



Učešće organizacija građanskog društva u procesu evropske integracije

Aida Vežić

Država i građansko društvo, partneri u procesu evropskih integracija

Iako realnost političkog života u BiH sugerira drugačije, ključni prioritet vodećeg političkog establišmenta je da BiH postane članica Evropske unije. Kako bi se postigao ovaj cilj, BiH mora završiti procese evropskih integracija što je kompleksan poduhvat baziran na sposobnosti zemlje da razvija i implementira javne politike u okviru nekoliko strateških područja kojima je neophodna reforma (pravda i pravosuđe, javna uprava, ekonomija, itd). Proces EI predstavlja jedinstven napor koji zahtijeva mobilizaciju svih dostupnih kapaciteta za kreiranje javnih politika, a preduslov za to je saradnja između vladinog sektora i građanskog društva.

Inicijalna pretpostavka istraživanja koje je obavljeno bila je da organizacije građanskog društva (OGD) u Bosni i Hercegovini (BiH) imaju sposobnost, stručnost i volju da se uključe u proces evropskih integracija (EI), kao i da državne/Vladine institucije i međunarodne organizacije trebaju kreirati takvo okruženje koje će osigurati aktivno učešće OGD-a. Imajući u vidu dokumentovano slabu praksu donošenja javnih politika u zemlji, uloga OGD se čini još značajnijom, nego što bi to evropska praksa i standardi sugerirali. Na žalost, inicijalna pretpostavka nije potvrđena rezultatima istraživanja.

Podaci koji su prikupljeni tokom istraživanja su pokazali da je kapacitet za donošenje javnih politika u vladinim institucijama prilično nerazvijen, što ostavlja puno prostora za uljučivanje organizacija građanskog društva. Kreiranje javnih politika od strane državnih institucija neomogućeno je zbog niza poteškoća kao što su: veliki stepen fragmentiranosti; ograničena interakcija; nedostatak kapaciteta za savjetovanje o politikama i koordinaciju među različitim politikama; nedostatak kapaciteta za koordinaciju procesa evropskih integracija; čisto tehnički servisi; nedostatak autoriteta; nedovoljno zaposlenih; nepostojanje planova za reformu i razvijanje kapaciteta. Sve ove karakteristike se iznova ponavljaju u brojnim izvještajima koji se bave ocjenom kapaciteta Bosne i Hercegovine da kreira javne politike.¹

S druge strane, nedostatak kapaciteta za kreiranje javnih politika, kako je pokazalo ovo istraživanje bazirano na dokazima², je također evidentan u nevladinom sektoru u BiH. Nevladine organizacije (NVO) si ne mogu priuštiti da ulažu vrijeme i druge resurse u povećavanje svojih kapaciteta i ekspertize za specifično tematsko područje, posebno kada se radi o teoretskom znanju. Samo nekolicina „think-tank“ organizacija uspjela je izgraditi istraživačke kapacitete i razviti ekspertize za specifična

Sažetak

Organizacije građanskog društva (OGD) u Bosni i Hercegovini (BiH) nisu uključene u proces evropskih integracija (EI). Postoji više razloga koji su doveli do ovog stanja, ali dva ključna su nedostatak saradnje i nedostatak kapaciteta u oblasti kreiranja javnih politika. OGD veoma rijetko saraduju s državnim institucijama po principima istinskog partnerstva. Postoje dva glavna razloga za ovu generalnu ocjenu saradnje između vladinog sektora i građanskog društva u okviru procesa EI. Prije svega, kapacitet OGD je još uvijek nedovoljno razvijen i građansko društvo nije prepoznato kao politički akter sa komplementarnom ulogom u odnosu na onu koju imaju vladin i poslovni sektor. S druge strane, svijest vladinih zvaničnika i državnih službenika o važnosti uljučenosti aktera građanskog društva u procese kreiranja javnih politika gotovo da ne postoji. Većina donosioca odluka u Vladi ne poznaje koncept kreiranja javnih politika. Prilično je uznemirujuće doći do ovih rezultata nakon više od decenije intenzivnog ulaganja strane međunarodne pomoći u izgradnju građanskog društva, te nakon kampanja koje su imale za cilj podizanje svijesti o važnosti OGD i važnosti partnerstva između vladinog sektora i građanskog društva, ali to je realnost u Bosni i Hercegovini. Počevši odatle, ovaj dokument predlaže realna rješenja usmjerena ka kreiranju plodnog tla za zdravo i efektivno partnerstvo između građanskog društva i Vlade BiH. Imajući u vidu neospornu važnost procesa EI za razvoj BiH, ključno je omogućiti učešće građanskog društva u razvoj javnih politika koje će Bosnu i Hercegovinu dovesti bliže Evropskoj uniji. Kako bi ovo postigli, neophodno je ubrzati tekuće inicijative koje imaju za cilj stvaranje čvrstog institucionalnog okvira za saradnju; poboljšati postojeći pravni okvir i u isto vrijeme osigurati njegovu implementaciju; i nastaviti sa strategijama izgradnje kapaciteta svih aktera koji su uključeni u proces EI. Preporuke koje su predstavljene u ovom dokumentu su pokušaj da se doprinese rješavanju ovih pitanja.

