



BOSNA I HERCEGOVINA
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
BOSNIA AND HERZEGOVINA

URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA



Hamdije Ćemerlića 2. 71 000 Sarajevo. Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 70 35 73. www.revizija.gov.ba. e-mail:

Broj: 01-09-16-1-99/12

STAMBENO ZBRINJAVANJE POVRATNIKA

Izvještaj revizije učinka

Januar 2012. godine

Stambeno zbrinjavanje povratnika

Ured za reviziju institucija BiH je proveo reviziju učinka na temu „Stambeno zbrinjavanje povratnika“. Revizija se fokusirala na implementaciju programa obnove individualnih stambenih jedinica namijenjenih povratku izbjeglih i raseljenih lica koji se iz udruženih sredstava finansiraju kroz Fond za povratak BiH, te efekte koje oni ostvaruju.

U složenim društveno-političkim uslovima, na nivou institucija BiH uspostavljen je jedinstven sistem za implementaciju programa pomoći za povratak u koji su uključeni predstavnici državnih, entitetskih i općinskih vlasti. Za implementaciju ovih programa stvorene su zakonske i druge pretpostavke, a kao rezultat opredjeljenja za povratak u prijeratna prebivališta, na državnom nivou se implementira strategija kojom su definisani ciljevi za rješavanje problema povratka izbjeglih i raseljenih lica.

Pitanje povratka je kompleksno i osjetljivo, te zahtijeva značajnu pažnju i pažljivu analizu potreba izbjeglih i raseljenih lica. Čini se da su aktivnosti nadležnih institucija u velikoj mjeri usmjerene na rješavanje društvenog problema i ublažavanje posljedica ratnih sukoba, a ne na stvarno rješavanje potreba ove osjetljive populacije.

Nije ostvaren zadovoljavajući stepen koordinacije aktivnosti i povjerenja među institucijama koje se bave problemima povratnika u BiH. Inicijalno jasno predviđena podjela odgovornosti uključenih učesnika nije zadržana. Vremenom je broj učesnika u implementaciji pojedinih aktivnosti i faza procesa povećavan, pa je odgovornost za rezultate teško adresirati. Obnova ratom oštećenih i uništenih domova je osnovni, ali ne i jedini uslov uspješnog povratka u prijeratne domove. I pored ovoga, implementacija programa za ovu namjenu je neefikasna, što za rezultat ima neuseljavanje obnovljenih objekata i manji broj stvarnih povrataka.

Ne baveći se analizom potreba i želja čak ni naročito socijalno osjetljive kategorije izbjeglih i raseljenih lica, još uvijek je prisutna pojava da se objekti obnavljaju za populaciju koja nije u stanju da sama brine o sebi ili za populaciju koja se zbog osjetljivih vlastitih razloga ne želi vratiti u prijeratno mjesto prebivališta. Nadležne institucije nisu sagledavale drugu mogućnost rješavanja pitanja ovih kategorija, pa za povratak nisu ni nuđeni alternativni programi.

Uvođenjem nacionalnog ključa pri donošenju odluke o raspodjeli udruženih sredstava po općinama, ograničava se pravo pristupa programu osobama druge nacionalnosti koje nisu navedene u odluci o raspodjeli sredstava. Ovo naročito u drugi plan stavlja pripadnike nacionalnih manjina u BiH.

Kompleksnost problema, te složen i neefikasan sistem implementacije ovih programa, uzrokovali su da je na podračunu Fonda svake godine ostajao značajan iznos nerealizovanih sredstava.

Ured za reviziju je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavio Nacrt izvještaja Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH, Komisiji za izbjeglice i raseljene osobe BiH i Fondu za povratak BiH, sa mogućnošću da daju svoje komentare i primjedbe na nalaze i zaključke obavljene revizije. U ostavljenom roku, komentare je dostavio samo Fond za povratak BiH, nakon čega je izrađen konačni Izvještaj o provedenoj reviziji učinka.

Izvještaj sadrži preporuke upućene nadležnim institucijama čijom implementacijom je moguće osigurati da se programi namijenjeni za povratak implementiraju efektivnije.

Zamjenica generalnog revizora

Božana Trninić

Generalni revizor

Milenko Šego

SADRŽAJ

KORIŠTENE SKRAĆENICE I DEFINICIJE

PREDGOVOR

SAŽETAK

1. UVOD.....	10
1.1. Pozadina problema.....	10
1.2. Reviziono pitanje.....	11
1.3. Kriterij revizije.....	12
1.4. Obim, ograničenja, izvori i metode revizije	12
1.4.1. Obim i ograničenja revizije	12
1.4.2. Izvori i metode revizije.....	13
1.4.3. Struktura izvještaja	14
2. OPIS PROCESA	15
2.1. Obaveze i opredjeljenja vlasti u BiH.....	15
2.2. Zajednički projekti rekonstrukcije i povratka (ZP)	16
2.3. Implementacija Zajedničkih projekata rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica (ZPR)	17
3. NALAZI	21
3.1. Uslovi za postizanje efektivnosti programa ZPR.....	21
3.2. Vrijeme implementacije programa ZPR.....	23
3.2.1. Optimalno vrijeme implementacije	23
3.2.2. Ostvareno vrijeme implementacije	24
3.2.3. Uticaj različitih praksi na vrijeme implementacije	26
3.3. Rezultati i efekti programa.....	27
3.3.1. Rezultati programa ZPR	27
3.3.2. Rezultati obnove u odnosu na vrijeme	28
3.3.3. Useljenost rekonstruisanih stambenih jedinica	29
3.3.4. Podaci o povratku	30
3.4. Faktori koji su uticali na efikasnost i efektivnost programa	32
3.4.1. Način donošenja odluka	32
3.4.2. Podaci na osnovu kojih se donose odluke.....	34
3.4.3. Poteškoće u odabiru korisnika.....	36
3.4.4. Podjela odgovornosti.....	37
3.4.5. Alternativni programi pomoći	38
3.5. Praćenje i evaluacija programa.....	39
3.5.1. Ciljevi programa	39
3.5.2. Praćenje efektivnosti i efikasnosti programa.....	39
3.5.3. Preduzete mjere za efikasniju i efektivniju implementaciju i njihovi rezultati	40
3.5.4. Rezultati preduzetih mjera.....	41
4. ZAKLJUČCI	43
4.1. Sistem implementacije programa ZPR	43
4.2. Vrijeme implementacije programa.....	44
4.3. Rezultati i efekti programa ZPR.....	45
4.4. Faktori koji su uticali na rezultate i efekte programa	45
4.5. Nadzor programa ZPR	46

