost u dodjeli sredstava organizacijama civilnog društva. Civilno društvo je sve odlučnije u izražavanju nezadovoljstva u vezi s političkim dešavanjima, kao u primjeru kašnjenja u usvajanju Zakona o jedinstvenom matičnom broju“.<sup>35</sup>

Polazeći sa temelja postavljenih prethodnim analizama, naše istraživanje ima, pored ostalog, namjeru da provjeri validnost gore navedenih zaključaka ranijih analiza, čemu je posvećeno naredno poglavlje.

34 Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/>

35 Dostupno na: <http://www.europa.ba/documents/delegacijaEU/>

## 5. KLJUČNI NALAZI

Prezentaciju nalaza istraživanja strukturisali smo iz tri dijela. U poglavlju 5.1. dajemo prikaz pozitivnopravne regulative koja uređuje pitanje saradnje države i civilnog društva. Potom prezentujemo nalaze kvantitativnog istraživanja (ankete) i kvalitativne analize intervjua, i to: u poglavlju 5.2. pružamo prikaz institucionalnog okvira za saradnju države i civilnog društva, a u poglavlju 5.3. i nalaze o praksama učešća OCD u procesu donošenja zakona, mehanizmima, alatima i praksama monitoringa, analize i evaluacije efekata javnih politika, kao i procjenu potrebe za izgradnjom kapaciteta za vladino učešće u dijalogu sa civilnim društvom.

### 5.1. Pravni okvir za saradnju države sa civilnim društvom

Kao što je prethodno navedeno (*supra*, 4.1.1, 4.1.3), pravo na učešće u izradi zakona i drugih opštih pravnih akata nije posebno ljudsko pravo *per se*. U kontekstu BiH, ovo se pravo izvodi iz drugih ljudskih prava zaštićenih, u prvom redu, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima Savjeta Evrope, kao i ustavima BiH i drugih nivoa vlasti u BiH, odnosno Statuta Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, koji predviđaju da će obezbijediti najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ustav Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 63/12) predviđa međunarodni standard „direktno primjenjivosti“, dajući primat odredbama Evropske konvencije o ljudskim pravima nad odredbama Ustava. Pravo na slobodu udruživanja zagarantovano je članom II 3 (i) Ustava Bosne i Hercegovine.

Statusno-pravni okvir za djelovanje civilnog društva u BiH od značaja za ovu analizu uređen je zakonima o udruženjima i fondacijama na državnom nivou („Službeni glasnik BiH“ br. 76/11), na entiteskom nivou („Službene novine Federacije BiH“ br. 45/02; „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 52/01, 42/05), i na nivou Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BD“ br. 12/02, 19/07) te nizom drugih zakona kojima se bliže uređuje djelovanje OCD (radnopravni propisi, poreski, računovodstveni propisi, itd.).<sup>36</sup> Pitanje saradnje vlade i civilnog društva sporadično je zastupljeno u pravnim aktima koji regulišu rad lokalne samouprave, dok se propisi kojima se bliže uređuje učešće

<sup>36</sup> Dragan Golubović, Almin Škrijelj, Slaviša Prorok, *Pregled poreskih i pravnih propisa za udruženja i fondacije u BiH i preporuke za izmjene*, CPCD, Sarajevo, 2011.



zainteresovane javnosti u postupku izrade zakona i drugih instrumenata javnih politika izvode iz zakona i drugih akata kojima se uređuje organizacija izvršne vlasti, odnosno vlade.<sup>37</sup>

## 5.1.1. Institucije Bosne i Hercegovine

### 5.1.1.1. Jedinствена pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine

Usvojena 2005. godine od strane Parlamentarne skupštine BiH, a na osnovu Zaključka o potrebi izrade Kodeksa jedinstvenih nomotehničkih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 46/04) i Ustava Bosne i Hercegovine, Jedinствена pravila regulišu, pored ostalog, pravila kojih će se pridržavati svi nosioci normativnih poslova prilikom pripreme propisa. U članu 75, Pravila uređuju proces konsultacija o prednacrtu propisa, pri čemu se tim za izradu propisa konsultuje sa relevantnim akterima u vladi i ministarstvima s ciljem osiguravanja potrebnih budžetskih sredstava za provođenje normativnog akta u pripremi, kao i s ciljem da akt bude u skladu sa zahtjevima Evropske unije. Pored toga, predviđeno je da tim „što je moguće više“ konsultuje i druge institucije Bosne i Hercegovine na koje se odnosi materija normativnog akta u pripremi, javne organe na bh. i drugim nivoima vlasti na koje se odnosi materija tog normativnog akta, privatne osobe predstavljene od registrovanih udruženja građana, kao i međunarodne institucije.

Jedinствена pravila nisu, međutim, u potpunosti obavezujuća u dijelu koji uređuje proces konsultacija. U pogledu konsultacija izvan organa koji priprema akt, u pomenutom članu 75. korišten je termin „što je moguće više“. Član 66. Pravila dodatno relativizuje obavezu konsultovanja, ograničavajući ga na „slučajeve kad proces uvođenja propisa zahtijeva učešće više od jedne institucije ili nivoa vlasti“, implicirajući da postoje i akti čije donošenje ne mora uključivati konsultacije van organa koji priprema akt. Istim članom se uređuje da „obrađivač obrazlaže mehanizme koji su korišteni kako bi se provele sve potrebne konsultacije, uključujući, u zavisnosti od slučaja (kurziv naš), horizontalnu i vertikalnu koordinaciju i saradnju među institucijama i nivoima vlasti“.

<sup>37</sup> Zakon o Vijeću ministara („Službeni glasnik BiH“ br. 38/02), Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06. i 8/06), Zakon o Vladi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 118/08), Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“ br. 17/08) i Zakon o Vladi Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“ br. 19/07, 36/07, 38/07, 2/08, 17/08. i 23/08).

### 5.1.1.2. Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH

Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća Ministara BiH (2006) utvrđuju opšti pravni okvir za konsultacije sa „javnošću i organizacijama“, odnosno „grupama građana koji ne pripadaju vladinom sektoru“. Pravila su obavezujuća za ministarstva i druge institucije BiH (u daljem tekstu: *institucije*) koje su ovlaštene za izradu zakona i drugih opštih pravnih propisa (članovi 1. i 2. Pravila). Pravilima se predviđa obaveza resornih ministarstava i institucija da vode spisak organizacija i pojedinaca zainteresovanih za zakonodavne aktivnosti te institucije, koji se ažurira po upisu novih zainteresovanih organizacija i pojedinaca (član 3).

Kao dio godišnjeg plana rada, svaka institucija je obavezna da sačini spisak planiranih normativ-nopravnih poslova, u kojem se posebno navodi koji propisi imaju *značajan uticaj na javnost (infra)*, i da ga stavi na internet stranicu. Pored toga, institucija je obavezna da odredi koordinatora za konsultacije, koji je odgovoran za koordiniranje svih obaveza institucije u pogledu konsultacija predviđenih Pravilima. Institucija može odrediti i službenika koji učestvuje u izradi nacрта određenog pravnog propisa, koji će biti odgovoran za vođenje konsultacija u izradi tog nacрта, u skladu sa Pravilima (član 4). Svaka institucija je obavezna da planira budžetska sredstva za provođenje konsultacija (član 19).

Pravilima se predviđaju minimalne obaveze u pogledu konsultacija, koje se primjenjuju i na prednacrte propise koji nemaju značajan uticaj na javnost, izmjene i dopune radi ispravljanja pravopisnih ili drugih gramatičkih grešaka, i pravni propisi kojima se vrši kodifikacija ili na drugi način objedinjuju ili reorganizuju odredbe propisa (čl. 14). Minimalne obaveze uključuju obavezu institucije da postavi prednacrt pravnog propisa na svoju internet stranicu, ukoliko postoji, uz poziv na dostavu pisanih komentara koji ne može biti kraći od 21 dana, te da prednacrt dostavi licima i organizacijama koje su na spisku zainteresovanih lica i institucija te institucije. Uz poziv se dostavlja i kratka izjava o svrsi pravnog propisa (članovi 6. i 7). Konsultacije su sprovode u bilo kojoj fazi izrade prednacrt propisa (član 20). Za provođenje konsultacija institucija je obavezna da planira odgovarajuća budžetska sredstva, a rok za pisane konsultacije ne može biti kraći od 30 dana (članovi 19–21).

Pravila predviđaju poseban režim konsultacija kada je riječ o propisima koji imaju „značajan uticaj na javnost“. Pod propisima koji imaju značajan uticaj na javnost podrazumijevaju se propisi koji vode do promjene pravnog ili ekonomskog statusa; usklađivanje pravnih propisa sa međunarodnim standardima i pravni propisi koji imaju ekološki uticaj (članovi 9–12). Pored toga, nadležna institucija može i drugi propis kvalifikovati kao propis koji ima značajan uticaj na javnost, uzimajući u obzir razne druge okolnosti: da li zakon predstavlja novinu; da li je svrha tog zakona supstancijalno unapređenje odredbi važećeg zakona; da li je svrha zakona prilagođavanje tehnološkim promjenama; da li je zakonodavna aktivnost rezultat sudskih odluka kojima se prethodni zakon proglašava nevažećim; broj

adresata u zemlji, regiji ili zajednici na koje utiče donošenje propisa; finansijski uticaj na zemlju, regiju ili privrednu granu, itd. (član 13).

Pravila predviđaju dodatni, stroži režim konsultacija za izradu propisa od značajnog uticaja na javnost. Ovaj se režim konsultacija primjenjuje u slučaju kada rukovodilac institucije nije istu izuzeo od provođenja dodatnih konsultacija (iako se radi o propisu od značajnog uticaja na javnost), u kom slučaju se primjenjuje minimalni postupak konsultacija iz člana 6. Pravila (član 26). Kada je riječ o strožem režimu konsultacija, prije svega, institucije su obavezne da učine dodatni napor u identifikovanju segmenta javnosti, institucija i pojedinaca, koji mogu biti zainteresovani za izradu ovog propisa, ili će na njih najvjerojatnije uticati, a koji se ne nalaze na spisku organizacija i pojedinaca zainteresovanih za zakonodavne aktivnosti te institucije (član 16). Oblici dodatnih konsultacija, o kojima institucija diskreciono odlučuje, uključuju traženje pismenih i usmenih komentara putem obavještenja ili objavljivanja prednacrtu pravnog propisa u štampanim medijima; informisanja i edukovanja o prednacrtu pravnog propisa putem radija i televizije; obavještenja i objavljivanja prednacrtu pravnog propisa na internetu; direktnog dostavljanja prednacrtu pravnog propisa organizacijama i pojedincima koji se ne nalaze na spisku institucije; javnih sastanaka ili okruglih stolova sa odabranim organizacijama i pojedincima; te radnih grupa koje uključuju eksperte i predstavnike organizacija i pojedinaca (član 17). Dostavljanje usmenih komentara moguće je samo u slučaju ako je moguće njihovo snimanje audio ili drugim sredstvima (član 22), što je konzistentno sa obavezama institucije iz člana 23. Pravila (*infra*).

Institucija određuje oblik dodatnih konsultacija, uvažavajući vremensko ograničenje za usvajanje pravnog propisa, mogućnost zainteresovane javnosti za učešće u dodatnim konsultacijama, i novine i tehničku složenost predmeta (*rationae materiae*) pravnog propisa (član 18). Institucija može grupisati ili sažeti komentare da bi se izbjeglo suvišno ponavljanje, ali je dužna da navede razloge za odbacivanje ili usvajanje određenih komentara. Ova je izjava sastavni dio izjave koju institucija podnosi Vijeću ministara, u kojoj se još izjavljuje da su ispunjene minimalne obaveze u pogledu konsultacija; da li nacrt pravnog propisa ima značajnog uticaja na javnost, uz odgovarajuće obrazloženje; obrazlaže se odluka o obliku konsultacija i daje opis konsultacija koje je izvršila (članovi 23. i 24). Institucija će svima koji pisanim putem zatraže primjerak ove izjave omogućiti da istu dobiju (član 25).

Vijeće ministara može odbiti da uvrsti nacrt pravnog propisa na dnevni red sjednice Vijeća ministara ukoliko institucija nema potrebnu izjavu ili odobren zahtjev rukovodioca institucije za izuzimanje. U takvim slučajevima, generalni sekretar Vijeća ministara vraća nacrt pravnog propisa instituciji, kako bi postupila u skladu sa Pravilima, te joj određuje rok za provođenje konsultacija (član 29).

Na drugoj strani, Pravila predviđaju da, prilikom dostavljanja prijedloga zakona Parlamentarnoj skupštini BiH na usvajanje, Vijeće ministara prilaže izjavu o provedenim konsultacijama ili odluku o izuzimanju iz postupka dodatnih konsultacija (član 27).

Statističkom analizom upitnika o provođenju konsultacija na nivou institucija BiH utvrdili smo da su u samo dva od šest slučajeva kao odgovor na pitanje o pravnom aktu po kojem se provode konsultacije navedena Pravila za konsultacije, što svjedoči o nedovoljnoj svjesti o postojanju ovog podzakonskog akta među predstavnicima ministarstava.

Koristeći ovlaštenja koja proizlaze iz člana 61. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 32/02), da „osigurava zakonito i efikasno obavljanje poslova, donosi propise i izdaje druge akte za koje je ovlašten (...)”, Ministarstvo pravde BiH je 2008. godine donijelo Pravilnik kojim se propisuju procedure za konsultacije sa javnošću u procesu izrade pravnih propisa u Ministarstvu pravde Bosne i Hercegovine, a s ciljem da bi se Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa („Službeni glasnik BiH“ br. 81/06) bolje razumjela i efikasnije provela. Ovakav primjer serioznog i dosljednog pristupa provođenju Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH do sada su, prema nalazima najnovijeg Izvještaja MPR o provođenju Pravila,<sup>38</sup> slijedili i Ministarstvo civilnih poslova i Ministarstvo komunikacija i prometa, iako u slučaju ova dva ministarstva pomenuti provedbeni akti nisu dostupni javnosti putem web-stranica ministarstava.

Treba napomenuti da je Ministarstvo pravde BiH u aprilu 2014. godine, u saradnji sa CBGI projektom, pripremila prijedlog izmjena i dopuna Pravila za konsultacije, kako bi se njihova primjena učinila pravno obavezujućom, koji je dostavljen na razmatranje Vijeću ministara BiH. Na 108. sjednici, održanoj 17. 9. 2014. godine, Vijeće ministara je usvojilo Pravila o izmjenama i dopunama Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa, u kojima su inkorporirani prijedlozi za njihovo unapređenje koji su dio ove analize.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Ministarstvo pravde BiH, *Izvještaj o provođenju Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u Institutijama Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, mart 2014, str. 11.

<sup>39</sup> *Infra*, dodatak C.

## 5.1.2. Federacija Bosne i Hercegovine

### 5.1.1.1. Nacrt Pravila za izradu zakona i drugih propisa Federacije BiH

U decembru 2012. godine, zastupnici Predstavničkog doma Federalnog parlamenta su odobrili Nacrt nomotehničkih pravila za izradu zakona i drugih propisa Federacije BiH uz zaključak da Vlada Federacije BiH dostavi Parlamentu FBiH cjelovitu informaciju o utrošku sredstava datih za njihovu izradu. Dom naroda Federalnog parlamenta usvojio je nacrt na 15. sjednici, 27.6.2013. godine. Federalna vlada u septembru 2013. ponovo je u parlamentarnu proceduru uputila Prijedlog Pravila koji je bio na dnevnom redu 29. septembra 2013. godine i ponovo u martu 2014. godine, kada je nacrt skinut s dnevnog reda zbog toga što „ne može ići u formi nacrta jer nije prošao prilikom predlaganja prošli put“.<sup>40</sup> Imajući u vidu sadržaj poslaničkih pitanja, diskusije i pisanje štampe,<sup>41</sup> stiče se dojam da je izostanak usvajanja Pravila u Parlamentu uzrokovan pitanjima koja su izvan sadržaja propisa.

### 5.1.2.2. Uredba za učešće zainteresovane javnosti

Učešće zainteresovane javnosti u Federaciji BiH uređeno je Uredbom o pravilima za učešće zainteresovane javnosti u postupku pripreme federalnih propisa i drugih akata (Uredba). Imajući u vidu da Poslovnik o radu Vlade Federacije BiH ne sadrži odredbe koje uređuju ovo pitanje, Uredbom se uređuju 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 akta, koje donose ili predlažu federalni organi i Vlada, u cilju osiguranja učešća zainteresovane javnosti. Zainteresovanu javnost, u smislu ove uredbe, čine: „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“ (čl. 1). Po uzoru na hrvatski Kodeks za učešće zainteresirane javnosti, Uredba predviđa četiri stepena učešća: *informisanje* – prvi stepen učešća zainteresovane javnosti, koji podrazumijeva jednosmjernan proces, što znači da federalni organi informišu građane prema svom nahođenju ili građani dolaze do informacija na vlastitu inicijativu; *konsultacije* – dvosmjerni proces tokom kojeg Vlada ili federalni organi traže i primaju povratne informacije od građana, odnosno zainteresovane javnosti u

<sup>40</sup> [http://vlastibih.com/2014/index.php?option=com\\_content&view=frontpage&Itemid=67#sjednica=5055;institucija=9](http://vlastibih.com/2014/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=67#sjednica=5055;institucija=9) pristupljeno 15. aprila 2014.

<sup>41</sup> „Semih Borovac platila 780.000 KM za prepisani projekat pravila za izradu zakona u Federaciji BiH“, „Slobodna Bosna“, br. 857, 11.4.2013.

postupku donošenja pravnih propisa i drugih akata; *uključivanje* – podrazumijeva viši stepen dvosmjernog procesa putem kojeg su predstavnici zainteresovane 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 zainteresovane javnosti za proces donošenja pravnih propisa i drugih akata, a osigurava se potpisivanjem sporazuma o partnerstvu (čl. 2). Prva tri nivoa učešća inkorporirana su u Uredbu odredbama koje uređuju minimalne i dodatne konsultacije (*infra*). Kada je riječ o partnerstvu, Uredba predviđa da „Vlada i federalni organi mogu zaključivati sporazume sa organizacijama i pojedincima sa kojim će vršiti konsultacije u skladu sa ovom uredbom“ (čl. 19).

Svaki federalni organ vodi spisak organizacija i pojedinaca zainteresovanih za zakonodavne i druge aktivnosti iz djelokruga tog organa, koji se objavljuje se na internet stranici federalnog organa i internet stranici Vlade. Federalni organ na spisak zainteresovanih organizacija i pojedinaca dodaje imena svih pojedinaca ili organizacija koji za to podnesu pismeni zahtjev (čl. 4). Federalni organ može vršiti konsultacije u bilo kojoj fazi izrade pravnog propisa ili drugog akta, ali će planirati dovoljno vremena za završetak konsultacija, prije dostavljanja pravnog propisa i drugog akta Vladi (čl. 3).

Premijer Federacije Bosne i Hercegovine imenuje koordinatora za saradnju sa zainteresovanom javnošću, koji ima status savjetnika premijera. Stručne poslove za potrebe koordinatora vrši Generalni sekretarijat Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (čl. 5). Pored toga, rukovodilac federalnog organa imenuje, iz reda državnih službenika koji učestvuju u izradi propisa ili drugog akta, koordinatora za konsultacije, koji je odgovoran za koordinisanje svih obaveza federalnog organa u vezi sa konsultacijama u smislu ove uredbe (čl. 7). Kada je riječ o odnosu između koordinatora kojeg imenuje premijer i koordinatora kojeg imenuje rukovodilac federalnog organa uprave, koordinator kojeg imenuje premijer, osim savjetodavne, u određenim slučajevima ima i operativnu ulogu. Naime, u vršenju poslova iz svoje nadležnosti, premijer može zatražiti da se osiguraju konsultacije sa zainteresovanom javnosti i odrediti način konsultacija u vezi sa pojedinim pravnim propisima i drugim aktima, u kom slučaju konsultacije sprovodi koordinator za saradnju sa zainteresovanom javnošću imenovan od strane premijera (čl. 6).

Uredbom se predviđaju minimalne i dodatne konsultacije u izradi pravnih propisa i drugih akata. Svaki federalni organ, u skladu sa kriterijumima 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 (čl. 6(1)). Kada Vlada usvoji godišnji program rada, federalni organ stavlja na internet stranicu spisak planiranih normativnopravnih i studijsko-analitičkih akata iz svog djelokruga, u kojem se posebno navode pravni propisi i drugi akti od „značaja za javnost“ (čl. 8.). U izuzetnim

slučajevima, premijer može, na zahtjev rukovodioca federalnog organa, izuzeti federalni organ od obaveze da izvrši dodatne konsultacije, ukoliko ocijeni da je izuzimanje potrebno zbog hitne okolnosti, nepredviđene međunarodne obaveze, ili 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 sa konsultacijama (čl. 14).

Kada je riječ o minimalnim obavezama u procesu konsultacija, one se odnose na pravne propise i druge akte koji nemaju značajan uticaj na javnost, ali mogu biti od interesa za javnost. Takva pretpostavka postoji za propise i drugi akte kojima se vrši kodifikacija ili na drugi način objedinjuju ili reorganizuju odredbe, ili se prebacuju u druge dijelove pravnog propisa (čl. 13). Minimalne konsultacije predstavljaju obavezu federalnog organa da nakon utvrđivanja teksta pravnog propisa i drugog akta „od interesa za javnost“ postavi prednacrt/nacrt zakona, pravnog propisa ili drugog akta na svoju internet stranicu, uz pružanje mogućnosti za dostavu komentara putem interneta, te da pozove na dostavu komentara, obavještavanjem 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 (čl. 9).

Propisima i drugim aktima koji „imaju ili mogu imati značajan uticaj na javnost“ smatraju se: 1) 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 (kaznena politika i postupak; zakoni kojima se ograničavaju ili proširuju mogućnosti sticanja prava na pogodnosti; glasačkih prava i prava na političko organizovanje, itd.); 2) 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 (pravni propisi i drugi akti iz oblasti poreza i doprinosa, pogodnosti ili subvencija, obligacionih odnosa, radnih odnosa, penzijsko-invalidske zaštite, fiskalne i ekonomske politike, imovinskih prava, itd.); 3) pravni propisi i drugi akti, koji se moraju donijeti da bi država ispunila međunarodne obaveze ili da bi se primijenili međunarodni standardi, takođe mogu imati značajnog uticaja na javnost (propisi i drugi akti koji se donose u cilju usklađivanja sa evropskim direktivama; propisi i drugi akti koji se donose u cilju poštovanja ili ispunjavanja obaveza koje proizlaze iz međunarodnih sporazuma i konvencija); 4) 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 (propisi i drugi akti kojima se ograničavaju ispuštanja opasnih materija u prirodnu sredinu; propisi i drugi akti kojima se određuju odštete ili kazne za zagađivanje prirodne sredine; propisi i drugi akti kojima se ograničava korištenje zemljišta iz ekoloških razloga, itd., čl. 12).

Prilikom razmatranja nivoa uticaja na javnost, pored prethodno navedenih kriterijuma, rukovodilac federalnog organa može odlučiti da se radi o pravnom propisu ili drugom aktu koji ima značajan uticaj na javnost rukovodeći se sljedećim faktorima: da li pravni propis ili drugi akt predstavlja novinu; da li je svrha pravnog propisa i drugog akta usavršavanje zakona; da li je svrha pravnog propisa i drugog akta prilagođivanje tehnološkim promjenama; da li su te promjene rezultat sudskih odluka, kojima se prethodni zakon proglašava nevažećim; broj lica na koja utiče promjena; te značajan finansijski uticaj na budžet Federacije BiH, privredna društva ili građane (čl. 10).

Kada je riječ o provođenju dodatnih konsultacija u vezi sa izradom pravnih propisa i drugih akata od značajnog uticaja na javnost, 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 vremensko ograničenje za usvajanje pravnog propisa; mogućnosti organizacija i pojedinaca da učestvuju u konsultacijama; te novine ili tehničku složenost teme obrađene u pravnom propisu. Oblici konsultacija obuhvataju traženje pismenih i usmenih komentara na jedan od sljedećih načina: putem objavljivanja pravnog propisa ili drugog akta na internetu; putem objavljivanja prednacrt pravnog propisa ili drugog akta u pisanim medijima; dostavljanjem pravnog propisa organizacijama i pojedincima; putem javnih sastanaka ili okruglih stolova sa odabranim organizacijama i pojedincima; te putem radnih grupa koje uključuju stručnjake i predstavnike organizacija i pojedinaca. Federalni organ će razmotriti koje organizacije i pojedince će interesovati 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 pisane komentare. Federalni organ snima komentare audio ili drugim sredstvima i priprema rezime tih komentara, u slučaju kada oblik konsultacije omogućava usmeno iznošenje komentara. Federalni organ planira sredstva u budžetu za ispunjavanje svojih obaveza u vezi sa konsultacijama, u skladu sa ovom uredbom (čl. 11).

Federalni organ uzima u obzir komentare, bilo pisane ili usmene, prilikom pripreme nacrt pravnog propisa za Vladu. Komentari se mogu grupisati i sažeti, da bi se izbjeglo suviše ponavljanje (čl. 15). Prilikom podnošenja pravnog propisa ili drugog akta Vladi, rukovodilac federalnog organa dostavlja izjavu kojom izjavljuje da su ispunjene minimalne obaveze u pogledu konsultacija, izjavljuje da propis ili drugi akt ima značajan uticaj na javnost, te obrazlaže svoj zaključak, obrazlaže odluku o obliku konsultacija koju je donio i opisuje konsultacije koje su izvršene, izjavljuje da je postupio sa primljenim komentarima datim u postupku konsultacija, obrazlaže razloge zbog kojih nije prihvatio prijedloge koji su dati u procesu konsultacija (čl. 16). Federalni organ će svima koji to pismenim putem zatraže omogućiti da dobiju primjerak ove izjave (čl. 17).



Generalni sekretarijat Vlade Federacije Bosne i Hercegovine prati provođenje 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 tom slučaju, sekretar Vlade vraća pravni propis ili drugi akt federalnom organu, kako bi postupio u skladu sa ovom uredbom u određenom roku (čl. 19). Prilikom prosljeđivanja pravnih propisa i drugih akata Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, prilažu se izjave o provedenim konsultacijama ili obavještenje o izuzimanju od konsultacija, saglasno ovoj uredbi (čl. 20). Prijedlozi za unapređenje Uredbe prezentovani su u Aneksu III Analize.

Statističkom analizom upitnika o provođenju konsultacija na nivou ministarstava Federacije BiH utvrdili smo da je u samo jednom od šest slučajeva na pitanje po kojem pravnom aktu se provode konsultacije odgovoreno po Uredbi Vlade za konsultacije, što svjedoči o nedovoljnoj svjesti o postojanju ovog podzakonskog akta među predstavnicima ministarstava.

### 5.1.3. Republika Srpska

Pravilima normativno-pravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske<sup>42</sup> iz 2006. godine uređuju se pravno-metodološka načela i jedinstvena tehnika koja se primjenjuje kod izrade zakona i drugih propisa Republike Srpske, struktura i sistematika zakona i drugih propisa, izrada izmjena i dopuna, prečišćenog teksta i ispravke propisa, stupanje na snagu propisa i sadržaj obrazloženja, jezik, stil i način pisanja, kao i planiranje izrade propisa i organizacija poslova normativne djelatnosti. Pravila samo periferno dotiču pitanje konsultacija u članu 72, koji predviđa da u izradi prednacrta zakona i drugog propisa organizaciona jedinica nadležna za normativne poslove republičkog organa uprave može, po potrebi, izvršiti konsultacije i sa drugim organima uprave na koje se odnosi materija propisa, udruženjima građana i zainteresovanim privrednim subjektima.

Narodna skupština Republike Srpske je 19. septembra 2013. godine usvojila Nacrt pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske koji je nakon javne rasprave koja je uslijedila i usvojen u okviru 33. sjednice NS RS, 4. 3. 2014. Kao i gorespomenuti akt iz 2006. godine, Pravila uređuju pravno-metodološka načela i pravna tehnika koja se primjenjuje prilikom izrade zakona, drugih propisa i opštih akata. U članu 41. koji reguliše sadržaj Obrazloženja nacrta zakona, Pravila obavezuju institucije da provode konsultacije „prema pravilima za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona, i to u slučaju kada je Vlada predlagač nacta, odnosno prijedloga zakona“, kao i da informacije o tome treba da budu uključene u Obrazloženje.

42 „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 13, 16. februar 2006.

U dijelu koji uređuje pripremu prednacrt zakona, u članu 99. Pravila eksplicitno nalažu obavezu da bude obezbijeđena dostupnost informacija o prednacrtu zakona zainteresovanoj javnosti i putem internet-stranice, kao i obavezno sprovođenje konsultacija sa „drugim organima uprave na koje se odnosi materijal zakona, a kada se procijeni da je to neophodno, sa zainteresovanih udruženjima građana, privrednim subjektima i drugim zainteresovanim pravnim subjektima“.<sup>43</sup> Na osnovu ishoda konsultacija o prednacrtu zakona, priprema se nacrt zakona.

### 5.1.3.1. Poslovnik o radu Vlade Republike Srbije

Član 25. Poslovnika o radu Vlade uređuje da se programom rada Vlade utvrđuju osnovni zadaci Vlade, rokovi i predlagači (obrađivači) materijala, te da se program rada sastoji od tematskog i zakonodavnog dijela.<sup>44</sup> Zakonodavni dio Programa rada sadrži pregled zakona, drugih propisa i opštih akata koje Vlada priprema za Narodnu skupštinu, kao i opštih akata koje Vlada donosi u okviru svoje nadležnosti, zajedno sa predviđenim rokovima za razmatranje na sjednici Vlade (čl. 26(1)(3)). Prijedlog programa rada priprema Generalni sekretarijat, u saradnji sa Republičkim sekretarijatom za zakonodavstvo, a u skladu sa zaključcima Vlade i prijedlozima ministarstva i drugih organa i organizacija. Program rada donosi Vlada, do kraja tekuće godine za narednu godinu (čl. 27). Izvršenje Programa rada prati Generalni sekretarijat, u saradnji sa Republičkim sekretarijatom za zakonodavstvo. Republički organi uprave i republičke upravne organizacije dužni su da izvršavaju Program rada i da redovno prate njegovo izvršavanje. O neizvršenim obavezama koje proizlaze iz Programa rada, republički organi uprave i republičke pravne organizacije dužne su da o razlozima neizvršenja blagovremeno izvještavaju Vladu (čl. 28).

Međutim, u dijelu Poslovnika kojim se uređuje javnost rada Vlade izrekom se ne navodi obaveze Vlade da plan rada za narednu godinu objavi na web-stranici, niti se takva obaveza utvrđuje za resorna ministarstva i druge organe uprave. Ovo pitanje treba posmatrati u kontekstu Smjernica za postupanje resornih ministarstava i drugih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona, koje utvrđuju obavezu da se propisi iz programa rada priređivača propisa od interesa za javnost objave na internet stranici, ali ne i sam program rada (tačka 4. Smjernica, *infra*). Preciznije regulisanje ovog pitanja omogućilo bi zainteresovanoj javnosti da se pravovremeno pripremi za nastupajuće konsultacije, što bi doprinelo kvalitetu konsultativnog procesa. Za ovo nisu čak nužne ni izmjene Poslovnika, dovoljno bi bilo tumačenje da „objavlivanje različitih informacija na web-portalu Vlade“ (čl. 67. 1. đ) uključuje i objavu plana rada Vlade, resornih ministarstava i drugih organa uprave za narednu godinu.

43 „Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srbije“ dostupno na: <http://www.narodnaskupstinars.net/>, materijali za 33. sjednicu.

44 Poslovnik je donijet na 107. sjednici Vlade Republike Srbije, održanoj 15. 01.2009.

Materijale za razmatranje na sjednici Vlade predlagači dostavljaju Vladi u obliku nacrtu, odnosno prijedloga zakona, drugih popisa i opštih akata, koje Vlada predlaže Narodnoj skupštini kao nacрте odnosno prijedloge, radi razmatranja i donošenja prijedloga uredbi, odluka, rješenja, zaključaka i drugih opštih i pojedinačnih akata koje donosi Vlada, programa, strategija, analiza, informacija, izvještaja, mišljenja i dr. (čl. 36).

Poslovníkom o radu Vlade utvrđuje se obaveza predlagača da materijale „pripremi i predloži u postupku propisanom ovim poslovnikom“ (čl. 31(2)), te obaveza Generalnog sekretarijata da provjeri da li je zakon, drugi propis ili opšti akt pripremljen saglasno odredbama Poslovníka (čl. 32(1)). U slučaju da materijali nisu pripremljeni u skladu sa Poslovníkom, isti se „ne uvrštavaju u dnevni red i vraćaju se predlagaču na doradu“ (čl. 32(4)). Predlagač zakona, drugog propisa ili opšteg akta dužan je da u obrazloženju konstatuje da li predloženi propis ima značajni uticaj na javnost, te da li su u tom slučaju provedene konsultacije u skladu sa Smjernicama (čl. 37(1, đ)). U samom Poslovníku se ne precizira šta se podrazumijeva pod propisom koji ima značajan uticaj na javnost, već se ovo pitanje bliže uređuje Smjernicama (*infra*).

Ukoliko se predlaže donošenje zakona po hitnom postupku, predlagač je dužan da navede razloge koji opravdavaju donošenje zakona po hitnom postupku. U Poslovníku o radu Vlade kao opravdani razlozi navode se „štetne posljedice po život i zdravlje ljudi, bezbjednost Republike i rad organa i organizacija“ (čl. 37, i)). Iz citirane odredbe, kao i iz analize čl. 221(1) Poslovníka o radu Narodne skupštine, proizlazi da su razlozi za donošenje zakona po hitnom postupku navedeni *numerus clausus*.

Saglasno Poslovníku o radu Vlade, ako je o nacrtu zakona sprovedena javna rasprava, izvještaj o rezultatima javne rasprave dostavlja se Narodnoj skupštini, uz prijedlog zakona (čl. 38(2)). Treba napomenuti da se podnošenje ovog izvještaja ne predviđa u Poslovníku o radu Narodne skupštine RS, u dijelu u kojem se uređuje obavezna sadržina nacrtu zakona.<sup>45</sup> Stoga nije jasno koje pravne posljedice nastupaju u slučaju da predlagač nije podnio Narodnoj skupštini izvještaj o provedenoj javnoj raspravi. Međutim, poslije usvajanja nacrtu zakona, Narodna skupština može odlučiti da se nacrt stavi na javnu raspravu, ako se zakonom uređuju pitanja koja su od posebnog značaja za građane i ako je neophodno da se konsultuju organi, organizacije, naučne i stručne institucije i zainteresovani građani. Narodna skupština može zaključkom naložiti nadležnom radnom tijelu da o nacrtu zakona organizuje javno saslušanje ili stručnu raspravu, uključujući i rok u kojem se javno saslušanje, odnosno rasprava treba održati.<sup>46</sup> Nacrt zakona i zaključak se objavljuju na internet stranici Narodne skupštine,<sup>47</sup>

45 Član 193(2), u vezi sa članom 201. Poslovníka o radu Narodne skupštine RS, „Službeni glasnik RS“ br. 31, 26. mart 2011.

46 Član 204. Poslovníka o radu Narodne skupštine RS.

47 Član 205. Poslovníka o radu Narodne skupštine RS.

a izvještaj o rezultatima javne rasprave dostavlja se Narodnoj skupštini, uz prijedlog zakona. Izvještaj sadrži mišljenja i prijedloge iznesene u javnoj raspravi.<sup>48</sup>

### 5.1.3.2. Smjernice za postupanje resornih ministarstava i drugih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona

Smjernice za postupanje resornih ministarstava i drugih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona (Smjernice) bliže uređuje pitanje konsultacija sa javnošću u postupku donošenja zakona i „drugih propisa i opštih akata“ (tačka 1. Izmjena i dopuna Smjernica).<sup>49</sup> Pod javnošću u smislu Smjernica podrazumijevaju se „pravna lica, udruženja građana, udruženja poslodavaca, privredna i advokatska komora i druge komore, reprezentativni sindikat, eksperti za pojedine oblasti, mediji, naučna i stručna javnost (u daljem tekstu: zainteresovana lica)“.<sup>50</sup> Obrađivač propisa imenuje koordinatora za konsultacije koji učestvuje u procesu izrade propisa, a koji je takođe odgovoran da se propisi iz programa rada obrađivača koji su od interesa za javnost objave na web-stranici obrađivača, radi dostavljanja primjedbi i sugestija javnosti na program rada.<sup>51</sup> Obrađivač propisa, zavisno od prirode propisa, vrši odabir i evidenciju zainteresovanih lica za konsultacije.<sup>52</sup> Smjericama se detaljno reguliše za koje se propise smatra da su od značajnog uticaja na javnost. To su: 1) propisi kojima se mijenja pravni status zainteresovanih lica u pogledu njihovih prava i obaveza (krivični zakon, zakon o krivičnom postupku, propisi koji proširuju ili ograničavaju mogućnosti sticanja prava na pogodnosti, itd.);<sup>53</sup> 2) propisi koji imaju ekonomski uticaj na zainteresovana lica, uključujući i one sa manjim uticajem na veći broj lica i značajnim uticajem na manji broj lica (propisi u oblasti poreza, carina, subvencija, obligacionih odnosa, itd.);<sup>54</sup> 3) propisi koji utiču na životnu sredinu, uključujući kvalitet vode i vazduha i kojima se nameću ili smanjuju obaveze u vezi sa korištenjem zemljišta i drugih prirodnih resursa (propisi kojima se ograničava emisija izduvnih gasova u životnu sredinu, propisi kojima se određuju kazne ili odštete za zagađivanje životne sredine, itd.);<sup>55</sup> 4) propisi koji utiču na zdravstveni, socijalni i penzijski status, prosvjetu i kulturu zainteresovanih lica (propisi iz oblasti zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, penzijsko-invalidskog osiguranja, itd.).<sup>56</sup> Pored toga, značajan

48 Član 206. Poslovnika o radu Narodne skupštine RS.

49 Vlada RS je donijela Smjernice na sjednici održanoj 11. decembra 2008. godine, a njene izmjene i dopune na sjednici održanoj 18. jula 2012. godine.

50 Tačka 2. Smjernica.

51 Tačka 3. u vezi sa tačkom 4. Smjernica.

52 Tačka 3. Smjernica.

53 Tačka 6. Smjernica.

54 Tačka 7. Smjernica.

55 Tačka 8. Smjernica.

56 Tačka 9. Smjernica.

uticaj na javnost mogu imati i propisi koji se donose radi usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa propisima Evropske unije, kao i propisi koji se donose radi ispunjavanja obaveza iz međunarodnih sporazuma, ugovora i konvencija.<sup>57</sup>

Propisi koji ne pripadaju nijednoj od gore navedenih kategorija, kao i ispravke propisa i izrada prečišćenog teksta propisa ne smatraju se propisima od značaja za javnost, i ne podliježu obavezi konsultacija.<sup>58</sup> Konsultacije podrazumijevaju „dostavljanje prednacrt propisa zainteresovanim licima radi davanja pisanih primjedbi i sugestija, ili formiranje radnih grupa koje uključuju i predstavnike zainteresovanih lica“. Konsultacije se vrše u fazi izrade prednacrt propisa, u roku od 15 dana, nakon čega se pripremljen nacrt propisa upućuje u redovnu proceduru.<sup>59</sup> Obrađivač propisa može prihvatiti ili odbaciti sugestije na prednacrt propisa, a svoju odluku obavezan je da navede u obrazloženju nacrt propisa.<sup>60</sup> U obrazloženju nacrt propisa obrađivač je takođe dužan da navede i da li se radi o propisu koji se nalazi u programu rada obrađivača koji je objavljen na njegovoj web-stranici, i koji ima značajan uticaj na javnost.<sup>61</sup> U slučaju da obrazloženje propisa nema sve ove elemente, Republički sekretarijat za zakonodavstvo vraća nacrt propisa obrađivaču, i daje mu rok od tri dana da potpuni obrazloženje.<sup>62</sup> Prijedlozi za unapređenje Uredbe prezentovani su u Dodatku E Analize.

Analizom upitnika o provođenju konsultacija na nivou ministarstava Vlade Republike Srpske utvrdili smo dobro poznavanje postojanja i primjene ovog podzakonskog akta. U 100% upitnika su na pitanje: „Po kojem pravnom aktu se provode konsultacije?“ kao odgovor navedene Smjernice, odnosno Poslovnik o radu Vlade.

