



Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine kao “Ministarstvo društvenog kapitala”

Mia Karamehić i Selma Mehmedić-Džonlić

Sadržaj

1.	Uvod - Zašto se baviti društvenim kapitalom?	4
2.	Društveni kapital u Bosni i Hercegovini	6
3.	Logička podloga za istraživanje	7
3.1.	Institucije vlasti i društveni kapital	7
3.2.	Društveni kapital i zdravstvo	8
3.3.	Društveni kapital i obrazovanje	10
3.4.	Društveni kapital i sport	11
3.5.	Društveni kapital i kultura	12
4.	Prepreke adekvatnog funkcionisanja Ministarstva civilnih poslova	13
5.	Opcije za kreiranje javnih politika	14
5.1.	Uloga Ministarstva civilnih poslova	14
5.2.	Moguće opcije	15
5.2.1.	Prva opcija - formiranje novih ministarstava	15
5.2.2.	Druga opcija - zadržavanje statusa quo	15
5.2.3.	Treća (preferirana) opcija - organizaciono restrukturiranje Ministarstva civilnih poslova	15
6.	Istraživanje	16
6.1.	Problemska pitanja	17
6.2.	Ishodi i ciljevi istraživanja	17
7.	Rezultati istraživanja	18
7.1.	Rezultati istraživanja - korisnici Ministarstva civilnih poslova	18
7.2.	Saradnja s Ministarstvom civilnih poslova	18
7.3.	Funkcioniranje Ministarstva civilnih poslova iz perspektive korisnika	19
7.4.	Budžetska raspodjela	20
7.5.	Uloga Ministarstva civilnih poslova kao facilitatora	21
8.	Ministarstvo društvenog kapitala	22
9.	Nadležnosti, organizacija i ljudski resursi	23
9.1.	Organizacija i ljudski resursi	24
9.2.	Koordinacija	26
10.	Zaključci i preporuke:	26
10.1.	Saradnja i koordinacija unutar Ministarstva civilnih poslova	26
10.2.	Izmještanje sektora koji nisu srodni i pridruživanje Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta	27
10.3.	Mehanizmi koordinacije i harmonizacije	28
11.	Zaključak	29
12.	PRILOZI:	30
12.1.	Prilog br. 1 - Metodologija istraživanja	30
12.2.	Prilog br. 2 - Organigrami MCP-a	34
13.	Bibliografija	36



Sažetak

Društveni kapital predstavlja jedan od preduvjeta ekonomskog uspjeha i održivog razvoja društva. Osnovna pretpostavka u pozadini koncepta društvenog kapitala je da učešće u različitim društvenim mrežama i međusobne veze koje iz toga proističu poboljšavaju saradnju, podstiču širenje informacija i društveno povjerenje, reguliraju norme međusobne interakcije i ohrabruju solidarnost u društvu. Svi ovi elementi doprinose izgradnji kohezivnijeg i inkluzivnijeg društva zasnovanog na povjerenju, saradnji i razmjeni što posljedično olakšava društvene i ekonomske interakcije. Značaj društvenog kapitala se u Bosni i Hercegovini često previđa budući da je taj koncept relativno nepoznat domaćoj akademskoj zajednici, donositeljima odluka u javnoj upravi, političarima i javnosti. Podsticanje povjerenja u društveno okruženje je dugoročni proces tim više imajući u vidu da se zemlja još oporavlja od konflikta koji je nasilno potrgao društvene veze i podjelio društvo duž etničkih linija. Naponi međunarodne zajednice i organizacija civilnog društva u BiH nažalost nisu dovoljni te je evidentno da društveni kapital mora postati dugoročni prioritet državnih institucija.

Društveni kapital i društveno povjerenje, povezani su sa skupom iznimno važnih faktora - pristupom osnovnim društvenim servisima poput obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite kao i sa područjima koja tradicionalno podstiču stvaranje društvenih mreža i asocijacija poput sporta i kulture. Sve ove oblasti, u Bosni i Hercegovini potpadaju u djelokrug Ministarstva civilnih poslova koje je u ovoj studiji zamišljeno kao Ministarstvo društvenog kapitala. Zbog specifičnosti bosanskohercegovačkog političkog sistema, ovo Ministarstvo je kreirano za potrebe smještanja svih oblasti koje nisu u izričitoj nadležnosti drugih ministarstava i obuhvata djelatnosti koordinacije i harmonizacije u područjima koja spadaju u nadležnost nižih nivoa vlasti. Iako se nalazi u poziciji da pokrene akumulaciju društvenog kapitala i unatoč činjenici da posjeduje adekvatne ljudske resurse za ovu svrhu - Ministarstvo civilnih poslova je opterećeno nedorečenošću legistative, odsustvom definiranih mehanizama za koordinaciju i harmonizaciju, izostankom saradnje nižih nivoa vlasti i, nadasve, širokim opsegom ingerencija. Ustrojeno u 9 sektora - dva koja obavljaju zajedničke poslove i sedam koji izvršavaju nadležnosti Ministarstva - uz jednu agenciju i jednu komisiju, Ministarstvo se bori s izvršavanjem poslova iz svog djelokruga što često rezultira oštrom osudom javnosti. Problem leži i u činjenici da dva sektora te agencija i komisija u sklopu Ministarstva po prirodi oblasti nisu povezani s ostalim sektorima što otežava zajednički nastup. Ova studija je posvećena pružanju validnih, izvodivih i prihvatljivih rješenja za institucionalno unapređenje Ministarstva koja su zasnovana na rezultatima sveobuhvatnog istraživanja i detaljne analize. Preporuke iznesene u studiji usmjerene su ka reformiranju Ministarstva civilnih poslova u cilju poticanja nastanka, jačanja i povećanja nivoa društvenog kapitala u Bosni i Hercegovini.

1. Uvod - Zašto se baviti društvenim kapitalom?

U protekle dvije decenije, akademska i profesionalna zajednica vodile su produktivne diskusije na temu društvenog kapitala i, još važnije, njegove korelacije s razvojem. Razlike u pristupima, pa čak i definicijama društvenog kapitala, najistaknutije kroz škole R. Putnama i P. Bourdieua, proizvele su obimnu teoretsku podlogu, ali i otežale izvođenje konkretnih empirijskih studija. To posebno dolazi do izražaja kod mjerenja društvenog kapitala i njegovog odnosa s ekonomskim rastom i razvojem. Svjetska banka je lansirala istraživački program i uspostavila tematsku grupu za istraživanje društvenog kapitala koja je, od svog osnivanja devedesetih godina, proizvela stotine publikacija i radova. Unatoč poteškoćama s različitim pristupima tematici, Keefer i Knack smatraju da "(...) svi koncepti imaju zajedničku ideju da su povjerenje i norme građanske saradnje od vitalnog značaja za funkcionalna društva i ekonomski napredak tih društava" (Keefer i Knack, 1997:1283). Dodatno, njihovi zaključci pobijaju i Putnamovu teoriju da je članstvo u asocijacijama povezano s povjerenjem i ekonomskim rastom:

"Prvo, povjerenje i saradnja građana su povezani s boljim ekonomskim performansama. Drugo, aktivnost u asocijacijama nije u korelaciji s ekonomskim performansama - u suptnosti s Putnamovim nalazima iz analize italijanskih regija (1993). Treće, smatramo da povjerenje i norme građanske saradnje jesu snažnije izraženi u zemljama u kojima zvanične institucije efikasno štite privatno vlasništvo i ugovorne obaveze te u zemljama koje su manje polarizirane duž klasnih ili etničkih linija." (Ibid, str. 1252)

¹ Slovenački, makedonski, srpsko-hrvatski, albanski i mađarski (potonja dva prisutna u autonomnim pokrajinama Kosovo i Vojvodina) kao i nekoliko manjinskih jezika (slovački, ruski itd)

Uzimajući u obzir ovakav zaključak, fokus ovog rada je usmjeren na institucionalno jačanje i ulogu zvaničnih institucija u poticanju, proizvodnji i akumulaciji društvenog kapitala. Bivša Jugoslavija predstavlja plastičan primjer izgradnje društvenog kapitala u savremenoj povijesti. Ujedinjenje šest zemalja (republika) sa, samo donekle, sličnom prošlošću, pet različitih jezika¹ i brojnim kulturnim različitostima u jednu funkcionalnu državu - predstavljalo je uspjeh isključivo zbog izgradnje društvenog kapitala izraženog kroz moto "bratstva i jedinstva".

Prema Garsonu "(D)rušveni kapital se može definirati kroz one resurse koji su usađeni u društvene odnose i koji olakšavaju kolektivnu akciju. Resursi društvenog kapitala uključuju povjerenje, norme i mreže asocijacija koje predstavljaju svaku grupu koja se ujedinjuje radi zajedničkog cilja" (Garson, 2006:456). Svi ovi resursi postojali su u socijalističkom sistemu, čiji je opstanak i napredak bio zajednički cilj i kohezivni element.² Moguće je pomisliti da, jednom izgrađeni, društveno povjerenje i društvene norme ne mogu nestati u kraćem vremenskom roku, ali Keefer i Knack tvrde da "...postoje teorijski i empirijski razlozi za oprez kod pretpostavke da povjerenje i snaga društvenih normi ostaju stabilni duži vremenski period. Ekvilibrij saradnje može se raspasti veoma brzo kao što to dokazuje slučaj Jugoslavije." (Keefer & Knack, 1997:1267). U obrnutom procesu razgradnje društvenog kapitala, federalna država se raspala onda kada su naponi, usmjereni na potkopavanje društvenog povjerenja dali rezultate, institucije postale nepouzdana, a mreže i asocijacije politizirane, te instrumentalizirane da bi služile novoj kohezivnoj ideologiji - nacionalizmu. Umjesto napredovanja ka pluralističkom političkom sistemu i stabilnoj tržišnoj ekonomiji za koje je postojao kvalitetan temelj, sistematsko podiranje društvenog kapitala u Jugoslaviji, kulminiralo je ratovima devedesetih godina prošlog vijeka.

Za razliku od ostalih jugoslovenskih republika, gdje je etnonacionalna homogenost bila glavni vezivni element, tronacionalna društvena struktura Bosne i Hercegovine povezana je Dejtonskim mirovnim sporazumom, koji je zemlju zaustavio u situaciji nedovršenog rata bez pobjednika i društvene kohezije između nacionalnih grupa.

² Jasno je da jednopartijski sistem s nedostatkom političkih alternativa nije u skladu sa savremenom definicijom "slobodnog udruživanja", ali nedostatak pluralnosti odnosio se isključivo na političku scenu. Druge mreže i asocijacije, poput profesionalnih udruženja, komora, sindikata, naučnih, kulturnih i sportskih udruženja - funkcionirale su izuzetno dobro.



Opisujući uspješna društva, Garson primjećuje da je *“(N)orma kulture bogate društvenim kapitalom reciprocitet koji podstiče pregovore, kompromis i pluralističku politiku. Druga norma je vjerovanje u jednakost građana koje ohrabruje stvaranje isprepletenih grupa”* (Garson 2006:456). Uz politički i ekonomski sistem koji izričito uskraćuje jednakost građana i obeshrabruje reciprocitet, bh. društvo treba početi izgradnju društvenog kapitala kao preduvjet za ekonomski i društveni napredak, ali i za njegovo postojanje u budućnosti.³

³ Više o mogućnosti etničkog konflikta u društvima bez međuetničkih veza i društvenog kapitala u: Varshney, A. (2001) *Ethnic Conflict and Civil Society: India and Beyond*. World Politics, Vol. 53, No. 3 (Apr., 2001), pp. 362-398, Johns Hopkins University Press

U svojoj knjizi *Making Democracy Work (Kako demokratiju učiniti uspješnom)* iz 1993. godine, Putnam procjenjuje društveni kapital Italije kroz prizmu građanske tradicije, zaključujući da razlika između uspjeha sjevera i neuspjeha juga leži upravo u povjerenju. Međusobno povjerenje građana doprinosi stvaranju funkcionalne i stabilne zajednice građana kao ključnog faktora ekonomskog razvoja, političke kulture i participacije, te političkih odnosa zasnovanih na jednakosti. Tamo gdje je zajednica građana razvijena - institucije vlasti su učinkovitije, ekonomski rast je primjetniji, a stalno usavršavanje, modernizacija i posvećenost razvoju naglašeniji. Ono što Putnam (svjesno) previđa je značaj države i njenih institucija za stvaranje društvenog povjerenja kao predujeta za stvaranje društvenih mreža. Siisiäinen tvrdi da skandinavske zemlje - nesumnjivo uspješne u produkciji i njegovanju društvenog kapitala - duguju svoj uspjeh *“razvoju skandinavskog koncepta države blagostanja i njene funkcije garantovanja (barem u principu, ako ne u potpunosti) minimalnog životnog standarda. To znači da političke i društvene institucije posvećene socijalnoj skrbi povećavaju mogućnost građana da predvide (stabilnu, op.aut.) budućnost (time izgledno povećavajući njihovo povjerenje)”* (Siisiäinen, 2000:8).

Napori civilnog društva, kao kolektivnog predstavnika različitih dobrovoljnih asocijacija, u BiH pokazali su se relativno uzaludnim, unatoč velikom prilivu stranog kapitala. Razlozi neuspjeha leže u njegovoj fragmentiranosti, klijentelizmu, nesklonosti za saradnju izvan kratkoročnih projektnih ciljeva i međusobnoj sukobljenosti. Premda neka ponuđena rješenja organizacija civilnog društva imaju potencijal za uspjeh, odsustvo funkcionalnog sistema vlasti sprečava njihovo sprovođenje, koje bi ishodovalo pozitivnim ekonomskim efektima. Glavni problem je ipak etno-nacionalna polarizacija društva i njegovih institucija:

“... mnoga društva su polarizirana etničkim, političkim, vjerskim ili prihodovnim razlikama. Udruženja u takvim društvima se često formiraju duž etničkih granica. Ovakva relativno homogena udruženja u heterogenim društvima mogu ojačati povjerenje i norme saradnje unutar etničke grupe, ali slabe povjerenje i saradnju između različitih grupa. Ovaj efekt stvara potencijal za negativne veze između horizontalnih asocijacija i povjerenja ili normi građanske saradnje izmjerenih na državnom nivou” (Keefer & Knack, 1997:1278).

Za razliku od Putnamovog pristupa, prema kojem se od dobrovoljnih udruženja (sportskih klubova, kulturno-umjetničkih društava i sl.) očekuje nerealno mnogo, naš pristup u slučaju BiH baziran je na potrebi za kultivacijom društvenog kapitala od strane državnih institucija, koje trebaju omogućiti: preduvjete za obnovu društvenog povjerenja, podršku mrežama i udruženjima, olakšavanje rada, te koordinaciju njihovog djelovanja i korištenje dostupnih resursa za razvoj društvenog kapitala. Ovakav pristup omogućio bi građanima razvijanje međusobnog povjerenja i povjerenja u institucije vlasti:

“Naglasak na koncenzusu u modernim društvima, baziran je na međusobno povezanim mrežama povjerenja između građana, porodica, dobrovoljnih organizacija, religijskih denominacija, građanskih udruženja i sl. Slično tome, sama legitimnost modernih društava zasnovana je na povjerenju u vlast i vlade kao njeno otjelovljenje” (Seligman 1997:14).

2. Društveni kapital u Bosni i Hercegovini

Trenutno stanje, kada je u pitanju društveni kapital u BiH, karakterizira nedostatak znanja o ovom konceptu, nedostatak jasnih politika i izostanak saradnje različitih sektora. Društveni kapital, kao vodeća snaga društva i države, umnogome je zapostavljen u BiH zbog političkih interesa kojima odgovara nastavak etničke polarizacije. Jačanje međuetničkih veza kroz formalne asocijacije, poput profesionalnih udruženja, asocijacija, sindikata, akademskih mreža, udruženja studenata, privrednih komora i sl. - omogućava stvaranje dugoročnog društvenog povjerenja:

“Snažan asocijacijski angažman, multietničke prirode, služi kao ozbiljno ograničenje za političare čak i onda kada je etnička polarizacija njihov politički interes. Što više mreže udruženja prelaze etničke granice to je političarima teže polarizirati zajednice” (Ashutosh, 2001:364).

U okolnostima u kakvim se Bosna i Hercegovina nalazi, za očekivati je da se najveće društvene podjele nalaze duž etničkih linija, međutim:

“Prilično optimistično i u suprotnosti s uobičajenim percepcijama o BiH - u izvještaju se iznosi da se percepcija građana o najvećim trvenjima u društvu odnosi na ona između bogatih i siromašnih, a ne između različitih etničkih grupa. Ovo nadopunjuje nalaze koji govore da je rat mnogo manje značajan u životima građana nego što je to bio slučaj prije samo tri godine i da sada, većina ljudi nastoji da jednostavno krene dalje sa svojim životom” (UNDP, 2009:3).

