

RANE KONSULTACIJE U BOSNI I HERCEGOVINI: IZUZETAK, A NE PRAVILO

Autori: Haris Ćutahija i Emina Kuhinja

Politička uključenost je osnovni mehanizam putem kojeg su građani uključeni u demokratiju i često je povezana sa povećanom stepenom demokratije, većom odgovornošću i efikasnijim političkim odlukama. Reforme otvorene vlade su izgrađene na efektivnom angažmanu građana u kreiranju politika, što ima potencijal da obnovi vezu između kreatora politike i građana. Učešće građana u kreiranju politika ključna je komponenta uspješnog upravljanja jer pruža novi izvor ideja, znanja i resursa, a istovremeno jača povjerenje javnosti u vladu. Kompletne, objektivne i relevantne informacije, definisani ciljevi konsultacija, i dovoljno vremena i fleksibilnosti, svi bi trebali biti dio procesa.

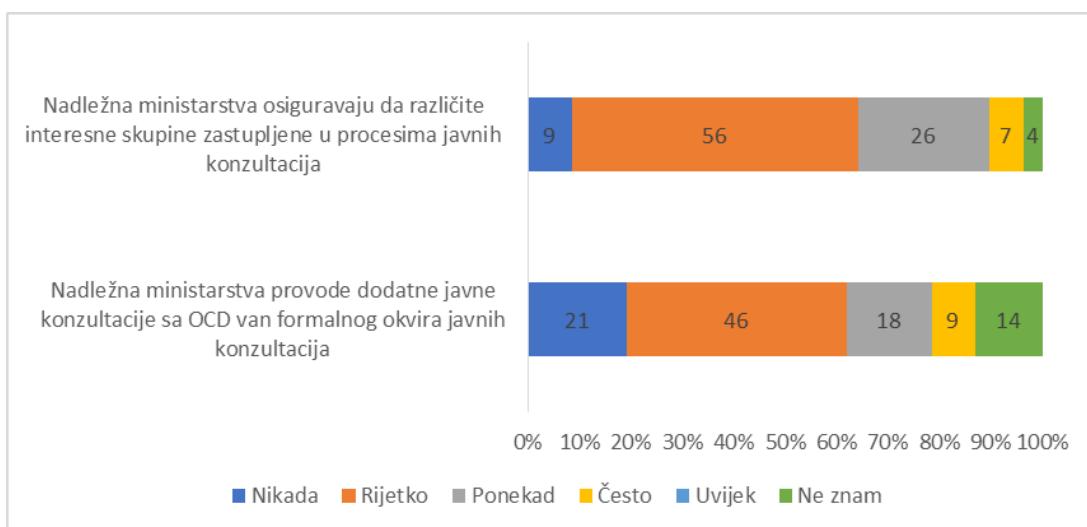
Građanin je, prema teoriji i praksi javne uprave, sve više u središtu rasprava kreatora politika, ne samo kao meta, već i kao agent. Cilj je osigurati politike i usluge koje su prilagođene potrebama pojedinaca i primjerene njihovim okolnostima. Termini kao što su "ko-kreacija" i "koprodukcija" su se pojavili da odražavaju ovaj sistematski cilj stalne saradnje između vladinih agencija, nevladinih organizacija, zajednica i pojedinaca.

Bosna i Hercegovina

Nemoguće je imati samo jedan entitet centralne vlasti zadužen za razvoj politike i koordinaciju u Bosni i Hercegovini jer su ovlaštenja za donošenje odluka raspoređena između države, entiteta i Brčko Distrikta. To znači da svaki nivo vlasti ima svoj pravni okvir za nadgledanje ove teme. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je izvršno tijelo koje vrši svoja ovlaštenja i zakonodavne funkcije u skladu sa Ustavom BiH, statutima i drugim pravilima. Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, Poslovnik o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Jedinstvena pravila za izradu zakona u institucijama BiH, te Pravilnik o konsultacijama u izradi zakona u BiH su ključni pravni akti koji definišu zakonodavni okvir i uređuju procese donošenja odluka na državnom nivou.