5. PREPORUKE.....	48
DODACI.....	51
Okvirni dinamički plan Ministarstva.....	52
Prava izbjeglica i prognanika	53
Komisija za izbjeglice i raseljene osobe BiH	56
Faze implementacije programa ZPR	57
Prosječno trajanje faza procesa i pripadajućih aktivnosti.....	59
Obrazac prijave/izjave Zahtjeva	63
Nadležnosti Ministarstva	65
Pravna regulativa koja definiše ovu oblast u BiH	66
Referentni materijal	69

KORIŠTENE SKRAĆENICE I DEFINICIJE

Korištene skraćenice	Puni naziv
Aneks IV	Aneks IV DMS – Ustav BiH
Aneks VI	Aneks VI DMS – Sporazum o ljudskim pravima
Aneks VII	Aneks VII DMS – Sporazum o izbjeglicama i prognanicima
BD	Brčko distrikt BiH
BiH	Bosna i Hercegovina
DMS	Dejtonski mirovni sporazum - Opći okvirni sporazum za mir u BiH
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FMROI	Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica
Fond	Fond za povratak BiH
IDDEEA	Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka.
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions - Međunarodni standardi vrhovnih revizionih institucija
Izbjeglica	Izbjeglica iz BiH, u smislu Zakona, je državljanin BiH koji se nalazi izvan BiH, a koji je zbog sukoba prognan sa svog prebivališta ili je napustio svoje prebivalište u Bosni i Hercegovini i izbjegao u inostranstvo, nakon 30. aprila 1991. godine bojeći se opravdano, da će biti progonjen zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja i koji nije u mogućnosti da se sigurno i dostojanstveno vrati na svoje ranije prebivalište niti je dobrovoljno odlučio da se trajno nastani izvan BiH.
JMBG	Jedinstveni matični broj građanina
KM	Konvertibilna marka
MIRL RS	Ministarstvo izbjeglica i raseljenih lica Republike Srpske
Ministarstvo	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH (MLJPI)
MoR	Memorandum o razumijevanju zaključen u svrhu implementacije Zajedničkih projekata odobrenih od strane Komisije za izbjeglice i raseljene osobe BiH, a koji se finansijski realizuju kroz Fond BiH
Uputstvo o odabiru korisnika	Uputstvo o načinu i procedurama odabira korisnika projekata povratka i rekonstrukcije stambenih jedinica
NVO	Nevladine organizacije
OHR	Office of the High Representative - Ured visokog predstavnika/
Okvirni dinamički plan	Okvirni dinamički plan implementacije zajedničkih projekata koji se finansiraju kroz Fond za povratak BiH
Općinska komisija	Općinska komisija za odabir korisnika projekata povratka i rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica
Parlament BiH	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Komisija BiH	Komisija za izbjeglice i raseljene osobe BiH
Povratnik	Povratnik u, smislu Zakona, je izbjeglica iz BiH ili raseljeno lice koja je nadležnom organu izrazila volju za povratak u ranija prebivališta i koja je u procesu tog povratka, kao i izbjeglica iz BiH i raseljeno lice koje se vratilo u svoje ranije prebivalište.
Predsjedništvo BiH	Predsjedništvo Bosne i Hercegovine
Prognanik	Prognanik je osoba koja je, da bi izbjegla neposrednu opasnost po život, s jednog područja BiH izbjegla na drugo područje BiH. Prognanik je prijevod engleskog termina: internally displaced persons (IDPs) i sinonim je za raseljeno lice u BH

	zakonodavstvu.
Raseljeno lice	Raseljeno lice, u smislu Zakona, je državljanin BiH koji se nalazi u BiH, a koji je zbog posljedica sukoba prognan sa svog prebivališta ili je napustio svoje prebivalište nakon 30. aprila 1991. godine bojeći se opravdano da će biti progonjen zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja i koji nije u mogućnosti da se sigurno i dostojanstveno vrati na svoje ranije prebivalište, niti je dobrovoljno odlučio da se trajno nastani na drugom prebivalištu.
Revidirana strategija	Revidirana strategija BiH za provedbu Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma iz juna 2010. godine
RS	Republika Srpska
Sektor za monitoring Ministarstva	Sektor za obnovu, razvoj, monitoring i regionalne centre Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH
Strategija	Strategija BiH za provedbu Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma iz decembra 2002. godine
UNDP	United Nations Development Programme - Razvojni program Ujedinjenih naroda
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees - Visoki komesar Ujedinjenih naroda za izbjeglice
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
VM	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
Zakon	Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH
ZJN	Zakon o javnim nabavkama
ZP	Zajednički projekti rekonstrukcije i povratka
ZPR	Zajednički projekti rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica

PREDGOVOR

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju), u skladu sa članom 14. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 12/06), ima pravo izvršiti pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti, u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti sa kojima ta institucija koristi svoje resurse i o tome izvijestiti Parlamentarnu skupštinu BiH (u daljem tekstu: Parlament BiH), Vijeće ministara BiH (u daljem tekstu: VM), Predsjedništvo BiH i revidiranu, odnosno, revidirane institucije.

Prema ISSAI¹ standardima, revizija učinka je nezavisno ispitivanje efikasnosti i efektivnosti vladinih mjera, programa ili organizacija uz dužno praćenje ekonomičnosti, sa ciljem ostvarivanja poboljšanja.

Revizija učinka obuhvata:

- reviziju ekonomičnosti upravnih aktivnosti u skladu sa zdravim upravnim principima i praksom te politikom uprave;
- reviziju efikasnosti korištenja ljudskih, finansijskih i drugih resursa, uključujući ispitivanje informacionih sistema, mjera učinka i kontrolnih postupaka, kao i procedura za otklanjanje uočenih nedostataka koje provodi subjekat koji je predmet revizije; i
- reviziju efektivnosti učinka u odnosu na postignute ciljeve subjekta kod kojeg se obavlja revizija, te reviziju stvarnog uticaja aktivnosti u odnosu na očekivani.²

Pored termina revizija učinka u teoriji i praksi revizije se pojavljuju i drugi termini kao: revizija uspjeha - uspješnosti, revizija 3E (revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti) i revizija vrijednosti za novac.

Cilj revizije učinka je utvrditi da li korišteni resursi predstavljaju najekonomičnije korištenje javnih sredstava, da li se korištenjem raspoloživih resursa pravovremeno pružaju najbolje usluge, da li su ispunjeni strateški ciljevi, te da li postoji uticaj na implementaciju tih ciljeva. Važna uloga revizije učinka je da ukaže na postojeće propuste i u skladu s tim da odgovarajuće preporuke. Implementacija datih preporuka treba dovesti do pozitivnih promjena u sistemu kao cjelini, stvarati nove vrijednosti i unaprijediti funkcioniranje sistema ili institucije, što se ogleda u poboljšanju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u korištenju resursa.

