



Ministarstvo društvenog kapitala

Selma Mehmedić-Džonlić i Mia Karamehić

Šta je društveni kapital i zašto nam je potreban?

Društveni kapital predstavlja jedan od preduvjeta ekonomskog uspjeha i održivog razvoja društva. Osnovna pretpostavka u pozadini koncepta društvenog kapitala jeste da učešće u različitim društvenim mrežama i međusobne veze, koje iz toga proističu, poboljšavaju **saradnju**, podstiču **širenje i razmjenu informacija** i društveno **povjerenje**, reguliraju norme međusobne interakcije i razvijaju **solidarnost** u društvu. Svi ovi elementi doprinose izgradnji kohezivnijeg i inkluzivnijeg društva, 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 jeste dugoročan proces tim više što se zemlja još oporavlja od konflikta koji je nasilno potrgao društvene veze i podijelio društvo duž etničkih linija. Unatoč naporima međunarodnih vladinih i nevladinih organizacija i civilnog društva usmjerenih ka obnavljanju prekinutih veza i ponovnom uspostavljanju društvenog povjerenja - društvene i profesionalne mreže, asocijacije i udruženja su još uvijek homogeni i zatvoreni unutar etnonacionalnih okvira. U takvim uvjetima, neophodan je institucionalni strateški angažman državnog nivoa vlasti budući 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 i Knack, 1997:1279)

Mjerenje društvenog kapitala predstavlja složen proces otežan nepostojanjem univerzalnih pokazatelja i skala, ali se dominantna većina istraživača slaže u ocjeni da zemlje s visokim nivoom društvenog kapitala karakterizira:

- Kvalitetan obrazovni sistem (posebno u sferi visokog obrazovanja);
- Ulaganje u nauku, istraživanje i razvoj;
- Kvalitetan zdravstveni sistem pristupačan svim građanima;
- Adekvatna socijalna zaštita i efikasno zapošljavanje;
- Pažnja posvećena oblastima kulture i sporta.

Obrazovanje, nauka, kultura, sport, zdravstvo, zapošljavanje i socijalna zaštita - ključne oblasti za razvoj društvenog kapitala

Okolnosti nastanka sadašnjeg političkog sistema u Bosni i Hercegovini uvjetovale su podjelu nadležnosti nad ključnim oblastima povezanim s društvenim kapitalom na različite nivoe vlasti – entiteta, kantona i Distrikta Brčko. Na državnom nivou, krovnu instituciju predstavlja Ministarstvo civilnih poslova BiH, organizirano u devet sektora, od kojih se dva odnose na zajedničke poslove (pravni, kadrovski, opći i materijalno-finansijski). Izuzev Sektora za državljanstvo i putne isprave i Sektora za geodetske, geološke i meteorološke poslove, djelokrug ostalih pet sektora odnosi se na ključne oblasti društvenog kapitala. Iako ne posjeduje izvršne nadležnosti u navedenim resorima, Ministarstvo civilnih poslova predstavlja jedinu tačku kontakta s međunarodnim institucijama, organizacijama, asocijacijama i mrežama, kao i vladama drugih zemalja i institucijama Evropske unije.

Ministarstvo je ujedno i jedina institucija ovlaštena za koordinaciju na državnom nivou, što omogućava djelovanje usmjereno na povozivanje institucija, udruženja i profesionalnih mreža, te njihovo jačanje i razvoj. U okviru pretpristupnih fondova Evropske unije, kao i posebnih programa podrške, Bosni i Hercegovini na raspolaganju stoje milionska sredstva, čija realizacija ovisi od kvaliteta prijava koje moraju zadovoljiti standarde selekcije.

Sažetak

Društveni kapital u BiH je na izuzetno niskom nivou. Najutjecajnije mreže među građanima su srodstvo, te politička i interesna povezanost. Profesionalne asocijacije i institucionalne mreže su rijetke, slabe i bez utjecaja a naponi civilnog društva i međunarodne zajednice nedovoljni da se obnove ratom pokidane veze i uništeno međusobno povjerenje. Nedostatak strateškog pristupa u ključnim područjima obrazovanja, nauke, istraživanja, kulture, sporta, zdravstva, zapošljavanja i socijalne zaštite, rezultira gubitkom značajnih sredstava i podsticaja za razvoj dostupnih preko međunarodnih fondova i grantova. Krovna državna institucija za sve navedene oblasti – Ministarstvo civilnih poslova BiH – opterećeno je kompleksnom i neefikasnom organizacionom strukturom i nedorečenom legislativom. Analiza donosi konkretne prijedloge za unapređenje rada Ministarstva.

