

# Politički dijalog institucija vlasti i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini



Ovaj projekat  
finansira EU

Autori:  
Dr. Žarko Papić  
Dr. Tarik Jusić

Izdaje:  
Kronauer Consulting  
Augusta Brauna 12  
Sarajevo

Za izdavača:  
Danijel Malić

Lektura:  
Maja Kaljanac – Sijerčić

Godina:  
2015.

Tisak:  
Grafid d.o.o. Banja Luka

Tiraž:  
200 primjeraka



Ovaj projekat  
finansira EU

Ova publikacija je izrađena uz pomoć Evropske unije.  
Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost  
Kronauer Consultinga i autora i ni u kom slučaju  
ne predstavlja stanovište Evropske unije.

Dr. Žarko Papić

Dr. Tarik Jusić

# Politički dijalog institucija vlasti i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

Politički dijalog između javnih institucija  
i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

## SADRŽAJ

1. Ciljevi i struktura studije	5
2. Ključni pojmovi i koncepti	9
3. Politički dijalog u BiH: rezultati istraživanja	16
3.1. Učešće u javnim konsultacijama	22
3.1.1. Formalno-pravni okvir za konsultacije	22
3.1.2. Primjena pravnog okvira za konsultacije	25
3.1.3. Informisanje	27
3.1.4. Transparentnost i inkluzivnost procesa konsultacija	31
3.1.5. Oblici konsultacija: između minimalnih i proširenih konsultacija	32
3.2. Drugi vidovi formalnog učešća u političkom dijalogu	36
3.3. Zagovaranje	37
3.4. Analize javnih politika	41
3.5. Implementacija javnih politika	42
3.6. Monitoring i evaluacija	43
3.7. Izgradnja kapaciteta ključnih aktera	45
4. Zaključak	48
5. Preporuke	52
6. Bibliografija	53
Prilog 1: Uzorak	62

Politički dijalog između javnih institucija  
i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

# 1. Ciljevi i struktura studije

Uspostavljanje političkog dijaloga (*policy dijalog*) – shvaćenog kao oblik saradnje između građana i javnih institucija u procesima izrade, donošenja i implementacije javnih politika – važan je aspekt reforme javne uprave i sastavni je dio mnoštva projekata i programa usmjerenih na podršku razvoju organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini. Kao rezultat napora usmjernih na razvoj preduslova za uspostavljanje političkog dijaloga u BiH, usvojeni su važni elementi pravnog okvira kojima se uređuje saradnja javnih institucija i organizacija civilnog društva u donošenju javnih politika.<sup>1</sup> Pored toga, snažno je podstaknuto učešće organizacija civilnog društva u procesima definisanja, donošenja i implementacije javnih politika,<sup>2</sup> kroz konkretne projekte saradnje između javnog i civilnog sektora, kao i kroz razvoj kapaciteta javnih institucija i organizacija civilnog društva za učešće u političkom dijalogu.

Uspostavljanje političkog dijaloga, danas je posebno aktualno s obzirom na to da je saradnja države i organizacija civilnog društva, s posebnim fokusom na učešće organizacija civilnog društva u procesima izrade javnih politika, *de facto* dio političkih uslova za članstvo u Evropsku uniju,<sup>3</sup> što se potvrđuje i u *Strategiji proširenja EU i ključnim izazovima za 2013./2014. godinu*.<sup>4</sup> Osim Evropske komisije i drugi donatori i međunarodni akteri na listu svojih prioriteta stavljaju razvoj institucionalnih mehanizama i kapaciteta za uključivanje organizacija civilnog društva u procese odlučivanja i donošenja javnih politika.

---

<sup>1</sup> Golubović, Dragan et al. (2013). Keeping up the Momentum: Improving Civil Society Cooperation Between Public Institutions and Civil Society in the Western Balkan and Turkey, ECNL&TACSO, str. 6

<sup>2</sup> Golubović, Dragan et al. (2013). Keeping up the Momentum: Improving Civil Society Cooperation Between Public Institutions and Civil Society in the Western Balkan and Turkey, ECNL&TACSO, str. 6

<sup>3</sup> Vidjeti: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 29. 06. 2005 COM (2005) 290 final. tačka 1.1.; također vidjeti: Žeravčić, Goran i Golubović, Dragan (2014), Unapređenje procesa konsultacija sa zainteresiranom javnošću na razini BiH, CBGI Policy Brief, str. 5-6;

<sup>4</sup> European Commission (2013b), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, Brussels, 16.10.2013 COM(2013) 700 final.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

Sastavni dio takvog pristupa jesu i značajna finansijska sredstva, koja se izdvajaju za razvoj političkog dijaloga u BiH. Tako je, naprimjer, kroz IPA fondove Evropske unije, u 2007. godini osigurano 3 miliona eura,<sup>5</sup> a taj iznos se iz godine u godinu povećava, pa je u 2012. godini, kroz **Program razvoja kapaciteta civilnog društva Bosne i Hercegovine (Civil Society Facility Bosnia and Herzegovina Programme)** (IPA 2011) predviđeno da se u istu svrhu uloži sedam miliona eura.<sup>6</sup> Slično tome, kroz *Projekat održivosti civilnog društva (The Civil Society Sustainability Project)*, USAID će uložiti 8,85 miliona dolara za podsticanje građanskog učešća u političkom dijalogu u BiH za period od 2013. do 2018. godine.<sup>7</sup> Naravno, mnoštvo drugih donatora, također je aktivno u ovoj oblasti.

Ovako snažan fokus na razvoj institucionalnog okvira, kapaciteta i ukupnih uslova za uspostavljanje političkog dijaloga i uključivanje nevladinih aktera u procese odlučivanja, proizilazi iz pretpostavke da se time može značajno unaprijediti kvalitet javnih politika i efikasnost njihove implementacije. Takav pristup, usko je povezan s konceptom „dobrog upravljanja“ i idejom uspostavljanja nehijerarhijskih modela uprave (*governance*) baziranih na partnerstvu vlasti i organizacija civilnog društva, te odmaku od modela hijerarhijske vlasti (*government*).<sup>8</sup> U tom smislu, saradnja između organizacija civilnog društva i vlasti smatra se važnim aspektom razvoja i konsolidacije demokratije s obzirom na ulogu koju organizacije civilnog društva imaju u promociji građanskog učešća u odlučivanju. Upravo zbog toga, podsticanje učešća organizacija civilnog društva u političkom dijalogu, zauzima prominentno mjesto u donatorskim politikama demokratizacije, ne samo u BiH, već i u drugim tranzicijskim društvima Zapadnog Balkana i Istočne Evrope.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> European Commission, Progress Report Bosnia and Herzegovina, 2007, str. 6

<sup>6</sup> Za detaljan pregled programa podrške kroz IPA program Evropske komisije, pogledati: Western Balkans Investment Framework (WBIF), IPA Projects Database, URL: [http://wbif.eu/ipa\\_projects?ident=IPA%2BProjects%2BDatabase&page=12&per\\_page=10](http://wbif.eu/ipa_projects?ident=IPA%2BProjects%2BDatabase&page=12&per_page=10) (pristup: 18.1.2015.).

<sup>7</sup> USAID (2013), Fact Sheet: Civil Society Sustainability Project in Bosnia and Herzegovina, URL: <http://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/fact-sheet-civil-society-sustainability-project-bosnia-and-herzegovina> (pristup 18.1.2015.).

<sup>8</sup> Börzel, Tanja A. i Thomas Risse (2010), Governance without a state: Can it work?, *Regulation and Governance*, str. 113.

<sup>9</sup> Anheier, Helmut K., Lisa Carlson i Jeremy Kendall (2001), Third sector policy at the crossroads: continuity and change in the world of nonprofit organizations, u: Helmut K. Anheier and Jeremy Kendall (ed.): *Third Sector Policy at the Crossroads: An international nonprofit analysis*, Routledge: London and New York, str. 2.



## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

Međutim, imajući u vidu da ne postoji tradicija saradnje između dva sektora, kao i da su njihovi kapaciteti još prilično ograničeni, kada je riječ o političkom dijalogu, postavlja se pitanje prirode i održivosti do sada postignutih reformi u toj oblasti. Pitanje održivosti, posebno je relevantno s obzirom na značajnu ulogu koju su vanjski faktori, odnosno donatori i drugi međunarodni akteri imali i još imaju, kada je riječ o razvoju političkog dijaloga u BiH. Pored toga, svrha ove studije jeste pokušati procijeniti prirodu saradnje javnih institucija i organizacija civilnog društva u procesima izrade, donošenja i implementacije javnih politika u BiH. Interesuje nas kakvi su efekti dosadašnjih nastojanja usmjerenih na uspostavu političkog dijaloga na nivou *BiH, entiteta i Brčko Distrikta*. Niži nivoi vlasti, poput kantona i opština, *nisu* bili u fokusu ovog istraživanja. Pri tome se pod *javnim institucijama* prevashodno misli na *organe izvršne vlasti*, osim ako drugačije nije naglašeno u tekstu.

Metodološki okvir istraživanja kombinuje kvalitativne i kvantitativne istraživačke tehnike. Najprije, urađena je analiza dostupnih sekundarnih izvora o političkom dijalogu u BiH, a u obzir su uzete i relevantne studije o iskustvima drugih zemalja, kao i ključne teoretske i konceptualne rasprave o političkom dijalogu. Zatim je u julu i avgustu 2014. godine provedena ciljana anketa s 106 organizacija civilnog društva,<sup>10</sup> a urađeno je i 48 polustrukturiranih intervjua s predstavnicima organizacija civilnog društva i 13 intervjua s predstavnicima javnih institucija u BiH. Konačno, održana je i fokus grupa sa sedam predstavnika organizacija civilnog društva. Vodili smo računa da dobijemo odgovore i informacije od predstavnika različitih vrsta organizacija civilnog društva, u smislu njihove veličine, broja uposlenih, tematske orijentacije i lokacije, kao i od predstavnika institucija vlasti na različitim administrativnim nivoima, koji su predmet izvještaja.<sup>11</sup> Ovdje je važno naglasiti da istraživanje nije rađeno na reprezentativnom uzorku, već su organizacije civilnog društva birane ciljano, tako da su obuhvaćene, uglavnom, već etablirane organizacije, koje su imale prethodno iskustvo u političkom dijalogu. To znači da bi rezultati istraživanja mogli biti značajno drugačiji da smo se fokusirali na *grass-root organizacije* i manje razvijene organizacije

<sup>10</sup> U periodu od 24.7.2014. do 5.8.2014. godine, kontaktirano je 279 organizacija civilnog društva s teritorije cijele BiH, sa zahtjevom za popunjavanje ankete o saradnji i političkom dijalogu između javnih institucija i organizacija civilnog društva. Prikupljeno je ukupno 106 popunjenih anketa.

<sup>11</sup> Za više detalja o uzorku, vidjeti Prilog 1.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

civilnog društva. Ovo treba imati u vidu pri interpretaciji prezentiranih rezultata istraživanja. Ipak, kako bi istraživanje bilo relevantno za razumijevanje političkog dijaloga općenito, gdje god je bilo moguće, naši rezultati dovođeni su u vezu s rezultatima ranijih istraživanja, a upoređivani su odgovori sagovornika iz javnih institucija i organizacija civilnog društva, te rezultati ankete, intervjua i fokus grupa. Ovom triangulacijom podataka, pokušali smo kompenzirati ograničenja metodologije i postići da rezultati istraživanja, ipak, nude sistematičan i relevantan uvid u razvoj, prirodu i dinamiku političkog dijaloga u BiH uopšte. Pod organizacijama civilnog društva, u ovom izvještaju podrazumijevaju se udruženja i fondacije koje su osnovane i djeluju saglasno s pozitivnim propisima u BiH.<sup>12</sup> Termini: *civilni sektor, nevladin sektor, organizacije civilnog društva i nevladine organizacije*, koriste se u izvještaju kao sinonimi.

Izvještaj se sastoji od pet poglavlja. Nakon uvodnog dijela, u drugom poglavlju definisana je osnovna terminologija i analitičke kategorije, na kojima se istraživanje zasniva. Nakon toga, u trećem poglavlju data je analiza empirijskih rezultata istraživanja prirode i efekata političkog dijaloga u BiH. To je centralni dio izvještaja, a strukturiran je tako da se najprije nudi pregled osnovnih rezultata istraživanja, a zatim se detaljnije analiziraju pojedini oblici učešća organizacija civilnog društva u političkom dijalogu. Nakon toga, u četvrtom poglavlju, sumirani su osnovni zaključci istraživanja. Izvještaj završava preporukama za unapređenje političkog dijaloga u BiH.

---

<sup>12</sup> Za dodatne definicije za organizacije civilnog društva vidjeti npr.: CBGI (2014), Učešće zainteresovane javnosti u procesu izrade zakona i drugih instrumenata javnih politika u BiH - Pravni i institucionalni okvir i postojeće prakse, CBGI (u pripremi).

## 2. Ključni pojmovi i koncepti

*CIVICUS-ov indeks civilnog društva* definiše civilno društvo kao “prostor izvan porodice, države i tržišta, u kojem se građani udružuju kako bi ostvarili zajedničke interese”.<sup>13</sup> To podrazumijeva različite aktivnosti, koje mogu biti “neformalne ili formalne, privremene ili dugoročne, kolaborativne ili konfrontacijske”<sup>14</sup> i mogu se odvijati na različitim nivoima, od lokalnog do međunarodnog. Unutar civilnog društva djeluje mnoštvo organizacija s različitim ulogama i funkcijama, poput zagovaranja, zastupanja interesa određenih skupina, edukacije, informisanja javnosti, pružanja usluga, ili, naprimjer, pružanja različitih rekreacijskih aktivnosti<sup>15</sup> (sindikati, udruženja poslodavaca, humanitarne organizacije, organizacije fokusirane na zaštitu ljudskih prava, omladinske organizacije, religijske organizacije i slično).<sup>16</sup>

Po svojoj prirodi, organizacije civilnog društva imaju interes za procese donošenja i implementacije javnih politika.<sup>17</sup> Naime, s obzirom na to da organizacije civilnog društva zastupaju legitimne privatne interese različitih grupa,<sup>18</sup> ili neki opšti javni interes (poput npr. zaštite okoliša), neophodno je da se uključe u procese izrade javnih politika kako bi postigli trajne efekte u oblasti svog djelovanja i zaštitili interese koje zastupaju.<sup>19</sup> Kada je riječ o učešću organizacija civilnog društva u

<sup>13</sup> Volkhart Finn Heinrich (2004), *Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide: A Project Description of the CIVICUS Civil Society Index: A Participatory Needs Assessment & Action-Planning Tool for Civil Society*, *CIVICUS Civil Society Index Paper Series 2*, br. 1, 2004.

<sup>14</sup> SIDA(2013), *Support to Civil Society Engagement in Policy Dialogue - Mozambique Country Report*, SIDA.

<sup>15</sup> Court, Julius, Enrique Mendizabal, David Osborne, John Young (2006), *Policy Engagement How Civil Society Can be More Effective*, ODI - Overseas Development Institute, str. p5.

<sup>16</sup> European Commission, 2001, *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, str. 6.

<sup>17</sup> Vidjeti npr.: McCormick (1993), p. 142, u Najam, Adil(2000), *The Four C's of Government Third Sector-Government Relations, Nonprofit Management and Leadership*, Volume 10, Issue 4, str.380.

<sup>18</sup> Pod legitimnim privatnim interesima podrazumijevaju se svi oni interesi koje zakonodavac nije definisao kao javni koji nisu izričito zabranjeni ustavom i zakonom.

<sup>19</sup> Court, Julius, Enrique Mendizabal, David Osborne, John Young (2006), *Policy Engagement How Civil Society Can be More Effective*, ODI - Overseas Development Institute, str. (iv).

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

političkom dijalogu, posebna pažnja se posvećuje legitimizirajućoj funkciji organizacija civilnog društva u političkom procesu.<sup>20</sup> U tom kontekstu, uloga organizacija civilnog društva je važna i zbog toga što one omogućavaju građanima i pravnim licima da se bolje organizuju i lobiraju za različite interese u procesu formulisanja javnih politika. Stoga se organizacije civilnog društva mogu nazvati i “poduzetnicima” u domenu javnih politika (*policy entrepreneurs*), koji učestvuju u političkom dijalogu nastoje ostvariti određene ciljeve i promovirati određene interese,<sup>21</sup> utičući tako na sadržaj i smjer politika u državi.<sup>22</sup>

Učestvovanje organizacija civilnog društva u političkom dijalogu, važno je i zato što se na taj način preispituje valjanost rješenja koja nudi javni sektor i generišu alternative, što može imati pozitivan efekat na kvalitet javnih politika. Ključni autori u oblasti teorije javnih politika, poput Kingdona (1984) i Majonea (1989) ističu da alternativne opcije javnih politika nastaju kroz interakciju različitih ideja, argumentaciju, pregovaranje i ubjeđivanje.<sup>23</sup> Unutar ovog pristupa odbija se “uska percepcija javne politike koja se sastoji od pravno obavezujućih proglašavanja koje je izreklo nadležno tijelo.”<sup>24</sup> Dakle, prije svega riječ je o dinamičnom dijalogu i različitom razumijevanju toga šta predstavlja javni interes i na koji način ostvariti pravičan balans između javnog i legitimnih privatnih interesa unutar zajednice. Interakcija različitih pogleda i argumenata doprinosi definisanju i promjeni javnih politika.<sup>25</sup>

U okviru tako postavljenog političkog dijaloga, dolazi do interakcije između države i organizacija civilnog društva, njihovih ciljeva, interesa, prioriteta, i resursa, što može rezultirati i konfrontacijom i međusobnim razumijevanjem. Drugim riječima, “nije moguće ignorirati ili kamuflirati

---

<sup>20</sup> Zimmer, Annette (2010), *Third Sector-Government Partnerships*, u Rupert Taylor (ed.): “Third Sector Research”, Springer: New York - Dordrecht - Heidelberg – London, str. 202.