Revizija učinka ne samo da pruža inicijativu za unaprjeđenje i bolji učinak, već promoviše i transparentnost i odgovornost u radu. Revizija učinka je način da porezni obveznici, investitori, zakonodavna tijela, mediji, kao i cjelokupno građanstvo stvore sliku o rukovođenju i rezultatima djelovanja vlade i njenih institucija.

U sadašnje vrijeme, cilj većine vlada je unaprjeđenje efikasnosti u radu njenih institucija. U tom smislu, sve više pažnje se posvećuje osiguranju kvalitetnijih usluga uz istovremeno i permanentno iznalaženje monetarnih ušteda. Tako, u uslovima ograničenih resursa i kada je evidentan jaz između raspoloživih sredstava i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka dobija poseban značaj.

¹ ISSAI – Međunarodni standardi vrhovnih revizionih institucija

² Tačka 40. ISSAI 100, Službeni glasnik BiH, broj: 38/11

SAŽETAK

Prema Općem okvirnom sporazumu za mir u Bosni i Hercegovini, svim izbjeglicama i prognanicima moraju se osigurati pogodni uslovi za siguran povratak, te najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Revidiranom strategijom definisani su strateški ciljevi i opredjeljenja za povratak svih nivoa vlasti BiH. Jedan od osnovnih preduslova za ostvarenje strateškog cilja i povratak svih zainteresovanih u prijeratna prebivališta je obnova uništenih individualnih stambenih jedinica.

U složenim društveno-političkim uslovima u BiH, značajnim naporima svih uključenih institucija uspostavljen je jedinstven sistem za rekonstrukciju individualnih stambenih jedinica za potrebe povratka. Njegovo finansiranje sa državnog nivoa vrši se udruženim sredstvima kroz Fond za povratak BiH. U ovaj sistem uključeni su predstavnici svih nivoa vlasti (države, entiteta, lokalnih zajednica/općina) i nevladinih organizacija koje se bave problematikom povratnika, izbjeglih i raseljenih lica.

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine je obavio reviziju učinka sistema za implementaciju programa rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica za potrebe povratka. Svrha ove revizije je da se provjeri da li je predmetni program efikasan i efektivan.

Provođenjem revizije, Ured za reviziju je utvrdio da je proces implementacije programa neefikasan i da svojom neefikasnošću negativno utiče na rezultate obnove i povratka. Implementacija projekata rekonstrukcije i obnove u prosjeku traje dvije godine, a u određenim slučajevima i duže od tri godine.

Programi nisu u potpunosti ostvarili očekivane efekte. Naime, svaka četvrta obnovljena stambena jedinica nije useljena.

Uslovi za postizanje efektivnosti programa su stvoreni, ali je u praksi uspostavljen komplikovan sistem sa mnogo učesnika koji ga implementiraju, bez jasne podjele njihove odgovornosti, jasno definisanih rokova i mjerljivih ciljeva. Navedeno za posljedicu ima neefikasnu i nepravovremenu implementaciju projekata.

Institucije uključene u implementaciju programa ne vrše redovne i adekvatne analize procesa. Iako je informisanje nadležnih institucija površno i nepravovremeno, ni one nisu pokazale naročit interes za rezultate i efekte koje ostvaruju programi finansirani iz udruženih budžetskih sredstava. Neadekvatno praćenje i evaluacija programa razlog su zbog kojeg nisu utvrđeni uzroci neefikasnosti i nepotpunih efekata. Pravovremene informacije su trebale biti input nadležnim institucijama za preduzimanje potrebnih korektivnih mjera i efikasno upravljanje procesom povratka.

Uspostavljenim praksama implementacije programa nije osigurano da se raspored sredstava vrši na osnovu potreba utvrđenih u procesu verifikacije zahtjeva potencijalnih korisnika. Ove odluke se donose na osnovu nepouzdatih i neažurnih podataka i informacija.

Poznata je činjenica da u populaciji izbjeglih i raseljenih lica postoje i one za koje povratak u obnovljene objekte nije trajno rješenje. I pored ovoga, ne nude im se alternativni programi koji bi zadovoljili njihove potrebe i riješili njihov status.

Kako bi se pomoglo u ostvarivanju strateških ciljeva u oblasti povratka Ured za reviziju nadležnim institucijama predlaže da se implementiraju sljedeće preporuke:

Ministarstvo, Komisija BiH:

- Osigurati da se odluke o rasporedu sredstava donose na osnovu stvarnih potreba koje će se rješavati prema utvrđenim prioritetima. Odabir korisnika i procjena prioriteta za dodjelu pomoći treba prethoditi odlukama o rasporedu sredstava.
- Unaprijediti i ažurirati evidencije relevantne za osiguranje sredstava i donošenje odluka o finansiranju povratka. Sistem planiranja i donošenja odluka zasnivati na jasnim i mjerljivim ciljevima, spram navedenog prilagoditi izvještavanje koje će nadležnim institucijama omogućiti efikasno donošenje potrebnih odluka.
- Osigurati alternativne programe stambenog zbrinjavanja povratnika i raseljenih lica za koje rekonstrukcija prijeratne stambene jedinice nije rješenje. Uspostaviti adekvatne programe podrške općinskim kapacitetima za bavljenje problematikom povratnika i raseljenih lica.
- Osigurati adekvatno praćenje i evaluaciju efikasnosti, rezultata i efekata programa, a na osnovu njih predlagati izmjenu sistema ili dodatne programe pomoći. Potrebno je razmotriti i preduzeti mjere koje će pojednostaviti sistem, jasno razgraničiti odgovornosti uključenih institucija te time redukovati broj učesnika u određenim aktivnostima i fazama procesa implementacije programa.

VM, Parlament BiH, Predsjedništvo BiH i Komisija BiH:

- Zahtijevati redovne i detaljne analize i evaluacije efikasnosti programa namijenjenih povratku i efektivnosti njihovih rezultata, sa informacijama o problemima koji su na adekvatan način vrjednovani i na osnovu njih pravovremeno donositi potrebne odluke i preduzimati odgovarajuće korektivne mjere.
- Intenzivirati i unaprijediti harmonizaciju i koordinaciju aktivnosti na rješavanju problema povratnika, izbjeglih i raseljenih lica i stvaranju uslova za održivi povratak.

1. UVOD

1.1. Pozadina problema

Ratni sukobi u Bosni i Hercegovini uzrokovali su da je svoje domove napustilo oko 2,2 miliona lica, što je više od polovice stanovništva registrovanog popisom iz 1991. godine. U ovim sukobima oštećeno je oko 452 hiljade stambenih jedinica ili 37% stambenog fonda u BiH³.