## 5.1.4. Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine

### 5.1.4.1. Odluka o proceduri izrade nacrt zakona i drugih propisa

Na osnovu Statuta i Zakona o Vladi Brčko Distrikta BiH, VBD je 31. oktobra 2007. godine donijela Odluku o proceduri izrade nacrt zakona i drugih propisa kojom je uredila planiranje, organizaciju poslova i procedura za izradu nacrt zakona i drugih pravnih propisa koje donose Vlada i gradonačelnik. U odjeljku B. – „Prednacrt zakona“, član 12, uređuje se „Proces mišljenja i konsultacija“ kojim se

57 Tačka 10. Smjernica.

58 Tačka 11. Smjernica.

59 Tačka 13. Smjernica.

60 Tačka 14. Smjernica.

61 Tačka 15. u vezi sa tačkom 4. Smjernica.

62 Tačka 16. Smjernica.

nalaže da „radna grupa nakon izrađenog prednacrta vrši konsultacije sa: a) svim odjeljenjima Vlade Brčko Distrikta BiH, OHR-om, javnim institucijama, institucijama sa javnim ovlaštenjima, kao i drugim institucijama u Brčko Distriktu BiH kojih se tiče implementacija zakona, b) nadležnim državnim i entitetskim institucijama“. Slično je i u članu 13. kada se kao oblici konsultacija pominju: direktno dostavljanje prednacrta organima, organizacijama i drugim pravnim licima, javnim sastancima „sa odabranim učesnicima“, kao i postavljanje prenacrt zakona na svim internet stranicama uz pruženje mogućnosti za dostavu komentara putem interneta. Međutim, nije u fazi prednacrta eksplicitno propisana obaveza predlagača u vezi sa konsultacijama sa civilnim društvom čija involviranost u aktu ničim nije ni implicirana.

#### 5.1.4.2. Jedinstvena pravila i procedure za izradu zakona i drugih propisa Brčko Distrikta

Skupština BD BiH, na 58. redovnoj sjednici održanoj 18. januara 2012. godine, donijela je Jedinstvena pravila i procedure za izradu zakona i propisa Brčko Distrikta BiH. U članu 86, „Priprema prednacrta“, Pravila predviđaju, pored ostalog, da radna grupa predlagača „što je moguće više“ vrši konsultacije sa „interesnim grupama na koje se odnosi sadržaj propisa; nevladinim organizacijama i udruženjima na koja se odnosi sadržaj propisa“. Pored toga, Pravila predviđaju i oblike konsultacija istovjetne onima koje su navedenih članom 13. gorespomenute Odluke iz 2007. godine. Međutim, ukoliko izvršimo uvid u sadržaj obrazloženja propisan članom 71, nećemo naići na obavezu navođenja toka konsultacija izvan onih koje se vrše „među organima i institucijama“, kako sijedi: „u slučaju kada proces uvođenja propisa zahtijeva učešće više od jedne institucije ili nivoa vlasti (...). Predlagač obrazlaže mehanizme koji su korišteni kako bi se provele sve potrebne konsultacije, uključujući, u zavisnosti od slučaja, horizontalnu i vertikalnu koordinaciju i saradnju među organima i institucijama“.<sup>63</sup>

U pripremi su Pravila za konsultacije Vlade Brčko Distrikta, čije se donošenje planira do kraja 2014. godine.<sup>64</sup>

Zaključujući sekciju posvećenu pravnom okviru, treba pomenuti i obavezu organa uprave da provede skraćeni proces procjene uticaja propisa („Light“ Regulatory Impact Assessment – RIA), već uveden u Republici Srpskoj,<sup>65</sup> i Federaciji BiH,<sup>66</sup> dok je na nivou BiH u pripremi,<sup>67</sup> koji predviđa *ex ante*

63 Jedinstvena pravila i procedure za izradu zakona i drugih propisa Brčko Distrikta, čl. 77.

64 Službenik Ureda za zakonodavnu aktivnost Vlade Brčko Distrikta, intervju, 7. april 2014.

65 Odluka o sprovođenju procjene uticaja propisa u postupku izrade zakona i Upitnik o postupku pripreme i izrade zakona primjenom skraćenog procesa PUP („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 2/13).

66 Uredba o postupku procjene uticaja propisa usvojena na sjednici Vlade Federacije BiH od 1. 7. 2014. godine.

67 MPR je izradilo nacrt Odluke o načinu pripreme procjeni uticaja i odabiru politike u postupku izrade akata koje predlažu i donose Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine i druge institucije Bosne i Hercegovine.

analizu koju provodi predlagač prije podnošenja vladi, a koja uključuje i konsultovanje javnosti. Predviđeno je da sastavni dio obrazloženja bude i informacija o provedenoj raspravi, odnosno u samom obrascu RIA-e nadležni organ uprave obrazlaže da li su bili konsultovani relevantni akteri.

Neke od pionirskih praksi uključivanja javnosti su zabilježene upravo u procesu pripreme zakona po metodologiji „Light RIA“ (i uz tehničku podršku IFC/WB), kao u primjeru Zakona o direktnim stranim ulaganjima (MTVEO BiH), federalnog Zakona o privrednim društvima, pri čemu je zabilježena intenzivna uključenosti OCD u radnoj grupi, koja je uključivala članove i šire od članova Ekonomskog socijalnog vijeća, kao i u slučaju Zakona o uređenju prostora i građenja, u vezi s kojim su provedene javne rasprave kroz Savez opština i gradova.<sup>68</sup>

Konačno, od interesa za pravni okvir za uključivanje OCD u proces odlučivanja su i OECD/EU (SIGMA) standardi strateškog planiranja,<sup>69</sup> čijim će daljim inkorporiranjem u regulatorni sistem, kao i njihovim širim usvajanjem i uvođenjem u proces donošenja politika organa uprave – a ne samo kad je to u kontekstu pripreme IPA projekata ili zato što to zahtijevaju donatorski projekti tehničke saradnje – praksa konsultacije relevantnih aktera (stakeholdera) kao integralni dio procesa donošenja politika (policy making cycle) ući u širu normativnu djelatnost i dosljedniju primjenu.

## 5.2. Institucionalni mehanizmi za saradnju vlade sa civilnim društvom

### 5.2.1. Bosna i Hercegovina

#### 5.2.1.1. Sporazum o saradnji

Sporazum o saradnji između Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora u BiH, koje je na inicijativu nevladinih organizacija VM BiH usvojilo 26. 04. 2007. godine, jeste prvi politički dokument u BiH u kojem se uređuju opšti principi saradnje sa nevladinim sektorom na državnom nivou. Sporazum je nastao kao „izraz potrebe nevladinih organizacija i Vijeća ministra BiH da izgrade institucionalni okvir međusobne suradnje“. U Sporazumu se ističe značaj nevladinog sektora u demokratskom društvu u

<sup>68</sup> Službenik International Finance Cooperation, intervju, 15.4.2014.

<sup>69</sup> Promovisani kod nas, pored ostalog, putem „Priručnika za razvoj javnih politika za državne službenike“, UNDP projekat Strateško planiranje i razvoj javnih politika (SPPD), Sarajevo, 2010.

rješavanju pitanja i problema u brojnim oblastima društvenog života od značaja za građane BiH, koji zahtijevaju uspostavu partnerskog odnosa između Vijeća ministara i nevladinog sektora.<sup>70</sup> Sporazumom se Vijeće ministara *inter alia* obavezalo da će „uzeti u obzir preporuke iz Strategijskih pravaca razvoja nevladinog sektora u BiH, pripremiti i usvojiti Strategiju stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva i usvojiti Program njene realizacije na godišnjoj bazi“. Kada bude usvojena, Strategija i njen Akcioni plan će predstavljati temelj za stvaranje „pravnog i institucionalnog okvira koji bi bio stimulativan za dalji razvoj građanskog društva u BiH i koji bi bio osnova za programiranje buduće podrške Europske komisije razvoju građanskog društva u BiH“.<sup>71</sup> Takođe, sporazumom je predviđeno da će biti uspostavljen „ured za suradnju sa civilnim društvom i savjet za civilno društvo“.<sup>72</sup>

Navedeni elementi Sporazuma nisu do sada realizovani. U maju 2011. godine VM BiH je donijelo odluku o izboru članova radne grupe za izradu Strategije i za taj posao oko pripreme strategije zadužilo MPR BiH. Prema radnom planu Vijeća ministara za 2013. Strategija je trebalo da bude utvrđena i donesena u junu 2013. godine. Međutim, CCI-jev Monitoring izvještaj za VM BiH za 2013. godinu bilježi izradu Strategije kao jedno od kašnjenja,<sup>73</sup> a ovaj status je nepromijenjen i u vrijeme našeg istraživanja (april 2014).

Na drugoj strani, Sporazum je, uprkos slabom provođenju, pozitivno uticao na donošenje sličnih mehanizama saradnje sa OCD na lokalnom nivou u BiH.<sup>74</sup>

### 5.1.1.2. Koordinator za konsultacije

Član 4. Pravila za konsultacije („Koordinatori za konsultacije“) propisuje da svaka institucija određuje koordinatora za konsultacije koji je odgovoran za koordiniranje svih obaveza institucije u pogledu konsultacija, uključujući minimalne obaveze u pogledu konsultacija i obavezu pripreme izjave o konsultacijama u obrazloženju nacrtu pravnog propisa. Ovim članom se još određuje da svaka institucija može odrediti službenika koji učestvuje u izradi nacrtu određenog pravnog propisa da bude odgovoran za vođenje konsultacija koje su obaveza u skladu sa ovim pravilima.

Predstavnici Ministarstva pravde BiH drže da je ova odredba nedvosmislena i da nalaže obavezu da se na nivou ministarstva imenuje jedan koordinator za konsultacije.<sup>75</sup> Do sada su na nivou institu-

70 Str. 4. Sporazuma.

71 <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/vijesti/default.aspx?id=248&langTag=hr-HR>

72 <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/vijesti/default.aspx?id=248&langTag=hr-HR>

73 „Godišnje izvješće o monitoringu rada Vijeća ministara BiH za razdoblje od 01.01. do 31.12.2013“, Centri civilnih inicijativa, Sarajevo, 2014, str. 4.

74 Do sada je zaključeno cca 90 sporazuma o saradnji sa OCD na opštinskom nivou. Izvor: Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo.

75 Službenik MP BiH, intervju, 12.3.2013.



cija BiH tako postupila tri ministarstva: MP BiH, MFT BiH i MCP BiH. U MP BiH koordinator za konsultacije je dodatno zaduženje postojećem državnom službeniku u Sektoru za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i evropske integracije. U MFT BiH i MCP BiH informacija o koordinatoru za konsultacije nije dostupna javnosti putem web-stranice ministarstva, a mogući razlog je što zbog dužeg odsustva imenovanih osoba tu funkciju trenutno ne vrši niko. „Srednje“ rješenje je odabralo MLJPI BiH, u kojem svaki sektor ima po jednog koordinatora za konsultacije.

Šest ministarstava provodi član 4. Pravila na način da imenuje koordinateure za svaki poseban pravni akt koji je u pripremi. MPK BiH i MVTEO BiH, koji su u vrijeme naše analize sadržaja web-stranica imali objavljene prednacrtne akata za konsultacije, imali su, kao i MP BiH, informaciju o koordinatorima za konsultacije za te akte dostupne javnosti.

Uvođenje jednog koordinatora za konsultacije na nivou ministarstva, tamo gdje je izvršeno, nije išlo bez otpora i izazova i potrebno je vrijeme za promjenu svijesti, kao i da nova praksa zaživi. U primjeru MP BiH, „kod nekih pomoćnika je u početku bilo teško osigurati da idu na proces čak i minimalnih konsultacija, a u slučaju jednog pomoćnika, nije išlo sve dok nije Ured revizora odreagovao!“<sup>76</sup>

Pored toga, u nekim ministarstvima<sup>77</sup> je izraženo mišljenje da jedan koordinator za konsultacije nije dobro rješenje i da jedan koordinator ne bi mogao uspješno objediniti veliki broj različitih sektora zbog širine i obima informacija, kao i zbog specifičnosti različitih stručnih oblasti – resora.

### 5.2.1.3. Ministarstvo pravde BiH – Sektor za saradnju sa nevladinim organizacijama i razvoj civilnog društva

Kao što smo prethodno istakli, u svrhu provođenja Sporazuma između VM BiH i civilnog društva, do danas nije uspostavljen sveobuhvatni institucionalni mehanizam saradnje VM i civilnog društva. U okviru Ministarstva pravde BiH djeluje Sektor za saradnju sa nevladinim organizacijama i razvoj civilnog društva, čiji je zadatak da osigurava preduslove za usvajanje zakonodavstva i strategija povoljnijih za razvoj civilnog društva. Sektor je oformljen unutrašnjom sistematizacijom u okviru MP BiH, i nastao je više kao izraz razumijevanja i odgovornosti osoblja Ministarstva u vezi sa provođenjem Sporazuma i Jedinstvenih pravila za konsultacije, a ne kao rezultat sistemskog pristupa VM BiH u cilju operacionalizacije Sporazuma. Nadležnosti Sektora uključuju „izradu svih razvojnih dokumenata nevladinog sektora u BiH; izradu i pripremu Strategije i Akcionog plana za stvaranje povoljnog okruženja za razvoj civilnog društva u BiH; unapređenje rada zajedničkih organa Vijeća ministara BiH i

<sup>76</sup> Isto.

<sup>77</sup> MLJPI BiH, MS BiH.

nevladinog sektora, u svrhu efikasnijeg dogovaranja i procjenjivanja zajedničkih ciljeva; pripremu i predlaganje različitih vidova saradnje između Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora u BiH; procjenjivanje novih politika razvoja nevladinog sektora; omogućavanje i podsticanje učešća nevladinog sektora u procesima konsultacija u izradi zakona i drugih propisa; praćenje značaja aktivnosti nevladinog sektora i dobrovoljnog rada; praćenje saradnje nevladinog sektora sa nižim nivoima vlasti u BiH; praćenje i sačinjavanje godišnjih pregleda primjene sporazuma o saradnji između Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora u BiH; praćenje i sačinjavanje analiza o poštovanju primjene zakona i drugih propisa koji se odnose na nevladin sektor, provođenju kodeksa ponašanja za nevladin sektor te održavanju visokih standarda upravljanja; priprema stručnih mišljenja i objašnjenja za primjenu zakona, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti Sektora, povodom upita građana, pravnih osoba i drugih subjekata, ili po službenoj dužnosti<sup>78</sup>. U Sektoru djeluju dva odsjeka: Odsjek za pravnu pomoć civilnom društvu i Odsjek kaznene odbrane.

Osim što predstavlja jedan od najboljih primjera dosljednog provođenja Jedinstvenih pravila, o čemu više u sekciji 5.3, MP BiH vrši i stanovite horizontalne upravljačke i koordinirajuće funkcije vezane za provođenje konsultacija na nivou institucija BiH, kao što je godišnja analiza i Izvještaj o provođenju Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama BiH, iako sama Pravila niti ijedan drugi akt, u svom tekstu predviđaju takvu nadležnost navedenog ministarstva. Ministarstvo je do sada objavilo analize i izvještaje za 2012. i 2013. godinu, uz to da je proces prikupljanja podataka bio kompleksan zbog nejasnoća u pojedinim ministarstvima ko treba da ispuni upitnik,<sup>79</sup> i „uz velik broj intervencija da nam se dostave traženi podaci“<sup>80</sup>.

Analize i izvještaji Ministarstva upućuju na zaključak da ono nije prepoznato od ostalih ministarstava kao institucija nadležna za definisanje provođenja politike saradnje Vijeća ministara BiH sa civilnim društvom. U tom smislu, situiranje mehanizma saradnje pri resornom ministarstvu, prije nego pri vladi i njenim opštim službama, predstavlja izuzetak od dobre međunarodne i regionalne prakse. Ograničenja Sektora kao institucionalnog mehanizma saradnje sa OCD i prijedlozi za unapređenje mehanizma saradnje na nivou BiH prezentovani su u Aneksu I Analize.

78 <http://www.mpr.gov.ba/ministarstvo/organizacija/default.aspx?id=436&langTag=bs-BA>

79 Službenik MP BiH, korespondencija, 3. 4. 2014.

80 Službenik MP BiH, korespondencija, 8.4.2014.

## 5.2.2. Federacija Bosne i Hercegovine

### 5.2.2.1. Koordinator za konsultacije

Vlada FBiH je u januaru 2012. godine usvojila Uredbu o pravilima za učešće zainteresovane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata („Službene novine FbiH“, br. 51/12), koja je detaljno analizirana u prethodnoj sekciji 5.1. Član 7. Uredbe, koji reguliše „Koordinate za konsultacije u federalnim organima“ ministarstva provode na način da imenuju koordinate za konsultacije posebno za svaki pravni propis. Od federalnih ministarstava jedino je Federalno ministarstvo zdravlja imenovalo koordinatora na nivou ministarstva. Međutim, uvidom u sadržaj web-stranice Ministarstva nalazimo da informacija o koordinatoru nije dostupna javnosti putem interneta.

Pored toga, analizom sadržaja web-stranica ministarstava utvrđeno je da od šest federalnih ministarstava<sup>81</sup> koja su u vrijeme analize na svojim web-stranicama imala objavljene prednacrtne ili nacrtne zakona ili strategija, tri ministarstva (FMP, FMPK i FMRSP) imala su naznačen kontakt za konsultacije sa imenom i e-mail adresom za slanje komentara ili prijedloga u vezi s tim dokumentima. Prisutna je praksa da u nedostatku posebne osobe – koordinatora za konsultacije – tu funkciju, po službenoj dužnosti, vrši sekretar Ministarstva.

Slično kao i u slučaju pojedinih ministarstava na nivou BiH, jedan broj sagovornika iz federalnih ministarstava mišljenja je da jedan koordinator na nivou ministarstva ne bi bio optimalno rješenje, uglavnom zbog raznolikosti u nadležnostima pojedinih sektora, kao i zbog toga što bi to značilo novo zapošljavanje. Pored toga, u istraživanju smo naišli na stav da funkcije „koordinatora“ ne nailaze na dostatnu podršku u matičnim sredinama, pored ostalog, i što ta funkcija nije utemeljena u bh. upravnoj tradiciji.

„Osoba koordinatora po logici bi trebalo da pruža tehničku pomoć osobama, da usmjerava a ne da za njih radi. Kod nas je smisao određivanja koordinatora prebacivanje odgovornosti, a ne koordinacijski, tj. usmjeravanje i pomoć...“<sup>82</sup>

S druge strane, u pojedinim ministarstvima, kao što je MP BiH, odnosno, na federalnom nivou FMZ, prepoznate su prednosti centralne funkcije koordinatora za konsultacije. Naime, osim što je za korisnike – javnost i OCD – mnogo pristupačnije i transparentnije rješenje u kojem postoji jedna tačka kontakta i koordinacije konsultacija, ističu se i prednosti poput stvaranja institucionalne memorije, lakšeg podizanja kapaciteta koje se fokusira na jednu osobu, efikasnije stvaranje jedinstvene prakse

81 FMP, FMRSP, FMREI, FMPVŠ i FMPK.

82 Razgovor u FMP, 12. 3. 2014.

konsultacija, kao i mogućnost personalizovanih konsultacija, jer tokom vremena svi učesnici – unutar i izvan organa uprave – uspostavljaju radnu komunikaciju i lični odnos sa tom osobom.

### 5.2.2.2. Generalni sekretarijat Vlade Federacije BiH

Vlada Federacije BiH donijela je 15.05.2013. godine Uredbu o generalnom sekretarijatu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine kojom se u nadležnost sekretarijata stavlja, pored ostalog, „koordinacija saradnje federalnih ministarstava i drugih federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija, kao i organizacija koje vrše javna ovlaštenja sa poslovnom zajednicom i civilnim društvom, radi sprovođenja procedura analize uticaja propisa (i) koordinaciju saradnje Vlade sa organizacijama civilnog društva”.<sup>83</sup> U Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji GSVF, usvojenom krajem 2013. godine, u Sektoru za koordinaciju politika, pored pomoćnika sekretara Vlade, pored radnog mjesta stručnog savjetnika za procjenu uticaja i stručnog savjetnika za reformu javne uprave, predviđeno je i radno mjesto višeg stručnog savjetnika za koordinaciju politika koje uključuje provedbu procedura za učešće zainteresovane javnosti u postupku donošenja propisa”.<sup>84</sup> Međutim, usljed aktuelnog moratorijuma na nova zapošljavanja, ovo radno mjesto još uvijek nije popunjeno.

Koordinaciju poslova u vezi sa civilnim društvom takođe vrši i Ured premijera Federacije Bosne i Hercegovine, osnovan pomenutom Uredbom kao posebna služba u sastavu GSVF, u čijem je djelokrugu, pored ostalog, da „vrši stručne i druge poslove u vezi sa ostvarivanjem funkcije premijera koji se odnose na (...) koordinaciju poslova u vezi sa EU integracijama, donatorskom pomoći, civilnim društvom i reformom javne uprave”.<sup>85</sup> Jedan od savjetnika u Uredu premijera zadužen je za civilni sektor, pored ostalih zaduženja, što se čini nedovoljnim da bismo mogli utvrditi da je proveden član 5. Uredbe o pravilima za učešće zainteresovane javnosti prema kojem „premijer Federacije BiH imenuje koordinatora za saradnju sa zainteresovanom javnosti (u statusu savjetnika premijera)“.

GSVF je, pored toga, zadužen i da prati provođenje Uredbe o pravilima za učešće zainteresovane javnosti. Međutim, kroz Poslovnik o radu Vlade nije ozvaničena funkcija sekretara Vlade da daje mišljenje da li je provedena odgovarajuća konsultacija u javnosti, tako da je zasad provođenje Uredbe uglavnom na ministarstvima, a kontrolna ili koordinirajuća uloga GSVF je zanemarljiva.<sup>86</sup>

83 Uredba o generalnom sekretarijatu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, član 2, <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2013/uredbe/9.html>, pristupljeno 22. 4. 2014.

84 Službenik u Generalnom sekretarijatu Vlade Federacije BiH, intervju, 3. 4. 2014.

85 Uredba o Generalnom sekretarijatu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, član 3.

86 Ovo ilustruje podatak da je u svrhu ovog istraživanja GSVF poslao zvanični upit za dostavljanje podatka vezan za konsultacije. Nakon nekoliko sedmica, na isti je odgovorilo samo tri od 16 federalnih ministarstava.

„Trebalo bi insistirati na većoj i jasnijoj ulozi generalnog sekretara u tom pitanju, to je buduća faza u našem radu. Kroz rad Generalnog sekretarijata trebalo bi da uvedemo praksu izvještavanja – možda bi bila potrebna dopuna uredbe da generalni sekretar podnosi godišnji izvještaj o provedbi Uredbe, jer sad nemamo ovlaštenje da radimo. (...) To je vrlo osjetljivo, uvesti Sekretarijatu tolike ingerencije, a naš najveći problem je što nemamo kadrove, ni da ih uposlimo, a onda i da ih educiramo.”<sup>87</sup>

## 5.2.3. Republika Srpska

### 5.2.3.1. Koordinator za konsultacije

Osim što su u tački 16. zadužile Republički sekretarijat za zakonodavstvo za praćenje provođenja u dijelu provjere materijala za dnevni red sjednica Vlade, Smjernice ne uređuju neki poseban institucionalni mehanizam za provođenje i koordinaciju. Smjernicama je predviđeno da „obrađivač propisa imenuje koordinatora za konsultacije, koji učestvuje u izradi propisa i koji je odgovoran za koordinaciju obaveza iz tačke 4. ovih smjernica u pogledu konsultacija“. Pomenute obaveze iz tačke 4. uključuju objavljivanje na internet stranici propisa za koje obrađivač utvrdi da su od interesa za javnost, kao i prikupljanje primjedbi i sugestija. Slijedom ovakvog rješenja u Smjernicama, u ministarstvima ne postoji jedna centralna tačka koordinacije procesa konsultacije nego se koordinatori za konsultacije imenuju posebno za svaki pravni propis koji je u pripremi.

Međutim, dostupnost javnosti informacije o koordinatoru određenom za konsultacije o propisu nije zadovoljavajuća. Naime, analizom sadržaja web-stranica ministarstava utvrđeno je da od četiri ministarstva<sup>88</sup> koja su u vrijeme vršenja uvida imala na internetu objavljene prednacrtne pravnih propisa samo jedno ministarstvo (MIER RS) javnost informisalo o detaljima kontakt-osobe, odnosno koordinatoru konsultacija za taj propis. Što se tiče prakse objavljivanja nacrt propisa, koja je rasprostranjenija, u vrijeme analize, od 46 nacrt propisa i ostalih dokumenata postavljenih od strane osam ministarstava,<sup>89</sup> samo u slučaju nacrt iz dvaju ministarstava (MPUGE RS i MPOS RS) objavljene su detaljne informacije o koordinatorima konsultacija.

87 Službenik Generalnog sekretarijata Vlade Federacije BiH, intervju, 3. 4. 2014.

88 MRBIZ RS, MIER RS, MIRL RS i MPOS RS.

89 MF RS, MP RS, MSV RS, MPŠV RS, MPUGE RS, MZSZ RS, MNT RS i MPOS.

### 5.2.3.2. Odjeljenje za skupštinski sistem, političke organizacije, udruženja građana i fondacije i pitanja nacionalnih manjina i registre

Pri Ministarstvu uprave i lokalne samouprave Republike Srpske, u okviru Resora lokalne samouprave, kao njegova unutrašnja organizaciona jedinica, formirano je Odjeljenje za skupštinski sistem, političke organizacije, udruženja građana i fondacije i pitanja nacionalnih manjina (Odjeljenje).<sup>90</sup> Odjeljenje obavlja poslove koji se odnose na skupštinski izborni sistem, izjašnjavanje građana, udruženja građana, fondacije, oblast zaštite prava nacionalnih manjina, obavlja poslove vođenja i ažuriranja registra udruženja i fondacija, priprema nacrt zakonskih i podzakonskih akata, i koordiniše poslove vezane za sticanje i prestanak statusa udruženja od javnog interesa.<sup>91</sup>

Činjenica da u djelokrugu poslova ima obavljanje poslova u vezi sa „izjašnjavanjem građana“<sup>92</sup> upućuje na to da odjeljenje posjeduje neke rudimentarne odlike institucionalnog mehanizma saradnje između vlade i civilnog društva, ukoliko termin „izjašnjavanje građana“ razumijevamo kao konsultacije, inače jedan od oblika „odlučivanja građana“ kao funkcionalnog sredstva nadzora nad radom uprave.<sup>93</sup> Međutim, nadležnosti Odjeljenja, kada je riječ o OCD, upućuju na zaključak da se prevashodno radi o organizacionoj jedinici koja obavlja poslove u vezi sa upisom u registar udruženja i fondacija. Saglasno tome, Odjeljenje ne predstavlja mehanizam koji omogućava efikasnu institucionalnu saradnju između vlade i civilnog društva.<sup>94</sup>

## 5.2.4. Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine

### 5.2.4.1. Pododjeljenje za podršku mjesnim zajednicama i nevladinim organizacijama

U okviru Odjeljenja za stručne i pravne poslove Vlade Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine djeluje Pododjeljenje za podršku mjesnim zajednicama i NVO, u čijem su djelokrugu rada, pored ostalog, „stalna koordinacija sa mjesnim zajednicama, udruženjima građana, nevladinim organizacijama i sl., jačanje nevladinih organizacija u cilju razvoja civilnog društva, rad na demokratizaciji društva i uključenju u reformske procese sa zadatkom koordinacije vladinih aktivnosti prema mjesnim zajednicama

90 Član 5. Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu uprave i lokalne samouprave, „Sl. glasnik RS“, br. 49. od 1. juna 2010.

91 *Ibid.*, član 14.

92 *Ibid.*, član 11.

93 Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 2002, str. 131–152.

94 Po svojim nadležnostima Odjeljenje ima izvjesne sličnosti sa Odjeljenjem za udruženja u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova Turske. Golubović et al., „Keeping up the Momentum: Improving Civil Society Cooperation Between Public Institutions and Civil Society in the Western Balkan and Turkey“, TACSO, January 2013, str. 10–11.

i drugim udruženjima građana, podržavanje projekata nevladinih organizacija koji vode cilju opšteg razvoja i našeg uključenja u evropske integracije (...) i vođenje baze podataka o nevladinom sektoru Distrikta“<sup>95</sup>

Osim što obavlja odgovornu funkciju brige za transparentnu i na kvalitetu projekta zasnovanu distribuciju i uspješnu realizaciju sredstava za udruženja, pododjeljenje, uprkos citiranoj širokoj formulaciji svojih nadležnosti, u stvarnosti nema ulogu u procesu konsultacija sa zainteresovanom javnosti, a baza podataka NVO, navedena kao jedno od nadležnosti, trenutno ne postoji, nego se koristi evidencija Osnovnog suda Brčko Distrikta na kojem su udruženja i fondacije registrovani.<sup>96</sup>

### 5.2.5. Ostali mehanizmi saradnje vlade sa civilnim društvom

Osim institucionalnih mehanizama, kao što je formalni Sporazum Vijeća ministara BiH sa civilnim sektorom, odnosno organizacijskih oblika kao što su koordinatori za konsultacije uspostavljeni u organima uprave, u praksi djeluju i ostali ili „neinstitucionalni“ i *ad hoc* mehanizmi saradnje odnosno interakcije vlade sa civilnim društvom.

#### 5.2.5.1. Finansijski transferi i partnerstvo u svrhu implementacije politika

Saradnja vladinog sektora sa civilnim društvom koja proizlazi iz potreba provođenja zakona i ostalih politika (uključujući i Strategije) široko je rasprostranjena. Podrobnija analiza finansiranja OCD u svrhu implementacije politika je, pored ostalog, predmet interesovanja poglavlja 5.4. ove studije: *Analiza mehanizama budžetskog finansiranja OCD od strane vlada i problemi u primjeni mehanizama*. Stoga ćemo ovu vrstu saradnje ovdje samo pomenuti, kako bismo kompletirali kategorizaciju mehanizama saradnje vlade sa civilnim društvom, kao i zbog relevantnosti ovakve saradnje za praksu uključivanja OCD u praćenje efekata i evaluacije javnih politika.

Primjeri transfera ili grantova za aktivnosti OCD u svrhu provođenja javnih politika kreću se u širokom spektru. Njihovu raznovrsnost ćemo ilustrovati navođenjem nekoliko primjera: javni konkurs za raspodjelu sredstava ostvarenog prometa Lutrije Bosne i Hercegovine u 2013. godini<sup>97</sup> „udruženjima građana i humanitarnim organizacijama“ na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine; javni poziv za dodjelu sredstava tekućeg granta „Sufinansiranje sportskih manifestacija“<sup>98</sup> MCP BiH; „Tekući transfer

95 <http://www.bdcentral.net/index.php/ba/odjeljenja-vlade-brko-dsitrakta-bih/struni-i-administrativni-poslovi/>, pristupljeno 20. 4. 2014.

96 Službenik Pododjeljenja za podršku mjesnim zajednicama i NVO Vlade Brčko Distrikta, intervju 27. 3. 2014.

97 <http://www.fmf.gov.ba>, pristupljeno 15. 4. 2014.

98 [http://www.mcp.gov.ba/org\\_jedinice/sektor\\_sport/aktuelnosti/default.aspx?id=4822&langTag=bs-BA](http://www.mcp.gov.ba/org_jedinice/sektor_sport/aktuelnosti/default.aspx?id=4822&langTag=bs-BA), pristupljeno 20. 4. 2014.

federalnog Ministarstva zdravstva neprofitnim organizacijama za prevenciju zloupotrebe opojnih droga“; „Sporazum federalnog Ministarstva zdravstva sa NVO ‘Mala’ o saradnji u razvoju uspostave banke koštane srži u BiH“; izdavanje dozvola radi korištenja carinskih olakšica udruženjima i fondacijama koje obavljaju humanitarnu djelatnost prema Odluci Vlade Federacije o davanju odobrenja radi korištenja carinskih olakšica („Službene novine Federacije BiH“, br. 20/03) koje administrira FMROI; i grant VRS vaninstitucionalnim partnerima u vezi sa javnim pozivom za organizovanje sajma za žene u agrobiznisu u Republici Srpskoj.<sup>99</sup>

Ono što je zajedničko ovim raznovrsnim aranžmanima između vlade i OCD je da se radi o saradnji u svrhu direktnijeg, bližeg i šireg pristupa korisnicima (npr. posebnim grupama građana) jer „ima mnogo oblasti gdje javni sektor ne može doprijeti i potrebno je koristiti nevladine organizacije“,<sup>100</sup> kao i diseminacije i promocije određenih javnih politika. Izuzetno važna i za ovu studiju relevantna zajednička karakteristika ovakvih aranžmana je da obezbjeđuju mehanizam, istina neformalan, uključivanja OCD u praćenje efekata i evaluaciju određenih politika (*infra*, 5.2.5.3).

#### 5.2.5.2. Saradnja u okviru donatorskih projekata

Aranžmani uključivanja civilnog društva u kontekstu provođenja projekata finansiranih od strane međunarodnih donatora predstavljaju drugi vid „ostalih“ ili „neinstitucionalnih“ mehanizama saradnje vlade sa OCD. Od posebnog interesa za predmet našeg istraživanja je činjenica da projekti međunarodne tehničke i materijalne pomoći, osim što su u funkciji provođenja određenih javnih politika, uključuju i strateške aktivnosti u fazi njihove pripreme (programi, analize, pravni propisi, strategije), što ilustruje sljedeća izjava:

„Kod programa i politika mi imamo praksu – *ako se desi da imamo donatora* – da radimo konsultativne sastanke na terenu i onda mi na neki način lobiramo i prolazimo zajedno s njima sadržaj i kroz fokusni razgovor izvučemo iz njih šta je značajno, jer se radi o grupama koje su potencijalni klijenti, npr. sa ženama žrtvama seksualnog nasilja, a tako smo radili i okvir dokumenta za politiku za stare. To je partnerstvo vladinog i nevladinog sektora.“

Veliki broj primjera, njihova iskustva, efekti i održivost projekata međunarodne pomoći tema su koja je dovoljno široka, zahtjevana i važna da bude predmet posebne studije. Na ovom mjestu pomenimo samo neke od primjera na koje smo u istraživanju naišli kao dobre prakse projektne saradnje vlade i civilnog društva: program reforme mentalnog zdravlja FMZ uz finansiranje Švajcarske agenci-

<sup>99</sup> <http://www.ravnopravno.com/>, pristupljeno 21. 4. 2014.

<sup>100</sup> Službenik FMZ, intervju, 19. 3. 2014.



je za razvoj i saradnju SDC, u kojem je OCD facilitator programa i u kojem je jedan od uslova za grantove i to da organizacija radi u mreži, na koji način vlada stimuliše pozitivne promjene u civilnom društvu;<sup>101</sup> saradnja MoU sa UNICEF-om na programu SPIS istog ministarstva; saradnja FMRPO sa civilnim društvom u procesu certifikovanja opština za povoljno poslovno okruženje, pri čemu je ministarstvo „prvi među jednakima“ u lokalnoj mreži u kojoj su i regionalne razvojne agencije, privredna komora uz GIZ kao donatora;<sup>102</sup> memorandumima o razumijevanju FMON sa međunarodnim OCD, poput DVV International, World Vision, Step by step, Save the Children i drugima, u pravilu, u povodu neke aktivnosti koja za ishodište treba imati neki ozbiljan rezultat – npr. nastavni plan i program, igraonice i sl.<sup>103</sup> ili saradnja MLJPI BiH na pripremi Strategije za borbu protiv nasilja nad djecom 2012–2015, u čiju pripremu su uključene OCD i lokalne zajednice, a uz finansijsku podršku UNICEF-a.<sup>104</sup>

Ono što je zajedničko ovim praksama i zbog čega one nisu u direktnom fokusu ovog istraživanja jeste činjenica da su to uglavnom inicijative koje su vladinim institucijama upućene sa strane, u vidu eksterne tehničke pomoći ograničenog trajanja i utemeljene na osnovu međudržavnih bilateralnih sporazuma o tehničkoj pomoći i suradnji, ili na osnovu pravno neobavezujućeg dokumenta, poput „memoranduma o razumijevanju“. Pri tome, u ovim aktivnostima vladine institucije, kao korisnici pomoći, vrlo često koriste svoje potencijale u ograničenom obimu i najvećim se dijelom oslanjaju na privremeno angažovane kapacitete finansirane od strane donatora u vidu jedinica za implementaciju projekta (Project Implementation Units).<sup>105</sup>

### 5.3. Empirijska analiza postojećih praksi saradnje vlade sa civilnim društvom

Nakon što smo u prethodnom poglavlju predstavili postojeće institucionalne mehanizme saradnje vlade sa civilnim društvom, u ovom ćemo poglavlju iznijeti nalaze o praktičnoj primjeni pravnih propisa koji uređuju i institucionalnih mehanizama kojim se provodi saradnja vlade sa civilnim društvom. Nalazi koje ćemo iznijeti zasnovani su na empirijskoj analizi podataka prikupljenih anketom i kvalitativnom analizom intervjua. Prezentaciju nalaza strukturisali smo u tri glavne tematske cjeline – 1.

101 Isto.

102 Službenik, FMRPO, intervju, 14. 4. 2014.

103 Službenik, FMON, intervju 18. 3. 2014.

104 Službenik, MLJPI BiH, intervju 17. 3. 2014.

105 Npr. ranije jedinice za implementaciju Projekta registracije zemljišta pri Federalnom ministarstvu pravde odnosno Ministarstvu pravde Republike Srpske, a danas jedinice za implementaciju Projekta registracije nekretnina pri entitetskim geodetskim upravama, ili Jedinica za upravljanje Projektom vodoopskrbe i sanitacije u FBiH, finansiranim od Evropske investicione banke, a pri Federalnom ministarstvu poljoprivrede.

Praksa saradnje i uključivanja građana i OCD u dijalog o javnim politikama; 2. Mehanizmi, alati i praksa monitoringa, analize i evaluacije efekata javnih politika; i 3. Procjena potreba za izgradnjom kapaciteta za učešće vlade u dijalogu sa civilnim društvom.

### **5.3.1. Praksa saradnje i uključivanja građana i OCD u dijalog o javnim politikama**

Pregled naših nalaza u oblasti postojećih praksi saradnje i uključivanja građana i OCD u dijalog u o javnim politikama strukturisali smo u četiri glavne cjeline: 1. Informisanje i principi uključivanja; 2. Praksa konsultacija; 3. Uključenost OCD u rad radnih grupa za izradu propisa i 4. Prakse dodjele finansijskih sredstava za aktivnosti OCD.

#### **5.3.1.1. Informisanje i uključivanje**

Prezentaciju postojeće prakse uključivanja građana i OCD u dijalog o javnim politikama započemo analizom informisanja javnosti od strane organa uprave u dijelu koji se tiče planova za donošenje politika, kanala obavještanja, principa odabira OCD za uključivanje, kao i ekonomičnosti, predglednosti i dostupnosti informacija o mogućnostima uključivanja OCD na web-stranicama posmatranih ministarstava.

##### **5.3.1.1.1. Objavljivanje spiska pravnih propisa planiranih za obradu – programa rada**

Kao što smo istakli u sekciji 5.1, pozitivna regulativa propisuje da organi uprave objavljuju na web-stranicama godišnje planove donošenja pravnih propisa i politika, sa posebno naglašenim pravnim propisima koji su od posebnog uticaja na javnost. Zakonodavac je ovom uredbom imao namjeru da omogući zainteresovanoj javnosti da bude pravovremeno obaviještena o planiranim pravnim propisima kako bi se kvalitetno mogla pripremiti za konstruktivan dijalog sa obrađivačem pravnog propisa i tako dati svoj doprinos kvalitetu zakonskog rješenja.

Analizom sadržaja web-stranica ministarstava i vlada utvrđeno je sljedeće stanje u vezi sa objavljivanjem programa rada/ spiska planiranih pravnih akata na web-stranici: od devet ministarstava VM BiH samo jedno (MP BiH) ima objavljen program rada. U intervjuima je često isticano da ministarstva VM BiH ne donose i ne objavljuju svoje programe rada zbog toga što postoji Program rada Vijeća ministara BiH. Međutim, utvrđeno je da objavljeni Program rada Vijeća ministara BiH ne sadrži potrebne naznake o tome koji od planiranih akata su od posebnog uticaja za javnost, čime VM BiH krši vla-

stita Pravila o konsultacijama i ne pruža mogućnost javnosti i OCD da aktivnije učestvuju u procesu pripreme pravnih propisa.

Simptomatično je da tamo gdje postoji dosljedno provođenje Pravila postoji i prilika za intenzivniji dijalog sa civilnim društvom, o čemu svjedoči i primjer iz 2012. godine kada je mreža „Sporazum plus“ (koja je okupljala 471 udruženje i fondaciju iz BiH) uputila prigovor MP BiH vezan za nivo konsultacija koji je bio određen u pripremi prijedloga Zakona o udruženjima BiH i prijedloga Zakona o fondacijama i zadužbinama BiH. U protestnom pismu se, pored ostalog, kaže:

„Prema našim informacijama i uvidu koji imamo u dosadašnji tok konsultacija, predlagač i zaduženi koordinator/-ica za konsultacije u Ministarstvu pravde BiH donijeli su odluku da se u izradi predmetnih zakona provedu minimalne obaveze u pogledu konsultacija, u skladu sa članom 6. Pravila. Drugim riječima, ovi pravni propisi su određeni kao propisi koji nemaju „značajan uticaj na javnost“ (član 8. Pravila), sa čim se upravo ne možemo složiti i na što ulažemo prigovor“.<sup>106</sup>

Što se tiče ministarstava VF BiH, praksa objavljivanja programa rada nije zabilježena, što se objašnjava činjenicom da postoji objedinjen Program rada Vlade Federacije BiH.<sup>107</sup> Dok opšti proces planiranja u ministarstvima VF BiH bilježi pozitivan trend u smislu provođenja Uredbe Vlade o godišnjem i trogodišnjem planiranju i napredak u uspostavi indikatora za pojedine aktivnosti, odredbe Uredbe kada je riječ o planu ministarstava se ne primjenjuju.<sup>108</sup> Pored toga, ni Program rada Vlade Federacije BiH, koji je objavljen na web-stranici Vlade, ne sadrži informacije o tome koji su od predviđenih akata od posebnog uticaja na javnost, tako da predstavnici zainteresovane javnosti nemaju informaciju o tome kakve će biti i da li će uopšte biti provedene konsultacije u fazi izrade prednacrt propisa.