<sup>21</sup> Najam, Adil (2000), *The Four C's of Government Third Sector-Government Relations, Nonprofit Management and Leadership*, Volume 10, Issue 4.

<sup>22</sup> Hall (1987), p. 3, citiran u Najam, Adil(2000), *The Four C's of Government Third Sector-Government Relations, Nonprofit Management and Leadership*, Volume 10, Issue 4, str. 380.

<sup>23</sup> Najam, Adil(2000), *The Four C's of Government Third Sector-Government Relations, Nonprofit Management and Leadership*, Volume 10, Issue 4, str.378-79.

<sup>24</sup> Ibid., str. 378-79.

<sup>25</sup> Ibid., str. 379.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

neophodnu tenziju koja mora postojati između vlade i nevladinih organizacija u istom procesu javnih politika”, čak i onda kada sarađuju. Pored toga, ne smije se zanemariti ni tenzija koja nužno postoji i unutar samog civilnog društva s obzirom na to da organizacije civilnog društva ne zastupaju uvijek jedinstvene, odnosno usklađene interese.

Akteri se mogu uključiti u politički dijalog u različitim fazama ciklusa javnih politika (*policy cycle*). To znači da se organizacije civilnog društva mogu uključiti već u ranoj fazi identifikacije problema i definisanja prioriteta, ili u fazi formulacije različitih opcija i prijedloga javnih politika, dok se neke organizacije civilnog društva uključuju u kasnijim fazama procesa, npr. zagovarajući usvajanje određene, već formulisane politike, ili direktno učestvujući u implementaciji usvojenih politika. One, također, mogu vršiti monitoring i evaluaciju implementacije javnih politika, bilo samoinicijativno, ili na poziv javnih institucija ili donatora.<sup>26</sup>

Kako bi se proces i priroda učešća organizacija civilnog društva u političkom dijalogu uredili, pojedine države uspostavljaju posebne *institucionalne mehanizme* saradnje s organizacijama civilnog društva, poput kancelarija, agencija ili odjeljenja za saradnju s organizacijama civilnog društva, ili imenuju kontakt-osobe pri nadležnim ministarstvima i drugim institucijama.<sup>27</sup> Shodno tome, pod institucionalnim mehanizmima saradnje ovdje podrazumijevamo tijela institucija vlasti nadležna za saradnju s organizacijama civilnog društva, s posebnim naglaskom na oblast javnih politika u najširem smislu. Pored toga, ovaj pojam se može odnositi i na različite instrumente javnih politika, poput sporazuma i memoranduma potpisanih između javnih institucija i organizacija civilnog društva, kojim se utvrđuju osnovni principi saradnje kada je riječ o sprovođenju mjera usmjerenih na stvaranje povoljnog pravnog i institucionalnog okruženja za učešće u političkom dijalogu.<sup>28</sup> U svakom slučaju, kada govorimo o zvaničnim institucionalnim

<sup>26</sup> Court, Julius, Enrique Mendizabal, David Osborne, John Young (2006), *Policy Engagement How Civil Society Can be More Effective*, ODI - Overseas Development Institute, str. 5.

<sup>27</sup> Golubović et al. (2013), *Keeping up the Momentum: Improving Civil Society Cooperation Between Public Institutions and Civil Society in the Western Balkan and Turkey*, TACSO, januar 2013.

<sup>28</sup> CBGI (2014), Učešće zainteresovane javnosti u procesu izrade zakona i drugih instrumenata javnih politika u BiH - Pravni i institucionalni okvir i postojeće prakse, CBGI (u pripremi).

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

mehanizmima saradnje, politički dijalog se tu odvija prije svega na inicijativu i pod kontrolom države, u „prostorima“ u koje su organizacije civilnog društva pozvane (*invited spaces*).

Međutim, angažman organizacija civilnog društva u političkom dijalogu ide dalje od izrade nacрта dokumenata ili zakona i oslanjanja na formalne institucionalne mehanizme učešća i saradnje.<sup>29</sup> Naime, često među organizacijama civilnog društva postoji skepticizam prema zvaničnim oblicima učešća u političkom dijalogu, poput recimo javnih konsultacija, „zbog osjećaja da je poziv za učešće upućen samo da bi se dao legitimitet odlukama koje su već donesene“,<sup>30</sup> ili zato što takvi mehanizmi nekada prosto nisu funkcionalni ili dovoljni za istinsko učešće organizacija civilnog društva u odlučivanju. Zbog toga, nije rijetkost da organizacije civilnog društva preferiraju da same definišu oblike svog učešća u političkom dijalogu s javnim institucijama, u tzv. „osvojenim“ ili „zauzetim prostorima“ (*claimed spaces*), koje kontrolišu same organizacije civilnog društva,<sup>31</sup> što podrazumijeva niz aktivnosti koje ne ovise od institucija vlasti, poput zagovaranja, monitoringa, evaluacije, analiza, javnih događaja, edukativnih projekata ili strateškog parničenja.

### **Najčešći oblici učešća organizacija civilnog društva u političkom dijalogu:**

- Učešće u zvaničnim javnim konsultacijama za izradu javnih politika;
- Izrada i distribucija analiza i preporuka za izmjene javnih politika;
- Zagovaranje za određene opcije javnih politika putem medija, javnih skupova, lobiranja i drugih zagovaračkih kanala;
- Učestvovanje u policy mrežama i interesnim grupama okupljenim oko specifičnih javnih politika;
- Pomaganje ključnim akterima (stakeholders) da razviju vlastite kapacitete za učešće u policy dijalogu;
- Direktno učešće u implementaciji određene javne politike;
- Monitoring sprovedbe javnih politika;
- Evaluacija sprovedbe i efekata javnih politika.

<sup>29</sup> Court, Julius, Enrique Mendizabal, David Osborne, John Young (2006), *Policy Engagement How Civil Society Can be More Effective*, ODI - Overseas Development Institute, str. 6.

<sup>30</sup> SIDA (2013), *Support to Civil Society Engagement in Policy Dialogue - Mozambique Country Report*.

<sup>31</sup> Ibid.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

Bez obzira na to o kojoj vrsti angažmana u političkom dijalogu je riječ, centralno pitanje koje se postavlja, odnosi se na efekte, odnosno utjecaj političkog dijaloga na konkretne politike, procese donošenja odluka i ključne aktere. Definisanje utjecaja nije jednostavno, s obzirom na to da se može pojaviti u različitim oblicima, intenzitetima i različitim fazama ciklusa javnih politika, kao i u odnosu na različite aktere. Zbog toga, utjecaj političkog dijaloga između države i organizacija civilnog društva, ovdje se posmatra dosta široko i "(...) odnosi se na to do koje mjere su vanjski akteri sposobni da stupe u interakciju sa procesom javnih politika i utječu na pozicije, pristupe i ponašanja aktera u svakom od segmenata procesa javnih politika",<sup>32</sup> uključujući i fazu implementacije. Polazeći od ove dosta široke definicije i naslanjajući se na koncept utjecaja društvenih istraživanja na javne politike, koji su razvili Nutley et al.,<sup>33</sup> smatramo da politički dijalog, u najširem smislu, može ostvariti sljedeće tri kategorije utjecaja, odnosno tri vrste efekata unutar procesa javnih politika:

- Instrumentalni utjecaj – podrazumijeva direktan utjecaj na sadržaj konkretne javne politike, na samu proceduru definisanja i usvajanja politike i na implementaciju politike. Promjene konkretnih politika podrazumijevaju promjene u sadržaju pisanih zvaničnih, usvojenih dokumenata javnih politika, poput zakona, podzakonskih akata, strategija, akcionih planova, i slično. Pored toga, vrlo je važan utjecaj na procese i procedure donošenja odluka, odnosno na sam način na koji je organiziran proces donošenja odluka (naprimjer, s obzirom na uključivanje eksperata, organizacija civilnog društva i drugih aktera);
- Konceptualni utjecaj – odnosi se na vrlo kompleksne i indirektne vidove utjecaja na percepciju, znanje i stavove ključnih aktera uključenih u politički dijalog, kao i na definisanje prirode debate o javnim politikama, odnosno definisanje agende (dnevnog reda) i prioriteta.<sup>34</sup> Ovdje se misli na promjene sadržaja političkog dijaloga predstavljanjem novih ideja, novih načina razmišljanja o problemima i pitanjima, promjene u upotrebi jezika i dominantnih koncepata. Dakle, riječ je o mogućnostima redefinisanja prioriteta i načina na koji se razgovara o javnim

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

politikama i stvaranju pritiska za promjene javnih politika kroz drugačiji idejni i tematski okvir;

- Utjecaj na kapacitete – podrazumijeva pružanje podrške u domenu ljudskih, tehničkih, finansijskih i drugih resursa kako bi se obezbijedilo šire učešće u političkom dijalogu, te kako bi se različiti akteri – i javne institucije i organizacije civilnog društva – osposobili da daju što kvalitetniji doprinos procesu donošenja odluka.<sup>35</sup> Najčešće je ovdje riječ o educiranju osoblja, ali može da podrazumijeva i druge vidove podrške, poput projekata usmjerenih na razvoj šireg spektra institucionalnih kapaciteta, neophodnih za aktivno učešće u političkom dijalogu (internih procedura, tehničkih kapaciteta, istraživačkih kapaciteta itd.). U ovu kategoriju utjecaja spada i pružanje podrške kreiranju mreža i koalicija, koje su aktivne u procesima izmjene javnih politika, prije svega dajući umreženim akterima veći kapacitet za ostvarivanje utjecaja na javne politike.<sup>36</sup>

Postizanje nekog od ovih oblika utjecaja unutar procesa javnih politika, vrlo je složen i obično dugotrajan proces. Zbog toga, mjerenje i analiza efekata političkog dijaloga nije nimalo lak zadatak, s obzirom na to da sve promjene u domenu javnih politika nastaju uslijed interakcije mnoštva faktora i aktera, te obično nakon više godina.

I konačno, kod izučavanja prirode političkog dijaloga nameće se pitanje održivosti uspostavljenih institucionalnih mehanizama i praksi saradnje između vlasti i organizacija civilnog društva, kada je riječ o kontekstu koji karakterizira slaba država, odustvo demokratske tradicije, i nerazvijen civilni sektor. U slučaju kada međunarodni akteri i donatori igraju ključnu ulogu u stvaranju preduslova za pokretanje političkog dijaloga u tako nepovoljnom okruženju, moramo se zapitati da li su uspostavljeni modeli političkog dijaloga dovoljno konsolidovani da mogu opstati i nakon eventualnog povlačenja međunarodnih faktora, ili nakon

---

<sup>35</sup> Također vidjeti: Steven, David(2007), Evaluation and the New Public Diplomacy. Presentation to the Future of Public Diplomacy. 842nd Wilton Park Conference, River Path Associates; CAG (2012), Impact evaluation of ESRC's Energy Research Groups: A report by CAG Consultants July 2012.

<sup>36</sup> Steven, David(2007), Evaluation and the New Public Diplomacy. Presentation to the Future of Public Diplomacy. 842nd Wilton Park Conference, River Path Associates.



## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

značajnijeg smanjenja njihovog utjecaja?<sup>37</sup> Naime, dosadašnja istraživanja pokazala su da rezultati vanjskih intervencija mogu patiti od tzv. „transplantacijskog efekta“,<sup>38</sup> jer u tranzicijskim društvima često ne postoje neophodni kontekstualni preduslovi za uspješno „presađivanje“<sup>39</sup> institucionalnih modela iz konsolidovanih demokratija.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Börzel, Tanja A. i Thomas Risse (2010), *Governance without a state: Can it work?*, *Regulatio and Governance*, str. 128.

<sup>38</sup> Berkowitz, Daniel, Katharina Pistor and Jean-Francois Richard (2003), *The Transplant Effect*, *American Journal of Comparative Law* 51, no 1 (2003), 171

<sup>39</sup> Ibid; Evans, Peter (2004), *Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials for Deliberation*, *Studies in Comparative International Development* 38, no. 4 (2004).

<sup>40</sup> Vidjeti npr.: Carothers, Thomas (1999), *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, pp. 96-101; Berkowitz, Daniel, Katharina Pistor and Jean-Francois Richard (2003), *The Transplant Effect*, *American Journal of Comparative Law* 51, no 1 (2003), pp. 163-204; Evans, Peter (2004), *Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials for Deliberation*, *Studies in Comparative International Development* 38, no. 4 (2004), pp. 30-52; Jakubowicz, Karoli Miklos Sükösd, *Twelve Concepts Regarding Media System Evolution and Democratization in Post-Communist Societies*, u Karol Jakubowicz i Miklos Sükösd (ur.): *Finding the Right Place on the Map: Central and Eastern European Media Changes in a Global Perspective*, Bristol and Chicago: Intellect Book; Voltmer, Katrin (2012), *How Far Can Media Systems Travel? Applying Hallin and Mancini's Comparative Framework outside the Western World*, u Daniel C. Hallin i Paolo Mancini (ur.): *Comparing Media Systems Beyond the Western World*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

### 3. Politički dijalog u BiH: rezultati istraživanja

Ranija istraživanja provedena u BiH pokazala su da prije samo pet godina, politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva praktički nije ni postojao,<sup>41</sup> pa je utjecaj organizacija civilnog društva na procese izrade i donošenja javnih politika bio zanemariv.<sup>42</sup> Međutim, pored značajnog povećanja broja organizacija civilnog društva,<sup>43</sup> sama priroda angažmana organizacija civilnog društva u odnosu na institucije, mijenja se u posljednjih nekoliko godina, pa tako izvještaji Evropske komisije o progresu BiH ukazuju na to da je civilno društvo postalo dosta aktivnije u tom smislu.<sup>44</sup> Postoje brojne i kontinuirane zagovaračke aktivnosti i aktivnosti nadzora organizacija civilnog društva nad radom vlasti i primjenom javnih politika.<sup>45</sup> Primjera radi, prema nalazima *Studije nacionalnog integriteta iz 2013. godine*, koju redovno sprovodi Transparency International u BiH, od 2009. godine je primjetan rast broja inicijativa i aktivnih organizacija civilnog društva, koje su angažovane na reformama politika u oblasti antikorupcije, a pokrivaju brojne sektore, poput javnih nabavki, edukacije, zdravstva itd. Pristup ovih organizacija je izrazito proaktivan u odnosu na institucije vlasti, što je novina u ovoj

<sup>41</sup> Žeravčić, Goran (2008), Analiza institucionalne suradnje između vladinog i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini, Kronauer Consulting, str. 68.

<sup>42</sup> Također vidjeti: Transparency International BH (2012), Materijali sa Radionice društvenog integriteta Institucionalna saradnja i mehanizmi koordinacije, Sarajevo, 2012: 1; Situacija je slična i u drugim zemljama u razvoju ili tranziciji, vidjeti npr.: Court, Julius, Enrique Mendizabal, David Osborne, John Young (2006), *Policy Engagement How Civil Society Can be More Effective*, ODI - Overseas Development Institute, str. 14.

<sup>43</sup> U BiH je, prema procjenama iz 2009. godine, djelovalo oko 6.600 aktivnih organizacija civilnog društva, a preko 90% organizacija registrovano je u BiH nakon 1991. godine. Izvori: HTSPE Ltd UK i Kronauer Consulting (2009), *Civilno društvo: Prilozi za izradu strategije za uspostavu stimulativnog okruženja za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini*, str. 79.; CPDC(2014), *Izvještaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu*, Sarajevo: CPCD, mart 2014., str.10-11; Maglajlić, Reima Ana i Edin Hodžić(2006), Politička participacija, *Procjena razvoja demokratije u BiH*, Fond otvoreno društvo BiH, str. 295.

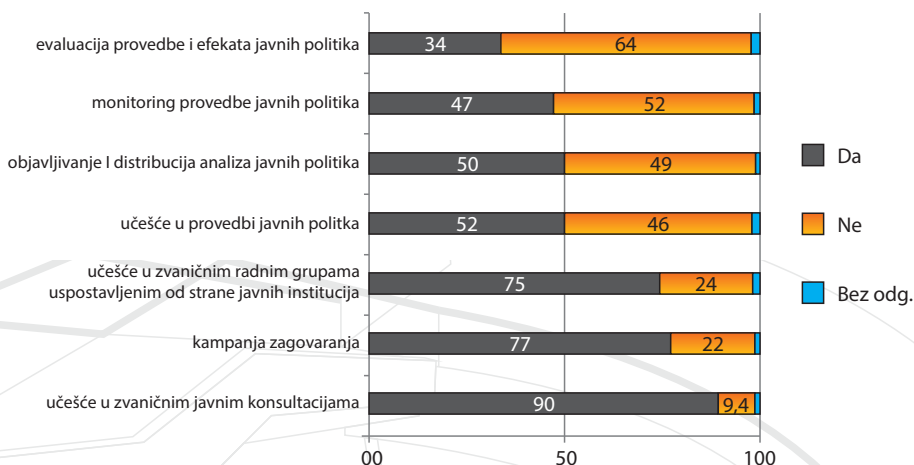
<sup>44</sup> European Commission (2014), *Bosnia and Herzegovina 2014 Progress Report*, Brussels, 8.10.2014 SWD(2014) 305 final, European Commission: 11-12; European Commission (2013), *Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report*. Brussels, 16.10.2013 SWD(2013) 415 final, European Commission, str. 11.