Prema podacima UNHCR-a, u svoja prijeratna prebivališta vratilo se oko milion lica. Preostalih 1,2 miliona lica živi unutar BiH i u drugim zemljama svijeta. Od ratom oštećenog stambenog fonda još uvijek je neobnovljeno oko 150 hiljada stambenih jedinica⁴.

Šesnaest godina nakon završetka sukoba još uvijek je aktuelna problematika povratka izbjeglica i raseljenih lica na svoja prijeratna prebivališta.

Obaveza i opredjeljenje vlasti u BiH je da se, za sve one koji to žele, osigura povratak u svoja prijeratna prebivališta⁵. Jedna od osnovnih pretpostavki uspješnog povratka je osiguranje smještaja za povratnike u prijeratnim mjestima prebivališta⁶.

Na svim nivoima vlasti angažovani su resursi za rješavanje ove problematike. Osnovana su ministarstva i donesena su zakonska i podzakonska akta. Donesena je strategija kojom su definisani ciljevi za rješavanje problema povratka izbjeglih i raseljenih lica.

Procjene su da je za finansiranje obnove i održivog povratka u periodu 2003. - 2010. uloženo blizu 900 miliona KM. Ovim sredstvima, između ostalog, obnovljeno je oko 10% ratom oštećenih stambenih jedinica, a najveći dio ovih sredstava je izdvojen iz domaćih izvora⁷. Većina povratnika koji su primili ovu pomoć smatraju je veoma značajnom⁸.

Rješavanje potreba ove populacije je kompleksno. Ovom problematikom bave se svi nivoi vlasti u BiH. Rekonstrukcija se finansira iz budžeta svih nivoa vlasti, a još uvijek je prisutno i finansiranje sredstvima međunarodnih donatora.

Državni nivo vlasti svoju pomoć realizuje preko Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH (u daljem tekstu: Ministarstvo), Komisije za izbjeglice i raseljene osobe BiH (u daljem tekstu: Komsija BiH) i Fonda za povratak BiH (u daljem tekstu: Fond).

Sredstva za potrebe rekonstrukcije i povratka osiguravaju se udruživanjem finansijskih sredstava Ministarstva, entitetskih ministarstava i Brčko distrikta. Za ove potrebe u periodu 2004.-2010. udruženo je oko 186 miliona KM⁹, ovim sredstvima finansirano je 25 programa zajedničkih projekata rekonstrukcije i povratka. Šest programa se odnosi

³ Informacije preuzete iz Biltena Ministarstva za 2003. godinu – Uporedni pokazatelji o izbjeglicama, raseljenim licima i povratnicima, provedbi imovinskih zahtjeva i rekonstrukciji u BiH od 1991. do 30.06.2003. godine

⁴ Podaci iz Revidirane strategije

⁵ Obaveze proistekle iz Ustava BiH i Aneksa VII DMS, opredjeljenja navedena u Strategiji za provedbu Aneksa VII DMS.

⁶ Prema studiji "Analiza socijalnog stanja raseljenih lica izbjeglica i povratnika" MIRL RS iz decembra 2006. godine neispunjeni uslovi za povratak u prijeratno prebivalište su: smještaj 42%, sigurnost 41%, zaposlenje 12% i školovanje 5%.

⁷ Podaci Ministarstva, u strukturi finansiranja 75% sredstava je iz domaćih izvora.

⁸ 80% primalaca je smatra od velikog značaja, a 20% od srednjeg značaja – "Održivi povratak u održivu državu? Ispitivanje javnog mnijenja o položaju povratnika u BiH", Nadel & Prism Research, juli 2007. godine

⁹ Podaci preuzeti od Fonda.

na program zajedničkih projekata rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica za koje je iz udruženih sredstava odobreno više od 76 miliona KM. Implementacijom ovih programa je za potrebe povratka do kraja 2010. godine obnovljeno 2.117 stambenih jedinica.

Kompleksnost problema i složen sistem implementacije ovih programa uzrokovali su da je na podračunu Fonda svake godine ostajao značajan iznos nerealizovanih sredstava.

Brojne nevladine organizacije¹⁰ (u daljem tekstu: NVO) su ukazivale na ove probleme, ističući svoje zahtjeve i kritiku na rad svih institucija vlasti uključenih u implementaciju ovih programa.

I mediji su prepuni natpisa koji obrađuju ovu problematiku. Najviše medijskih navoda odnosi se na porazne rezultate povratka i nedostatak sredstava za povratak s jedne strane, ali i veliki iznos neutrošenih sredstava koja se realizuju preko Fonda s druge strane.

Mediji i NVO ukazuju na porazne rezultate povratka te izražavaju sumnju u netransparentnost i korupciju kod trošenja ovih sredstava. U javnosti se nerijetko pojavljuju i priče da se ne useljavaju obnovljeni objekti pa čak i da se prodaju.¹¹

Prema podacima Ministarstva preko 160 hiljada lica očekuje pomoć za rekonstrukciju i povratak¹². Još uvijek neriješen status ovih lica i navodi da postoje neuseljeni obnovljeni objekti ukazuje na probleme efektivnosti vladinih mjera.

Informacije o milionskim iznosima¹³ izdvojenih, a nerealizovanih sredstava na podračunu Fonda, bile su indikator za problem neefikasnosti u sistemu implementacije pomoći za rekonstrukciju i povratak.

Imajući na umu sve navedeno, Ured za reviziju je odlučio da izvrši reviziju učinka iz ove oblasti.

1.2. Reviziono pitanje

Ured za reviziju proučavao je ulogu i aktivnosti institucija BiH uključenih u implementaciju programa rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica za potrebe povratka. Svrha revizije je da se utvrdi je li program rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica za potrebe povratka efikasan i efektivan.

Za što bolje razumijevanje i analizu predmetnog problema, formulisana su sljedeća reviziono pitanja:

- Da li postojeći sistem ima implementacije programa rekonstrukcije stambenih jedinica odgovarajuće pretpostavke kako bi se osigurala njegova efektivnost?
- Da li je program rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica pravovremeno implementiran?
- Koji su rezultati i efekti programa?

¹⁰ Jedna od najznačajnijih NVO je Unija za održivi povratak i integracije u BiH <http://www.uzopibih.com.ba/>

¹¹ "Poznato je da u BiH postoje stambene jedinice koje su obnovljene i nikada useljene, a postoje i stambene jedinice koje su obnovljene državnim i donatorskim sredstvima, pa prodate. Sa druge strane, postoji još dosta osoba koje žive po šupama bez struje i u neuslovnim prostorijama."

http://www.slobodnaevropa.org/content/imovina_izbjeglice/1516509.html

¹² Baza registrovanih prijava za dobijanje pomoći za rekonstrukciju i povratak, dostupna na web stranici MLJPI <http://db.mhrr.gov.ba/PrijaveWeb/ReportForm.aspx>

¹³ 66,5 miliona KM od ukupno 186 miliona odobrenih sredstava nije realizovano do kraja 2010. godine.