Uvid u aktuelni sadržaj web-stranica ministarstava Vlade Republike Srpske otkriva da četiri<sup>109</sup> od 16 ministarstava imaju objavljene programe rada za 2014. godinu u kojima, međutim, nije naznačeno koji su normativni akti od posebnog uticaja na javnost. Predstavnici republičkih ministarstava ističu da NSRS i Vlada RS objavljuju godišnje planove, ali iz ovih dokumenata javnost ne može doznati koji su akti od posebnog uticaja na javnost (kako je određeno tačkom 3. Smjernica).

Slično kao i na drugim nivoima vlasti, u Brčko Distriktu BiH je praksa da na kraju godine sva odjeljenja utvrđuju „listu prioriternih propisa“ – planirane propise iz svoje oblasti, koji se integrišu u jedin-

<sup>106</sup> „Mirovne novosti“, br. 15/16, april/maj 2012, takođe i na [www.mreža-mira.net](http://www.mreža-mira.net)

<sup>107</sup> Kvalitativnom analizom intervjua uočava se učestalost sljedećih interpretacija i perspektiva sagovornika: „Plan rada je integrisan u Plan Vlade Federacije“, „Plan našeg ministarstva je interni plan; ako neko objavljuje to je Vlada“, „Plan je objavljen kao dio zajedničkog plana Vlade Federacije“.

<sup>108</sup> Službenik Generalnog sekretarijata Vlade Federacije BiH, intervju, 3. 4. 2014.

<sup>109</sup> MULS RS, MPRS, MEOR RS, MIER RS.

stven plan rada Vlade koji nije objavljen na internetu, niti se u njemu označava šta je od posebnog uticaja na javnost. Skupština BD nema na svojoj web-stranici objavljen program rada sa spiskom pravnih propisa predviđenih za usvajanje.

### 5.3.1.1.2. Načini obavještanja javnosti

Analizom instrumenata pomoću kojih organi uprave pružaju zainteresovanim građanima i OCD informacije bitne za njihovo uključivanje u proces izrade zakona i eventualno drugih instrumenata javnih politika, došli smo do sljedećih nalaza: 19 od 21 (90%) ispitanih organa uprave koriste web-stranicu kao najvažije sredstvo komunikacije i uključivanja javnosti, njih 12 (57%) koriste komunikaciju e-mailom, a isto toliko koristi poštu kao sredstvo komunikacije. Korišćenje društvene mreže kao sredstvo komunikacije još uvijek je na samom početku: koristi ih samo jedna od 21 institucije obuhvaćene kvantitativnim istraživanjem. Elektronske medije kao sredstvo komunikacije koristi njih devet (42%), kao i štampane medije.

Što se tiče obavještanja javnosti – poziva da učestvuju u konsultacijama u toku izrade pravnih propisa, nalazi su sljedeći: 14 (66%) čini to direktnim pozivom OCD s kojima imaju određenu istoriju saradnje; 13 ili 61% to čini putem javnog poziva objavljenog na web-stranici ministarstva, pet ili 23% to čini putem javnog poziva objavljenog u novinama, otvorene i zatvorene mailing liste koristi svega četiri (19%) odnosno tri (14%) ministarstva, dok društvene mreže u ovu svrhu koriste tek dvije (9%) institucije. Kao što je detaljnije elaborirano u sekciji 5.3.1.2, javni poziv, odnosno princip otvorenih konsultacija u praksi se ne koristi dovoljno. Konsultativni proces se uglavnom redukuje na praksu *ciljanih konsultacija* (odnosno fazu „uključivanja“ aktera za koje obrađivač propisa, po subjektivnoj procjeni, ocjenjuje da mogu doprinijeti kvalitetu nacрта ili će isti imati na njih uticaj), ili se, štaviše, proces konsultacija poistovjećuje sa praksom obrazovanja radnih grupa (koje u određenim slučajevima uključuju predstavnike OCD ili akademske zajednice). Ovakva percepcija i praksa konsultacija nije u skladu sa dobrom uporednom praksom, po kojoj *otvorene konsultacije* predstavljaju osnovni oblik konsultacija, dok ciljane konsultacije služe kao instrument koji obrađivač pravnog propisa koristi u cilju dodatnih inputa na prednacrt propisa.<sup>110</sup>

110 Na primjer, u pozivu za konsultacije Evropske komisije posebno se navode akteri od kojih Komisija naročito očekuje da učestvuju u procesu konsultacija (to su po pravilu oni na koje se propis odnosi, ili koji mogu imati ulogu u primjeni propisa, kao npr. strukovne organizacije, itd.). U bh. praksi veoma je rasprostranjen slučaj uključivanja spoljnih stručnjaka kao članova radnih grupa (saglasno prirodni radne grupe kao stručnog tijela). Pored toga, u pojedinim slučajevima (kao što je tripartitni dijalog o radnopravnim propisima) vlada se zakonom i međunarodnim konvencijama obvezala da će u pripremi propisa sudjelovati relevantne OCD (reprezentativni sindikati, udruga poslodavaca).

### 5.3.1.1.3. Principi odabira aktera za proces konsultacija

Kao što smo istakli, osnovni oblik konsultacija u demokratskom, inkluzivnom procesu donošenja politika jeste proces otvorenih konsultacija, dizajniran i proveden tako da bude dostupan cjelokupnoj zainteresovanoj javnosti. Međutim, našim istraživanjem smo uočili da je praksa koja se najčešće koristi da obrađivač, umjesto da obezbijedi ravnopravan i otvoren pristup široke javnosti, u proces konsultacija uključuje *odabrane* aktere u sektoru – stručnjake, prominentne privredne subjekte ili strukovna udruženja – zbog procjene obrađivača da ovi akteri mogu doprinijeti kvalitetu propisa, kao i zbog toga što će propis imati na njih uticaj.

Kvantitativni nalazi našeg istraživanja pokazuju da je najveći procenat onih (66%) koji pozive za konsultacije upućuju ciljano direktnim pozivom, lično ili putem e-maila, i to već poznatim akterima, s kojima taj organ ima već ostvarenu saradnju. Preovladava praksa da timovi odgovorni za izradu propisa, saglasno vlastitom poznavanju sektorskih aktera,<sup>111</sup> pozivaju „najbolje“ ili „najpoznatije“ u sektoru.<sup>112</sup>

Kvalitativnom analizom intervjua uočena je učestalost sljedećih interpretacija i perspektiva sagovornika:

- „Pozovu se sve relevantne institucije koje implementiraju i kojih se direktno tiče implementacija“;
- „Postoji spisak partnerskih organizacija i pojedinaca s kojim smo obavljali konsultacije, svaki od sektora tačno zna na koju organizaciju bi se moglo računati“;
- „Nemamo spisak organizacija, jer te organizacije s nama saraduju, mi s njima dnevno saradujemo i znamo ih“;
- „Mi znamo ko je šta (od OCD, op. aut.) napravio, mi nemamo toliko širok sektor“;
- „Evidenciju vode i ažuriraju pojedinačno sektori u skladu sa svojim nadležnostima, sektori kontaktiraju zainteresovane“;
- „Nemamo spisak, ima baza NVO gdje mi identifikujemo koje su te koje bi mogle biti zainteresovane, sve to zavisi od oblasti koju odjeljenje obrađuje“;
- „Sektori imaju mailing liste kad šalju pozive i obavještenja“;
- „Imamo listu organizacija koje se najviše obraćaju; to je dvosmjernan proces, koliko se oni nama obraćaju toliko mi njima, nekad su i oni nama od koristi“;
- „Ciljano zovemo NVO za koje znamo da su zainteresovane i koje bi bile kvalitetni partneri za komunikaciju i razgovore, to zavisi od njihovog interesa“;

111 „Tražimo mišljenje od onih relevantnih – kako bi prije i u toku parlamentarne procedure bilo što manje amandmana“ (FMREI).

112 „Postoji diskrecijsko pravo u odabiru NVO, a čim postoji diskrecija, tu je otvorena mogućnost manipulacije“ (FMP).

- „Nemamo pravnog akta, idemo na ‘ljudski’ poziv – hoćemo to raditi...“;
- „Išli smo prema onome koga se zakon direktno dotiče“.

#### 5.3.1.1.4. Dizajn web-stranica i dostupnost informacija

Predmet naše analize u okviru sredstava komunikacije sa javnošću bila je i vizuelna dostupnost prednacrti ili nacrti pravnih akata koji su predmet konsultacija. Uvidom u vizuelna rješenja web-stranica možemo zaključiti da je stepen jednostavnosti pristupa uglavnom zadovoljavajući: dokument koji je predmet konsultacija lociran je u sekciji koja je dostupna sa početne stranice uz, eventualno, otvaranje najviše do dva dodatna „prozora“. S druge strane, nazivi rubrika u kojima su smješteni dokumenti za konsultacije veoma su nekonzistentni. Od 42 organa uprave, naišli smo na samo četiri slučaja da su ministarstva na istovjetan način na web-stranicama locirale dokumente za konsultacije, i to:

- MPK BiH i MVTEO BiH nacрте i prednacрте objavljuju u rubrici „Aktuelni propisi i javne konsultacije“;
- MP RS, MIER RS i MF RS nacрте i prednacрте objavljuju u rubrici „Skupština i ministarstvo“;
- MULRS, MPS i MRBIZRS nacрте i prednacрте objavljuju u rubrici „Pravni okvir/ akti u pripremi“;
- MSV RS i MPUGE RS nacрте i prednacрте objavljuju u rubrici „U proceduri“.

Ostali nazivi lokacija su veoma raznoliki:

- „Pravni okvir/ Akti/ Zakoni u proceduri izrade“ (MNT RS),
- „Zakon/ Ugovori/ Spisak propisa 2014“ (MP BiH),
- „Zakonska regulativa/ Obavijesti“ (FMP),
- „Zakoni u proceduri“ (FMZ),
- „Zakoni“ (FMF),
- „Zakonodavstvo/ Zakoni u pripremi/ Zakoni u javnoj raspravi“ (FMRSP),
- „Zakoni/ Prijedlozi i nacrti zakona“ (FMPU),
- „Registar propisa/ Prednacrti i nacrti“ (MFT BiH),
- „Nacrti“ (MZSZ RS),
- „Novosti“ (FMP),
- „Aktuelno“ (FMIER).

Uprkos raznolikosti naziva, važno je primijetiti da su nazivi lokacija nedvosmisleni, kao i da otvaranje dokumenta ne iziskuje više od dva ili tri „klika“. Zanimljivo je da ova šarolikost, jedina ozbiljna zamjerka može se uputiti FMPK čija web-stranica nije korisnički orijentisana, te je do prednacrtu potrebno doći istraživanjem po sektorskim sekcijama, i to: Područje djelovanja/ Ime sektora/ Ime odsjeka/ Propisi u pripremi.

Na kraju, istaknimo još i nalaz da sve analizirane web-stranice, najčešće u sekcijama naziva „Pravni i zakonodavni okvir“, „Zakoni“, „Zakoni/ugovori“, pružaju pregledan i potpun uvid u izbor pozitivne regulative relevantne za djelokrug datog ministarstva. Uvid u važne strategije, programe i projekte je također omogućen u sekcijama na početnoj stranici, a u sekciji najčešćeg naziva „Aktuelno“, „Javni pozivi“, „Javni oglasi“ ili „Publikacije i priručnici“ na uvid pružaju najvažnije pravne akte, upute, instrukcije, formulare i pozive koji obavještavaju građane o njihovim pravima i obavezama i korisni su za konkretno, svakodnevno korištenje usluga organa uprave.

### 5.3.1.2. Proces konsultacija zainteresovane javnosti u fazi pripreme pravnih propisa

Kao što smo naglasili u sekcijama 5.1.1–5.1.3, nalazi našeg kvantitativnog istraživanja pokazuju da, uz izuzetak ministarstava VRS, postoji nedovoljna upoznatost o postojanju i primjeni pravnih akata koji regulišu proces konsultacija (Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH, Uredba Vlade FBiH o pravilima učešća zainteresovane javnosti). S druge strane, na uvodno pitanje našeg upitnika koje je glasilo „*Da li Vaše ministarstvo osigurava učešće građana i OCD u procesu izrade zakona i eventualno drugih instrumenata javnih politika (strategija, nacionalnih planova, akcionih planova, podzakonskih akata itd.)?*“ 19 od 21 (ili 90%) institucija pokrivenih kvantitativnim istraživanjem odgovorilo je potvrdno. Zadatak ove sekcije je da utvrdi koliko duboko i sadržajno je to učešće koje je u bh. organima uprave, uprkos navedenom nedovoljnom poznavanju i konsekventnom nedosljednom provođenju propisa o konsultacijama, ipak prisutno i pažnje vrijedno.

#### 5.3.1.2.1. Planiranje procesa konsultacija

Kao što smo prethodno naveli, ministarstva malo ili gotovo nikako koriste praksu publikovanja planiranih normativnih aktivnosti od uticaja na javnost. Konsekventno tome, zabilježili smo veoma ograničeno korištenje planskog pristupa procesu konsultacija. Kvantitativnim istraživanjem (upitnici) utvrđeno je da četiri od 21 ministarstva imaju godišnji plan konsultacija, međutim, intervjui i analiza sadržaja web-stranica otkrivaju da se radi o planovima za konsultacije za zasebne zakone ili dokumente,<sup>113</sup>

113 Npr. Plan konsultacija za izradu prijedloga Strategije razvoja industrije tekstila, odjeće, kože i obuće u FBiH za period 2013–2023.

ili u okviru posebnih donatorskih projekata. Izuzetak predstavlja MP BiH, čiji je proces konsultacija i saradnje sa OCD razrađen u Srednjoročnoj komunikacijskoj strategiji 2012–2014. i analiziran u godišnjim izvještajima o provođenju iste.

### 5.3.1.2.2. Praksa i sadržaj konsultacija

Što se tiče sadržaja konsultacija i forme dokumenta koji je predmet konsultacija, relevantni pravni propisi analizirani u poglavlju 5.1. nedvosmisleno nalažu da je *prednacr* pravnog propisa predmet konsultacija,<sup>114</sup> kao i da pojam „pravni propis“ uključuje kako zakone tako i podzakonske akte, kao i da, ako to nije posebnim propisom predviđeno, nijedan organ nije izuzet od obaveze konsultacija. Istraživanjem smo, međutim, uočili da su forma i sadržaj akata koji su predmet javnih konsultacija različiti i nedosljedni, a da praksa korištenja konsultacija u ministarstvima varira. Tako npr. u pogledu korištenja prakse konsultacija, pojedina ministarstva drže da akti koje oni pripremaju prema vladi nisu od interesa za javnost, nego su od isključivog interesa samo za organe uprave (MFT BiH, MULS RS), ili da regulišu „specifičnu oblast“ (MS BiH, MVP BiH, MCP BiH, MO BiH, MUP RS) ili da ti organi imaju samo „koordinativnu ulogu“ i nemaju izvorna ovlaštenja (MCP BiH, FMON) i da zbog toga ograničeno ili nikako ne koriste ni obavezne „minimalne“ konsultacije na način propisan relevantnim propisima.

Uvidom u sadržaj web-stranica utvrđeno je da su od devet ministarstava na nivou VM BiH njih tri imala objavljeno, aktuelno ili u arhivi 10 prednacrtu pravnih propisa, i to: MPK BiH dva, MVTEO BiH šest i MP dva (podzakonska akta), a sva tri pomenuta ministarstva su uz tekst prednacrtu objavila i kontakte i formular za slanje komentara i sugestija. Broj nacrtu pravnih akata objavljenih na web-stranicama iznosi ukupno 11, kako slijedi: MPK BiH tri, MLJPI BiH dva, MVTEO BiH jedan, MFT BiH jedan i MCP BiH četiri.

Što se 16 ministarstava Vlade FBiH tiče, analizom sadržaja web-stranica nalazimo da njih četiri imaju objavljene aktuelne ili u arhivi šest prednacrtu, i to po jedan iz FMPK, FMP, FMUP, FMF, FMREI i FMRSP, od čega jedino FMP i FMRSP pružaju informacije o kontaktu i načinu dostavljanja komentara. Broj objavljenih nacrtu je veći, i iznosi 41, uglavnom u kontekstu najavljene ili već održane javne rasprave, i to: FMP 15, FMF 13, FMREI osam, a FMZ, FMUP, FMRSP, FMPK i FMPU po jedan objavljen nacrtu. Dakle, odnos objavljenih nacrtu prema prednacrtime iznosi 8:1, što dosta govori o praksi konsultacija javnosti u fazi prednacrtu.

114 Tačka 12. Smjernica RS, član 9. Uredbe Vlade Federacije BiH o pravilima za učešće javnosti, član 14. Pravila za konsultacije, član 13. Odluke Vlade Brčko Distrikta o proceduri izradi nacrtu zakona i drugih propisa.



Analizom sadržaja web-stranica ministarstava Vlade RS nalazimo da od 16 ministarstava, njih četiri imaju 14 nacрта objavljenih, aktuelnih ili u arhivi, i to MIER RS devet, MRBIZ RS dva, i po jedan iz MIRL RS i MPOS RS, od čega jedino u slučaju MIER RS i MPOS RS navode precizne informacije o kontaktu za dostavljanje komentara. Broj nacрта je i u slučaju RS veći i iznosi 57, i to: MP RS 17, MSV RS 10, MPŠV RS pet, MPUGE RS četiri, MZSZ RS tri i MNT RS i MPOS RS po jedan, iz čega proizlazi da u slučaju RS odnos objavljenih nacрта prema prednacrtima iznosi 4:1, dakle, konsultacije u fazi prednacrtu su četiri puta rjeđe od onih u fazi nacрта, odnosno nakon što je ušao u skupštinsku proceduru.

U pogledu forme i sadržaja akata koji su predmet konsultacija, uočena su različita mišljenja, među kojima je, posebno na nivou ministarstava FBiH, prisutan stav (što dokazuje i gore navedeni omjer 8:1 u FBiH, odnosno 4:1 u RS), da je predmet konsultacija daleko češće *nacrt* pravnog akta, dakle, u fazi nakon što akt „prođe“ Vladu i uđe u skupštinsku proceduru. Ove kvantitativne pokazatelje potvrđuju i trendovi u interpretacijama i perspektivama ispitanika, identifikovani kvalitativnom analizom intervjua, kako slijedi:

- „Uključenost javnosti je osigurana u javnoj raspravi, u skladu sa procedurom pred parlamentom. Prvo se izradi radna verzija, potom Vlada usvoji nacrt i on potom ide u parlament. Nakon procedure u oba doma, provede se javna rasprava u kojoj se svi mogu uključiti, dati svoje prijedloge, amandmane“;
- „(Prednacrt) nije bio na interenetu jer smo morali da pribavimo prvo mišljenje od odbora, da bi išlo na Vladu, nakon čega Vlada šalje u parlamentarnu proceduru. Takva je procedura – morate ponuditi neki draft koji će ići u javne rasprave“;
- „(Objavljivanje prednacrtu) je vrlo „svjež“, to će u budućnosti biti praksa i to treba promovisati, i mi tada više nećemo moći raditi po starom metodu“;
- „Praksa je da ono što se usvoji na Vladi ide na internet, prije nego što bude na Vladi ne može, nego u periodu između Vlade i Parlamenta“;
- „Obavezni smo provesti javne rasprave i to nam daje direktne stavove zainteresovanih strana, šta je dobro. Dokument prođe proceduru, a nakon toga ide u javne rasprave. Nakon što se to desi, radna grupa se ponovo sastaje i sumira pristigle komentare i uvrsti“;
- „U slučaju javne rasprave, zakoni se objavljuju na interenetu. Ne mogu se sjetiti nijednog slučaja da je objavljeno u formi prednacrtu. Od trenutka teza do trenutka provođenja javne rasprave u obzir se uzimaju komentari kantona, univerzitetske zajednice i to je sastavni dio obrazloženja. Praksa je da je veći broj javnih rasprava u trenutku kad zakon prođe parlamentarnu proceduru u formi nacrtu, u toj fazi su javne rasprave češće nego što je to slučaj u fazi pripreme

propisa. Uredba Vlade FBiH je promijenila taj redoslijed, i pomalo je počelo da živi, ali problem je što se još nedovoljno provodi jer nema ljudskih kapaciteta“;

- „Potrebna je edukacija o pravilima, jer dileme su da li npr. smije da bude objavljeno na interne-tu prije Vlade, odnosno u formi prenacrt“.

Konačno, jedan od korijenskih uzroka prevage konsultacija u fazi nacrt naspram onih u ranijim fazama obrade pravnog propisa sadržan je u stavu da se, u pravilu, najmanje sugestija prihvati u formi prednacrt.<sup>115</sup> U toj fazi, obrađivač inklinira da ostane na svom stanovištu i da ostavi da se vidi šta će pokazati procedura – šta će reći poslanici i šta će pokazati javna rasprava, „testirajući“ na određeni način svoje rješenje. Razlog za ovakvu praksu jeste raširena percepcija obrađivača da se može očekivati da spoljni akteri, kada predlažu neko rješenje, gledaju isključivo svoj interes. Organ uprave, odnosno obrađivač, s druge strane, *per definitionem* je zadužen za zaštitu javnog interesa, odnosno za postizanje pravičnog balansa između javnog i privatnog interesa, te se stoga ne prepoznaju koristi od *ex ante* konsultacija u izradi pravnih propisa.

Osim toga, u dijelu institucija, percepcija „javnih konsultacija“ još uvijek se svodi na konsultacije sa relevantnim vladinim institucijama na istom ili drugim nivoima vlasti, koja, iako nužna, bitna i zakonom propisana, po svojoj suštini nije „javna“, odnosno ne uključuje građane i civilno društvo. U pojedinim ministarstvima ističu da oni ispunjavaju sve zakonom predviđene norme u obradi i pripremi javnih politika, ali da zbog specifičnosti svoje djelatnosti ne vrše konsultacije sa civilnim društvom, nego isključivo interno, unutar ministarstva i sa procedurom propisanim tijelima, kao što je Sektor za budžet MFT BiH ili Ured za zakonodavstvo pri Vijeću ministara BiH. Takođe je zabilježen i stav da ministarstva nemaju dispoziciju za normativnu djelatnost, nego su više u koordinacijskog ulozi i zato nemaju izvorna ovlaštenja za donošenje zakona<sup>116</sup> i, konsekvntno, provođenje prakse javnih konsultacija.

Izostanak dosljednog provođenja akata o konsultacijama u domenu obaveznih konsultacija u fazi prednacrt nije praćeno dostatnim sankcijama za ministarstva (na primjer, odbijanje uvrštavanja u dnevni red sjednice Vijeća ministara BiH propisa zbog neprovođenja konsultacija, čl. 29. Pravila za konsultacije). Generalni sekretarijat VM BiH ističe da se „povrat materijala, uključujući i nacрте zakona može vršiti iz razloga navedenih u članu 35. Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH (mišljenja relevantnih ministarstava i tijela VM, op. aut.), a kada je riječ o nedostatku izjave o provedenim konsultacija-

<sup>115</sup> Sastanak sa Interresornom grupom Vlade RS za provođenje projekta CBGI, Banja Luka, 9.4.2014.

<sup>116</sup> „Čitavo ministarstvo rijetko gdje ima prostora za direktnu zakonodavnu akciju, sve je koordinirajuća uloga“ (MCP); „Kad je u pitanju princip u skladu sa ustavnom i zakonodavnom pozicijom, mi imamo koordinirajuću – savjetodavnu ulogu, sami ne možemo donositi zakonodavne akte. To što nemamo nadležnost ne sprečava nas da nudimo neka rješenja za koja smatramo da su dobrodošla“ (FMO).

ma, samo u slučaju da Vijeće ministara BiH, zbog nedostatka takve izjave, odbije da nacrt zakona uvrsti u dnevni red sjednice. U razdoblju 2012–2013. nije bilo slučajeva da Vijeće ministara BiH odbije da uvrsti u dnevni red nacrt zakona zbog toga što nije proveden postupak konsultacija.<sup>117</sup>

Generalni sekretarijat Vlade RS naglašava da „obrađivači zakonskih akata u obrazloženju navode da li su ispunjeni uslovi iz tačke 4. i da li zakon ima značajnog uticaja na javnost u smislu tačaka 6–10. Smjernica za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona. U protivnom, Republički sekretarijat za zakonodavstvo vraća nacrt zakona obrađivaču da u roku od tri dana dopuni obrazloženje, te se kompletiran materijal razmatra na sjednici Vlade.“<sup>118</sup> Da li je i u koliko slučajeva to bilo tako, sekretarijat nije pružio informaciju, ali iz intervju sa predstavnicima iz ministarstava RS možemo zaključiti da takvih slučajeva nije bilo. Istovjetna je situacija i kada je u pitanju rad Vlade Federacije BiH.<sup>119</sup>

#### 5.3.1.2.3. Obrada komentara prikupljenih u toku javnih konsultacija

U slučajevima u kojima postoji praksa obrade komentara, tokom perioda određenog za javne konsultacije, koordinator za konsultacije prikuplja komentare i sugestije koji pristižu putem e-maila, sumira ih i prosljeđuje članovima radne grupe zadužene za pripremu propisa, a pošiljaocu upućuje pismenu poruku zahvalnosti za primljene komentare, bez dodatnih informacija (na primjer, kada se može očekivati da izvještaj o provedenim konsultacijama bude finalizovan i postavljen na web-stranicu obrađivača). Iskustva obrađivača zakona u vezi sa brojem, sadržajem i opštim kvalitetom komentara i sugestija prikupljenih u procesu javnih konsultacija veoma su različita. Dok jedna svjedoče o niskom kvalitetu ili potpunom izostanku komentara, druga govore o brojnim konstruktivnom inputima eksternih subjekata.

Na primjer, u slučaju Nacrta zakona o izmjenama i dopunama zakona o finansiranju institucija BiH nije bilo komentara, a kao razlog je navedeno to što je zakon bio usko stručni. Međutim, moguće je da je tome doprinijela i činjenica da na web-stranici nedostaju precizne informacije o formi, kontaktu, roku ili načinu dostavljanja primjedbi i sugestija. U oblasti ekonomskog razvoja i preduzetništva uočeno je da najčešće 7–8 stručnih udruženja i institucija šalju komentare, ali da privredna društva i njihova udruženja (komore) po pravilu ne sudjeluju u postupku konsultacija. Navodi se da „nema posebno konstruktivnih komentara“, a jedan od mogućih uzroka za ovo stanje nalazi se u nedovoljnoj kompetentnosti OCD da učestvuju u konsultacijama.

117 Rješenje o pristupu informacijama br. 07-29-2-887/14 od 3. 4. 2014.

118 Dopis Generalnog sekretarijata Vlade RS br. 04.2/053-269/14 od 4. 4. 2014.

119 Službenik Generalnog sekretarijata Vlade Federacije BiH, intervju, 3. 4. 2014.

Kada je riječ o pozitivnim iskustvima u konsultacijama, kojih je nešto više u odnosu na negativna iskustva, navode se sljedeći primjeri:

- „U vezi sa prednacrtom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o politici direktnih stranih ulaganja u BiH, dobili smo 4–5 veoma kvalitetnih komentara koje smo objedinili, sumirali i napravili izvještaj koji se šalje svim članovima radne grupe da daju svoje komentare na prijedloge i da se ponovo sastanemo da vidimo šta da radimo. Pošiljaocima internet-komentara ne šaljem neke odgovore ili stav nego im se samo zahvalimo“;
- „Komentari su nekad vrlo kvalitetni, nismo sujetni. I one kritike koje su oštre nekad vam otvore oči, pa možda ne uvažite način kako je to rečeno, ali razmislite o toj mogućnosti. Ima situacija kada sugestija, makar bila nekonkretna, usmjeri da počnete razmišljati na novi način, a to vidi neko ko prvi put čita. To svi treba da cijesimo“;
- „Bude veliki broj komentara, što odražava interes da se dođe do kvalitetnijeg materijala, način na koji su komentari ulazili u dokument bio je zajednički, nikad jedna osoba ne odluči šta će biti uključeno nego se radi na nivou radnog tima“.

Istraživanjem smo do sada utvrdili približno ujednačen odnos između pozitivnih i negativnih iskustava u provođenju konsultacija. Ovakvo stanje prevashodno je posljedica činjenica da je uvođenje pravnog okvira za konsultacije u izradi pravnih akata relativno novijeg datuma, te da se radi o procesu koji zahtijeva stalno ulaganje u transparentnost rada organa uprave, kao i kapacitete organa uprave i OCD da provode odnosno sudjeluju u postupku konsultacija. U tom smislu, kao što se navodi u poglavlju 5.3.1.1, ima značajnog prostora za unapređenje procesa konsultacija.

Pored toga, kako ističu u MLJPI BiH, kvalitetu komentara bi značajno doprinijelo kada bi se promijenio način prezentacije sadržaja pravnog propisa ili dokumenta u smjeru da budu u sažetom obliku predstavljeni javnosti. Time bi se građanima i civilnom društvu približili ciljevi propisa.<sup>120</sup> Službenici, a naročito šefovi odjela, trebalo bi da ovladaju tim tehnikama: kao što su bitna stručna znanja za pripremu pravnog propisa, bitno je da se posjeduju vještine jednostavnog sumiranja ciljeva koji se žele ostvariti određenim pravnim propisom.<sup>121</sup>

120 U MLJPI ovo ilustruju primjerom dokumenta o politici prema Romima: „Prvo smo angažovali konsultante i, kad su završili, shvatili smo da s tim ne možemo ništa, njihov pristup bio je kao pisan za nekog na fakultetu ili institutu. Mi smo trebali plan koji treba da razumiju Romi“.

121 Službenik, MLJPI BiH, intervju, 17. 3. 2014.

### 5.3.1.3. Uključivanje civilnog društva u rad radnih grupa za pripremu pravnih propisa

Kada je riječ o učešću lica predloženih od strane OCD u radne grupe za pripremu pravnih propisa i drugih akata, kvantitativnim istraživanjem smo utvrdili da su na nivou institucija BiH, u periodu 2012–2013, četiri ministarstva (od šest posmatranih, ili 60%) kod pripreme propisa uključivale u radne grupe eksperte predložene od strane OCD, i to MS BiH, MVTEO BiH, MP BiH i MLJPI BiH. Vrijedi istaći da je od pomenutih propisa samo jedan zakon, a drugo su strategije, programi i politike, uglavnom u okviru donatorskih projekata.

U istom periodu, ta je praksa na nivou Vlade FBiH zabilježena u slučaju šest ministarstva (ili 65% od posmatranih), i to: FMRS, FMP, FMOT, FMT, MUP i FMPK. Analizirajući formu pravnih propisa donesenih uz učešće lica predloženih od strane OCD u radnim grupama, nalazimo da su u slučaju FBiH najbrojniji zakoni, a zastupljene su i odluke, strategije, akcioni plan i izvještaj. Svoje predstavnike u radne grupe predlagala su udruženja potrošača, privredne komore FBiH, univerzitet i tri OCD.

Na nivou Vlade RS, eksperti predloženi od OCD za radne grupe u pripremi zakona u periodu 2012–2013. godine bili su uključeni u pripremu pravnih propisa u šest ministarstva od posmatranih sedam, i to: MZSZ RS, MPOS RS, MULS RS, MIER RS, MSV RS i MUP RS, iz čega proizlazi da je oko 85% od ukupno analiziranih ministarstava uključivalo OCD u radne grupe za izradu pravnih propisa.

U navedenom periodu, u Brčko Distriktu su predstavnici OCD – udruženja – učestvovali u radnim grupama u izradi pet zakona.

Omjeri zastupljenosti uključivanja lica predloženih od strane civilnog društva u rad radnih grupa u visini između 60% i 85% od posmatranog uzorka upućuju na zaključak o zadovoljavajućoj rasprostranjenosti ove prakse. Na sadržajnu stranu ovih empirijskih podataka dodatno svjetlo će baciti nalazi kvalitativne analize intervjua tokom koje je identifikovana učestalost sljedećih interpretacija i perspektiva sagovornika:

- „Radne grupe se formiraju po sektorima. Pored toga, u slučaju projekata finansiranih od strane donatora, formiraju se radne grupe za te konkretne projekte;
- „Ako akt koji treba donijeti pokriva dijapazon nadležnosti u okviru materijalnih propisa, formira se radna grupa iz resornih ministarstava i drugih relevantnih institucija, kao što je regulatorna komisija za energetiku kao nezavisno tijelo, inspektorat, privredna komora, a konsultujemo akademsku javnost, što je redovna praksa“;

- „Radne grupe se formiraju s obzirom na specifičnosti koje naši zakoni pokrivaju. Na primjer, ako je u pitanju oblast saobraćaja, onda pozovemo udruženje prevoznika, kamiona, taksi vozača, do sada nikad nismo imali prigovor vezano za pripremu zakona“;
- „Princip donošenja zakona je da se morate konsultovati i raditi sa širom grupom ljudi, konsultujete i kantonalna ministarstva i one koji bi mogli doprinijeti i specijalistički obraditi ideju“.

U nedostatku unificirane, objektivne i transparentne metodologije za izbor „spoljnih“ članova radnih grupa za konkretni projektni zadatak, obrađivač uključuje predstavnike na osnovu vlastitog poznavanja aktera relevantnih za problematiku koja se reguliše propisom. Odstupanje od ove prakse prisutno je u slučajevima kao što je onaj iz prakse MVTEO BiH, gdje postoji podzakonski akt<sup>122</sup> koji propisuje učesnike, uključujući i sastav ekspertske grupe, ovlaštenja i odgovornosti i način rada u procesu izrade i donošenja tehničkih propisa kojima se preuzimaju direktive EU, a saglasno Zakonu o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usklađenosti („Službeni glasnik BiH“ br. 45/04).

- „Nema posebne metodologije ili pravila nego neko nekog u kabinetu predloži, znajući da je osoba radila na toj i toj oblasti. Jedino što je obavezno je da u radnoj grupi mora biti pravnik“;
- „U radnim grupama, obavezno tražimo predstavnika neke veće firme i komore. U radu na strategijama mi smo animirali sva preduzeća da unesu dio svojih prijedloga iz iskustva iz stvarnog života prije nego što strategija ode u parlamentarnu proceduru“.

U istraživanju smo naišli i na mišljenje da postoje objektivna ograničenja za optimalnu i konstruktivnu ulogu spoljnih predstavnika koji su „izvan struke“ i da bi u nekim slučajevima učešće OCD u kontekstu pripreme propisa trebalo ograničiti na fazu identifikacije problema i definicije ciljeva. Tako predstavnica MLJPI ističe:

„Kad definirate stručnu interesornu radnu grupu (za izradu neke politike ili dokumenta, op. aut.), vi hoćete da prikupite sve relevantne organizacije da biste na osnovu identifikacije problema kreirali ciljeve i pristupe i u tom procesu se skupi masa materijala. I tu bi trebalo prestati i onda ide prava struka, nazovimo je „recenzentna grupa“, koja sve to što je prikupljeno metodološki obradi u jedan koherentan dokument“.

<sup>122</sup> Vijeće ministara BiH, Uputstvo o načinu izrade i postupku donošenja tehničkih propisa, 9.2.2006.

Pored toga, među objektivna ograničenja bismo mogli uvrstiti i problem „legitimnosti“ OCD. Naime, prema riječima predstavnika MLJPI BiH, inače, ministarstva koje ima bogato iskustavo saradnje sa OCD:

„Imamo puno teškoća (prilikom involviranja OCD u aktivnosti ministarstva, op. aut.) jer ih je veliki broj i teško je utvrditi njihovu reprezentativnost“.

Pomenuti pojam „reprezentativnosti“ predstavnici FMP spominju u kontekstu legitimnosti i ističu:

„Izraženo je i pitanje legitimnosti nevladinih organizacija. Npr. pitanje ‘Zašto ste angažovali one ne ove NVO?’ i slična. A mi kao ministarstvo nemamo mandat ni vremena da se tim bavimo“.

Ovakva pogrešna percepcija o ulozi OCD u izboru spoljnih članova radne grupe koji naglasak stavlja na reprezentativnost i legitimnost, a ne stručnost, ukazuje na potrebu podizanja kapaciteta organa uprave (ali i civilnog društva) kako bi bolje razumjeli koja je funkcionalna uloga spoljnih članova radne grupe zadužene za pripremu propisa, uključujući i one koje predlažu OCD. Naime, uključivanje spoljnih članova u radne grupe ima svoje opravdanje samo ako ti članovi svojim specifičnim iskustvom i znanjem mogu doprinijeti kvaliteti propisa (ili drugog akta) koji se priprema (otuda i potreba da se definišu kriterijumi odabira spoljnih članova, za konkretni projektni zadatak). Pitanje tzv. reprezentativnosti u radu radne grupe od sekundarnog je značaja, odnosno relevantno je samo ako je uređeno posebnim aktom ili sporazumom, odnosno ako je dio preuzetih međunarodnopravnih obaveza, kao što je to, na primjer, slučaj sa tripartitnim dijalogom između vlade, sindikata i poslodavaca u donošenju radnopravnih propisa.

Konačno, u istraživanju smo utvrdili da ne postoji poseban sporazum ministarstava sa OCD u svrhu vršenja konsultacija. Međutim, većina (ukupno 80%) ministarstava ima neku formu sporazuma zaključenih sa civilnim društvom, koji regulišu vidove saradnje koji su veoma raznovrsni, kao što su pomenuti MoU-i sa GIZ-om, DVV, Save the Children, Step by Step i sl.

#### 5.3.1.4. Prakse dodjele budžetskih sredstava za OCD

Kada je riječ o dodjeli budžetskih sredstava za OCD, ovo poglavlje analize ne bavi se javnim finansiranjem pojedinih korisničkih grupa – npr. davanjem podsticaja poljoprivrednim proizvođačima

(FMPVŠ), obrtnicima (FMRPO)<sup>123</sup> ili pak finansijskih sredstava u obliku kredita preko Razvojne banke preduzećima u društvenom vlasništvu (FMREI, FMRPO) i fokusira se na opšti pravni okvir kojim se uređuje javno finansiranje aktivnosti OCD od strane resornog ministarstva.

Analizom podataka, uočen je trend smanjivanja i ukidanja prakse transfera za aktivnosti OCD, pored ostalog, usljed budžetskih ograničenja prouzrokovanih globalnom ekonomskom krizom i njenim efektima na BiH. Takvo iskustvo bilježimo u FMP, FMREI ili FMON. U slučajevima gdje postoji, distribucija budžetskih sredstava se realizuje putem javnih poziva OCD.

Komisiju koja se formira za odlučivanje o dodjeli sredstava (dodijeli grantova) čine uglavnom zaposlenici ministarstva, osim ako zakonom izričito nije drugačije propisano. Kada je riječ o učešću OCD u komisijama za dodjelu sredstava, uočene su određene teškoće koje prate ovo učešće, a koje su sumirane u sljedećem odgovoru:

„Međutim, ima tu problema, kada NVO vide koliko treba raditi u radnoj grupi, koliko je to posla, onda oni i ne dolaze. NVO nisu ni u radnom odnosu, ne možeš ih kazniti, ne sjedi im se osam sati dnevno“.

Dodatni problem koji se vezuje za učešće OCD u komisijama za dodjelu sredstava odnosi se na potencijalni konflikt interesa, koji može da ima dvije posljedice: 1) u slučaju da ne postoje pravila o sprečavanju konflikta interesa, ili da ista nisu dovoljna precizna, predstavnik OCD u komisiji može neopravdano pogodovati svojoj OCD da dobije budžetska sredstva; 2) u slučaju da postoje odgovarajuća pravila o sprečavanju konflikta interesa, učešće predstavnika OCD u radu komisije značilo bi da ta OCD ne bi mogla da aplicira za dodjelu sredstava. Ovaj se problem eventualno može riješiti zabranom učešća člana komisije u konkretnom slučaju u kojem postoji konflikt interesa (to bi bio slučaj kada OCD koju taj član komisije predstavlja aplicira za dodjelu budžetskih sredstava), ali ostaje otvoreno pitanje efikasnosti ovog mehanizma. U budućnosti, međutim, saglasno informacijama koje smo dobili u toku istraživanja, prema LOD metodologiji, prisustvo člana civilnog društva u komisijama postaće obaveza.<sup>124</sup> Ostaje da se vidi, u procesu primjene ove metodologije, koje su sve prednosti i rizici učešća člana OCD u komisijama za dodjelu budžetskih sredstava.