<sup>45</sup> Transparency International BH (2012), Materijali s Radionice društvenog integriteta "Institucionalna saradnja i mehanizmi koordinacije", Sarajevo, 2012, str. 3.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

oblasti. Istovremeno, vlade postaju otvorenije za saradnju s organizacijama civilnog društva u procesima donošenja javnih politika i u projektima usmjerenim na razvoj kapaciteta vladinih institucija.<sup>46</sup>

Rezultati našeg istraživanja potvrđuju da organizacije civilnog društva postaju sve aktivnije u procesima donošenja zakona i drugih javnih politika u BiH. Od ukupno 106 organizacija civilnog društva obuhvaćenih anketom, čak 89,6% je učestvovalo u zvaničnim javnim konsultacijama (u vidu dostavljanja pisanih prijedloga, primjedbi, sugestija, kroz javne rasprave i druge konsultativne događaje), a 77,4% je učestvovalo u različitim zagovaračkim aktivnostima (putem medija, javnih događaja i kroz rad sa zainteresovanim stranama), dok je čak 74,5% učestvovalo u zvaničnim radnim grupama uspostavljenim od strane javnih institucija. Nešto manji procenat sudjelovao je u implementaciji javnih politika (51,9%), objavljivanju i distribuciji analiza javnih politika (50%), monitoringu (47,2%) i evaluaciji javnih politika (34%). Slabije učešće u posljednja tri navedena oblika angažmana u političkom dijalogu jeste razumljivo s obzirom na to da analize u oblasti javnih politika, monitoring i evaluacija zahtijevaju napredno tehničko znanje i resurse, koje sve organizacije ne žele ili ne mogu imati (Grafikon 1).



Grafikon 1: Vrste angažmana anketiranih organizacija civilnog društva u policy dijalogu (N=106, rezultati u procentima)

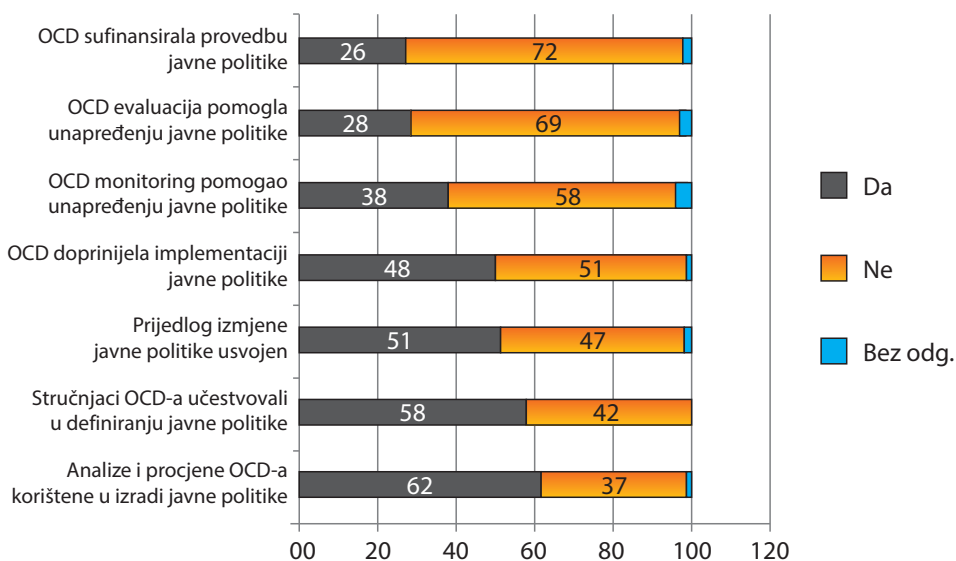
<sup>46</sup> Transparency International BiH (2013), Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2013, Banja Luka / Sarajevo: Transparency International Bosnia and Herzegovina, str. 203

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

Rezultate ankete potvrđuju i intervjui, prema kojima su organizacije civilnog društva u mnogim slučajevima ostvarile direktan utjecaj na određene politike, uspjevajući u više navrata doprinijeti sadržaju zakonskih rješenja, podzakonskih akata, strateških dokumenata i akcionih planova, koji su kasnije usvojeni. Iako je ponekad teško atribuirati konkretnu izmjenu u sadržaju neke javne politike jednoj organizaciji, evidentno je da su organizacije civilnog društva u velikom broju slučajeva doprinijele sadržaju različitih javnih politika, a to je posebno vidljivo iz razgovora s predstavnicima institucija vlasti, koji su navodili mnoštvo primjera utjecaja organizacija civilnog društva na javne politike iz njihove nadležnosti. Tako su, naprimjer, organizacije civilnog društva direktno doprinijele tome da Vijeće ministara BiH donese odluku o pristupanju Partnerstvu za otvorenu vlast u septembru 2014. godine, a njihovi prijedlozi integrisani su u mnoge zakone, poput *Zakona o lokalnoj samoupravi RS* ili *Krivičnog zakona RS*, kao i u različite strateške dokumente, poput *Strategije za borbu protiv nasilja nad djecom u BiH* ili *Strategije za borbu protiv korupcije u BiH (2009.-2014.)*.

Međutim i pored evidentnih pozitivnih pomaka i dalje postoje određeni problemi i prepreke, koji otežavaju uspostavljanje političkog dijaloga. Prema anketiranim predstavnicima organizacija civilnog društva, to su prije svega nezainteresovanost i nepovjerenje javnih institucija u organizacije civilnog društva, manjak finansijskih sredstava organizacija civilnog društva, neadekvatan pravni okvir za javne konsultacije, prekratki rokovi za javne konsultacije, nedostupne informacije o konsultacijama i neadekvatni kapaciteti javnih institucija (Grafikon 3).

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

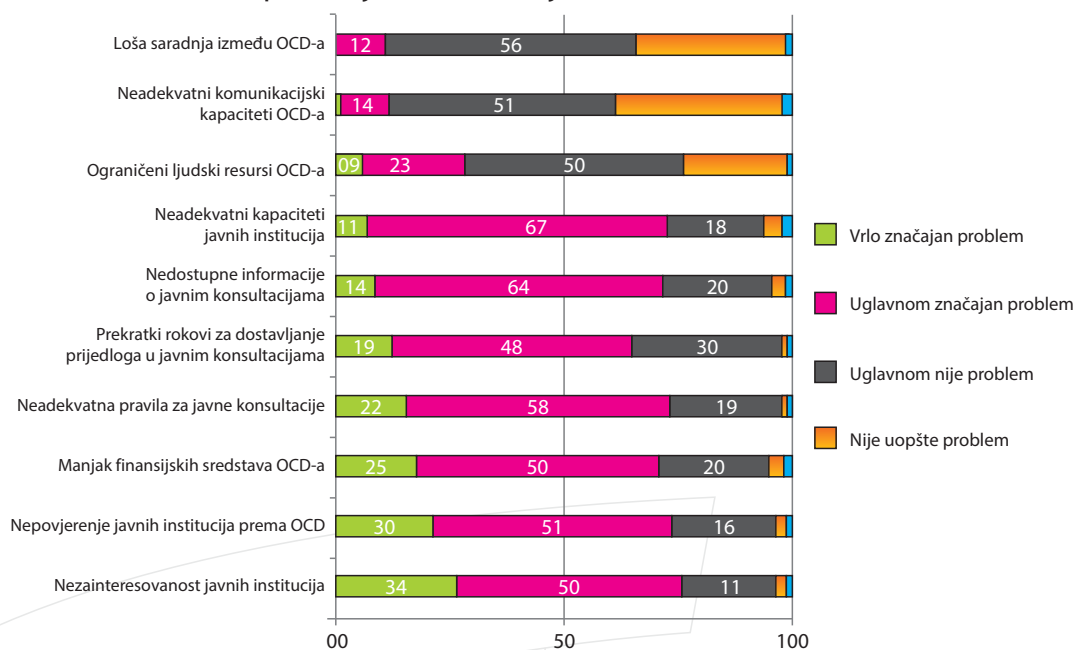


Grafikon 2: Utjecaj anketiranih organizacija civilnog društva (OCD) na javne politike (N=106, rezultati u procentima)

Rezultate ankete potvrđuju i intervjui, prema kojima su organizacije civilnog društva u mnogim slučajevima ostvarile direktan utjecaj na određene politike, uspjevajući u više navrata doprinijeti sadržaju zakonskih rješenja, podzakonskih akata, strateških dokumenata i akcionih planova, koji su kasnije usvojeni. Iako je ponekad teško atribuirati konkretnu izmjenu u sadržaju neke javne politike jednoj organizaciji, evidentno je da su organizacije civilnog društva u velikom broju slučajeva doprinijele sadržaju različitih javnih politika, a to je posebno vidljivo iz razgovora s predstavnicima institucija vlasti, koji su navodili mnoštvo primjera utjecaja organizacija civilnog društva na javne politike iz njihove nadležnosti. Tako su, naprimjer, organizacije civilnog društva direktno doprinijele tome da Vijeće ministara BiH donese odluku o pristupanju Partnerstvu za otvorenu vlast u septembru 2014. godine, a njihovi prijedlozi integrisani su u mnoge zakone, poput *Zakona o lokalnoj samoupravi RS* ili *Krivičnog zakona RS*, kao i u različite strateške dokumente, poput *Strategije za borbu protiv nasilja nad djecomu BiH* ili *Strategije za borbu protiv korupcije u BiH (2009.-2014.)*.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

Međutim i pored evidentnih pozitivnih pomaka i dalje postoje određeni problemi i prepreke, koji otežavaju uspostavljanje političkog dijaloga. Prema anketiranim predstavnicima organizacija civilnog društva, to su prije svega nezainteresovanost i nepovjerenje javnih institucija u organizacije civilnog društva, manjak finansijskih sredstava organizacija civilnog društva, neadekvatan pravni okvir za javne konsultacije, prekratki rokovi za javne konsultacije, nedostupne informacije o konsultacijama i neadekvatni kapaciteti javnih institucija (Grafikon 3).



Grafikon 3: Prepreke političkom dijalogu po mišljenju anketiranih organizacija civilnog društva (OCD) (N=106, rezultati u procentima)

I na osnovu intervjua se može reći da postoji određena tenzija i doza nerazumijevanja i nepovjerenja između javnih institucija i organizacija civilnog društva. To nepovjerenje, prema riječima većeg broja sagovornika, često je rezultat nedovoljnog poznavanja druge strane i postojanja određenih predrasuda kod potencijalnih partnera u političkom dijalogu.<sup>47</sup> Međutim, većina intervjuisanih predstavnika institucija i organizacija civilnog društva eksplicitno je ukazala na to da je

<sup>47</sup> Također vidjeti: CPDC(2014), Izvještaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu, Sarajevo: CPDC, mart 2014: 11, 32-33; 11; Žeravčić, Goran (2008), Analiza institucionalne suradnje između vladinog i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini, Kronauer Consulting, P63-64

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

u posljednjih nekoliko godina došlo do primjetnog poboljšanja u stavovima i međusobnim odnosima dva sektora.

Značajan problem s kojim se suočavaju i institucije vlasti i organizacije civilnog društva jesu ograničeni resursi i kapaciteti za učešće u političkom dijalogu. Kako su pokazala dosadašnja istraživanja, a potvrdili i rezultati ovog istraživanja, institucije često nemaju osnovne tehničke, ljudske i finansijske resurse, ni znanja neophodna za rad na razvoju i implementaciji javnih politika i za efikasnu koordinaciju i saradnju s organizacijama civilnog društva u tim procesima.<sup>48</sup> Ukratko, kapaciteti za razvoj, implementaciju, monitoring i evaluaciju javnih politika, te koordinaciju aktivnosti s organizacijama civilnog društva i dalje su veoma ograničeni na praktično svim nivoima vlasti.<sup>49</sup> Pored toga, nedostatak kapaciteta, jedan je od ključnih problema koji sprečava angažman organizacija civilnog društva u političkom dijalogu, a direktno je povezan s problemom nedostatka finansijskih sredstava i ljudskih resursa. To znači da uz nedovoljne budžete, organizacije civilnog društva uglavnom imaju i ograničene istraživačke, analitičke i zagovaračke kapacitete. Sve ovo dovodi do manjka tematske ekspertize i odsustva specijalizacije kod velikog broja organizacija civilnog društva, što onda negativno utječe na kvalitet prijedloga javnih politika. Naprimjer, organizacije civilnog društva u svojim prijedlozima često zanemaruju finansijske implikacije određenog rješenja, zbog čega se prijedlozi ne prihvaćaju, ili se ne mogu implementirati.

Da bi bolje razumjeli prirodu, efekte i ograničenja političkog dijaloga, u narednim sekcijama ovog poglavlja detaljnije ćemo analizirati pojedinačne oblike uključivanja organizacija civilnog društva u procese javnih politika u BiH: javne konsultacije, inicijative za izmjene zakona, parlamentarne odbore, savjetovanje, zagovaranje, analize javnih politika, implementaciju javnih politika, monitoring i evaluaciju, te izgradnju kapaciteta ključnih aktera.

<sup>48</sup> Žeravčić, Goran (2008), Analiza institucionalne suradnje između vladinog i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini, Kronauer Consulting, P68; CPDC (2014), *Izveštaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu*, Sarajevo: CPCD, mart 2014; Ministarstvo pravde BiH, 2014, *Izveštaj o provođenju Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u Institucijama Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, mart 2014, str. 11.

<sup>49</sup> CPDC (2014), *Izveštaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu*, Sarajevo: CPCD, mart 2014, str. 60-64; Transparency International BiH (2012), Materijali sa Radionice društvenog integriteta "Institucionalna saradnja i mehanizmi koordinacije", Banja Luka/Sarajevo: Transparency International BH, 2012, str. 2; European Commission (2013), Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report. Brussels, 16.10.2013 SWD(2013) 415 final, European Commission, str. 9.

### 3.1. Učešće u javnim konsultacijama

Javne konsultacije su najvažniji mehanizam učešća organizacija civilnog društva u procesima donošenja propisa i drugih javnih politika i zbog toga im je ovdje posvećena posebna pažnja. Rezultati istraživanja pokazali su da je učinjen značajan napredak i u normativnom i u praktičnom smislu, ali postoji niz problema koji još ograničavaju efekte javnih konsultacija.

#### 3.1.1. Formalno-pravni okvir za konsultacije<sup>50</sup>

Pravni okvir za učešće organizacija civilnog društva u procesu donošenja javnih politika postoji na nivou Bosne i Hercegovine, oba entiteta i Brčko Distrikta. Na nivou BiH, ovo je pitanje prevashodno uređeno *Pravilima za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine*,<sup>51</sup> kojima se definišu obaveze državnih institucija na nivou BiH, u pogledu konsultacija s javnošću.<sup>52</sup>

U Republici Srpskoj, u *Pravilima normativno-pravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske*<sup>53</sup> iz 2006. godine, pitanje konsultacija se usput adresira u članu 72, kojim se nadležnim institucijama ostavlja mogućnost da tokom izrade prednacrta zakona i drugog propisa, po potrebi izvrše konsultacije s drugim relevantnim organima uprave, privrednim subjektima i udruženjima građana. Pored toga, *Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske* iz 2014. godine, u članu 41 obavezuju institucije da provode konsultacije kada je Vlada predlagač zakona, a u članu 99 propisuje se obavezno sprovođenje konsultacija s drugim organima uprave na koje se odnosi zakon, dok se po potrebi konsultacije mogu vršiti sa "zainteresovanim udruženjima

<sup>50</sup> Za detaljan pregled formalno-pravnog okvira vidjeti: CBGI (2014), Učešće zainteresovane javnosti u procesu izrade zakona i drugih instrumenata javnih politika u BiH - Pravni i institucionalni okvir i postojeće prakse, CBGI (u pripremi).

<sup>51</sup> Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, Odluka Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, broj 81/06) od 7. septembra 2006.

<sup>52</sup> Na 108. sjednici držanoj 17.9.2014. godine, Vijeće ministara BiH donijelo je Pravila o izmjenama i dopunama Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa, kojim se precizira da su online konsultacije osnovni oblik konsultacija. Pored toga, konsultacije postaju obavezne, jer se propis o kojem nisu obavljene konsultacije, osim ako se radi o izuzecima propisanim Pravilima, ne može naći na sjednici Vijeća ministara BiH.

<sup>53</sup> Službeni glasnik Republike Srpske, br. 13, 16. februar 2006.



## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

građana, privrednim subjektima i drugim zainteresovanim pravnim subjektima“. *Smjernice za postupanje resornih ministarstava i drugih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona*,<sup>54</sup> u Republici Srpskoj detaljnije uređuju način provođenja konsultacija sa javnošću.

Na nivou FBiH, javne konsultacije su uređene *Uredbom o pravilima za sudjelovanje zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata*.<sup>55</sup> U skladu s članom 1 ovog dokumenta, uređuju se pravila za osiguranje sudjelovanja zainteresovane javnosti u pripremi prijedloga zakona, strategija, programa i drugih akata u nadležnosti Vlade Federacije, federalnih ministarstava, federalnih uprava i federalnih upravnih organizacija.

U principu, prema ovim dokumentima, uz manje razlike, svaka institucija je na datom nivou vlasti dužna ispuniti minimalne obaveze u vezi s konsultacijama o prednacrtima pravnih propisa. To znači da je nadležna institucija dužna postaviti prednacrt pravnog propisa na internet stranicu, uz mogućnost dostavljanja komentara putem interneta, a također je obavezna pozvati na dostavu komentara zainteresovane aktere sa spiska za konsultacije. U slučaju širih konsultacija, kada je riječ o zakonima koji imaju značajan utjecaj na javnost, dodatne konsultacije obuhvaćaju traženje pisanih i usmenih komentara putem objave pravnog propisa ili drugog akta na internetu ili u medijima, dostavljanje pravnog propisa organizacijama i pojedincima, održavanje javnih sastanaka sa zainteresovanim akterima, te radne grupe koje uključuju stručnjake i predstavnike zainteresovanih grupa.