Tabela 3.8 Predodžba postojanja značajnih ili blažih tenzija među društvenim grupama

	Bogatim i siromašnim	Menadžmentom i radnicima	Različitim nacijama i etničkim skupinama	Starima i mladima	Ljudima iz urbanih i ruralnih grupa	Muškarcima i ženama
BiH	87,9	85,6	78,6	77,5	76,6	67,7

(UNDP, 2009:42)

Antivladine demonstracije iz februara 2014. godine dodatno potvrđuju ovakav zaključak. U gradovima širom BiH, građani su protestirali (čak i nasilno) zahtijevajući socijalnu sigurnost, reviziju privatizacije, penzionu i zdravstvenu zaštitu, borbu protiv korupcije, smanjenje beneficija političarima i obuhvatno sigurnije, stabilnije, jednakopravno i transparentno društvo, kao i društvene mehanizme s pouzdanim i efikasnim institucijama. Svi ključni aspekti društvenog kapitala, ogledaju se u zahtjevima građana: zaposlenost (pravo na rad, podsticanje zapošljavanja, zaštita prava radnika, transparentno zapošljavanje - posebno u državnim institucijama, poboljšanje rada zavoda za zapošljavanje, prekvalifikacija radnika), zdravstvo (jednak pristup zdravstvenoj zaštiti, prevencija, transparentnost i unapređenje uvjeta života), obrazovanje (jednak pristup obrazovanju, bolji kvalitet programa, sistem zasnovan na zaslugama, besplatno ili cijenom dostupno obrazovanje), socijalna zaštita i dobrobit. Uopćeno, zahtijevali su društveno-politički sistem koji će biti pouzdaniji, efikasniji i transparentniji, zajedno sa svojim institucijama. Unatoč pokušajima da se demonstrantima pripíše etnička motiviranost, rasprostranjenost protesta (Sarajevo, Tuzla, Mostar, Zenica, pa i Banja Luka) i zahtjevi građana pokazuju da etničke razlike na kojima političari insistiraju od rata naovamo, više ne igraju presudnu ulogu. Nadalje, protesti su proizveli jedinstven oblik građanskog organizovanja - plenum, koji predstavljaju novi način umrežavanja i nisu ograničeni samo na zatvorene zajednice, već



su prošireni kroz međuplenumsku saradnju različitih gradova. Plenumi su objedinili različite demografske skupine (dobne, obrazovne, spolne) ujedinjajući ih u transparentnom izvođenju direktne demokratije, koja je premostila prisutne društvene podjele (na stare i mlade, muškarce i žene, periferiju i centar). Bez obzira na ishod, ovi događaji su indicirali da građani više nisu zadovoljni dominacijom uskih i zatvorenih osobnih ekonomsko-političkih veza gdje prevladavaju interesi malih međusobno isprepletenih grupa, koje su privatizirale ekonomsko-politički sistem karakterističan po nepotizmu, klijentelizmu i korupciji, popularno objedinjenih pojmom "štela"⁴. Transparentnost i efikasnost institucija vlasti i državnog sistema našla se na pramcu zahtjeva za promjenama uz potrebu za povezivanjem i umrežavanjem bez opterećenja koruptivnim praksama. Zbog svega ovoga, smatramo da je društveni kapital od presudnog značaja za Bosnu i Hercegovinu i da će njegov adekvatan razvoj imati odlučujući utjecaj na buduću stabilnost i prosperitet zemlje.

3. Logička podloga za istraživanje

3.1 Institucije vlasti i društveni kapital

Za razliku od zemalja s visokim stepenom povjerenja, razvijenom političkom kulturom i homogenom populacijom, BiH se ne može pouzdati samo u civilno društvo koje bi gradilo i akumuliralo društveni kapital.⁵ Premda postoji snažno nastojanje ka izgradnji jačih mreža i društvenog povjerenja, potrebno je institucionalno izgraditi temelje za razvoj i konstruktivno kanalsanje efekata društvenog kapitala. Objašnjavajući odrednice povjerenja i društvenih normi, te relaciju između društvenog kapitala i ekonomske isplativosti, Keefer i Knack ističu da: "*(Z)vanične institucije mogu biti zamjena za povjerenje i društvenu saradnju, kao i uzrok njihovog nastanka. Društva s niskim nivoom povjerenja zahtijevaju robusnije zvanične institucije ako žele poduzeti korake ka razmjeni ključnoj za rast*" (Keefer & Knack, 1997:1279).

Na državnom nivou, BiH posjeduje devet ministarstava zaduženih za koordinaciju institucija na nižim nivoima vlasti, za komunikaciju i izvještavanje ka međunarodnim organizacijama i saradnju kroz Vijeće ministara i Parlament BiH. Budući da nije postojala politička volja za uspostavljanje dodatnih ministarstava nadležnih za posebne oblasti, neka ministarstva su ustrojena da pokrivaju široki spektar različitih sektora i oblasti, dok su druga relativno usko orijentirana (poput Ministarstva vanjske trgovine). Imajući u vidu da su obrazovanje, nauka, kultura, sport, zapošljavanje, zdravstvo i socijalna zaštita primarna područja za izgradnju društvenog kapitala, fokus rada usmjerit će se na ispitivanje stanja u ovim oblastima i mogućnosti za poboljšanje i dugoročni rast društvenog kapitala. Nakon ispitivanja strukture vlasti i vladinih nadležnosti, Ministarstvo civilnih poslova BiH jeste prva institucionalna adresa za sve navedene oblasti. Ministarstvo civilnih poslova je, međutim, zaduženo i za nekoliko oblasti za koje namjeravamo dokazati da predstavljaju nepotrebno opterećenje za funkcioniranje ministarstva, koje smanjuje efikasnost djelovanja u smjeru izgradnje društvenog kapitala. Unutar istraživanja, provedenog za potrebe ove studije, identificirane su ključne prepreke za funkcioniranje Ministarstva civilnih poslova na državnom nivou kroz analizu legislative, te ljudskih i materijalnih resursa, s ciljem davanja preporuka za unapređenje rada "ministarstva društvenog kapitala BiH". Preporuke će se prvenstveno odnositi na reorganizaciju i osnaživanje Ministarstva civilnih poslova u poljima društvenog kapitala. Imajući u vidu političku klimu u BiH, ne pretendiramo na složene strukturalne reforme, niti na formiranje novih ministarstava, već na preraspodjelu sektora između već postojećih ministarstava.

⁴ Ovaj fenomen opširno je opisanu UNDP-studiji *Veze među nada -Poglavlje 6 Isključujući društveni kapital: štela i lične veze*, kao oblik ujedinenja nepotizma, korupcije i klijentelizma kako bi se ostvarili poželjni ciljevi (zapošljavanja, upis na višu razinu obrazovanja, stjecanja diplome, zdravstvene usluge) pomoću ličnih (familijarnih, političkih, ekonomskih) veza.

⁵ O niskom stepenu društvenog povjerenja i etničkoj distanci u BiH, vidi više u: Puhalo S. (2009) *Etnička distanca i (auto)stereotipi građana Bosne i Hercegovine*. Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo

Glavni cilj ove studije je naglašavanje značaja društvenog kapitala, posebno za tranzicijska društva poput BiH i socioekonomskog značaja koji on može polučiti za sveukupnu dobrobit građana. Pozitivni efekti zavisiće od adekvatne institucionalne organizacije, konkretnije Ministarstva civilnih poslova kao vodeće i krovne institucije, kako za niže nivoe vlasti, tako i za druge društveno-ekonomske aktere. Kao dio političkog sistema koji može stvoriti ili uništiti društveni kapital, Ministarstvo civilnih poslova trebalo bi biti glavni izvor i proizvođač društvenog kapitala. U cilju ilustriranja potrebe za reformom Ministarstva civilnih poslova, usmjerit ćemo pažnju na dvije oblasti: visoko obrazovanje (uključujući i nauku i istraživanje) i zdravlje (posebno mentalno zdravlje, koje je veoma značajno za postkonfliktno bh. društvo).

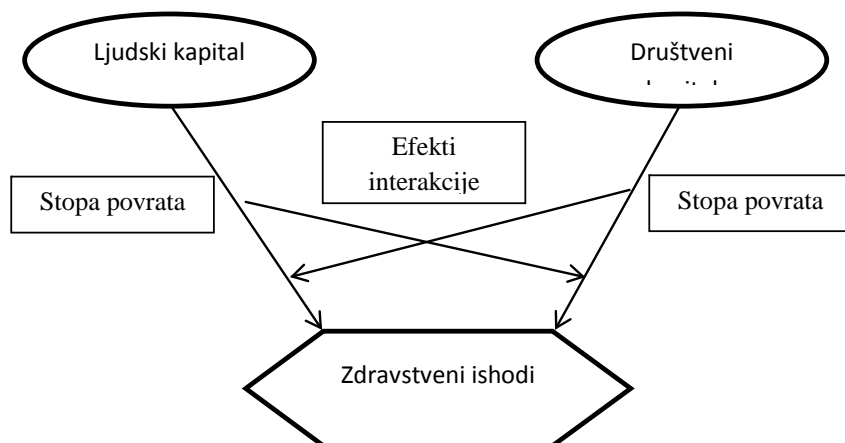
3.2. Društveni kapital i zdravlje

⁶ Preambula Statuta Svjetske zdravstvene organizacije usvojena na Međunarodnoj konferenciji o zdravlju, Nju Jork, juni 1946. godine; potpisali su je, 22. jula 1946., predstavnici 61 zemlje (Zvanični dokumenti WHO, br. 2, str. 100). Statut je stupio na snagu 7. aprila 1948. godine.

Svjetska zdravstvena organizacija⁶ definira zdravlje kao *“stanje potpunog fizičkog, mentalnog i socijalnog blagostanja, a ne samo odsustvo bolesti ili slabosti”* (WHO, 1948). Veza društvenog kapitala i zdravlja relativno je novi fenomen u zdravstvenim istraživanjima zbog nedostatka podataka. Tokom prošlog desetljeća, u naučnoj literaturi se ističe veza između ljudskog kapitala, društvenog kapitala i zdravlja, koji se međusobno dopunjuju unatoč činjenici da značaj društvenog kapitala još uvijek nije u potpunosti shvaćen, posebno u postkonfliktnim društvima. Iako je zdravlje populacije shvaćeno kao značajan faktor ekonomskog i društvenog razvoja, mentalno zdravlje bi trebalo predstavljati prioritet u regionu nakon konflikta (RHDC SEE Newsletter, Issue 1, 2011: 3), kao što je to slučaj u evropskoj zdravstvenoj politici. U zemljama poput BiH, osiromašenim i s prevalencijom mentalnih poremećaja - mentalno zdravlje ima direktni utjecaj na pojavu somatskih bolesti poput moždanog udara, kancera ili dijabetesa (gdje su rizici uvećani nezaposlenošću, pušenjem, pothranjenošću i sl.). Ovakvo stanje utječe i na društveni kapital.

Povezanost zdravlja i društvenog kapitala u dostupnoj literaturi, sugerirana je kroz veze i međudnose između ljudi i društvenog kapitala kao faktora koji utječu na zdravlje, predstavljajući jedan od njegovih predujeta.

Međusobna povezanost ljudskog i društvenog kapitala sa zdravljem (Miller, 2006)



“Termin ‘mentalno zdravlje’ odnosi se na nesmetani osjećaj psihološkog i funkcionalnog blagostanja (...) ali također postoje jasni dokazi o značaju okolišnih, društvenih i bihevioralnih faktora” (McKenzie, Harpham, 2006: 26). Mentalno zdravlje se danas promovira na nivou zajednice što omogućava učvršćivanje veza u zajednici i utječe na nivo društvenog povjerenja. Doprinos Ministarstva civilnih poslova u ovom smislu, podrazumijevao bi podršku svim mehanizmima ključnim za oblikovanje društvenog kapitala. Preporuke Svjetske zdravstvene organizacije, kada



je u pitanju mentalno zdravlje, naglašavaju promociju i preventivne programe, jer "dokazi o povezanosti društvenog kapitala i mentalnog zdravlja su istrajniji od onih koji društveni kapital povezuju s fizičkim zdravljem" (OECD, 2010: 20). Veze unutar zajednice, također, utječu na uključenje osoba s mentalnim poteškoćama u zajednicu, dodatno gradeći društveno povjerenje. Prevencija i rana dijagnoza mentalnih poremećaja, poput depresije ili anksioznosti, doprinosi unapređenju kvaliteta života građana i društva zbog čega "društveni kapital može predstavljati obećavajući mehanizam za poboljšanje mentalne dobrobiti i prevenciju mentalnih bolesti" (Basset, Moore, 2013: 702).

Premda su istraživanja na ovom polju relativno nova, postoji "snažna tradicija istraživanja i inovacije u psihijatriji koja se tiče efekata društvenog konteksta na zdravlje" (McKenzie, Harpham, 2006: 11), poput teorija o samoubistvu (Durkheim, 1951). Razilaženje u mišljenima, kada je u pitanju mjerenje društvenog kapitala i zdravlja, postoji kod mjerenja individualnih i društvenih dimenzija alatima koji iako su razvijeni - još uvijek nisu potvrđeni. Osobni nivo odražava se kroz mjerenje osobne percepcije društva i prevashodno ga koriste psiholozi, ali je povezan i s ljudskim kapitalom, sociometrijom, grupnom dinamikom i učešćem u mrežama unutar zajednice, koje su povezane s razvojem društvenog kapitala. Drugo značajno pitanje odnosi se na mjerenje konteksta i primjenjivosti takvih mjerenja na različite zajednice.

"Preispitivanje odnosa između ljudskog i društvenog kapitala otkrilo je da je pažnja društvenog kapitala usmjerena na one veze koje oblikuju ostvarenje potencijala ljudskog kapitala za pojedinca i kolektiv ... gdje ljudski kapital može biti shvaćen kao skup društvenih i tehničkih vještina dok društveni kapital u prvi plan stavlja društvene mreže i vrijednosti kroz koje se pomenute vještine grade, upošljavaju i nagrađuju" (Schuller 2001: 19-21 in Cullen, Whiteford, 2001:8).

Uporedba ljudskog i društvenog kapitala (Schuller 2001)

	Ljudski kapital	Društveni kapital
Fokus	Individua	Veze
Mjere	Dužina školovanja Kvalifikacije	Stavovi/vrijednosti Članstvo/participacija Nivoi povjerenja
Ishodi	Direktni: prihodi, produktivnost Indirektni: zdravlje, građanska aktivnost	Društvena kohezija Ekonomski napredak Više društvenog kapitala
Model	Linearni	Interaktivni/kružni

Općenito, prihvaća se tvrdnja da bolje zdravstveno stanje doprinosi jačanju ljudskog kapitala, koji potom doprinosi jačanju društvenog kapitala. Pristup mentalnom zdravlju i socijalnoj skrbi na nivou zajednice podrazumijeva bilo kakve mjere njege ili podrške koje bi mogle pomoći osobi da se nosi s mentalnim poteškoćama u životu te osobe u zajednici (dakle, ne u zdravstvenoj instituciji). Manje je poznata činjenica da je reforma mentalnog zdravlja, provedena proteklih godina, plasirala BiH kao uzor za druge zemlje Jugoistočne Evrope (SEE) i omogućila joj status implementatora projekta mentalnog zdravlja u okviru Pakta stabilnosti. Projekt mentalnog zdravlja u Jugoistočnoj Evropi predstavljao je najistaknutiji poduhvat Zdravstvene mreže Jugoistočne Evrope s regionalnim uredom smještenim u Sarajevu. Upravo zbog takve pozicije u sferi reforme mentalnog zdravlja u zemljama regiona u periodu od 2002. do 2008. godine, ministri zdravlja uključenih zemalja iskazali su spremnost za nastavak reforme uspostavljajući Regionalni centar za razvoj mentalnog zdravlja u Jugoistočnoj Evropi unutar Ministarstva civilnih poslova

BiH, 2010. godine. Cilj Regionalnog centra za razvoj mentalnog zdravlja jeste "nastavak jačanja saradnje zemalja regiona na polju mentalnog zdravlja u cilju unapređenja politike i prakse mentalnog zdravlja kroz promociju, prevenciju, zagovaranje, objavljivanje, istraživanje, razvoj politika i saradnju, te umrežavanje između zemalja Jugoistočne Europe" (RHDC SEE Newsletter, Issue 1, 2011: 3).

U BiH, reforma se nastavila kroz projekt, koji je finansirala Švicarska - Projekt mentalnog zdravlja u BiH. Polučio je impresivne rezultate u protekle četiri godine, a traje do 2018. godine. Regionalni centar za razvoj mentalnog zdravlja posjeduje izuzetan potencijal budući da susjedne zemlje još uvijek nisu primijenile principe pristupa na nivou zajednice, te bi jačanje dimenzije društvenog kapitala unutar Ministarstva civilnih poslova moglo potaći i unaprijediti rad Regionalnog centra u budućnosti.

3.3. Društveni kapital i obrazovanje

Svjetska deklaracija o obrazovanju za sve (Jomtien, Thailand, 1990) naglašava značaj jednakog pristupa obrazovanju bez obzira na socioekonomski status i naglašava značaj osnovnog obrazovanja kao ljudskog prava i obaveze za sve zemlje članice Ujedinjenih nacija. UNESCO ide čak i dalje naglašavajući da i srednjoškolsko obrazovanje treba biti uključeno u osnovni obim prava na obrazovanje. Brojne studije pokazuju da je visoko obrazovanje jedno od ključnih komponenti uspjeha razvijenih društava. Pored formalnog obrazovanja, naglasak se sve češće stavlja na neformalno obrazovanje, prekvalifikaciju i cjeloživotno učenje. Prema strategiji Svjetske banke obrazovanje je

"moćan pokretač razvoja i jedan od najsnažnijih instrumenata smanjenja siromaštva i unapređenja zdravlja, rodne jednakosti, mira i stabilnosti. . . (Č)ak kada djeca završe školu, često ostanu uskraćena za osnovne vještine potrebne za život i rad. Ovo je posebno pogubno u situaciji visoke stope nezaposlenosti i kada tržišta rada zahtijevaju vještije i agilnije radnike više nego ikada prije" (Obrazovna strategija Svjetske banke do 2020).