U procesu praćenja utroška sredstava, ministarstva prikupljaju izvještaje o namjenskom utrošku, kao i informacije o vidljivom proizvodu (npr. broj žrtava nasilja koje su zbrinute, polna struktura i sl.). Iako ne kriju postojanje određene doze rutiniranosti i formalizma u tretiranju izvještaja, sagovornici

123 „Poticaj – to je, nažalost, postala primarna djelatnost našeg ministarstva. Umjesto programsko-razvojne uloge, mi smo se pretvorili u to da objavljujemo natječaje po različitim programima ili tzv. 'lotovima'“ (FMRPO).

124 Službenik FMIRL, intervju, 28. 3. 2014.



napominju da je formalni monitoring i kontrola nad utroškom dodijeljenih sredstava na zadovoljavajućem nivou, kao i da se na OCD koji je ne poštuju pravila o namjenskom utrošku sredstava primjenjuju sankcije:

- „Svi oni koji nisu opravdali sredstva ne samo da ne mogu dobiti novi grant nego se ide logikom da ih se opomene da projekat završe, ili da vrate novac, a ako ne uspiju, ili ne žele, onda se pokrene sistem vraćanja sredstava“;
- „U Ugovoru o finansiranju je definisano da je korisnik dužan pozvati predstavnike odjeljenja u svoje aktivnosti i tako vršimo uvid da li je to u skladu sa vremenskim rokom, da li se troškovi prate. Izvještaji korisnika se komisijski pregledaju i vrši se njihovo prihvatanje. Bilo je slučajeva da se izvještaj ne prihvati. Jer, mi smo korisnici budžeta po Zakonu o budžetu i mi moramo da štitimo javni novac. Zato, ako se, npr., ne prihvati izvještaj, to ide Pravobranilaštvu Distrikta, koje štiti interese Distrikta“.

Za razliku od formalnih aspekata kontrole, svi se slažu da se mnogo manje pažnje posvećuje utvrđivanju stvarnog i održivog učinka utrošenih budžetskih sredstava, odnosno realizacije programa i projekata OCD, kao što se vidi iz sljedećih ilustrativnih primjera:

- „Ovo ministarstvo izdaje dozvole radi korištenja carinskih olakšica udruženjima i fondacijama koje obavljaju humanitarnu djelatnost. Nevladine organizacije, uključujući i vjerske organizacije, kada njima donator pošalje robe koje prema listi mogu biti predmet carinskog oslobođanja, npr. lijekovi, hrana..., nadzor oko tih carinskih olakšica bi mogao biti mnogo bolji. To je veliki poklon od države, a u stvarnosti mi malo znamo gdje su oni to i koliko distribuirali i šta su uvezli“;
- „Mi vršimo nadzor nad izvješavanjem. To je isključivo finansijski dio izvještaja, dok nema tekstualnog dijela koji analizira eventualni učinak, ukoliko se pod učinkom ne podrazumijeva to koliko je osoba zaposleno i da li je npr. kupljena neka mašina“;
- „Kad bismo davali veće iznoe, onda bismo mogli pričati o učinku, ali i potrebi da imamo nezavisnu evaluaciju, monitoring, audit, kao npr. što veliki EU projekti imaju“.

Posljednji odgovor posebno je indikativan kada je riječ o praksi budžetskog finansiranja aktivnosti OCD, s obzirom na to da on implicira da ovo finansiranje ima prevashodno socijalnu, prije nego razvojnu funkciju, te se stoga režim budžetskog finansiranja zasniva na kvantitetu (broj OCD koje su dobili sredstva), prije nego na kvalitetu (značaj programa ili projekta za provođenje javnih politika).

Otuda i praksa dodjele malih grantova, čiji je cilj da se obuhvati što veći broj OCD, prije nego da se to finansiranje stavi u funkciju učinkovitog provođenja javnih politika.

### 5.3.2. Mehanizmi, alati i praksa monitoringa, analize i evaluacije efekata javnih politika

Praksa monitoringa i evaluacije učinka u samim organima uprave je na samom početku<sup>125</sup> i suočena je sa mnogim izazovima, kao što je nepostojanje strateških planova na osnovu kojih bi se vršila evaluacija.<sup>126</sup> Jedan od nalaza ovog istraživanja je da organi uprave veoma ograničeno koriste OCD u svrhu procjene efekata politika koje sprovode. Konkretno, od anketiranih 21 organa uprave, broj onih koji redovno uključuju OCD u praćenje provedbe politika iznosi tri (14%), a njih devet (odnosno 50% od preostalih) to čine „povremeno“, dok broj organa uprave koji finansiraju uključivanje OCD za uključivanje građana u monitoring implementacije zakona, strategija i drugih instrumenata javnih politika iznosi tri (14%).<sup>127</sup>

Kvalitativni dio istraživanja otkriva, međutim, da organi uprave koji su odgovorili da „redovno“ ili „povremeno“ vrše praksu uključivanja OCD u praćenje provođenja politika, to ne rade u vidu stalnog, sistemskog arazmana korištenja relevantnih OCD u svrhu praćenja politika koje donosi to ministarstvo,<sup>128</sup> nego to čine uglavnom prikupljanjem informacija od OCD u toku zajedničkog provođenja javnih politika (kroz transfere i grantove)<sup>129</sup> ili u okviru aranžmana iniciranih od strane donatora, kao npr. saradnja Ministarstva pravde BiH sa civilnim sektorom na praćenju Strategije reforme pravosuđa uz pomoć OCD u okviru „Mreže pravde“, formirane uz podršku USAID-a.

Kako se navodi u odgovoru MFT:

125 To potvrđuju izjave poput „Uključivanje OCD u evaluaciju i monitoring je sporadično“, „Monitoring i evaluacija – tu bi najviše trebalo pojačati aktivnosti“, „Nije mi poznato da ima to i da smo mi na tom nivou“.

126 „Izveštaj revizije učinka Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvještaje institucija Vijeća ministara BiH“, Ured za reviziju institucija BiH, dostupno na: [http://www.revizija.gov.ba/revizioni\\_izvjestaji/revizija\\_ucinka/](http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/revizija_ucinka/)

127 Napomena: činjenica da se podudara broj organa uprave koji finansiraju učešće OCD u praćenju politika (tri) sa brojem organa koji redovno koriste OCD za praćenje predstavlja koincidenciju jer se ove dvije grupe ispitanika ne podudaraju.

128 Niti jednom u 20 obavljenih intervjuua nije se mogao steći utisak da ministarstva strukturisano i permanentno saraduju sa OCD na praćenju efekata politika.

129 Kvalitativnom analizom intervjuua uočava se učestalost sljedećih interpretacija i perspektiva sudionika istraživanja: „Prikupljanje informacija o provođenju politika u diskusijama na radionicama sa OCD“ (FMRO), „Monitoring grupe od institucija ili OCD koje su nadležne za implementaciju“, „Monitoring u skladu sa zadatim cijeovima i indikatorima“ (MLJPI), „Pratimo efekte ali više ad hok, iskoristimo priliku kada se sastaje Vijeće za zaštitu potrošača i diskutujemo“ (MVTEO), „Efekte mjeri, tj. prati odjeljenje koje primjenjuje. Ono prilikom primjene zakona vidi šta je usko grlo, šta bi trebalo mijenjati i onda se pokreće inicijativa za izmjenu i obrazlaže. Ali, ne postoji unificirana metodologija za praćenje procjene efekata.“ (VBD)

„Ministarstvo ne uključuje OCD u praćenje – oni se samoinicijativno uključuju, oni to vrlo pomno prate, čak i podzakonske akte, na njihovu inicijativu im dostavljamo podatke. Zakon o platama, javnom dugu... OCD to prate, čak prate i zašto kasne pojedini interni izvještaji!“

Na tom tragu, u pojedinim ministarstvima postoji praksa korištenja OCD u svrhu praćenja efekata. MLJPI se ističe kao dobar primjer korištenja OCD u svrhu monitoringa, dobrim dijelom zbog činjenice da u procesu implementacije konkretnih politika učestvuju nevladine organizacije. Ministarstvo ima odjel za monitoring povratka, monitoring grupe koje razvijaju monitoring plan i rade izvještaje. Monitoring grupe se formiraju na bazi sadržaja dokumenta i uključeni su predstavnici institucija i organizacija koje su nadležne za implementaciju. Monitoring se vrši u skladu sa zadanim ciljevima i indikatorima koji su postavljeni. U Ministarstvu su svjesni i nedostatka kapaciteta za evaluaciju: „Monitoring imamo, ali kako evaluirati, to je druga stvar! Evaluaciju nemamo...“. Primjera ima još, kao u FMREI, koji kod praćenja provedbe Strategije tekstila, kože i obuće u FBiH uključuje UTOK – udruženje tekstila, obuće i kože, ili u FMPRS, koji pripremaju zajedničke izvještaje sa Vijećem za osobe sa invaliditetom.

Federalno ministarstvo zdravstva ima u svom sastavu sektor monitoringa i evaluacije. No, uprkos tome što naziv može da sugeriše, sektor ne prati provođenje procjene uticaja pravnih akata koje je ministarstvo pripremio i koji su usvojeni, nego prati opšte stanje u zdravstvenom sektoru<sup>130</sup> i monitoring strateških planova Ministarstva, prema odgovarajućim strategijama višeg ranga, i u svom radu ne koriste OCD.

Do sada smo utvrdili da je mnogo češće slučaj da su OCD uključeni u proces praćenja programskih dokumentata, poput strategija, obično rađenih uz asistenciju stručnjaka finansiranu od donatora, nego pravnih akata iz regularne normativne djelatnosti resornih ministarstava. Jedan od razloga je pravna regulativa koja je nedovoljno obavezujuća kada je u pitanju uključivanje civilnog sektora. Međutim, moguće je da dio problema leži i na strani civilnog društva, kao što ističu u FMPR:

„Što se tiče uključivanja OCD u praćenje provedbe i evaluaciju efekata usvojenih zakona, treba istaći i to da ni OCD nisu organizovane na adekvatan način da bi bile kvalitetan partner, jer često se radi o udruženjima građana koji djeluju ad hok i u jednom trenutku pokažu zainteresovanost, ili nemaju kontinuitet, dešava se da dođu na jedan, dva sastanka i onda ništa. Takođe, tu su i njihovi nedefinirani interesi, kao i nepostojanje klastera“.

Nedovoljno ga prepoznajući ili nedovoljno uvjereni u potencijale OCD kao partnera u monitoringu i evaluaciji, organi uprave uglavnom primjenu propisa prate „sami“, što može ilustrirati sljedeća reprezentativna izjava.

<sup>130</sup> *Health system performance.*

„Institucija, kad donese nova zakonska rješenja, nakon određenog roka primjene, sama testira kako se odvija primjena, kroz „oslušivanje“ u praksi šta treba poboljšati, da li se nešto može prevazići kroz podzakonske akte, ili kroz izmjene i dopune. Svaki organ radi testiranje svog zakonskog rješenja u praksi. Održavamo i sastanke, gledamo šta nam sa terena stiže, pratimo rad inspektora i na taj način testiramo i radimo analizu da li ćemo planirati izmjenu za sljedeću godinu. Institucionalni mehanizam praćenja i angažmana OCD u monitoringu ne postoji iako ne bježimo od toga. Iako nije institucionalizovano, normalno je da svaka vlast, bila manje i više odgovorna, mora nalaze iz praćenja i komentare deponovati i popraviti. A tu su i poslanici i oni prate stanje provođenja propisa u praksi.“

### 5.3.3. Procjena potreba za izgradnjom kapaciteta za dijalog vlade i civilnog društva

Nakon prezentacije nalaza u oblasti praksi javnih konsultacija i potom uključivanja OCD u praćenje efekata politika, u trećoj i završnoj sekciji ključnih nalaza istraživanja iznosimo nalaze o potrebama za izgradnju kapaciteta za dijalog vlade i civilnog društva u oblasti javnih politika.

#### 5.3.3.1. Razvoj kapaciteta organa uprave

Statističkom analizom upitnika utvrđeno je da tek svaki šesti ispitani organ uprave finansira uključivanje OCD u konsultacije prilikom izrade ili u monitoring provođenja javnih politika. S druge strane, utvrđeno je da nedostatak finansijskih sredstava ili nedostatak kvalifikovanog osoblja ne predstavljaju bitan faktor zbog kojih organ uprave nije imenovao koordinatora ili zbog kojeg ne provodi praksu uključivanja OCD u monitoring i evaluaciju. Na ove pomalo kontradiktorne kvantitativne pokazatelje, kao i ranije, više svjetla bacila je kvalitativna analiza intervjuja.

Naime, u intervjuima, iako je pitanje budžeta prisutno, mnogo češće je korištenje jednog šireg termina – „manjak kapaciteta“, pri čemu pojam „kapaciteta“ uključuje, pored finansijskih aspekata, i opštu sposobnost apsorpcije, kao i organizacijske i upravljačke faktore koji utiču na to da li će se potrebna pažnja posvetiti uključivanju javnosti, monitoringu i evaluaciji i procesu pripreme i provođenja javnih politika. Izraženi „manjak kapaciteta“ ilustruju sljedeće izjave ispitanika:

- „Uredba Vlade FBiH o konsultacijama je donesena uz pomoć UNDP-a, slično kao i Uredba za strateško planiranje. Trenutno se strateško planiranje primjenjuje, ali strukturirane konsultacije se provode slabo, zbog same svijesti o postojanju uredbe i nepostojanju kapaciteta i raspoloživog vremena... Takođe, i na nivou Vlade postoji Uredba o načinu pripreme, procjeni utjecaja

i odabiru politika – ni za ovu uredbu nema kapaciteta. Za strateško planiranje imamo Zavod (Federalni zavod za planiranje, op. aut.), međutim, za konsultacije ne postoji takav kapacitet“;

- „U fazi pripreme budžeta, u situaciji kad je nas ovdje nekolicina, a imate 72 institucije koje vam traže sve više za materijalne troškove, nova zapošljavanja, operativne potrebe i svima njima ste servis, teško je očekivati da mi sad involviramo i civilni sektor...“;
- „Naša popunjenost je ispod 50%!“;
- „Problem je kadrovski, veoma je malo normativaca, nema pravnika, ukupno pet pravnika u sektoru za opšte poslove i dva u sektorima. Prije je samo jedna osoba imala u opisu saradnju sa nevladinim sektorom, ali sad ni to“;
- „Nedostatak ljudskih resursa obučenih za taj proces i upoznatih sa tim procesom, to je nedostatak, ljudi ima, samo nema stručnih za taj posao“.

Naši sagovornici uočavaju moguće izvore „nedostatka kapaciteta“: nizak nivo svijesti o potrebi uključivanja javnosti, još uvijek nedostatan regulatorni okvir i slabe vještine i organizacijska rješenja za koordinaciju i planiranje na nivou ministarstava i vlada, te potreba za jačanjem pozicije sekretara ministarstva:

- „Nedostatak koordinacije iz kabineta ministra je u svim ministarstvima problem, tamo gdje i postoji sekretar, ni tamo nema prave koordinacije. To je kamen oko vrata uz sve poslove koje obavljaju“;
- „Uloga sekretara u ministarstvima treba jačati. Jedna stvar koju treba „potegnuti“, ali ne možemo, jeste horizontalna saradnja generalnog sekretarijata sa sekretarima ministarstava, kao npr. u Republici Hrvatskoj, saradnja na profesionalnom, činovničko-ekspertskom nivou prije nego što dođe na vladu. Za to je veoma bitno da sistem planiranja funkcioniše i da imate dobro programiran rad vlade, da je za svaki akt predviđen realan rok, i da se prati i da se dogovara spram tog roka“;
- „Problemi regulatornog okvira: izmjene pravilnikâ nisu dosljedno pratile donošenje novih uredbi (poput onih za konsultacije, strateško planiranje, pripremu propisa i sl.). Sve još stoji u devedesetima. Pored toga, sva ministarstva (u FBiH, op. aut.) imaju problem što čak ni u Zakonu o ministarstvima dosta poslova nije stavljeno u nadležnost nijednog ministarstva, pa je i teško i upitno kako bi se to u pravilnik uopšte situiralo“;
- „Potrebna je promjena svijesti. Još uvijek ima nekih koji, kad ih pitaš – jesi li uradio analizu, gdje ti je analiza, kaže – evo je ovdje u glavil!“;

- „Postoji i otpor kod nekih što kažu ‘vi samo hodate, vi ste samo po radionicama, seminarima, sastancima!’. A, u stvari, naš osnov posla je da usaglašavamo stavove sa što većim brojem aktera, uvijek između 15 i 50 aktera...“;
- „Nije prepoznata potreba zastupljenosti građana u svim procesima. Mi nemamo razvijenu svijest prihvatanja civilnog društva kao realnog partera – i formalnog i neformalnog“.

Što se ideja za rješenje problema tiče, pored poteza koje treba povući u širem kontekstu (kao što je nastavak regulatorne reforme), „preraspodjela“ i „dodatni trening“ su najfrekventniji termini:

- „Moguće je da bi interna preraspodjela poslova, uz dodatnu obuku, doprinijela rješenju problema“;
- „Preraspodjelom bi se moglo naći rješenje“;
- „Potrebe za treningom – da se približi učešće građana institucijama, i kad se nauče službenici kako da građane uzmu kao relevantne partere u procesu donošenja odluka. Mi kao zaposlenici – mi smo imali dvije obuke na temu izrade propisa, i usklađivanja propisa, ali civilno društvo nikad nije bilo tema“;
- „Ne može se ništa uraditi na nivou jednog ministarstva. Ljudi treba da nauče da je to praksa na svakom nivou, da se javnost na to navikne. Ja ne mogu biti zainteresovan ako ne znam da imam pravo na to da budem uključen i da budem zainteresiran. To moraju svi provoditi, sve institucije koje su na budžetu, i animirati, preko medija, kampanju koja promovise da ljudi imaju pravo na uključenost“.

U okviru analize potreba za dodatnim treningom, najzastupljeniji odgovor jeste dodatni trening službenika u tehnikama konsultacija i provođenju postojećeg pravnog okvira za konsultacije, a ističe se i potreba organizacionih promjena, kao i veća organizovanost i zainteresovanost rukovodilaca sektora i odjeljenja.

Moguća rješenja nedostatka budžetskih sredstava odnosno osoblja su i u partnerstvu sa OCD, odnosno angažovanju osoblja OCD u ministarstvima, kao što pokazuju primjeri MLJPI BiH, odnosno FMZ:

- „Moja stalna borba u posljednjih 10 godina je da dokažem da priprema i donošenje politika i zakona nisu besplatni, kao ni promocija istih. To košta, nisu to senzacionalni troškovi, ali je vrlo teško to nametnuti kao pravilo u ministarstvu. I onda, u partnerstvu sa NVO, ja spojim – tamo

gdje mi nemamo resursa, npr. kad treba raditi neki izvještaj, strategiju, politiku, sa NVO se dogovore projekti da nam oni to organizuju, oni su naša logistika. To je jeftinije za vladu nego da to stavite u budžet“;

- „Potrebno je kontinuirano jačati koordinacijske mehanizme i inovirati. Nije dovoljno da ja nekog znam, to treba i formalizirati kroz memorandume o razumijevanju. Npr. mi imamo koordinatora za program SPIS,<sup>131</sup> to je jedna mlada osoba dodijeljena ministarstvu da bude link sa UNICEF-om i drugim organizacijama (obrazovnim, socijalnim) i kroz nju imamo MoU za autističnu djecu, udruženja... Treba dalje raditi na formalizaciji i jačanju i redovnim sastancima“.

### 5.3.3.2. Razvoj kapaciteta organizacija civilnog društva

Analiza kapaciteta i potrebe njihovog razvoja bila bi nepotpuna ukoliko bi obuhvatala samo jednu stranu željenog dijaloga – organe uprave. Potrebno je stoga pomenuti i drugu stranu – OCD, odnosno percepciju istih od strane organa uprave, koju smo identifikovali u kvalitativnom djelu istraživanja, i koja sadrži dosta kritičkih teza koje se tiču fokusiranosti, održivosti, razjedinjenosti, pitanja legitimiteta i reprezentativnosti ili usitnjenosti u civilnom sektoru.

- „Zahvaljujući našem ministarstvu, jedan veliki donator distribuiše sredstva višemilionskog projekta nevladinom sektoru (pet organizacija) za prevenciju HIV-a. Međutim, kad prođe program, pitanje je šta će biti poslije? Nema kontinuiteta i održivosti“;
- „U nekim oblastima imamo po jednu isprofiliranu organizaciju na nivou Federacije – npr. pitanje mentalnog zdravlja, pitanje žrtava mina, fizikalna terapija, mladi i seksualno zdravlje, zdravo starenje. A ima i nekih koji su lokalno profilirani i orijentisani i tu se postavlja pitanje kvaliteta“;
- „Uz izuzetak poslovne zajednice, koja ima direktan interes, ili npr. organizacija mladih, kad posmatrate širok spektar – ne možete očekivati baš neku korist od konsultacija. Mnoge nevladine organizacije su bez inicijative, samo traže finansijsku pomoć, čak i ne podnesu izvještaj“;
- „Kriterijume za saradnju sa OCD treba tek da izradimo, imamo puno teškoća jer ih je veliki broj i teško je utvrditi njihovu reprezentativnost. Tamo gdje postoje savezi – npr. invalidi – tu je lakše, ili koalicija, npr. koalicija „Snažniji glas za djecu“;
- „(...) Često se radi o udruženjima građana koji djeluju ad hoc i u jednom trenutku pokažu zainteresovanost, ali nemaju kontinuitet, dešava se da dođu na jedan, dva sastanka i onda ništa. Takođe, tu su i njihovi nedefinirani interesi, kao i nepostojanje klastera“;

131 UNICEF-ov program Jačanje sistema socijalne zaštite i inkluzije djece, [http://www.unicef.org/bih/ba/protection\\_inclusion\\_18346.html](http://www.unicef.org/bih/ba/protection_inclusion_18346.html)

- „Onog časa kad se civilno društvo bolje organizuje, to bi bilo bolje, kad bismo imali jednu adresu. Svojevremeno je bio GROZD, ali se to raspršilo“;
- „Postoji i previše nevladinih organizacija. Više se ne zna ko šta radi, usitnjeni su, nema popisa, NVO koje rade na bh. nivou“.

U FMZ ističu i dodatni problem, a to je pitanje akreditovanja, posebno u nekim osjetljivim oblastima od javnog interesa, kao što je zdravlje stanovništva ili rad s djecom, za šta je, po njihovom mišljenju, nužno uvođenje režima akreditacija za OCD od strane nadležnih institucija u ovim oblastima. Poredeći studiozne pripreme i rigorozne proceduralne faze koje jedno ministarstvo treba preći da bi izvodilo neku aktivnost (odobrenje metoda i uzorka od strane ministra, razna odobrenja od kantonalnih ministarstava itd...) sa načinom na koji neke „male nevladine organizacije ulaze u škole među djecu“, u ministarstvu zaključuju da je potrebno da se uspostavi transparentan sistem za djelovanje OCD u ovim oblastima, uključujući i registar OCD.

#### **5.3.4. Sinteza ključnih nalaza i zaključci empirijskog dijela analize postojećih praksi**

Na kraju poglavlja 5.3, u kojem smo prezentovali rezultate empirijskog istraživanja praksi uključivanja OCD u proces donošenja javnih politika, vršimo sintetičku analizu ključnih nalaza istraživanja, na osnovu kojih ćemo izvući glavne zaključke.

- Nije zabilježena praksa objavljivanja programa rada ministarstava u kojima je sadržan spisak pravnih propisa planiranih za obradu u narednom jednogodišnjem periodu, sa posebnom naznakom onih koji imaju poseban uticaj na javnost, zbog čega je javnost uskraćena za pravovremenu informaciju i priliku da se kvalitetno pripremi za eventualno učešće u donošenju javnih politika. U vezi sa kanalima komunikacije i načinima obavještanja, istraživanjem je identifikovano korištenje etabliranih i oprobanih kanala komunikacije prema „poznatim“ OCD, s kojim ministarstva, odnosno sektori zaduženi za pripremu pravnih propisa, imaju istoriju produktivne saradnje, prije nego postavljanje relevantnih informacija na web-stranicu organa uprave, kako bi iste bile dostupne svima.
- Konsultacije u fazi prednacrta vrše se s ciljanim relevantnim akterima (u ograničenom obimu iz civilnog sektora). Javne konsultacije u fazi nacрта i prijedloga zakona u vidu javnih rasprava koje nalaže zakonodavna vlast su mnogo učestalije od konsultacija u ranijim fazama obrade pravnog propisa. Parlamentarna procedura i javna rasprava su još uvijek dominantna arena u



kojoj se ispoljavaju inputi iz određenih interesnih ili korisničkih grupa i šire javnosti. U dijelu institucija, percepcija „javnih konsultacija“ još uvijek se svodi na konsultacije sa relevantnim institucijama na istom ili drugim nivoima, koje, iako nužne, bitne i zakonom propisane, po svojoj suštini nisu „javne“ i ne uključuju građane i civilno društvo.

- Uočeni stepen (od 60% do 85% od posmatranog uzorka) uključivanja OCD u radne grupe u normativnoj djelatnosti upućuju na zaključak o zadovoljavajućoj rasprostranjenosti te prakse. U nedostatku objektivne i transparentne metodologije za izbor „spoljnih“ članova radnih grupa za konkretni projektni zadatak, obrađivač u proces konsultacija uključuje – prema svom sudu – „najbolje“ stručnjake, prominentne privredne subjekte ili strukovna udruženja, prije nego što se podstiče i ohrabruje konkurencija za učešće spoljnih članova u radnoj grupi.
- Praksa monitoringa i evaluacije učinka javnih politika u organima uprave je na samom početku i suočena sa mnogim izazovima, kao što su nepostojanje strateških planova na osnovu kojih bi se vršila evaluacija. Stoga je i uključivanje OCD u taj proces u startu opterećeno „ugrađenim“ objektivnim sistemskim problemima. Pored toga, evidentna je nedovoljna upućenost organa uprave u kapacitete civilnog društva da na partnerskoj osnovi bude od koristi ministarstvima u efikasnijem provođenju javnih politika. Međutim, potrebno je i naglasiti da, iako je praksa analize efekata politika, kao i obaveza RIA kod nas u začetku, obaveza za praćenje efekata politika je odavno prisutna. Na primjer, Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH kao jednu od elementarnih nadležnosti organa uprave navodi praćenje i odgovornost za stanje u oblastima za koje su osnovani (čl. 10. Zakona). Utvrđeno je da je mnogo češće slučaj da OCD budu uključeni u proces praćenja programskih dokumentata, poput strategija, obično rađenih uz asistenciju stručne pomoći finansirane od donatora, nego pravnih akata iz normativne djelatnosti resornih ministarstava.
- Analizom potreba utvrđen je „nedostatak kapaciteta“ organa uprave za uključivanje javnosti u proces donošenja javnih politika. Kvalitativna analiza intervjuja identifikacijom učestalosti interpretacija (izraza) otkriva da sagovornici pod terminom „kapacitet“ podrazumijevaju i finansijske aspekte, ali i više od toga – organizacijske i upravljačke faktore koji utiču na to da se potrebna pažnja posveti uključivanju javnosti, monitoringu i evaluaciji i procesu pripreme i provođenja javnih politika. Uzroci nedostatka kapaciteta za uključivanje javnosti u ove procese su nedostatan regulatorni okvir i manjak obučenog osoblja, odnosno kapaciteta za provođenje konsultacija. Kapacitete je moguće unaprijediti jačanjem koordinacijskih sposobnosti i vještina u sekretarijatu ministarstava odnosno vlade, preraspodjelom dužnosti i dodatnim programom obuke, ali i razvijanjem partnerstva sa OCD.

- S druge strane, fragmentiranost, razjedinjenost, *ad hoc* (projektna) fokusiranost i nedostatak strateškog pristupa, identifikovani su kao problemi koji opterećuju OCD i koji, takođe, utiču na nezadovoljavajući obim i učinak uključenosti OCD u procese donošenja, provođenja, monitoringa i evaluacije javnih politika.

## 5.4. Analiza mehanizama budžetskog finansiranja OCD

Analize mehanizama budžetskog finansiranja (postojeća praksa u institucijama vlada u BiH) koje uključuju visinu, odnosno ukupna izdvajanja sredstava iz budžeta organizacijama civilnog društva (OCD) od strane vlada u BiH urađene su za 2007, 2008, 2010. i 2012. godinu.<sup>132</sup> Ova izdvajanja se odnose na ukupna izdvajanja vlada na svim nivoima i opštinama za OCD, a ne na izdvajanja u svrhu javnih rasprava i uključivanja OCD u pripremu i monitoring javnih politika. Takođe, analizirane su postojeće procedure dodjele sredstava, koje uključuju definisanje prioriteta, javno objavljivanje, kriterijume dodjele, kontrolu trošenja i izvještavanje, o čemu ilustrativno navodimo primjere postojeće prakse.

### 5.4.1. Planiranje sredstava i određivanje prioriteta finansiranja

Kako procesi strateškog planiranja, te višegodišnjeg i godišnjeg planiranja budžeta treba da predstavljaju komplementarne procese, određivanje prioriteta finansiranja programa i projekata OCD etablirovana je praksa u BiH.

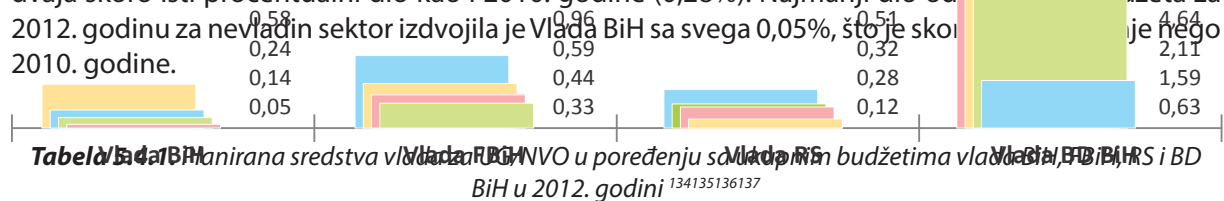
Analizirajući ukupno dodijeljena sredstva od strane vlada u BiH za naznačene godine, primjetno je smanjenje ukupnih izdvajanja. U 2012. godini, OCD je od strane vlada na svim nivoima dodijeljeno 100.006.470,48 KM (što je 0,39% BDP-a za 2011. godinu).<sup>133</sup> Svjetska ekonomska kriza, koja je počela 2008. godine, odrazila se i na trend izdvajanja budžetskih sredstava za OCD, te je smanjenje izdvajanja nastavljeno i u 2012. godini, i to za 7,5% (8.520.588,10 KM) u odnosu na 2010. godinu. Planirana sred-

132 Riječ je o sljedećim analizama: IBHI, *Izdvajanja vladinog sektora za nevladin sektor u Bosni i Hercegovini za 2007. godinu*. Sarajevo, 2008; IBHI, *Izdvajanja vladinog sektora za nevladin sektor u BiH za 2008. godinu: 118 miliona koraka do saradnje*. Sarajevo, 2009; FSU u BiH/CPCD, *Na pola puta: Izdvajanja vladinog sektora za nevladin sektor u BiH za 2010. godinu*. Sarajevo, 2011; te FSU u BiH/CPCD, *Pismo—glava: Izdvajanja vladinog sektora za nevladin sektor u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu*. Sarajevo, 2013. Ova posljednja analiza (2012), iz koje su preuzeti podaci, rađena je na uzorku od 309 vladinih institucija (sva ministarstva na svim nivoima vlasti: BiH, entiteti, kantoni u FBiH i sve opštine u BiH). Stopa odgovora u analizi je bila 98,1% (303 institucije su odgovorile), što upućuje na vjerodostojnost podataka. Za više informacija, vidi: Fondacija za socijalno uključivanje u BiH [www.sif.ba](http://www.sif.ba)

133 Procjena BDP-a za 2011. godinu iznosi 26.666 miliona KM. Podatak Agencije za statistiku BiH iz publikacije o ekonomskim statistikama, [http://www.bhas.ba/?option=com\\_publicacija&id=2&lang=ba](http://www.bhas.ba/?option=com_publicacija&id=2&lang=ba) [očitano u januaru 2013].

stva su čak manja nego 2007. godine (za 1,6 miliona KM). Za potrebe ove analize analiziraju se izdvajanja u 2012. godini vlada BiH, entiteta i Brčko Distrikta.

Iz naredne tabele (tabela 5.4.1), poređenjem budžeta vlada Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta BiH za 2012. godinu i planirana sredstva po istraživanju za OCD dobijenih iz istraživanja ovih istih vlada, vidi da je najveći procentualni dio planiranih sredstava u Vladi BD BiH (4,64%). Za razliku od 2010. godine, kada vlade oba entiteta izdvajaju procenat od ukupnog njihovog budžeta, u 2012. godini Vlada FBiH izdvaja znatno više sredstava, koja izdvaja skoro isti procentualni dio kao i 2010. godine (0,28%). Najmanji dio od planiranih sredstava za 2012. godinu za nevladin sektor izdvojila je Vlada BiH sa svega 0,05%, što je skoro 5 puta manje nego 2010. godine.



Nivo vlade	Budžet za 2012. g.	Planirana sredstva po istraživanju u 2012. g.	Učešće planiranog budžeta u ukupnom budžetu vlada (u %)
Vlada BiH	1.394.928.000,00 <sup>134</sup>	675.000,00	0,05
Vlada FBiH	1.923.744.269,00 <sup>135</sup>	8.402.215,75	0,44
Vlada RS	1.825.000.000,00 <sup>136</sup>	5.085.700,00	0,28
Vlada BD BiH	220.238.127,00 <sup>137</sup>	10.208.131,64	4,64

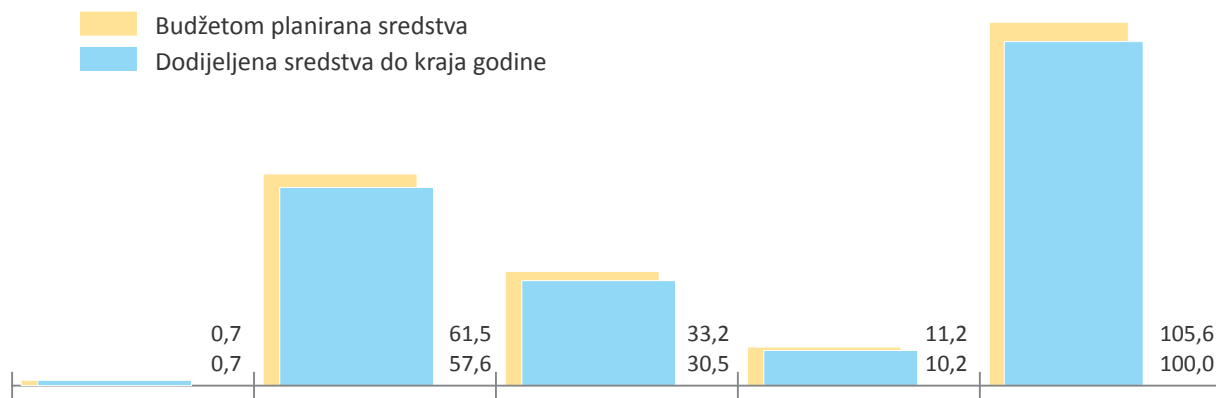
Vlada BiH je nastavila trend smanjivanja, dok je Vlada BD BiH nastavila trend povećavanja planiranih sredstava za OCD. Vlada FBiH je povećala planirana sredstva, dok ih je Vlada RS neznatno smanjila u 2012. godini u odnosu na 2010. godinu. I dalje su planirana sredstva znatno manja od planiranih 2007. godine kod svih vlada osim Vlade BD BiH, koja je 2007. godine imala najmanja od svih planiranih izdvajanja.

134 Vlada BiH, Ministarstvo finansija i trezora BiH, Zakon o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnim obavezama Bosne i Hercegovine za 2012. godinu, Tabela 1: Bilans prihoda po izvorima i namjenama, <http://www.slist.ba/glasnik/2012/broj42/Broj042.pdf>

135 Vlada FBiH, Budžet Federacije BiH, Prijedlog budžeta Federacije Bosne i Hercegovine za 2012. godinu, <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/budzet/2012/zbirni-bos-srp.pdf>

136 Vlada RS, Ministarstvo finansija RS, Budžet Republike Srpske za 2012. godinu, <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Aktivnosti/Documents/Budzet%202012.pdf>

137 Vlada Brčko Distrikta BiH, Važni akti, Budžet Brčko Distrikta BiH za 2012., <http://www.bdcentral.net/index.php/ba/vani-akti/budet-brko-distrikta-bih>

**Grafikon 5.4.1.1. Trend učešća planiranog budžeta u ukupnom budžetu vlada u periodu 2007–2012. godine (u %)**


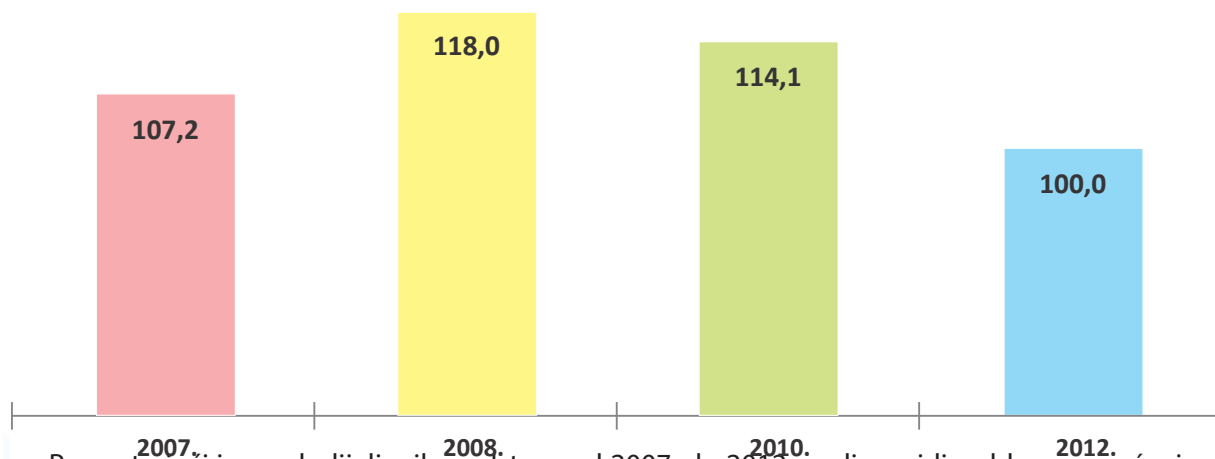
Ukupna planirana izdvajanja vlada u 2012. godini su u FBiH iznosila 61.450.004,32 KM, u RS 33.224.469,67 KM i u BD BiH 10.208.131,64 KM, odnosno, 58,2% od ukupno planiranog za izdvajanje je planirano u FBiH, 31,5% u RS i 9,7% u BD BiH. Preostalih 0,6% je planirano na nivou države BiH za izdvajanje za OCD. Dok je u RS planirano svega oko 0,5 miliona KM manje u odnosu na 2010. godinu (odnosno 1,3% od ukupnog planiranog za RS u 2012. godini), u FBiH je planirano 13.819.348,41 KM manje nego u 2010. godini (što je 22,5% od ukupnog planiranog za FBiH u 2012. godini). U BD BiH je planirano 6.966.231,64 KM više nego u 2010. godini (što predstavlja 68,2% od ukupnih izdvajanja za BD BiH u 2012. godinu), dok je u Vladi BiH manje za 1.244.000,00 KM (što je 184,3% od ukupno planiranih u Vladi BiH za 2012. godinu).

Od ukupnog broja institucija u BiH, 66% su institucije FBiH koje izdvajaju ranije pomenutih 58,2% sredstava za FBiH, odnosno 27% su institucije RS koje izdvajaju ranije pomenutih 31,5% sredstava za RS. Ostalih 7% od ukupnog broja institucija u BiH su institucije sa državnog nivoa i BD BiH, koje izdvajaju preostalih 10,3% sredstava.

Ukupna dodijeljena sredstva institucija u 2012. godini u FBiH su iznosila 57.602.954,51 KM, u RS 30.538.566,15 KM i u BD BiH 11.189.949,15 KM, odnosno 57,6% od ukupno dodijeljenog je dodijeljeno u FBiH, 30,5% u RS i 11,2% u BD BiH. Preostalih 0,7% (675.000,00 KM) za OCD dodijeljeno je na nivou Vlade BiH.

Dakle, može se reći da su male razlike u planiranim i zaista dodijeljenim sredstvima u 2012. godini, kako ukupno, tako i na entitetskom i državnom nivou, pri čemu ministarstva BiH i institucije u BD BiH dodijele skoro cijeli iznos koji su i planirale budžetom.

**Grafikon 5.4.1.2. Ukupna izdvajanja vlada u 2012. godini (u mil. KM)**



Posmatrajući iznos dodijeljenih sredstava od 2007. do 2012. godine, vidi se blago povećanje u 2008. godini, nakon kojeg slijedi samo smanjenje dodijeljenih sredstava u 2010. i 2012. godini.