Pored toga, predstavnička tijela na nivou BiH, RS-a i FBiH, u svojim poslovnicima regulišu proceduru javne rasprave o nacrtu zakona, ako je riječ o zakonu od posebnog značaja za javnost, ili ako je neophodno konsultovati druge organe uprave, različite organizacije, naučne i

---

<sup>54</sup> Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 123/08), dopunjenjene 2012. godine, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 73/12.

<sup>55</sup> Službene novine Federacije BiH, broj 51/12.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

stručne institucije i građane.<sup>56</sup> Narodna skupština RS-a, također, istim povodom može organizovati i javno saslušanje.<sup>57</sup> Poslovnici sva tri zastupnička tijela, također, propisuju da promjena ustava podrazumijeva proceduru javnih konsultacija. Pored toga, poslovnici zastupničkih tijela se propisuje i javnost rada ovih institucija, što podrazumijeva pravo prisustvovanja zasjedanjima, objavljivanje zakona i drugih akata putem weba i drugih medija itd.<sup>58</sup> Narodna skupština RS-a daje mogućnost prisustvovanja predstavnika “nevladinih organizacija, fondacija, sindikata i drugih udruženja građana (....) sjednicama radnih tijela” i njihovo učestvovanje u razmatranju nacrti i prijedloga zakona, koji razmatra to radno tijelo.<sup>59</sup>

U Brčko Distriktu, Vlada Distrikta je 2007. godine donijela *Odluku o proceduri izrade nacrti zakona i drugih propisa* kojom se, između ostalog, uređuje i proces prikupljanja mišljenja i konsultacije pri izradi prednacrti zakona.<sup>60</sup> Ovom odlukom propisuje se procedura konsultacija s različitim vladinim institucijama i službama, kao i drugim relevantnim nivoima vlasti u BiH, ali ne i eksplicitno s organizacijama civilnog društva. U skladu s članom 13, oblici konsultacija su direktno dostavljanje prednacrti relevantnim javnim organima i drugim organizacijama, javni sastanci i objavljivanje prednacrti zakona na web stranici nadležne institucije, uz mogućnost dostave komentara putem interneta. Osim toga, u *Jedinstvenim pravilima i procedurama za izradu zakona i propisa Brčko Distrikta*, koje je 2012. godine usvojila Skupština Distrikta, u članu 86 (Priprema prednacrti) predviđeno je da se što je u većoj mjeri moguće vrše konsultacije sa zainteresovanim akterima, nevladinim organizacijama i udruženjima na koje se odnosi sadržaj propisa. U

<sup>56</sup> Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 31., 26. mart 2011.god.), Član 204-207; Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, član 114-116; Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 27/03, član 165-170; Poslovnik Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH, Član 173-177.

<sup>57</sup> Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 31., 26. mart 2011.god.), član 52-53.

<sup>58</sup> Vidjeti npr.: Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 27/03, član 26-28; Poslovnik Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH, član 29-37. Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, član 114-116.

<sup>59</sup> Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 31., 26. mart 2011.god.), član 45; član 195.

<sup>60</sup> Odjeljak B – Prednacrt zakona, član 12.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

pripremi je *Pravilnik za konsultacije Vlade Brčko-Distrikta*, kojim će se detaljno urediti proces javnih konsultacija u donošenju propisa i drugih akata u Brčko Distriktu.<sup>61</sup>

### 3.1.2. Primjena pravnog okvira za konsultacije

Kako je ranije naglašeno, čak 89,6% anketiranih organizacija civilnog društva je učestvovalo u različitim vidovima javnih konsultacija. Intervjui s većinom predstavnika organizacija civilnog društva i javnih institucija, potvrdili su da postoji prilično intenzivan politički dijalog u kojem učestvuju te organizacije i institucije. Gotovo svi sagovornici su se složili da u tom smislu postoji vidan napredak u odnosu na situaciju od prije pet do deset godina.

Međutim i pored značajnih pozitivnih pomaka, rezultati našeg istraživanja, ali i druge studije i zvanični izvještaji o implementaciji pravila o konsultacijama, jasno ukazuju na to da postoji niz problema i značajne varijacije<sup>62</sup> u samom načinu provođenja javnih konsultacija, ovisno od institucije.<sup>63</sup> Naime, godišnji izvještaji o provođenju *Pravila za konsultacije u institucijama BiH*, koje objavljuje Ministarstvo pravde BiH, ukazuju na to da u većini slučajeva institucije na državnom nivou nisu ispunile obaveze iz *Pravila*.<sup>64</sup> Tako su na nivou BiH, krajem 2013. godine, samo četiri od devet ministarstava ispunjavali obaveze za minimalne konsultacije, a četiri ministarstva nisu imala razrađene interne procedure za implementaciju *Pravila*. Pet ministarstava nije imalo koordinatora za konsultacije, a samo tri ministarstva na nivou BiH imala su spiskove aktera zainteresovanih za konsultacije.<sup>65</sup> Sve to ozbiljno ograničava njihovu

<sup>61</sup> CBGI (2014), Učešće zainteresovane javnosti u procesu izrade zakona i drugih instrumenata javnih politika u BiH - Pravni i institucionalni okvir i postojeće prakse, CBGI (u pripremi).

<sup>62</sup> CIDI (2010), Pregled mehanizama za civilni dijalog: Vijeće ministara BiH, Republika Srpska, Federacija BiH, Brčko distrikt te procjena potreba, CIDI – Izgradnja kapaciteta civilnog društva za učešće u civilnom dijalogu u Bosni i Hercegovini, str. 11; CPDC, *Izvještaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu*, Sarajevo: CPCD, mart 2014, str. 58-59.

<sup>63</sup> CPDC (2014), *Izvještaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu*, Sarajevo: CPCD, mart 2014, str. 6.

<sup>64</sup> Ministarstvo pravde BiH (2014), *Izvještaj o provođenju Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u Institucijama Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, mart 2014, str. 11.

<sup>65</sup> Ibid., str. 10

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

sposobnost da ispune čak i minimalne standarde konsultacija.<sup>66</sup> Osim toga, ističe se da većina ministarstava na nivou BiH nisu imala jasnu metodologiju za prikupljanje i obradu komentara, koji pristižu kroz proces konsultacija.<sup>67</sup> Za razliku od nivoa BiH, na nivou entiteta nema ažurnih izvještaja o provedbi javnih konsultacija – takav izvještaj nije nikada objavljen za FBiH, a posljednji izvještaj za Republiku Srpsku - *Informacije o sprovođenju Smjernica* - objavio je Republički sekretarijat za zakonodavstvo, kao nadležno tijelo za praćenje provedbe *Smjernica*, još 2011. godine. Ipak, dostupne informacije iz drugih izvora ukazuju na to da je praksa objavljivanja nacrtu zakona i sprovođenja minimalnih standarda konsultacija uobičajena u RS-u, dok na nivou FBiH samo dio institucija slijedi sličnu praksu. Distrikt Brčko objavljuje putem interneta nacrtu zakona od interesa za javnost.<sup>68</sup>

Ovakvo stanje nudi objašnjenje zašto se često čuju prigovori da je učešće građana u odlučivanju “svedeno na dobru volju i motivisanost pojedinaca iz vlasti”.<sup>69</sup> Provedeno istraživanje, također, je ukazalo na problem slabe institucionalizacije mehanizama konsultacija, tako da su u praksi pozitivni primjeri uključivanja organizacija civilnog društva često ovisili od stavova pojedinaca unutar institucija vlasti, a ne od generalne političke volje da se uspostavi istinski dijalog sa civilnim društvom.<sup>70</sup>

Identifikovani problemi u funkcionisanju mehanizama za konsultacije, usko su povezani s nedostatkom osnovnih kapaciteta javnih institucija. Prema riječima nekoliko naših sagovornika iz javnog sektora i iz organizacija civilnog društva, institucije imaju ograničene finansijske i ljudske resurse na raspolaganju za provođenje javnih konsultacija. Ovo je

<sup>66</sup> Također vidjeti: CPDC(2014), *Izvještaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu*, Sarajevo: CPCD, mart 2014, str. 31-32.

<sup>67</sup> Također vidjeti: CPDC(2014), *Izvještaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu*, Sarajevo: CPCD, mart 2014, str. 31-32; CIDI (2010), *Pregled mehanizama za civilni dijalog: Vijeće ministara BiH, Republika Srpska, Federacija BiH, Brčko Distrikt, te procjena potreba, CIDI – Izgradnja kapaciteta civilnog društva za učešće u civilnom dijalogu u Bosni i Hercegovini*, str.11-12.

<sup>68</sup> CPDC (2014), *Izvještaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu*, Sarajevo: CPCD, mart 2014, str. 63.

<sup>69</sup> CCI(2013), *Izvještaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2012 godinu*, Banja Luka: Centri civilnih inicijativa (CCI), mart 2013., str. 5.

<sup>70</sup> Također vidjeti Žeravčić, Goran (2008), *Analiza institucionalne suradnje između vladinog i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini*, Kronauer Consulting, str.65.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

u skladu s rezultatima ranijih istraživanja, koja su ukazala na nedostatke ljudske resurse, neadekvatne edukativne programe za državne službenike i nedovoljnu političku podršku unutar institucija kao važne faktore, koji ograničavaju procese javnih konsultacija.<sup>71</sup>

### 3.1.3. Informisanje

Blagovremeno dobijanje informacija o javnim konsultacijama, osnovni je preduslov za uključivanje organizacija civilnog društva u politički dijalog. Primjera radi, *Generalni principi i minimalni standardi Evropske komisije za konsultacije sa zainteresiranim stranama* nalažu "adekvatan publicitet za podizanje svijesti" o samim konsultacijama, kao i prilagođavanje komunikacijskih kanala ciljnoj publici. U slučaju Evropske komisije, pored drugih komunikacijskih alata, otvorene javne konsultacije trebaju biti objavljene na internetu, te najavljene na jedinstvenoj tački pristupa, odnosno na centralnom web portalu (*single access point*).<sup>72</sup>

U Bosni i Hercegovini, relevantni podzakonski akti u principu nalažu da se zainteresovana javnost obavijesti o planiranim konsultacijama. Tako institucije na nivou BiH i FBiH imaju obavezu voditi spisak organizacija i pojedinaca koji su zainteresovani za zakonodavne aktivnosti institucije,<sup>73</sup> te ih u skladu s minimalnim obavezama u pogledu konsultacija o prednacrtima pravnih propisa adekvatno informisati.<sup>74</sup> Pored toga, na nivou BiH i u FBiH, institucije su dužne objaviti na svojoj internet stranici spisak planiranih normativno-pravnih poslova, koji su dio njihovog godišnjeg plana rada, posebno ističući one od značaja za javnost.<sup>75</sup> Ova oblast je nešto drugačije uređena u Republici Srpskoj, gdje institucije, u ovisnosti od zakona, vrše odabir i vode evidenciju zainteresovanih

<sup>71</sup> CPDC (2014), *Izveštaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu*, Sarajevo: CPCD, mart 2014, str. 60-64; CIDI (2010), *Pregled mehanizama za civilni dijalog: Vijeće ministara BiH, Republika Srpska, Federacija BiH, Brčko Distrikt, te procjena potreba, CIDI – Izgradnja kapaciteta civilnog društva za učešće u civilnom dijalogu u Bosni i Hercegovini*, str. 11.

<sup>72</sup> European Commission (2002), *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. 6., minimalni standard C, str. 20.

<sup>73</sup> *Pravila za konsultacije BiH* čl. 3; Uredba o konsultacijama FBiH, član 4.

<sup>74</sup> *Pravila za konsultacije BiH* čl. 6; Uredba o konsultacijama FBiH, član 9.

<sup>75</sup> *Pravila za konsultacije BiH* čl. 5; Uredba o konsultacijama FBiH, član 8.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

strana,<sup>76</sup> te su obavezne objaviti prednacrt pravnog propisa na internetu,<sup>77</sup> ako je nadležna institucija ocijenila da je riječ o propisu od interesa za javnost.<sup>78</sup>

Kada su u pitanju pravni propisi koji imaju značajan utjecaj na javnost, institucija na nivou FBiH i BiH treba da razmotri koje organizacije, ili pojedinci, bi najvjerojatnije mogli biti zainteresovani za pravni propis, ili bi pravni propis na mogao njih utjecati, te bi od njih mogli zatražiti komentare.<sup>79</sup> U tom slučaju, ovisno od oblika konsultacija i zainteresovane javnosti, predviđeni su različiti načini obavještanja o konsultacijama, poput obavještanja putem medija, direktnog dostavljanja prednacrtu propisa organizacijama i pojedincima, održavanja javnih sastanaka ili okruglih stolova s odabranim organizacijama ili pojedincima, ili putem organizovanja radnih grupa koje bi uključile eksperte, predstavnike organizacija civilnog društva i pojedince.<sup>80</sup> *Smjernice* u Republici Srpskoj ne propisuju informisanje o konsultacijama na jednako detaljan način, ali obaveza obavještanja postoji - konsultacije podrazumijevaju dostavljanje prednacrtu zakona zainteresovanim stranama kako bi dale svoje pisane primjedbe i sugestije, ili formiranje radnih grupa koje će uključiti i zainteresovane strane.<sup>81</sup>

Uprkos usvojenim podzakonskim aktima, prethodna istraživanja su pokazala da institucije u praksi rijetko pozivaju zainteresovane aktere da daju doprinos tokom javnih konsultacija,<sup>82</sup> a nacрте zakona i politika objavljuje samo dio institucija na državnom i entitetskim nivoima.<sup>83</sup> Ovo je potvrđeno i u istraživanju, koje je u okviru projekta Izgradnje kapaciteta institucija vlasti za uključivanje u dijalog s civilnim društvom

<sup>76</sup> Smjernice za postupanje resornih ministarstava i drugih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona, član 3.

<sup>77</sup> Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske.

<sup>78</sup> Smjernice o učešću javnosti i konsultacijama RS-a, član 4.

<sup>79</sup> *Pravila za konsultacije BiH* čl. 16; Uredba o konsultacijama FBiH, član 11.

<sup>80</sup> *Pravila za konsultacije BiH* čl. 17; Uredba o konsultacijama FBiH, član 11.

<sup>81</sup> Smjernice o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona RS-a, član 12.

<sup>82</sup> CPDC (2014), *Izvjestaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu*, Sarajevo: CPCD, mart 2014.

<sup>83</sup> *Ibid.*

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

pri utvrđivanju politika u BiH (CBGI), sprovedenim 2014. godine s vladinim institucijama, a koje uglavnom objavljuju pozive na web stranici ministarstva i distribuišu informacije užem broju organizacija civilnog društva s kojima već postoji određena saradnja. Vrlo mali dio anketiranih ministarstava (23%) objavljuje poziv za konsultacije u medijima, a još manje koristi mailing liste. Samo dva od dvadesetak anketiranih ministarstava, koristila su društvene mreže u svrhu pozivanja organizacija civilnog društva učešće u javnim konsultacijama.<sup>84</sup> Analiza sadržaja web stranica ministarstava i vlada pokazala je da samo jedno od devet ministarstava Vijeća ministara BiH (stajalo VM BiH) ima objavljen godišnji program rada, a objavljeni Program rada Vijeća ministara BiH ne sadrži relevantne informacije o pojedinim aktima. Situacija je slična i s Vladom i ministarstvima FBiH, Vladom RS-a, kao i u slučaju Brčko Distrikta. Iako vlade objavljuju programe rada za aktualnu godinu, iz njih u principu nije moguće saznati koji su akti od posebnog značaja na javnost i u kojem slučaju će se provoditi javne konsultacije, te kojeg će obima biti.<sup>85</sup>

I naše istraživanje potvrđuje kako je stanje daleko od zadovoljavajućeg, jer organizacije civilnog društva primaju informacije o javnim konsultacijama primarno se obavještavajući od drugih organizacija civilnog društva i putem ličnih kontakata, a u veoma malom broju na osnovu direktnih poziva i putem mailing listi javnih institucija (Grafikon 4). Važan izvor informacija o konsultacijama jesu web stranice institucija, ali imajući u vidu broj institucija, nepotpune informacije i nedostatak centralnog informativnog portala o javnim konsultacijama, prikupljanje informacija o tim procesima predstavlja priličan izazov za organizacije civilnog društva. Čak i veoma prominentne organizacije, poput Transparency Internationala BiH, vrlo rijetko dobijaju pozive za konsultacije od institucija.<sup>86</sup> Prema riječima jednog predstavnika organizacije civilnog društva, "nominalno su informacije manje-više

---

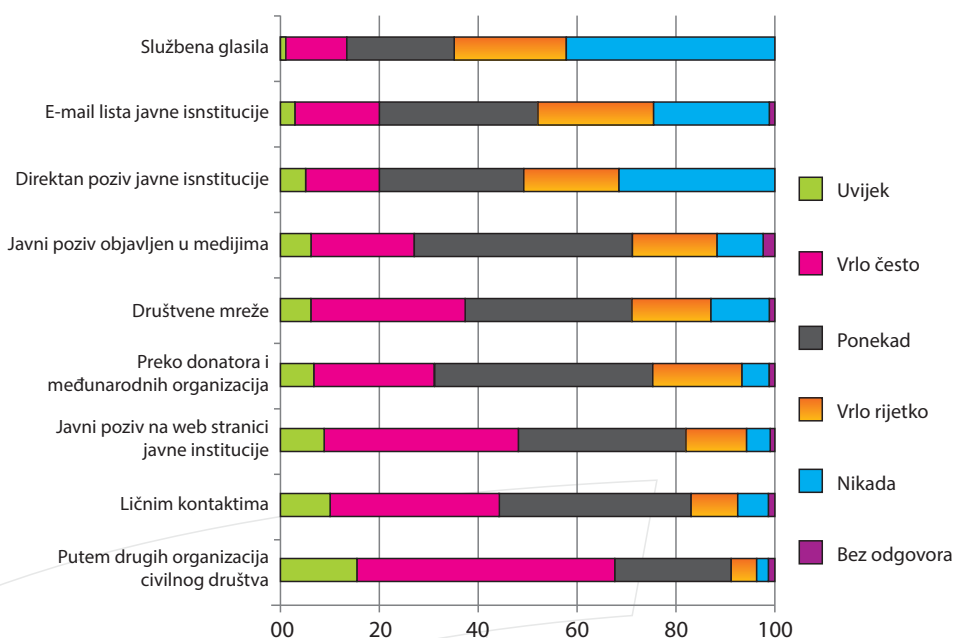
<sup>84</sup> CBGI (2014), Učešće zainteresovane javnosti u procesu izrade zakona i drugih instrumenata javnih politika u BiH - Pravni i institucionalni okvir i postojeće prakse, CBGI (u pripremi), str. 45.