Druge studije Svjetske banke pokazuju da je kvalitet visokog obrazovanja direktno povezan s razvojem zemlje, industrijalizacijom, životnim standardom i većim primanjima što za rezultat ima socijalno-zdravstvene pogodnosti i dobrobit građana. Društveni kapital počiva na premisi društvenog povjerenja čiji je rast u pozitivnoj vezi s visokim obrazovanjem:

"Viši nivo prosječne obrazovanosti može podstaći stvaranje klime povjerenja koja je samo-obnovljiva. Ako pojedinci znaju da viši obrazovni nivo čini druge spremnijim na povjerenje (i dostojnijim povjerenja), tada postoji veća vjerovatnoća da će vjerovati drugima. Stoga, pozitivni efekti povjerenja povećavaju se tamo gdje su viši nivoi prosječne obrazovanosti, pa je opravdano očekivati da osobe bilo kojeg obrazovnog nivoa također inkliniraju povjerenju u okruženju označenom višim nivoima prosječne obrazovanosti"

(Helliwell, Putnam, 2007:5). U BiH, visoko obrazovanje je iscjepkano i decentralizirano budući da nadležnost nad visokim obrazovanjem pripada entitetskim (u Republici Srpskoj), odnosno kantonalnim vladama (u Federaciji BiH). Premda je BiH usvojila Okvirni zakon o visokom obrazovanju, njegove odredbe se ne poštuju niti se sprovode. Na terenu je prisutna mala ili nikakva koordinacija institucija visokog obrazovanja - univerziteta i istraživačkih instituta na državnom nivou. Tijela poput Rektorske konferencije, koja je neformalno tijelo bez jasne regulacije, nadležnosti ili autoriteta, funkcioniraju na bazi (često politički uvjetovanog) labavog koncenzusa.



Rezultati su nedostatak koordinacije, nejednak razvoj univerziteta zbog finansijskih razlika, različiti modeli ocjenjivanja i kvalifikacija (varijacija unutar bolonjskog sistema) i nepostojanje mobilnosti studenata i osoblja između univerziteta. Potonje možemo plastično ilustrirati činjenicom da su studenti iz različitih kantona Federacije BiH često onemogućeni nastaviti školovanje u drugim kantonima/entitetu/distriktu. Priznavanje diploma je, također, problematično budući da su diplome iz BiH donekle međunarodno priznate u okviru bolonjskog Sistema, ali nisu priznate u drugim dijelovima zemlje. Izostaje i primjena međunarodnih standarda u visokom obrazovanju na koju se BiH obavezala. Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta postoji, ali je do sada uspjela akreditirati samo 5 od 44 licencirana univerziteta / visokoobrazovne institucije u BiH.⁷ Agencija funkcionira kao neovisno tijelo odgovorno Vijeću ministara BiH, umjesto Ministarstvu civilnih poslova, što je paradoksalno budući da Ministarstvo civilnih poslova posjeduje najvišu koordinatorsku ulogu u domenu visokog obrazovanja. Pored toga, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta nije formalno povezana s Rektorskom konferencijom i djeluje u svojevrsnom vakumu. Posljedica je interno i eksterno nepriznavanje bh. diploma što ometa dalje obrazovanje, usavršavanje i mobilnost radne snage. Univerziteti u BiH idu tako daleko da krše odluke, pravilnike i instrukcije Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta poput *Odluke o normama za određivanje minimalnih standarda u visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini* (Službeni list BiH 100/11) ili *Instrukcije o obliku i sadržaju diploma i dodatka diplomama izdatih od strane akreditovanih institucija visokog obrazovanja*.⁸ Bez validnih standarda, s neefikasnom lokalnom i međunarodnom mobilnošću studenata i odsustvom mobilnosti radnika, te bez obuhvatne strategije - visoko obrazovanje je jedna od najslabijih karika u mreži društvenog kapitala u BiH.

U studiji Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP) o stanju društvenog kapitala u BiH, jasno se navodi da viši stepen obrazovanja populacije unapređuje umrežavanje, jača društveni kapital i društveno povjerenje: *“Osobe s višim stepenom obrazovanja imaju raznovrsnije mreže što potcrtava značaj jačanja obrazovnog sistema u BiH i povećanja nivoa retencije”* (UNDP, 2009:3). Zaključujući da *“nizak obrazovni nivo također podiže rizik od siromaštva”* (Ibid, pg. 16), u studiji stoji preporuka za *“implementaciju inkluzivnijih i rodno osjetljivijih obrazovnih politika”* (Ibid, pg. 92), kao i za poboljšanje kvaliteta, povećanje stope upisa i transparentnosti u visokom obrazovanju.

Imajući na umu navedeno, jačanje uloge Ministarstva civilnih poslova u sferi visokog obrazovanja i blisko povezanoj sferi nauke i istraživanja, može doprinijeti efikasnijem, transparentnijem sistemu obrazovanja baziranom na zaslugama, čijem bi kvalitetu umnogome doprinijelo usvajanje međunarodnih standarda, investiranje u nauku i istraživanje, te olakšavanje pristupa međunarodnim mrežama, programima, podršci i finansiranju.

3.4. Društveni kapital i sport

Društveni kapital pojmovno obuhvata dvije riječi povezane s društvenim odnosima i budućom dobrobiti. Opće je poznato da sport društvu donosi dugoročne prednosti, ali sociologija sporta tek odnedavno sport povezuje s društvenim kapitalom kroz teoriju (dobrovoljnih) asocijacija i društvene participacije posebno na lokalnom nivou (Putnamov koncept povezivanja, u odnosu na premošćivanje). Generalno, sport se percipira kao pozitivna vrijednost u zajednici ili državi, koja može biti izmjerena u odnosu na društveno povjerenje: *“Sport gradi društveni kapital, jer gradi samopouzdanje i uči poštovanju pravila. Sport širi naše društvene kontakte. Iz pozadine,*

⁷ Popis akreditovanih univerziteta u BiH: http://www.heg.gov.ba/akreditacija_vsu/Default.aspx, Popis visokoobrazovnih institucija u BiH: http://www.heg.gov.ba/kvalitet/evdencija_vsu/Lista.aspx

⁸ Primjerice, Instrukcija nalaže obavezu izdavanja dodatka diplomama na engleskom jeziku s mogućnošću izdavanja i na b/h/s jeziku. Međutim, Univerzitet u Sarajevu donio je vlastitu internu odluku izdajući dodatak diplomama na b/h/s jeziku i iznimno, nakon komplikovane i skupe procedure - na engleskom jeziku i to samo nakon formalne procedure, koju obavljaju fakulteti ako to žele.

širi vrijednosti tolerancije i jednakosti” (Uslaner u Seippel, 2006: 173). U smislu izgradnje društvenog povjerenja, sport predstavlja vrijedan društveni mehanizam kroz tri dimenzije:

- *Društveni odnosi kao društveni kapital funkcioniraju tako što omogućavaju i olakšavaju pružanje informacija za uključene pojedince;*
- *Osobe uključene u rad organizacija izložene su utjecaju društvenih veza u kontekstu njihovih aktivnosti i pozicije u tim organizacijama;*
- *Jačaju identitet i (društveno) priznanje. (Seippel, 2006: 17-175)*

Treći mehanizam je posebno značajan u kontekstu BiH budući da su sportska udruženja i aktivnosti nedovoljno zastupljeni, a često i instrumentalizirani u svrhu širenja nacionalističke retorike. Međutim, nakon nedavnog plasmana fudbalske reprezentacije na Svjetsko prvenstvo 2014. godine u Brazilu, više od 50.000 ljudi u Sarajevu, te više od 200.000 širom BiH, pozdravilo je bh. reprezentativce okupljanjem po kišovitom vremenu do ranih jutarnjih sati. Ovaj primjer pokazuje mogućnost razvoja društvenog povjerenja kroz sport, posebno u nepriviligiranim zajednicama poput BiH. Stoga, uloga Ministarstva civilnih poslova u kreiranju politika u domenu sporta, programa i mreža usmjerenih na postizanje društvene uključenosti treba biti shvaćena veoma ozbiljno, tim više jer je njihovo prisustvo u javnosti, u ovom svojstvu, gotovo neprimjetno.

3.5. Društveni kapital i kultura

U svojstvu sociologa kulture, Bourdieu je proširio pojam kapitala na slijedeće kategorije: društveni kapital, kulturni kapital i simbolički kapital. Kulturni kapital je širi koncept, koji predstavlja “oblike znanja, vještina, obrazovanja i prednosti koje osoba posjeduje” (Sabharwal, 2013:34). Društveni kapital, zajedno s ekonomskim kapitalom, pomaže u transformaciji kulturnog kapitala, uspostavljajući različite relacije između raznih oblika ovih vrsta kapitala. U svrhu ove studije, ukratko ćemo analizirati značaj kulture za izgradnju društvenog kapitala. Kultura i kulturna udruženja, jednako kao i sport, predstavljaju sastavni dio normi i mreža društvenog angažmana. Ova veza s društvenim kapitalom je, također, u začetnoj fazi teorijskog promišljanja, ali postoji konzensus da kultura (ovdje shvaćena kao umjetnost i njena izvedba) ima društveni utjecaj na zajednicu, tim više što umjetnici predstavljaju snažan glas demokratskog razvoja pomažući pripadnicima društva da postignemo zajedničko razumijevanje svijeta u kojem živimo. Značaj umjetnosti za izgradnju društvenog kapitala ogleda se u njenoj mogućnosti da:

- *Objedini neformalne društvene veze kroz zajednička iskustva;*
- *Uveća individualni osjećaj ponosa zbog pripadanja zajednici; i*
- *Obezbijedi načine i sredstva za diskusiju i prevazilaženje podjela i sukoba unutar zajednice (Better Together Report, 2000: 29-31).*

Kulturna scena u BiH, iz dana u dan, postaje sve siromašnija. Muzeji se zatvaraju; ne postoji politička volja za podršku institucijama kulture i njihovim uposlenicima, koji su prepušteni sami sebi. Zemaljski muzej BiH trenutno je zatvoren nakon 124 godine postojanja. Iako na državnom nivou ne postoji posebna institucija sposobna okončati daljnje propadanje kulture, Ministarstvo civilnih poslova - nominalno zaduženo za ovu oblast, pokazalo je svoju manjkavost ignorirajući situaciju. S druge strane, institucije kulture dotirane su iz budžeta različitih nivoa vlasti, ne postoje jasne nadležnosti, a vlasti nikada nisu uspostavile novu pravno-finansijsku strukturu institucija kulture u zemlji, te je nejasno ko je odgovoran za njihovo finansiranje. Ministarstvo civilnih poslova administrira međunarodne fondove za kulturu, ali bez transparentne procedure, te veće sume novca često bivaju neiskorištene, prvenstveno, jer uposleni u ovim institucijama



ne posjeduju znanja i kapacitete za implementaciju projektno orijentiranih aktivnosti. Stoga, postoji dovoljno prostora za jačanje potporne uloge Ministarstva civilnih poslova po pitanju informiranja i obrazovanja uposlenika institucija kulture, prijavljivanja na međunarodne projekte, članstva u asocijacijama i saradnje kroz partnerstva, što bi omogućilo rast društvenog kapitala na ovom polju.

4. Prepreke adekvatnog funkcionisanja Ministarstva civilnih poslova

Opis problema: *Ministarstvo civilnih poslova BiH trenutno ne posjeduje kapacitete ni mogućnosti za vršenje poslova iz domena svojih ingerencija, koje obuhvataju isuviše široko definirana i međusobno nepovezana područja djelovanja.*

Trenutno, Ministarstvo civilnih poslova nadležno je za:

*“poslove državljanstva, upis i evidenciju građana, zaštitu ličnih podataka, prijavljivanje prebivališta i boravišta, lične isprave, putne isprave, postupak evidencije registracije vozila, deminiranje” i istovremeno za: “obavljanje poslova i izvršavanje zadataka koji su u nadležnosti Bosne i Hercegovine i koji se odnose na utvrđivanje osnovnih principa koordiniranja aktivnosti, usklađivanja planova entitetskih tijela vlasti i definiranja strategije na međunarodnom planu u područjima: zdravstva i socijalne zaštite, penzija, nauke i obrazovanja, rada i zapošljavanja, kulture i sporta, geodetskim, geološkim i meteorološkim poslovima”.*⁹

⁹ Zvanična web stranica Ministarstva civilnih poslova BiH, nadležnosti: http://www.mcp.gov.ba/Default.aspx?langTag=enUS&template_id=107&pageIndex=1, pristupljeno: 15.06.2013.

Struktura Ministarstva civilnih poslova sastoji se od devet sektora:

- Sektor za pravne, kadrovske i opće poslove;
- Sektor za finansijsko-materijalne poslove i unutrašnju podršku;
- Sektor za državljanstvo i putne isprave;
- Sektor za rad, zapošljavanje, socijalnu zaštitu i penzije;
- Sektor za zdravstvo;
- Sektor za obrazovanje;
- Sektor za nauku i kulturu;
- Sektor za sport;
- Sektor za geodetske, geološke i meteorološke poslove.

U svojstvu organizacione jedinice Ministarstva civilnih poslova, nalazi se i Komisija za deminiranje BiH.

Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br., 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09 i 59/09, 103/09), jasno definira da:

*“Ministarstva su organi uprave koja obavljaju upravne i stručne poslove iz nadležnosti BiH u jednom ili više srodnih područja u kojima u cjelini, ili zakonom odnosno drugim propisom određenom obimu, neposredno obezbjeđuju primjenu zakona i drugih propisa i odgovaraju za njihovo izvršavanje”.*¹⁰

¹⁰ Član 4 Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine, zvanična stranica Vijeća ministara BiH: http://www.savjetministara.gov.ba/pdf_doc/default.aspx?id=12231&langTag=hr-HR, pristupljeno: 17.06.2013.

Postojeća struktura zadataka i dužnosti Ministarstva civilnih poslova evidentno se ne sastoji od srodnih područja što otežava adekvatan rad Ministarstva zbog isuviše široko određenog domena ingerencija nad međusobno nepovezanim područjima.

Dodatno, ne postoji precizna pravna definicija onoga što se podrazumijeva pod poslovima “koordinacije i usklađivanja” planova i strategija nižih nivoa vlasti. Na ovaj način, izuzetno važni

zadaci i načini njihovog izvršavanja prepušteni su interpretaciji pomoćnika ministra, šefova odsjeka i njihovog osoblja, te donositeljima odluka na nižim nivoima vlasti, koji često autonomno ograničavaju i koče napore na državnom nivou. Također, ne postoje zvanične procedure i mehanizmi koji reguliraju ovlasti ministarstva u procesima koordinacije i usklađivanja, kao ni modaliteti osiguravanja uspješnog obavljanja ovih poslova.

5. Opcije za kreiranje javnih politika

5.1. Uloga Ministarstva civilnih poslova

Zbog složenosti političkog sistema BiH, uređenog Dejtonskim mirovnim sporazumom (Aneks 4 - Ustav BiH), i političkih prilika u kojima je nastao, primarne oblasti za razvoj društvenog kapitala - obrazovanje, nauka, kultura, sport, zdravstvo, rad i zapošljavanje dodijeljeni su u nadležnost nižih nivoa vlasti - entiteta, kantona (u FBiH) i Distrikta Brčko. Ovakav ustroj doprinio je stvaranju i održavanju "odvojenih društvenih kapitala" duž etničkih linija i njihovom razvoju u skladu s etnopolitičkim interesima vladajućih političkih elita. Unatoč tome, postojala je potreba uspostavljanja jedinstvenog tijela zaduženog za koordinaciju i usklađivanje različitih entitetskih/kantonalnih strategija, planova i dokumenata, koje bi na državnom nivou nastupalo ka međunarodnim akterima (institucijama, vladinim i nevladinim organizacijama, asocijacijama i strukturama).

Otkako je aktuelan proces stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji, naglasak se sve češće stavlja na mehanizme koji Bosni i Hercegovini omogućavaju korištenje međunarodnih programa za podršku i razvoj, pridruživanje međunarodnim mrežama, udruženjima i asocijacijama, te reguliranje područja poput visokog obrazovanja u skladu s međunarodno prihvaćenim standardima i propisima.¹¹ Specifična pozicija Ministarstva civilnih poslova omogućava mu djelovanje u kapacitetu krovne institucije za umrežavanje i koordinaciju relevantnih društvenih mreža (prvenstveno u sferi obrazovanja, nauke, kulture, sporta, zdravstva, rada i zapošljavanja) u cilju izgradnje mostova i poveznica društvenog kapitala "(Nj)egovanjem pouzdanja u društveno okruženje"¹² (UNDP: 2009, 17-18), što za posljedicu ima društvenu, ekonomsku i individualnu dobrobit. Prema procjeni Svjetske banke iz 2002. godine¹³: "(D)ruštveni kapital - šire definiran kao mreže, norme i vrijednosti koje omogućavaju ljudima da nastupaju zajednički da bi proizveli društvene pogodnosti - biva sve više prepoznat kao ključni element izgradnje mira, obnove, smanjenja siromaštva i održivog razvoja". Za razliku od drugih zemalja regije i Evrope, BiH posjeduje ministarstvo koje povezuje različite aspekte društvenog kapitala u jednoj instituciji, što predstavlja dobro polazište, koje, nažalost, nije iskorišteno kroz dostupne resurse za razvoj ovakvog potencijala.

Savremena literatura u domenu društvenog kapitala jasno prepoznaje snažnu vezu između društvenog kapitala i ekonomskog napretka kroz korištenje društvenih mreža, društvenih interakcija i jačanje veza u zajednici. Ono što Ministarstva civilnih poslova, kao *ministarstvo društvenog kapitala*, može učiniti u ovom pogledu jeste pružanje podrške, pomoći, jačanje kapaciteta i umrežavanje postojećih mreža i institucija, te njihovo koordiniranje, povezivanje i jačanje.

¹¹ Više u: International Crisis Group (2009) Bosnia's Incomplete Transition: Between Dayton and Europe

¹² UNDP, Izvještaj o humanom razvoju za Bosnu i Hercegovinu 2009., *Veze među nama - Društveni kapital u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo, str 17

¹³ World Bank (2002a), Local Level Institutions and Social Capital Study, Vol. 1. World Bank, Sarajevo, dostupno na: www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/WB_LocLe-vlnst.pdf, str. iv, pristupljeno: 08.01.2014.