¹ To su:

„Bosna i Hercegovina: Kreiranje javnih politika i procjena saradnje, Podrška unapređenju uprave i menadžmenta (SIGMA)“, 2006; „Istraživanje javnih politika u Bosni i Hercegovini urađeno od strane lokalnih organizacija“, Raymond J. Struyk i Christopher Miller, The Urban Institute, januar 2004;

„Da li su bosanske organizacije za istraživanje javnih politika efektivnije u 2006.god, nego što su bile u 2003.god; Da li je tehnička pomoć imala uticaja?“, Raymond J. Struyk, Kelly Kohagen, i Christopher Miller, novembar 2006;

„Sporazum o suradnji između Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini“, maj 2007;

„Pravila Vijeća Ministara o konsultacijama u postupku izrade pravnih propisa“, septembar 2006;

„Ka jačanju kulture konsultacija i dijaloga - Opšti principi i minimalni standardi za konsultaciju zainteresovanih strana“, Evropska komisija, 2002;

„Priopćenje Komisije o prikupljanju i korištenju ekspertiza: Principi i smjernice: Pobljšavanje baze znanja za bolje javne politike (COM (2002) 713 final“ Evropska komisija, 2002;

² Intervjuisano je dvadeset predstavnika institucija iz oba sektora i jedan nezavisni ekspert;

³ To su "Vanjsko-politička inicijativa" (Foreign Affairs Initiative), Populari i Neovisni biro za humanitarna pitanja Bosne i Hercegovine

⁴ U svakom slučaju, učešće državnih institucija će biti od ključnog značaja jer će to biti jedinstvena šansa za njih da pošalju pozitivan signal građanskom društvu po pitanju njihove otvorenosti i spremnosti za saradnju. Kampanja će biti pogodan mehanizam za stvaranje pritiska na donosiocje odluka da se upoznaju sa Pravilima i ubrzaju napore za njihovu pravilnu primjenu. Glavna ciljna grupa kampanje bi trebali biti javni službenici, NVO aktivisti/aktivistkinje i aktivisti/aktivistkinje građanskog društva, kao i predstavnici/ice medija. Proces vođenja kampanje ima potencijal da bude upotrijebljen za raspravljanje o nekim članovima Pravila u vezi s prikupljanjem podataka o interesnim grupama koje su spremne i sposobne učestvovati u procesu konsultacija.

područja, pri tome koristeći vrlo različite metodologije³. Razlozi za to se mogu naći u činjenici da istraživanja ne donose značajna finansijska sredstva NVO-ima i stoga nemaju podsticaja za ulaganje rada koji je potrebno investirati kako bi se primijenile pravilne istraživačke metodologije. Većina analiza rađena je iz ureda tako da se vrlo malo istraživačkog rada vrši na terenu.

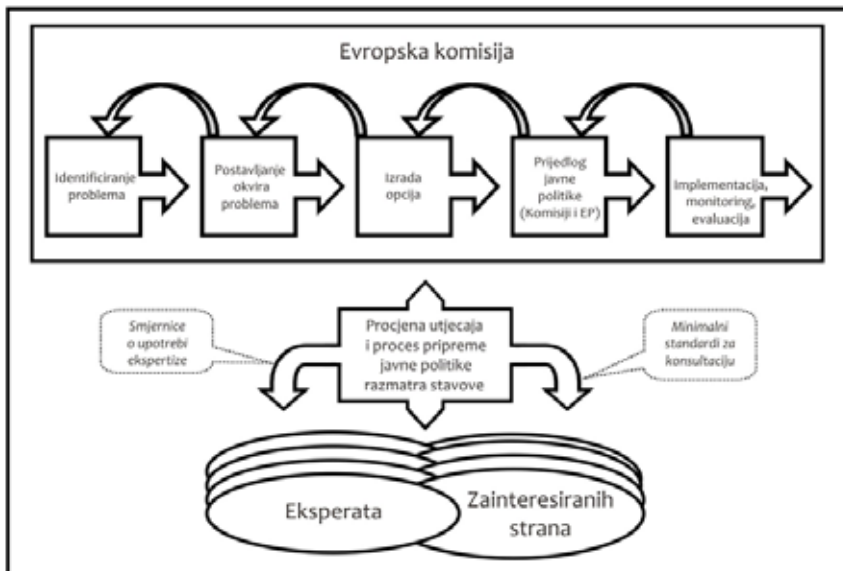
„Vrlo brzo će doći kraj apstraktnim i beskrajinim pričama, a preporuke i slučajevi koji će se koristiti bit će konkretne teme i priče iz života s vrlo jasnim preporukama šta je potrebno preduzeti. NVO koje pokušavaju da rade na javnim politikama, često prave grešku pa se bave politikom umjesto javnom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