POLITIČKI SAŽETAK

Grafikon 1: Percepcija OCD-a o uključivanju različitih interesnih skupina u proces javnih konsultacija i primjena dodatnih sesija javnih konsultacija

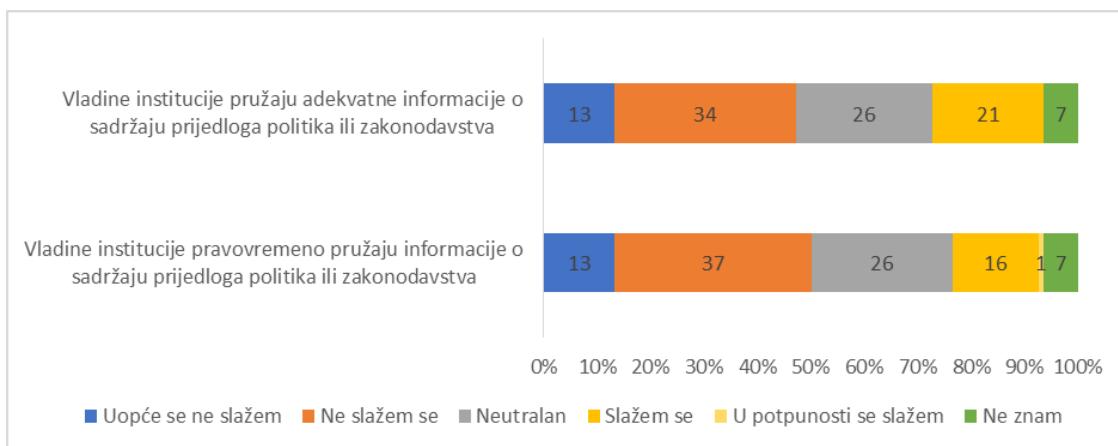


Napomena: Rezultati se zaokružuju na najbliži cijeli broj. Zbog zaokruživanja, zbir postotaka ne mora uvijek iznositi 100%

Osim toga, okvir za kreiranje politika je nepovezan. Pravna osnova za razvoj srednjoročnih politika je slaba i nedosljedna. Podzakonske akte kojima se uređuje godišnje, trogodišnje i strateško planiranje donosi entitet Federacija BiH. Osim toga, nije postignut nikakav napredak u razvoju jedinstvenih zakonskih zahtjeva ili metodoloških smjernica za nacionalno strateško planiranje. Još uvijek ne postoji usklađenost između centralnih planskih dokumenata kao što su srednjoročni i godišnji vladini programi, dokument okvirnog budžeta i akcioni plan za postavljanje ciljeva, kao ni između takvih dokumenata i sektorskih strategija. Kvalitet analize je još uvijek neadekvatan. Zakonska osnova za donošenje inkluzivnih politika zasnovanih na dokazima je slaba i nedosljedno se primjenjuje. Za izradu zakona, entitet Republika Srpska je pojednostavio procedure procjene uticaja propisa. Uticaj i kvalitet analiza koje podržavaju prijedloge politika moraju se poboljšati na svim nivoima. Troškovi se ne obračunavaju na sistematski način, a prikupljanje i korištenje administrativnih podataka za kreiranje politika nije osigurano. Pravni okvir za javne konsultacije treba ojačati i dosljednije provoditi. Javni nadzor nad aktivnostima vlade je ograničen jer zakonodavni okvir ne uspostavlja u potpunosti pravila za praćenje i izvještavanje o glavnim vladinim planskim dokumentima na svakom nivou vlasti. Osim zakonskih mjera, potrebno je više napora da se stvori svijest o različitim metodama javnog angažmana. Izgradnja tehničkih kapaciteta na svim nivoima vlasti o tome kako koristiti javne konsultacije kao alat za kreiranje politike na redovnoj osnovi je od suštinskog značaja.

POLITIČKI SAŽETAK

Grafikon 2: Percepcija OCD-a o pravovremenosti i primjerenosti informacija koje državne institucije dostavljaju javnosti u svrhu održavanja javnih konsultacija



Napomena: Rezultati se zaokružuju na najbliži cijeli broj. Zbog zaokruživanja, zbir postotaka ne mora uvijek iznositi 100%

Jedina tri strategijska dokumenta usvojena u Bosni i Hercegovini u drugoj polovini 2019. godine, kao i tri zakonska akta donijeta u istom vremenskom okviru, bili su predmet javnih konsultacija. Budući da nije bilo predkonsultacija u ranim fazama, sve konsultacije su održane u kasnoj fazi. Kako se navodi u Izvještaju Nacionalnog PAR Monitora za Bosnu i Hercegovinu 2019-2020 [1], negativni utisci i mišljenja prevladavaju u percepcijama OCD o tome kako se javne konsultacije provode u praksi, kao i rezultati osnovnog PAR Monitora iz 2017/2018. Otprilike trećina ispitanika (33%) smatra da formalne procedure stvaraju preduslove za efikasno uključivanje javnosti u procese kreiranja politika, dok samo 15% smatra da ove procedure dosljedno primjenjuju relevantne institucije. Štaviše, samo oko 3% vjeruje da su OCD često ili uvijek uključene u rane faze zakonodavnog ili političkog razvoja – što je značajan pad u odnosu na period 2017/2018 (10%). Pored toga, 17% ispitanika smatra da se OCD blagovremeno dostavljaju informacije o prijedlozima politika, dok oko 21% njih navodi da su konsultantima date adekvatne informacije o sadržaju ovih prijedloga.