5.2. Moguće opcije

Razmatrajući mogućnosti unapređenja ciljnih oblasti (obrazovanja, nauke, kulture, sporta, zdravstva, rada i zapošljavanja) na državnom nivou, izdvajaju se tri opcije rješenja problema:

1. Formiranje novih ministarstava za svaku od oblasti strukturiranih na način dominantno zastupljen u demokratskim sistemima regiona i Evrope;
2. Zadržavanje statusa quo;
3. Organizaciono restrukturiranje Ministarstva civilnih poslova u *ministarstvo društvenog kapitala* posvećeno međusobno srodnim poljima djelovanja, uz transfer međusobno nesrodnih sektora u druga postojeća državna ministarstva bliža oblastima za koje su ti sektori nadležni.

5.2.1. Prva opcija - formiranje novih ministarstava

Formiranje novih ministarstava na državnom nivou, poput ministarstva obrazovanja i nauke, kulture i sporta, rada i zapošljavanja, te zdravstva, bezuvjetno bi riješilo mnoštvo akumuliranih problema u ovim oblastima, poboljšalo vertikalni protok informacija s nižih nivoa vlasti i dovelo do jasno ustrojenog sistema nadležnosti. Međutim, imajući u vidu političku situaciju u zemlji, kontekst u kojem su državna ministarstva formirana i potrebu za političkim koncenzusom po ovom pitanju, ne procjenjujemo da će ovakva mogućnost biti izgledna u bližoj budućnosti, tim više jer podrazumijeva prenošenje tzv. izvornih nadležnosti entiteta, kantona i Distrikta Brčko na državni nivo. Ovakve inicijative u prošlosti su više puta odbacivane, posebno od strane vlasti Republike Srpske i propale su unatoč lobiranju i zagovaranju međunarodne zajednice. Dodatno, ovakav poduhvat bi zahtijevao više finansijskih sredstava koja bi, uz posljedice finansijske krize, unutrašnje i vanjsko zaduženje svih nivoa vlasti u zemlji i budžetski deficit, bilo nemoguće obezbijediti.

5.2.2. Druga opcija - zadržavanje statusa quo

Zadržavanje statusa quo, druga je moguća opcija u trenutnoj situaciji, ali iz svega do sada navedenog jasno je da to ne može biti rješenje gorućih problema, niti daje mogućnost razvoja društvenog kapitala, pa čak ni stagnacije, budući da se zemlje regiona i Evropske unije razvijaju mnogo bržim tempom od Bosne i Hercegovine, što stvara sve veći zaostatak, koji je potrebno što hitnije zaustaviti.

5.2.3. Treća (preferirana) opcija - organizaciono restrukturiranje Ministarstva civilnih poslova

Nakon iscrpne analize stanja i preliminarnog istraživanja, uzimajući u obzir sve relevantne faktore, smatramo da je reorganizacija Ministarstva civilnih poslova jedina moguća, općeprihvatljiva, finansijski održiva opcija, koja ujedno omogućava i značajno unapređenje rada Ministarstva, napredak pojedinačnih međusobno povezanih oblasti i jačanje njihovih veza u cilju izgradnje, unapređenja i akumulacije društvenog kapitala.

Za potrebe označavanja sektora za koje smatramo da treba zadržati u Ministarstvu, u studiji je korišten termin "zadržani sektori", a "izmješteni sektori" za one koje smatramo da treba prebaciti u djelokrug drugih ministarstava.

Sektori obrazovanja, nauke i kulture, te zdravstva su, za potrebe istraživanja, analizirani kao ogledni primjeri, koji na najbolji način ilustriraju postojeće stanje i potencijal za promjene.

U tabeli u nastavku ponuđen je pregled sektora za koje je planirano zadržavanje i izmještanje iz okvira Ministarstva civilnih poslova:

	“Zadržani”	“Izmješteni”
1	Zdravstvo	Državljanstvo i putne isprave
2	Obrazovanje	Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine (IDDEEA)
3	Nauka i kultura	Geodetski, geološki i meteorološki poslovi
4	Sport	Komisija za deminiranje
5	Rad, zapošljavanje, socijalna zaštita i penzije	
* Pridruživanje Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta, koja postoji kao zasebno upravno tijelo, koje odgovara Vijeću ministara BiH - sektoru za obrazovanje, bilo bi poželjno sa aspekta bolje koordinacije i povezanosti u oblasti visokog obrazovanja.		

6. Istraživanje

U pripremi istraživanja pojavili su se brojni izazovi povezani s pribavljanjem informacija, dokumenata, izvještaja, strategija i planova. U tom smislu, web stranica Ministarstva civilnih poslova pokazala se izuzetno oskudnom. Unatoč nedavnom redizajnu, većina dokumenata i informacija nije dostupna, kao ni statistički podaci po sektorima, programima i projektima. Pristup informacijama je, stoga, obezbijeđen koristeći mehanizme Zakona o slobodi pristupa informacijama, izvještaje organizacija poput Centra civilnih inicijativa (CCI), dostupne studije i istraživanja, tekstove u medijima, uvidom u postojeću zakonsku i podzakonsku regulative, te kroz osobne neformalne i formalne kontakte s uposlenicima Ministarstva civilnih poslova. Većina informacija, dobivena kroz neformalne kontakte, nije se mogla koristiti kao zvanična, ali poslužila je adekvatnijem sagledavanju stanja, problema i izazova s kojim se uposlenici Ministarstva civilnih poslova susreću. Na zahtjev za intervju uposlenika iz dva predmetna sektora, menadžment ministarstva je odgovorio pozitivno. Međutim, prema Pravilniku Ministarstva civilnih poslova, informacije dobivene usmenim putem nisu obavezujuće i ne predstavljaju zvanični stav ministarstva. Intervjuirani uposlenici su odlučili biti anonimni, kao razlog navodeći njihovu nemogućnost davanja zvaničnih ocjena iznesenih bez eksplicitnog odobrenja Ministra. Imajući u vidu političke aspekte funkcioniranja Ministarstva civilnih poslova i drugih ministarstava na državnom nivou,¹⁴ postavljena pitanja su se odnosila striktno na profesionalne aspekte obavljanja funkcija ovih zaposlenika.

¹⁴ Etnički balans i posljedične razlike u stavovima o određenim “osjetljivim” pitanjima

Nedostatak sveobuhvatnih informacija predstavlja dodatni indikator nezadovoljavajućeg nivoa koordinacije unutar Ministarstva civilnih poslova (sektora, odsjeka, menadžmenta i službi), te neadekvatnog nadzora, izvještavanja i evaluacije rezultata rada, što omogućava mjerenje efikasnosti Ministarstva civilnih poslova u smislu javne vidljivosti i dostupnosti informacija.



6.1. Problemska pitanja

P1: Da li je legislativa koja regulira rad (opseg ingerencija i načine njihovog realiziranja) adekvatna za funkcionalno obavljanje poslova u nadležnosti Ministarstva civilnih poslova?

P2: Da li je Ministarstvo civilnih poslova adekvatno organizirano za izvršavanje svojih nadležnosti i postizanje najviših rezultata?

P3: Da li su ljudski resursi kojima raspolaže Ministarstvo civilnih poslova adekvatno upotrebljeni unutar postojeće organizacijske strukture?

P4: Da li bi transfer nekih kompetencija (državljanstvo i putne isprave, deminiranje, geodetski, geološki i meteorološki poslovi) Ministarstva civilnih poslova smanjio radno opterećenje ministarstva jačajući tako njegovu sposobnost da obavlja zadatke i izvršava nadležnosti u sferama obrazovanja, nauke, kulture, sporta, rada i zapošljavanja, koji predstavljaju okosnicu društvenog kapitala?

6.2. Ishodi i ciljevi istraživanja

Željeni krajnji ishod ovog istraživanja jeste donositeljima odluka ponuditi analizu i informacije koje bi potvrdile tezu da razvijanje društvenog kapitala kroz reformu djelovanja Ministarstva civilnih poslova omogućava korištenje tako akumuliranog kapitala u svrhu ekonomskog rasta i održivog razvoja, što bi direktno utjecalo na povećanje nivoa općeg društvenog povjerenja među građanima BiH.

Studija će nastojati polučiti slijedeće **ciljeve**:

1. Opći cilj studije je pokazati da se Ministarstvo civilnih poslova treba primarno preusmjeriti prema funkciji *ministarstva društvenog kapitala* za što postoje svi potrebni preduvjeti.

Posebni ciljevi:

Jasno pokazati da:

- Efikasnost Ministarstva civilnih poslova može biti *uvećana kroz unapređenje legislative i reorganizaciju* u cilju preciziranja načina djelovanja ministarstva, procedura i mehanizama koordinacije koje sprovodi, kao i alokacije postojećih ljudskih i materijalnih resursa;
- *Druga ministarstva na državnom nivou mogu na efikasniji i adekvatniji način upravljati sektorima, koji se trenutno nalaze u sklopu Ministarstva civilnih poslova*, te da bi prebacivanje tih sektora u djelokrug drugih ministarstava omogućilo Ministarstvu civilnih poslova da se fokusira na ulogu ministarstva društvenog kapitala;
- Reorganizirano i *legislativom unaprijeđeno* Ministarstvo civilnih poslova može biti *usmjereno na izgradnju i unapređenje društvenog kapitala* kroz: iniciranje većeg izdvajanja bruto društvenog proizvoda (BDP) za istraživanje i razvoj, upućivanje većeg broja inicijativa u domene obrazovanja, kulture, sporta, zdravlja, rada i zapošljavanja, stvaranje i sprovođenje sveobuhvatnijih strategija, planova, dokumenata i prijedloga zakona u navedenim oblastima.

Hipoteza istraživanja

Ministarstvo civilnih poslova je preopterećeno velikim brojem ingerencija čime je ograničeno u vršenju uloge ministarstva društvenog kapitala BiH. Preusmjeravanje na ulogu ministarstva društvenog kapitala moglo bi polučiti pozitivne društveno-ekonomske efekte.

Operativne hipoteze

H1: Ministarstvo civilnih poslova je *de facto* ministarstvo društvenog kapitala, budući da povezuje većinu komponenti društvenog kapitala na državnom nivou.

H2: Ministarstvo civilnih poslova posjeduje adekvatno osposobljene i obrazovane kadrove, koji se mogu znatno bolje iskoristiti u poboljšanoj organizacijskoj strukturi.

Metodologija istraživanja nalazi se u Prilogu br. 1

7. Rezultati istraživanja

7.1 Rezultati istraživanja - korisnici Ministarstva civilnih poslova

Upitnici razvijeni pomoću online platforme sadržavali su otvorena pitanja koja potiču refleksiju, izražavaju skalu ocjenjivanja i daju odgovore pojašnjene od samih ispitanika. Upitnici su se sastojali od šest pitanja na koja je odgovorilo 20 ispitanika. Procentualno, odziv na pojedinačnim univerzitetima bio je:

1. Univerzitet u Banjoj Luci	42%
2. Sveučilište u Mostaru	0%
3. Univerzitet u Sarajevu	33%
4. Univerzitet u Zenici	17%
5. Ostali ispitanici	8%

Ispitanici su jednako zastupljeni po spolu - žene 50% i muškarci 50%. Posjeduju magistarske i doktorske titule, angažovani su u nastavnom procesu, istraživačkim institutima i centrima. Anonimnost odgovora unaprijed je garantirana.

7.2. Saradnja s Ministarstvom civilnih poslova

Samo 17% ispitanika nije znalo da li je njihova institucija ostvarila saradnju s ministarstvom, 33% smatra da su s ministarstvom opsežno saradivali, 42% da su donekle saradivali, a 8% da su jako malo saradivali. Ispitanici, uključeni u projekte uz podršku Ministarstva civilnih poslova, ocijenili su kvalitet saradnje kao jako dobar - 70%, dobar - 20% i umjereno dobar - 10%. Na prva dva pitanja, dva ispitanika su dodala opservaciju da doživljavaju Ministarstvo civilnih poslova kao važnog facilitatora u procesu dobivanja međunarodnih grantova, posebno u domenu protoka informacija, treninga i sufinansiranja procesa prijave na projekte.

Četvrtina ispitanika (25%) smatra da njihove institucije u velikoj mjeri koriste međunarodne fondove dostupne preko Ministarstva civilnih poslova, 50% ih donekle koristi - što se podudara s nivoom angažmana ispitanika i stepenom zadovoljstva ostvarenom saradnjom s ministarstvom. 24% ispitanika fondove koristi jako malo, nikako ili nemaju podataka o korištenju.

Ispitanici su u otvorenom pitanju, iskazali pozitivne stavove o radu Sistema državnih kontakt tačaka za Okvirne programe Evropske unije u BiH (NCP FP BiH) i njegovih uposlenika s ocjenom da ovaj program predstavlja primjer dobre prakse i da bi formiranje sličnih kontakt tačaka za druga područja, sigurno bilo od pomoći.



7.3. Funkcioniranje Ministarstva civilnih poslova iz perspektive korisnika

Važno je naglasiti da su ispitanici većinom s ekonomskih i tehničkih fakulteta što može dovesti do nedovoljnog razumijevanja konteksta društvenog kapitala što je indikativno prema odgovoru 42% ispitanika koji su izjavili da Ministarstvo civilnih poslova ima veoma mali utjecaj na stepen društvenog povjerenja među bh. građanima. Preostalih 50 % prepoznaju ulogu ministarstva u ovoj sferi u određenoj mjeri i 8 % u velikoj mjeri. Kvalitativni podaci indiciraju da ispitanici nisu u potpunosti informirani o svim kompetencijama Ministarstva civilnih poslova, ali da prepoznaju problem: *“Vjerujem da dio drugih sektora treba izmjestiti iz Ministarstva civilnih poslova zato što po svojoj prirodi ne pripadaju civilnim poslovima”, te “možda više pažnje treba biti posvećeno područjima s više koordinacije u povezanim aktivnostima s drugim postojećim sektorima.”*

Skoro svi ispitanici smatraju da promjene unutar Ministarstva civilnih poslova trebaju biti izvršene da bi ono u potpunosti obavljalo svoju ulogu. Da se promjene trebaju izvršiti u velikoj mjeri vjeruje 42%, 42% smatra da je to potrebno u određenoj mjeri i 17 % ispitanika izjavljuju da ne znaju odgovor. Slijedeće pitanje se oslanja na prethodno i predočeno je bez skale odgovora. Ispitanici su upitani da identificiraju glavna područja promjene i objasne svoje odgovore. Njihovi odgovori potvrđuju da se pripadnici akademske zajednice slažu s postavkama iz naše radne hipoteze (uključenu i u pitanja postavljena unutar istraživanja), a koje se odnose na promjene u Ministarstvu civilnih poslova *“ne u smislu postojećih ljudskih resursa, već više njihove radne organizacije i kroz veću povezanost s njihovim korisnicima”*. Također, postojeća organizaciona struktura Ministarstva civilnih poslova ocijenjena je kao spora i neadekvatna:

“... budući da se previše vremena troši na njihovu međusobnu komunikaciju, prikupljanje podataka i statističku obradu umjesto na harmonizaciju zakona na nižim nivoima, planiranje PROVODIVE strategije razvoja visokog obrazovanja i istraživanja i razvoja ... inoviranje zastarjelih i neadekvatnih standarda i procedura, uvođenje osiguranja kvaliteta i upravljanja kvalitetom (QA&QM) kroz visoko obrazovanje, širenje međunarodne saradnje, uvođenje sistematskog vrednovanja, mjerenje faktora utjecaja visokog obrazovanja itd.”

Radna hipoteza 2: *“Ministarstvo civilnih poslova posjeduje adekvatno osposobljene i obrazovane kadrove koji mogu biti znatno bolje iskorišteni u poboljšanoj organizacionoj strukturi”* potvrđena je s aspekta korisnika budući da je više od 70% ocijenilo uposlenike Ministarstva civilnih poslova s kojima su saradivali iznimno pozitivno, opisujući ih kao *“jako pažljive i kompetentne osobe premda ih je samo nekoliko i premda je organizaciona struktura i organizacija rada previše birokratizirana”*. Također, značaj većeg protoka informacija, boljih aplikacijskih servisa, transparentnost, analitika, pristupačnost i saradnja naglašeni su u gotovo svim odgovorima što potvrđuje stav da Ministarstvo civilnih poslova treba nadograditi svoju koordinacijsku ulogu s facilitacijskom ulogom, kada su u pitanju korisnici:

“Unutar ministarstva, ili kroz koordinaciju sa ministarstvom, potrebno je izgraditi dodatne institucionalne kapacitete za tehničku i informacijsku pomoć akademskim institucijama u BiH. Evidentno je da ovi servisi, bez obzira da li su unutar ili izvan Ministarstva civilnih poslova BiH jesu apsolutno oskudni u domaćoj akademskoj zajednici.”

Postoji jaz u stavovima zaposlenih po pitanju procjene saradnje s Ministarstvom civilnih poslova kao (iznimno) dobre i kritike izrečene u otvorenom dijelu pitanja na račun rada Ministarstva civilnih poslova. Stav ispitanika je da uloga Ministarstva civilnih poslova u poljima nauke, obrazovanja i istraživanja nije snažna i proizilazi iz njihovog poznavanja i shvatanja izazova u njihovim sektorima. Ispitanici većinom ne razumiju koordinacijsku ulogu ministarstva izjavljujući kako je

¹⁵ Sistem državnih kontakata za Okvirne programe Evropske unije u BiH (NCP FP BiH)

uloga Ministarstva civilnih poslova *“koordinacijska (šta god to značilo!)”; “nažalost savjetodavna”; “minorna”; “nedovoljno strukturirana”; “prilično aproksimativna, udaljena od istraživača a podrška je prilično ograničena (izuzev u okviru NCP sistema¹⁵)”*. S druge strane, oni prepoznaju ovu ulogu kao izuzetno važnu na način da bi Ministarstvo civilnih poslova trebalo postati *“osnovno čvorište za planiranje i razvoj visokog obrazovanja, istraživanja i razvoja na državnom nivou”*, kao i da *“ne treba slijepo slijediti komunikaciju Evropske unije već stvarati okruženje za razvoj visokog obrazovanja u skladu s realnim potrebama i prilikama predpristupnog procesa”*.