- Šta je uticalo na rezultate i efekte programa?
- Da li su nadležne institucije uspostavile adekvatan sistem praćenja i evaluacije i da li su preduzimane potrebne mjere za efikasnu i efektivnu implementaciju programa?

1.3. Kriterij revizije

Jedan od ciljeva Strategije BiH za provedbu Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma je "rekonstrukcija stambenih jedinica za potrebe povratka". Programi Zajedničkih projekata rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica (u daljem tekstu: ZPR) imaju za cilj rekonstrukciju stambenih jedinica za potrebe povratka.

Imajući u vidu naprijed navedeno, kriteriji su izvedeni iz dokumenata zakonodavne i izvršne vlasti u BiH.

Kriterij za efektivnost preduzetih aktivnosti je broj useljenih objekata i broj povratnika koji stvarno žive u objektima rekonstruisanim u okviru programa ZPR.

Kriterij za efikasnost implementacije programa ZPR je da su stambene jedinice obnovljene pravovremeno, odnosno obnovljene u roku od 360 dana¹⁴.

Kriterij pravovremenosti je zasnovan na poslovniku Komisije BiH, postojećim praksama rada Komisije BiH i Okvirnom dinamičkom planu implementacije zajedničkih projekata koji se finansiraju kroz Fond (u daljem tekstu: Okvirni dinamički plan).

Okvirni dinamički plan se može vidjeti u Dodatku 1 ovog Izvještaja: Okvirni dinamički plan Ministarstva.

1.4. Obim, ograničenja, izvori i metode revizije

1.4.1. Obim i ograničenja revizije

Predmet revizije su aktivnosti institucija BiH na realizaciji strateškog cilja: "Rekonstrukcija individualnih stambenih jedinica za potrebe povratka", sadržanog u Strategiji Bosne i Hercegovine za provedbu Aneksa VII DMS (u daljem tekstu: Strategija).

Obnova porušenih objekata je preduslov za povratak. U tu svrhu analiziran je jedan od Zajedničkih projekata rekonstrukcije i povratka (u daljem tekstu: ZP) koji se finansiraju udruženim sredstvima države, entiteta, Brčko distrikta (u daljem tekstu: BD) i drugih izvora finansiranja. Riječ je o programu Zajedničkih projekata rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica (ZPR).

Posmatran je proces od usvajanja budžeta institucija koje udružuju sredstva do predaje obnovljenih objekata krajnjim korisnicima. Analizirana je procedura implementacije programa ZPR, uloga državnih institucija koje su zadužene za njegovu realizaciju i rezultati preduzetih aktivnosti. Nadležne institucije za implementaciju programa ZPR su: Ministarstvo, Fond, Komisija BiH i općine/BD.

Ova studija se bavi analizom aktivnosti nadležnih državnih institucija koje učestvuju u implementaciji programa ZPR. Kontaktirane su i institucije nižih nivoa vlasti od kojih su prikupljani podaci i informacije potrebne za sticanje potpune slike o rezultatima

¹⁴ Način utvrđivanja kriterija pravovremenosti objašnjen je u poglavlju 3.2.1. ovog Izvještaja.

realizacije programa ZPR, odnosno programa koji se udruženim sredstvima finansiraju kroz Fond.

Od ukupno 186 miliona KM¹⁵ odobrenih sredstava za 25 programa ZP u periodu 2004.-2010. godine, više od 76 miliona se odnosilo na šest programa ZPR kojim je do kraja 2010. godine obnovljeno je 2.117 stambenih jedinica.

Revizija je rađena na uzorku. Od šest programa ZPR, analizirana su dva, odnosno programi ZPR07 i ZPR08. Za njih je pojedinačno odobren najveći iznos novčanih sredstava. Ni jedan od njih do početka revizije nije bio u potpunosti realizovan. Program ZPR 07 je implementiran u 4 općine, a ZPR 08 u 58 općina, a oba su implementirana u 3 općine. Za njihovu realizaciju odobreno je oko 23 miliona KM, i do kraja 2010. godine obnovljeno 925 stambenih jedinica. Analizirani programi ZPR su reprezentativni za opću problematiku većine programa koji za cilj imaju obnovu stambenih jedinica za potrebe povratka, a za koje je izdvajan najveći dio udruženih sredstava.

Nisu analizirani drugi strateški ciljevi i drugi odobreni programi i projekti u okviru ZP, kao ni drugi programi rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica koji nisu provedeni po procedurama programa ZPR.

1.4.2. Izvori i metode revizije

U postupku revizije korištene su sljedeće istraživačke metode: istraživanje dokumentacije i relevantnih propisa, intervjui, upitnik, posmatranje na terenu, analiza i evaluacija programa i izvještaja o radu.

U provođenju revizije, podaci i informacije su prikupljani od Ministarstva, Fonda i Komisije BiH. Analizirana je relevantna dokumentacija, a intervjuisana su odgovorna lica navedenih institucija. Izvršena je odgovarajuća analiza baza podataka Ministarstva uz stručnu pomoć IT revizora Ureda za reviziju. Analizirani su važeći propisi¹⁶ koji uređuju ovu oblast, programi i izvještaji o radu navedenih institucija, kao i druge studije¹⁷ koje se odnose na ovu problematiku.

O predmetnoj problematici razgovarano je i sa predstavnicima nadležnih entitetskih ministarstava (Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica, u daljem tekstu: FMROI i Ministarstvo izbjeglica i raseljenih lica RS, u daljem tekstu: MIRL RS), UNDP-a, UNHCR-a, općina i NVO.

Posjećen je Regionalni centar Ministarstva u Tuzli. Tom prilikom posjećena su i tri kolektivna centra za smještaj raseljenih lica, te lokacije neobnovljenih i obnovljenih objekata. U općini Maglaj prisustvovalo se sjednici općinske komisije za odabir korisnika projekta povratka i rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica. Razgovori su obavljani sa monitorima RC Tuzla, predstavnicima općine Maglaj i članovima jedne povratničke porodice.

Analizirani su zapisnici sa sjednica VM i Parlamenta BiH koji su objavljeni na službenim web stranicama navedenih institucija.

Primjenom metode upitnika, prikupljeni su podaci od svih općina koje su implementirale projekte ZPR07 i ZPR08. Prije pripreme upitnika obavljani su telefonski razgovori sa predstavnicima nekoliko općina iz oba entiteta, a upitnik je usaglašen sa

¹⁵ Podaci preuzeti od Fonda.