<sup>85</sup> Ibid., str. 43-44.

<sup>86</sup> Intervju s predstavnicom Transparency Internationala BiH, 11.8.2014.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

dostupne, ali su dostupne na stranicama resornih institucija, koje su minorno posjećene. Institucije se uopšte ne trude diseminirati, proširiti te informacije, ili proaktivno uključiti treće strane.<sup>87</sup> Unutar rezultata naše ankete, važnijim se čine alternativni izvori informacija, poput ličnih kontakata i drugih organizacija civilnog društva (Grafikon 4), a ovo je potvrđeno i u intervjuima, u kojima je posebno istaknut značaj formalnih ili neformalnih mreža organizacija civilnog društva i ličnih kontakata u institucijama.



Grafikon 4: Izvori informacija o javnim konsultacijama (N=106, rezultati u procentima)

Osim neadekvatnog informisanja javnosti o mogućnostima konsultacija, problem se javlja i s dostavljanjem povratnih informacija o rezultatima konsultacija. Ranija istraživanja su ukazala na to da institucije ne šalju redovno povratne informacije organizacijama, koje su učestvovalе u procesima konsultacija, o statusu njihovih prijedloga i komentara.<sup>88</sup> Naše

<sup>87</sup> Intervju s predstavnikom Centara civilnih inicijativa (CCI), 31.7.2014.

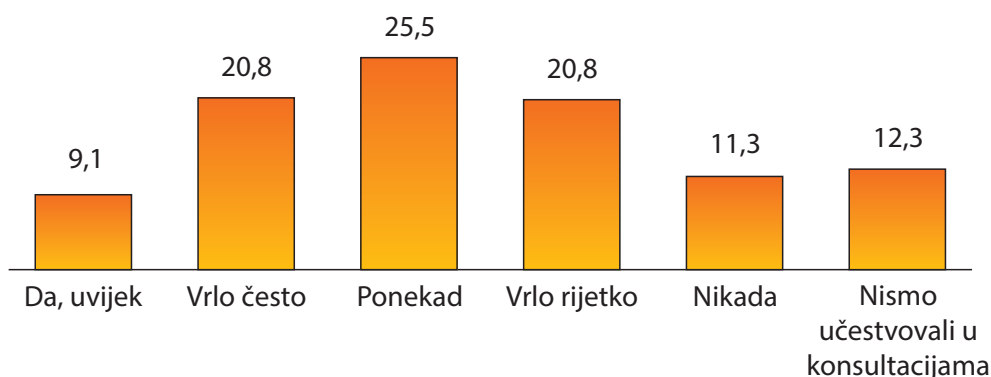
<sup>88</sup> CPDC (2014), Izvještaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu, Sarajevo: CPCD, mart 2014., str. 31-32; 60-64.



## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

istraživanje pokazuje da su, kada je riječ o dobijanju povratnih informacija nakon javnih konsultacija, iskustva raznovrsna, iako najvećim dijelom potvrđuju rezultate ranijih studija. Veći broj sagovornika ukazao je na to da je dobijanje blagovremenih i kvalitetnih povratnih informacija, uglavnom, izuzetak, a ne pravilo, tako da organizacije civilnog društva nikada nisu sigurne hoće li dobiti povratnu informaciju o svom komentaru ili prijedlogu (vidjeti Grafikon 5).

### Ako ste učestvovali u javnim konsultacijama, da li ste po završetku konsultacija imali uvid u informacije o statusu Vašeg prijedloga?



Grafikon 5: Povratne informacije o javnim konsultacijama (N=106)

### 3.1.4. Transparentnost i inkluzivnost procesa konsultacija

Inkluzivnost i transparentnost procesa konsultacija, osnovni su preduslovi njegove efektivnosti i legitimiteta<sup>89</sup> i usko su povezani s aspektom informisanja. Naprimjer, Evropska komisija, u svojim *Generalnim principima i minimalnim standardima o konsultacijama sa zainteresovanim stranama*<sup>90</sup> uspostavlja sljedeći minimalni standard: kada se definiše ciljna grupa ili grupe u procesu konsultacija, treba

<sup>89</sup> Vidjeti, primjera radi, kriterije efektivnosti procesa učešća građana u: Rowe, Gene i Lynn J. Frewer (2000), *Public Participation Methods: A Framework for Evaluation, Science, Technology, & Human Values* 25, br. 1 (2000), str. 3-29.

<sup>90</sup> European Commission (2002), *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. 6, 17.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

osigurati da sve relevantne strane imaju mogućnost izraziti svoje mišljenje. Da bi takvi procesi bili fer, treba stvoriti okvir koji omogućava učešće svih zainteresovanih u procesu konsultacija. Dodatno, potrebno je u pozivu za konsultacije identifikovati one ciljne grupe na koje se propis naročito odnosi, ili od kojih priređivač naročito očekuje da se uključe u postupak konsultacije.

Prema rječima sagovornika u okviru našeg istraživanja, javne institucije ponekad pokušavaju ciljano pozvati organizacije civilnog društva, koje imaju interes ili ekspertizu za određenu temu. Ipak, tu se javlja problem internih kapaciteta institucija da rade ciljano pozivanje ključnih aktera, te često nedostatak preciznih internih procedura kojima bi se regulisao takav vid aktivnosti, zbog čega prakse pozivanja uglavnom budu *ad hoc*. Zbog toga, odluka o tome koga pozvati, najčešće se donosi na osnovu ranijeg iskustva s određenim organizacijama, ali i na osnovu vidljivosti i ekspertize pojedinih organizacija civilnog društva. S obzirom na to da je obično veliki broj organizacija civilnog društva zainteresovan za neku temu, institucije su sklone saradivati direktno s koalicijama i mrežama.

### 3.1.5. Oblici konsultacija: između minimalnih i proširenih konsultacija

Kao što je prethodno pomenuto, podzakonski akti na državnom nivou i u FBiH predviđaju šire konsultacije za pravne propise za koje se smatra da bi mogli biti od značajnog utjecaja na javnost. Primjera radi, *Pravila* na nivou BiH predviđaju da će se institucija odlučiti za onaj oblik konsultacije “putem kojeg će najvjerovatnije dobiti relevantne smjernice za izradu pravnog propisa.” U *Pravilima* se nabraja niz oblika konsultacija, poput obavještanja o datom propisu u medijima, direktnog dostavljanja propisa relevantnim organizacijama i pojedincima, ali i organizovanje javnih sastanaka ili okruglih stolova s odabranim organizacijama i pojedincima, odnosno organizovanje radnih grupa koje okupljaju eksperte i predstavnike organizacija i pojedince.<sup>91</sup> Pritom

---

<sup>91</sup> Čl. 17 Pravila BiH.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

institucija određuje odgovarajuću proceduru za konsultacije, uzimajući u obzir vremenska ograničenja za usvajanje propisa, mogućnost zainteresovanih strana da uzmu učešće u konsultacijama, odnosno novine i tehničku složenost teme pravnog propisa.<sup>92</sup> Slične odredbe sadržane su i u *Uredbi FBiH*.<sup>93</sup> U RS-u se, prema *Smjernicama*,<sup>94</sup> pod konsultacijama podrazumijeva "dostavljanje prednacrtu propisa zainteresovanim licima, radi davanja pisanih primjedbi i sugestija, ili formiranje radnih grupa koje uključuju i predstavnike zainteresovanih lica".<sup>95</sup>

U ovim odredbama stoje smjernice za moguće vrste konsultacija. U praksi, javne institucije uglavnom provode minimalne obaveze u pogledu konsultacija, koje podrazumijevaju postavljanje prednacrtu pravnog propisa na internet stranicu institucije i obavještanje onih koji su na spisku institucije za konsultacije, ako institucija posjeduje takve spiskove,<sup>96</sup> neovisno od prirode propisa (redovni propis, ili propis od posebnog značaja za javnost). Neprovođenje drugih oblika konsultacija kod propisa od posebnog značaja za javnost može biti rezultat različitih, često kombinovanih faktora: nedostatka političke volje i kapaciteta, ali i budžetskih ograničenja. Ovakva praksa potvrđena je i u iskazima nekoliko sagovornika iz organizacija civilnog društva, koji ističu da provođenje širih konsultacija kroz direktno uključivanje aktera iz civilnog društava u druge konsultativne forme, poput javnih rasprava ili radnih grupa (iako uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe nije zakonska obaveza, već dobra praksa) i slično – predstavljaju izuzetak, a ne pravilo, čak i kada je riječ o iznimno važnim propisima. Indikativan primjer je pokušaj izmjene Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH početkom 2013. godine, kada je nadležno ministarstvo pokušalo primijeniti minimum standarda konsultacija, iako je riječ o zakonu od

---

<sup>92</sup> Čl. 18 Pravila BiH.

<sup>93</sup> Čl. 11 Uredba FBiH.

<sup>94</sup> Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 123/08), dopuna iz 2012. godine, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 73/12

<sup>95</sup> Tačka 13. *Smjernica*.

<sup>96</sup> Vidjeti npr.: Ministarstvo pravde BiH (2014), *Izveštaj o provođenju Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u Institucijama Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, mart 2014.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

posebne važnosti za širu javnost. Takav pristup izazvao je burnu reakciju civilnog društva, pa je kreirana široka koalicija organizacija civilnog društva kako bi se pokrenula supstancijalna rasprava i spriječilo donošenje štetnih izmjena ovog vitalnog zakona.<sup>97</sup> Pored toga, druga istraživanja su ukazala na to da se osim pribjegavanja minimalnim obavezama konsultacija, još dešava da se važne odluke donose bez uvida javnosti, a zatim se usvajaju u hitnoj proceduri, mimo adekvatnog procesa javnih konsultacija.<sup>98</sup>

Međutim, naše istraživanje je, također, pokazalo da postoje i brojni primjeri uključivanja organizacija civilnog društva u proširene konsultacije, kroz učešće u radnim grupama, javne rasprave i druge događaje tokom procesa izrade propisa. Neke javne institucije čak i direktno saraduju s organizacijama civilnog društva na organizaciji javnih konsultacija. U skladu s tim, intervjui s predstavnicima institucija ukazuju na to da oni imaju dosta iskustva u sprovođenju različitih vidova javnih konsultacija, a neki imaju vrlo intenzivnu i redovnu saradnju s organizacijama civilnog društva i drugim akterima. Tako naprimjer, po riječima predstavnika Ministarstva uprave i lokalne samouprave RS-a: "Svi propisi koje radimo inače prolaze proces konsultacija i u smislu javne rasprave i formiranje interresornih radnih grupa, kad je u pitanju i Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o referendumu i Zakon o komunalnoj policiji, Zakon o teritorijalnoj organizaciji."<sup>99</sup> Slično tome, prema sagovorniku iz Ministarstva rada i socijalne politike FBiH, ovo ministarstvo sprovelo je široke konsultacije tokom izrade Zakona o hraniteljstvu i udomiteljstvu, uključujući formiranje radne grupe i sprovođenje javnih rasprava u pet kantona u FBiH.<sup>100</sup> Osim toga, organizacije civilnog društva imale su važnu ulogu tokom procesa izrade *Strategije za reformu sektora pravde BiH (SRSP)*.<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup> Buka/Fena (2013), 208 komentara na Prednacrt zakona o slobodi pristupa informacijama, Buka, 13.6.2013.

<sup>98</sup> CPDC (2014), *Izveštaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu*, Sarajevo: CPDC, mart 2014.

<sup>99</sup> Intervju s predstavnicom Ministarstva uprave i lokalne samouprave RS, 22.8.2014.

<sup>100</sup> Intervju s predstavnikom Ministarstva rada i socijalne politike FBiH, 25.8.2014.

<sup>101</sup> Elma Demir (2010), *Uloga organizacija civilnog društva u praćenju provedbe Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini*, Asocijacija za demokratske inicijative (ADI), Sarajevo 2010.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

Rezultati CBGI studije iz 2014. godine, pokazuju da značajan broj ministarstava na različitim nivoima vlasti uključuje predstavnike organizacija civilnog društva u radne grupe,<sup>102</sup> a ti nalazi potvrđeni su i u našem istraživanju. Gotovo svi predstavnici institucija, intervjuisani u okviru istraživanja, imaju relativno ustaljenu praksu formiranja radnih grupa u procesu izrade pravnih akata i drugih javnih politika. Rezultati ankete pokazuju da je oko 74,5% anketiranih predstavnika organizacija učestvovalo u zvaničnim radnim grupama, koje su organizovale javne institucije na različitim nivoima, a isto su potvrdili i sagovornici u intervjuima s organizacijama civilnog društva. Iako ovaj vid učešća u procesima izrade javnih politika, kao što je prethodno istaknuto, nije formalna obaveza, u praksi uzima maha, što je svakako indikator pozitivnih pomaka.

Kada je riječ o javnim raspravama u zastupničkim tijelima na državnom i entitetskim nivoima, dosadašnja istraživanja ukazuju na to da se vrlo mali broj organizacija civilnog društva uključuje u javne rasprave na državnom nivou, "dok su na entitetskim nivoima aktivni posebno predstavnici profesionalnih udruženja, udruženja poslodavaca, sindikata i boračkih udruženja". Istovremeno, analize pokazuju da je situacija bolja kada je riječ o Distriktu Brčko, gdje se javne rasprave redovnije provode, a na nižim nivoima je veći i odziv građana i organizacija civilnog društva koji učestvuju u javnim raspravama.<sup>103</sup> Pored toga, javno saslušanje se, uglavnom, ne koristi kao mehanizam konsultacija.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> CBGI (2014), Učešće zainteresovane javnosti u procesu izrade zakona i drugih instrumenata javnih politika u BiH - Pravni i institucionalni okvir i postojeće prakse, CBGI (u pripremi), str. 52.

<sup>103</sup> CPDC (2014), *Izveštaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu*, Sarajevo: CPCD, mart 2014., str. 33.

<sup>104</sup> CPDC (2014), *Izveštaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu*, Sarajevo: CPCD, mart 2014., str. 33.

### 3.2. Drugi vidovi formalnog učešća u političkom dijalogu

Pored mogućnosti učešća u javnim konsultacijama, organizacije civilnog društva, također, mogu doprinijeti političkom dijalogu, djelujući kroz druge institucionalne mehanizme, koji su pod kontrolom javnih institucija. Prije svega, ovdje se misli na: inicijative za izmjene ili donošenje zakona i drugih akata, učešće u parlamentarnim odborima i drugim radnim tijelima i savjetovanje.

Mogućnost pokretanja inicijative za izmjene ili donošenje zakona i drugih akata, važan je mehanizam učešća organizacija civilnog društva u političkom dijalogu. Prema poslovnicima oba doma Parlamenta FBiH i Narodne skupštine RS,<sup>105</sup> građani i organizacije civilnog društva mogu pokrenuti takvu inicijativu dostavljajući prijedlog nacrtu zakona, ili teze za izradu zakona predsjedavajućem Predstavničkom domu FBiH, odnosno predsjedniku Narodne Skupštine RS, koji ih zatim prosljeđuju nadležnim tijelima na dalje razmatranje. Ovakva mogućnost ne postoji na državnom nivou. Iako sama procedura nije komplikovana, ranija istraživanja ukazuju na to da se ovaj mehanizam učešća organizacija civilnog društva rijetko koristi. Zbog toga su pokrenuti brojni projekti, kojima se nastojao podići nivo znanja državnih službenika i zastupnika, ali i organizacija civilnog društva o pokretanju inicijativa za izradu i izmjenu zakona i drugih akata.<sup>106</sup> Ipak, samo nekoliko predstavnika organizacija s kojima smo razgovarali, pokretali su takve inicijative.

Kako je ranije rečeno, Narodna skupština Republike Srpske omogućava organizacijama civilnog društva da učestvuju na sastancima radnih tijela, dajući svoj doprinos razmatranju nacrtu i prijedloga zakona, kojim se određeno radno tijelo bavi.<sup>107</sup> Parlamentarni odbori predstavljaju posebno zanimljiv mehanizam za organizacije civilnog društva, jer ne

<sup>105</sup> Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske broj 31., 26. mart 2011.), član 190-191; Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 27/03, član 151; Poslovnik Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH, član 159.

<sup>106</sup> CPDC (2014), *Izveštaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu*, Sarajevo: CPCD, mart 2014., str. 32-33.

<sup>107</sup> Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske broj 31., 26. mart 2011.), član 45; član 195.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

zahtijeva poziv, već organizacije civilnog društva mogu same izraziti interes za dobivanje statusa zainteresovane strane i tako direktno biti uključene u rad odbora. Međutim, intervjui su pokazali da samo nekolicina organizacija civilnog društva s čijim predstavnicima smo razgovarali, ima iskustvo učešća u parlamentarnim odborima.