Potrebno je ponovno naglasiti da su ispitanici pažljivo odabrani i da ostali članovi akademske zajednice nisu uključeni u istraživanje. Namjera je bila da korisnici, koji su već imali iskustva u ovom procesu, ocijene rad Ministarstva civilnih poslova. Jedna od preporuka za dodatno istraživanje išla bi u smjeru ispitivanja realne situacije u cijeloj zajednici i analize koliko uposlenika univerziteta jeste upoznato s istraživačkim mogućnostima datim kroz saradnju s ministarstvom.

Druga preporuka je adresirana za Ministarstvo civilnih poslova i odnosi se na aktivno uključivanje korisnika u planiranje zasnovano na kritičkoj analizi trenutnih kapaciteta. Ispitanici su zaključili da uključivanje predstavnika svakog od (zadržanih) sektora jeste potrebno, jer: *“Ministarstvo civilnih poslova često nastupa kao predstavnik interesa i stavova institucija visokog obrazovanja i procjenjuje njihove potrebe bez prethodne konsultacije s predstavnicima tih institucija”*. Također, važna je aktivna uloga osposobljenog osoblja Ministarstva civilnih poslova da bi se provela edukacija akademskog osoblja u polju projekt menadžmenta u cilju približavanja mogućnosti za korištenje dostupnih fondova. Po ispitanicima, saradnja s NCP koordinatorima je najviše ocijenjena (kroz FP6, FP7, COST, CEEPUS, Basileus, Erasmus Mundus, Join SEE EU, WBC-INCO. net i druge projekte) što je dobra osnova za širenje aktivnosti na druge univerzitete/fakultete.

7.4. Budžetska raspodjela

Na početku istraživanja, uloga Ministarstva civilnih poslova u administriranju međunarodnih fondova bila je nejasna, a preliminarno istraživanje nije obezbijedilo potrebne informacije. Alat za slobodu pristupa informacijama nam je pomogao u odgovaranju na ovo pitanje za period od 2011. do 2013. godine u poljima obrazovanja, nauke i kulture. Analiza podataka pokazala je da Ministarstvo civilnih poslova godišnje oglašava sredstva u ovim domenima gdje je zapažen povrat određenih (neiskorištenih) sredstava. Stoga, pitanje o povratu sredstava postavljeno je da bi se odredili uzroci.

Ministarstvo civilnih poslova je dalo tražene informacije u predviđenom roku (kompetentno i profesionalno), te nam je pojašnjeno da Ministarstvo civilnih poslova podržava samo proces apliciranja potencijalnih korisnika međunarodnih fondova, ali da oni ne iniciraju, niti ovlašćuju apliciranje. Ministarstvo se pridržava godišnjih budžetskih ograničenja (definiranih u Zakonu o budžetima institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH), te objavljuje godišnje pozive. Po završetku projektnih prijedloga, korisnici apliciraju direktno ka međunarodnim fondovima, te u slučaju selekcije potpisuju ugovore direktno s njima (poput Evropske komisije). Ministarstvo civilnih poslova ne raspolaže informacijama o implementaciji projekata, ili bilo kakvim indikatorima broja odabranih aplikacija s ciljem procjene uspjeha njihovih pripremnih aktivnosti. Analiza podataka dostupnih na zvaničnoj web stranici Ministarstva civilnih poslova, pokazala je da je količina neutrošenog novca za domaće grantove gotovo jednaka količini utrošenog novca. U 2013. godini grant za podršku pripremi projekata za apliciranje na FP7 iznosio je



450.000 KM. Dodijeljeno je samo 14 grantova u iznosima od 10.000 do 28.000 KM. U odluci o raspodjeli sredstava¹⁶ za pripremu FP7 aplikacija, korisnicima je dodijeljeno 250.200 KM, te se Ministarstvo civilnih poslova obavezuje ponoviti poziv u septembru 2013. godine za neiskorištenih 199.800 KM. Prema dostupnim podacima, ponovni poziv nije objavljen, a budžet za 2014. godinu je prepolovljen u odnosu na 2013. godinu i iznosi 273.000 KM¹⁷, što je polovina ukupnog budžeta od 500.000 KM u 2013. godini. Jasno je da su neiskorištena sredstva od 199.800 KM iz 2013. godine realocirana, a budžet za ovu aktivnost smanjen, umjesto da bude povećan.

7.5. Uloga Ministarstva civilnih poslova kao facilitatora¹⁸

U skladu s izjavama ispitanika, uloga Ministarstva civilnih poslova u procesu aplikiranja na međunarodne fondove treba biti ojačana uz snažnu preporuku za veći angažman i aktivnost ministarstva usmjeren ka njihovim korisnicima. Ministarstvo civilnih poslova treba biti prepoznato kao facilitator - institucija koja ohrabruje i potiče prijavu korisnika na međunarodne projekte i olakšava pristup međunarodnim asocijacijama. U tom smislu, protok informacija je od presudnog značaja kako bi se ostvarila obostrana komunikacija, te definirao sistem nadzora i evaluacije cijelog procesa. Potrebno je, također, prikupiti i obraditi podatke povezane s ovim procesom i koristiti ih kao indikatore za unapređenje planiranja i implementacije politika i strategija.

Jednako shvaćanje, u neposrednom intervjuu, iznio je i prof. dr. Nihad Fejzić, dekan Veterinarskog fakulteta u Sarajevu, koji je potvrdio našu inicijalnu pretpostavku da Ministarstvo civilnih poslova ne poduzima direktnu inicijativu za edukaciju i osposobljavanje akademskog osoblja za prijavu na natječaje za pribavljanje sredstava. Poznato je da bh. akademska zajednica ne posjeduje kvalitetno prethodno iskustvo izvođenja projektnih aktivnosti, te da najveći dio osoblja nije upoznat s projektnom metodologijom i terminologijom (izuzev istraživača s međunarodnim iskustvom, kojih je malo i na većim državnim univerzitetima).

Po preuzimanju funkcije dekana, profesor Fejzić je organizirao obuku osoblja za jačanje vještina upravljanja projektima i pripremu projektnih aplikacija. Uposlenici Ministarstva civilnih poslova (NCP koordinator i osoblje) odazvali su se pozivu uprave i predstavili dostupne programe, te dali važne upute o projektnoj metodologiji i zahtjevima programa:

“Ja u radu kombiniram različita iskustva. Imao sam ideju za organiziranje seminara o pisanju europskih projekata ... napisao sam pozivno pismo i ljudi iz Ministarstva civilnih poslova su došli zajedno s kompletnim nastavnim osobljem fakulteta. Organizirao sam to da bih otvorio međusobnu komunikaciju ... smatram da bi (osoblje Ministarstva civilnih poslova) više radili kada bi mi bili aktivniji, pri tome mislim na akademsku zajednicu. Nemam informacija da je neko drugi na univerzitetu uradio nešto slično ovom treningu”.

Jedna od preporuka studije je jačanje facilitacije Ministarstva civilnih poslova u odnosu na akademsku zajednicu, tako što će ministarstvo inicirati kontakt s potencijalnim korisnicima grantova u cilju informiranja i edukacije. Profesor Fejzić smatra da bi “u ovim uslovima bilo jako pozitivno ako bi oni (Ministarstvo civilnih poslova) postali takva institucija”, te ističe da unutar ministarstva, posebno NCP sistema, postoje kompetentni zaposlenici, koji bi mogli značajno doprinijeti ovom procesu.

U tom pogledu, Veterinarski fakultet u Sarajevu predstavlja izvrstan primjer kako menadžment visokoobrazovnih institucija može pomoći u ovom procesu. Nažalost, Veterinarski fakultet pred-

¹⁶ Odluka o dodjeli sredstava iz granta “Programi za pripremu projekata i potencijalnih kandidata za sredstva iz fonda EU-FP7” za 2013. godinu, dostupno na: <http://mcp.gov.ba/vijesti/FP7%20bosanski.pdf>, pristupljeno: 11.4.2013.

¹⁷ Službene novine BiH, br. 100, 17.12.2012. str. 36, dostupno na: <http://www.sluzbenilist.ba/Sluzbeni%20dio/Sluzbeni%20glasnik%20BiH/2012/broj100/Glasnik100.pdf> i Službene novine BiH, br. 104, 31.12.2013. str. 36, dostupno na: <http://www.sluzbenilist.ba/Sluzbeni%20dio/Sluzbeni%20glasnik%20BiH/2013/broj104/Broj104.pdf>, pristupljeno: 15.4.2014.

¹⁸ Facilitacija je vještina olakšavanja, ubrzavanja procesa, omogućavanja diskusije, postizanja dogovora i ostvarivanja dogovorenog. Cilj facilitacije je uključivanje svih pritisaka. Omogućava okupljanje, osnaživanje i poticanje aktera da prepoznaju svoje kapacitete i da se dogovore oko zajedničkih akcija.

stavlja rijedak primjer podsticanja saradnje - kako na međunarodnom, tako i na lokalnom, međuentitetskom nivou - kroz istraživačke projekte, mobilnost studenata i visok stepen učešća u međunarodnim programima kroz nekoliko evropskih partnerskih poduhvata. *"Ako ne iskoristimo ovu priliku, mi smo jedini koje treba kriviti"*, zaključuje profesor Fejzić.

Intervjuirani uposlenici Ministarstva civilnih poslova izjavili su kako ministarstvo *"nema mandate za izvođenje treninga, barem ne strogo određen"*, što indicira postojanje prostora za uvođenje ovakvih aktivnosti u opis rada Ministarstva civilnih poslova kako bi se povećalo domaće učešće u međunarodnim programima. Jedan od bitnih aspekata koordinacijske uloge podrazumijeva koordinaciju nižih nivoa vlasti s ciljem pribavljanja saglasnosti za učešće u međunarodnim programima (poput ERASMUS +). Ovaj proces je često spor i obilježen mnogim izazovima i preprekama, te je čest slučaj da se pred samo okončanje cijeli proces zaustavi zbog nepribavljanja saglasnosti jednog aktera (13 ministarstava na nivou entiteta/kantona/distrikta). Po riječima uposlenika Ministarstva civilnih poslova *"potrebno je mnogo vremena da bi se okončale konsultacije nižih nivoa vlasti nakon čega slijedi informiranje javnosti; nadljudski naponi su potrebni da bi se nastavilo raditi nešto značajno"*. Najveći problem prepoznaju u pravnom okviru budući da zakonodavstvo nižih nivoa vlasti ne prepoznaje više instance - konkretno državno ministarstvo. Svaka institucija ima mogućnost izdvojenog nastupanja budući da ne postoji obaveza odgovaranja i izvještavanja ka višem nivou vlasti:

"Oni imaju svoje mandate ali ne postoje nikakve obaveze, čak mogu potpisati vlastite sporazume s drugim zemljama (!). Mi nemamo legislativu - mi imamo legislative. Mi nemamo sistem - imamo sisteme. Mi nemamo Ustav - imamo ustave. Mi nemamo državu - imamo države. Mi smo Evropska unija u malom, imamo princip subsidijarnosti na djelu i BiH je neuspjeli eksperiment Ustava Evropske unije."

8. Ministarstvo društvenog kapitala

Budući da se i korisnici i uposlenici Ministarstva civilnih poslova slažu da je preopterećeno prevelikom brojem ingerencija bez jasne definicije onoga što podrazumijeva uloga koordinacije, stvaranje posebnih ministarstava je prvi odgovor na pitanje rješenja problema ustroja državnih institucija. U skladu sa situacijskom varijablom, postoji izražen nedostatak političke volje za poduzimanje ovakvih reformi, što, također, podrazumijeva ogromne troškove, zbog čega je i odabrana opcija reorganizacije. Opcija je predstavljena ispitanicima iz Ministarstva civilnih poslova s ciljem pribavljanja njihove ocjene ovog prijedloga.

Uposlenici Ministarstva civilnih poslova pozitivno su reagovali na predloženu opciju ističući kako ih stanje nedefiniranosti koordinacijske nadležnosti često izlaže kritici javnosti i kolega iz drugih tijela uprave: *"Kada kažemo da nemamo nadležnosti, da samo koordiniramo, oni uvijek upitaju: 'Šta tačno koordinirate?' To je frustrirajuće! Gubite ugled kod kolega i vani, ali mnoge stvari ne ovise od nas"*. Smatrajući oblasti zdravstva, obrazovanja, nauke, istraživanja, kulture i sporta, rada i zapošljavanja - oblastima društvenog kapitala, polazna pretpostavka bila je postojanje dodirnih tačaka među sektorima, posebno kada su u pitanju domaći i međunarodni projekti, javne politike i strategije. Stoga su, nakon predstavljanja ideje ministarstva društvenog kapitala, uposlenici upitani s kojim sektorima njihov matični sektor najviše saraduje. Po odgovorima uposlenika, oba sektora (zdravstvo i obrazovanje) intenzivno saraduju s ostalim sektorima iz domena društvenog kapitala (*"zadržani sektori"*), dok sa sektorima predviđenim za izmještanje nemaju nikakvu saradnju.¹⁹ Postojeću međusektorsku saradnju ocijenili su kao jako dobru ističući praksu *"otvorenih vrata"* i frekventnu međusobnu komunikaciju.

¹⁹ Razlog izostanka saradnje je priroda oblasti u kojima djeluju, a koje su međusobno povezane u sektorima društvenog kapitala, a nisu povezane u odnosu na oblast državljanstva, putnih isprava, geologije, meteorologije i deminiranja.



Ovaj nalaz je iznimno vrijedan za potrebe istraživanja i argumentacije budući da naša polazna premisa podrazumijeva zadržavanje svih sektora društvenog kapitala unutar jednog ministarstva upravo zbog međusobne povezanosti i lakše saradnje koja bi bila unaprijeđena rasterećenjem onih sektora koji po svojoj prirodi nisu povezani. *“Sektor zdravstva najviše saraduje s odsjekom za socijalnu zaštitu²⁰ i sektorom za obrazovanje, te sektorom za nauku i kulturu”, dok je sektor obrazovanja, s drugim sektorima društvenog kapitala, “neizbježno povezan kroz IPA fondove”, te “sa sektorom zdravstva po pitanju priznavanja diploma u oblasti zdravstva”.* Nažalost, ne postoji konzensus za apliciranje na programe podrške zdravstvu Evropske unije, ali bi u slučaju postizanja takvog konzensusa njihova saradnja bila još bliža. Upitani da ocijene prednosti koncepta zadržavanja svih oblasti (društvenog kapitala) unutar istog ministarstva, uposlenici su primijetili da je takav koncept jedinstven u odnosu na ostale zemlje, ali i da u komunikaciji s kolegama iz inostranstva dobivaju pozitivne ocjene za takav koncept: *“jedan italijanski kolega mi je rekao da bi oni voljeli imati takvu instituciju”.*

²⁰ Sektor za rad, zapošljavanje, socijalnu zaštitu i penzije

Vezano za izmještanje sektora iz Ministarstva civilnih poslova, intervjuirani uposlenici su istakli da postojeći ustroj usporava rad ministarstva, te da bi smanjenje broja sektora “reduciralo opterećenje i učinilo ministra dostupnijim”. Preopterećenost ministra civilnih poslova uslijed široko definiranog djelokruga Ministarstva civilnih poslova primjetna je i u monitoring izvještajima o radu Vijeća ministara: “od svih održanih sjednica Vijeća ministara u 2013. godini... najviše izostanaka bilježi ministar civilnih poslova Sredoje Nović i ministar odbrane Zekerijah Osmić, koji nisu prisustvovali ni četvrtini sjednica”.²¹ Statistika iz prethodne godine je gotovo istovjetna. Analiza izvještaja Centra civilnih inicijativa pokazuje kako se većina zakonskih prijedloga Ministarstva civilnih poslova odnosi na djelokrug izmještenih organizacionih jedinica, koje u odnosu na ukupan broj sektora čine jednu četvrtinu.

²¹ Godišnji monitoring Izvještaj rada Vijeća ministara BiH za period 1.1-31.12.2013., CCI, Sarajevo, 2014., str. 14

Ocjena efikasnosti rada Ministarstva civilnih poslova otežana je zbog širokog djelokruga ingerencija, međutim analizirajući godišnje izvještaje Vijeća ministara BiH, uočljiva je potreba za većom efikasnošću ministarstva. Blagi trend napretka moguće je uočiti kada se uporede izvještaji iz 2010., 2011. i 2012. godine. Za potrebe ovog istraživanja važno je naglasiti da se Ministarstvo civilnih poslova sve više prepoznaje kao katalizator društvenog kapitala, budući da su njegove aktivnosti progresivno orijentirane ka sektorima iz ovog domena:

*“Ono što je posebno značajna karakteristika rada Ministarstva civilnih poslova u 2012. godini je snažna projektna aktivnost. To ukazuje na svojevrsnu proaktivnost zaposlenih u različitim sektorima kao jasno nastojanje da se radi, kako na jačanju samih sektora unutar Ministarstva civilnih poslova, tako i kvalitetnom doprinosu razvoju različitih oblasti života u BiH, kao što su npr. **zdravstvo, obrazovanje, kultura, nauka** (podebljano od strane autorica) i dr. Stogasu evropske integracije i sve što je u vezi sa njima, bile jedan od prioriteta u radu Ministarstva.”²²*

²² Izvještaj o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za 2012. godinu, Vijeće ministara BiH, mart 2013. godine, str. 64, dostupno na: file:///C:/Users/Mia%20Ka/Downloads/Izvjestaj%20o%20radu%20VM%20BiH%20za%202012-B.pdf, pristupljeno: 03.02.2014.