Ako se uporede ukupno izdvojena sredstva u svakoj godini u periodu od 2007. do 2012. godine sa izdvajanjima u 2010. godini, onda se može vidjeti da su izdvajanja u 2012. godini smanjena za čak 14,1 procentni poen, dok su, recimo, izdvajanja u 2007. bila takođe manja, ali za 6,4 procentna poena, što je za 120% manje od promjene sa 2010. na 2012. godinu. Najveća izdvajanja zabilježena su u 2008. godini. Od 2008. godine, izdvajanja vlada za OCD su opala za ukupno 17,5 procentnih poena, od čega u 2012. godini za 4,2 puta više nego u 2010. godini.

Posmatrano na administrativnim nivoima, najveća ukupna dodijeljena sredstva su bila na opštinskim nivoima, iako su najveća pojedinačna izdvajanja imale vlade na kantonalnom nivou. Od svih institucija, 45,7% institucija opštinskog nivoa izdvaja 51,3% od ukupno dodijeljenih sredstava, 32,2% institucija kantonalnog nivoa izdvaja 23,2% od ukupno dodijeljenih sredstava, 18,9% institucija entitetskog nivoa izdvaja 24,8% od ukupno dodijeljenih sredstava, i 3,2% institucija državnog nivoa izdvaja 0,7% od ukupno dodijeljenih sredstava. Skoro isti omjer je bio u pogledu planiranih sredstava izdvajanja, s tim da je na entitetskom nivou više dodijeljeno nego planirano.

Najveći dio dodijeljenih sredstava u FBiH izdvojile su institucije opštinskog nivoa (45,3%), dok su na kantonalnom nivou dodijeljena malo manja sredstva (40,3%), a na entitetskom nivou tri puta manja nego na opštinskom nivou. U RS su čak 82,8% dodijeljenih sredstava dodijelile opštine, a ostatak (17,2%) entitetska ministarstva.

**Grafikon 5.4.1.3. Ukupna sredstva izdvajanja vlada za OCD u periodu 2007–2012. godine (u mil. KM)**

Dakle, budžetska sredstva se uglavnom smanjuju, odnosno zahtjevi OCD, koji zastupaju interese određenih kategorija građana, prevazilaze raspoloživa sredstva, te institucije vlasti moraju donositi odluke o prioritetima finansiranja. Ove odluke treba da budu usklađene sa najznačajnijim socijalnim i ekonomskim prioritetima. Istovremeno, nužno bi bilo osigurati učešće potencijalnih nosilaca realizacije programa i projekata, kao i njihovih korisnika, u planiranju prioriternih ciljeva godišnje raspodjele sredstava iz budžeta, putem javnih konsultacija. Takođe, analize uporedne prakse ukazuju da se efikasno budžetsko finansiranje treba zasnivati, između ostalih, na principu jasno definisanog cilja,<sup>138</sup> čime bi bilo omogućeno i mjerenje efekata finansiranih programa i projekata.

Međutim, u postojećoj praksi prioriteti (ciljevi) finansiranja se određuju nedovoljno precizno. O tome svjedoče i izdvojeni nalazi revizorskog izvještaja,<sup>139</sup> gdje se konstatuje da ciljevi uglavnom nisu definisani specifično, konkretno i mjerljivo, već su definisani široko i uopšteno. Primjer – grant za Udruženjima građana u MULS, a sa širokim spektrom oblasti (20 različitih oblasti) nisu utvrđeni prioriteti finansiranja, jasna svrha i namjena granta i rezultati se očekuju realizacijom programa i projekata. Slično je konstatovano u nalazu revizijskog izvještaja revizije učinka „Podrška razvoju turizma Fe-

138 Katerina Hadži Miceva, Dragan Golubović: *Public Funding for Civil Society Organizations – Good Practices in the European Union and Western Balkans*, TACSO, 2011.

139 Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, Izvještaj o reviziji učinka „Upravljanje grantovima“, br. RU002-012, str. 14, 15. i 16.

deracije BiH<sup>140</sup>. Revizori putem oba izvještaja preporučuju da planiranje grantova treba bazirati na sveobuhvatnim analizama grantova i ocjenama uspješnosti programa i projekata koji se finansiraju putem grantova, te na osnovu ovih analiza utvrđivati jasne i mjerljive operativne ciljeve, rezultate koji mogu biti u funkciji ostvarivanja utvrđenih strateških ciljeva.

### 5.4.2. Raspodjela sredstava po tipu OCD

Sredstva koja su planirana, odnosno dodijeljena, kategorizirali smo ponovo u iste skupine od interesa: sportska društva/organizacije, udruženja fokusirana na boračko-invalidsku zaštitu, OCD fokusirane na socijalne usluge/socijalnu zaštitu, i ostale tipove OCD.

Ukupno 99,9% institucija imaju planiranu ukupnu raspodjelu sredstava po kategorijama u fazi samog planiranja ukupnog budžeta izdvajanja.

Od ukupno dodijeljenih sredstava OCD u 2012. godini, 38,9% je dodijeljeno sportskim organizacijama; 15,2% boračko-invalidskim udruženjima i srodnim organizacijama; 11,5% OCD koje se fokusiraju na pružanje socijalnih usluga/ usluga socijalne zaštite građana i 34,4% ostalim tipovima OCD.

U odnosu na 2010. godinu, udio za sportske organizacije je u 2012. godini blago porastao (za 4,6 procentnih poena), udio za boračko-invalidska udruženja je blago opao (za 0,8 procentnih poena), dok su se udio za OCD koje se fokusiraju na pružanje socijalnih usluga/ usluga socijalne zaštite građana i udio za ostale tipove OCD nešto značajnije promijenili. Tako, za ostale tipove OCD se izdvojilo 5,2 procentna poena više nego 2010. godine, dok se za OCD koji se fokusiraju na pružanje socijalnih usluga/ usluga socijalne zaštite udio smanjio za 10,1 procentnih poena u odnosu na 2010. godinu.

Trend smanjenja udjela za sportske organizacije i ostale tipove OCD iz prethodnih godina smanjenio u povratku, dok se udio za boračko-invalidska udruženja i OCD koji se fokusiraju na pružanje socijalnih usluga/ usluga socijalne zaštite prethodnih godina promijenio u povratku u 2012. godini.

Ministarstva BiH ponovo izdvajaju sredstva samo za sportske organizacije (25%) i druge tipove OCD koji ne uključuju udruženja fokusirana na boračko-invalidsku zaštitu, kao i ona fokusirana na socijalne usluge/zaštitu (75%). Vlada BD BiH izdvaja svega 0,8% sredstava za OCD fokusirane na socijalne usluge/zaštitu, dok 76,3% izdvaja za ostale tipove OCD, koji ne uključuju OCD fokusirane na

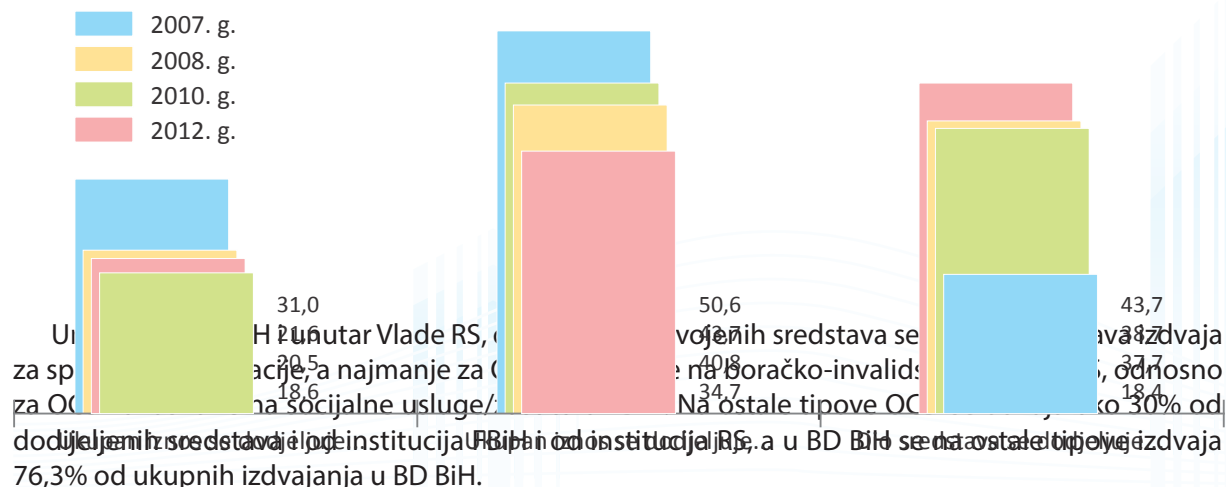
140 Ured za reviziju institucija u F BiH, Izvještaj revizije učinka „Podrška razvoju turizma Federacije BiH“.

boračko-invalidsku zaštitu, kao i ona fokusirana na socijalne usluge/zaštitu. Vlade FBiH i RS izdvajaju sredstva za sve pomenute kategorije OCD u određenim omjerima.

**Tabela 5.4.2.** Ukupna izdvajanja sredstava po kategorijama uporedno 2007, 2008, 2010. i 2012. godine (u %)

TIP OCD	GODINA			
	2007.	2008.	2010.	2012.
OCD koje djeluju u sektoru sporta i rekreacije	44,1	37,1	34,3	38,9
OCD koje djeluju u sektoru boračko-invalidske zaštite	13,0	14,7	16,0	15,2
OCD koje djeluju u sektoru pružanja socijalnih usluga	N/A	13,6	21,6	11,5
Ostali tipovi OCD	N/A	34,6	28,2	34,4

**Grafikon 5.4.2.1.** Dodijeljena sredstva unutar entitetskog i državnog nivoa i po kategorijama (u %)





Najmanji udio u ukupnom broju posmatranih institucija čine institucije na državnom nivou, kao i institucije u BD BiH, ali su njihova izdvajanja za sportske organizacije znatno veća nego izdvajanja institucija na entitetskom nivou. Međutim, njihova izdvajanja (samo institucija u BD BiH) za OCD fokusirane na boračko-invalidsku zaštitu i socijalne usluge/ socijalnu zaštitu su znatno manja nego izdvajanja institucija na entitetskom nivou (dok izdvajanja za ove kategorije uopšte nema u institucijama na državnom nivou).

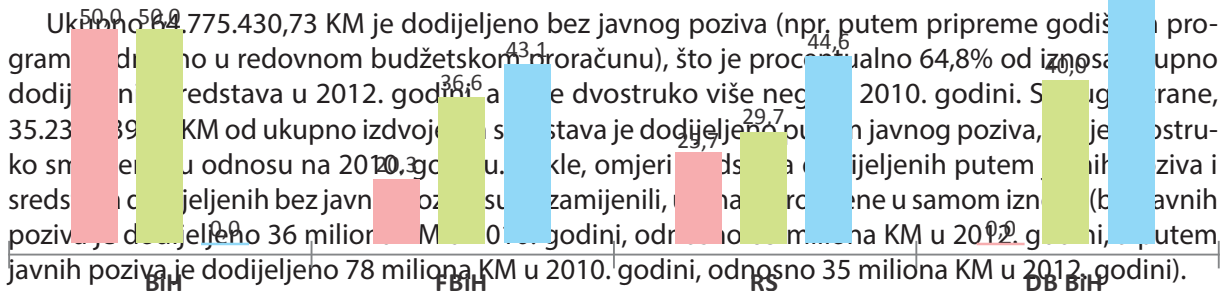
### 5.4.3. Procedure dodjele budžetskih sredstava OCD

Ukupno 21,6% institucija dodjeljuju sredstva OCD isključivo putem javnih poziva, što je za nepuna dva procentna poena više od broja institucija u 2010. godini; 34,7% ne upražnjava proceduru objavljivanja javnih poziva za dodjelu sredstava, što je za devet procentnih poena manje institucija nego u 2010. godini; 43,7% institucija dodjeljuje samo dio sredstava namijenjenih OCD putem javnih poziva, što je za šest procentnih poena više nego u 2010. godini.

Dakle, vidimo porast korištenja javnih poziva za dodjelu sredstava i da se najveća promjena desila u smanjenju korištenja drugih procedura u dodjeli sredstava. Ako se ukupna sredstva ili dio sredstava ne dodjeljuju putem javnih poziva, onda 47,7% institucija raspoređuje sredstva putem pripreme godišnjih programa, odnosno u redovnom budžetskom proračunu.

**Grafikon 5.4.3.1.** Procedure načina dodjeljivanja sredstava u periodu 2007–2012. godine (u %)

U odnosu na cijeli period posmatranja, vidljive su promjene trenda iz godine u godinu. Promjene u odnosima načina dodjele sredstava iz 2008. u 2010. godinu su neznatne i najveće na potpunom dodjeljivanju sredstava putem procedura koje se razlikuju od objavljivanja javnih poziva, dok su promjene iz 2010. u 2012. godinu značajnije i, ponovo, najveće na potpunom dodjeljivanju sredstava putem procedura koje se razlikuju od objavljivanja javnih poziva, kao što je već ranije pomenuto.



Dok se na državnom nivou, kao i 2010. godine, tačno pola iznosa dodjeljuje putem javnog poziva, a druga polovina kombinacijom javnog poziva i dodjelom sredstava iz budžeta bez poziva za udruženja određena u toku godišnjeg planiranja budžeta, na svim ostalim administrativnim nivoima su zastupljena sva tri vida dodjeljivanja sredstava, ali na svakom nivou je drugi način najzastupljeniji, kao što je slučaj bio i 2010. godine. Tako je na entitetskom nivou najzastupljeniji način dodjele sredstava (sa 53,3%) da se ukupan iznos dodijeli putem javnih poziva; na opštinskom nivou, s druge strane, najčešći je slučaj (sa 50,4%) da se ukupan iznos dodjeljuje putem dodjele već poznatim uduženjima, kako je planirano godišnjim budžetom; na kantonalnom nivou se u procentualno jednakom omjeru (sa 36,7%) ukupan iznos dodjeljuje korištenjem drugih procedura mimo javnog poziva ili djelimično putem javnog poziva.

Na entitetskom nivou se najviše sredstava dodjeljuje djelimično putem javnih poziva, a djelimično putem dodjele uduženjima odabranim u toku planiranja budžeta, zatim nešto manje putem procedura osim javnog poziva i najmanje samo putem javnih poziva. Dok se u BD BiH sredstva ne dodjeljuju samo putem javnih poziva, a kako je već navedeno u ministarstvima BiH ili samo putem javnih poziva ili samo putem dodjele već poznatim uduženjima, institucije FBiH i RS najviše dodjeljuju sredstva djelimično putem javnog poziva, a djelimično putem dodjele već poznatim uduženjima (43,1% i 44,6% redom), dok najmanje samo putem javnih poziva (20,3% u FBiH, 25,7% u RS). U FBiH za sedam procentnih poena institucija više nego u RS sredstva dodjeljuju samo putem dodjele već poznatim uduženjima.

**Grafikon 5.4.3.2. Načini raspodjele sredstava na entitetskom i državnom nivou (u %)**

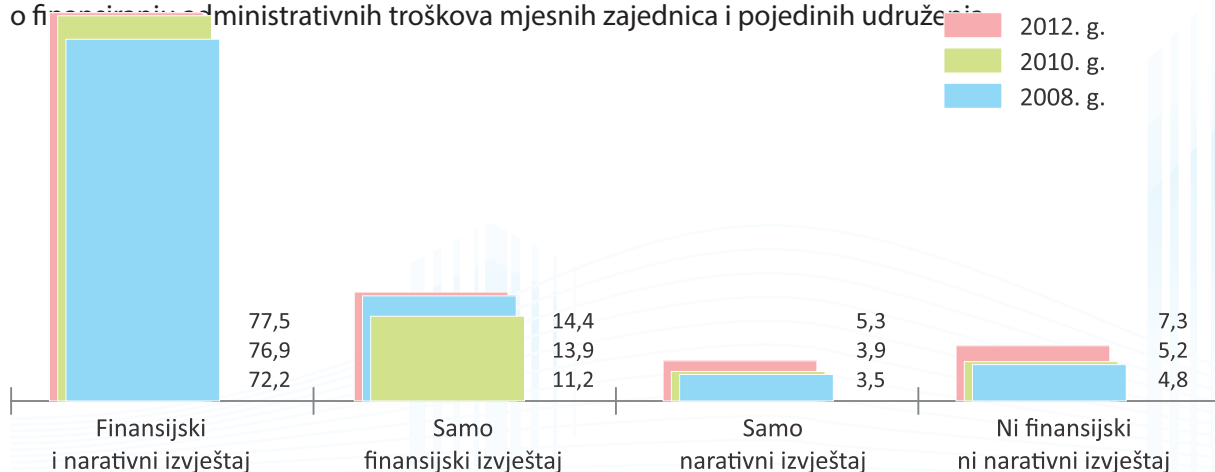
Od ukupnih sredstava koja se dodjeljuju putem javnih poziva, najmanji dio se dodijeli na državnom nivou (2%), dok se skoro podjednako dodjeljuje na ostalim nivoima (32%–34%). Kod dodjeljivanja sredstava isključivo već poznatim uduženjima i dodjeljivanja djelimično putem javnih poziva, djelimično već poznatim uduženjima, od ukupnih sredstava najveći dio se dodijeli na opštinskom nivou (69,6% i 65,4% redom), a najmanji na državnom nivou (0% i 1,2% redom), dok se preostalih 30% na kantonalnom, odnosno 33% na entitetskom nivou, dodijele isključivo putem dodjeljivanja već poznatim uduženjima i dodjeljivanjem djelimično putem javnih poziva, djelimično putem drugih procedura, redom.

Na propuste u pogledu jednakog tretmana i transparentnosti dodjele sredstava organizacijama civilnog društva iz budžeta vlada već je ukazivano i u revizorskim izvještajima.<sup>141</sup> Navodi se da dominiraju pojedinačno podneseni zahtjevi kao način dodjele grantova, bez javnog poziva, što svakako ima uticaj na jednak tretman i transparentnost dodjele grantova i kvalitet programa i projekata koji se finansiraju iz grantova. U Izvještaju se navodi podatak da je 45% sredstava u 2012. godini dodijeljeno na osnovu zahtjeva, što je za 15% više u odnosu na 2011. godinu.

141 Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, Izvještaj revizije učinka „Upravljanje grantovima“, Banja Luka, april 2013. godine, str. 18. (Izvještaj obuhvata reviziju učinka šest ministarstava u Vladi Republike Srpske: Ministarstvo finansija, Ministarstvo lokalne uprave i samouprave, Ministarstvo porodice, omladine i sporta, Ministarstvo saobraćaja i veza, Ministarstvo trgovine i turizma i Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite). Ured za reviziju institucija u FBiH, Izvještaj revizije učinka „Podrška razvoju malog i srednjeg preduzetništva u FBiH“, Sarajevo, april 2013, str. 26, 27, 28. (revidirano Federalno Ministarstvo razvoja poduzetništva i obrta u čijoj nadležnosti je provođenje programa i projekata podrške MPS) i Izvještaj revizije učinka „Upravljanje Programom zapošljavanja mladih“, Sarajevo, juli 2012. godine (revidiran Federalni zavod za zapošljavanje i četiri kantonalne službe za zapošljavanje).

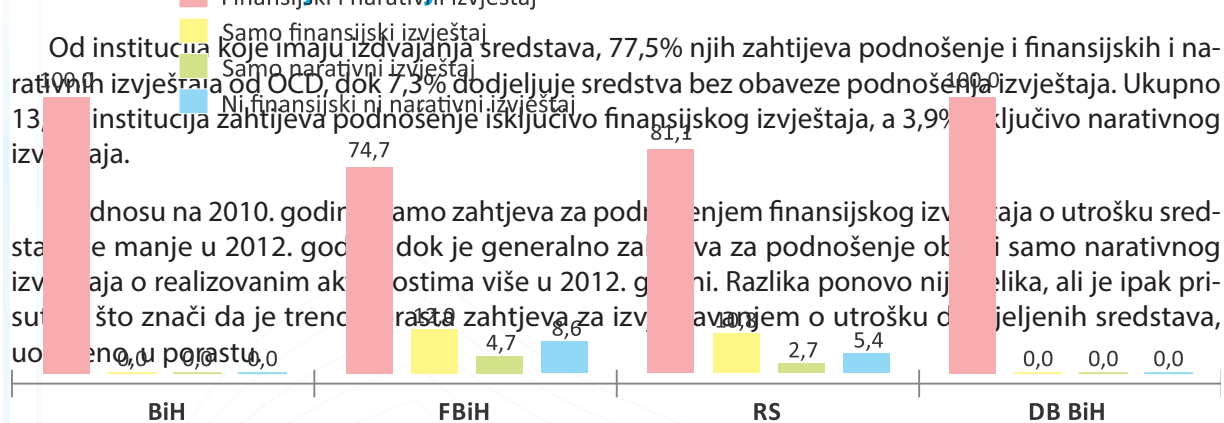
Ilustracije radi, *Pravilnikom o kriterijumima i postupku za dodjelu novčane pomoći udruženjima od javnog interesa, ostalim udruženjima i fondacijama*, koji primjenjuje Ministarstvo uprave i lokalne samouprave u RS, u članu 2, stav 1. navedeno je da se udruženju od javnog interesa novčana pomoć dodjeljuje na osnovu zahtjeva koji se podnosi najkasnije do 1. avgusta tekuće godine za narednu godinu, dok se istim članom, stavom 3. navodi da se udruženjima za koja su u okviru posebnih budžetskih pozicija Ministarstva uprave i lokalne samouprave planirani grantovi, novčana pomoć dodjeljuje na osnovu objavljenog javnog poziva u sredstvima javnog informisanja i na web-stranici Ministarstva. Ovakve odredbe navedenog pravilnika upravo potvrđuju nalaze revizijskog izvještaja o neravnopravnom položaju korisnika sredstava, kao i nalaz o nedovoljnoj transparentnosti, jer se dio sredstva dodjeljuje bez javnog poziva.

Takođe, ilustrativno navodimo da za sva odjeljenja koja imaju planirana sredstva za finansiranje OCD, Vlada BD donosi odluke o utvrđivanju kriterijuma za finansiranje i sufinansiranje planova i programa rada i projekata kojima se propisuju kriterijumi, način i postupak dodjele sredstava na prijedlog predmetnog odjeljenja. Na primjer, *Odlukom o utvrđivanju kriterijuma za finansiranje i sufinansiranje planova i programa rada i projekata udruženja građana i fondacija Brčko Distrikta BiH za dodjelu novčanih sredstava putem pododjeljenja za podršku mjesnim zajednicama, udruženjima građana i neprofitnim organizacijama za 2012. godinu* utvrđuje se krug pravnih lica koja se mogu prijaviti za dodjelu budžetskih sredstava kod Odjeljenja za stručne i administrativne poslove, promoviše institut javnog konkursa, predviđa komisija za ocjenu kvaliteta podnesenih projekata, utvrđuju opšti i posebni elementarni uslovi za učešće u projektu, područja finansiranja i način bodovanja projekata. Međutim, Odlukom se istovremeno utvrđuju i izuzeci od navedenih principa projektnog finansiranja, kad je riječ o finansiranju administrativnih troškova mjesnih zajednica i pojedinih udruženja.



Istovremeno, u revizorskim izvještajima se navodi da je transparentnost i saradnja institucija nedovoljna, s jedne strane jer institucije nemaju praksu komuniciranja sa odnosnim organizacijama prilikom planiranja programa, a s druge strane prilikom odabira/izbora korisnika i projekata jer se pozivi i rezultati izbora ne objavljuju u sredstvima javnog informisanja. Slične odgovore o nedovoljnoj saradnji istakli su i predstavnici ministarstva vlada (BiH, RS, F BiH) i administracije Brčko Distrikta prilikom intervjua provedenog u okviru CBGI projekta. U prilog zaključku o nedovoljnoj informisanosti i uključenosti ciljnih grupa i korisnika u procesima navodimo podatak iz ranije urađene analize<sup>142</sup> da su korisnici uglavnom izostavljeni iz procesa kreiranja programa. Naime, radi se o Programu zapošljavanja mladih u Federaciji BiH,<sup>143</sup> gdje je posebno istaknut problem informisanosti, odnosno javni poziv je bio objavljen u sredstvima javnog informisanja samo jedan dan, a nakon toga 30 dana na web-stranici Federalnog zavoda za zapošljavanje, kantonalnih službi i opštinskih biroa i na oglasnoj ploči ovih institucija. Sve to nije dovoljno ako se zna da informisanost o programima zapošljavanja na nivou FBiH iznosi svega 19% među mladima, dok učešće u programima iznosi svega 1%, a oni zapravo predstavljaju ključnu ciljnu grupu u pomenutom programu.

#### 5.4.4. Obaveze izvještavanja



Grafikon 5.4.4.1. Obaveza podnošenja i finansijskih i narativnih izvještaja od strane OCD (u %)

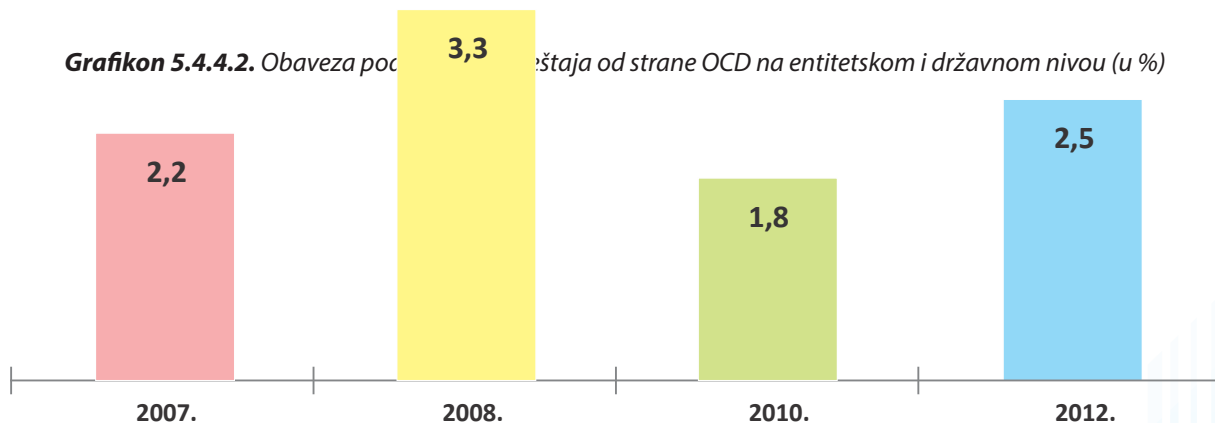
142 Analiza položaja mladih i omladinskog sektora u BiH, 2008, str. 111.

143 Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH, Izvještaj revizije učinka, Upravljanje Programom zapošljavanja mladih, Sarajevo, juli 2012. godine, str. 18–19.

Na državnom nivou i u BD BiH, sve institucije zahtijevaju dostavljanje finansijskih izvještaja o utrošku sredstava i narativnih izvještaja o realizovanim aktivnostima. Institucije u FBiH zahtijevaju dostavljanje oba izvještaja u 74,7% slučajeva, a u institucijama RS 81,1%. Najmanje entitetskih institucija zahtijeva samo pisane izvještaje o realizovanim aktivnostima, i to 4,7% institucija u FBiH i 2,7% institucija u RS. Dvostruko više institucija ne zahtijeva nikakve izvještaje, odnosno trostruko više institucija u FBiH (12%) i četverostruko više institucija u RS (10,8%) zahtijeva samo finansijski izvještaj o utrošku sredstava.

Ukupno 2.462.322,51 KM je dodijeljeno bez ikakve obaveze podnošenja izvještaja, što je 2,5% ukupnog iznosa, za razliku od 1,8%, koliko je dodijeljeno bez obaveze podnošenja izvještaja u 2010. godini, 3,3% u 2008. godini, i 2,2% u 2007. godini. Trend dodjeljivanja sredstava za koje nije postojala obaveza izvještavanja o realizaciji i/ili utrošku kroz cjelokupni period posmatranja se mijenja (raste, opada, raste), ali je u tendenciji opadanja.

**Grafikon 5.4.4.2.** Obaveza podnošenja izvještaja od strane OCD na entitetskom i državnom nivou (u %)



Kako se navodi Izvještajem objavljenim od strane FSU u BiH/CPCD u 2013. godini,<sup>144</sup> od ukupno 86,3% institucija vlasti koje nemaju obavezu podnošenja narativnog izvještaja o realizaciji aktivnosti planira uvesti obavezu ove vrste izvještavanja, 79,5% u skorijoj budućnosti i 6,8% u toku 2013. godine, dok od

<sup>144</sup> FSU u BiH/CPCD, *Pismo–glava: Izdvajanja vladinog sektora za nevladin sektor u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu*. Sarajevo, 2013, str. 26.

ukupno ukupno 76,9% institucija vlasti koje nemaju obavezu traženja finansijskog izvještaja planira uvesti obavezu ovog izvještavanja, odnosno, 65,4% u skorijoj budućnosti i 11,5% u toku 2013. godine.

Dodatna su pitanja koliko se poštuju uspostavljene procedure (obaveze) izvještavanja, kao i šta se radi sa prikupljenim izvještajima? Naime, značajan broj korisnika grantova ne dostavlja izvještaje ili izvještaj za prethodnu godinu dostavlja tek kada podnosi zahtjev za narednu godinu. Istovremeno, izvještaji nisu orijentisani ka učinku, te su davaoci grantova uskraćeni za podatke i informacije o uspješnosti programa i projekata i ostvarenim rezultatima. U nekim slučajevima nisu utvrđeni kriterijumi za mjerenje efekata, pa izvještaje o efektima programa nije moguće ni generisati. Takođe, nema podataka o sankcijama ukoliko korisnici ne dostave izvještaje.

**Grafikon 5.4.4.3.** *Dodijeljena sredstva bez obaveze ikakvog izvještavanja u odnosu na ukupni iznos u periodu 2007–2012. godine (u %)*

Ilustrativno, evidentno je da Federalno ministarstvo trgovine nije imalo jasne i mjerljive kriterijume i potkriterijume na osnovu kojih se vršilo bodovanje projekata za sredstva koja se dodjeljuju sa budžetske linije „Tekući transferi neprofitnim organizacijama – potpora udruženjima potrošača“, utvrđene budžetom Federacije Bosne i Hercegovine za 2012. godinu. Ovo ministarstvo je u 2012. godini objavilo javni poziv polovinom godine, a kojim su pod tačkom 5. utvrđeni kriterijumi izbora za dvije programske mjere utvrđene Odlukom Vlade Federacije BiH od 05.04.2012,<sup>145</sup> koji, na primjer, nisu

<sup>145</sup> Odlukom o usvajanju programa utroška sredstava sa kriterijumima raspodjele sredstava „Tekući transferi neprofitnim organizacijama – potpora udruženjima potrošača“ utvrđenog budžetom Federacije Bosne i Hercegovine za 2012. godinu Federalnom ministarstvu trgovine, utvrđene su dvije mjere: podrška radu i jačanju kapaciteta udruženja potrošača i informisanje i savjetovanje potrošača o njihovim os-

dovoljno jasni u pogledu bodovanja, naročito za novoformirane OCD u tekućoj godini, kojima je dato pravo učešća (tačka 3. Poziva) jer se određenim kriterijumima ocjenjuju aktivnosti u prethodnoj godini, te iskustva u pripremi i realizaciji projekata, što ove OCD dovodi u nekonkurentan položaj u odnosu na ostala udruženja koja djeluju duži niz godina, itd. Istovremeno, kriterijumi nemaju razrađene potkriterijume na osnovu kojih bi projekti udruženja bili lakše bodovani. Predstavnici Ministarstva su ukazali na ove nedostatke<sup>146</sup> i dodatno istakli potrebu jačanja kapaciteta Službe za zaštitu potrošača u čijoj nadležnosti su ove aktivnosti, naročito kapacitete za kontrolu i ocjenu rezultata finansiranih projekata. Ministarstvo je zainteresovano za nova znanja i razmjenu iskustava oko finansiranja OCD u zemlji i široj regiji.

Bez obzira na to što većina ministarstava ima pravila kojima je uređeno finansiranje programa i projekata za OCD, ističu se nedovoljni kapaciteti za uspješno provođenje tih pravila.<sup>147</sup>

#### 5.4.5. Analize programa rada i finansijska analiza dodijeljenih sredstava OCD

Ukupno 48% institucija provodi analizu rezultata rada OCD kojima su dodijeljena sredstva, 34,5% provodi isključivo finansijsku analizu, dok 17,5% ne provodi ni analizu rezultata rada ni utroška sredstava. Ovaj odnos broja institucija koje provode, odnosno ne provode nikakvu analizu ostao je isti kao i 2010. godine.

Ispitivanjem je utvrđeno da najveći broj institucija vrši analizu rezultata programa rada OCD kojima su dodijeljena sredstva (50% na nivou države i 41,5% na nivou entiteta), finansijsku analizu rezultata najvećim dijelom vrše državne institucije (50%), dok je ovaj procenat u entitetima 43,5%. Najviše institucija iz BD BiH vrši analizu rezultata (66,7%), dok ostale institucije u BD BiH ili vrše samo finansijsku analizu ili ne vrše nikakvu.

Međutim, pomenuti revizorski izvještaji navode da usljed nepostojanja evaluacija, nedovoljnog broja kontrola orijentisanih ka uspješnosti i nepostojanja drugih pokazatelja uspješnosti nije moguće ocijeniti rezultate tih programa i projekata i njihov uticaj na ostvarivanje ciljeva utvrđenih strateških pravaca.

---

novnim pravima i zaštititi i njihovo upoznavanje sa zakonodavnim i institucionalnim okvirom, savjetovanje potrošača i podrška u rješavanju njihovih problema u oblastima kupovine proizvoda i usluga, finansijskih usluga, javnih usluga i telekomunikacionih usluga.

146 Federalno ministarstvo trgovine (intervju, 21.05.2013. godine u Mostaru).

147 Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS ima odjeljenje za udruženja građana, fondacije i odnose sa nacionalnim manjinama sa svega dva uposlenika (Bilješka sa okruglog stola sa Interresornom radnom grupom za saradnju sa OCD Vlade RS, Banja Luka, 22.10.2013. godine).



Nadležne institucije uglavnom zahtijevaju izvještavanje (finansijsko i narativno), vrše analizu rezultata rada, ali ne i analizu učinaka ili ovu analizu ne rade na osnovu relevantnih, dovoljnih i pouzdanih podataka o rezultatima programa i projekata. Nakon završetka projekta, slanja izvještaja i eventualne provjere na terenu, prestaje obaveza praćenja rezultata od strane učesnika u procesu. Shodno tome, aktivnosti koje preduzimaju nisu usmjerene na poboljšanje procesa sa aspekta efikasnosti, a još manje na dugoročnoj osnovi. Nadležne institucije su preduzimale određene aktivnosti na unapređenju procesa, međutim, preduzete aktivnosti nisu bile usmjerene na poboljšanje efikasnosti u realizaciji projekata, tako da ključne stvari koje treba da doprinesu efikasnijoj realizaciji projekata još uvijek nisu riješene.

Pristup informacijama o učinku i njihova analiza su ključni za poboljšanje odgovornosti za raspodjelu budžetskih sredstava i realizaciju programa. U proces planiranja budžeta treba biti uključena i jasna metodologija putem koje se vrši planiranje ovih sredstava. Ciljevi, svrha i namjena ovih sredstava moraju biti jasni i u vezi sa strateškim planovima odnosno institucije. Takođe, vrlo je važno utvrditi rezultate koji se žele postići i indikatore putem kojih će se mjeriti efekat provođenja programa i projekata koji se finansiraju. Mjerenje efekata bi trebalo pokazivati da li program/projekat postiže strateške ciljeve institucije, odnosno da li se postiže optimalna vrijednost za uloženi novac.

Pored mogućnosti eksternog prikazivanja, mjerenje učinaka može biti od koristi i samim institucijama za korektivne mjere i novo planiranje. Putem redovnog praćenja učinka, institucije su u boljoj mogućnosti da utvrde i brzo odgovore na nova pitanja. Od institucija se zahtijeva da dostave detaljnije mjere učinka u svrhu internog procesa donošenja odluka. Prilikom donošenja odluke koje mjere uključiti u dokumentaciju programskog budžeta, institucije bi trebalo da se konsultuju sa analitičarima nadležnog ministarstva finansija i potencijalnim korisnicima.

#### 5.4.6. Ključni nalazi

- Analiza, kao i sve prethodne, pokazuje da se iz domaćih budžeta za nevladin sektor izdvaja znatno više nego iz stranih donatorskih sredstava. Poseban problem je što nije moguće doći do konsolidovanih podataka o ukupnim izdvajanjima stranih donatora za nevladin sektor u BiH. Sve procjene govore da je to oko jedne trećine sredstava koje izdvajaju domaći budžeti i da se ta sredstva, iz godine u godinu, značajno smanjuju. Sve veći oslonac nevladinog sektora na domaće izvore finansiranja je pozitivan proces i vodi, uz sve probleme, njegovoj održivosti. Važno je uočiti trend opadanja izdvajanja budžetskih sredstava za nevladin sektor u odnosu na 2008. godinu (118 miliona KM), 2010. godinu (114 miliona KM) i 2012. godinu (100 miliona KM).

Ovaj trend je uočljiv i u FBiH i u RS. Razlozi za taj pad mogu se naći u ekonomskoj i fiskalnoj krizi u kojoj se od 2009. godine nalaze svi nivoi vlasti u BiH. Sa druge strane, pad izdvajanja za nevladin sektor (pad u 2012. godini u odnosu na 2008. godinu iznosi skoro 1/5 sredstava) znatno je veći nego pad javne potrošnje u BiH. U tom opštem padu, suprotno svakoj logici, najviše su bile pogođene nevladine organizacije fokusirane na socijalne usluge/ socijalnu zaštitu. Njihovo učešće u ukupnim sredstvima za nevladin sektor u odnosu na 2010. godinu (21,6%) prepolovilo se u 2012. godini i iznosi 11,5%, što je upravo suprotno od očekivanog. Naime, u uslovima ekonomske krize i njenih socijalnih posljedica, rasta siromaštva i socijalne isključenosti u BiH, očekivan je bio suprotan trend.

- Istovremeno, uočljivo je da se oko 65% ukupnih sredstava dodjeljuje bez javnog poziva (dvostruko više nego 2010. godine). Sa jedne strane, to pokazuje „ugrađivanje“ OCD u usvojene budžete i može biti pokazatelj partnerstva vlada i OCD.
- Proces raspoređivanja sredstava koje vlasti dodjeljuju OCD nije u potpunosti transparentan. Takođe, procedure i kriterijumi za odabir korisnika su neopravdano komplikovani i nedovoljno okrenuti ka rezultatima programa i projekata. Posebno istaknut problem predstavljaju česte i finansijski značajne izmjene planiranih programa, koje su posljedica neadekvatnog i posvećenog planiranja. Posljedice svih ovih identifikovanih problema su da je mnogim OCD uskraćena mogućnost pristupa javnim fondovima, a institucije nemaju mogućnost ocjenjivanja efekata dodijeljenih sredstava, te se stoga ključna društvena pitanja ne rješavaju na adekvatan način. Ostale OCD dobijaju većinu sredstava od međunarodne zajednice, posebno Evropske unije.<sup>148</sup> Oslanjanje na međunarodnu zajednicu utiče na to da OCD, a posebno one koje rade u javnom interesu, rade po principu projekata koji reflektuju interese i prioritete donatora. Budući da i ovaj način finansiranja ispoljava iste nedostatke kao i budžetsko finansiranje (nedostatak jasno definisanih i mjerljivih ciljeva finansiranja), iz toga proizlazi da osnovni režim finansiranja OCD u Bosni i Hercegovini (budžetsko finansiranje i donatorska sredstva) ne pogoduje optimalnoj realizaciji programa koji su zasnovani na stvarnim i prioritarnim potrebama.
- Transparentnost je ključ za izgradnju povjerenja između vlade i OCD. Postoji potreba za daljim jačanjem transparentnosti kako u programiranju potreba i dodjeli sredstava od strane vlade, tako i u trošenju sredstava od strane OCD.

<sup>148</sup> Goran Žeravčić i Edin Biščević, „Analiza situacije civilnog sektora u BiH“ u: HTSP Ltd/Kronauer Consulting *Prilozi za izradu strategije za uspostavu stimulativnog okruženja za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo, 2009.

## 6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

### 6.1. Institucionalni kapaciteti za saradnju vlade sa civilnim društvom

- Otvoriti dijalog o optimalnom modalitetu osnivanja Ureda za saradnju sa civilnim društvom pri Vijeću ministara BiH, i pretpostavljenim koristima od djelovanja takvog ureda. Potencijalni modaliteti za osnivanje Ureda predstavljeni su u Dodacima A i B.
- Unaprijediti Uredbu FBiH o konsultacijama, kako je detaljno opisano u Dodatku D.
- Unaprijediti Smjernice Republike Srpske, kako je detaljno opisano u Dodatku E.
- Unaprijediti Pravila Brčko Distrikta BiH, kako je detaljno opisano u Dodatku F.

### 6.2. Praksa saradnje i uključivanja građana i OCD u politički dijalog

Praksa objavljivanja programa rada ministarstava, u kojima je sadržan spisak pravnih propisa planiranih za obradu u narednom jednogodišnjem periodu, sa posebnom naznakom onih koji imaju poseban uticaj na javnost, nije dovoljno razvijena. Zbog toga je javnost uskraćena za pravovremenu informaciju i priliku da se kvalitetno pripremi za eventualno učešće u donošenju politika.