Jedan od vidova političkog dijaloga, koji je relativno čest, jeste savjetovanje. U tim slučajevima, donosioci odluka uglavnom sami kontaktiraju organizacije civilnog društva kako bi dobili mišljenje, ili savjet, o nekom aspektu javne politike na kojoj trenutno rade. Ovakvo savjetovanje može se odvijati pisanim putem, ili kroz direktne sastanke, a nije rijetkost da organizacije civilnog društva, ili njihovi stručnjaci, budu angažovani kao konsultanti na izradi određenih strateških dokumenata i internih akata vladinih institucija. Pored toga, prilično je uobičajena praksa da specijalizirane organizacije civilnog društva, poput npr. Instituta za razvoj mladih KULT, koji djeluje u domenu politika mladih, ili Step by Step, koji djeluje u sektoru obrazovanja, izrade nacрте određenih javnih politika, koje zatim vladine institucije, uz manje ili veće modifikacije, usvoje. Konačno, rezultati istraživanja, također, ukazuju na to da međunarodne organizacije i donatori aktivni u BiH, često traže savjete od lokalnih organizacija civilnog društva da bi bolje razumjeli implikacije neke javne politike, ili se upoznali s lokalnim kontekstom. To se dešava, uglavnom, kroz sastanke zatvorenog tipa, ali i putem javnih događaja i različitih susreta.

### 3.3. Zagovaranje

Zagovaranje u domenu javnih politika jeste proces pregovaranja i posredovanja kako bi se eventualno ostvario utjecaj na ideje, argumente, prijedloge i aktivnosti sudionika u političkom dijalogu.<sup>108</sup> U tom smislu, zagovaranje podrazumijeva strateški pristup kako bi se podstakla ili spriječila neka promjena javne politike. Zagovaranje, također, podrazumijeva ostvarivanje utjecaja na donosioce odluka bilo direktno,

---

<sup>108</sup> Young, Eóin & Lisa Quinn (2012), *Making Research Evidence Matter: A Guide to Policy Advocacy in Transition Countries*, Open Society Foundations, str. 26.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

ili posredno, kroz njihove saradnike, medije, javnost ili druge aktere i zahtijeva osmišljeno komuniciranje ideja i prijedloga kako bi se ostvario željeni utjecaj. Konačno, zagovaranje podrazumijeva dobijanje podrške i obično se radi kroz organizovane grupe i koalicije, koje predstavljaju interese određenog segmenta populacije.<sup>109</sup> Zagovaranje se, u praktičnom smislu, može zasnivati na širokom spektru aktivnosti, od javnih debata, uličnih protesta i potpisivanja peticija, preko edukativnih aktivnosti i posebnih zagovaračkih web stranica i nastupa u medijima, pa do podnošenja inicijativa za izmjene zakona kod nadležnih institucija. U tom smislu, aktivnosti zagovaranja predstavljaju važan vid učešća organizacija civilnog društva u političkom dijalogu, prije svega, jer omogućavaju aktivan angažman organizacija civilnog društva, bez obzira na formalne institucionalne mehanizme saradnje.

Prema rezultatima istraživanja, 77,4% anketiranih predstavnika organizacija civilnog društva je u posljednjih pet godina bilo angažovano u zagovaračkim aktivnostima, a na osnovu intervjua potvrđuju da organizacije civilnog društva postaju sve aktivnije u domenu zagovaranja za izmjene javnih politika. Evidentno je da dolazi do snažnijeg organizovanja organizacija civilnog društva, posebno kada je riječ o zakonima vitalnim za njihovo funkcionisanje. U tom smislu, primjetne su supstancijalne promjene kada je riječ o zajedničkom djelovanju organizacija civilnog društva kroz formalne mreže i neformalne koalicije, poput široke koalicije organizacija civilnog društva, koja se 2013. godine suprotstavila izmjenama Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH (vidjeti Primjer 1, ispod), ili koalicije koja se zalaže za izmjene zakona kojima se regulišu kazne za zločine iz mržnje, zatim koalicije koja se zalaže za dosljednu primjenu propisa za sprečavanje diskriminacije, odnosno koalicije organizacija civilnog društva koja zagovara pristupanje BiH multilateralnoj inicijativi Partnerstvo za otvorenu vlast, a koja je uspjela značajno doprinijeti tome da BiH u septembru 2014. postane 65. članica Partnerstva.<sup>110</sup> Pored toga,

---

<sup>109</sup> Ibid., str. 26.

<sup>110</sup> Više informacija o Partnerstvu za otvorenu vlast dostupno je na: <http://www.opengovpartnership.org>



## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

organizacije civilnog društva poduzele su mnogobrojne i obimne zagovaračke aktivnosti usmjerene na implementaciju presude u slučaju Sejdić i Finci protiv BiH, u periodu od 2010. do 2014. godine, od uličnog aktivizma, preko akademskih skupova, stručnih konferencija, analiza, pa do direktnog podnošenja relevantnih materijala i prijedloga implementacije presude nadležnoj komisiji pri Parlamentu BiH. Ovdje svakako treba istaći i formalne mreže organizacija civilnog društva, poput npr. Mreže pravde, koja se zalaže za reforme pravosudnog sektora, ili mreže Account, koja se bavi zagovaranjem u sferi borbe protiv korupcije.<sup>111</sup>

U svojim zagovaračkim aktivnostima, organizacije civilnog društva koriste različite zagovaračke tehnike i alate, od lobiranja, uličnih akcija, iniciranja usvajanja određenih pravilnika i procedura, preko organizovanja javnih događaja i potpisivanja peticija, pa do uključivanja medija, društvenih mreža, web portala i kreiranja širih zagovaračkih koalicija na entitetskim ili državnom nivou. Uobičajeno je da organizacije civilnog društva samoinicijativno šalju institucijama prijedloge određenih politika. Također je vrlo raširena praksa da organizacije civilnog društva same organizuju dodatne javne rasprave, kako bi u proces javnih konsultacija uključile veći broj aktera. Na ovaj način, nastoji se proširiti obim konsultacija izvan usko definisanih okvira minimuma standarda javnih konsultacija, kojima javne institucije u pravilu pribjegavaju. Pored toga, organizacije civilnog društva ne prezaju ni od strateškog parničenja<sup>112</sup> i tužbi protiv vladinih institucija, koje ne poštuju zakone i procedure. Primjera radi, organizacija Vaša prava godinama se bavi strateškim parničanjem u oblasti diskriminacije, kako bi sudskim putem primorala vlast da počnu implementirati zakone kojima se

---

<sup>111</sup> Ovdje je potrebno napomenuti da vrlo često donatori imaju značajnu ulogu kod pokretanja mreža organizacija civilnog društva.

<sup>112</sup> Pod strateškim parničanjem podrazumijeva se metod parničenja čiji je cilj, pažljivim izborom predmeta parničenja, dovesti do značajnih izmjena u zakonima i praksama javnih institucija, te utjecati na svijest javnosti o određenom problemu. Drugim riječima, strateško parničenje je pravni mehanizam za podsticanje društvenih, pravnih i političkih promjena kroz rješavanje pojedinačnih slučajeva kršenja ljudskih prava. Zbog toga ga smatramo veoma zanimljivim i važnim zagovaračkim pristupom.

Izvor: Center for Strategic Litigations, What is Strategic Litigation?

URL:<http://strategiclitigations.org/category/aboutus/whatisstrategiclitigation/#sthash.cDOAeaPI.dpuf> (pristup ostvaren 17.11.2014.).

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

eliminiraju diskriminaciju iz javnih institucija i ustanova, poput ustanova osnovnog obrazovanja. Druge organizacije, poput Centra za istraživačko novinarstvo, imaju iskustvo podnošenja tužbi protiv javnih institucija zbog nepoštivanja Zakona o slobodi pristupa informacijama.

### Primjer 1 - Zagovaranje: Zakon o slobodi pristupa informacijama

Zanimljiv primjer širokog uključivanja organizacija civilnog društva u politički dijalog, desio se 2013. godine kada je Ministarstvo pravde BiH pokrenulo javne konsultacije za izmjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou BiH. S obzirom na to da je među organizacijama civilnog društva preovladavalo mišljenje da su predložene izmjene bile suprotne duhu zakona, kreirala se široka koalicija organizacija civilnog društva kako bi se spriječilo usvajanje predloženih izmjena. Organizacije civilnog društva su u ovoj neformalnoj koaliciji koristile sva raspoloživa sredstva i resurse kako bi u okviru rokova za konsultacije uradile stručne analize problematičnih prijedloga, te dale svoje prijedloge za izmjenu zakona. Pored toga, kreirana je široka zagovaračka platforma putem društvenih mreža, mailing listi, javnih debata i medijskih istupa. Na kraju procesa konsultacija, organizacije civilnog društva podnijele su preko 200 prijedloga amandmana na zakon. Uslijed tako intenzivnog angažmana civilnog društva, prijedlog izmjena zakona je obustavljen i povučen iz procedure.<sup>113</sup>

Intenzivniji zagovarački angažman organizacija civilnog društva rezultira i sve značajnijim uspjesima. Ovdje ćemo pomenuti samo nekoliko od mnoštva primjera koje su sagovornici iz oba sektora naveli, poput angažmana Helsinškog komiteta za ljudska prava na unapređenju načina funkcionisanja i regulisanja kazneno-popravnih zavoda,<sup>114</sup> ili doprinosa Centra za životnu sredinu u zaustavljanju donošenja prostornog plana u Narodnoj skupštini RS-a, koji je predviđao izgradnju hidroelektrane u

<sup>113</sup> Vidjeti: Buka/Fena (2013), 208 komentara na Prednacrt zakona o slobodi pristupa informacijama, Buka, 13.6.2013.

<sup>114</sup> Intervju s predstavnicom Helsinškog komiteta za ljudska prava u BiH, 28.8.2014.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

Nacionalnom parku Sutjeska.<sup>115</sup> Slično tome, Centri civilnih inicijativa su kroz kampanju “Budžet narodu”, uspjeli doprinijeti unapređenju zakona o budžetima.<sup>116</sup>

Važno je naglasiti da političku i finansijsku podršku za svoje zagovaračke aktivnosti, organizacije civilnog društva često dobijaju od međunarodnih organizacija aktivnih u BiH, poput Evropske komisije, OSCE-a ili UNDP-a, kao i ambasada različitih država i donatorskih organizacija, u okviru ranije navedenih programa podrške učešću organizacija civilnog društva u političkom dijalogu.

### 3.4. Analize javnih politika

Ukupno 50% anketiranih organizacija civilnog društva produkuju i objavljuju analize javnih politika, a većina intervjuisanih predstavnika organizacija vidi analize ne kao cilj sam po sebi, već kao početak zagovaračkog procesa. Obično su takve analize objavljene u više različitih formata, a rezultati analiza se distribuišu direktno slanjem na adrese ciljnih grupa, putem društvenih mreža i elektronske pošte, zatim na javnim događajima, te putem medija. Efekat takvih analiza može biti višestruk, od korištenja kao materijala za izradu određenih politika i zagovaračkih kampanja, preko edukacije, podizanja svijesti ključnih aktera, pa do izmjene agende. Rezultati istraživanja pokazuju da se takve analize redovno koriste kao polazište za izradu različitih strateških dokumenata i drugih javnih politika.

Međutim, postoje i značajni problemi, kada je riječ o istraživanjima i analizi javnih politika. Prema nekolicini naših sagovornika, prije svega su to ograničeni kapaciteti samih organizacija civilnog društva, koje često nemaju adekvatne ljudske resurse za istraživanje. Pored toga, veoma je slaba i saradnja univerziteta i organizacija civilnog društva, kada je riječ o istraživanjima u domenu razvoja javnih politika. U velikoj mjeri, ovo je

---

<sup>115</sup> Intervju s predstavnicom Centra za životnu sredinu, 5.8.2014.

<sup>116</sup> Intervju s predstavnikom Centara civilnih inicijativa, 31.7.2014.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

posljedica niza problema koji ometaju razvoj istraživačkih kapaciteta na univerzitetima, poput: nedovoljnih finansija;<sup>117</sup> destimulativnih politika za razvoj primijenjenih istraživanja;<sup>118</sup> lošeg pravnog okvira kojim se uređuju istraživački procesi na univerzitetima;<sup>119</sup> i nedostatka adekvatnih standarda za evaluaciju naučnih istraživanja.<sup>120</sup> Posljedica takve situacije je da ni sami univerziteti uglavnom ne produkuju istraživanja<sup>121</sup> relevantna za procese donošenja javnih politika i imaju ograničene resurse<sup>122</sup> za istraživanja. Istraživački kapaciteti u BiH općenito su vrlo nerazvijeni, uključujući i veoma skromne ljudske resurse, pa je i kvalitet istraživačkog rada ograničen.<sup>123</sup> Zato ne iznenađuje da BiH zauzima posljednje mjesto među državama Zapadnog Balkana, kada je riječ o korištenju fondova Evropske unije za istraživanja.<sup>124</sup> Sve ovo neminovno značajno ograničava prostor za saradnju između organizacija civilnog društva i univerziteta.

### 3.5. Implementacija javnih politika

Prema rezultatima ankete, 51,9% organizacija civilnog društva obuhvaćenih ovim istraživanjem jesu direktno učestvovali u implementaciji određene javne politike. Obično je to rad na implementaciji segmenata akcionog plana iz određene strategije. Često se doprinos implementaciji politika dešava putem edukacije javnih službenika da bi se oni osposobili da implementiraju određenu politiku. Također, organizacije civilnog društva često izrađuju priručnike za javne

---

<sup>117</sup> RRPP (2013a), Policy Brief: Social Sciences and Research in BiH: Between (Lack of) Financing and (Lack of) Quality, RRPP – Regional Research Promotion Program in Western Balkans.

<sup>118</sup> RRPP (2013b), Policy Brief: Social Sciences and Humanities in BiH: Participation in International Projects, RRPP – Regional Research Promotion Program in Western Balkans.

<sup>119</sup> *ibid.*

<sup>120</sup> RRPP (2012a), Policy Brief: Social Sciences and Research in BiH: (Is There?) Sufficiently Developed Personnel Potential, RRPP – Regional Research Promotion Program in Western Balkans.

<sup>121</sup> Vidjeti npr.: RRPP (2013a), Policy Brief: Social Sciences and Research in BiH: Between (Lack of) Financing and (Lack of) Quality, RRPP – Regional Research Promotion Program in Western Balkans.

<sup>122</sup> RRPP (2012a), Policy Brief: Social Sciences and Research in BiH: (Is There?) Sufficiently Developed Personnel Potential, RRPP – Regional Research Promotion Program in Western Balkans.

<sup>123</sup> RRPP (2012b), Policy Brief: Research in the Field of Social Sciences in Bosnia and Herzegovina, RRPP – Regional Research Promotion Program in Western Balkans, str. 2.

<sup>124</sup> RRPP (2013b), Policy Brief: Social Sciences and Humanities in BiH: Participation in International Projects, RRPP – Regional Research Promotion Program in Western Balkans, str. 3.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

institucije, pomažući im tako da na pravi način implementiraju određenu politiku.

Prema riječima nekoliko naših sagovornika, uobičajena je praksa barem dijela organizacija civilnog društva već pri izradi svojih projekata uzimaju u obzir akcione planove institucija koje su relevantne za datu oblast. Tako je, naprimjer, organizacija Vaša prava direktno učestvovala u implementaciji akcionog plana za reformu strategije sektora pravosuđa, akcionog plana strategije iz oblasti azila i migracija, te strategije u oblasti prevencije trgovine ljudima,<sup>125</sup> dok je Budućnost Modriča učestvovala u implementaciji niza politika, uključujući i politike na državnom nivou, poput učešća u implementaciji akcionog plana za borbu protiv nasilja nad ženama ili, naprimjer, akcionog plana za jačanje uloge žena u javnom političkom životu.<sup>126</sup>

Finansijska podrška se za takve aktivnosti u principu dobija od međunarodnih donatora, ali i same institucije ponekad sufinansiraju takve zajedničke aktivnosti. Zanimljiv primjer je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK), s kojom saraduje više organizacija civilnog društva, koje su dobile sredstva iz IPA fondova Evropske unije i od drugih donatora da pomognu implementaciju *Strategije za borbu protiv korupcije*, koja je u nadležnosti APIK-a, te da podrže razvoj kapaciteta same agencije, što je, također, sastavni dio *Strategije za borbu protiv korupcije*.

### 3.6. Monitoring i evaluacija

U nedavnom istraživanju CBGI-a ustanovljeno je kako je praksa monitoringa i evaluacije u organima uprave na samom početku, a istovremeno „organi uprave veoma ograničeno koriste organizacije civilnog društva u svrhu procjene efekata politika koje sprovode“.<sup>127</sup> Kada

---

<sup>125</sup> Intervju s predstavnikom Vaših prava, 8.8.2014.

<sup>126</sup> Intervju s predstavnicom Budućnost Modriča, 31.7.2014.

<sup>127</sup> CBGI (2014), Učešće zainteresovane javnosti u procesu izrade zakona i drugih instrumenata javnih politika u BiH - Pravni i institucionalni okvir i postojeće prakse, CBGI (u pripremi), str. 55-56.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

javne institucije uključuju organizacije civilnog društva u monitoring i evaluaciju provedbe politika, obično to rade povremeno, u okviru zajedničkih projekata s organizacijama civilnog društva, često iniciranih od strane donatora.<sup>128</sup> Međutim, većina sagovornika iz institucija, obuhvaćenih našim istraživanjem, istakla je da njihove institucije sprovode aktivnosti monitoringa i evaluacije, i to rade angažovanjem konsultantskih kuća, ali i u saradnji s organizacijama civilnog društva, ili sa pojedinim ekspertima koji rade u organizacijama civilnog društva.