9. Nadležnosti, organizacija i ljudski resursi

U skladu sa Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine - članom 15, nadležnosti Ministarstva civilnih poslova u sektorima društvenog kapitala ograničene su na “obavljanje poslova i izvršavanje zadataka koji su u nadležnosti Bosne i Hercegovine i koji se odnose na utvrđivanje osnovnih principa koordiniranja aktivnosti, usklađivanja planova entitetskih tijela vlasti i definisanje strategije na međunarodnom planu”. Međutim, ne postoje zvanični dokumenti i instrukcije izdate od strane Vijeća ministara, Ministarstva civilnih poslova

ili Parlamenta BiH, koji bi definirali "osnovne principe koordiniranja", prepuštajući tako najznačajniji zadatak iz djelokruga Ministarstva civilnih poslova interpretaciji uposlenika i zvaničnika ministarstva. Ovisno o političkoj situaciji i predmetnom sektoru, ove dužnosti mogu obuhvatati bilo šta - od slanja obavijesti nižim nivoima vlasti do aktivnog angažmana na pribavljanju saglasnosti za projekte, aktivnosti, sprovođenje strategija, planova ili izvršavanje međunarodnih obaveza. Odbijanje saglasnosti samo jednog ministarstva nižeg nivoa može, a to je često slučaj, rezultirati neuspjehom, što ima posljedice za Bosnu i Hercegovinu, njene institucije i njihove korisnike, negativno se odražavajući na finansijske resurse, pristup međunarodnim mrežama i asocijacijama, te podršku i unapređenje kapaciteta.

Građani Bosne i Hercegovine uskraćuju se za puno uživanje ljudskih prava - posebno u odnosu na oblasti zdravstva i socijalne zaštite, te obrazovanja - kao i za mogućnost unapređenja kvalitete života. U intervjuima provedenim s uposlenicima Ministarstva civilnih poslova, nepostojanje bilo kakve definicije i opisa mehanizama koordinacije, označeno je kao najveća prepreka u njihovom svakodnevnom radu. Izostanak sankcija i procedura osiguranja provođenja potrebnih mjera omogućava ministarstvima na nižim nivoima da jednostavno odbiju učestvovati u međunarodnim programima podrške, asocijacijama, organizacijama, projektima, istraživanjima i bazama podataka. Također im omogućava neizvršavanje međunarodnih obaveza koje je Bosna i Hercegovina preuzela, što Ministarstvo civilnih poslova dovodi u izuzetno težak položaj.

Uvođenje definiranih i razrađenih mehanizama koordinacije bi, po izjavama uposlenih, značajno unaprijedilo njihovu efikasnost i polučilo pozitivne efekte za korisnike i građane. Imajući u vidu činjenicu da ovi sektori moraju koordinirati 13 ministarstava na entitetskom/kantonalnom, odnosno nivou Distrikta Brčko, te pribaviti njihovu saglasnost za sve inicijative na državnom i međunarodnom nivou - pri tome bez ikakvog definiranog mehanizma i mogućnosti sankcije - jasno je kako bilo kakav pomak ovisi o osobnom trudu zaposlenih, a ne o procedurama koje su univerzalni standard u javnoj upravi van Bosne i Hercegovine. Nadalje, dizajn, harmonizacija i koordinacija strategija i planova postaju gotovo nemogući ako entitetski organi odbiju saradnju. Bosna i Hercegovina ne posjeduje jedinstven sistem zdravstvene zaštite i osiguranja, kao ni jedinstven obrazovni sistem. Usvojene strategije u ovim oblastima se ne sprovode, a građani ne mogu dobiti zdravstvene usluge (osim hitnih intervencija) izvan svog entiteta/kantona/distrikta. Mobilnost studenata između osam javnih univerziteta gotovo je zanemarljiva zbog međusobnog nepriznavanja nastavnih programa i dodijeljenih kvalifikacija. Sudeći po odgovorima uposlenika Ministarstva civilnih poslova, prikupljanje podataka je otežano budući da legislativa nižih nivoa vlasti ne sadrži obavezu davanja podataka ili izvještavanja ka državnom ministarstvu. Integracija u Evropski prostor visokog obrazovanja (EHEA), ili članstvo u Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji (WHO) otežani su zbog navedenih problema, a situaciju dodatno pogoršava nedostatak adekvatnih podataka iz oblasti kojima koordinira Ministarstvo civilnih poslova.

9.1. Organizacija i ljudski resursi

U skladu s Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva civilnih poslova Bosne i Hercegovine, ministarstvo je ustrojeno kroz 12 organizacionih jedinica:

- Kabinet ministra
- Kabinet zamjenika ministra
- Ured sekretara ministarstva



- Devet sektora za:

- Pravne, kadrovske i opće poslove
- Finansijsko-materijalne poslove i unutrašnju podršku
- Državljanstvo i putne isprave
- Rad, zapošljavanje, socijalnu zaštitu i penzije
- Zdravstvo
- Obrazovanje
- Nauku i kulturu
- Sport i
- Geodetske, geološke i meteorološke poslove

U sastavu Ministarstva civilnih poslova, kao samostalne službe, čija su prava i dužnosti utvrđena posebnim propisima, djeluju i Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine (IDDEEA) i Komisija za deminiranje u BiH.

Dvanaest organizacionih jedinica i komisija (bez IDDEEA-e) zapošljavaju 193 osobe: 55 zaposlenika, 99 državnih službenika, dva zvaničnika (ministar i zamjenik), 6 savjetnika s posebnim statusom, 9 pomoćnika ministra, 21 šefa odsjeka, te sekretara ministarstva. U pogledu kvalifikacija, državni službenici posjeduju univerzitetske diplome, dok zaposlenici imaju završeno srednje obrazovanje.

U pogledu izvršavanja poslova, 39 menadžera (šefova odsjeka, pomoćnika ministra, funkcionera) upravlja sa 154 uposlenika, što predstavlja odnos od skoro 4:1. Ako to uporedimo s najslabijom institucijom u regionu - Ministarstvom znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske, koje upošljava 395 osoba²³ (284 u Hrvatskoj i 111 u inostranstvu), od kojih 55 čine upravnu strukturu i odnos je 6,2:1. Bitno je istaći i činjenicu da hrvatsko ministarstvo ima opsežne direktne nadležnosti u svim poljima djelovanja, te da koordinira mrežu lektora i učitelja u inostranstvu.

Kao podršku upravnoj strukturi, Ministarstvo civilnih poslova upošljava 26 referenata za administrativno-tehničke poslove i tehničkih sekretara, te 5 vozača, što je po međunarodnim standardima iz oblasti javne uprave previše, pogotovo u odnosu na opis poslova i broj lokalnih putovanja. Stoga, naša preporuka je reduciranje broja administrativnih radnika za četiri izvršitelja, te broja vozača za dva izvršitelja.

Opisi poslova i zadataka pomoćnika ministra i šefova odsjeka, navedeni u pravilniku, su gotovo istovjetni²⁴ (s razlikom nivoa kojem izvještavaju), što dovodi do dupliciranja zadataka, posebno u onim sektorima koji imaju manje odsjeka (četiri sektora imaju samo po dva odsjeka). Naša preporuka je reduciranje broja pomoćnika ministra na dva - jedan za rad, zapošljavanje, socijalnu zaštitu i zdravstvo i drugi za obrazovanje, nauku, kulturu i sport.

U cilju poboljšanja organizacione strukture, dva sektora zadužena za servisiranje potreba Ministarstva civilnih poslova (Sektor za pravne, kadrovske i opće poslove i Sektor za finansijsko-materijalne poslove i unutrašnju podršku) mogu se integritati u jedan sektor za zajedničke poslove, što bi smanjilo broj administrativnih referenata i centraliziralo poslove servisiranja potreba „produktivnih sektora“. Finansijske uštede reorganizacije bi omogućile zapošljavanje više stručnog osoblja, koje je prijeko potrebno za unapređenje poslovanja i efikasnosti. Nedostatak stručnog osoblja za potrebe facilitacije i komunikacije istaknut je, kako u odgovorima korisnika Ministarstva civilnih poslova, tako i u odgovorima uposlenika. Preporučena struktura Ministarstva civilnih poslova pretpostavljala bi organizaciju ministarstva kao čvorišta koje povezuje institucije,

²³ Izvješće o obavljenoj reviziji: Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta za 2012. godinu, Državni ured za reviziju RH, kolovoz 2013., dostupno na: <http://www.revizija.hr/izvjesca/2013-rr-2013/korisnici-drzavnog-proracuna/ministarstvo-znanosti-obrazovanja-i-sporta.pdf>, pristupljeno: 08.03.2014. godine

²⁴ Pomoćnici ministra vode sektore, dok šefovi odsjeka upravljaju odsjecima unutar sektora.

organizacije i asocijacije u zemlji i olakšava njihov pristup međunarodnim tijelima, mrežama i programima finansiranja i podrške. Veliki dio posla facilitacije treba se odnositi na promociju, informiranje, osposobljavanje i podsticanje korisnika na prijavljivanje na međunarodne programe koji obezbjeđuju izdašno finansiranje projekata i brojne prilike za razvoj.

9.2. Koordinacija

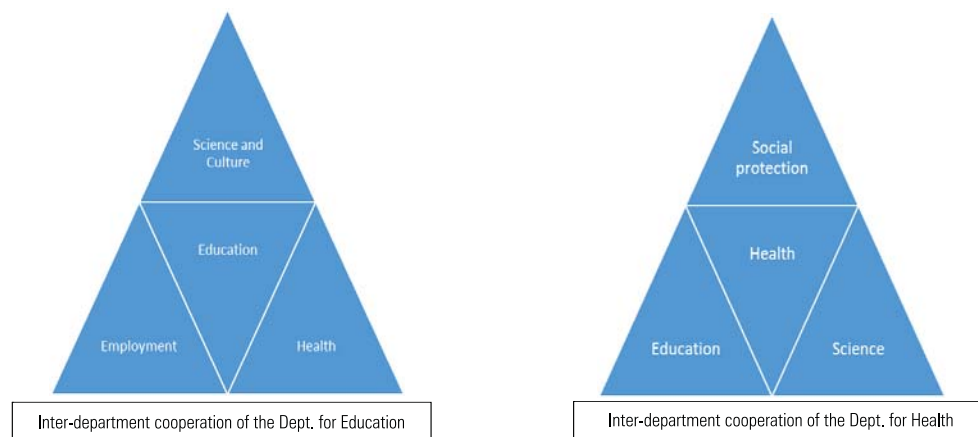
Koordinaciju sektora/odsjeaka unutar ministarstva vrše stručni kolegij ministarstva (ministar, zamjenik, sekretar ministarstva, pomoćnici ministra i savjetnici), koordinacijski kolegij (sekretar ministarstva i pomoćnici ministra), te stalne i povremene komisije, radne grupe i tijela. Pravilnik Ministarstva civilnih poslova navodi da se ova tijela sastaju povremeno i po potrebi, a ne na redovnoj bazi (godišnje, mjesečno, sedmično) - što bi omogućilo efikasnu koordinaciju sektora/odsjeaka i uprave Ministarstva civilnih poslova. Uposlenici ministarstva su potvrdili da ne postoje redovni strateški/orijentacijski/koordinacijski sastanci, te da međusektorska i međuodsječka saradnja ovisi o trenutnim potrebama zajedničkih projekata, koji podrazumjevaju saradnju. Najveći dio saradnje obavlja se na neformalan način kroz međusobne kontakte, korespondenciju elektronskom poštom i neformalne sastanke. Nedostatak strukture u ovom području za posljedicu ima ad hoc pristup koji slabi efikasnost, otežava strateško planiranje, nadzor i evaluaciju.

10. Zaključci i preporuke:

10.1. Saradnja i koordinacija unutar Ministarstva civilnih poslova

Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovini definira ministarstva kao „organe uprave koji obavljaju upravne i stručne poslove iz nadležnosti BiH u jednom ili više **srodnih područja** (naglasile S.M. i M.K.)”. Unatoč tome, Ministarstvo civilnih poslova objedinjuje više sektora, koji nisu međusobno povezani, što otežava efikasno planiranje i koordinaciju. Ovakva struktura podrazumijeva veliki broj savjetnika i brojani upravni kadar, te implicira da ministar i zamjenik moraju biti poznavatelji mnoštva različitih oblasti koje nisu bliske (poput deminiranja i sporta).

Nakon provedenih intervjua i neformalnih razgovora s više uposlenika Ministarstva civilnih poslova došli smo do zaključka da su sektori iz domena društvenog kapitala u najvećoj mjeri međusobno povezani:





Struktura saradnje i specifična priroda oblasti djelovanja ovih sektora navodi na zaključak da ovi sektori trebaju biti zadržani u okviru jednog ministarstva uz unapređenje mehanizama koordinacije zasnovanih na strateškom pristupu i planiranju. Strategije djelovanja i srednjoročni i kratkoročni planovi trebaju se utvrđivati i pratiti na redovnim sastancima stručnog i koordinacijskog kolegija, kao i stalnih i privremenih komisija i radnih grupa. Redovni sastanci posvećeni strateškom planiranju trebali bi se održavati svakih šest mjeseci, dok bi se koordinacijski sastanci trebali održavati barem jednom mjesečno. Međuodjelski i međusektorski sastanci trebali bi se sazivati svake dvije sedmice u skladu s tempom rada i brojem zajedničkih inicijativa.

10.2. Izmještanje sektora koji nisu srodni i pridruživanje Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta

Korisnici i zaposlenici Ministarstva civilnih poslova, kao i bivši direktor Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta ističu da, iako prisutne, aktivnosti konsultacije i saradnje Agencije i Sektora za obrazovanje trebaju biti unaprijeđene i poboljšane. Sa zakonskog staništa, državne agencije mogu postojati u okviru ministarstava ili funkcionirati kao zasebna upravna tijela, koja su odgovorna predsjedavajućem Vijeća ministara. Većina državnih agencija su zasebna tijela zbog nepostojanja resornih ministarstava/sektora iz njihovog djelokruga na državnom nivou, što nije slučaj u oblasti visokog obrazovanja, te ne postoji osnovan razlog za izdvajanje Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta iz okvira Ministarstva civilnih poslova. Proces akreditacije visokoškolskih institucija u BiH i unapređenja kvaliteta izuzetno su spori, te bi iskustvo Ministarstva civilnih poslova i njegovog kadra bilo od velike koristi za Agenciju.

Sektori Ministarstva civilnih poslova koji nisu srodni: Sektor za državljanstvo i putne isprave (i IDDEEA), Sektor za geodetske, geološke i meteorološke poslove, te Komisija za deminiranje BiH trebali bi biti prebačeni u ministarstva čiji je djelokrug bliži njihovom domenu rada na slijedeći način:

Ministarstvo sigurnosti:

- Sektor za državljanstvo i putne isprave
- IDDEEA
- Komisija za deminiranje BiH

Ministarstvo prometa i komunikacija:

- Sektor za geodetske, geološke i meteorološke poslove

Integracija Sektora za državljanstvo i putne isprave i IDDEEA-e u Ministarstvo sigurnosti omogućilo bi adekvatniju zaštitu ličnih podataka, saradnju i razmjenu podataka s policijskim i sigurnosnim agencijama i objedinjavanje sigurnosnog sistema zemlje.²⁵ Ministarstvo sigurnosti, u sklopu svojih nadležnosti „kreira, stara se i provodi politiku useljavanja i azila u Bosni i Hercegovini te uređuje procedure i način organizacije službe vezano za kretanje i boravak stranaca u Bosni i Hercegovini”,²⁶ što je u potpunosti kompatibilno s radom Sektora za državljanstvo i putne isprave uz druge nadležnosti Ministarstva sigurnosti u sferi zaštite sigurnosti i podataka građana BiH. Budući da je Ministarstvo sigurnosti de facto ministarstvo unutrašnjih poslova - koje u većini zemalja ima nadležnost nad državljanstvom i putnim dokumentima, ovakav transfer bi predstavljao logičan korak.

²⁵ U sastavu ovog ministarstva kao upravne organizacije su Direkcija za koordinaciju policijskih tijela Bosne i Hercegovine, Granična policija Bosne i Hercegovine, Državna agencija za istrage i zaštitu, Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja, Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova, Agencija za policijsku podršku i Služba za poslove sa strancima, zvanična web stranica Ministarstva sigurnosti <http://www.msb.gov.ba/onama/default.aspx?id=3053&langTag=bs-BA>, pristupljeno: 14.07.2013.

²⁶ Zvanična web stranica Ministarstva sigurnosti, sekcija O Ministarstvu: <http://www.msb.gov.ba/onama/default.aspx?id=3053&langTag=bs-BA>, pristupljeno: 14.07.2013.

Protivminsko djelovanje se u sigurnosnim i mirovnim studijama podrazumijeva sastavnim dijelom sistema sigurnosti, a Zakon o deminiranju u Bosni i Hercegovini, u članu 2 - stavu 1. eksplicitno navodi: „Poslovi deminiranja, u smislu ovog zakona, **poslovi su od značaja za sigurnost** Bosne i Hercegovine i zaštite okoliša i zdravlja ljudi (naglasile S.M. i M.K.)”. Stoga je nejasno iz kojih se razloga Komisija za deminiranje nalazi u sastavu Ministarstva civilnih poslova, a ne Ministarstva sigurnosti gdje jasno pripada po svom djelokrugu. U Operativnom planu protuminskog djelovanja u BiH za 2013. godinu iznosi se podatak da po procjenama iz decembra 2012. godine „sumnjiva površina u Bosni i Hercegovini iznosi 1262,82 kvadratnih metara, što predstavlja 2,46% u odnosu na ukupnu površinu BiH”, te procjena da „lokacije zagađene minama/NUS-om direktno utiču na sigurnost 540.000 ljudi, od čega je 152.000 ljudi u zajednicama sa visokom ugroženosti, 180.000 ljudi u zajednicama sa srednjom ugroženosti i 208.000 ljudi u zajednicama sa niskom ugroženosti”. Integracija Komisije za deminiranje u djelokrug Ministarstva sigurnosti omogućilo bi unapređenje sistema sigurnosti, uvezivanje srodnih sektora, odsjeka, tijela i agencija, jedinstveno i sveobuhvatno finansiranje sistema sigurnosti i bolju lokalnu i međunarodnu saradnju.