Preporuke:

- Uvesti praksu objavljivanja godišnjih planova (programa) rada sa spiskom pravnih akata planiranih za obradu, s posebnim akcentom na one koji imaju značajnog uticaja na javnost.
- Uvesti sistem odgovornosti za one organe koji zanemaruju ovu praksu.

Kanali komunikacije i načina obavještanja u vezi s involviranjem javnosti u pripremu politika najčešće su redukovani na korištenje etabliranih kanala komunikacija prema „poznatim“ OCD s kojima ministarstva, odnosno sektori zaduženi za pripremu pravnih propisa imaju istoriju produktivne saradnje.

#### Preporuke:

- Saglasno zahtjevima transparentnosti i e-uprave, otvoriti komunikaciju i obavještanje o pitanjima od značaja za kreiranje i provođenje javnih politika prema cjelokupnoj zainteresovanoj javnosti. Koristiti u što većoj mjeri mogućnosti koje u tom pogledu pružaju razne društvene mreže. Strategija komunikacije, koju je za sada usvojilo samo Ministarstvo pravde BiH, može biti važan instrument u naporima da se rad organa uprave približi građanima (vidjeti takođe *infra*).
- Što se tiče dostupnosti informacija putem interneta, za pohvalu je što svi organi imaju objavljena ili navedena sva pravna akta relevantna za javne politike resora i funkcionisanje organa, međutim, bilo bi potrebno unificirati lokaciju na web-stranici i načine i formu obilježavanja nacrta i nacrtu pravnog akta koji je predmet konsultacija.

Javne konsultacije u fazi nacrtu i prijedloga zakona u vidu javnih rasprava koje nalaže zakonodavna vlast mnogo su učestalije od konsultacija u ranijim fazama obrade pravnog propisa, pri čemu su parlamentarna procedura i javna rasprava još uvijek dominantne arene u kojima se ispoljavaju inputi iz određenih interesnih ili korisničkih grupa i šire javnosti, i u kojima se o istim odlučuje.

#### Preporuka:

- Dosljednijom primjenom postojećih pravnih propisa, kao i njihovim inoviranjem (vidjeti dodatke B–E) osloboditi golemi potencijal civilnog društva i javnosti za uključenost u ranim fazama razvoja politika, prije nego što one dođu u parlamentarnu arenu. Time se stvaraju institucionalne pretpostavke za učešće javnosti u *ex ante* fazi oblikovanja javnih politika, što je jedna od pretpostavki kvaliteta pravnog propisa ili drugog akta u pripremi i njegove dosljedne i učinkovite primjene nakon usvajanja.

Uočen je još uvijek rasprostranjen utisak kod državnih službenika da komentari prikupljeni u toku konsultacija nisu zadovoljavajućeg kvaliteta.

#### Preporuka:

- Unaprijediti način prezentacije sadržaja pravnog propisa ili dokumenta u smjeru da budu u sažetom obliku predstavljeni javnosti na način koji bi nevladinom sektoru, ne samo ekspertskom,

i običnom čovjeku približio ciljeve zakona. (Ova preporuka direktno je vezana i za preporuku unapređenja kapaciteta javnog sektora za uključivanje javnosti.)

- Objaviti formular sa jasnim uputstvima o metodologiji pružanja komentara i prijedloga vezanih za akt koji je predmet konsultacija.

### 6.3. Mehanizmi, alati, praksa monitoringa, analize i evaluacije efekata javnih politika

Praksa monitoringa i evaluacije učinka u samim organima uprave je na samom početku i suočena je sa mnogim izazovima (nepostojanje strateških planova na osnovu kojih bi se vršila evaluacija, nerazumijevanje monitoringa i evaluacije kao neizostavne faze u ciklusu javnih politika, nerazumijevanje uloge civilnog društva u ovom procesu).

Preporuke:

- Ohrabrivati praksu donošenja jasnih i kvantifikovanih planova rada na osnovu kojih će biti moguće vršiti monitoring i evaluaciju. Promovisati monitoring i evaluaciju kao neizostavnu fazu u ciklusu javnih politika čiji nalazi utiču na dalji tok javnih politika, kao i donošenje novih.
- Uvesti praksu monitoringa i evaluacije svih relevantnih politika, a ne samo strategija inspirisanih ili donesenih uz pomoć međunarodne pomoći.
- Promovisati kontinuirano praćenje i izvještavanje koje proizlazi iz instituta „odgovornosti za stanje u oblasti“ kao obavezu resorsnih ministarstava, kao i inovativne načine uključivanja OCD u taj proces.

Evidentna je nedovoljna upućenost organa uprave u kapacitete civilnog društva da na partnerskoj osnovi bude od koristi ministarstvima u efikasnijem provođenju javnih politika.

Preporuke:

- Provođenje programa obuke za organe uprave o ulozi i koristima od civilnog društva u procesu monitoringa i evaluacija javnih politika.
- Unaprijediti pravni okvir kako bi monitoring i evaluacija, kao i uključivanje civilnog sektora u ovaj proces, bili na odgovarajući način regulisani.

## 6.4. Procjena potreba za izgradnjom kapaciteta organa uprave za učešće u dijalogu sa civilnim društvom

Iako je pitanje manjka budžetskih sredstava i ljudskih resursa prisutno, analizom potreba organa uprave za dijalogom sa civilnim društvom utvrdili smo veoma rasprostranjeno korištenje termina „manjak kapaciteta“, pri čemu pojam „kapaciteta“ uključuje, pored finansijskih aspekata, i organizacijske i upravljačke faktore koji utiču na to da li će se potrebna pažnja posvetiti uključivanju javnosti, monitoringu i evaluaciji i procesu pripreme politika uopšte.

Preporuke:

- Provođenje programa obuke zaposlenih, a posebno rukovodećeg kadra u organima uprave. Unaprijediti kapacitete za uključivanje javnosti u donošenje i provođenje javnih politika.
- Razvijati vještine i organizacijska rješenja za koordinaciju i planiranje na nivou ministarstava i vlada, u prvom redu kroz jačanje koordinacijske i upravljačke pozicije (kancelarije) sekretara ministarstva.

Analiza ukazuje na problem nepostojanja evidencije zainteresovanih i kompetentnih OCD u pojedinim oblastima koje bi bile uključene u konsultacije u pripremi instrumenata javnih politika.

Preporuka:

- Formiranje elektronskog registra zainteresovanih OCD pri resornom ministarstvu. Registar bi, takođe, omogućio da se godišnji plan za izradu propisa automatski dostavi registrovanim OCD kako bi one mogle pravovremeno planirati svoje učešće.
- Usvajanje strategija komunikacija i redovnih izvještaja o provođenju istih, kao važan instrument involviranja javnosti.

## 6.5. Budžetsko finansiranje organizacija civilnog društva

Analiza pokazuje da još uvijek egzistira način dodjele grantova na osnovu pojedinačno podnesenih zahtjeva, bez javnog poziva, što se reflektuje na transparentnost dodjele sredstava i kvalitet programa i projekata koji se finansiraju iz budžeta. Takođe, objavljivanje poziva često nije primjereno

programu ili ciljanoj grupi. Iz analize se stiče utisak da ne postoji uvid u cjelinu rezultata na osnovu različitih budžetskih linija i fondova.

#### Preporuke:

- Uspostaviti transparentan i efikasan mehanizam učešća OCD i građana u procesu određivanja prioriteta i kreiranja programa koji će se finansirati budžetskim sredstvima, koji je povezan sa procesom budžetskog planiranja. Obezbijediti zajednički rad predstavnika vlasti i OCD na opštim, ali i sektorskim politikama razvoja i određivanju prioriteta za finansiranje (npr. omladinskoj politici, politici podrške manjinama, politici podrške ugroženim grupama, itd.) u toku pripreme budžeta. Organizovati diskusije putem javnih rasprava, radionica, okruglih stolova i sl. Takav mehanizam bi trebalo da uspostavi minimalne standarde javnosti u pripremi programa koji će se finansirati u okviru godišnjeg i trogodišnjeg budžeta, a na osnovu utvrđenih prioriteta.
- Objavljivati poziv za dodjelu sredstava na način primjeren ciljnoj grupi, koji će obezbijediti dovoljan broj prijedloga (aplikacija), na osnovu čijeg će se ocjenjivanja moći odabrati kvalitetni projekti koji mogu doprinijeti ostvarivanju postavljenih ciljeva poziva (npr. putem objavljivanja na web-stranici, dnevnim listovima, dostavljanjem informacije direktno korisnicima sredstava i sl.). Javni poziv treba da sadrži, najmanje, informacije koje se tiču podobnosti aplikanta, uslova za korištenje sredstava, dodatnih uputstava (kriterijume), prijavni obrazac, kontakte, te rok za podnošenje zahtjeva. Poželjno je pažljivo pristupiti izradi sadržaja poziva i svih dokumenata koji se objavljuju uz poziv.
- Izbjegavati dodjelu sredstava bez javnog poziva (npr. dodjeljuju se sredstva direktno iz budžeta jednom udruženju za program organizacije manifestacije od opštedruštvenog značaja bez mogućnosti da se i druga udruženja prijave). Ovakav diskriminatorski način dodjele sredstava, gdje se preferira jedna organizacija, utiče na mogućnost postizanja većih efekata dodijeljenih sredstava, jer bi se kroz konkurentsko nadmetanje udruženja mogli postići veći efekti u smislu boljih rezultata, ali i unapređenja kapaciteta udruženja kroz konkurentsko nadmetanje.
- Komisije za odlučivanje o dodjeli grantova OCD trenutno čine uglavnom zaposlenici ministarstava. Bilo bi u skladu sa primjerima dobre prakse iz regiona ukoliko bi se usvojio princip da nezavisni spoljni ekspert bude jedan od članova komisija za dodjelu grantova, te da informacije o spoljnom ekspertu budu dostupne na internetu. Ova se preporuka naročito odnosi na grantove veće vrijednosti.
- Potrebno je uključivati OCD u procese ocjenjivanja i analize postignutih rezultata programa i efikasnosti procesa dodjele sredstava. Uključiti predstavnike organizacija civilnog društva u proces analiziranja rezultata i efekata pojedinih programa. Poželjno je da ovaj proces obuhva-

ta izvještavanje, konsultacije i dijalog institucija vlasti sa civilnim društvom kao osnovom za izgradnju stabilnog partnerskog odnosa. Unaprijediti kapacitet zaposlenih ili službe koja je zadužena za vođenje ovog procesa.

- Takođe je potrebno da javnosti budu dostupni rezultati finansiranih projekata i programa, a ne samo lista organizacija ili projekata koji su dobili sredstava iz budžeta. Objavljivati na isti način kao i poziv na koji se odnosi.
- Obezbijediti arhiviranje i uvid o svim prikupljenim prijedlozima projekata radi analiza i ocjenjivanja uspješnosti poziva i razmjene informacija sa drugim službama (odjeljenjima) zbog postojanja mogućnosti da organizacije sa istim projektima i zahtjevima za finansiranje apliciraju u više službi (odjeljenja).
- Inicirati prema ministarstvu izmjenu analitičkog kontnog plana u dijelu naziva ekonomskog koda (budžetske linije), koji se trenutno zove „grantovi neprofitnim organizacijama“, u skladu sa Zakonom o udruženjima i fondacijama.

## 6.6. Kriterijumi za dodjelu budžetskih sredstava

Ovi kriterijumi predstavljaju ozbiljnu prepreku za jednak tretman OCD. U postojećim procedurama utvrđeni su brojni i raznovrsni kriterijumi koji su uglavnom opšteg karaktera, zbog čega je njihova primjena komplikovana i otvara mogućnosti da najkvalitetniji programi i projekti ne budu finansirani putem budžetskih sredstava.

Preporuke:

- Neophodno je da trošenje sredstava iz budžeta koja su namijenjena finansiranju programa i projektnih aktivnosti OCD bude u skladu sa jasnim, unaprijed definisanim i javno objavljenim kriterijumima.
- Kriterijumi treba da su jasno utvrđeni, eliminatorni kriterijumi i kriterijumi odabira adekvatno razdvojeni.
- Eliminatorni kriterijumi treba da su obrazloženi u smislu predmeta finansiranja, geografskog područja, ispunjenja zakonskih obaveza, obaveze partnerstva, obaveze sufinansiranja, iznosa sredstava i sl.



- Kriterijumi odabira (selekcije) treba da su sa jasno definisanim segmentima koji se ocjenjuju (npr. kapacitet aplikanta, metodologija koja će se koristiti, rezultati koji će se postići i sl.), vrijednosti kriterijuma i potkriterijuma treba da su navedene i sl.
- Poželjno je dostavljati informacije OCD o izvršenoj ocjeni projektnih prijedloga (uspješnim i neuspješnim), radi unapređenja kapaciteta osoblja u udruženjima i fondacijama.

## 6.7. Ocjenjivanje efekata dodijeljenih sredstava

Usljed neadekvatnih izvještaja, nedovoljnog broja kontrola orijentisanih ka učinkovitosti i nepostojanja drugih pokazatelja učinkovitosti, nije moguće ocijeniti rezultate tih programa i projekata i njihov uticaj na ostvarivanje strateških ciljeva i utvrđenih prioriteta. Institucije provode nadzor u smislu praćenja trošenja dodijeljenih sredstava tokom realizacije i vrše ocjenjivanje periodičnih i završnih narativnih i finansijskih izvještaja, ali uglavnom ne sa aspekta efektivnosti dodijeljenih sredstava.

Preporuke:

- U uslovima hroničnog nedostatka sredstava vrlo je važno da se finansiraju racionalni, potrebni, svrsishodni i strateški opravdani programi. Ciljevi programa moraju biti jasno određeni. Izbjegavati dodjeljivanje sredstava za pokriće troškova (finansiranje administrativnih troškova) bez rezultata koji se planiraju ostvariti dodijeljenim sredstvima. Ovakav način finansiranja ne daje mogućnost mjerenja efekata dodijeljenih sredstava na razvoj kvalitetnih, stručnih i profesionalnih kapaciteta udruženja ili fondacija.
- Neophodno je provoditi ocjenjivanje rezultata projekata i programe u cjelini na osnovu pokazatelja učinkovitosti i uticaja na ciljane grupe i strateške prioritete. Potrebno je zahtijevati dostavljanje izvještaja sa ostvarenim rezultatima prema ciljanoj grupi, ciljevima programa (poziva) i prema tačno utvrđenim rokovima za dostavljanje izvještaja. Izbjegavati dostavljanje izvještaja o realizaciji projekata za prethodnu godinu tek uz prijavu za javni poziv za finansiranje u narednoj godini.
- Jasno definisati način sankcionisanja nenamjenskog trošenja sredstava (povrat sredstava, nemogućnost ponovnog apliciranja i sl.) i povezati sa eliminatornim kriterijumima.
- Obezbijediti adekvatno arhiviranje izvještaja (periodičnih i završnih), razmjenu informacija sa drugim službama (odjeljenjima) i objavljivanje postignutih rezultata.
- Unaprijediti kapacitete uposlenika koji rade na ovim poslovima.

## 6.8. Ocjenjivanje efikasnosti postojećeg mehanizma dodjele sredstava

Analiza pokazuje da se rijetko procjenjuje efikasnost postojećeg mehanizma dodjele sredstava. U vezi s tim, rijetko se preduzimaju aktivnosti na poboljšanju procesa sa aspekta efikasnosti procesa dodjele.

Preporuke:

- Potrebno je analizirati postojeće mehanizme dodjele sredstava uz uključivanje OCD, te na taj način zajednički razvijati efikasnije mehanizme finansiranja. Provođenjem ispitivanja korisnika na redovnoj osnovi ili procjenom putem javnih rasprava oko postojećih mehanizama finansiranja inicirati uključivanje civilnog društva u proces unapređenja postojećih pravilnika (pravila) za finansiranje.
- Unaprijediti kapacitete uposlenika koji vode ovaj proces.

## 7. BIBLIOGRAFIJA

6. Abreu, A., Svjetska banka BiH – predstavljanje Izvještaja 09.12.2013. godine (Vidi: „Dnevni Avaz“, 10.12.2013. godine).
7. „Službene novine Federacije BiH“ br. 51/12.
8. Agencija za statistiku BiH, iz publikacije o ekonomskim statistikama, [http://www.bhas.ba/?option=com\\_publicacija&id=2&lang=ba](http://www.bhas.ba/?option=com_publicacija&id=2&lang=ba) [očitano u januaru 2013].
9. Balkan Civil Society Development Network, EC Enlargement Strategy Paper and Progress Reports 2013: Extracts related to enabling environment for civil society development, <http://www.balkancsd.net/index.php/bcsdn-news/1712-enlargement-strategy-2013-brings-increased-focus-on-civil-society-enabling-environment>
10. CCI, „Izvješće o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH za razdoblje od 01.01. do 30.09.2013. godine“, str. 5–7.
11. CCI, „Monitoring rada Narodne skupštine RS za period od 01.01. do 30.06.2013. godine“, str. 4.
12. CCI, „Monitoring rada Parlamenta Federacije BiH za period od 01.01. do 30.09.2013. godine“, str. 5. i 8.
13. Commission of the European Communities. Communication from the Commission: „Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission“, Brussels, 11.12.2002. COM(2002) 704 final, str. 19.
14. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brusells, 29. 06. 2005. COM (2005) 290 final.
15. Članak: „Usvojena strategija SEE 2020: Milion novih radnih mjesta u regiji do 2020“, <http://www.klix.ba/biznis/posao/usvojena-strategija-see-2020-milion-novih-radnih-mjesta-u-regiji-do-2020/131121089>, pristupljeno 27.11.2013.
16. Dianiskova, N. „Strategija Evropa 2020“ (prezentacija održana na Konferenciji o socijalnoj zaštiti i inkluziji djece, 4–5. novembar 2013. godine), Sarajevo, 2013.
17. Đokić, Sumpor, The Role of the Croatian Civil Society Organizations in the European Union Accession Process, TACSO, Zagreb, June, 2013.
18. Evropska komisija, „Evropska platforma protiv siromaštva i socijalne isključenosti: Evropski okvir za socijalnu i teritorijalnu koheziju“, Publications Office of the European Union, Luksemburg, 2011.
19. Evropska komisija, „Key findings of the 2013 Progress Report on Bosnia and Herzegovina“ („Ključni nalazi Izvještaja o napretku Bosne i Hercegovine za 2013. godinu“). Press release, Brisel, 16.10.2013. godine. ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-889\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-889_en.htm), pristupljeno 29.11.2013).

20. Evropska komisija, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – The roots of Democracy and Sustainable Development: Europe’s Engagement with Civil Society in External Relations (Komunikacije Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskoj ekonomskoj i socijalnoj komisiji i Komisije regija – Korijeni demokratije i održivog razvoja: Saradnja Evrope sa civilnim društvom u spoljnim odnosima), Brisel, 12.9.2012.
21. Evropska komisija, Radni dokument osoblja Komisije „Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2013“, Brisel, 16.10.2013.
22. Evropski pokret Srbija, „Vodič kroz strategiju Evropa 2020“, Beograd, 2011.
23. FSU u BiH/CPCD, „Na pola puta: Izdvajanja vladinog sektora za nevladin sektor u BiH za 2010. godinu“, Sarajevo, 2011.
24. FSU u BiH/CPCD, „Pismo–glava: Izdvajanja vladinog sektora za nevladin sektor u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu“, Sarajevo, 2013.
25. Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, Izveštaj revizije učinka „Upravljanje grantovima“, Banja Luka, april 2013.
26. Golubović, D.; A. Škrijelj; S. Prorok, Pregled poreskih i pravnih propisa za udruženja i fondacije u BiH i preporuke za izmjene, Sarajevo, 2011, CPCD.
27. Golubović, D.; Anđelković B., Institucionalni mehanizam saradnje vlade i civilnog društva: uporedna iskustva i preporuke za Srbiju, Beograd, 2009, str. 6.
28. Golubović, D., „An Enabling Framework for Citizen Participation in Public Policy: An Outline of Some of the Major Issues Involved“, International Journal of Not-for-Profit Law, vol. 12, no. 4 (November 2010), [http://www.icnl.org/research/journal/vol12iss4/ijnl\\_vol12iss4.pdf](http://www.icnl.org/research/journal/vol12iss4/ijnl_vol12iss4.pdf)
29. Golubović, D., Suradnja države i civilnog društva u postupku donošenja zakona i drugih općih propisa: Pregled dobre uporedne prakse, Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, 2008, str. 10–11.
30. Golubović, D. et al., Keeping up the Momentum: Improving Civil Society Cooperation Between Public Institutions and Civil Society in the Western Balkan and Turkey, TACSO, January 2013. <http://www.mpr.gov.ba/ministarstvo/organizacija/default.aspx?id=436&langTag=bs-BA>; [http://www.mpr.gov.ba/organizacija\\_nadleznosti/civilno\\_drustvo/default.aspx?id=1559&langTag=bs-BA](http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/civilno_drustvo/default.aspx?id=1559&langTag=bs-BA)
31. IBHI, Izdvajanja vladinog sektora za nevladin sektor u BiH za 2008. godinu: 118 miliona koraka do saradnje, Sarajevo, 2009.
32. IBHI, Izdvajanja vladinog sektora za nevladin sektor u Bosni i Hercegovini za 2007. godinu, Sarajevo, 2008.
33. IBHI, „Siromaštvo u BiH 2011 – Trendovi i dostignuća i indikatori adekvatnosti ciljanja budžetskih transfera za socijalnu zaštitu u BiH 2011“, Sarajevo, 2013.
34. IBHI, „Zašto je NVO potencijal neiskorišten? Kvalitativna analiza NVO sektora – Šta se može uraditi?“, Sarajevo, 2012.
35. IBHI/MGSoG, „Budžetske novčane naknade za socijalnu zaštitu u BiH: Šta funkcioniše, a šta ne“, Sarajevo, 2013.

36. Irvin, R. A. and Stansbury, J., "Citizen Participation in Decision-Making: Is It Worth the effort?", *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 1, 2004.
37. Izvještaj o četiri stručna savjetovanja u organizaciji ustavnopravnih komisija, održanih u saradnji sa Misijom OSCE-a u BiH i USAID-om u BiH (Izvještaj o četiri stručna savjetovanja), br. 02/ 1-50-1-22-62/10 od 14. 09. 2010.
38. Komisija za koordinaciju pitanja mladih u BiH, „Analiza položaja mladih i omladinskog sektora u BiH“, str. 111, 2008.
39. Komunikacije Evropske komisije, „Prema ojačanoj kulturi konsultacija i dijaloga – Opšti principi i minimalni standardi konsultacija Komisije sa zainteresovanom javnosti“ (Communication from the Commission, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission), str. 20, Brussels, 11.12.2002. COM(2002) 704 final.
40. Ministarstvo pravde BiH, Izvještaj o provođenju Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama BiH (Izradio: Sektor za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i evropske integracije), Sarajevo, mart 2013. godine, str. 8–9.
41. Narodna skupština Republike Srpske, Zaključak br.01-1996/13 od 19.9.2013.
42. OSCE, Public Hearing Manuals: Committee Consultation with the Public, str. 6. Dostupno na : [http://www.oscebih.org/documents/osce\\_bih\\_doc\\_2010122016042890eng.pdf](http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010122016042890eng.pdf)
43. Papić, Ž.; Cenić, S.; Hadžović, V.; Dmitrović, T., Policy brief, „Politička, ekonomska i socijalna kriza u BiH 2012/2013 – Put ka novim politikama“, IBHI, Sarajevo, 2013.
44. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“ br. 11/05.
45. Poslovnik o radu Narodne skupštine RS, „Službeni glasnik RS“ br. 31, 26. mart 2011.
46. Poslovnik Vlade Republike Srbije („Službeni glasnik RS“ br. 61/06 – prečišćen tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11. i 37/11), sa izmjenama od 28. marta 2013.
47. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu uprave i lokalne samouprave, „Sl. glasnik RS“ br. 49. od 1. juna 2010.
48. Prezentacije – Konferencija o socijalnoj zaštiti i inkluziji djece, 4–5. novembar 2013. godine u Sarajevu, organizovana u okviru projekta koji finansira EU „Jačanje sistema socijalne zaštite i inkluzije djece u BiH“.
49. PRISM Research, „Public Opinion Poll Results – Analytical Report“ (Rezultati ankete javnog mnijenja – Analitički izvještaj). Ured rezidentnog koordinatora Ujedinjenih nacija za Bosnu i Hercegovinu, juni, 2013.
50. Regulations of the Council of Ministers EU, 1085/2006.
51. Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona, „Službeni glasnik RS“ br. 123/08, 73/12.
52. Ured za reviziju institucija u FBiH, Izvještaj revizije učinka „Podrška razvoju malog i srednjeg preduzetništva u FBiH“, Sarajevo, april 2013.

53. Ured za reviziju institucija u FBiH, Izvještaj revizije učinka „Upravljanje Programom zapošljavanja mladih“, Sarajevo, juli 2012.
54. Ured za udruge Republike Hrvatske <http://www.uzuvrh.hr/savjetovanja.aspx?pagelD=221>
55. Uredba o načinu i postupku provođenja javne rasprave u pripremi zakona, usvojena na sjednici Vlade Crne Gore 2. februara 2012.
56. Vidačak, I., „Linking Civil Society and Government in process of Stabilization and Accession with the EU: Croatian case“ (Povezivanje civilnog društva i vlade u procesu stabilizacije i pridruživanja EU: Hrvatski slučaj).
57. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa, „Službeni glasnik“ br. 81/06.
58. Vlada BiH, Ministarstvo finansija i trezora BiH, Zakon o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnim obavezama Bosne i Hercegovine za 2012. godinu, <http://www.slist.ba/glasnik/2012/broj42/Broj042.pdf>
59. Vlada Brčko Distrikta BiH, Važni akti, Budžet Brčko Distrikta BiH za 2012. godinu, <http://www.bdcentral.net/index.php/ba/vani-akti/budet-brko-distrikta-bih>
60. Vlada FBiH, Budžet Federacije BiH, Prijedlog budžeta Federacije Bosne i Hercegovine za 2012. godinu, <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/budzet/2012/zbirni-bos-srp.pdf>
61. Vlada Federacije BiH, Uredba o načinu pripreme, procjene utjecaja i odabiru politika izrade akata koji predlažu i donose Vlada F BiH i federalna ministarstva, „Službene novine FBiH“ br. 27/11.
62. Vlada Federacije BiH, Uredba o pravilima za učešće zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata, „Službene novine FBiH“ br. 51/12.
63. Vlada Republike Srpske, Zaključak i Rješenje o imenovanju interresorne radne grupe za saradnju sa organizacijama civilnog društva br. 04/1-012-2-464/13 od 10.04.2013.
64. Vlada RS, Ministarstvo finansija RS, Budžet Republike Srpske za 2012. godinu, <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Aktivnosti/Documents/Budzet%202012.pdf>
65. Web stranica Ministarstva pravde BiH – Kako uključiti organizacije civilnog društva (OCD) u projekte izrade pravnih propisa, [www.mpr.gov.ba/.../Kako%20ukljuciti%20Organizacije%20Civilnog%20...](http://www.mpr.gov.ba/.../Kako%20ukljuciti%20Organizacije%20Civilnog%20...)
66. Zaključci Vlade RS uz prihvatanje CBGI projekta i formiranje Interesne radne grupe, 10.04.2013. godine, br. 04/1-012-2461/13.
67. Zakon o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“ br. 32/01, 42/03, 63/08, 76/11.
68. Zakon o udruženjima i fondacijama Federacije BiH, „Službene novine FBiH“ br. 45/02.
69. Zakon o udruženjima i fondacijama Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 52/01, 42/05.
70. Zakon o Vladi Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“ br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06. i 8/06).
71. Žeravčić, G. i Bišević, E., „Analiza situacije civilnog sektora u BiH“ u: HTSP Ltd/ Kronauer Consulting, Prilozi za izradu strategije za uspostavu stimulativnog okruženja za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2009.

## 8. DODACI

### **Dodatak A: Inicijativa za uspostavu Ureda za saradnju sa civilnim društvom Vijeća ministara BiH**

Institucionalna ograničenja Sektora za razvoj civilnog društva (sada Sektor za saradnju sa nevladinim organizacijama i razvoj civilnog društva) kao organizacione jedinice Ministarstva pravde BiH (Ministarstvo pravde), a ne tijela Vijeća ministara BiH (Vijeće ministara), ne pogoduju efikasnoj realizaciji njegovih široko utvrđenih nadležnosti, uključujući i pitanja saradnje Vijeća ministara i nevladinog sektora u procesu evropskih integracija. Iz ovih razloga, Delegacija Evropske unije (EU) u BiH je 2010. godine ponovo aktuelizirala pitanje uspostave Ureda, kao pogodnijeg institucionalnog mehanizma saradnje za realizaciju poslova koje su u nadležnosti Sektora. S tim u vezi, Direkcija za Evropske integracije (DEI) je, u svojstvu državnog koordinatora za IPA, pripremila informaciju koja je sadržavala preporuke za prevazilaženje poteškoća oko uspostave Ureda, koja je usvojena od strane Vijeća ministara na 133. sjednici od 14. 09. 2010. Na osnovu zaključaka iz ove usvojene informacije, Ministarstvo pravde početkom 2011. pripremiло je prijedlog Odluke o uspostavi Ureda za saradnju sa nevladinim sektorom (Odluka o uspostavi Ureda), kao stručnog tijela Vijeća ministara, i uputilo ga na mišljenje Uredu za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH (Ured za zakonodavstvo), Ministarstvu finansija i trezora BiH (Ministarstvo finansija i trezora) i DEI. Ured za zakonodavstvo je dopisom br. 01-02-58/10 od 27.01.2011. godine dao mišljenje da je prije usvajanja Odluke o uspostavi Ureda neophodno riješiti pitanje izmjene odnosno dopune Zakona o Vijeću ministara BiH, jer prema njihovom tumačenju Zakona o upravi, takvo stalno tijelo (Ured) može se osnovati samo zakonom koji donosi Parlamentarna skupština na prijedlog Vijeća ministara. Osim toga, prema mišljenju Ureda za zakonodavstvo, prije dopune Zakona o Vijeću ministara BiH, potrebno je razmotriti i pitanje organizacione strukture i mandata Ureda, s obzirom na to da unutar Ministarstva pravde djeluje Sektor za saradnju sa nevladinim organizacijama i razvoj civilnog društva koji ima identične nadležnosti koje bi, saglasno Odluci Ministarstva pravde, imao i Ured.

Istovremeno, DEI je svojim dopisom 04E/02-2-TC-136-2/11 od 07.02.2011. u potpunosti podržala prijedlog Odluke o uspostavi Ureda, naglašavajući neophodnost da se što prije otpočne sa institucio-

nalizacijom dijaloga sa civilnim društvom. Ministarstvo finansija i trezora se svojim dopisom 05-02-2-1025-2/11 od 07.03.2011. izjasnilo da nije u mogućnosti da se izjasni o ovom prijedlogu jer predlagač, Ministarstvo pravde, nije dostavilo procjenu potrebnih finansijskih sredstava, izvore i način osiguranja sredstava.

Uzimajući u obzir gore navedena mišljenja Ureda za zakonodavstvo i Ministarstva finansija i trezora, Ministarstvo pravde se obratilo Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH (Generalni sekretarijat) pismom br. 08-06.14071-1/10 od 18.03.2011. godine, kojim je odbacilo mišljenje Ureda za zakonodavstvo i predložilo da Ministarstvo finansija i trezora, s obzirom na izvorne nadležnosti, da ocjenu potrebnih finansijskih sredstava, izvora i načina osiguranja sredstava za provođenje odluke o osnivanju Ureda, i da nakon toga Generalni sekretarijat dostavi prijedlog Odluke o uspostavi Ureda Vijeću ministara na razmatranje. U skladu sa zahtjevom Ministarstva pravde, prijedlog Odluke o uspostavi Ureda uvršten je u dnevni red 7. sjednice Vijeća ministara koja je održana 20.05.2012. godine. Vijeće ministara je odgodilo izjašnjavanje o prijedlogu Odluke o uspostavi Ureda, uz naznaku da je potrebno pribaviti novo mišljenje Ministarstva finansija i trezora. Postupajući po uputstvima Generalnog sekretarijata br. 05-07-1-1350-18/12 od 11.05.2012. godine, Ministarstvo pravde je uputilo prijedlog Odluke o uspostavi Ureda Ministarstvu finansija i trezora, radi pribavljanja mišljenja. Ministarstvo finansija i trezora je Ministarstvu pravde dostavilo svoje mišljenje br. 05-02-2-5033-2/12 od 16.07.2012. godine, u kojem je, između ostalog, navedeno da je stvaranje stalnog tijela Vijeća ministara u statusu budžetskog korisnika, a u kontekstu ograničenog fiskalnog okvira, preuranjeno i sa ekonomskog aspekta neracionalno, te se predlaže preispitivanje odluke u skladu sa navedenim.

Ministarstvo pravde, u dopisu br. 08-02-1-4940-3/12 od 10.09.2012. godine, koji je ministar Bariša Čolak uputio direktorici DEI Nevenki Savić, navodi razloge zbog kojih nije moguće sprovesti zaključak sa 133. sjednice Vijeća ministara i konstatuje da će Ministarstvo pravde poduzeti sve potrebne mjere da se realizuje zaključak Vijeća ministara sa 133. sjednice, nakon što se u budžetu institucija BiH osiguraju potrebna sredstva.

## **Dodatak B: Potencijalni modaliteti osnivanja Ureda za saradnju sa civilnim društvom**

Imajući u vidu prethodno izloženu genezu napora i problema u vezi sa osnivanjem Ureda, cilj analize jeste da predstavi različite pravne mogućnosti za osnivanje Ureda, kako bi nosioci odluka bili



bliže upoznati sa opcijama koje su im na raspolaganju, te njihovim prednostima i nedostacima, prije donošenja eventualne konačne odluke o tome koji bi institucionalni model saradnje Vijeća ministara sa civilnim društvom optimalno odgovorio prepoznatim potrebama za saradnjom. Treba napomenuti da je ovaj dio analize rađen dok je pri Ministarstvu pravde BiH postojao Sektor za razvoj civilnog društva kao organizaciona jedinica, umjesto Sektora za saradnju sa nevladinim organizacijama i razvoj civilnog društva, ali da su prezentovani modeli uspostave Ureda i dalje validni.

### a) Osnivanje Ureda kao organa uprave u Vijeću ministara BiH

U svim zemljama u regiji (Hrvatska, Srbija, Crna Gora, Makedonija), tijelo zaduženo za saradnju sa civilnim društvom djeluje u formi vladinog ureda (kancelarije), iako stepen ovlaštenja i samostalnosti ureda u ovim zemljama nije isti. Ukoliko bi se Ured osnovao kao upravno i stručno tijelo pri Vijeću ministara, za njegovo osnivanje doista bi bile nužne izmjene Zakona o Vijeću ministara BiH, kako se navodi u Mišljenju Ureda za zakonodavstvo od 27. 01. 2011. godine (Mišljenje). Naime, čl. 46. Zakon o upravi („Službeni glasnik BiH“ br. 32/02, 102/09) uređuje da su organi uprave „ministarstva i upravne organizacije“. U skladu sa članom 48. st. 2. Zakona, upravne organizacije osnivaju se za obavljanje upravnih i stručnih poslova čija priroda i način izvršavanja zahtijevaju posebnu organizovanost i samostalnost u radu. Ministarstva i upravne organizacije osnivaju se i njihova nadležnost utvrđuje se „zakonom koji donosi Parlamentarna skupština, na prijedlog Vijeća ministara“ (čl. 47). Upravne organizacije mogu se osnivati kao samostalne upravne organizacije i kao upravne organizacije u sastavu ministarstva, a osnivaju se u obliku uprava, agencija, zavoda, direkcija, instituta, centara ili ureda (čl. 50). U skladu sa Zakonom, ured se osniva za obavljanje upravnih i stručnih poslova čija priroda i način izvršavanja zahtijevaju posebnu organizovanost i samostalnost u radu (čl. 51).

Jezičko tumačenje odredbi članova 46, 47. i 48(2) Zakona upućuje na zaključak da se upravne organizacije osnivaju zakonom **nezavisno** od toga da li se radi o **samostalnim** upravnim organizacijama, ili upravnim organizacijama u **sastavu** ministarstva, imajući u vidu da se termin „upravna organizacija“ koristi u njegovom generičnom značenju. Ovo je tumačenje konzistentno i sa članom 22. Zakona o Vijeću ministara BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08), u kojem se izrekom (*numerus clausus*) nabrajaju stalna tijela koja djeluju pri Vijeću ministara. Sljedstveno tome, osnivanje novog stalnog tijela pri Vijeću ministara zahtijevalo bi izmjene Zakona o Vijeću ministara BiH.

## b) Osnivanje Ureda kao stručne službe Vijeća ministara BiH

Članom 49. Zakona o upravi uređuje se da se za obavljanje stručnih, tehničkih i drugih poslova za potrebe Predsjedništva, Parlamentarne skupštine, Vijeća ministara i organa uprave mogu osnovati određene stručne, tehničke i druge službe, kao zajedničke ili samostalne službe. Navedeni organi, radi obavljanja stručnih, tehničkih i drugih poslova, mogu osnovati i druga tijela, kao i tijela za saradnju s međunarodnim organizacijama, u skladu sa obavezama preuzetim međunarodnim ugovorima. O osnivanju ovih službi za potrebe Vijeća ministara BiH i organa uprave odlučuje Vijeće ministara BiH. Ako to priroda posla zahtijeva, ove službe mogu imati svojstvo pravnog lica.

Prethodne zakonske odredbe konkretizovane su u čl. 6. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09), u kojem se navodi da se za obavljanje stručnih, tehničkih i drugih poslova za potrebe Vijeća ministara i organa uprave mogu osnovati stručne, tehničke i druge službe, kao zajedničke ili samostalne službe koje mogu imati svojstvo pravnog lica. Konačno, u članu 22. Zakona o Vijeću ministara BiH navodi se da, radi osiguranja potpunog, djelotvornog, kvalitetnog i usklađenog obavljanja poslova iz svojih nadležnosti, Vijeće ministara BiH osniva stalne ili privremene urede, direkcije, službe, odbore i druga tijela.

Iz citiranih zakonskih odredbi proizlazi da se Ured može osnovati i kao stručna služba Vijeća ministara BiH za saradnju sa civilnim društvom, koja bi zamijenila postojeći Sektor za saradnju sa nevladinim organizacijama i razvoj civilnog društva Ministarstva pravde. Ovo rješenje ima nekoliko prednosti sa stanovišta minimalnih transakcionih troškova za njegovu realizaciju. Prvo, osnivanje stručne službe ne zahtijeva izmjene Zakona o Vijeću ministara BiH, jer služba nema status upravne organizacije: saglasno tome, služba bi se osnovala odlukom Vijeća ministara. Drugo, ovo rješenje ne zahtijeva ni izmjene u članu 13. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave, na koje u Mišljenju referiše Ured za zakonodavstvo. Naime, imajući u vidu da bi Ministarstvo pravde nastavilo da obavlja poslove registracije za udruženja i fondacije, formulaciju u čl. 13. Zakona o ministarstvima „pitanja udruženja građana, vođenje registara udruženja građana i nevladinih organizacija koje djeluju na teritoriji BiH“ treba tumačiti tako da Ministarstvo sarađuje sa udruženjima (i fondacijama) o pitanjima koja se tiču upisa u registar i vršenja upravnog nadzora. Na drugoj strani, ukidanje Sektora za saradnju sa nevladinim organizacijama i razvoj civilnog društva zahtijevalo bi samo izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji o radu Ministarstva, ne i promjene Zakona o ministarstvima (čl. 52. Zakona o upravi, čl. 22. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave). Treće, ovo rješenje je konzistentno sa prijedlogom Odluke o uspostavi Ureda koji je pripremila Ministarstvo pravde, a kojim se utvrđuje da Ured obavlja „*stručne i druge poslove iz nadležnosti Vijeća ministara BiH*, a u cilju stvaranja uslova

za partnerske odnose i međusektorsku saradnju sa nevladinim, neprofitnim sektorom u Bosni i Hercegovini“ (čl. 2(1) Odluke, kurzivi naši). Iz citirane odredbe, kao i iz dopisa Ministarstva pravde Generalnom sekretarijatu br. 08-06-14071-1-10 od 18. 03. 2011, može se zaključiti da Ured nije ni predviđen da bude organ uprave koji će vršiti upravne poslove, onako kako su definisani u čl. 10. Zakona o upravi, već prevashodno stručno tijelo, koje će pomagati Vijeću ministara da u okviru svojih nadležnosti vodi politiku razvoja od značaja za civilno društvo. U tom smislu, čl. 10. Zakona o upravi uređuje da organi uprave u okviru svojih nadležnosti vode politiku razvoja koja obuhvata utvrđivanje razvojnih strategija i podsticanje privrednog, socijalnog, kulturnog, sportskog, ekološkog i ukupnog društvenog razvoja. Četvrto, stručna služba može imati i svojstvo pravnog lica, te bi u tom smislu Vijeće ministara imalo dovoljno fleksibilnosti da organizuje statusni položaj službe na način koji bi optimalno mogao odgovoriti njenim zadacima. Na drugoj strani, stručna služba nema status upravne organizacije (čl. 50. Zakona o upravi), te bi, sljedstveno tome, imala manji stepen organizacione samostalnosti u odnosu na upravnu organizaciju. No, imajući u vidu da stručna služba može imati svojstvo pravnog lica, čini se da položaj stručne službe u sistemu uprave ne predstavlja nepremostivu teškoću za uspješnu realizaciju zadataka koji bi joj bili povjereni, posebno imajući u vidu da Sektor za civilno društvo pri Ministarstvu pravde BiH nema status upravne organizacije, već osnovne organizacione jedinice (čl. 58. Zakona o upravi).

