

# SOCIJALNA POLITIKA I NEVLADIN SEKTOR

## SOCIAL POLICY AND NON-GOVERNMENTAL SECTOR

Hajrudin Šahić

HO „Merhamet“ MDD Sarajevo, Bosna i Hercegovina

### SAŽETAK

Politički i pravni okvir bivše države (SFRJ) nije omogućavao slobodan razvoj institucija nevladinog sektora, zbog čega je BiH u 90-e godine ušla bez jasne vizije o njegovoj važnosti, a samim tim bez ideje o značaju NVO koji djeluje za opšte dobro. O važnosti i značaju NVO radi boljeg razumijevanja teme rada iznosi se terminološki okvir i definicija NVO-a. Analizira se uloga NVO u socijalnoj zaštiti i njegov razvoj u BiH. Razvoj NVO sektora u BiH i normativno pravni okvir za osnivanje i djelovanje NVO u BiH. Na samom kraju teksta problematizira se Sporazum o saradnji Vijeća ministara BiH i NVO.

**Ključne riječi:** socijalna zaštita, nevladine organizacije, socijalna prava, vladin sektor  
**Key words:** social protection, non-governmental organisations, social rights, governmental sector.

### ABSTRACT

Political and legal frame of former Yugoslavia did not allow free development of non-governmental institutions, due to that fact Bosnia and Herzegovina entered into nineties without clear vision about its importance and without idea about importance of non-governmental sector acting for general prosperity. In order to better understand this topic, importance and significance of non-governmental sector, terminological frame and NGO definition is given. Role of non-governmental sector in social care and its development in Bosnia and Herzegovina is analyzed. Development of non-governmental sector in Bosnia and Herzegovina with normative and legal frame for organizing and functioning of non-governmental sector in Bosnia and Herzegovina. End of this text is coping with the Agreement of cooperation between Council of Ministers and non-governmental sector.

### 1. UVOD

Prostori na kojima mi živimo oduvijek su bili izloženi društvenim protestima: ratovima, okupacijama, progonom ljudi sa njihovih ognjišta, prisilnim preseljenima i drugim vanjskim nedaćama. Sem toga, ne treba smetnuti ni prirodne nepogode koje su nas pogađale u pojedinim periodima (dugotrajne suše, poplave, zemljotresi). Dodajmo ovome i porodičnu patologiju (razvodi brakova, napuštanje djece od strane roditelja, visoke stope smrtnosti u nekim periodima, epidemije, niske stope zaposlenosti i drugo), što je dovelo do masovnog siromaštva velikog broja stanovništva na ovim prostorima. Pored države, čija je uloga u socijalnoj zaštiti dominantna, nevladine organizacije (NVO) već duže vremena imaju značajan faktor u razvoju socijalnih politika u modernim društvima. Ovisno o tradiciji, istoriji i političkoj okolini nevladin sektor različito se razvija u pojedinim zemljama i njegova uloga u socijalnoj politici rezultat je tih razlika.

Kao što se proces razvoja demokracije mukotrpno razvijao, tako su i brojnim poteškoćama bile suočene NVO (G.Bežovan). Promjene zakonodavnoga i poreznog okvira djelovanja NVO riješile su neka važna pitanja njegove egzistencije, ali još ne i pitanje njihove sveopšte društvene uloge.

### 2. TERMINOLOŠKI OKVIR, DEFINICIJA NVO-a

Nevladine organizacije (u daljem tekstu NVO) jedan je od pojmova koji se gotovo svakodnevno susreću u društvenom i političkom kontekstu kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou. Definirati nevladine organizacije nije lak zadatak. Danas često to preklapanje definicija interesnih skupina i NVO-a često dovodi do nejasnoća. Međutim, važno je imati na umu da ne postoji jasna granica između „interesnih skupina“ i NVO-a zbog njihove „neodređene prirode“.