Pridruživanje Sektora za geodetske, geološke i meteorološke poslove Ministarstvu komunikacija i prometa povezano je s nadležnošću ministarstva u sferi održavanja i izgradnje putne infrastrukture, budući da je planiranje i projektovanje putnih pravaca blisko povezano s oblašću geodezije, a s obzirom na to da Bosna i Hercegovina nema ministarstva energetike i rudarstva, gdje ove oblasti obično pripadaju.

²⁷ Izvještaj CCI 2013 a i 2013 b

U skladu s rezultatima našeg istraživanja i izvještajima organizacija za monitoring rada Vijeća ministara,²⁷ zaključeno je da zbog širokog djelokruga rada i ingerencija Ministarstvo civilnih poslova nije u stanju adekvatno obavljati povjerene poslove, odnosno da postoji veliki broj oblasti koje je moguće značajno unaprijediti. Stoga, naša je preporuka organizacioni preustroj Ministarstva kroz izmještanje dva sektora, jedne agencije i komisije iz djelokruga Ministarstva civilnih poslova u djelokrug druga dva državna ministarstva, čije su nadležnosti uže povezane s opisom rada izmještenih organizacionih jedinica. Ovakvo rješenje *ne podrazumijeva stvaranje novih, niti prenos postojećih nadležnosti entiteta/kantona/distrikta na državni nivo*, te stoga ne bi trebalo biti predmet većih političkih prijepora. Bitno je istaći da je sličan poduhvat već napravljen formiranjem Ministarstva komunikacija i prometa BiH, koje je 2003. godine izdvojeno iz okrilja Ministarstva civilnih poslova BiH, te ranijim osnivanjem Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, 2000. godine. Imajući u vidu da predložena reorganizacija - za razliku od dosadašnjih - ne podrazumijeva formiranje novih ministarstava, već preraspodjelu sektora u okviru postojećih, izvodljivost bi bila omogućena slijedom prethodno ustanovljenih praksi preustroja Vijeća ministara.

Organigrami koji prikazuju sadašnju i predloženu organizaciju Ministarstva civilnih poslova nalaze se u Prilogu br. 2

10.3. Mehanizmi koordinacije i harmonizacije

Drugi dio preporuka iz ove studije odnosi se na prijedloge za kreiranje legislative (podzakonskih akata, uredbi i internih procedura Vijeća ministara), koja bi regulirala koordinacijsku ulogu Ministarstva civilnih poslova. To bi onemogućilo rad i funkcioniranje ministarstva u „sivim zonama”, gdje njegova uloga nije jasna, ili je nedovoljno pojašnjena. Pobošanje legislative ne bi podrazumijevalo temeljne promjene postojeće regulative, što ne bi bilo moguće postići u razumnom roku, već obuhvata precizan opis i definiciju koordinacije s razrađenim mehanizmima, rokovima,



odgovornostima i obavezama nižih nivoa vlasti i samog Ministarstva civilnih poslova, te sankcije za neizvršenje. Niži nivoi vlasti, imali bi obavezu pravovremenog izvještavanja Ministarstva civilnih poslova, davanja traženih podataka u propisanom roku, pravovremenog odgovaranja na upite Ministarstva i pravovremenog obavještanja Ministarstva o davanju ili uskraćivanju saglasnosti za učešće Bosne i Hercegovine u međunarodnim inicijativama, mrežama, asocijacijama, organizacijama, programima, aktivnostima, te za preuzimanje međunarodnih obaveza i potpisivanje sporazuma. Ovi propisi bi sadržavali i korake u procesu harmonizacije i pribavljanja saglasnosti, koji bi u slučaju odbijanja davanja saglasnosti nižih nivoa vlasti, precizirali modalitete dodatnog usklađivanja i medijacije kroz sastanke, radne grupe, usaglašavanje zahtjeva i sl., a s ciljem postizanja koncenzusa svih uključenih aktera, kao i pomoćne mehanizme za obnavljanje procesa, koji u prvom krugu usaglašavanja rezultiraju neuspjehom. Također, potrebno je stimulirati saradnju kroz alokaciju poticajnih sredstava i pružanje tehničke podrške, te eventualno uvesti finansijske sankcije u formi uskraćivanja grantova Ministarstva civilnih poslova onim ministarstvima na nižim nivoima vlasti, koja krše prethodno navedene obaveze. Ove sankcije bi se posebno odnosile na onemogućavanje izvršenja međunarodnih obaveza koje je BiH preuzela, što bi omogućilo lociranje odgovornosti, što trenutno nije slučaj budući da posljedice snosi isključivo Ministarstvo civilnih poslova, njegovi korisnici i građani BiH, ali ne i funkcioneri nižih nivoa vlasti koji onemogućavaju izvršavanje zadataka Ministarstva.

11. Zaključak

Ova studija predlaže modalitete unapređenja javnih politika u domenu društvenog kapitala kroz reformu javnih institucija, koja bi predstavljala evolutivni pomak na putu ka uspješnijoj i efikasnijoj javnoj upravi u službi građana Bosne i Hercegovine. Povezivanje oblasti koje doprinose izgradnji društvenog kapitala i njihovo unapređenje stvorilo bi preduvjete za razvoj društvenog kapitala, odnosno stvaranje društvenih mreža na makro nivou (nivou države), a time i polučilo niz pozitivnih efekata za pojedince i društvo - posebno u smislu povećanja nivoa društvenog povjerenja.

Sposobnost Ministarstva civilnih poslova da podstiče saradnju različitih institucija i koristi međunarodne mreže, asocijacije i programe može poslužiti kao stimulans za izgradnju i jačanje lokalnih mreža koje posljedično utječu na izgradnju društvenog povjerenja. Činjenica da javnost i korisnici ne percipiraju Ministarstvo kao sposobno da utječe na povjerenje u društvu i društveni kapital govori o potrebi aktivnijeg angažmana zakonodavaca i samog Vijeća ministara kako bi se Ministarstvu omogućilo puno korištenje vlastitih potencijala i usmjeravanje na procese od dugoročnog strateškog značaja. Javna percepcija Ministarstva civilnih poslova umnogome je negativna zbog neuspjeha i skandala u proteklih nekoliko godina (JMBG protesti, problemi u pristupanju programu ERASMUS +) može biti korjenito izmijenjena ako bi dužnosti bile jasnije određene, ograničene na srodna područja djelovanja i kao takve predstavljene javnosti. Događaji iz februara 2014. godine su indikativni budući da otkrivaju kako se glavni društveni jaz ne nalazi između različitih etničkih/nacionalnih skupina, već između bogatih i siromašnih, te pokazuju zapanjujuće odsustvo povjerenja građana u vlasti na svim nivoima. Zahtjevi građana za kvalitetnijim sistemima obrazovanja, zdravstva, zapošljavanja i socijalne zaštite dodatno su nas uvjerali u opravdanost reforme javnih politika. Ovakvi događaji nose ogroman akumulirani potencijal za ishodovanje društvenih promjena, koje su već sada donekle vidljive u retorici političkih dužnosnika suočenih s neminovnošću njihovog ponavljanja ako rezultati nastave izostajati. Nadamo se da će političke elite na vrijeme shvatiti kako je u općem interesu da ove promjene nastanu evolucijskim, a ne revolucijskim putem.

PRILOZI:

Prilog br. 1 - Metodologija istraživanja

Situacione varijable:

- Politički sistem i ustavna struktura BiH;
- Nedostatak političke volje za promociju i jačanje društvenog kapitala na državnom nivou;
- Nedostatak elemenata društvene kohezije;
- Privreda u procesu tranzicije unutar postkonfliktnog društva;
- Trenutna ekonomska kriza.

Varijable studije:

- Programi pomoći i tehničke podrške koje pruža Ministarstvo civilnih poslova i međunarodne organizacije;
- Nejasna i neefikasna organizacijska struktura Ministarstva civilnih poslova;
- Korištenje ljudskih i materijalnih resursa unutar Ministarstva civilnih poslova;
- Ingerencije Ministarstva civilnih poslova koje bi efikasnije realizirala druga ministarstva (ministarstva sigurnosti i ministarstva prometa i komunikacija);
- *Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine* koji definira rad Ministarstva civilnih poslova.

Rezultat ovog istraživanja je analiza javnih politika institucionalnog jačanja usmjerenog na osnaživanje kapaciteta društva za stvaranje društvenog kapitala građana BiH, što bi direktno pozitivno utjecalo na ublažavanje posljedica ekonomske krize. Unutar studije se navode potrebne komponente za povezivanje područja društvenog kapitala unutar Ministarstva civilnih poslova, odnosno na državnom nivou, te se navode institucionalni izazovi i postojeće prepreke koje to onemogućavaju, budući da je društveni kapital relativno nepoznat pojam u bh. javnoj upravi. Također, nastojanje istraživačkog tima bit će i pružanje prijeko potrebnih, pouzdanih podataka koji bi ohrabрили i otvorili diskusiju o međusektorskoj i unutarsektorskoj reorganizaciji s ciljem upravljanja društvenim kapitalom, koji direktno utječe na uvećanje ekonomskog kapitala. Bitan ishod ove studije predstavlja identifikacija mogućnosti za unapređenje efikasnosti institucija vlasti u kompleksnoj političkoj strukturi, što bi doprinijelo razvoju povjerenja u institucije, kao preduvjeta za stvaranje i upravljanje društvenim povjerenjem.

Indikatori i mjerenje

Kao što navodi Fukuyama, mjerenje društvenog kapitala je upitno zbog izostanka koncenzusa o načinima i predmetu mjerenja zbog čega su ovakva nastojanja često kritizirana. Glavni razlozi za kritiku su različite interpretacije društvenog kapitala, koji se uglavnom mjeri stepenom općeg društvenog povjerenja, koje je često nekonzistentno.

Analiza rada Ministarstva civilnih poslova izvršena je pomoću više mjerljivih pokazatelja, koji omogućavaju interpretaciju koncepta društvenog kapitala u bh. kontekstu i identifikaciju načina za njegovo unapređenje. Primjer su programi podrške Evropske unije (npr. FP7²⁸) koji se implementiraju kroz Ministarstvo civilnih poslova. Ako utvrdimo broj prijava na ovaj program u posljednjem krugu možemo identificirati stanje ljudskih i institucionalnih resursa u smislu korištenja mogućnosti za stvaranje dugoročnih proizvoda i koristi. Istodobno možemo identifi-

²⁸ Sedmi okvirni program (FP7) je glavni instrument Evropske unije za finansiranje naučnih istraživanja i razvoja.



cirati ulogu Ministarstva civilnih poslova kao ministarstva društvenog kapitala koje olakšava i podstiče pristup i prijavljivanje na ovakve programe.

Ranije pomenuti izvještaj Razvojnog programa UN-a o društvenom kapitalu u BiH analizira veze između društvenog kapitala, društvene uključenosti i humanog razvoja, nadovezujući se na studiju *Glas tih većine* iz 2007. godine u kojoj je konstatirano da su u BiH prisutne slabe društvene veze i solidarnost. Izvještaj o društvenom kapitalu mjeri značajnu društvenu distancu i nedostatak povjerenja među građanima, te ističe da je prisutno siromaštvo po pitanju društvenih mreža. Koncipiran kao istraživanje polazne (nulte) tačke koja pruža dokaze za kreiranje politika - izvještaj pruža relevantne podatke, ovdje korištene za indiciranje nivoa društvenog povjerenja u BiH, gdje postoji "potreba za izgradnjom snažnijeg i inkluzivnijeg društvenog kapitala" (UNDP, 2009: 59), čiji generator prepoznajemo u Ministarstvu civilnih poslova.

Odabrani indikatori su direktno povezani s pitanjima postavljanim unutar istraživanja i hipotezom. Testirani su u okviru teorije društvenog kapitala kako bi pokazali da Ministarstvo civilnih poslova može ponuditi bolje performanse pomažući pojedincima, organizacijama, usmjerenjem na područja društvenog kapitala s dugoročnim društveno-ekonomskim i razvojnim prednostima.

11: Indikatori za mjerenje programa podrške i tehničke pomoći koje provodi Ministarstvo civilnih poslova

- Broj aplikacija/odobrenih programa/dobivenog i (ne)iskorištenog novca;
- Dokumenti *Sistema državnih kontakata za Okvirne programe Evropske unije u BiH* (NCP FP BiH);
- Oglasi za prijavu na programe/ natječaje koje objavljuje Ministarstvo civilnih poslova;
- Godišnji planovi aktivnosti/izvještaji Ministarstva civilnih poslova i Vijeća ministara;
- Rezultati korisnika programa FP6,²⁹ upoređeni s FP7;
- Intervjui/ankete s korisnicima Ministarstva civilnih poslova.

²⁹ Šesti okvirni program EU (FP6)

12: Indikatori mjerenja efikasnosti Ministarstva civilnih poslova:

- Dokumenti, izvještaji i analize stranih i domaćih međunarodnih organizacija (CCI, Evropska unija, Svjetska banka, Doing Business, Global Competitiveness Report);
- Intervjui s uposlenicima Ministarstva civilnih poslova;
- Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave u BiH.

13: Indikatori za mjerenje ljudskih i materijalnih resursa Ministarstva civilnih poslova:

- Broj zaposlenih po sektorima/odnos upravljačkog kadra i uposlenika;
- Godišnji budžet Ministarstva civilnih poslova;
- Broj sjednica Vijeća ministara kojima je prisustvovao ministar civilnih poslova.

Metodološki pristup

Budući da je Ministarstvo civilnih poslova zaduženo za sve sektore koji na državnom nivou nemaju zasebno ministarstvo, pokrivajući tako širok djelokrug, korištena je kvalitativna metodologija - usmjerena na uposlenike ministarstva i kvantitativna metodologija - usmjerena na njihove korisnike (kroz polu-strukturirane upitnike). Kod postojeće dokumentacije korištena je analiza sadržaja.

a) Hermeneutička analiza: U skladu s ciljevima istraživanja, analiza postojeće legislativne je veoma značajna budući da regulira nadležnosti, ingerencije, resurse i djelovanje Ministarstva civilnih poslova. Prednosti i slabosti postojećih propisa i njihove posljedice na rad ministarstva predočene su zajedno s procjenom mogućnosti unapređenja i preciznije definiranosti.

b) Polu-strukturirani intervjui i upitnici:

1. Provedeni su s uposlenicima Ministarstva civilnih poslova iz "zadržanih" sektora u cilju analize njihovog rada i stavova o položaju njihovog sektora unutar ministarstva. Pružateljima usluga - uposlenim (1 po sektoru: zdravlje i obrazovanje) su postavljena pitanja o njihovom položaju unutar ministarstva, njihovim mišljenjima o ukupnom funkcioniranju ministarstva i o tome da li bi poboljšanja i reorganiziranje strukture ministarstva unaprijedili njihov rad i ostvarivanje boljih rezultata. Također, upitani su o povezanosti njihovih sektora s drugim sektorima ministarstva i stepenu najčešćih međusektorskih interakcija.
2. Inicijalno planiran intervju s predstavnikom Ministarstva sigurnosti (ministrom), s ciljem ispitivanja spremnosti i mogućnosti za preuzimanje sektora državljanstva i putnih isprava, te komisije za deminiranje, nije bilo moguće realizirati zbog smjene ministra uslijed nepredviđenih okolnosti.
3. Korisnici Ministarstva civilnih poslova: Budući da je posebna pažnja usmjerena na obrazovanje, nauku i istraživanje, provedeni su polu-strukturirani intervjui s uposlenicima (istraživačima i nastavnicima) četiri od osam državnih univerziteta u BiH. Oni predstavljaju direktne korisnike programa/projekata podrške i odabrani su radi testiranja njihovog angažmana i saradnje s Ministarstvom civilnih poslova. Upitnici su adresirani na one uposlenike odabranih univerziteta, koji su učestvovali i učestvuju u programima/projektima podrške kroz matične fakultete/institute. Upitnici su proslijeđeni na slijedeće univerzitete, najviše angažirane kroz pomenute programe:
 - Univerzitet u Banjoj Luci;
 - Sveučilište u Mostaru;
 - Univerzitet u Sarajevu;
 - Univerzitet u Zenici.

Upitnici su se sastojali od šest pitanja sa skalom odgovora i opcijom pojašnjenja odgovora ispod svakog pitanja. Prikupljeni su podaci od 20 ispitanika s tri univerziteta (nažalost, od Sveučilišta u Mostaru nismo dobili popunjene upitnike).

Posebne istraživačke aktivnosti poduzete su s ciljem razmatranja predložene opcije studije u kontekstu uloge Ministarstva civilnih poslova u području visokog obrazovanja i nauke. Obavljen je opsežan intervju s prof. dr. Nihadom Fejzićem zbog jedinstvenog iskustva koje posjeduje kao menadžer visokoobrazovne institucije, istraživač angažiran na više međunarodnih projekata i bivši čelnik Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta.



Prikupljanje i obrada podataka

Prikupljanje podataka obavljeno je u periodu od marta do maja 2014. godine u skladu s prethodno razvijenim upitnicima. Upitnici su sadržavali istovjetne setove pitanja s ciljem uporedivosti odgovora različitih ispitanika i uposlenika u sektorima, s manjim prilagodbama povezanim sa specifičnim oblastima rada.

Primarni podaci prikupljeni su iz zvaničnih javnih izvora (službenih glasila, dokumenata, izvještaja i sl.), a sekundarni kroz izvještaje organizacija koje nadgledaju rad državnih institucija.

Nakon početnih neformalnih osobnih kontakata s uposlenicima Ministarstva civilnih poslova i drugih državnih ministarstava pojavila se potreba za formalnim obraćanjem za odobrenje intervjua s državnim službenicima. Nakon formalnog odobrenja, informacije, uvidi i podaci prikupljeni su na ovaj način od uposlenika Ministarstva civilnih poslova i Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice i korišteni su u analizi. Glavni izazov u ovom procesu bilo je osiguranje pristupa ovoj ciljnoj grupi.