Analiza je rezultat istraživačke studije “Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine - Ministarstvo društvenog kapitala”, koju su autorice izradile u okviru Programa podrške istraživanjima u oblasti javnih politika Fonda otvoreno društvo Bosne i Hercegovine. Integralni tekst studije dostupan je na: <http://www.osfbih.org.ba/index.php/programi/pdfp>

Ministarstvo civilnih poslova nadležno je za:

- Poslove povezane s državljanstvom, upis i evidenciju građana, zaštitu ličnih podataka, prijavljivanje prebivališta i boravišta, lične isprave, putne isprave i postupak evidencije registracije vozila;
- Deminiranje.

Djelokrug Ministarstva predstavlja 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 definiranje strategije na međunarodnom planu u oblastima:

- Zdravstva i socijalne zaštite;
- Penzija;
- Nauke i obrazovanja;
- Rada i zapošljavanja;
- Kulture i sporta;
- Geodetskih, geoloških i meteoroloških poslova.

U sastavu ovog ministarstva je Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine i Komisija za deminiranje u BiH. (Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave u Bosni i Hercegovini)

Od 2007. godine, kroz IPA fondove je izdvojeno preko 650 miliona eura - između ostalog i za „ulazne karte“ BiH za TEMPUS, FP7 i Culture Programme – programe Evropske unije za podršku obrazovanju, nauci i istraživanju, te kulturi. Iako su kroz TEMPUS program do sada realizirani projekti u vrijednosti od 32,2 miliona eura, Bosna i Hercegovina je imala na raspolaganju mnogo veća sredstva, koja nisu iskorištena zbog nedostatka informacija i neosposobljenosti institucija za prijavljivanje na međunarodne pozive za učešće.

Novi program Erasmus+ na raspolaganju ima sredstva od čak 14,7 billiona eura namijenjenih za obrazovanje, usavršavanje, sport i rad s mladima. Količina sredstava, koja će institucije i organizacije iz BiH dobiti iz ERASMUS+ programa i drugih projekata, direktno će ovisiti o njihovim vještinama pisanja projekata i, još značajnije, o mogućnosti stvaranja lokalnih i međunarodnih veza s univerzitetima, istraživačkim centrima, institutima i sličnim organizacijama. Pomoć Ministarstva civilnih poslova u tom pogledu, bila bi od iznimnog značaja.

Uloga Ministarstva civilnih poslova

Prema rezultatima ispitivanja korisnika Ministarstva civilnih poslova – iz visokoškolskih institucija, instituta i centara u BiH – provedenog za potrebe ove analize, 70% korisnika je zadovoljno ostvarenom saradnjom s Ministarstvom, ali rezultati ukazuju i na činjenicu da institucije nedovoljno koriste međunarodne programe. Većina ispitanika (83%) smatra da promjene unutar Ministarstva civilnih poslova trebaju biti izvršene kako bi ono u potpunosti obavljalo svoju ulogu. Intervjuirani eksperti, kao i učesnici istraživanja, slažu se u ocjeni da bi Ministarstvo trebalo unaprijediti “ne u smislu postojećih ljudskih resursa, već više njihove radne organizacije i kroz veću povezanost s njihovim korisnicima” kako bi postalo “osnovno čvorište za planiranje i razvoj visokog obrazovanja, istraživanja i razvoja na državnom nivou”.

Po zakonskoj definiciji, ministarstva su „organi uprave koja obavljaju upravne i stručne poslove iz nadležnosti BiH u jednom ili više srodnih područja”, što nije slučaj s Ministarstvom civilnih poslova, uslijed čega:

Ministarstvo civilnih poslova BiH trenutno ne posjeduje kapacitete, ni mogućnosti završenje poslova iz domena svojih ingerencija, koje obuhvataju i suviše široko definirana i međusobno nepovezana područja djelovanja.