Prema jednoj strukturalno-operacionalnoj definiciji Salamona i Anheiera (1992), nevladinu organizaciju određuje sedam elemenata: 1) da ima barem donekle formalnu, tj. institucionalnu strukturu, 2) da je institucionalno odvojena od države, 3) da ostvaruje neprofitnu distribuciju sredstava, 4) da je samosvjesna u svom unutrašnjem ustrojstvu, kontroli i upravljanju, 5) da nije komercijalna, 6) da nije primarno politički angažovana, 7) da je osnovana uz dobrovoljnu participaciju građana i dobrovoljna ulaganja (navedeno prema Paunović, 2004: 193 i dalje).

Relacija sa vladom je kriterijum za izdvajanje još jednog (od tri) tipa organizacija. Riječ je o *vladino-nevladinim organizacijama* ili *koazi nevladinim organizacijama* – tzv. Gongosima. Formirane u doba socijalizma, one su vladine po nekoliko osnova: „osnovale su ih vladine institucije u prijašnjem sistemu, imaju finansijsku podršku vlade za svoj rad, nikada ne kritikuju vladu već samo alternativnu scenu i alternativne novonastale organizacije.“ (Paunović, 1997:435)

Drugu vrstu organizacije Paunović određuje kao „*nevladine organizacije u širem smislu*“. „Pod ovim pojmom možemo uvrstiti sva postojeća udruženja građana, inicijative i grupe koje su nastale samostalno, dobrovoljno, koje su neprofitne i nelukrativne. U ovom širem značenju to je cijeli neprofitni, dobrovoljni sektor (tzv. treći sektor) koji obuhvata sve vrste dobrovoljnih, privatnih, neprofitnih udruženja i organizacija (promotivne i protektivne)“ (Paunović, 1997:435). Ukoliko prihvatimo ovu podjelu nevladinih organizacije, onda bi u ovaj podtip ušle neformalne društvene grupe (poput grupa navijača, raznih fanova i sl.), razna profesionalna udruženja...

Treću vrstu čine *nevladine organizacije u užem smislu* – „Njih karakteriše težnja za promjenama, briga za zajedničko dobro i usmjerenost na političke probleme u društvu („nova vrsta političnosti“ koja nije usmjerena prema osvajanju vlasti, već prema centrima političkog odlučivanja)“ (Paunović, 1997: 436). U ovim okvirima Paunović razlikuje *autoritarne nevladine organizacije* – čiji se principi djelovanja zasnivaju na nacionalističkim pozicijama, diskriminaciji građana, kršenju osnovnih ljudskih i građanskih prava, nasilja i militarizaciji i povratku u patrijarhalno i tradicionalno društvo; i *alternativne nevladine organizacije* – koje su usmjerne na stvaranje i razvoj civilnog društva.

### 3. NORMATIVNO-PРАВNI ОКВИР ЗА ОСНІВАНЈЕ І РАД NVO У БіН

Osnovni normativno-pravni okvir za djelovanje i razvoj nevladinog sektora (NVO) u Bosni i Hercegovini (BiH) utvrđen je Ustavom BiH, Zakonom o nevladinim organizacijama i Međunarodnim dokumentima. Na nivou BiH sve do 2001.godine nije postojao Zakon o udruživanju građana na nivou Bosne i Hercegovine. Ova zakonska materija bila je regulisana entitetskim zakonima. Parlamentarna skupština BiH usvojila je Zakon o udruženjima i fondacijama na svojoj sjednici održanoj 30. novembra 2001. godine („Službeni glasnik BiH“, br.32/01), a koji je stupio na snagu 5. januara 2002. godine. Ministar civilnih poslova i komunikacija Ministarskog vijeća BiH donio je Pravilnik o načinu registra udruženja i fondacija Bosne i Hercegovine i stranih međunarodnih udruženja i fondacija i drugih neprofitnih organizacija kada je počela faktička primjena zakona.

U Federaciji BiH rad udruživanja građana bio je regulisan Zakonom o udruženjima građana („Službene novine Federacije BiH“ br.6/95), Zakonom o fondacijama i zakladama („Službene novine Federacije BiH“,br.16/98) i Zakonom o humanitarnoj djelatnosti i humanitarnim organizacijama („Službene novine Federacije BiH“,br.35/98). Parlament Federacije BiH na sjednici doma naroda održanoj 5. marta 2003. godine i na sjednici Predstavničkog doma održanoj 17. jula 2002. godine donio je Zakon o udruženjima i fondacijama („Službene novine FBiH“, 45/02). Zahvaljujući navedenom zakonu prvi put se jedinstveno uređuje materija koja je do njegovog donošenja bila uređena sa tri zakona. Danom stupanja na snagu Zakona o udruženjima i fondacijama prestala su da važe tri navedena zakona, osim nekih članova Zakona o humanitarnoj djelatnosti i humanitarnim organizacijama.