Istovremeno, rezultati ankete pokazuju da 47,2% anketiranih predstavnika organizacija civilnog društva ima iskustvo u monitoringu, odnosno praćenju, a 34% u evaluaciji javnih politika. Međutim, u drugim studijama utvrđeno je kako je „mnogo češće slučaj da su organizacije civilnog društva uključene u proces praćenja programskih dokumenata, poput strategija, obično rađenih uz asistenciju stručne pomoći finansirane od donatora, nego pravnih akata iz regularne normativne djelatnosti linijskih ministarstava“.<sup>129</sup> Tako naprimjer, Transparency International BiH radi periodične monitoring izvještaje o primjeni antikorupcijske strategije,<sup>130</sup> dok je Helsinški komitet za ljudska prava objavljivao izvještaj o monitoringu stanja ljudskih prava u BiH.<sup>131</sup> MDP inicijative iz Doboja i Ekonomski institut u Banjoj Luci, vršili su monitoring strategije razvoja lokalne samouprave Republike Srpske,<sup>132</sup> dok Ministarstvo pravde BiH“ ima potpisan sporazum sa pet NVO-a vezano za praćenje provedbe strategije za reformu sektora pravde u BiH“.<sup>133</sup>

Pojedine organizacije poduzimaju monitoring aktivnosti, koje su u značajnoj mjeri zasnovane na web prezentacijama i novim komunikacijskim tehnologijama. U tom smislu, zanimljiv je angažman Centara civilnih inicijativa u polju praćenja rada vlada i parlamenata, koji se provodi od 2006. godine, sa značajnom web komponentom u vidu

---

<sup>128</sup> Ibid., str. 56.

<sup>129</sup> Ibid., str. 57.

<sup>130</sup> Intervju s predstavnicom Transparency Internationala BiH, 11.8.2014.; intervju s predstavnikom Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u BiH (APIK), 25.8.2014.

<sup>131</sup> Intervju s predstavnicom Helsinškog komiteta za ljudska prava u BiH, 28.8.2014.

<sup>132</sup> Intervju s predstavnicom Ministarstva uprave i lokalne samouprave RS, 22.8.2014.

<sup>133</sup> Intervju s predstavnikom Ministarstva pravde BiH, 22.8.2014.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

portala “Virtualni parlament”, na kojem se objavljuju rezultati monitoringa. Također, Institut za razvoj mladih KULT radi stalni monitoring javnih institucija u domenu politika za mlade, a koji je baziran na web platformi [www.integritet.ba](http://www.integritet.ba). Naravno, ovo su samo dva od mnogih aktivnih projekata upotrebe novih tehnologija kao alata za monitoring rada vlasti, ali dalja elaboracija tog vida djelovanja izlazi izvan okvira ove studije.

### 3.7. Izgradnja kapaciteta ključnih aktera

Tokom posljednjih desetak godina, značajni naponi uloženi su u unapređenje kapaciteta javnih institucija i organizacija civilnog društva, kako bi se osposobili za aktivno učešće u *policy dijalogu*.<sup>134</sup> Uobičajena je praksa u organizacijama civilnog društva iz kojih dolaze naši sagovornici da se one angažuju na izgradnji kapaciteta institucija, uključujući i kapacitete za analizu, izradu i implementaciju javnih politika. Ovo je potvrđeno i u intervjuima s predstavnicima institucija, od kojih je većina imala neki vid saradnje s organizacijama civilnog društva na razvoju vlastitih kapaciteta. Održavanje obuka u institucijama, jedan je od najčešćih oblika jačanja njihovih kapaciteta. Tako, naprimjer, Centar za promociju civilnog društva ima ugovor sa Agencijom za državnu službu, u okviru kojeg dopunjava program obavezne edukacije državnih službenika.<sup>135</sup> Osim toga, značajnu podršku organizacija civilnog društva, institucije dobijaju u segmentu strateškog planiranja, tako da je dosta organizacija bilo uključeno u izradu akcionih planova za primjenu usvojenih javnih politika. Pored toga, organizacije civilnog društva redovno daju stručnu podršku pri izradi zakona i pri tome često rade na jačanju kapaciteta nadležnih ministarstava. Obično ovaj vid rada na izgradnji kapaciteta javnih institucija isključivo finansiraju donatori, kao dio posebnih razvojnih programa usmjerenih na unapređenje rada institucija u BiH.

---

<sup>134</sup> CBGI (2014), Učešće zainteresovane javnosti u procesu izrade zakona i drugih instrumenata javnih politika u BiH - Pravni i institucionalni okvir i postojeće prakse, CBGI (u pripremi), str. 62.

<sup>135</sup> Intervju s predstavnikom Centra za promociju civilnog društva, 7.8.2014.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

Pored razvoja kapaciteta javnih institucija, u posljednjih nekoliko godina dolazi do unapređenja kapaciteta i specijalizacije organizacija civilnog društva za djelovanje unutar specifičnih oblasti javnih politika, što ih čini kredibilnijim partnerom u procesima donošenja odluka. Vidan je porast broja organizacija, koje se bave istraživanjima i zagovaranjem i koje se mogu svrstati u kategoriju think-tankova. Drugim riječima, polako dolazi do jačanja određenog broja organizacija civilnog društva, koje postaju prepoznatljive po svojoj ekspertizi i kapacitetima da se aktivno uključe u procese izrade javnih politika. Ovome je svakako doprinijela kontinuirana podrška međunarodnih donatora razvoju kapaciteta organizacija civilnog društva za aktivno učešće u političkom dijalogu.

Svakako, jedan od najznačajnijih vidova jačanja kapaciteta organizacija civilnog društva za aktivan angažman u političkom dijalogu jesu kontinuirani naponi usmjereni na njihovo umrežavanje. Značaj umrežavanja, kao jedan od preduslova za pokretanje društvenih promjena, ne smije biti zanemaren, kako zbog akumulacije ekspertize, grupisanja kapaciteta, tako i zbog većeg efekta koji se postiže ako više organizacija zajednički nastupa ka javnoj instituciji. U svijetu je prepoznat problem slabe saradnje organizacija civilnog društva, uglavnom zbog nedostatka kapaciteta, nepovjerenja i osjećaja konkurencije zbog natjecanja za fondove i utjecaj.<sup>136</sup>

U slučaju BiH, nešto starija istraživanja pokazala su da je bilo mnoštvo pokušaja umrežavanja, ali da je stvaranje različitih mreža i koalicija, uglavnom, bilo bezuspješno.<sup>137</sup> Međutim, neke novije studije ukazuju na vidan progres, kada je riječ o sposobnosti mreža da ostvare utjecaj na procese donošenja odluka, a prema istraživanju iz 2012. godine, bilo je aktivno više od 50 mreža organizacija civilnog društva.<sup>138</sup> Ovo je potvrđeno i našim istraživanjem, a većina organizacija iz kojih dolaze naši

<sup>136</sup> Court, Julius, Enrique Mendizabal, David Osborne, John Young (2006), *Policy Engagement How Civil Society Can be More Effective*, ODI - Overseas Development Institute, str. 20.

<sup>137</sup> Žeravčić, Goran (2008), *Analiza institucionalne suradnje između vladinog i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini*, Kronauer Consulting, str.68.

<sup>138</sup> CPCD i TACSO(2012), *Izveštaj o procjeni mreža/platformi/inicijativa/koalicija u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: SIPU International AB - TACSO kancelarija u Bosni i Hercegovini i Centar za promociju civilnog društva (CPCD).



## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

sagovornici, članice su najmanje jedne, a nerijetko i nekoliko različitih mreža i koalicija. Mreže i koalicije organizacija civilnog društva, bilo formalne ili neformalne, igraju sve značajniju ulogu kao mehanizam učešća organizacija civilnog društva u političkom dijalogu. Naime, naši sagovornici ističu kako gotovo uvijek djeluju u koalicijama, ili kroz mreže organizacija civilnog društva, kada pokušavaju ostvariti određeni utjecaj na javne politike, s obzirom na to da zajedno mogu postići veći utjecaj na donosioce odluka. Drugim riječima, akteri u civilnom društvu sve više dolaze do spoznaje da bez organizovanog pritiska ne mogu utjecati na procese donošenja javnih politika. Pored toga, mreže su se pokazale kao važan mehanizam distribucije informacija među organizacijama civilnog društva.

## 4. Zaključak

Cilj ovog istraživanja bio je ponuditi uvid u dinamiku razvoja političkog dijaloga između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini. Polazeći od činjenice da je tokom proteklih desetak godina uloženo dosta napora u razvoj političkog dijaloga, uz sva ranije spomenuta metodološka ograničenja, pokušali smo ustanoviti kakav su utjecaj ta nastojanja imala na same procese donošenja odluka, na konkretne politike, na prirodu političkog dijaloga između organizacija civilnog društva i institucija vlasti, kao i na ključne sudionike tih procesa.

Rezultati istraživanja ukazuju na to da je ostvaren značajan napredak u uspostavljanju efikasnog političkog dijaloga između javnih institucija i organizacija civilnog društva. I pored niza ograničenja, poput manjka kapaciteta, nedostatka finansijskih resursa i još prisutnog nepovjerenja između ovih ključnih aktera, sve je češće i značajnije učešće civilnog društva u procesima donošenja javnih politika u BiH. Prije svega, evidentno je da je na državnom nivou, ali i nivou entiteta ostvaren značajan pomak u normativnom smislu, kada je riječ o kreiranju pravila i procedura za učešće javnosti i organizacija civilnog društva u procesima donošenja odluka i javnih politika. Ovdje prevashodno mislimo na usvajanje pravila i smjernica za javne konsultacije na različitim nivoima vlasti. U praktičnom smislu, također, je napravljen vidan pomak kada je riječ o primjeni tih pravila, mada u tom smislu postoje značajne razlike između nivoa vlasti i pojedinih institucija, čak i na istom nivou vlasti.

Pored toga, napredak je vidljiv i kada je riječ o drugim vidovima političkog dijaloga. Možda se najznačajniji napredak dešava u domenu samoorganizovanja i umrežavanja organizacija civilnog društva i pokretanja širokih zagovaračkih aktivnosti, koje počinju direktno utjecati na konkretne javne politike. Također je vidan pomak u direktnoj saradnji organizacija civilnog društva s javnim institucijama na projektima unapređenja kapaciteta tih institucija, a zatim i u implementaciji javnih

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

politika. Osim toga, organizacije civilnog društva, sve agilnije učestvuju u aktivnostima monitoringa i evaluacije javnih politika i savjetovanju, dok se još malo toga dešava kada je riječ o inicijativama za donošenje zakona i učešću u parlamentarnim odborima.

Sve ovo ima utjecaj na agendu i prioritete donosilaca odluka (konceptualni utjecaj), ukupan proces donošenja javnih politika, ali i na sam sadržaj javnih politika (instrumentalni utjecaj). Drugim riječima, na nivou konkretnih javnih politika dolazi do sve značajnijeg utjecaja organizacija civilnog društva na definisanje specifičnih problema i predlaganje mogućih rješenja za njihovo adresiranje kroz javne politike. Iako je ovo u suštini pozitivan trend, on, također, uzrokuje snažne tenzije između institucija i organizacija civilnog društva, s obzirom na to da paralelno dolazi do transformacije i razvoja sektora civilnog društva, koji sada vrši dodatni pritisak na vladu da nastave sa započetim reformskim procesima. Organizacije civilnog društva podstaknute su jačim kapacitetima, višim stupnjem specijalizacije, podrškom međunarodnih aktera i lako dostupnim mehanizmima pokretanja kolektivne akcije, zahvaljujući uspostavljenim mrežama organizacija civilnog društva i novim informacijsko-komunikacijskim tehnologijama.

Međutim, i pored vidnog napretka, stanje je i dalje daleko od idealnog. Rezultati istraživanja i identifikovani problemi, ukazuju na to da će razvoj političkog dijaloga u BiH biti dugotrajan proces, koji ovisi od konsolidacije demokratskih praksi i kapaciteta unutar i oko javnih institucija i organizacija civilnog društva. Naši nalazi, kao i rezultati ranijih istraživanja, pokazuju koliko je snažna tenzija između reformskih inicijativa, često iniciranih od strane međunarodnih donatora, usmjerenih na demokratizaciju i otvaranje procesa odlučivanja s jedne strane, te mnoštva kompleksnih problema i izazova svojstvenih lokalnom kontekstu, prirodi i kapacitetima javnih institucija, te stepenu razvoja civilnog društva, s druge strane. Zato je jasno da se dalji razvoj političkog dijaloga u BiH ne može odvojiti od ukupnog procesa demokratizacije organa vlasti i društva u cjelini.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

Možemo reći da su razvojem pravnog i institucionalnog okvira, te jačanjem kapaciteta ključnih aktera, stvoreni preduslovi za pokretanje političkog dijaloga u BiH. Međutim, poučeni primjerima drugih reformskih procesa u BiH, poput zaustavljene reforme medijskog sistema,<sup>139</sup> usporene transformacije javne uprave<sup>140</sup> ili zaustavljenog procesa evropskih integracija,<sup>141</sup> ostaje otvoreno pitanje da li će se taj potencijal i ostvariti. Uspjeh reformskih procesa, usmjerenih na uspostavljanje istinskog političkog dijaloga u BiH, u suštini ovisi od interakcije kompleksnih faktora, poput nestabilnog političkog okruženja, manjka finansijskih i ljudskih resursa unutar institucija i organizacija civilnog društva, te nivoa ukorijenjenosti starijih nedemokratskih praksi unutar institucija i među političkim elitama. Štetno djelovanje ovih faktora, nikako ne smije biti potcijenjeno, ako se žele izbjeći posljedice „transplantacijskog efekta“, o kojem govore Berkowitz et al. (2003),<sup>142</sup> sačuvati postignuto i podstaći dalji razvoj političkog dijaloga u BiH. U velikoj mjeri, odgovor na to pitanje ovisiće od zrelosti i sposobnosti organizacija civilnog društva da zajedničkim, sistematskim djelovanjem, zajedno sa građanima, obezbijede kontinuitet reformskih procesa, a time i svoje mjesto u procesima donošenja javnih politika u BiH. Zato sve veći broj djelatnika organizacija civilnog društva postaje svjestan da samo angažman u sferi političkog dijaloga može rezultirati značajnijim utjecajem na institucije, konkretne politike i same korisnike usluga organizacija civilnog društva, ili njihove specifične ciljne grupe.

Ukratko, budućnost političkog dijaloga u BiH, prije svega, ovisi od transformacije nedemokratske birokratske kulture unutar institucija i razvoja snažnog civilnog društva. Oba ova procesa nužno su mnogo

---

<sup>139</sup> Vidjeti npr.: Jusić, Tarik and Ahmetašević, Nidžara (2013), „Media Reforms through Intervention: International Media Assistance in Bosnia and Herzegovina“, Working Paper Series on International Media Assistance in the Western Balkans, Working Paper 3/2013, prepared in the framework of the Regional Research Promotion Programme in the Western Balkans (RRPP) (Sarajevo: Analitika – Center for Social Research).

<sup>140</sup> Vidjeti npr.: European Commission (2013), Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report. Brussels, 16.10.2013 SWD(2013) 415 final, European Commission.

<sup>141</sup> Vidjeti npr.: European Commission (2013), Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report. Brussels, 16.10.2013 SWD(2013) 415 final, European Commission.

<sup>142</sup> Berkowitz, Daniel, Katharina Pistor and Jean-Francois Richard (2003), „The Transplant Effect“, *American Journal of Comparative Law* 51, no 1 (2003).

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

sporija od izgradnje i primjene pravnog i institucionalnog okvira, kojim se uređuju mehanizmi političkog dijaloga. Zato je od ključne važnosti da svi akteri, kojima je stalo da uspjeha reformi usmjerenih na razvoj političkog dijaloga u BiH, prepoznaju da su odgovarajući pravni i institucionalni okvir samo početak vjerovatno veoma dugog procesa promjena praksi i kulture političkog dijaloga.

## 5. Preporuke

Imajući u vidu rezultate istraživanja, evidentno je da je neophodan kontinuiran angažman ključnih aktera, kako bi se obezbijedila održivost reformi usmjerenih na uspostavljanje političkog dijaloga. Strateški gledano, to, prije svega, znači sljedeće:

- Javnim institucijama treba vremena da razviju potrebne kapacitete kako bi mogle usvojiti i sprovesti neophodne reforme. To znači da je dugoročna stručna, tehnička i finansijska podrška javnim institucijama neophodna, kako bi se uspostavljeni mehanizmi političkog dijaloga konsolidovali;
- Istovremeno, neophodno je prepoznati izazove i ograničenja organizacija civilnog društva, koji proističu iz nesigurnog finansijskog okruženja i pružiti im podršku kako bi razvili svoje kapacitete, specijalizirali se i uspostavili snažne oblike međusobne saradnje kroz formalne i neformalne koalicije i mreže, ali i kako bi uspostavili saradnju s drugim važnim akterima, poput univerziteta, istraživačkih centara i javnih institucija, što bi dodatno pomoglo jačanju kapaciteta organizacija civilnog društva za učestvovanje u političkom dijalogu;
- Konačno, uzimajući u obzir svu kompleksnost situacije i dosadašnja loša iskustva s mnogim reformskim procesima u BiH, međunarodni akteri i donatori, a prije svih Evropska komisija, trebali bi pažljivo i dugoročno podržati implementaciju i dalji razvoj pravnih i institucionalnih mehanizama političkog dijaloga, kako bi se tim mehanizmima dalo dovoljno vremena za konsolidaciju. Ukoliko se donatori prerano povuku, bez stalne političke podrške reformama, postoji velika vjerovatnoća da će postignuti rezultati biti brzo poništeni ili narušeni.