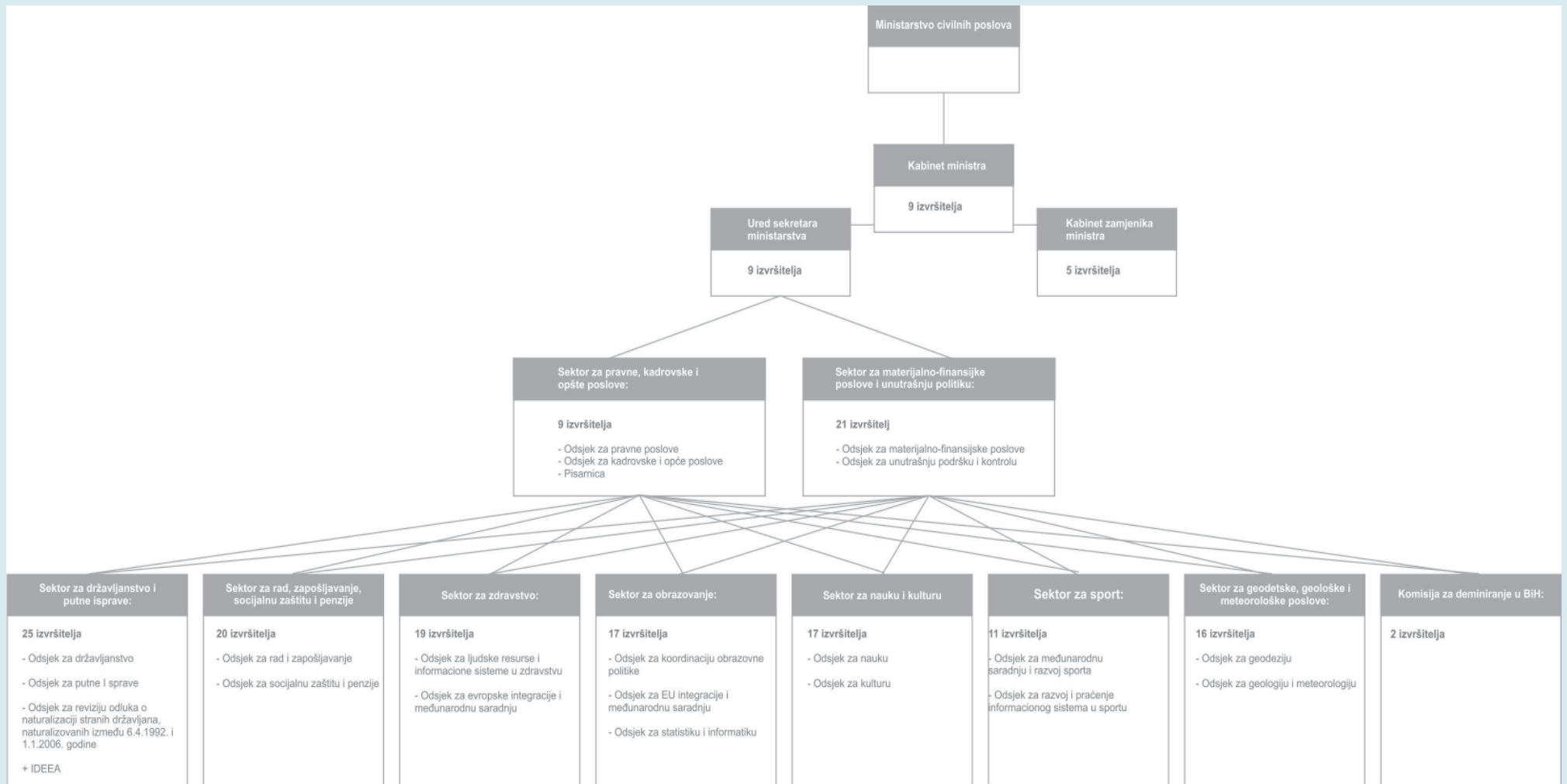
Što se tiče korisnika Ministarstva civilnih poslova, online upitnik kreiran je pomoću Google Docs platforme i adresiran je odabranim istraživačima i odjelima za međunarodnu saradnju univerziteta i fakulteta uključenih u međunarodne programe poput FP6, FP7, TEMPUS i COST s ciljem procjene njihovih iskustava s Ministarstvom civilnih poslova.

Pribavljanje podataka o međunarodnim i domaćim grantovima u nadležnosti Ministarstva civilnih poslova obavljeno je koristeći mehanizme Zakona o slobodi pristupa informacijama. Ministarstvo civilnih poslova je upit obradilo u zakonskom roku.

Tokom izravnih intervjua, predstavnici sektora Ministarstva civilnih poslova izrazili su želju da ostanu anonimni što obavezuje istraživače, te se svi stavovi navedeni u studiji odnose na personalna iskustva i refleksije, a ne na zvanični stav institucije iz koje dolaze.

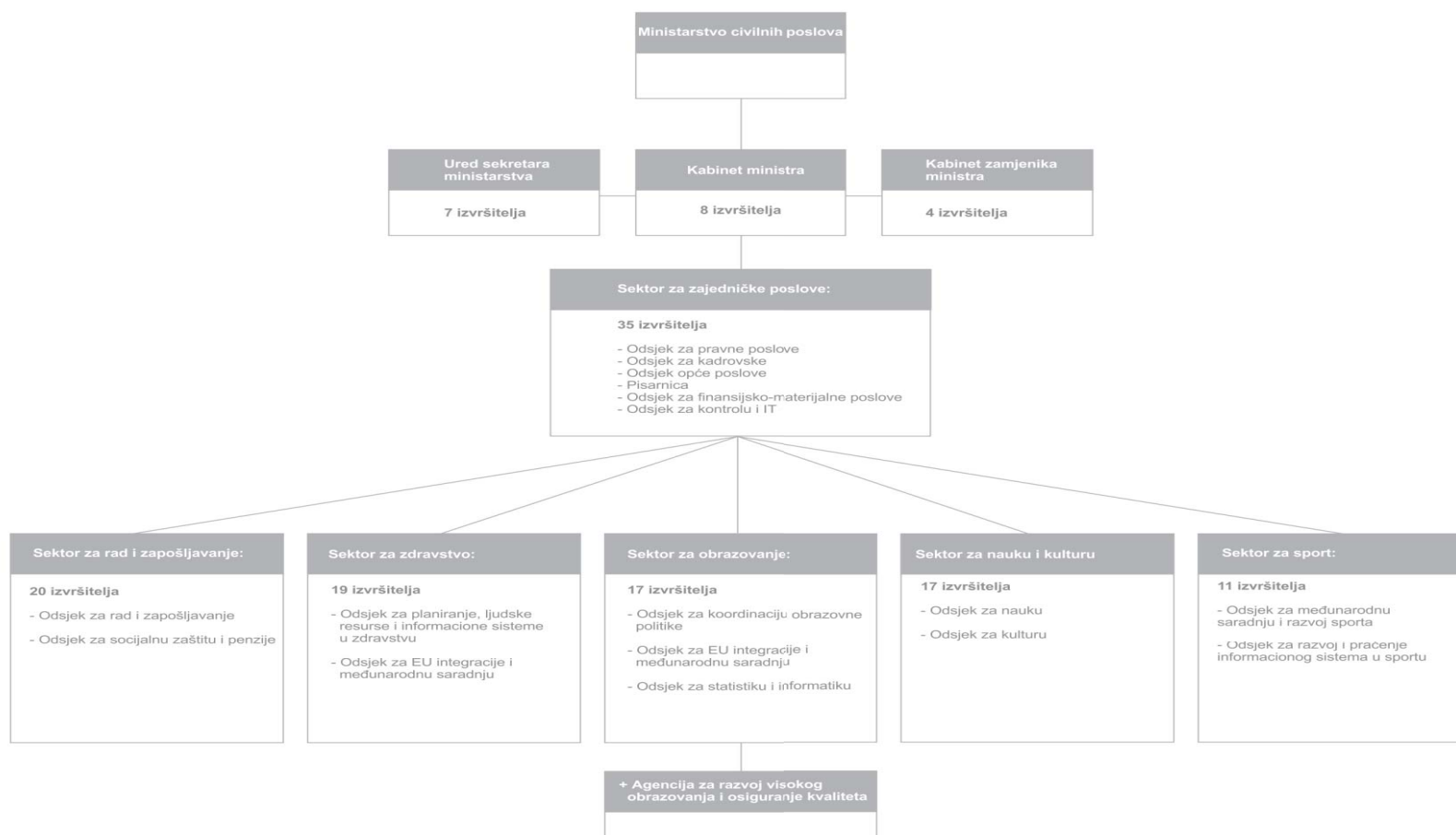
Prilog br. 2 - Organigrami MCP-a

Postojeća organizaciona struktura:





Struktura nakon reorganizacije:



Bibliografija:

1. Bassett, E. and Moore, S (2013). *Mental Health and Social Capital: Social Capital as a Promising Initiative to Improving the Mental Health of Communities* in Current Topics in Public Health, Alfonso Rodriguez-Morales (Ed.). <http://www.intechopen.com/books/current-topics-in-public-health/mental-health-and-social-capital-social-capital-as-a-promising-initiative-to-improving-the-mental-he>
2. Better Together Report, The Saguaro Seminar: Civic Engagement in America, Kennedy School of Government, Harvard University, 2000
3. Bruegel, I. (2006) *Social Capital, Diversity and Education Policy*, Families & Social Capital ESRC Research Group London South Bank University. August 2006. <http://www.lsbu.ac.uk/families/publications/SCDiversityEdu28.8.06.pdf>
4. CCI (2013a): *Monitoring rada Vijeća ministara BiH za period 01.01 - 31.12. 2012. godine*, Centar civilnih inicijativa, Sarajevo, 2013.
5. CCI (2013b): *Monitoring rada Vijeća ministara BiH za period 01.01 - 31.3.2013. godine*, Centar civilnih inicijativa, Sarajevo, 2013.
6. Coleman, J. (1988) *Social Capital in the Creation of Human Capital*, The American Journal of Sociology. Vol. 94.
7. Constitution of the World Health Organization as adopted by the International Health Conference, New York, 19-22 June, 1946; signed on 22 July 1946 by the representatives of 61 States (Official Records of the World Health Organization, no. 2, p. 100) and entered into force on 7 April 1948
8. Cullen, M. and Whiteford, H. (2001) *The Interrelations of Social Capital with Health and Mental Health*. Commonwealth of Australia.
9. Fukuyama, F. (1991) *Social Capital and Civil Society*, IMF Conference on Second Generation Reforms <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/fukuyama.htm>
10. Fukuyama, F. (2002) *Social Capital and Development: the Coming Agenda* SAIS Review, Vol. XXII, No. 1 (winter-spring), pp. 23-37.
11. Garson, David G. (2006) *Public Information Technology and E-governance: Managing the Virtual State*. Jones & Bartlett Learning, Sudbury, MA
12. Godišnji operativni plan protivminskog djelovanja u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu, dostupno na <http://www.bhmac.org/ba> i <http://www.bhmac.org/ba/stream.daenet?kat=45stream.daenet?kat=45>
13. Grootaert, Christian (1997) "Social Capital: The Missing Link?", in Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development. Washington, D.C.: World Bank.
14. Håkansson, P. and S. Hargreaves (2004) *Trust in Transition: Generalised Trust in Bosnia and Herzegovina*, Balkans Analysis Group, Sarajevo. <<http://www.balkansanalysis.org/reports/trust-in-transition.pdf>> .
15. Helliwell, John F. and Putnam, Robert D. (2007) "Education and Social Capital," Eastern Economic Journal, Eastern Economic Association, vol. 33(1), pages 1-19, Winter
16. <http://www.sluzbenilist.ba/Sluzbeni%20dio/Sluzbeni%20glasnik%20BiH/2012/broj100/Glasnik100.pdf>
17. <http://www.sluzbenilist.ba/Sluzbeni%20dio/Sluzbeni%20glasnik%20BiH/2013/broj104/Broj104.pdf>
18. International Crisis Group (2009) *Bosnia's Incomplete Transition: Between Dayton and Europe*
19. Izvješće o reviziji Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta za 2012 <http://www.revizija.hr/izvjesca/2013-rr-2013/korisnici-drzavnog-proracuna/ministarstvo-znanosti-obrazovanja-i-sporta.pdf>



20. Keefer, P. and S. Knack (1997) *Does social capital have an economic payoff? A cross country investigation*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, pp. 1251-88. MIT Publishing
21. Lista akreditovanih univerziteta u BiH http://www.hea.gov.ba/akreditacija_vsu/Default.aspx
22. Lista insitucija visokog obrazovanja u BiH http://www.hea.gov.ba/kvalitet/evdencija_vsu/Lista.aspx
23. McKenzie, K. and Harpham, T. (2006) *Social capital and mental health*. London Philadelphia. Jessica Kingsley Publishers.
24. Odluka o dodjeli sredstava iz granta „Programi za pripremu projekata i potencijalnih kandidata za sredstva iz fonda EU-FP7“ za 2013. godinu <http://mcp.gov.ba/vijesti/FP7%20bosanski.pdf>
25. Odluka o normama kojima se određuju minimalni standardi u području visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 100/11)
26. OECD (2010) *Social Capital, Human Capital and Health - What Is The Evidence?*, IRDES
27. Portes, A. (1998) *Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Society*, Annual Review of Sociology, Vol. 24
28. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva civilnih poslova BiH (2009)
29. Puhalo S. (2009) *Etnička distanca i (auto)stereotipi građana Bosne i Hercegovine*. Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo
30. Putnam, R. D.(1993) *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, Princeton
31. RHDC SEE Newsletter, Issue 1, Sarajevo, Decembar 2011
32. Sabharwal, S. Culture Capital, Economic Capital And Embodiment, Global Academic Research Journal, Vol - I, Issue - II, November - 2013
33. Salaj, B. (2009) *Socijalno povjerenje u Bosni i Hercegovini / Sozialer Zusammenhalt in Bosnien und Herzegowina*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo.
34. Schuller, T., Baron, S. and J. Field (2000) *Social Capital: A Review and Critique* in Baron, S., Field, J. and T. Schuller (eds.), *Social Capital, critical perspectives*, Oxford University Press, Oxford.
35. Seippel, Ø. Sport and Social Capital, Acta Sociologica June 2006 vol. 49 no. 2 169-183
36. Seligman, A. (1997) *The problem of trust*. Princeton University Press, Princeton
37. Siisiäinen, M. (2000) *Two Concepts of Social Capital: Bourdieu vs. Putnam*. ISTR Fourth International Conference “The Third Sector: For What and for Whom?” Trinity College, Dublin, Ireland, July 5-8, 2000, paper available at: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/7661/siisiainen.pdf?...1>
38. UNDP & ORI, United Nations Development Programme & Oxford Research International (2007) *The Silent Majority Speaks*. UNDP, Sarajevo
39. UNDP, United Nations Development Programme. 2009. National Human Development Report for 2009, *The ties that bind, Social Capital in BiH*, Sarajevo
40. Varshney, A. (2001) Ethnic Conflict and Civil Society: India and Beyond. World Politics, Vol. 53, No. 3 (Apr., 2001), pp. 362-398, Johns Hopkins University Press
41. World Bank (2002) *Local Level Institutions and Social Capital Study*, Vol. 1. World Bank, Sarajevo.
42. World Bank (2012) *Doing Business: Measuring Business Regulations*
43. World Bank Education Strategy 2020
44. World Declaration on Education for All
45. Zakon o Budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2012. godinu, Službene novine Br 100, 17.12.2012.

46. Zakon o Budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu, Službene novine Br 104, 31.12.2013.
47. *Zakon o deminiranju u Bosni i Hercegovini* (Službeni glasnik BiH, broj 5/02)
48. *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine* ("Službeni glasnik BiH", broj 87/12)
49. *Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine* ("Službeni glasnik BiH", broj 5/03)





Mia Karamehić je istraživačica i analitičarka u polju društvenih znanosti s iskustvom u domaćim i međunarodnim projektima. Magistrica je političkih znanosti iz oblasti međunarodnih odnosa i diplomacije a istraživačko usavršavanje je obavljala na Norveškom institutu za vanjske poslove u Oslu. Bila je vanjska saradnica Fondacije Friedrich Ebert i menadžerica projekta „Doprinos ustavnoj reformi u BiH“ podržanog od strane Švicarskog ureda za saradnju. Autorica je nekoliko znanstvenih i analitičkih tekstova i suurednica knjige „Dvije škole pod jednim krovom: studija o segregaciji u obrazovanju“. U sklopu angažmana u Centru za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, učestvovala je u više istraživanja i izlagala na konferencijama u zemlji i inozemstvu.



Selma Mehmedić-Džonlić magistrirala je međunarodne odnose 2011. godine na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu. Trenutno je zaposlena na Projektu mentalnog zdravlja u Bosni i Hercegovini kao Project Officer. Od 2004. godine aktivno je saradivala sa mnogim domaćim organizacijama u oblasti kulture, sigurnosti i marketinga (Muzej savremene umjetnosti Ars Aevi, Centar za sigurnosne studije, Invento Media Group). U toku studija bila je saradnica na Fakultetu političkih nauka u oblasti metodologije društvenih istraživanja kada se razvija i njen interes za naučno-istraživački rad. Aktivistica je za zaštitu ljudskih i građanskih prava u Bosni i Hercegovini i dobitnica Zlatne značke Univerziteta u Sarajevu 2011. godine. Objavila je nekoliko članaka u u Bosni i Hercegovini i zemljama regiona.



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijeđenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama. Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživače i mentorstvo u toku istraživanja. Više od stotinu stipendija dodijeljeno je u toku trajanja Programa.