U Republici Srpskoj Narodna skupština je 27. septembra 2001. godine usvojila Zakon o udruženjima i fondacijama, koji je na moderan način uredio pitanja postojanja i rada NVO-a. Tekst Zakona uređuje materiju koja je do sada bila regulisana u dva zakonska akta: Zakonom o udruženjima građana („Službeni list SRBiH“,br.5/90 i 21/90) i Zakonom o zadužbinama, fondacijama i fondovima („Službeni glasnik RS“,br.14/94).

NVO sektoru se može povjeriti da u okviru svoje djelatnosti vrši javna ovlaštenja, pri čemu se smatra da ima javnu odgovornost. NVO može steći status organizacije od javnog interesa ako njegovo djelovanje prevazilazi interese njegovih članova i ako je namijenjeno interesima javnosti, odnosno nekim njenim segmentima, u slijedećim oblastima: zdravlje, nauka, socijalna zaštita, zaštita okoline, civilno društvo, ratni veterani, ljudska prava,

prava manjina, pomoć siromašnima i socijalno ugroženima, pomoć invalidima, djeci i starijim licima, tolerancija, kultura, amaterski sporotovi, vjerske slobode, pomoć žrtvama elementarnih nepogoda, udruženja potrošača i drugim oblasima od javnog interesa. Status NVO od javnog interesa određuju Vlade entiteta, odnosno Distrikta Brčko (DB). U tom slučaju NVO je obavezna, pored godišnjih finansijskih izvještaja, podnositi i polugodišnje izvještaje.

#### 4. ULOGA I Z NAČAJ NVO-a U SOCIJALNOJ ZAŠTITI U BiH

Tokom 1990-ih problemi socijalne politike nisu bili u središtu pažnje. Socijalna prava građana i pojedinih skupina bila su na margini. Socijalna je politika bila centralizirana, a njenim se programima uglavnom kupovao socijalni mir. Ključni dionici, jedinice lokalne samouprave i NVO nisu sudjelovali u procesu pripreme, donošenja i primjene pojedinih socijalnih programa. Rad i programi NVO tokom 1990-ih uglavnom su bili vezani uz žrtve rata i interesno organiziranje pojedinih ranjivih skupina, invalida i slično. Ove su organizacije djelovale relativno izolirano i bez partnerstva s državom ili jedinicama lokalne samouprave.

Posebno je značajna uloga NVO u zaštiti prava ugroženih i ranjivih kategorija stanovništva, kao i uopće uloga NVO-a kao sredstva mobiliziranja građana da se bave pitanjima od značaja za lokalnu zajednicu, te uloga NVO-a kao efikasnih posrednika između građana i vlasti. Pored države čija je uloga u tome dominantna, neprofitni sektor već je duže vremena značajan faktor razvoja socijalnih politika u modernim društvima. U zavisnosti od tradicije, historije i političke okoline neprofitni sektor različito se razvija u pojedinim zemljama i njegova uloga u socijalnoj politici rezultat je tih razlika.

U 1993. godini počele su sa radom prve domaće NVO-e u većim bosanskohercegovačkim gradovima, koje su nastale kao dijelovi projekata međunarodnih organizacija i većina njih se bavila u to vrijeme prioritarnim pitanjima, poput pružanja psihosocijalne pomoći različitim grupama ratom traumatiziranih građana i davanjem humanitarne pomoći. Međunarodni donatori su kroz značajan dio međunarodne pomoći Bosni i Hercegovini usmjerene na razvoj civilnog društva, davali podršku radu i razvoju NVO-a, i osim neposredne finansijske pomoći, započeli su i programe izgradnje kapaciteta NVO-a. Predratne NVO-e morale su uložiti veliki napor da nastave djelovati u ratnim i uslovima opće destrukcije društva i države Bosne i Hercegovine, na čijoj teritoriji su djelovale. Mnoge od njih jednostavno u tome nisu uspjele, prestale su djelovati i nikada više nisu nastavile svoj angažman.