## 6. Bibliografija

### 6.1. Knjige, zbornici, tekstovi i izvještaji

Anheier, Helmut K., Lisa Carlson i Jeremy Kendall (2001), *Third sector policy at the crossroads: continuity and change in the world of nonprofit organizations*, u: Helmut K. Anheier and Jeremy Kendall (ed.): "Third Sector Policy at the Crossroads: An international nonprofit analysis", Routledge: London and New York.

Bangura, Yusuf (1997), *The Concept of Policy Dialogue and Gendered Development: Understanding its Institutional and Ideological Constraints*, 1027-0353 © 1997 African Association of Political Science; *Afr.j. polit. sci.* (1997), Vol. 2 No. 2, 53-92

<http://archive.lib.msu.edu/DMC/African%20Journals/pdfs/political%20science/volume2n2/ajps002002005.pdf>

Berkowitz, Daniel, Katharina Pistor and Jean-Francois Richard (2003), "The Transplant Effect," *American Journal of Comparative Law* 51, no 1 (2003).

Börzel, Tanja A. i Thomas Risse (2010), *Governance without a state: Can it work?*, *Regulation and Governance*.

Buka/Fena (2013), 208 komentara na Prednacrt zakona o slobodi pristupa informacijama, Buka, 13.06.2013. URL: <http://www.6yka.com/novost/39707/208-komentara-na-prednacrt-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama> (pristup ostvaren: 9.12.2014.)

CAG (2012), *Impact evaluation of ESRC's Energy Research Groups: A report by CAG Consultants July 2012*, [http://www.esrc.ac.uk/\\_images/Impact\\_Evaluation\\_of\\_ESRC\\_Energy\\_Groups\\_25-7\\_tcm8-22272.pdf](http://www.esrc.ac.uk/_images/Impact_Evaluation_of_ESRC_Energy_Groups_25-7_tcm8-22272.pdf)

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

Carothers, Thomas (1999), *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

CBGI (2014), Učešće zainteresovane javnosti u procesu izrade zakona i drugih instrumenata javnih politika u BiH - Pravni i institucionalni okvir i postojeće prakse, CBGI (u pripremi).

CCI (2013), *Izveštaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2012 godinu* Banja Luka: Centri Civilnih Inicijativa (CCI), mart 2013.

CIDI (2010), Pregled mehanizama za civilni dijalog: Vijeće ministara BiH, Republika Srpska, Federacija BiH, Brčko distrikt te procjena potreba, CIDI – Izgradnja kapaciteta civilnog društva za učešće u civilnom dijalogu u Bosni i Hercegovini.

Court, Julius, Enrique Mendizabal, David Osborne, John Young (2006), *Policy Engagement How Civil Society Can be More Effective*, ODI - Overseas Development Institute.

CPDC (2014), *"Izveštaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu"*, Sarajevo: CPCD, mart 2014.

CPCD i TACSO (2012), Izveštaj o procjeni mreža/platformi/inicijativa/koalicija u Bosni i Hercegovini, Sarajevo: SIPU International AB - TACSO kancelarija u Bosni i Hercegovini i Centar za promociju civilnog društva (CPCD).

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

European Commission (2002), 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. 6.; URL: [http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_standards\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf) (pristup: 9.12.2014.).



## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

European Commission (2007), Bosnia and Herzegovina 2007 Progress Report, Brussels, 6.11.2007 SEC(2007) 1430, {COM(2007) 663 final}, European Commission, URL:

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2007/nov/bosnia\\_herzegovina\\_progress\\_reports\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/bosnia_herzegovina_progress_reports_en.pdf)  
(pristup ostvaren: 9.12.2014.).

European Commission (2013), Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report. Brussels, 16.10.2013 SWD(2013) 415 final, European Commission, URL:

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/ba\\_rapport\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013_en.pdf) (pristup ostvaren: 9.12.2014.).

European Commission (2013b), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, Brussels, 16.10.2013 COM(2013) 700 final.

European Commission (2014), Bosnia and Herzegovina 2014 Progress Report, Brussels, 8.10.2014 SWD(2014) 305 final, European Commission, URL:

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report_en.pdf) (pristup ostvaren 4.11.2014.)

Evans, Peter 2004, "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials for Deliberation," *Studies in Comparative International Development* 38, no. 4(2004).

Fondacija za socijalno uključivanje u BiH (FSU u BiH) i CPCD (2013), *Izdvajanja vladinog sektora za nevladin sektor u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu*. Fondacija za socijalno uključivanje u BiH (FSU u BiH) i CPCD.

Golubović, Dragan et all (2013). *Keeping up the Momentum: Improving Civil Society Cooperation Between Public Institutions and Civil Society in the Western Balkan and Turkey*, TACSO, januar 2013.

## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

Hovland, Ingie (2007), *Making a difference: M&E of policy research*, London: Overseas Development Institute, Working Paper 281 July 2007, URL: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2426.pdf> (pristup ostvaren: 9.12.2014.).

HTSPE Ltd UK i Kronauer Consulting (2009), *Civilno društvo: Prilozi za izradu strategije za uspostavu stimulativnog okruženja za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini*, HTSPE Ltd UK i Kronauer Consulting.

Ivandić, Snježana, Anđela Lalović i Aida Vežić (2011), *Značaj javnih konsultacija u procesu ustavnih reformi u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: Asocijacija za demokratske inicijative (ADI).

IBHI (2012), *Zašto je NVO potencijal neiskorišten*, Sarajevo: IBHI.

Jakubowicz, Karol i Miklos Sükösd (2008), *Twelve Concepts Regarding Media System Evolution and Democratization in Post-Communist Societies*, u (ed.) Karol Jakubowicz i Miklos Sükösd: *Finding the Right Place on the Map: Central and Eastern European Media Changes in a Global Perspective*, Bristol and Chicago: Intellect Book.

Jusić, Tarik and Ahmetašević, Nidžara (2013) *Media Reforms through Intervention: International Media Assistance in Bosnia and Herzegovina*, Working Paper Series on International Media Assistance in the Western Balkans, Working Paper 3/2013, prepared in the framework of the Regional Research Promotion Programme in the Western Balkans (RRPP) (Sarajevo: Analitika – Center for Social Research).

Maglajlić, Reima Ana i Edin Hodžić (2006), *Politička participacija, Procjena razvoja demokratije u BiH*, Sarajevo: Fond otvoreno društvo BiH.

Ministarstvo pravde BiH (2014), *Izveštaj o provođenju Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u Institucijama Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, mart 2014.

Politički dijalog između javnih institucija  
i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

Najam, Adil (2000), *The Four C's of Government Third Sector-Government Relations, Nonprofit Management and Leadership*, Volume 10, Issue 4, pp. 375–396.

Nutley, Sandra M., Walter, Isabel, & Davies, Huw T.O. (2007), *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*, Bristol: The Policy Press.

RAK (2014), *Godišnji izvještaj Regulatorne agencije za komunikacije za 2013. godinu*, Regulatorna agencija za komunikacije BiH – RAK, April 2014. Godine, str. 48; URL: <http://rak.ba/bos/index.php?uid=1272548129> (pristup 10.11.2014.).

Rowe, Gene i Lynn J. Frewer (2000), *Public Participation Methods: A Framework for Evaluation*, *Science, Technology, & Human Values* 25, br. 1 (2000), str. 3–29.

RRPP (2013a), *Policy Brief: Social Sciences and Research in BiH: Between (Lack of) Financing and (Lack of) Quality*, RRPP – Regional Research Promotion Program in Western Balkans.

RRPP (2013b), *Policy Brief: Social Sciences and Humanities in BiH: Participation in International Projects*, RRPP – Regional Research Promotion Program in Western Balkans.

RRPP (2012a), *Policy Brief: Social Sciences and Research in BiH: (Is There?) Sufficiently Developed Personnel Potential*, RRPP – Regional Research Promotion Program in Western Balkans.

RRPP (2012b), *Policy Brief: Research in the Field of Social Sciences in Bosnia and Herzegovina*, RRPP – Regional Research Promotion Program in Western Balkans.

Politički dijalog između javnih institucija  
i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

SIDA (2013), Support to Civil Society Engagement in Policy Dialogue - Mozambique Country Report, SIDA, URL:

[http://www.sida.se/contentassets/0e0c77ad7da2484589093390b0df36fc/support-to-civil-society-engagement-in-policy-dialogue---mozambique-country-report\\_3445.pdf](http://www.sida.se/contentassets/0e0c77ad7da2484589093390b0df36fc/support-to-civil-society-engagement-in-policy-dialogue---mozambique-country-report_3445.pdf) (pristup: 9.12.2014.).

Steven, David (2007). Evaluation and the New Public Diplomacy. Presentation to the Future of Public Diplomacy Conferenc, Wilton Park, UK, March 2, 2007.

Transparency International BiH (2013), Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2013, Banja Luka / Sarajevo: Transparency International Bosnia and Herzegovina.

Transparency Internatinonal BiH (2012), Materijali sa Radionice društvenog integriteta, Institucionalna saradnja i mehanizmi koordinacije, Banja Luka / Sarajevo: Transparency International Bosnia and Herzegovina.

Vijeće ministara BiH (2014), Saopćenja sa sjednica, 17.9.2014, Održana 108. sjednica Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, URL: [http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja\\_sa\\_sjednica/default.aspx?id=18038&langTag=bs-BA](http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/default.aspx?id=18038&langTag=bs-BA) (pristup ostvaren: 1.10.2014.)

Voltmer, Katrin (2012), How Far Can Media Systems Travel? Applying Hallin and Mancini's Comparative Framework outside the Western World, u Daniel C. Hallin i Paolo Mancini (ur.): *Comparing Media Systems Beyond the Western World*, Cambridge: Cambridge University Press.

Volkhart Finn Heinrich (2004), Assessing and Strenghtening Civil Society Worldwide: A Project Description of the CIVICUS Civil Society Index: A Participatory Needs Assessment & Action-Planning Tool for Civil Society, *CIVICUS Civil Society Index Paper Series 2*, br. 1, 2004.

Politički dijalog između javnih institucija  
i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

Young, Eóin and Lisa Quinn (2012), *Making Research Evidence Matter: A Guide to Policy Advocacy in Transition Countries*, Open Society Foundations.

Young, Eóin and Lisa Quinn (2007), *Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike, Vodič za policy savjetnike u zemljama Središnje i Istočne Europe, Local Government Public Service Reform Initiative, Open Society Institute / DIM - Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj, Zagreb; str. 21; URL:*

[http://www.icpolicyadvocacy.org/sites/icpa/files/downloads/writing\\_effective\\_public\\_policy\\_papers\\_croatian.pdf](http://www.icpolicyadvocacy.org/sites/icpa/files/downloads/writing_effective_public_policy_papers_croatian.pdf) (pristup ostvaren: 9.11.2014.)

Zimmer, Annette (2010), *Third Sector-Government Partnerships*, u Rupert Taylor (ed.): *Third Sector Research*, Springer: New York - Dordrecht - Heidelberg - London.

Žeravčić, Goran (2008), *Analiza institucionalne suradnje između vladinog i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini*, Kronauer Consulting.

Žeravčić, Goran i Dragan Golubović (2014), *Unapređenje procesa konsultacija sa zainteresovanom javnošću na razini BiH*, CBGI Policy Brief.

## 6.2. Zakoni, podzakonski akti i druge javne politike

### ***Bosna i Hercegovina***

Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, dostupna na

[http://www.mpr.gov.ba/organizacija\\_nadleznosti/pravosudje/Prirucnik%20za%20izradu%20pravnih%20propisa.pdf](http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/pravosudje/Prirucnik%20za%20izradu%20pravnih%20propisa.pdf)

Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

Pravila o izmjenama i dopunama Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa.

Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, Odluka Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, broj 81/06) od 7. septembra 2006. Godine, dostupna na:

[http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?option=com\\_content&view=article&id=98%3Apravila-za-konsultacije-u-izradi-pravnihpropisa&catid=40%3Aother-documents&Itemid=92&lang=bs.](http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=98%3Apravila-za-konsultacije-u-izradi-pravnihpropisa&catid=40%3Aother-documents&Itemid=92&lang=bs)

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

Zakon o udruženjima i fondacijama BiH (Službeni glasnik BiH br. 31/01, 42/03, 63/08, 76/11)

Politički dijalog između javnih institucija  
i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

**Federacija BiH**

Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH, br.27/03.

Poslovnik Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH.

*Uredba o pravilima za sudjelovanje zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata, (Službene novine Federacije BiH, broj 51/12)*

Zakon o udruženjima i fondacijama FBiH (Službene novine FBiH br. 45/02),

**Republika Srpska**

Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske broj 31.26. mart 2011.god.),  
<http://www.narodnaskupstinars.net/lat/stranica/poslovnik-lat;>

Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske, dostupno na:  
<http://www.narodnaskupstinars.net/>, materijali za 33. Sjednicu.

Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učešći javnosti i konsultacijama u izradi zakona (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 123/08), dopunjenje 2012. Godine, Službeni glasnik Republike Srpske broj 73/12

Zakon o udruženjima i fondacijama RS (Službeni glasnik RS br. 52/01, 42/05) i

**Brčko Distrikt**

Zakon o udruženjima građana i fondacijama Brčko Distrikta u BiH (Službene novine Brčko Distrikta u BiH, br.12/02).

## Prilog 1: Uzorak

U sljedećim tabelama data je specifikacija uzorka anketiranih organizacija civilnog društva.

Gdje je organizacija civilnog društva registrovana?	N	%
Ministarstvo pravde BiH	39	36.8
Osnovni sud pri okružnom sudu u RS	28	26.4
Ministarstvo pravde FBiH	18	17.0
Kantonalna ministarstva pravde	16	15.1
Osnovni sud Brčko Distrikta	4	3.8
Nema odgovora (NO)	1	0.9
Total	106	100%

Tabela 1: Mjesto registracije organizacije civilnog društva (N=106)

Sjedište organizacije civilnog društva	N	%
Federacija BiH	67	63.2
Republika Srpska	32	30.2
Brčko Distrikt	5	4.7
Nema odgovora (NO)	2	1.9
Total	106	100.0

Tabela 2: Sjedište anketiranih organizacija civilnog društva (N=106)

Anketom su obuhvaćene organizacije različite programske orijentacije, kako je to prikazano u ispod navedenoj Tabeli 3 i Grafikonu 1.

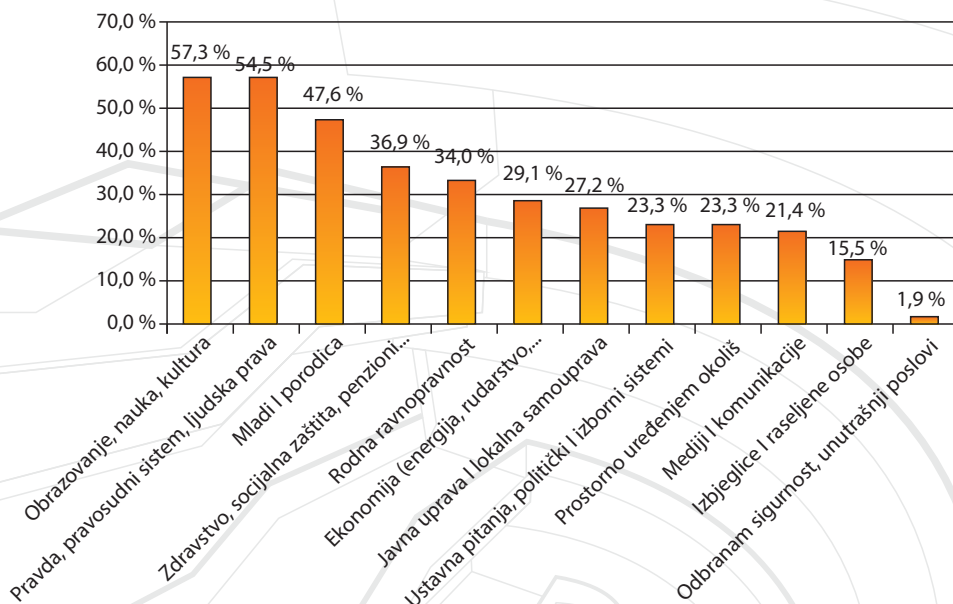


## Politički dijalog između javnih institucija i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

Vrsta organizacije	N	% slučajeva
Organizacija koja se bavi ljudskim pravima	63	61.2%
Aktivistička organizacija	44	42.7%
Razvojna organizacija	30	29.1%
Watchdog organizacija	28	27.2%
Istraživačka organizacija / think-tank	26	25.2%
Humanitarna organizacija	25	24.3%
Mirovna organizacija	19	18.4%
Studentska ili omladinska organizacija	15	14.6%
Neprofitni medij	14	13.6%
Strukovno udruženje	6	5.8%

Tabela 3: Vrsta organizacije civilnog društva (moguće više odgovora; N=106)

Prema rezultatima naše ankete, organizacije civilnog društva obično se bave s više tema, a najzastupljenije su: obrazovanje, nauka i kultura (57,3%); pravda, pravosuđe i ljudska prava (54,4%); mladi i porodica (47,6%); zdravstvo, socijalna zaštita i penzioni sistem (36,9%); rodna ravnopravnost (34%) i ekonomija (29,1%). (Grafikon 5)









JAČANJE KAPACITETA VLADINIH INSTITUCIJA CAPACITY BUILDING OF  
ZA UČEŠĆE U POLITIČKOM DIJALOGU SA CIVILNIM DRUŠTVOM GOVERNMENT INSTITUTIONS

**Politički dijalog  
između javnih institucija i  
organizacija civilnog društva  
u Bosni i Hercegovini**