Bosna i Hercegovina treba implementirati standarde EU u oblasti kreiranja javnih politika

Bosna i Hercegovina nema alternative nego da dalje ulaže u napore koji će je približiti standardima EU u oblasti kreiranja javnih politika, što uključuje saradnju između Vlade i OGD.

Kako bi se ovo postiglo što je moguće efikasnije i efektivnije, mora se uzeti u obzir ono što je već postignuto, kao što su Sporazum o saradnji između Vijeća Ministara BiH i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini i državna Pravila o konsultacijama pri izradi pravnih propisa. Naime, ova dostignuća su polazna tačka za odabrane preporuke koje se tiču učešća građanskog društva u procesu evropskih integracija.

Slika 1.
Proces izrade javne politike



Prva grupa preporuka počiva na činjenici da su Pravila o konsultacijama pri izradi pravnih propisa usvojena. Kako bi se Pravila učinila operativnima i široko primjenjivanim potrebno je provesti sljedeće aktivnosti:

Kampanja o podizanju svijesti o učešću javnosti u izradi pravnih propisa

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine treba osigurati adekvatnu kampanju o podizanju svijesti za sve aktivne NVO-e i OGD-e u Bosni i Hercegovini. Cilj kampanje bi bilo upoznavanje sa Pravilima o konsultaciji pri izradi pravnih propisa i kako bi se pozvale sve zainteresirane organizacije da preuzmu aktivniju ulogu i procesu kreiranja javnih politika. Ipak, ako imamo na umu trenutno stanje implementacije Pravila koja je prepoznata samo u državnom Ministarstvu pravde, vjerovatnije je da bi takva kampanja bila zajednički napor nekih međunarodnih agencija (npr. USAID-a, kao organizacije koja je bila aktivno uključena u proces razvijanja Pravila i njihovog donošenja) poznatijih NVO-a i državnih institucija.⁴

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

Više je no očito da je proces primjene Pravila veoma spor i trenutno se može reći da državno Ministarstvo pravde u primjeni Pravila prednjači u odnosu na druge državne institucije. Pravila su dizajnirana da budu osnova za osiguravanje efektivnog učešća javnosti u procesu kreiranja javnih politika, ali, kao i druga jedinstvena pravna rješenja u Bosni i Hercegovini (pogledajte npr. Ustavni i pravni okvir za zaštitu ljudskih prava), suočena su s opasnošću da se uopće ne primjenjuju. Zbog toga mehanizam za praćenje i izvještavanje može djelimično doprinijeti rješavanju ovog problema. Aktivnosti praćenja i izvještavanja trebale bi se provoditi od strane konzorcijuma koji bi činile najuglednije domaće nevladine organizacije i organizacije građanskog društva. Rezultati njihovog rada morali bi se predstaviti javnosti na redovnoj osnovi zbog toga što se državne institucije i javnost moraju konstantno podsjećati na važnost primjene Pravila.



U kasnijoj fazi, napori praćenja i izvještavanja od strane konzorcija mogli bi prerasti u zagovaračku kampanju usmjerenu ka razvoju i usvajanju sličnih pravila na nižim nivoima administracije, tj. na nivou entiteta i kantona. Opravdanje za ovo je očigledno zbog toga što oba entiteta i kantoni imaju široke ovlasti po pitanju primjene i donošenja zakona u kojima javnost mora učestvovati.

Jedinstvena web stranica (a single access point) za otvorene konsultacije - Evropska komisija je uvela web prezentaciju pod nazivom "Tvoj glas u Evropi"⁵ koja predstavlja jedinstvenu tačku pristupa za sve otvorene konsultacije na nivou Evropske unije. Zainteresirane strane mogu pregledati i poslati svoje komentare i sugestije na predložene EU javne politike otvorene za konsultacije. Web stranica također nudi informacije o zatvorenim konsultacijama i rezultatima procesa konsultacija.