### c) Osnivanje privremenog Ureda za civilno društvo Vijeća ministara BiH

Član 22. stav 1. Zakona o Vijeću ministara BiH propisuje da, radi osiguranja potpunog, djelotvornog, kvalitetnog i usklađenog obavljanja poslova Vijeće ministara osniva stalne ili privremene urede, direkcije, službe, odbore i druga tijela. Sličnu odredbu sadrži i član 10. Poslovnika o radu Vijeća ministara. Imajući u vidu da Zakon sadrži *numerus clausus* listu stalnih tijela (čl. 22. stav 2), ali ne i privremenih tijela, iz ovoga proizlazi da za osnivanje privremenog ureda nisu nužne izmjene Zakona, već je u tom smislu dovoljna i odluka Vijeća ministara BiH. Zakon ne sadrži detaljnije odredbe o privremenom uredu, ali tumačenje relevantnih propisa (član 49. Zakona o upravi, čl. 6. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave) upućuje na zaključak da **nema** pravnih prepreka da i privremeni ured ima status pravnog lica. Predloženo rješenje ima nekoliko dobrih strana. Prvo, osnivanje privremenog ureda ne zahtijeva izmjenu Zakona o Vijeću ministara. Drugo, u odnosu na stručnu službu (*supra*), ured bi mogao da ima veća ovlaštenja i samostalnost, imajući u vidu da se ured, kao upravna organizacija, osniva za obavljanje upravnih i stručnih poslova čija priroda i način izvršavanja zahtijevaju posebnu organizovanost i samostalnost u radu (član 51. Zakona o upravi). Treće, zakon ne propisuje nikakva vremenska ograničenja za osnivanje ureda, te se stoga odlukom o osnivanju privremenog

ureda može predvidjeti da će ured djelovati do stvaranja uslova za osnivanje stalnog tijela Vijeća ministara BiH za civilno društvo.

### Finansijske implikacije predloženih rješenja

Saglasno načelu racionalnosti i efikasnosti, nužno je istaći da bilo koje od gore predloženih rješenja ne zahtijeva dodatna budžetska sredstva. Naime, analiza svih gore elaboriranih rješenja, kao što je vidljivo i u pripadajućim dodacima, zasniva se na premisi da će se aktuelna proračunska sredstva koja se izdvajaju za Sektor za civilno društvo realocirati na novo tijelo saradnje sa civilnim društvom, bez dodatnih proračunskih troškova.

**Tabela 1.** Ured za civilno društvo Vijeća ministara BiH

PREDNOSTI	RIZICI
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Optimalni institucionalni mehanizam za provođenje zajedničke politike Vijeća ministara u oblasti civilnog društva: značajna ovlaštenja i samostalnost u radu, svojstvo pravnog lica.</li> <li>- Nisu potrebna dodatna budžetska sredstva (realokacija sredstava Sektora za civilno društvo Ministarstva pravde BiH).</li> <li>- Konzistentno sa dobrom regionalnom praksom.</li> <li>- Osnažuje odgovornost Vijeća ministara BiH prema javnosti, jer bi provelo ono na šta se obavezalo Sporazumom.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nužne izmjene Zakona o Vijeću ministara BiH.</li> <li>- Nužno osigurati ravnopravnu zastupljenost konstitutivnih naroda u upravljanju Uredom.</li> <li>- Rizik pronalaženja profesionalnog rukovodećeg kadra, s obzirom na specifično područje djelatnosti (civilno društvo).</li> <li>- Rizik politizacije procesa osnivanja Ureda.</li> </ul>

**Tabela 2.** Ured za civilno društvo kao stručna služba Vijeća ministara BiH

PREDNOSTI	RIZICI
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Osniva se na osnovu odluke Vijeća ministara, nisu nužne zakonske izmjene.</li> <li>- Može da ima svojstvo pravnog lica.</li> <li>- Nisu potrebna dodatna budžetska sredstva (realokacija sredstava Sektora za civilno društvo Ministarstva pravde BiH).</li> <li>- Zakonske nadležnosti stručne službe značajno korespondiraju sa nadležnostima koje bi imao Ured.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manji stepen samostalnosti od upravne organizacije.</li> <li>- Rizik pronalaženja profesionalnog rukovodećeg kadra, s obzirom na specifično područje djelatnosti (civilno društvo).</li> <li>- Rizik politizacije procesa osnivanja Ureda.</li> </ul>

**Tabela 3. Privremeni Ured za civilno društvo Vijeća ministara BiH**

PREDNOSTI	RIZICI
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Omogućava osnivanje Ureda na osnovu odluke Vijeća ministara, nisu nužne zakonske izmjene.</li> <li>- Može da ima svojstvo pravnog lica.</li> <li>- Nisu potrebna dodatna budžetska sredstva (realokacija sredstava Sektora za civilno društvo Ministarstva pravde BiH).</li> <li>- Nema zakonskih ograničenja u pogledu trajanja privremenog tijela.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nužno osigurati ravnopravnu zastupljenost konstitutivnih naroda u upravljanju privremenim Uredom.</li> <li>- Rizik pronalaženja profesionalnog rukovodećeg kadra, s obzirom na specifično područje djelatnosti (civilno društvo).</li> <li>- Rizik politizacije procesa osnivanja privremenog Ureda.</li> </ul>

## Dodatak C: Prijedlozi za unapređenje Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH<sup>149</sup>

Pravila za konsultacije generalno predstavljaju zadovoljavajući pravni okvir za konsultacije pri izradi zakona i drugih opštih propisa u nadležnosti Vijeća ministara BiH, s obzirom na to da u značajnoj mjeri uvažavaju načela transparentnosti, efikasnosti, proporcionalnosti i ekonomičnosti u provođenju konsultacija. Ovo se naročito odnosi na godišnje planiranje normativnih aktivnosti, planiranje budžeta i određivanje lica odgovornog za provođenje konsultacija; dva nivoa konsultacija u izradi pravnih propisa, u skladu sa njihovim značajem; otvorenost konsultativnog procesa za sve potencijalne učesnike (pojedince, privredna društva, organizacije civilnog društva sa svojstvom pravnog lica (udruženja i fondacije), ali i neformalna udruženja („grupe građana“); obaveze institucije-predlagača u vezi sa provođenjem minimalnih konsultacija; precizno definisane kriterijume za propise od značajnog uticaja na javnost; davanja ovlaštenja institucijama da i za druge propise koji mogu imati značajnog uticaja na javnost, a koji nisu izričito navedeni u Pravilima, organizuje dodatne konsultacije i, s tim u vezi, davanje pouzdanih smjernica koje olakšavaju instituciji donošenje odluke da li se radi o propisu koji je od posebnog značaja za javnost; fleksibilnost u izboru oblika konsultacija za propise od značajnog uticaja na javnost; „ciljane“ konsultacije za propise od značajnog uticaja na javnost; obavezu institucije nadležne za izradu propisa da Vijeću ministara BiH podnesu izvještaj o provedenim konsultacijama; te obavezu Vijeća ministara da Parlamentarnoj skupštini BiH dostavi izjavu o provedenim konsultacijama, ili odluku o izuzimanju od konsultacija, zajedno sa prijedlogom pravnog propisa.

<sup>149</sup> Ovi prijedlozi inkorporirani su u Pravila o izmjenama i dopunama Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa koje je VMBiH usvojilo na 108. sjednici, održanoj 17.9.2014. godine.

Međutim, nužne su odgovarajuće izmjene u Pravilima, kako bi se dalje unaprijedio normativni okvir za postupak konsultacija. Ovo se naročito odnosi na pitanja koja navodimo u nastavku.

1. Nužne su izmjene u članu 29. Pravila, kojima bi se Vijeće ministara *ipso iure* obavezalo da će odbiti da uvrsti nacrt pravnog propisa na dnevni red sjednice Vijeća ministara, ukoliko institucija (ovlašteni priređivač) nije podnijela izjavu o provedenim konsultacijama, ili ukoliko nije odobren zahtjev rukovodioca institucije za izuzimanje od konsultacija, u skladu sa članom 26. Pravila (zajedno sa obrazloženjem rukovodioca institucije zbog čega smatra da su ispunjeni uslovi iz člana 26. Pravila). Član 29. trenutno propisuje da Vijeće ministara može – ali i ne mora – da odbije da uvrsti nacrt takvog pravnog propisa na dnevni red sjednice. Predložene izmjene su konzistentne i sa članom 27. Pravila, kojim se predviđa da Vijeće ministara, prilikom prosljeđivanja prijedloga zakona Parlamentarnoj skupštini, prilaže izjavu o održanim konsultacijama iz člana 24. Pravila, odnosno odluku o izuzimanju od dodatnih konsultacija, u skladu sa članom 26. Pravila. Pravila ne predviđaju izuzetak od ove obaveze Vijeća ministara, te je u tom smislu očigledna nesaglasnost odredbi članova 27. i 29. Pravila.<sup>150</sup> Osim toga, predložene izmjene u saglasnosti su i sa entitetskim propisima za sprovođenje konsultacija, u kojima sprovođenje konsultacija ima imperativni karakter (*infra*, 3.2, 3.3).
2. U vezi sa prethodnim, nužne su i izmjene u članu 32. Poslovnika o radu Vijeća ministara (2003). Naime, u članu 32. Poslovnika („Obrazloženje za predložene materijale“), kojim se uređuje sadržina obrazloženja koje ovlašćeni obrađivač dostavlja Vijeću ministara uz nacrt i prijedlog normativnog akta, ne navodi se obaveza dostavljanja izvještaja o sprovođenju konsultacija u izradi pravnih propisa. Na drugoj strani, u članu 35. Poslovnika („Nepotpuni materijali“) predviđa se obaveza Generalnog sekretarijata da materijale koji su dostavljeni Vijeću ministara na razmatranje, a nisu pripremljeni u skladu sa ovim poslovníkom, vrati obrađivaču na kompletiranje, uz utvrđivanje roka. Prethodno obrazloženim izmjenama u članu 29. Pravila, kao i izmjenama u članu 32. Poslovnika o radu, značajno bi se poboljšao normativni okvir za sprovođenje konsultacija i stvorile nužne pretpostavke da se ojača uloga Generalnog sekretarijata u ovom procesu.
3. Nužno je preispitati i odredbe člana 26. Pravila koji uređuju *numerus clausus* izuzetke od obaveze provođenja konsultacija. Naime, član 26. (1) Pravila uređuje okolnosti za izuzimanje institucije-predlagača od obaveze provođenja dodatnih konsultacija, ali je i u tom slučaju instituci-

<sup>150</sup> Uporedni Izvještaj o četiri stručna savjetovanja u organizaciji ustavnopravnih komisija, održanih u saradnji sa Misijom OSCE-a u BiH i USAID-om u BiH (Izvještaj o četiri stručna savjetovanja), br. 02/ 1-50-1-22-62/10 od 14. 09. 2010. godine, koji, *inter alia*, sadrži preporuku da se: „obavezno organizuju okrugli stolovi ili javne rasprave o nacrtima zakona za koje su građani i javnost uopće posebno zainteresirani prije dostavljanja u zakonodavnu proceduru, uz aktivno uključivanje akademske zajednice i javnosti kako bi se provjerila mogućnost njihove praktične primjene, s ciljem donošenja kvalitetnijih zakonskih propisa“ (str. 2).

ja obavezna da provede minimalne konsultacije (čl. 26 (3)). Imajući u vidu da okolnosti koje predstavljaju pravni osnov za izuzimanje od dodatnih konsultacija ukazuju na hitnost postupka donošenja propisa, opravdano je u ovim slučajevima izuzeti predlagača i od obaveze provođenja minimalnih konsultacija, kada je riječ o hitnim okolnostima i nepredviđenim međunarodnim obavezama, ali ne i u slučaju sudskog poništenja dijela ili cjelokupnog zakona. Na primjer, sasvim je moguća situacija da je u slučaju velike elementarne nepogode („hitne okolnosti“) nužna hitna izmjena određenih carinskih ili drugih propisa, kako bi se olakšala procedura slanja humanitarne međunarodne pomoći u BiH, što obavezu provođenja minimalnih konsultacija iz člana 26. čini upitnom. Isto tako, nepredviđene obaveze iz člana 26. stav 1. uključuju i „nepredviđene međunarodne obaveze“. U takvim slučajevima nije nužno jasno ni šta bi bio predmet konsultacija, pošto se može raditi o precizno definisanim preuzetim međunarodnim obavezama. Osim toga, sasvim je moguća situacija koja nalaže da se ove međunarodne obaveze moraju izvršiti u roku koji je kraći od 21 dana, što je minimalni rok za provođenje minimalnih konsultacija.

4. Nužne su i izmjene u članu 14. Pravila, kojim se definišu propisi koji nemaju značajnog uticaja na javnost. Nužno je brisanje stava 1. tačke a), koja predviđa provođenje minimalnih konsultacija kada je riječ o izmjenama i dopunama propisa koje se donose radi ispravljanja pravopisnih i drugih gramatičkih grešaka. Obaveza javnih konsultacija o ovim tehničkom pitanjima nije saglasna sa načelom ekonomičnosti i proporcionalnosti.
5. Nužne su i izmjene u članu 7. Pravila, kako bi se priređivač propisa obavezao da u izjavi o svrsi propisa takođe navede listu pitanja koja su, prema mišljenju priređivača, od posebnog značaja za propis koji se priprema, kao i ciljne grupe na koje se propis naročito odnosi. Time bi se odredbe člana 7. u potpunosti usaglasile sa Opštim principima i minimalnim standardima konsultacija za zainteresovane strane Evropske komisije.<sup>151</sup> Osim toga, ove izmjene bile bi konzistentne sa obavezama priređivača kada je riječ o dodatnim (ciljanim) konsultacijama (čl. 16).
6. Nužne su i izmjene u članu 23. Pravila kojim bi se utvrdila obaveza ovlaštenog priređivača da, prilikom pripremanja izvještaja o izvršenim konsultacijama, komentare grupiše i sažme po pitanjima koje obrađuju, saglasno dobroj međunarodnoj praksi. Time bi se obezbijedila veća preglednost pristiglih komentara i razloga za njihovo usvajanje ili odbijanje. Odredbe člana 23. trenutno predviđaju grupisanje komentara kao mogućnost, ne i obavezu, i to samo u da bi se izbjeglo suvišno ponavljanje. Ove obaveze obrađivač bi bio oslobođen samo u slučaju da nije pristigao dovoljan broj komentara.

151 „Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission“, Brussels, 11.12.2002 COM(2002) 704 final, str. 19.

7. Imajući u vidu da su Pravila donesena 2006. godine, a da je u međuvremenu korištenje interneta i internet stranica postao standard za sve institucije u BiH, kao i potrebu za nesmetanim pristupom informacijama od javnog značaja, nužne su odgovarajuće izmjene u članu 3, izmjenne ili brisanje člana 5(2), brisanje člana 6(2) i izmjene u članu 25. Pravila, kako bi se osiguralo, saglasno načelu ekonomičnosti i efikasnosti, da su on-line konsultacije minimalni i obavezni *instrument* provođenja konsultacija – te kako bi se osigurao on-line pristup informacijama od javnog značaja (spisak zainteresovanih organizacija i pojedinaca; godišnji plan normativno-pravnih poslova; prednacrt propisa; prispjeli komentari na prednacrt propisa; izjave ovlaštenog obrađivača propisa). U tom smislu, nužno je brisati ili izmijeniti član 5(2) koji predviđa da svaka institucija dostavlja spisak planiranih normativno-pravnih poslova onima koji su na spisku za konsultacije, kao i ostalima koji ga pisanim putem zatraže. Osim toga, nužno je brisati član 6(2) tačka b), koji predviđa obavezu da se uz poziv na dostavu komentara pošalje i obavještenje institucijama i pojedincima koji su na spisku za konsultacije o tome kako mogu doći do primjerka prednacrtu pravnog propisa. Naime, ova odredba uređuje situaciju kada institucija-priredivač propisa nema svoju internet stranicu, i u tom smislu je arhaična.
8. U cilju pravne sigurnosti, nužno je odredbe člana 20. Pravila (vremenski okvir za konsultacije) prebaciti u uvodni dio Pravila, tako da bi bilo jasno da se ova odredba odnosi kako na minimalne, tako i na dodatne konsultacije.
9. Pored toga, nužne su izmjene u članu 17. Pravila, kojim se uređuje pitanje dodatnih konsultacija. Ovim odredbama pomiješani su *načini informisanja* o prednacrtu propisa, u cilju dobijanja inputa od strane zainteresovane javnosti (obavještenje o objavljivanju prednacrtu pravnog propisa, organizovanje okruglih stolova, itd.), od samog postupka *izrade prednacrtu*. Naime, jezičko tumačenje odredbi člana 17. upućuje na zaključak da priredivač propisa može osnovati radnu grupu koja uključuje eksperte i predstavnike organizacija i pojedinaca, čiji bi zadatak bio da dostave *pisane i usmene komentare* u procesu izrade pravnog propisa (stav 1), prije nego što bi bila zadužena za *izradu* prednacrtu tog propisa, što bi bilo u saglasnosti sa ciljem dodatnih konsultacija. Predložene izmjene bile bi konzistentne i sa članom 71. Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine („sastav tima za izradu propisa“).
10. Osim izmjena u Pravilima nužne su i izmjene u aktima unutrašnje organizacije ministarstava i drugih institucija Vijeća ministara kojim bi primjena Pravila o konsultacijama bila jedan od kriterijuma za godišnju evaluaciju rada i napredovanje u službi koordinatora za konsultacije i službenika koji učestvuje u izradi nacrtu određenog propisa i odgovoran je za vođenje konsul-



tacija (član 4. Pravila). Nužno je da se ovim aktima predvidi i utvrđivanje disciplinske odgovornosti zbog neprovedenih konsultacija.<sup>152</sup>

11. Konačno, nužno je dodatno investiranje u podizanje kapaciteta rukovodilaca i službenika organa uprave na nivou BiH kako bi razumjeli značaj provođenja konsultacija u izradi pravnih propisa i donijeli odgovarajuće interne procedure za provođenje Pravila o konsultacijama. S tim u vezi, u Izvještaju o provođenju Pravila za konsultacije Vijeća Ministara BiH (januar 2013) *inter alia* (str. 10) konstatuje se da „1) Većina institucija BiH ne provodi obaveze konsultacija o propisima, kroz različite oblike konsultacija prilagođene konkretnim prilikama i potrebama, a iste se najčešće provode formalno. Ne postoji metodologija za prikupljanje komentara od strane zainteresovanih pojedinaca i OCD, pa su dobijeni komentari najčešće slabije kvalitete i stoga neupotrebljivi; 2) Osim Ministarstva pravde BiH, *nijedna druga institucija* BiH nije razvila interne procedure za provođenje Pravila za konsultacije; 3) *Nijedna institucija* BiH nije zaključila sporazume sa OCD i pojedincima za konsultacije; 4) Vijeće ministara BiH nijednom nije odbilo uvrštavanje propisa u dnevni red sjednice Vijeća ministara BiH zbog neprovođenja konsultacija prilikom njegove izrade; 5) Pravila za konsultacije, u skladu sa Jedinstvenim pravilima za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, regulišu konsultacije u fazi izrade prednacrt propisa, a ne u ranoj fazi oblikovanja javnih politika“ (kurzivi naši).<sup>153</sup>

## Dodatak D: Prijedlozi za unapređenje Uredbe FBiH

Analiza Uredbe ukazuje da je ona u bitnim elementima u saglasnosti sa dobrom uporednom praksom i da, generalno, predstavlja pogodan pravni okvir za obavljanje konsultacija sa zainteresovanim licima. Ovo se naročito odnosi na: obavezni karakter konsultacija; široko definisane subjekte konsultacija (zainteresovana lica); obavezu imenovanja koordinatora za konsultacije u federalnom organu koji je priređivač propisa i drugog akta; dva nivoa konsultacija (minimalne i dodatne); otvorene i on-line konsultacije kao osnovni instrument konsultacija; precizno definisanje propisa od značajnog

152 Izvršni sažetak Izvještaja.

153 Osim toga, u Izvještaju se navode i sljedeći problemi u primjeni Jedinstvenih pravila: „1) Većina institucija BiH nije ispunila obaveze na uspostavljanju i funkcionisanju instrumenata za provođenje Pravila za konsultacije, niti ih je planirala u svojim strateškim planovima ili programima rada; 2) Opredijeljenost institucija BiH za provođenje Pravila za konsultacije nije dovoljno izražena. Glavni uzrok ovakvog stanja je nedostatak osoblja u najvećem broju institucija BiH, ali i nedostatak volje za njihovo provođenje. Preraspodjelom postojećeg osoblja, uz efikasnije planiranje i koordinaciju unutar institucije, nedostaci se mogu kratkoročno prevazići, ali se to neće nužno odraziti na stepen provođenja Pravila za konsultacije, ukoliko se ne promijeni odnos prema provođenju; 3) Nedostatak znanja državnih službenika, zainteresovanih pojedinaca i OCD za konsultacije u postupku razvoja, izrade i praćenja provođenja javnih politika; 4) Izostanak promovisanja Pravila za konsultacije među državnim službenicima, građanima i OCD“.

uticaja na javnost; propisivanje roka od najmanje 30 dana za sprovođenje dodatnih konsultacija; te načinima (instrumentima) provođenja dodatnih konsultacija. Međutim, u cilju efikasnijeg provođenja konsultacija, nužne su i odgovarajuće izmjene u Uredbi.

1. Kada je riječ o minimalnim obavezama konsultacija, saglasno članu 9. Uredbe, one predstavljaju obavezu federalnog organa da nakon utvrđivanja teksta pravnog propisa i drugog akta od interesa za javnost postavi prednacrt akta na svoju internet stranicu, „uz pružanje mogućnosti za dostavu komentara putem interneta, te da 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“ (čl. 9, kurzivi naši). Stiče se utisak da su ove odredbe nekritički preuzete iz člana 6(2) Jedinstvenih pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa (*supra*, 3.1), koje su donesene u vremenu kada internet i on-line komunikacija nije bila standard u postupanju organa vlasti u BiH. Naime, ako federalni organ već ima obavezu da prednacrt propisa postavi na svoju internet stranicu, razlozi racionalnosti nalažu da je dovoljno u pozivu na dostavu komentara naznačiti da se prednacrt nalazi na web-stranici organa, prije nego i da pruža informaciju o tome kako je moguće doći do primjerka pravnog propisa ili drugog akta.
2. Međutim, značajniji problem u vezi sa ovom početnom fazom konsultativnog procesa ogleda se u činjenici da Uredba ne propisuje da javni poziv za konsultacije obavezno sadrži sljedeće informacije: predmet konsultacija; pitanja koja su od posebnog značaja za priređivača u procesu konsultacija i u kojima konsultacije treba da pomognu u davanju odgovora; specifične ciljne grupe; podatke o kontakt osobi za konsultacije; te informacije o eventualnim okruglim stolovima, javnim raspravama, javnim predstavljanima i drugim događajima od značaja za konsultacije u pripremi propisa. Pored toga, Uredba ne propisuje obavezu priređivača propisa da davaca pisanih komentara obavijesti o tome da su njegovi komentari stigli, da ga obavijesti o sljedećoj fazi u postupku konsultacija, odnosno izrade pravnog propisa, te da sve pristigle komentare objavi na svojoj web-stranici. Kako što je prethodno navedeno u dijelu koji analizira pravni okvir za konsultacije u Republici Srpskoj (*supra*, 3.2.1), ovaj procesni okvir za konsultacije utvrđen je Opštim principima i minimalnim standardima za konsultacije Evropske komisije sa zainteresovanom javnosti,<sup>154</sup> koji se dosljedno primjenjuje i u pojedinim zemljama u regionu (Hrvatska), ili bar u najvećoj mjeri (Srbija).<sup>155</sup> Nedostaci Uredbe u ovim pitanjima utiču na transparentnost, a time i kvalitet konsultativnog procesa.

154 Opšti principi i minimalni standardi, str. 19–22.

155 Uporedi čl. 41. Poslovnika Vlade Republike Srbije („Službeni glasnik RS” br. 61/06 – prečišćen tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11 i 37/11), sa izmenama od 28. marta 2013.

3. Član 15. Uredbe uređuje da se pristigli komentari na pravni propis i drugi akt mogu grupisati i sažeti, da bi se izbjeglo suvišno ponavljanje. Ovim se ostavlja nepotrebna diskrecija federalnom organu. Razlozi transparentnosti nalažu da se Uredbom prepiše obaveza federalnog organa da komentare grupiše i sažme saglasno obimu i prirodi komentara, kako to nalaže dobra uporedna praksa.
4. Uredba propisuje da prilikom podnošenja pravnog propisa ili drugog akta Vladi, rukovodilac federalnog organa dostavlja izjavu kojom izjavljuje da su ispunjene minimalne obaveze u pogledu konsultacija (čl. 16). Federalni organ će svima koji to pismenim putem zatraže omogućiti da dobiju primjerak ove izjave (čl. 17). Međutim, razlozi transparentnosti nalažu da se izjava, zajedno sa nacrtom akta i obrazloženjem, postavi na web-stranicu federalnog organa, što je takođe dobra uporedna praksa (na primjer, Evropska unija, Hrvatska, itd.).

## Dodatak E: Prijedlozi za unapređenje Smjernica u Republici Srpskoj

Analiza Smjernica ukazuje da su one u bitnim elementima u saglasnosti sa dobrom uporednom praksom i da, generalno, predstavljaju pogodan pravni okvir za obavljanje konsultacija sa zainteresovanim licima. Ovo se naročito odnosi na obavezni karakter konsultacija, na široko definisane subjekte konsultacija (zainteresovana lica), imenovanje koordinatora za konsultacije, te precizno definisanje propisa od značajnog uticaja na javnost. Međutim, nužne su i odgovarajuće dopune Smjernica, kako bi se pravni režim za konsultacije učinio još efikasnijim. Ovo se, prije svega, odnosi na odredbe Smjernica koje uređuju: 1) subjekte konsultacija, 2) odabir učesnika konsultacija, 3) rok za dostavu komentara na listu propisa od „značajnog uticaja na javnost“ koju sastavlja obrađivač propisa, 4) postupak i obim konsultacija i 5) rok konsultacija.

1. Saglasno tački 1. Smjernica, termin „javnost“ podrazumijeva „pravna lica, udruženja građana, udruženja poslodavaca, privrednu i advokatsku komoru, i druge komore, reprezentativni sindikat, eksperte za pojedine oblasti, medije, naučnu i stručnu javnost“. Ovakvo određenje javnosti ima svoje pozitivne strane, jer je javnost široko određena tako da uključuje i medije i eksperte za pojedine oblasti, koji imaju vrlo značajnu ulogu sa stanovišta transparentnosti, ali i kvaliteta konsultativnog procesa. Međutim, definicija javnosti ima i nekoliko nedostataka. Prije svega, definicija javnosti je *numerus clausus*, što znači da ne postoji mogućnost da i druga lica predstavljaju javnost u smislu Smjernica. Nedostatak ovog pristupa (*numerus clausus*) posebno dolazi do izražaja kada se ima u vidu činjenica da fondacije nisu obuhvaćene terminom „javnost“ (ali jesu udruženja). Na taj način, postoji mogućnost neopravdane diskriminacije fondacija u

postupku konsultacija o određenom pitanju iz područja njihove statutarne djelatnosti. Pored toga, određenje udruženja kao subjekta konsultacija takođe izaziva zabunu. Tako Smjernice koriste termin „udruženja građana“, koji više nije u upotrebi u pozitivnom zakonodavstvu, imajući u vidu da Zakon o udruženjima i fondacijama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 52/01, 42/05) omogućava fizičkim i pravnim licima da budu osnivači udruženja (čl. 2(1), u vezi sa čl. 9(1) Zakona). Saglasno tome, termin „udruženje građana“ može da implicira da udruženja pravnih lica, u smislu Smjernica, nisu javnost, odnosno subjekti konsultacija, osim ako se ne radi o privrednoj ili drugoj komori čiji su članovi samo pravna lica.

2. Obrađivač propisa, saglasno tački 3. Smjernica, imenuje koordinatora za konsultacije koji, *inter alia*, zavisno od predmeta propisa, „vrši odabir i vodi evidenciju zainteresovanih lica“ (javnosti). U Smjernicama se ne preciziraju kriterijumi po kojima koordinator vrši odabir zainteresovanih lica, te se čini da u tom smislu koordinator ima značajna diskreciona ovlaštenja u odabiru subjekta konsultacija, koja mogu ugroziti transparentnost i kvalitet konsultativnog procesa. Čini se da je ovo jedno od kritičnih konceptualnih pitanja u Smjernicama. Naime, dobra praksa sugerise da konsultativni proces treba biti otvoren za sve potencijalne učesnike, a da se dodatno sprovode i tzv. ciljane konsultacije sa onim licima za koje priređivač pretpostavlja da mogu posebno doprinijeti kvalitetu konsultativnog procesa (te o njima vodi evidenciju). Ovo pitanje treba posmatrati u svjetlu usko definisanog pojma konsultacija, te činjenice da Smjernice *explicite* ne propisuju obavezu koordinatora konsultacija da prednacrt propisa postavi na web-stranicu priređivača, sa otvorenim pozivom za dostavljanje komentara (*infra*, 4).
3. Saglasno tački 4. Smjernica, propisi iz programa rada obrađivača propisa, za koje obrađivač utvrdi da su „od interesa za javnost“, objavljuju se na njegovoj internet stranici, a rok za dostavljanje primjedbi i sugestija je osam dana od dana objavljivanja propisa na internet stranici. Ovako kratak rok za dostavu primjedbi i sugestija ne daje dovoljno prostora za uključivanje zainteresovane javnosti u definisanje propisa od interesa za javnost. Ovo pitanje treba posmatrati u kontekstu činjenice da Poslovnik o radu Vlade i Smjernice izričito ne obavezuju Vladu, nadležna ministarstva i druge organe uprave da svoje planove rada objave na web-stranici. Ovo može da utiče na kvalitet konsultativnog procesa kada je riječ o definisanju liste propisa od interesa za javnost od strane obrađivača propisa. Upotreba termina „propisi od interesa za javnost“ u tački 4. unose dodatne nedoumice, imajući u vidu da se u ostatku Smjernica upotrebljavaju termini: propisi koji „mogu imati značajan uticaj na javnost“ (tačke 5, 10. Smjernica), odnosno propisi koji „ne mogu imati značajan uticaj na javnost“ (tačka 11. Smjernica).
4. Tačka 12. Smjernica, kojom se utvrđuje postupak i obim konsultacija, predviđa da „konsultacije podrazumijevaju dostavljanje prednacrtu zakona zainteresovanim licima radi davanja pisanih primjedbi i sugestija, ili formiranje radnih grupa koje uključuju i predstavnike zainteresovanih

lica“. Ova je odredba višestruko problematična. Prije svega, iz nje nije vidljivo da su on-line konsultacije osnovni metod konsultacija, što je – iz razloga ekonomičnosti i efikasnosti – pravilo ne samo u Evropskoj uniji,<sup>156</sup> već i u zemljama u regionu (Crna Gora, Srbija, Hrvatska).<sup>157</sup> Osim toga, ovakav način konsultacija konzistentan je i sa naporima Vlade za uspostavu e-uprave. Naime, termin „dostavljanje“ u Smjernicama može se različito tumačiti, tako da podrazumijeva, na primjer, slanje poštom, a ne objavljivanje dokumenta na web-stranici. Ovo posebno imajući u vidu da Smjernice izričito ne propisuju da je obrađivač propisa obavezan da uputi javni poziv za konsultacije preko svoje web-stranice, koji bi sadržao sljedeće informacije: predmet konsultacija; pitanja koja su od posebnog značaja za priređivača u procesu konsultacija – i u kojima konsultacije treba da pomognu u davanju odgovora; specifične ciljne grupe; podatke o kontakt osobi za konsultacije; te informacije o eventualnim okruglim stolovima, javnim raspravama, javnim predstavljanima i drugim događajima od značaja za konsultacije u pripremi propisa. Pored toga, Smjernice ne propisuju obavezu priređivača propisa da davaoca pisanih komentara obavijesti o tome da su njegovi komentari stigili, da ga obavijesti o sljedećoj fazi u postupku konsultacija, odnosno izrade pravnog propisa, te da sve pristigle komentare objavi na svojoj web-stranici. Ovaj procesni okvir za konsultacije utvrđen je Opštim principima i minimalnim standardima za konsultacije Evropske komisije sa zainteresovanom javnosti,<sup>158</sup> koji se dosljedno primjenjuje i u pojedinim zemljama u regionu (Hrvatska), ili bar u najvećoj mjeri (Srbija).<sup>159</sup> Nedostaci Smjernica u ovim pitanjima utiču na transparentnost, a time i kvalitet konsultativnog procesa. Dodatni problem sa tačkom 12. Smjernica predstavlja činjenica da ona definiše postupak konsultacija usko i *numerus clausus*: pod konsultacijama se samo podrazumijeva dostava komentara od strane zainteresovane javnosti i učešće u radnim grupama, ali ne, na primjer, organizovanje okruglih stolova, javno predstavljanje nacрта, itd. Time se neopravdano i protivno dobroj uporednoj praksi sužavaju instrumenti konsultacija, što takođe može uticati na kvalitet konsultativnog procesa.

5. Smjernice propisuju vrlo kratak rok za održavanje konsultacija od 15 dana, te ne predviđaju nikakav izuzetak u pogledu vremenskog okvira za sprovođenje konsultacija. Ovako kratak rok za sprovođenje konsultacija može da utiče na transparentnost i kva-

156 Vidi Komunikacije Evropske komisije: *Prema ojačanoj kulturi konsultacija i dijaloga – Opšti principi i minimalni standardi konsultacija Komisije sa zainteresovanom javnosti* (Communication from the Commission, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission), str. 20. Brussels, 11.12.2002 COM(2002) 704 final.

157 Uporedi, na primjer, Ured za udruge Republike Hrvatske <http://www.uzuvrh.hr/savjetovanja.aspx?pageID=221>

158 Opšti principi i minimalni standardi, str. 19–22.

159 Uporedi čl. 41. Poslovnika Vlade Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 61/06 – prečišćen tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11. i 37/11), sa izmjenama od 28. marta 2013.

litet konsultativnog procesa. Opšti principi i minimalni standardi konsultacija Komisije sa zainteresovanom javnosti sugerišu rok od osam sedmica za prijem pisanih komentara, odnosno 20 dana za davanje obavještenja o održavanju okruglog stola ili drugog javnog skupa za obavljanje konsultacija.<sup>160</sup> Kodeks savjetovanja sa zainteresovanom javnošću u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata Vlade Republike Hrvatske takođe predviđa rok od 15 dana, ali je ovaj rok propisan kao minimalni rok za konsultacije,<sup>161</sup> dok je dobra praksa da rok za konsultacije nije kraći od 30 dana. Na drugoj strani, Poslovnik Vlade Republike Srbije propisuje da rok za dostavljanje inicijativa, prijedloga, sugestija i komentara u pismenom ili elektronskom obliku iznosi najmanje 15 dana od dana objavljivanja javnog poziva, a da javna rasprava traje najmanje 20 dana.<sup>162</sup> U Crnoj Gori, rok za dostavljanje inicijativa, prijedloga, sugestija i komentara u pisanom i elektronskom obliku na prednacrt zakona ne može biti kraći od 20 dana od dana objavljivanja javnog poziva na internet stranici priređivača i portalu e-uprave.<sup>163</sup>

## **Dodatak F: Prijedlozi za unapređenje Jedinstvenih pravila i procedura za izradu zakona i drugih propisa BD BiH**

### **Pregled relevantnih odredbi Jedinstvenih pravila i procedura za izradu zakona i drugih propisa BD BiH**

#### **Formiranje radne grupe za izradu propisa**

Član 82(1) Jedinstvenih pravila i procedura za izradu zakona i drugih propisa Brčko Distrikta BiH (Pravila) od 18. januara 2012. godine predviđaju da nadležni organ i institucija „pripremaju propis s jedinicom ili specijalizovanim osobljem nadležnim za normativne poslove, uz učešće tima stručnjaka

<sup>160</sup> *Ibidem*, str. 21.

<sup>161</sup> Tačka V. 3. Kodeksa. Vlada je Kodeks usvojila na sjednici održanoj 21. novembra 2009.

<sup>162</sup> Čl. 41. Poslovnika („Službeni glasnik RS”, br. 61/06 – prečišćen tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11. i 37/11), sa izmjenama od 28. marta 2013.

<sup>163</sup> Član 7(4) Uredbe o načinu i postupku provođenja javne rasprave u pripremi zakona, usvojene na sjednici Vlade Crne Gore od 2. februara 2012.

koji rade u organu ili instituciji ili u okviru njenih unutrašnjih organizacionih jedinica“. U stavu 2. istog člana navodi se: „ako se stručnost ne može osigurati unutar organa i institucije, u radnu grupu za izradu propisa (u nastavku teksta: radna grupa) mogu se *imenovati stručnjaci iz drugih organa i institucija* Distrikta“ (kurzivi naši). Ako se stručnost ne može osigurati u okviru organa i institucija Distrikta, rukovodilac organa i institucije može osigurati usluge eksperata van organa i institucija. Eksperti iz stava 5. ovog člana mogu biti domaći i strani, a djeluju pod nadzorom organa i institucije koji su ih angažovali (stavovi (4) i (5)).

### Priprema prednacrt

Saglasno članu 86(1), Radna grupa priprema prednacrt propisa u skladu s odobrenim tezama. Stav (3) istog člana predviđa da se Radna grupa, što je moguće više, konsultuje sa drugim organima i institucijama Distrikta i BiH na koje se odnosi sadržaj propisa, interesnim grupama na koje se odnosi sadržaj propisa, nevladinim organizacijama i udruženjima na koje se odnosi sadržaj propisa.

### Konsultacije

Član 87(1) Pravila predviđa da je obrađivač nakon izrađenog prednacrt „dužan“ obaviti konsultacije. Oblici konsultacija obuhvataju pribavljanje pismenih i usmenih komentara u roku od osam do 30 dana putem: dostavljanja prednacrt propisa organima i institucijama, interesnim grupama, nevladinim organizacijama i udruženjima u Distriktu zainteresovanim za oblast koja se reguliše propisom; održavanja javnih sastanaka i okruglih stolova sa odabranim učesnicima; postavljanja prednacrt propisa na internet stranicu organa i institucije, uz pružanje mogućnosti dostavljanja komentara putem interneta; pružanja informacija na radiju i televiziji (stav (2)). Obradivač, donosno predlagač se odlučuje za oblike konsultacija iz stava 2. ovog člana.

### Jedinstvena pravila: pregled kritičnih pitanja

Pravila imaju neke elemente dobre uporedne prakse kada je riječ o učešću zainteresovane javnosti u procesu izrade zakona i drugih propisa. To se, prije svega, odnosi na mogućnost uključivanja spoljnih stručnjaka u radne grupe za izradu zakona i drugih propisa; mogućnost tzv. *ex ante* konsultacija radne grupe sa zainteresovanom javnošću, odnosno konsultacija u samom procesu izrade prednacrt zakona i drugog propisa; te obavezu sprovođenja javnih konsultacija nakon izrađenog prednacrt.

Međutim, Pravila imaju i niz nedostataka koji utiču na učinkovitost procesa konsultacija.

Prije svega, Pravila nisu optimalni instrument za uređivanje pitanja konsultacija, jer je njihov *rati-onae materiae* prevashodno uređivanja pravila nomotehnike u izradi pravnog akta i *ex ante* analizi procjene učinka predloženog propisa (*Impact Regulatory Assesment*) niti je to Odluka o proceduri izrade nacrtu zakona i drugih propisa kojom je uredila planiranje, organizaciju poslova i procedura za izradu nacrtu zakona i drugih pravnih propisa koje donose Vlada i gradonačelnik, od 31. 10. 2007. godine, koja nije predmet ove analize. Pitanja u vezi sa konsultacijama, zbog svojih specifičnosti, prevashodno se uređuju Poslovníkom Vlade ili drugog izvršnog tijela, ili posebnim propisom, kao što je to slučaj u BiH na državnom nivou, ali i na nivou entiteta.