Moguća rješenja

Rješavanju problema preopterećenosti kapaciteta i resursa može se pristupiti na tri načina:

- Stvaranjem novih državnih ministarstava;
- Zadržavanjem statusa quo
- Reorganizacijom Ministarstva civilnih poslova i doradom legislativne koja regulira njegovo djelovanje.

Prva opcija nije izvodljiva, kako zbog nedostatka političke volje i oštrog protivljenja nižih nivoa vlasti bilo kakvom prenosu nadležnosti – tako i zbog nedostatka finansijskih sredstava potrebnih za ovakvu intervenciju.

Zadržavanje statusa quo bilo bi pogubno po društveni kapital u BiH budući da je najbolji ishod ove opcije stagnacija – sama po sebi štetna imajući u vidu brzi tempo razvoja zemalja regiona i Evropske unije i već primjetni zaostatak Bosne i Hercegovine.

Treća opcija se pokazala najoptimalnijom, jer bi Ministarstvu omogućila obavljanje poslova **facilitacije**¹ u procesima:

- Jačanja kapaciteta domaćih institucija;
- Međusobnog povezivanja i učvršćivanja postojećih mreža;
- Prijave i učešća u međunarodnim programima finansiranja i tehničke pomoći;
- Međunarodnog povezivanja s profesionalnim organizacijama i udruženjima;
- Ispunjavanja međunarodnih standarda.

U 2013. godini, sredstva Ministarstva civilnih poslova za podršku pripremi projekata za apliciranje na FP7 program iznosila su 450.000 KM. Dodijeljeno je samo 14 grantova u iznosima od 10.000 do 28.000 KM, što ukupno iznosi 250.200 KM, te se Ministarstvo civilnih poslova obavezalo ponoviti poziv u septembru 2013. godine za neiskorištena sredstva. Prema dostupnim podacima, ponovni poziv nije objavljen, a budžet za 2014. godinu je prepolovljen u odnosu na 2013. godinu i iznosi samo 273.000 KM.

¹ Facilitacija podrazumijeva olakšavanje i ubrzanje procesa, omogućavanje razgovora i saradnje, postizanje dogovora i rezultata. Osigurava okupljanje, osnaživanje i poticanje aktera na prepoznavanje vlastitih kapaciteta i dogovaranje oko zajedničkih akcija.



Kako do cilja - reorganizacija Ministarstva civilnih poslova i poboljšanje legislativne

1. Prebacivanje nesrodnih sektora i organizacionih jedinica u djelokrug drugih postojećih državnih ministarstava

Predložena mjera podrazumijeva zadržavanje srodnih i blisko povezanih sektora unutar Ministarstva civilnih poslova, te prebacivanje međusobnonesrodnih sektora u djelokrug Ministarstva sigurnosti i Ministarstva prometa i komunikacija.

Sektor za državljanstvo i putne isprave, zajedno s Agencijom za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH i Komisijom za deminiranje BiH, bili bi prebačeni u djelokrug Ministarstva sigurnosti BiH, objedinjujući elemente sistema sigurnosti unutar jednog ministarstva. Budući da sigurnost ličnih podataka građana, nadzor nad azilom i procesom naturalizacije, te ostali poslovi povezani s državljanstvom spadaju u domen unutrašnjih poslova i blisko su povezani sa sigurnosnim sistemom – prebacivanje nadležnosti bi omogućilo bližu saradnju sigurnosnih i policijskih agencija, razmjenu i provjeru podataka i lakšu koordinaciju. Kako Zakon o deminiranju BiH, u členu 2, jasno navodi: „Poslovi deminiranja, u smislu ovog zakona, poslovi su od značaja za sigurnost Bosne i Hercegovine i zaštitu okoliša i zdravlja ljudi” – postavlja se pitanje kako je ova oblast uopće dopala pod ingerenciju Ministarstva civilnih poslova.

Sektor za geodetske, geološke i meteorološke poslove, u nedostatku državnog ministarstva za energetiku i rudarstvo – mogao bi se podjednako dobro uklopiti i u djelokrug Ministarstva sigurnosti i Ministarstva prometa i komunikacija.