¹⁶ Vidjeti Dodatak 6 ovog Izvještaja - Pravna regulativa koja definiše ovu oblast u BiH.

¹⁷ Vidjeti Dodatak 7 ovog Izvještaja – Referentni materijal.

službenicima Sektora za obnovu, razvoj, monitoring i regionalne centre Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice (u daljem tekstu: Sektor za monitoring Ministarstva). Distribucija i prikupljanje popunjenih upitnika izvršena je u saradnji sa Sektorom za monitoring Ministarstva.

Analizirano je trajanje procesa po fazama implementacije. Na osnovu prosječnog trajanja pojedinih faza procesa utvrđeno je prosječno trajanje analiziranih projekata. Ova analiza je provedena kod 15 općina koje su implementirale 18 projekata u 2007. i 2008. (4 ZPR07 i 14 ZPR08). Prilikom odabira ovih općina vodilo se računa da je podjednak broj općina iz FBiH, RS i BD, te da su obuhvaćeni korisnici svih nacionalnosti.

U Agenciji za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka (u daljem tekstu: IDDEEA) izvršena je provjera mjesta prebivališta za 110 korisnika¹⁸ rekonstruisanih stambenih jedinica i upoređena je sa lokacijom gdje je rekonstruisana stambena jedinica.

Na fokus grupi održanoj 21.09.2011. godine prezentovani su preliminarni nalazi revizije i o njima se raspravljalo sa relevantnim učesnicima¹⁹ u procesu implementacije programa povratka izbjeglih i raseljenih lica. Ovom prilikom nije bilo osporavanja rezultata analize. Mnogi učesnici su ih ocijenili objektivnim i realnim, ističući da odražavaju stvarno stanje u implementaciji ZP.

1.4.3. Struktura izvještaja

U prvom poglavlju Izvještaja, dati su uvod i struktura Izvještaja, dizajn revizije, odnosno, predstavljeni su: pozadina problema, svrha revizije i reviziono pitanja, obim, ograničenja, metode revizije i izvori podataka.

U drugom poglavlju iznesene su obaveze i opredjeljenja vlasti u BiH zasnovane Dejtonskim mirovnim sporazumom (u daljem tekstu: DMS) i relevantnim propisima, objašnjen je sistem implementacije pomoći za povratnike, izbjegle i raseljena lica, ključne institucije i njihova uloga u implementaciji programa.

U trećem poglavlju predstavljeni su uslovi za postizanje efektivnosti programa. Prezentovano je očekivano i ostvareno vrijeme implementacije programa ZPR, te uticaj različitih praksi na vrijeme implementacije. Nakon toga, predstavljeni su rezultati i efekti programa, način na koji efikasnost utiče na efektivnost i broj povrataka ostvarenih u posljednjih petnaest godina. Elaborisani su i ključni faktori koji su uticali na rezultate i efekte programa. Opisan je sistem praćenja i evaluacije, ciljevi programa, preduzete mjere i aktivnosti, te njihov uticaj na rezultate i efekte.

U poglavlju četiri izneseni su zaključci koji se odnose na sistem i vrijeme implementacije programa ZPR, njihove rezultate i efekte programa, faktore koji su uticali na njih te nadzor programa.

U posljednjem, petom poglavlju date su preporuke revizije za poboljšanje učinka sistema implementacije programa.

¹⁸ Odabrani korisnici su nosioci porodice za koje je obnovljeno 110, od ukupno 375 objekata obnovljenih u okviru 18 detaljnije analiziranih projekata programa ZPR07 i ZPR08.

¹⁹ Fokus grupi su prisustvovali predstavnici Ministarstva, Odjela za podršku rada Komisije BiH, Fonda, entitetskih ministarstava, BD, NVO - Unija za održivi povratak i integracije u BiH i općine Centar Sarajevo.

2. OPIS PROCESA

U ovom poglavlju biti će predstavljen sistem implementacije programa namijenjenih za rekonstrukciju i povratak, a detaljnije će se predstaviti sistem implementacije programa ZPR.

2.1. Obaveze i opredjeljenja vlasti u BiH

Potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma, Republika Bosna i Hercegovina, Federacija BiH i Republika Srpska utvrdile su osnovna prava izbjeglica i prognanika. Obaveze vlasti u BiH spram prava izbjeglica i prognanika utvrđena su aneksima DMS, i to: Aneksom IV – Ustav BiH (u daljem tekstu: Aneks IV), Aneksom VI – Sporazum o ljudskim pravima (u daljem tekstu: Aneks VI) i Aneksom VII – Sporazum o izbjeglicama i ljudskim pravima (u daljem tekstu: Aneks VII).

Aneksom VII, Republika Bosna i Hercegovina, Federacija BiH i Republika Srpska dogovorile su 'prava izbjeglica i prognanika'²⁰ te su preuzele obavezu 'stvaranja pogodnih uslova za povratak'.

Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH²¹ (u daljem tekstu: Zakon) definisano je sticanje i prestanak statusa izbjeglice iz BiH, raseljene osobe u BiH, povratnika, njihova prava, način ostvarivanja njihovih prava, sredstva za ostvarivanje ovih prava kao i druga pitanja koja se odnose na izbjeglice iz BiH, raseljena lica i povratnike. Jednako tako usvojeni su i entitetski zakoni koji se bave istom problematikom²².

Opredjeljenja vlasti BiH, FBiH, RS i BD za ostvarivanje prava izbjeglih i prognanih razrađena su u Strategiji Bosne i Hercegovine za provedbu Aneksa VII DMS. Strategija je usvojena krajem 2002. godine i predstavlja prvi zajednički, okvirni dokument na nivou Bosne i Hercegovine kojim se definišu ciljevi²³ i planiraju potrebne akcije i reforme u pravcu konačne realizacije prava izbjeglica i prognanih lica.

Iako su postignuti značajni rezultati²⁴, realizacija strateških ciljeva nije u potpunosti ostvarena u planiranom roku (kraj 2006. godine). Iz tih razloga Ministarstvo je u 2007. godini iniciralo izradu Revidirane strategije BiH za provedbu Aneksa VII DMS (u daljem tekstu: Revidirana strategija). Revidirana strategija je završena krajem 2008. godine, a VM i Parlament BiH su je usvojili do sredine 2010. godine.

Strategija i Revidirana strategija su rezultat rada Ministarstva kao nocioca aktivnosti, i predstavnika brojnih institucija i organizacija domaće vlasti, međunarodne zajednice, nevladinog sektora i civilnog društva.

Više o pravima izbjeglica i prognanika, te ciljevima definisanim u Strategiji i Revidiranoj strategiji vidjeti u Dodatku 2 ovog Izvještaja: Prava izbjeglica i prognanika.