**Dejtonskim mirovnim sporazumom** socijalna zaštita u BiH definisana je entitetskim zakonima. S obzirom na tešku socijalnu situaciju, koja je posljedica četverogodišnjeg rata, naša socijalna zaštita je finansijski slaba, više interventna nego stabilna, a služi da ublaži postojeće teško stanje, a nema snagu niti sredstava za aktivno uključivanje siromašnih i isključenih u društvo. Ni izbliza nisu dovoljna finansijska sredstva za pokrivenost osnovnih potreba građana koji se nalaze u stanju socijalne potrebe.

Nakon desetogodišnje aktivnosti i iskustva, NVO u BiH danas zauzimaju sve značajnije mjesto i ulogu u pogledu uticaja na ukupne društvene procese u zemlji. O tome očito postoji opšta saglasnost, iako se još ne raspolaže egzaktnim pokazateljima o njegovom učešću u društvenom produktu zemlje i ukupnom broju zaposlenih, kao ni brojnim drugim relevantnim pokazateljima njegovog značaja za društvo u cjelini. Analizirajući NVO u BiH u procesu evropskih integracija, može se reći da on zaostaje u mnogim aspektima razvijenog civilnog društva: počev od uređenosti pravnog okvira i preovlađujućih političkih stavova i odnosa institucija državne vlasti prema mjestu i ulozi NVO u izgradnji demokratskog društva, preko dostignutoga stepena stručne osposobljenosti. Struktura NVO u našoj zemlji objektivno se razlikuje u odnosu na NVO u drugim zemljama centralne i istočne Evrope. Razlike su i realno uzrokovane ratnim i poslijeratnim okolnostima u kojima su se NVO razvijele u posljednjih deset godina.

#### 5. NEVLADINE ORGANIZACIJE (NVO) U BiH

**Prema statističkim podacima u BiH je registrovano 12.189 NVO.** Prema podacima Vlade FBiH, izdvajanje za grantove NVO u 2007.godini iznosilo je **46.375.920, 44 KM.**

Podrška lokalnim institucijama i NVO je važan impuls razvoju civilnog društva u BiH. Polazimo od toga na NVO mogu rasteretiti državu, preusmjeriti dio državnih troškova u nove programe i poboljšati zadovoljavanje potreba građana.

- U nevladinom sektoru (u daljem tekstu NVO) zaposleno je 2,3% ekonomski aktivne radne snage što je ukupni broj ekvivalenta aktivne radne snage zaposlenih na puno radno vrijeme 26.668;
- Prosječan broj volontera po NVO-a u BiH iznosi 44 sa prosječnim brojem sedmičnih sati 19, što dalje čini procjenu ekvivalenta volontera zaposlenih na puno radno vrijeme od 63.129, što je 5,36% ekonomski aktivnog stanovništva i visok je po međunarodnim standardima;
- U cjelini gledano NVO sektor ima važan uticaj na ekonomiju u BiH, on pokreće značajnu

- količinu resursa ove zemlje;
- U 40% općina u BiH NVO-e koje pružaju usluge nemaju konkurencije, dakle kada NVO tamo ne bi postojale te usluge ne bi bile ni pružene;
- Veoma mali broj usluga NVO-a se naplaćuje, važan izvor prihoda su donacije, te tako NVO-e ne samo da pružaju usluge nego i učestvuju u prenosu novčanih sredstava od donatora na primaoca usluga;

## 6. INSTITUCIONALNI OKVIR ZA SARADNJU VIJEĆA MINISTARA BiH I NVO

Sporazum o saradnji sa NVO-ima i Vijeće ministara BiH, donesen je 07.05.2007.godine i u njemu je predviđena institucionalna podrška NVO-u kroz formiranje Ureda za Civilno društvo.