2. Poboljšanje mehanizama saradnje unutar Ministarstva civilnih poslova

Strateško planiranje, praćenje i nadzor nad izvršenjem zadataka i aktivnosti, kao i procjena učinka u okviru Ministarstva civilnih poslova, obavlja se kroz djelovanje kolegija, stalnih i povremenih komisija, radnih grupa i tijela. Međutim, ni jedno od ovih tijela ne sastaje se na redovnoj i unaprijed utvrđenoj osnovi, već se sastanci organizuju po potrebi. To je donekle razumljivo imajući u vidu sadašnju kompleksnu strukturu, ali fokusi-

“Zadržani sektori”		“Izmješteni sektori i organizacione jedinice”
1	Zdravstvo	Državljanstvo i putne isprave
2	Rad, zapošljavanje, socijalna zaštita i penzije	Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine (IDDEEA)
3	Obrazovanje	Geodetski, geološki i meteorološki poslovi
4	Nauka i kultura	Komisija za deminiranje
5	Sport	

* Pridruživanje **Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta**, zasebnog upravnog tijela - Sektoru za obrazovanje, bilo bi poželjno sa aspekta bolje koordinacije i povezanosti u oblasti visokog obrazovanja.

ranjem na srodne oblasti, Ministarstvo bi moglo intenzivirati unutrašnju saradnju, raspodjelu zadataka i nadgledanje izvršenja kroz stalne sastanke: kolegija (svaka tri mjeseca, uz strateško planiranje jednom godišnje), komisija (jednom mjesečno) i radnih grupa (jednom sedmično). Sastanci bi se po potrebi mogli održavati i češće kada to zahtijeva međusektorska i međuodsječka saradnja na zajedničkim projektima.

3. Definiranje mehanizama koordinacije i harmonizacije

Unapređenje legislativne (podzakonskih akata, uredbi i internih procedura Vijeća ministara), pomoglo bi reguliranju koordinacijske uloge Ministarstva civilnih poslova i onemogućilo rad u „sivim zonama”, gdje njegova uloga nije jasna, ili je nedovoljno pojašnjena. Poboljšanje legislativne 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. Izvještavanje i slanje podataka bilo bi obavezno, a harmonizacija i pribavljanje saglasnosti nižih nivoa vlasti propisana kroz korake obavještanja, konsultacija i medijacije. Opravdanost reorganizacije Ministarstva civilnih poslova s ciljem objedinjavanja oblasti od značaja za društveni kapital, jasno je vidljiva i iz analize povezanosti urađene na osnovu intervjua s uposlenicima Ministarstva, koji su zamoljeni da, prema učestalosti saradnje i komunikacije, rangiraju saradnju s drugim sektorima.

Prikaz 1:
Zadržani i izmješteni sektori, agencije i komisije



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.



Sposobnost Ministarstva civilnih poslova da podstiče saradnju između 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 i akumuliranje društvenog kapitala. Trenutno u Bosni i Hercegovini postoje triparalelna društvena kapitala zatvorena u etnonacionalne i političke okvire, što u ovako maloj zemlji limitiranih tržišnih mogućnosti predstavlja recept za neuspjeh. Unutrašnje i vanjsko povezivanje doprinjet će jačanju i stabilizaciji međusobnih odnosa, te pozitivno utjecati na održivi razvoj u budućnosti, a to bi trebalo predstavljati cilj svake javne uprave.

Najvažniji korišteni izvori:

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

Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) u Bosni i Hercegovini (2009) *Izveštaj o humanom razvoju za Bosnu i Hercegovinu: Veze među nama – društveni kapital u Bosni i Hercegovini*, dostupno na: http://hdr.undp.org/sites/default/files/bosnia_nhdr_2009_bih.pdf

Oxford Research International & UNDP(2007) *The Silent Majority Speaks: Snapshots of Today and Visions of the Future in Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo

World Bank, ECSSD (2002) *Bosnia and Herzegovina, Local Level Institutions and Social Capital Study*, Vol. 1.

Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, broj 5/03.

Izveštaj o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za 2012. godinu, Vijeće ministara BiH, mart 2013., str. 64.

Prikaz 2: Povezanost Sektora za obrazovanje i Sektora za zdravstvo s drugim sektorima Ministarstva



Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina

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