Dodatni problem iz ovakve situiranosti odredbi o konsultacijama ogleda se u činjenici da se ove odredbe odnose na zakone i druge propise – ali ne i na izradu planskih i strateških dokumenata (osim ako posebnim propisom nije za pojedine oblasti propisana ova obaveza). Normativna posljedica ovog pristupa jeste da javnost može biti isključena iz postupka izrade strategije ili drugog planskog dokumenta, dok je na drugoj strani obaveza konsultacija propisana za podzakonske akte, čak i u slučaju kada se ovim aktima samo tehnički razrađuju pitanja adresirana u zakonu.

Kada je riječ o odredbama člana 82. Pravila koje uređuju način formiranja Radne grupe, one ne propisuju na koji način se utvrđuje da li unutar organa ili institucije koja je priređivač propisa, odnosno unutar drugih organa ili institucija, ne postoje stručni kapaciteti za izradu zakona i drugog propisa, već se to pitanje ostavlja na diskreciju organa ili institucije priređivača propisa. Ovim se ne želi reći da je nužno propisivanje posebnih kriterijuma na osnovu kojih će se ocjenjivati da li postoji stručnost za izradu zakona i drugog propisa unutar organa ili institucija, ali bi svakako trebalo propisati obavezu da se biografije članova Radne grupe, uključujući i njihovo specifično iskustvo o pitanjima koja su predmet zakona ili drugog propisa u pripremi, postave na web-stranicu institucije priređivača propisa. Ovo bi doprinijelo transparentnosti samog procesa formiranja Radne grupe, a istovremeno bi predstavljalo i neku vrstu zdravog pritiska na starješinu organa i institucije priređivača propisa da u radnu grupu imenuje najkompetentnije članove.

Pored toga, član 86. Pravila predviđa da se Radna grupa u pripremi prednacrtu propisa, što je moguće više, konsultuje sa: drugim organima i institucijama Distrikta i BiH, na koje se odnosi sadržaj propisa; interesnim grupama na koje se odnosi sadržaj propisa; „nevladinim organizacijama i udruženjima“ na koje se odnosi sadržaj propisa. Međutim, i ovdje je način konsultacija u fazi izrade prednacrtu ostavljen na diskreciju starješini organa odnosno institucije koja je priređivač propisa. Pored toga, problem je i terminologija u članu 86, u kojem se koristi termin „nevladine organizacije i udruženja“. Ova terminologija implicira da udruženja nisu nevladine organizacije i generalno unosi pravnu nesigurnost u pogledu toga ko zapravo mogu biti subjekti konsultacija. Treba napomenuti da je pojam



nevladine organizacije u BiH (i većini drugih zemalja, uključujući i sve zemlje u regiji, osim Crne Gore) nepravni pojam: radi se o kolokvijalnom i generičnom pojmu koji se koristi za sve oblike nedobitnog (neprofitnog) organizovanja koje priznaje određeni pravni poredak (*infra*, 4).

Konačno, odredbe Pravila kojima se bliže uređuje postupak konsultacija otvaraju niz pitanja. Prije svega, član 87(1) Pravila utvrđuje obavezu obrađivača da obavi konsultacije, nakon izrađenog prednacrta, ali pravila ne predviđaju nikakvu sankciju za povredu ove obaveze: pravila izričito ne propisuju da se u tom slučaju prijedlog zakona i drugog propisa skida sa dnevnog reda i vraća priređivaču sa obavezom da sprovede javnu raspravu. Osim toga, Pravila utvrđuju minimalni i maksimalni rok za sprovođenje konsultacija (od osam do 30 dana), pri čemu se ostavlja na diskreciju samom priređivaču da odredi rok za sprovođenje javne rasprave. Ovo može imati za posljedicu da priređivač odredi rok od osam dana za konsultacije o zakonu kojim se bitno mijenja ekonomski položaj određenih društvenih grupa, odnosno rok od 30 dana za podzakonski akt kojim se samo tehnički razrađuju odredbe zakona.

Dodatno, odredbe člana 87(1) Pravila ostavljaju na potpunu diskreciju priređivaču koji će oblik konsultacija obaviti, i na koji će način provesti same konsultacije. Saglasno tome, Pravila ne propisuju da su on-line konsultacije osnovni oblik konsultacija; da je obrađivač propisa dužan da vodi evidenciju zainteresovanih udruženja, fondacija i drugih lica, kojima će direktno slati prednacrt zakona i drugih akata; da je obrađivač propisa obavezan da uputi javni poziv za konsultacije preko svoje web-stranice, koji bi sadržao sljedeće informacije: predmet konsultacija; pitanja koja su od posebnog značaja za priređivača u procesu konsultacija i u kojima konsultacije treba da pomognu u davanju odgovora; specifične ciljne grupe; podatke o kontakt osobi za konsultacije; te informacije o eventualnim okruglim stolovima, javnim raspravama, javnim predstavljanima i drugim događajima od značaja za konsultacije u pripremi propisa. Pored toga, Pravila ne propisuju obavezu priređivača propisa da davaoca pisanih komentara obavijesti o tome da su njegovi komentari stigli, da ga obavijesti o sljedećoj fazi u postupku konsultacija, odnosno izrade pravnog propisa, te da sve pristigle komentare objavi na svojoj web-stranici. Ovaj procesni okvir za konsultacije utvrđen je Opštim principima i minimalnim standardima za konsultacije Evropske komisije sa zainteresovanom javnosti,<sup>164</sup> koji se dosljedno primjenjuje i u pojedinim zemljama u regionu (npr. Hrvatska). Nedostaci Pravila u ovim pitanjima utiču na transparentnost, a time i kvalitet konsultativnog procesa. Konačno, Pravila ne propisuju obavezu priređivača da po okončanju postupka konsultacija sačini izvještaj o konsultacijama u propisanom roku, u kojem bi sumarno bili grupisani komentari prema pitanjima na koje se odnose, zajedno sa obrazloženjem zbog čega su komentari prihvaćeni, odnosno nisu prihvaćeni, te da izvještaj postavi na svojoj web-stranici (i stranici e-uprave ako je u pripremi). Pravila, takođe, ne obavezuju priređivača da sve pristigle komentare postavi na svoju web-stranicu.

164 Opšti principi i minimalni standardi, str. 19–22.

## Jedinstvena pravila: prijedlog reformi

- Prethodna analiza upućuje na zaključak da Pravila ne predstavljaju zadovoljavajući pravni okvir za konsultacije u izradi zakona i drugih propisa, jer je njihov *ratione materiae* prevashodno uređivanja pravila nomotehnike u izradi pravnog akta i *ex ante* analiza procjene učinka predložnog propisa.
- Iz prethodno navedenih razloga, a saglasno dobroj praksi u BiH (na državnom i entitetskom nivou), primjerenije je pitanje konsultacija urediti posebnim propisom.
- Da bi se izbjegle manjkavosti odredbi Pravila koje uređuju konsultacije (*supra*, 3), nužno je da zasebni propis koji bi uredio konsultacije propiše obavezu konsultacija i pri izradi strategija i drugih planskih dokumenata; precizira da su subjekti konsultacija udruženja, fondacije i druga zainteresovana lica (umjesto nevladine organizacije, *supra* 3); izričito propiše sankcije za nesprovođenje procesa konsultacija (skidanje prijedloga sa dnevnog reda, vraćanje priređivaču, sa obavezom sprovođenja javne rasprave); propiše da su on-line konsultacije minimalni oblik konsultacija; propiše obavezu priređivača propisa da vodi evidenciju zainteresovanih udruženja, fondacija i drugih lica kojima će direktno slati prednacrt zakona i drugih akata; propiše jedinstveni rok za konsultacije o prednacrtu zakona i, eventualno, strateškim dokumentima, a da eventualno ostavi diskreciona ovlašćenja starješini priređivača da u slučaju donošenja podzakonskog akta kojim se razrađuju tehničke ili procesne odredbe zakona propiše i kraći rok; obaveže obrađivača da uputi javni poziv za konsultacije preko svoje web-stranice, koji bi sadržao sljedeće informacije: predmet konsultacija; pitanja koja su od posebnog značaja za priređivača u procesu konsultacija i u kojima konsultacije treba da pomognu u davanju odgovora; specifične ciljne grupe; podatke o kontakt osobi za konsultacije; te informacije o eventualnim okruglim stolovima, javnim raspravama, javnim predstavljanima i drugim događajima od značaja za konsultacije u pripremi propisa. Pored toga, nužno je predvidjeti obavezu priređivača propisa da davaoca pisanih komentara obavijesti o tome da su njegovi komentari stigli, da ga obavijesti o sljedećoj fazi u postupku konsultacija, odnosno izrade pravnog propisa, i da sve pristigle komentare objavi na svojoj web-stranici; te da sačini izvještaj o konsultacijama koji će biti obavezan da postavi na svoju web-stranicu u propisanom roku, uključujući i konsultacije koje je proveo sa zainteresovanom javnošću u procesu izrade prednacrt zakona ili drugog propisa.
- U slučaju da se pitanje konsultacija uredi posebnim propisom, još uvijek će biti nužne izmjene u članu 82. Pravila, kojim bi se obavezao priređivač da biografije članova radne grupe, uključujući i njihovo specifično iskustvo o pitanjima koja su predmet zakona ili drugog propisa u pripremi, postavi na web-stranicu institucije priređivača propisa. Ovo bi doprinijelo transparen-

tnosti samog procesa formiranja radne grupe, a istovremeno predstavljalo i neku vrstu zdravog pritiska na starješinu organa i institucije priređivača propisa da u radnu grupu imenuje najkompetentnije članove.

## **Dodatak G: Pregled dobrih praksi**

### **a) Mehanizmi saradnje sa OCD i učešće građana u razvoju javnih politika**

Veoma dobar institucionalni mehanizam saradnje sa OCD je razvijen u Ministarstvu pravde BiH, koji funkcioniše i u pripremi zakona i u praćenju njihove implementacije.

1. Ministarstvo je 2008. godine donijelo Pravilnik za provedbu Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u Ministarstvu pravde Bosne i Hercegovine. Pravilnikom je predviđeno obavljanje konsultacija sa širokim spektrom organizacija civilnog društva i NVO aktivnih u pravnoj oblasti.
2. Na osnovu ovog pravilnika, na prijedlog Ministarstva pravde BiH, Vijeće ministara BiH je u januaru 2010. godine donijelo Odluku o utemeljenju Ekspertne radne skupine za izradu Strategije tranzicijske pravde u Bosni i Hercegovini i Akcionog plana za njeno provođenje. Odlukom je predviđeno da, od 15 članova Radne skupine, 10 budu predstavnici BiH i ekvivalentnih ministarstava, a pet predstavnici OCD.
3. Ministarstvo pravde je raspisalo Javni poziv organizacijama civilnog društva i stručnjacima za izražavanje interesa za učestvovanje u izradi Strategije tranzicijske pravde u BiH i Akcionog plana za njeno provođenje. Prethodnom odlukom su definisani kriterijumi koje predstavnici OCD treba da ispune.
4. U martu 2010. godine, na osnovu rezultata Javnog poziva za OCD i prijedloga BiH i entitetskih ministarstava, Ministarstvo pravde BiH donosi Rješenje o imenovanju Ekspertne radne skupine za izradu Strategije tranzicijske pravde u Bosni i Hercegovini i Akcionog plana za njeno provođenje. Tim rješenjem, u Radnu skupinu su imenovana tri predstavnika OCD i dva nezavisna eksperta. Time je zaokružen proces uključivanja OCD u pripremu konkretnog instrumenta javne politike.
5. Veoma je značajno da Ministarstvo u monitoring i evaluaciju provođenja opšte Strategije za reformu sektora pravde u BiH uključuje OCD. Ministarstvo pravde, imajući u vidu Strategiju za

reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini, kojom se utvrđuju mjere i neophodne aktivnosti angažmana nevladinog sektora u praćenju sektora pravde BiH, potpisuje Memorandum o uspostavljanju mehanizama za praćenje i ocjenu provođenja Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini od strane organizacija civilnog društva, koji potpisuje Ministarstvo pravde i osam OCD aktivnih i kompetentnih u sektoru pravde.

## b) Specifični oblici konsultacija sa OCD

Većina ministarstava BiH, FBiH i RS, povremeno i u kontekstu specifičnih oblasti, konsultuje OCD i van formalno obaveznih konsultacija (web-stranica, pošta, e-mail, itd.). Riječ je o povremenom uključivanju OCD u radne grupe za pripremu zakona (na primjer, Federalno ministarstvo rada i socijalne politike i Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS).

Direkcija za ekonomsko planiranje (DEP), pri izradi strateških dokumenata u prethodnom periodu, naglašavala je uključivanje OCD. U procese opisane kao koraci izrade Strategije razvoja BiH i Strategije socijalnog uključivanja BiH 2010–2014 bilo je uključeno 15 OCD.<sup>165</sup>

- Korak 1: Analiza i dijagnoza koja je obuhvatala analizu postojećih usvojenih dokumenata na svim nivoima vlasti, izrada kratke, a potom i produbljene situacione i SWOT analize.
- Korak 2: Definisanje strategije, gdje su se identifikovali strateški ciljevi i potciljevi, tematske radionice radnih grupa.
- Korak 3: Javne konsultacije – otpočele sa Konferencijom vizioniranja pa se nastavile sa deset okruglih stolova s predstavnicima javnog i civilnog sektora, preko 800 učesnika u procesu.
- Korak 4: Izrada akcionih planova: Akcioni planovi su pripremani kroz produbljene konsultacije sa svim ključnim akterima vladinog i OCD sektora na državnom, entitetskom/ BD i kantonalnom nivou. U procesu su se usklađivali ciljevi sektorskih programa razvoja sa ciljevima strategija.
- Korak 5: Izrada okvira implementacije koji je bio prateći dokument koji adresira jačanje sistema planiranja razvoja u BiH prema zajedničkim strateškim ciljevima. Primjena ovakvog načina koordinacije značajna je i radi unapređivanja procesa približavanja EU, jačanja apsorpcijskih kapaciteta zemlje radi korištenja evropskih fondova, kao i radi usaglašavanja sektorskih razvojnih strategija i njihove implementacije s implementacijom strategija.
- Korak 6: Izrada finansijskog okvira: Izrada finansijskog okvira za period važenja dokumenata na osnovu pregleda svih finansijskih izvora za realizaciju javnih investicija za dati period.

<sup>165</sup> Intervju u Direkciji za ekonomsko planiranje, 02.12.2013. godine.

Jačanje partnerstva OCD sa Direkcijom za ekonomsko planiranje (DEP) fokusiralo se na jačanje socijalne uključenosti građana, pogotovo ugroženih grupa, kroz podršku implementaciji ciljeva strateškog dokumenta vezanog za socijalnu uključenost.

Nakon završetka izrade strateških dokumenata za BiH, DEP je počeo, polovinom 2011. godine, izradu Izvještaja o socijalnoj uključenosti BiH (do sada je urađen Izvještaj za 2011. i 2012. godinu).

Izvještaji za 2011. i 2012. godinu su pripremljeni na osnovu saradnje sa relevantnim institucijama sa svih nivoa vlasti, a posebno sa OCD sektorom – pet je bilo aktivnih, uglavnom članica mreža OCD i OCD partnera Fondacije za socijalno uključivanje u BiH kroz komunikaciju i izvještaje sa radionica i prenošenja dobrih praksi u kontaktima mailom, dostupnih stručnih analiza i analiza stručnjaka u pojedinim oblastima, kao i komentara sa održanih radionica.

Primjetno je, međutim, odsustvo održivog sistema konsultacija u pripremi nacrtu zakona i javnih konsultacija. Posebno je izraženo nedovoljno uključivanje OCD u monitoring i evaluaciju realizacije zakona. U tom kontekstu, kao primjer dobre prakse može se navesti formiranje kantonalnih koalicija OCD u FBiH (formirane u pet kantona, u ostalih pet proces je u toku) na inicijativu Federalnog ministarstva rada i socijalne politike za učešće u pripremi kantonalnih akcionih planova za provođenje Strategije društvene podrške osobama s invaliditetom u FBiH.<sup>166</sup>

Primjer otvorenosti za saradnju sa OCD je Direkcija za evropske integracije (DEI). Poseban značaj daju učešću OCD u IPA programima, te potrebi bolje organizovanosti OCD. Naglašavaju važnost saradnje vlada sa OCD jer je „model saradnje sa OCD“ dio budućih pregovora sa Evropskom komisijom (nakon kandidatskog statusa) (intervju, 10.05.2013).

Nakon intervjua u DEI, na prijedlog N. Savić, direktorice DEI, Kolegijum DEI je pripremio dokument sa njihovim konkretnim potrebama za podršku u saradnji sa OCD.

Značajnu ulogu u organizovanju i podršci saradnji vlada i OCD te uključivanju OCD u pripremu i provođenje monitoringa i evaluacije javnih politika imali su strani donatori. Tako je, na primjer, Strategija za borbu protiv nasilja nad djecom, koju je pripremila Ministarstvo ljudskih prava i izbjeglica, išla u široke organizovane konsultacije u 10 opština u BiH te kroz mrežu OCD (NEVAC) uz finansijsku podršku UNICEF-a. Slično je i sa podrškom stranih donatora Vijeću osoba sa invaliditetom pri istom ministarstvu, koje je savjetodavno tijelo Vijeća ministara BiH.

<sup>166</sup> Izjave Vjekoslava Čambersa, federalnog ministra rada i socijalne politike i Erne Kotlo, predsjednice udruženja „Sunce“, 04.12.2013. godine, BHT1.

Loše je što ti oblici saradnje vlada i OCD najčešće nisu održivi – sa prestankom donatorske podrške i oni se gase.

Nezavisni monitoring i evaluacija rada vlada, uz podršku stranih donatora, javno je veoma izražen, posebno kada je riječ o korupciji (Transparency International BiH) ili praćenju efikasnosti rada vlada (Centri civilnih inicijativa). Dugo je od strane vlada je bio izražen otpor prema tim aktivnostima, da bi se, u posljednje vrijeme, počeli pokazivati znaci spremnosti na saradnju (učesće predstavnika vlada na okruglom stolu, itd.).

## Dodatak H: Upitnici za ministarstva

*Istraživanje se realizuje u sklopu projekta „Izgradnja kapaciteta državnih institucija da učestvuju u civilnom dijalogu sa organizacijama civilnog društva u BiH“. Sve dobijene informacije će se koristiti isključivo kao statistički pokazatelji.*

M-1. Naziv ministarstva \_\_\_\_\_

M-2. Datum: \_\_\_\_\_

M-3. Potvrđuje tačnost podataka (ime i prezime i funkcija): \_\_\_\_\_

### POČETAK UPITNIKA

Q-1. Da li Vaše ministarstvo osigurava učesće građana i organizacija civilnog društva (OCD) u procesu izrade zakona i eventualno drugih instrumenata javnih politika (strategija, nacionalnih planova, akcionih planova, podzakonskih akata itd.)?

1. DA

2. NE

Q-2. Ako je odgovor na Q-1. pod 1, molimo Vas da navedete pravne propise (zakone, podzakonske akte) po kojima je Vaše ministarstvo osiguravalo učesće građana i OCD u procesu izrade zakona i, eventualno, drugih instrumenata javnih politika (strategija, nacionalnih planova, akcionih planova, podzakonskih akata itd.).

Naziv pravnog propisa	Br. „Sl. novina“

**Q-3.** Na koji način Vaše ministarstvo pruža zainteresovanim građanima i organizacijama civilnog društva informacije koje su neophodne za aktivno uključivanje građana i OCD u proces izrade zakona i, eventualno, drugih instrumenata javnih politika (informacije o pravnim propisima koji uređuju postupak izrade zakona i, eventualno, drugih instrumenata javnih politika, kriterijumi za učešće građana i OCD u radnim grupama za izradu zakona i, eventualno, drugih instrumenata javnih politika, način konsultacija sa građanima i OCD o prijedlozima nacрта zakona, planovi konsultacija sa zainteresovanom javnošću itd.)?

- |   |                               |
|---|-------------------------------|
| 1. Putem zvanične web-stranice ministarstva | 5. Putem elektronskih medija  |
| 2. Putem e-maila                            | 6. Putem pisanih medija       |
| 3. Putem pošte                              | 7. Ne pruža takve informacije |
| 4. Putem društvenih mreža                   | 8. Drugo _____                |

NAPOMENA: Moguće je više odgovora.

**Q-4.** Koliko je prijedloga zakona i drugih instrumenata javnih politika za koje je ovlašteno Vaše ministarstvo pripremljeno u 2012. i 2013. godini uz uključivanje građana i OCD u rad radnih grupa koje su radile na njihovoj izradi? \_\_\_\_\_ (upišite broj).

**Q-5.** Možete li pobrojati instrumente javnih politika (zakona, strategija, nacionalnih planova, akcionih planova, podzakonskih akata) u čijoj su izradi u okviru radnih grupa učestvovali i eksperti predloženi od strane OCD

Naziv instrumenta javne politike u čijoj izradi su učestvovali eksperti predloženi od strane OCD	Imena eksperata koji su na prijedlog OCD učestvovali u radu radne grupe	Naziv OCD ili mreže OCD koja je predložila eksperta
--	---	---

Q-6. Po kojem pravilniku ili drugom pravnom aktu je vršen izbor eksperata koji su na prijedlog OCD učestvovali u izradi nacrtu zakona i, eventualno, drugih instrumenata javnih politika iz nadležnosti Vašeg ministarstva? Molimo Vas da navedete naziv pravnog akta: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Q-7. Za koliko su prijedloga zakona i, eventualno, drugih instrumenata javnih politika za koje je nadležno Vaše ministarstvo provedene javne konsultacije saglasno važećim propisima u 2012. i 2013. godini? \_\_\_\_\_ (molimo vas da upišete broj)

Q-8. Po kojem pravnom aktu su vršene konsultacije? Molimo Vas da navedete njegov naziv. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**Q-9. Na koji način Vaše ministarstvo poziva građane i OCD da uzmu učešće u konsultacijama tokom izrade zakona i, eventualno, drugih instrumenata javne politike?**

1. Putem javnog poziva objavljenog na zvaničnoj web-stranici Ministarstva
2. Putem javnog poziva objavljenog u novinama
3. Putem otvorene mailing liste
4. Putem zatvorene mailing liste
5. Direktnim pozivom pojedincima i OCD sa kojim saradujemo
6. Putem društvenih mreža



7. Drugo \_\_\_\_\_

NAPOMENA: Moguće više odgovora.

Q-10. Ukoliko je odgovor na Q-9 pod 4, možete li navesti naziv pravnog akta kojima se propisuju kriterijumi za odabir OCD kojima će biti upućen zvaničan poziv za uključivanje u proces konsultacija, odnosno za dostavljanje sugestija, prijedloga ili primjedbi na nacrt zakona i, eventualno, drugih instrumenata javnih politika? \_\_\_\_\_

Q-11. Možete li pobrojati OCD koje su učestvovalе u procesu konsultacija?

Naziv instrumenata javne politike	Naziv OCD ili mreža OCD koje su učestvovalе u javnim konsultacijama

Q-12. Koliko je prijedloga zakona i drugih instrumenata javnih politika za koje je ovlašteno Vaše ministarstvo ušlo u skupštinsku proceduru u 2012. i 2013. godini bez provođenja javnih konsultacija u skladu sa važećim propisima? \_\_\_\_\_ (molimo Vas da upišete broj)

Q-13. Ukoliko je odgovor na pitanje Q-7 veći od nula (0), molimo vas da ih pobrojite.

Naziv pravnog propisa	Br. „Sl. novina“

Q-14. Da li Vaše ministarstvo ima godišnji plan provođenja konsultacija?

1. DA                      2. NE

Q-15. Ukoliko je odgovor na Q-14 pod 2, molimo Vas da navedete razlog:

1. *Nedostatak kvalifikovanog osoblja*                      3. *Nepostojanje interesa*  
2. *Nedostatak sredstava*    4. *Drugo* \_\_\_\_\_

NAPOMENA: Moguć je samo jedan odgovor.

Q-16. Da li Vaše ministarstvo ima koordinatora zaduženog za provođenje konsultacija i za provođenje politike saradnje sa civilnim društvom u ime Vašeg ministarstva?

1. DA                      2. NE

Q-17. Ukoliko je odgovor na Q-16 pod 2, molimo vas da navedete razlog:

1. *Nedostatak kvalifikovanog osoblja*                      3. *Nepostojanje interesa*  
2. *Nedostatak sredstava*    4. *Drugo* \_\_\_\_\_

NAPOMENA: Moguć je samo jedan odgovor.

Q-18. Da li Vaše ministarstvo uključuje OCD u praćenje provođenja ili evaluaciju efekata usvojenih zakona i instrumenata javnih politika iz nadležnosti Vašeg ministarstva?

1. *Redovno*    3. *Ne*  
2. *Povremeno*    4. *Drugo* \_\_\_\_\_

**Q-19.** Ukoliko je odgovor na Q-18 pod 3, molimo vas da navedete razlog:

- |                                      |                          |
|--------------------------------------|--------------------------|
| 1. Nedostatak kvalifikovanog osoblja | 3. Nepostojanje interesa |
| 2. Nedostatak sredstava              | 4. Drugo _____           |

NAPOMENA: Mogući je samo jedan odgovor.

**Q-20.** Ukoliko je odgovor na Q-18 pod 1. ili 2, molimo Vas da navedete način selekcije OCD koje su bile uključene u M&E:

- |  |                                   |
|--|-----------------------------------|
| 1. Javni poziv                         | 3. Na osnovu sporazuma o saradnji |
| 2. Direktni poziv specijalizovanim OCD | 4. Drugo _____                    |

NAPOMENA: Mogući je samo jedan odgovor.

**Q-21.** Da li je Vaša institucija finansirala OCD za uključivanje građana u diskusiju o zakonima, strategijama i drugim instrumentima javnih politika?

1. DA                      2. NE

**Q-22.** Da li Vaša institucija finansira OCD za uključivanje građana u monitoring implementacije zakona, strategija i drugih instrumenata javnih politika?

1. DA                      2. NE

HVALA NA UČESTVOVANJU!

## Dodatak I: Spisak pitanja polustrukturisanog intervjua

### Tematska cjelina 1 – Institucionalni kapaciteti za saradnju sa civilnim društvom

- Da li je rukovodilac ministarstva imenovao koordinatora za saradnju sa zainteresovanom javnošću?
- Da li je u 12. i 13. godini ministarstvo objavilo na internet stranici godišnji plan rada u kojem su navedeni pravni propisi i drugi akti od značaja za javnost?
- Da li ministarstvo ima godišnji plan provođenja konsultacija?
- Da li ministarstvo vodi spisak organizacija i pojedinaca zainteresovanih za zakonodavne i druge aktivnosti iz djelokruga tog organa?
- Da li je spisak organizacija objavljen na internet stranici i ko je zadužen da ažurira taj spisak?
- Da li ministarstvo usvaja godišnji program/akcioni plan saradnje sa OCD (OCD = organizacije civilnog društva)?
- Da li ministarstvo ima potpisan sporazum o partnerstvu s nekom od organizacija civilnog društva?
- Da li ministarstvo ima zaključen sporazum sa organizacijama i pojedincima sa kojima će vršiti konsultacije?
- Postojanje pravnog akta za provođenje konsultacija (npr. Pravilnik za provođenje Uredbe Vlade...)?
- Postojanje pravilnika po kojem se vrši izbor eksperata za učešće u izradi nacrtu zakona?
- Postojanje pravnog akta o kriterijumima za odabir OCD za upućivanje poziva za uključivanje u proces konsultacija?
- Na koji način neko ko je zainteresovan može znati ko je nadležni državni službenik za koordinaciju konsultacija?

### Tematska cjelina 2 – Praksa saradnje i uključivanja građana i OCD u politički dijalog

- Od zakona koji su 2012. godine predati na Vladu na usvajanje – u 2012. i 2013. – koliko je njih bilo proglašeno zakonima od značajnog interesa za javnost (čl. 6) i da li je ta odluka objavljena na internet stranici?

- Od zakona koji su proglašeni zakonima od značajnog interesa za javnost u 2012. godini – koliko njih je prošlo proces javnih konsultacija u prednacrtnu?
- Koliko zakona je bilo objavljeno na web-stranici (minimalne obaveze u pogledu konsultacija)?
- Koji je broj komentara putem interneta u prosjeku prikupljen u vezi sa prednacrtnima objavljenim na web-stranici? Da li su podaci o internet komentarima uključeni u obrazloženje nacrti koji je podnesen Vladi?
- Koji su od navedenih oblika konsultacija korišteni i koliko puta:
  - putem objavljivanja pravnog propisa ili drugog akta na internetu;
  - putem objavljivanja prednacrta pravnog propisa ili drugog akta u pisanim medijima;
  - dostavljanjem pravnog propisa organizacijama i pojedincima;
  - putem javnih sastanaka ili okruglih stolova sa odabranim organizacijama i pojedincima;
  - putem radnih grupa koje uključuju stručnjake i predstavnike organizacija i pojedinaca.
- Na koji način se vodi evidencija komentara? Koliko vremena se pruži za dostavljanje komentara?
- Da li postoji izrađen sažetak komentara i koliko je puta dobijeni input inkorporiran u tekst nacrti?
- Da li ministarstvo ima u budžetu planirana sredstva za ispunjavanje svojih obaveza u vezi sa konsultacijama, u skladu sa ovom uredbom (član 11)?
- Da li Vaše ministarstvo finansira OCD za uključivanje građana u diskusiju o pravnim aktima i drugim instrumentima javnih politika?
- Da li je i u koliko slučajeva podnesen zahtjev premijeru za izuzeće od obaveze da vrši konsultacije i iz kojeg razloga?
- Koliko je u 2012. i 2013. godini dostavljeno Vladi izjava ministarstva u vezi sa konsultacijama, a prilikom podnošenja pravnog propisa ili drugog akta i da li je izjava objavljena na internetu?
- Da li je bilo slučajeva da je Vlada odbila da uvrsti pravni propis i drugi akt na dnevni red sjednice, ukoliko ministarstvo nije imalo potrebnu izjavu ili odobren zahtjev za izuzimanje od konsultacija?
- Koliko je formirano radnih grupa za izradu nacrti nekog pravnog dokumenta u 2012, a koliko u 2013. godini?

- Da li ministarstvo uključuje predstavnike OCD u utvrđivanje prioriteta za izradu godišnjih i trogodišnjih planova rada?
- Na koji način je javnost uključena u proces pripreme budžeta?
- Na koji način je javnost uključena u proces dodjele finansijskih sredstava OCD (projekti, partnerstvo, usluge, grantovi...)?

### Tematska cjelina 3 – Mehanizmi, alati i praksa monitoringa, analize i evaluacije efekata javnih politika

- Da li ministarstvo ima usvojen priručnik (metodologiju) praćenja provođenja i procjene efekata javnih politika (strategija, zakona...)?
- Koje procedure monitoringa, analize i evaluacije efekata javnih politika koristi ministarstvo u skladu sa Uredbom Vlade FBiH o načinu pripreme, procjeni uticaja i odabiru politike?
- Da li ministarstvo ima usvojen godišnji plan praćenja provođenja i procjene efekata javnih politika (strategija, zakona...) za 2012. i za 2013?
- Da li su u izradu godišnjeg plana provođenja i procjene efekata javnih politika (strategija, zakona...) bile uključene OCD?
- Da li ministarstvo uključuje OCD u praćenje provođenja i evaluaciju efekata usvojenih zakona?
- Način selekcije OCD koje su bile uključene u monitoring i evaluaciju?
- Da li vaša institucija finansira OCD za uključivanje građana u monitoring implementacije zakona, strategija i drugih instrumenata javnih politika?
- U koliko monitoring timova su OCD bile uključene?
- U koliko su evaluacija efekata javnih politika provođenja i procjene efekata javnih politika (strategija, zakona...) bile uključene OCD?

### Tematska cjelina 4 – Procjena potreba za izgradnjom kapaciteta za učešće u dijalogu sa civilnim društvom

- Razlozi za nepostojanje godišnjeg plana provođenja konsultacija?
- Razlozi za nepostojanje koordinatora za konsultacije?
- Razlozi za odsustvo prakse uključenja OCD u monitoring i evaluaciju efekata javnih politika?
- Da li postoji razumijevanje značaja civilnog dijaloga i saradnje sa civilnim društvom kod ključnih donosilaca odluka?

- Da li postoji stvarna politička spremnost kod ključnih donosilaca odluka da se uspostavi civilni dijalog i saradnja sa civilnim društvom?
- Da li ministarstvo posjeduje minimalne tehničke uslove za uspostavu saradnje sa civilnim društvom (uredski prostor za koordinatora, prostor na web-stranici za komunikaciju, e-mail adresu, kompjutere...)?
- Da li ministarstvo osigurava minimalna finansijska sredstva za održavanje saradnje sa civilnim društvom?
- Da li postoji potreba za unapređenjem tehničkih znanja i vještina koordinatora saradnje sa civilnim društvom (metodologija, pravila, procedure)?

## Dodatak J: Spisak održanih intervjua

Ime i prezime	Ministarstvo
Alma Kolbašija i Entoni Šeparić	Federalno ministarstvo pravde
Niko Grubešić	Ministarstvo pravde BiH
Dragan Milović	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
Saliha Đuderija	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice
Marijana Tiglav	Ministarstvo sigurnosti BiH
Faketa Begović	Federalno ministarstvo poljoprivrede i šumarstva
Leila Kovačević	Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke
Miodrag Pandurević	Ministarstvo civilnih poslova
Goran Čerkez	Federalno ministarstvo zdravlja
Nermina Bajraktarević	Ministarstvo odbrane BiH
Dejan Joveljić	Vlada Brčko Distrikta
Aida Nišić	Vlada Brčko Distrikta
Senada Sabitović	Federalno ministarstvo raseljenih osoba
Nataša Krsman i Suzana Minić	Ministarstvo finansija i trezora BiH
Lejla Tabučić	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
Aida Pilav	Federalno ministarstvo zdravlja
Mirsada Jahić	Generalni sekretarijat Vlade FBiH

Interresorna grupa Vlade Republike Srpske za Projekat „Izgradnja kapaciteta vladinih institucija za učešće u političkom dijalogu sa civilnim društvom – CBGI“	Sastanku prisustvovali članovi Interresorne radne grupe – predstavnici iz sljedećih ministarstava Republike Srpske: Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS, Ministarstvo saobraćaja i veza RS, Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Ministarstvo industrije, energije i rudarstva RS i Ministarstvo porodice, omladine i sporta RS
Josip Tomičić	Federalno ministarstvo poduzetništva i obrta
Marinko Bošnjak	Federalno ministarstvo rudarstva i industrije

## Dodatak K: Tabelarni prikaz nalaza empirijskog dijela istraživanja

**Tabela 1: Republika Srpska**

Regulatorni okvir	MULS	MZSZ	MIER	MEORS	MRBIZ	MPK	MPOS	MTT	MPŠV	MNT	MIRL	MSV	MF	MPUGE	MUP	MP
Upoznatost o relevantnom pravom aktu za konsultacije	da	da	da		da		da					da	da		da	da
Pravni akt za odabir eksperata iz OCD u radne grupe	ne	ne	ne		ne		da						ne		ne	
Da li ministarstvo ima usvojen interni pravilnik o provođenju pravila o konsultacijama u izradi pravnih propisa?	ne	ne	ne		ne								ne		ne	
<b>Institucionalni okvir</b>																
Koordinator za konsultacije na nivou ministarstva	ne	ne	da		ne		da						da		ne	
Da li je odluka o imenovanju koordinatora saradnje sa civilnim društvom dostupna na web -stranici ministarstva?			ne													
Da li ministarstvo ima zaključen sporazum/ memorandum o saradnji sa civilnim društvom?																
<b>Praksa konsultacija</b>																
Program rada objavljen na web-stranici	da	ne	da	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	da
Godišnji plan provođenja konsultacija	da	ne	ne		ne		ne						n/a		da	



Objavljeni prednacrti ili nacrti na web-stranici aktuelni ili u arhivi	ne	da	da	ne	da	ne	da	ne	da	da	da	da	da	da	ne	da
Informacije o kontaktima i rokovima objavljene uz prednacrt	ne	ne	da	ne	ne	ne	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne	da	ne	ne
Objavljeni nacrt na web-stranici, aktuelni ili u arhivi																
Da li je vaša institucija finansirala OCD za uključivanje građana u diskusiju o zakonima, strategijama i drugim instrumentima javnih politika?	ne	ne	ne		ne		da							ne		ne
Da li ministarstvo uključuje eksperte predložene od strane OCD u radne grupe koje rade na pripremi pravnih akata?	da	da	da		ne		da						da			da
<b>Monitoring i evaluacija</b>																
OCD uključeni u praćenje provođenja ili evaluaciju efekata																
Redovno																
Povremeno	da				da		da									
Ne		da														ne
drugo																
Da li vaša institucija finansira OCD za uključivanje građana u monitoring implementacije zakona, strategija i drugih instrumenata javnih politika?	ne	ne	ne		ne		da							n/a		ne

**Tabela 2: Bosna i Hercegovina**

Regulatorni okvir	MPK	MLJPI	MVTEO	MO	MS	MFT	MVP	MCP	MP	Brčko Distikt
Upoznatost o relevantnom pravom aktu za konsultacija	da	da	ne		ne	ne			da	da
Pravni akt za odabir eksperata iz OCD u radne grupe	ne	da	ne		ne	ne			da	ne
Da li ministarstvo ima usvojen interni Pravilnik o provedbi Pravila o konsultacijama u izradi pravnih propisa?	da	ne	ne			ne			da	ne
<b>Institucionalni okvir</b>										
Koordinator za konsultacije na nivou ministarstva	ne	ne	ne	ne	ne	da	ne	da	da	ne
Da li je odluka o imenovanju koordinatora suradnje sa civilnim društvom dostupna na web stranici ministarstva?	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	da	ne
Da li u ministarstvo ima zaključen sporazum/memorandum o suradnji sa civilnim društvom?	n/a	da	ne	ne	da	ne	n/a	da	da	ne
<b>Praksa konsultacija</b>										
Program rada objavljen na web-stranici	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	da	ne
Godišnji plan provođenja konsultacija	ne	ne				ne			da	
Objavljeni prednacrti ili nacrt na web-stranici, aktuelni ili u arhivi	da	da	da	ne	ne	da	ne	da	da	ne
informacije o kontakt-osobama za konsultacije i rokovima objavljene uz prednacrt	da	ne	da	ne	ne		ne		da	
Da li je vaša institucija finansirala OCD za uključivanje građana u diskusiju o zakonima, strategijama i drugim instrumentima javnih politika?	ne	ne	ne		ne	ne			ne	ne
Da li ministarstvo uključuje eksperte predložene od strane OCD u radne grupe koje rade na pripremi pravnih akata?	ne	da	da	ne	da	ne	ne		da	da
<b>Monitoring i evaluacija</b>										
OCD uključeni u praćenje provedbe ili evaluaciju efekata redovno										
povremeno		da								
ne	ne					ne				
drugo										
Da li vaša institucija finansira OCD za uključivanje građana u monitoring implementacije zakona, strategija i drugih instrumenata javnih politika?	ne	da	ne		ne	ne			ne	ne

**Tabela 3: Federacija Bosne i Hercegovine**

Regulatorni okvir	FMPK	FMT	FMP	FMUP	FMROI	FMZ	FMRPO	FMF	FMREI	FMRSP - dod up	FMBID	FMON	FMKS	FMPU dod.up	FMPVŠ	FMOT
Upoznatost o relevantnom pravom aktu za konsultacija	ne	ne	da	ne	ne	da										ne
Pravni akt za odabir eksperata iz OCD u radne grupe	ne	ne	da	ne	ne	ne										da
Da li ministarstvo ima usvojen interni Pravilnik o provedbi Pravila o konsultacijama u izradi pravnih propisa?	ne	ne	ne	ne	ne	ne										ne
<b>Institucionalni okvir</b>																
Koordinator za konsultacije na nivou ministarstva	ne	ne	ne	ne	ne	da										ne
Da li je odluka o imenovanju koordinatora suradnje sa civilnim društvom dostupna na web stranici ministarstva?				ne												ne
Da li u ministarstvo ima zaključen sporazum/memorandum o suradnji sa civilnim društvom?			ne		da	da	da		ne			da			ne	n/a
<b>Praksa konsultacija</b>																
Program rada objavljen na web-stranici	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
Godišnji plan provođenja konsultacija	ne	ne	ne	ne	ne											da
Objavljeni nacrti ili prednacrti na web-stranici aktuelni ili u arhivi	da	ne	da	da	ne	da	ne	da	da	da	ne	ne	ne	da	da	ne
informacije o kontaktima i rokovima objavljene uz prednact	da		da							da						
Da li je vaša institucija finansirala OCD za uključivanje građana u diskusiju o zakonima, strategijama i drugim instrumentima javnih politika?	ne	ne	ne	da	ne	ne										n/a
Da li ministarstvo uključuje eksperte predložene od strane OCD u radne grupe koje rade na pripremi pravnih akata?	da	da	da	da	ne	da				da						ne

Monitoring i evaluacija																
OCD uključeni u praćenje provedbe ili evaluaciju efekata																
redovno				da												
povremeno	da	da			da				da							
ne			ne										ne		ne	
drugo																
Da li vaša institucija finansira OCD za uključivanje građana u monitoring implementacije zakona, strategija i drugih instrumenata javnih politika?	ne	ne	ne	ne		ne										ne