Partnerstva između vladinog i NVO je neophodno i od velike važnosti za svakog od partnera kao i za društvo u cjelini. Izazovi savremenog života, globalna ekonomska kriza stavlja pred Vijeće ministara BiH sve veći broj zadataka kako bi se stanovništvu efikasno objezbjedile neophodne usluge. Sporazum između Vijeća ministara i NVO pruža okvir koji će pomoći usmjeravanju zajedničkog odnosa na svim nivoima vlasti u BiH, od lokalnih zajednica (općina) do nivoa države BiH. Ovim Sporazumom se potvrđuje opredjeljenost Vijeća ministara BiH i NVO da ojačaju svoje obaveze i odgovornosti u ispunjavanju preuzetih uloga u razvoju i pružanju javne politike i da Vijeće ministara BiH preuzima obavezu i ojača svoju ulogu u promovisanju dobrovoljnih i društvenih aktivnosti u svim oblastima našeg državnog života. Vijeće ministara BiH priznaje i podržava nezavisnost NVO, na komentiranje vladine politike i test te politike, nezavisno od bilo kakve vrste finansijskog odnosa koji može postojati, kao i pravo na određivanje i rukovođenje svojih vlastitih poslova. Vijeće ministara BiH će uzeti u obzir preporuke iz *Strateški pravci razvoitka nevladinog sektora u BiH* i unaprijediti bolje propise u skladu sa *Standardima kvaliteta saradnje između vlade i nevladinog sektora u BiH* ( koji se odnosi na potrebu za postojanjem bolje proporcionalnosti, usmjerenosti, konzistentnosti i transparentnosti u okvirima finansiranja od vladinih izvora na svim nivoima) i posvetiti posebnu pažnju ideji strategijskog finansiranja, osiguravajući pri tome kontinuiran kapacitet rada nevladinih organizacija koje će reagirati na inicijative Vijeća ministara BiH i nižih nivoa vlasti.

## 7. ZAKLJUČAK

Krajnje je vrijeme da institucije svih nivoa vlasti i predstavnici vlasti u BiH prihvate NVO-e

kao partnere ili barem kao one koji doprinose uspješnom provođenju širokog spektra nadležnosti propisanih Ustavom.

I pored svih problema NVO u BiH ima dobre mogućnosti, zato one moraju da rade puno više da bi postigle održivost i da se nametnu kao partner predstavnicima vlasti u rješavanju problema građana. Nevladin sektor sigurno ima prostor koji se nalazi negdje između porodice i države i kao takav ima dobru perspektivu zdravog i razvijenog NVO. Država je, za sada, uglavnom deklarativno kroz više strateških i zakonskih akata pozvala organe vlasti i javne institucije na aktivniju saradnju sa NVO. Ovim je implicitno priznata važnost napora koje u socijalnom razvoju zemlje ulažu u NVO iz čega neposredno slijedi i potreba povećanja i struktuiranja buduće podrške države nevladinom sektoru. U procesu implementacije i programiranja predpristupne pomoći EU državna vlast treba pružiti mogućnost NVO da ravnopravno učestvuje u procesima unapređenja i organizacije nevladinog sektora, ta saradnja mora biti dvosmjerna i isključivo na ravnopravnim osnovama, što proizilazi iz Sporazuma potpisanog između Vijeća ministara BiH i NVO-a.

## 8. LITERATURA

1. Lj.M. "Neprofitni sektor" Centar za razvoj neprofitnog sektora Beograd, str. br. 26-27, Beograd, 2003.godine
2. M.I. "Slika NVO u BiH", Analiza NVO sektora iz perspective socijalnog uključivanja, IBHI Sarajevo, str. 37-42, Sarajevo 2009.godine
3. Lj.L. "Jačanje profesionalnih kapaciteta nevladinih organizacija", Nezavisni biro za humanitarna pitanja, Sarajevo, str. br.17-23, Sarajevo, 2009.godine
4. S.D. "Socijalno pravo", Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2005.godine,
5. V.P.; G.B.; T.M.; Z.Š. ; S.Z. "Socijalna politika Hrvatske", Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2008.godine,
6. N.M. "Ljudska prava ", Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2007.godine,