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

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

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

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

Isti proces koji je proveden prilikom razvoja i usvajanja Pravila za konsultacije pri izradi pravnih propisa treba ponoviti s pravilima za prikupljanje i upotrebu ekspertize. Iako uloga eksperata/ekspertkinja od strane Vlade(a) Bosne i Hercegovine nije bila tema ovog istraživanja, ima dovoljno dokaza da se donese generalni zaključak da je razvoj i upotreba ekspertize u velikoj mjeri dio politika međunarodne podrške Bosni i Hercegovini dok domaće institucije nemaju dovoljno motivacije da zahtijevaju ovakvu vrstu pomoći.⁶ Usvajanje pravila koja se tiču upotrebe ekspertize mogla bi osigurati početnu motivaciju Vladi(vladama) da zahtijevaju ekspertizu u procesu donošenja javnih politika i u procesu odlučivanja. Usvajanje ovakvih pravila moglo bi stvoriti okruženje za postepeno povlačenje međunarodne zajednice s pozicije glavnog faktora koji stvara potražnju za ekspertizom. Nacrt ovih pravila treba biti baziran na evropskim principima i smjernicama definiranim u dokumentu Evropske komisije za komunikacije o prikupljanju i upotrebi ekspertize pod naslovom "Poboljšavanje baze znanja za bolje javne politike.

Druga grupa preporuka sastoji se samo od jedne preporuke, koja predlaže najefektivniji način uspostavljanja istinske saradnja između Vlade i građanskog društva.

Uspostava nacionalne fondacije za razvoj građanskog društva

Jedna od budućih politika za jačanje građanskog društva moglo bi biti osnivanje nacionalne fondacije za razvoj građanskog društva, slične onoj koja je osnovana u Hrvatskoj⁷. Ovaj pristup može pomoći da se poboljša odnos između Vladinog sektora i građanskog društva i pri kreiranju boljeg okruženja, posebno finansijskog, za održivi razvoj građanskog društva. Uzimajući u obzir kako iskustvo Hrvatske tako i realnost u Bosni i Hercegovini, djeluje prikladno da Fondacija ove vrste bude finansirana od strane države. To bi trebala biti javna fondacija osnovana posebnim zakonom koji će usvojiti vrhovno zakonodavno

⁵ Dostupna na http://ec.europa.eu/your-voice/consultations/index_en.htm

⁶ Proces razvoja učešća javnosti u procesu donošenja provih propisa je savršena ilustracija ovoga. Pravila o konsultacijama pri donošenju pravnih propisa nisu nastala na inicijativu BiH Vladinih struktura. One su učestvovala u procesu, ali je proces pokrenut i vođen od strane USAID-a. Tokom njihove primjene određeni broj eksperata/ekspertkinja angažiran je i oni su napravili nekoliko izvještaja i publikacija koje daju stručnu podršku ovom procesu. Ovi izvještaji i publikacije su dostupni na zvaničnoj Internet stranici USAID-a u Bosni i Hercegovini koja se nalazi na adresi www.usaid.ba

⁷ Više informacija o Hrvatskoj zakladi za razvoj civilnog društva su dostupne na http://zaklada.civilnodrustvo.hr/index.php?p=eng_vijesti_i_priopcenja&s=6.



Aida Vežić

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

tijelo s osnovnom svrhom da promovira i razvija građansko društvo u BiH. Kao u Hrvatskoj, fondacija treba poslovati kao fondacija mješovitog tipa, što znači kombinaciju operativne fondacije i fondacije koja alocira finansijsku potporu. U početnoj fazi, Fondacija mora imati osnivački kapital koji se treba osigurati od strane države i međunarodnih donatorskih agencija koje su aktivne u BiH. Također, dodatni relevantni zakoni (zakon o porezima i sl.) bi se trebali izmijeniti u cilju osiguravanja konstantnog pritoka fondova iz državnog budžeta. Također, dobro rješenje bilo bi usvajanje određene vrste memorandumu o razumijevanju između Fondacije i međunarodnih donatorskih agencija s ciljem osiguravanja njihove kontinuirane podrške radu fondacije. Misija, vizija i ciljevi Fondacije, kao i njena organizaciona tijela i mehanizmi koji osiguravaju neovisnost od vanjskih utjecaja se ne trebaju značajno razlikovati od onih na kojima počiva hrvatska Nacionalna Zaklada za potporu civilnom društvu.



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

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

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