[1] https://weber-new.s3.us-west-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/2021/08/16154153/BIH_PAR-Monitor-2020.pdf

POLITIČKI SAŽETAK

Grafikon 3: Percepcija OCD-a o vladinom postupanju s povratnim informacijama koje daju OCD kroz proces javnih konsultacija



Napomena: Rezultati se zaokružuju na najbliži cijeli broj. Zbog zaokruživanja, zbir postotaka ne mora uvijek iznositi 100%

Istovremeno, rezultati ankete su još jednom pokazali negativne utiske OCD u pogledu postupanja ministarstava sa konkretnim aspektima konsultacija. Tačnije, samo 7% ispitanika je navelo da ministarstva osiguravaju da su različiti interesi zastupljeni u procesu konsultacija, a samo 8% je navelo da ministarstva često ili uvijek daju pisane povratne informacije o prihvatanju ili odbijanju doprinosu konsultanata.

Analiza funkcionalnosti nacionalnog portala za eKonsultacije bila je uglavnom zadovoljavajuća. Portal ima različite osnovne funkcije pretraživanja, sa dostupnom bazom podataka debata/konsultacija koja datira od 2017. Ipak, u većini konsultacija nema učešća trećih strana. Pri tome, u periodu praćenja ovog indikatora, u toku je bila samo jedna aktivna javna rasprava i to na portalu eKonsultacija i web stranici institucije koja je konsultovala. Nadalje, OCD i druge zainteresovane strane treba blagovremeno informisati, što znači da poziv bude javno dostupan (koristiti sve dostupne kanale za najavu konsultacija - uključujući web stranice nadležnog tijela, portal e-uprave, Kancelariju za saradnju sa civilnim društvom, društvenim mrežama svih uključenih institucija itd.) te da imamo dovoljno vremena za pripreme i sve konsultacije se blagovremeno najavljuju na portalu eKonsultacije. Međutim, većina institucija ne objavljuje saopštenja putem drugih dostupnih kanala, što rezultira slabim učešćem OCD i građana.

POLITIČKI SAŽETAK

Zaključak

Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine najavilo je 2014. godine inicijativu da online konsultacije postanu minimalni standard za javne konsultacije. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je u drugom dijelu 2014. godine u znatnoj mjeri izmjenilo pravila javnih konsultacija. Kao rezultat ovih revizija, onlajn konsultacije su uspostavljene kao minimalni uslov za javne konsultacije.

Većina institucija koristi nacionalni portal eKonsultacije za održavanje konsultacija tokom procesa donošenja zakonodavnih i političkih dokumenata, kako to nalaže zakon, ali velika većina to čini tek u završnoj fazi – OCD i građani mogu poslati svoje prijedloge i komentare konačan tekst i malo njih uključuje treće strane u ranim fazama, iako ih se ohrabruje da to učine. Neke institucije i vladine agencije održavaju rane konsultacije prilikom usvajanja dokumenata (poput Ureda koordinatora i Ministarstva pravde), ali to je, nažalost, izuzetak. Sve dok institucije održavaju konsultacije samo da bi ispunile svoje zakonske obaveze, proces konsultacija će biti nedovoljan. Ministarstvo pravde BiH trebalo bi usvojiti strategiju promocije portala eKonsultacije kako bi se došlo do većeg broja učesnika u procesima konsultacija i pronašlo način da se proces učini lakšim i prihvatljivijim za građane. Komentare, sugestije i preporuke civilnog društva i šire javnosti treba tražiti što je ranije moguće u procesu, po mogućnosti u fazi formulisanja politike. Nadalje, kada su konsultacije neriješene, treba razmotriti dodatne konsultacije.

Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku podršku Evropske unije. Njegov sadržaj je isključiva odgovornost Vanjskopolitičke inicijative BH (VPI BH) i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

Za više informacija posjetite:

www.par-monitor.org