²⁰ Sve izbjeglice i raseljena lica imaju pravo da se slobodno vrate u svoje domove, pravo na vraćanje imovine koje su lišeni u toku neprijateljstava od 1991. godine, pravo na naknadu imovine koja se ne može vratiti, te pravo povratnika na izbor odredišta.

²¹ Službeni glasnik BiH, broj 23/99, 21/03 i 33/03

²² Zakon o raseljenim osobama i povratnicima u FBiH i izbjeglicama iz BiH; Zakon o raseljenim licima, povratnicima i izbjeglicama u Republici Srpskoj.

²³ Osnovni strateški ciljevi definisani ovim dokumentom su: dovršiti proces povratka izbjeglica iz BiH i raseljenih lica u BiH; dovršiti proces rekonstrukcije stambenih jedinica za potrebe povratka; realizovati povrat imovine i stanarskih prava; osigurati uslove održivog povratka i procesa reintegriranja u Bosni i Hercegovini.

²⁴ Prema procjeni Ministarstva, stepen realizacije strateških ciljeva na kraju 2006. godine je: dovršenje procesa povratka izbjeglica iz BiH i raseljenih lica u BiH – 50%; dovršenje procesa rekonstrukcije stambenih jedinica za potrebe povratka – 70%; realizacija povrata imovine i stanarskih prava – 99,8%; osiguranje uslova održivog povratka i procesa reintegriranja u BiH – postignuti najslabiji rezultati zbog ustavnopravne organizacije BiH (raznolika rješenja socijalne, zdravstvene, obrazovne i mirovinske politike, sigurnosna situacija).

2.2. Zajednički projekti rekonstrukcije i povratka (ZP)

U svrhu osiguranja uslova za povratak izbjeglih i raseljenih lica, na državnom nivou su kreirani različiti programi pomoći kao što su: stambeno zbrinjavanje povratnika, podrška zapošljavanju povratnika, te izgradnja socijalne i komunalne infrastrukture u povratničkim naseljima. Svi ovi programi zasnovani su na pravima definisanim u Aneksu VII DMS.

U složenim društveno-političkim uslovima, na nivou institucija BiH uspostavljen je jedinstven sistem za implementaciju programa pomoći za povratak u koji su uključeni predstavnici državnih, entitetskih i općinskih vlasti. Kroz ovaj sistem implementiraju se programi Zajedničkih projekata rekonstrukcije i povratka (ZP).

Programi ZP se finansiraju iz udruženih sredstava države, entiteta, BD i drugih sekundarnih izvora finansiranja²⁵. Odobravanje programa ZP vrši Komisija BiH.

U periodu od 2004. – 2010. godine iz udruženih sredstava odobreno je finansiranje 25 programa²⁶. Njihova vrijednost je preko 186 miliona KM. Na kraju 2010. godine ostalo je neutrošeno preko 66 miliona KM, što znači da neki od odobrenih programa nisu bili završeni.

U narednoj tabeli prikazan je ukupan pregled programa ZP za period od 2004.-2010. godine, sa podacima o odobrenim i utrošenim sredstvima:

Tabela 1: Programi ZP finansirani preko Fonda

(u milionima KM)

Naziv programa	Broj programa	Odobrena sredstva (2004.-'10.)	Realizovana sredstva do 31.12.2010.
Rekonstrukcija individualnih stambenih jedinica	6	76,1	42,5
Rekonstrukcija objekata kolektivnog stanovanja (zgrade-kondominiji)	4	13,7	10,4
Elektrifikacija povratničkih naselja i stambenih jedinica	3	14	7,5
Rješavanje pitanja održivosti povratka	3	27,3	15,8
Rješavanje pitanja kolektivnih centara/alternativnog smještaja u BiH (CEB)	1	23,6	22,8
Rješavanje pitanja kolektivnih centara /alternativnog smještaja u BiH (Podrška CEB-u)	3	16,2 ²⁷	8,3
Interventne potrebe povratnika	2	4,7	2,1
Projekat SUTRA - Trajan prijenos odgovornosti za povratak na nadležne institucije	1	10	10
Podrška projektima nevladinih organizacija koje se bave povratkom	1	0,3	0
Povratak izbjeglica – duševnih bolesnika iz Mađarske u BiH	1	0,2	0,2
Ukupno	25	186,1	119,6

Izvor podataka: Fond

Od 25 programa ZP, njih 6 se odnosi na ZPR i na njih otpada oko 40% udruženih sredstava (76,1 miliona KM, od ukupno 186,1 miliona KM).

²⁵ Sekundarni izvori finansiranja mogu biti budžeti kantona, međunarodna sredstva, donacije, dobrovoljni prilozi i drugi raspoloživi izvori sredstava.

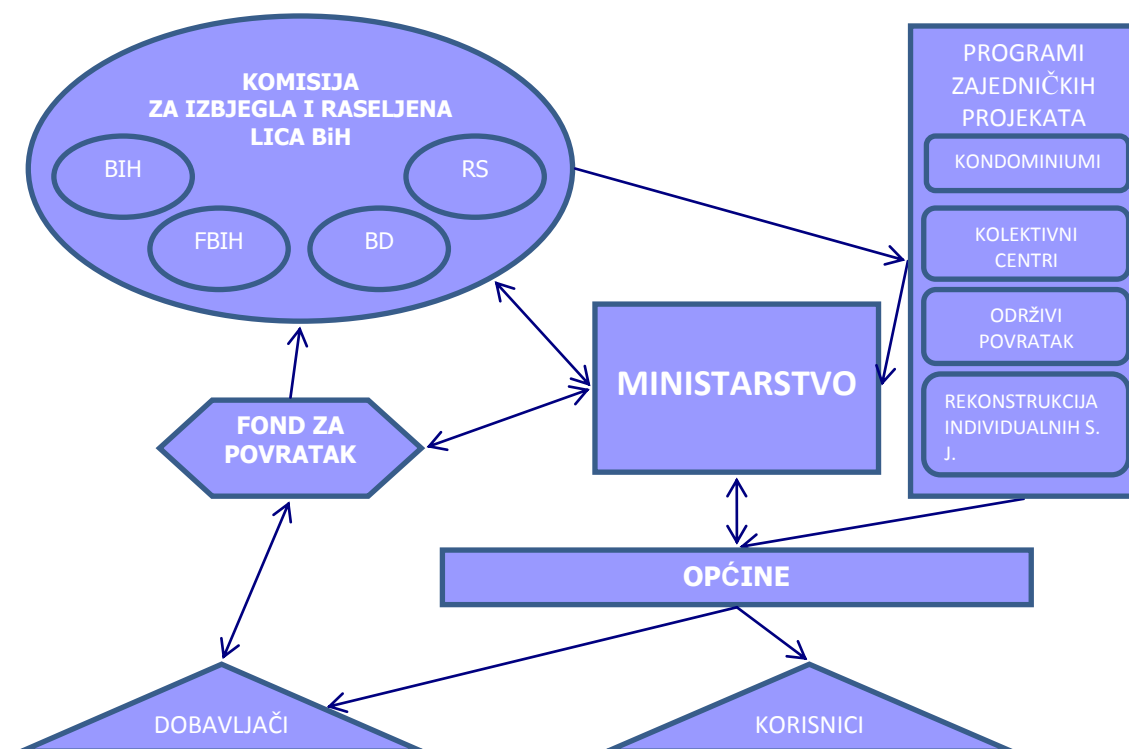
²⁶ Podaci o odobrenim i utrošenim sredstvima po programima preuzeti su od Fonda, a u ISFU su evidentirani kao 25 zasebnih budžetskih linija.

²⁷ Uvećano za dio sredstava iz ZPR07 implementiranih po CEB procedurama.

2.3. Implementacija Zajedničkih projekata rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica (ZPR)

Program ZPR predstavlja jedan od više oblika pružanja pomoći povratnicima, izbjeglicama i raseljenim licima. Rekonstrukcija individualnih stambenih jedinica za potrebe povratka predstavlja osnovni uslov za realizaciju održivog povratka, a zasnovan je na strateškom cilju definisanom kao dovršenje procesa rekonstrukcije stambenih jedinica za potrebe povratka. Programi ZPR se finansiraju iz udruženih sredstava koja osiguravaju državna, entitetske i BD vlasti u BiH, a značajnog udjela u njihovoj implementaciji imaju općine. Sistem implementacije programa ZPR zasnovan je na UNDP-ovom programu SUTRA gdje je izvršen prijenos odgovornosti za povratak na nadležne institucije BiH i utvrđena metodologija implementacije. Prakse rada utvrđene ovom metodologijom su vremenom mijenjane.

Implementacija programa ZPR predstavlja veoma složen proces u koji su uključeni brojni učesnici iz različitih nivoa vlasti, sa različitim ulogama i odgovornostima. Na dijagramu je prikazan proces realizacije programa ZPR, sa naglaskom na učesnike u procesu i njihove međusobne veza i odnose:



Proces realizacije programa ZPR se sastoji od 4 ključna segmenta aktivnosti:

- udruživanje i raspodjela sredstava,
- implementacija,
- finansijska realizacija,
- nadzor.

Udruživanje i raspodjela sredstava

U okviru Komisije BiH, nadležna ministarstva na državnom i entitetskim nivoima te Vlada BD udružuju finansijska sredstva za realizaciju programa ZP. Sredstva se osiguravaju na osnovu zaključenog sporazuma na godišnjem nivou, a koji predstavlja saglasnost gore navedenih strana da se jedan dio njihovih budžetskih sredstava udruži s ciljem realizacije programa ZP.

Odluke o raspodjeli udruženih sredstava na različite programe ZP donosi Komisija BiH. Kao što je predstavljeno na dijagramu, program ZPR je jedan od programa ZP, a sastoji se od više projekata koje implementiraju lokalne zajednice/općine²⁸.

Više o Komisiji BiH vidjeti u Dodatku 3 ovog Izvještaja: Komisija za izbjeglice i raseljene osobe BiH

Administrativnu i tehničku podršku Komisiji BiH pruža Ministarstvo putem Odjela za podršku rada Komisije BiH.

Implementacija

Implementatori programa ZPR su lokalne zajednice/općine i BD. Njihove obaveze i odgovornosti su:

- odabir korisnika ZPR u skladu sa zakonskom i podzakonskom regulativom i odlukama Komisije BiH,
- odabir dobavljača (provođenje procedura javnih nabavki) i vođenje aktivnosti na sanaciji objekata na području svoje općine,
- potpisivanje ugovora sa svakom korisničkom porodicom, s ciljem detaljnog definisanja međusobnih prava i obaveza na sanaciji stambenih objekata,
- pripremanje i proslijeđivanje periodičnih i detaljnih izvještaja Ministarstvu i Fondu o toku implementacije projekta,
- pružanje potrebne pomoći kako bi se uspješno realizovali projekti programa ZPR tako što će osigurati dovoljan broj stručnog osoblja za realizaciju preuzetih obaveza,
- saradnja i koordinacija sa lokalnim partnerima kako bi se osigurala uspješna implementacija programa ZPR.

Općinske komisije za odabir korisnika projekta povratka i rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica (u daljem tekstu: općinska komisija) vrše odabir korisnika u skladu sa kriterijima utvrđenim Zakonom²⁹ i Uputstvom o odabiru korisnika³⁰. Postoje dvije vrste kriterija za odabir korisnika. Opći kriteriji³¹ su eliminatorni i obavezujući za sve potencijalne korisnike. Posebni kriteriji³² služe za utvrđivanje prioritetnih korisnika.

Finansijska realizacija

Udružioc i sredstva sukcesivno uplaćuju na podračun Fonda a ista se mogu koristiti samo za realizaciju ZP koje odobri Komisija BiH.

²⁸ Tako na primjer program ZPR07 sastoji se od četiri projekta implementirana u općinama Bosanski Petrovac, Glamoč, Mrkonjić Grad i Sanski most.

²⁹ Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH (Sl.gl.BiH 23/99, 21/03 i 33/03), član 22.

³⁰ Naputak o načinu i procedurama odabira korisnika projekta povratka i rekonstrukcije stambenih jedinica (Sl.gl.BiH 48/06)

³¹ Opći kriterijumi se odnose na utvrđivanje statusa povratnika, izbjeglice i raseljene osobe koja je iskazala volju za povratkom i ima stambenu jedinicu koja može biti predmet rekonstrukcije po članku 22. Zakona i članku 3. Naputka o odabiru korisnika.

³² Posebni kriterijumi se odnose na ostvaren povratak, smještaj u kolektivnim/alternativnim centrima, socijalni status i brojnost porodice potencijalnih korisnika po članku 8. i 9. Naputka o odabiru korisnika.

Finansijsku realizaciju programa ZPR vrši Fond, što podrazumijeva zaključivanje ugovora sa odabranim dobavljačima i plaćanje na osnovu zaključenih ugovora, ispostavljenih faktura i privremenih situacija.

Finansijska realizacija programa ZP je primarni zadatak Fonda, međutim u jednom od programa³³ Fond je i implementator.

Nadzor nad finansijskom realizacijom odobrenih programa ZP vrši Komisija BiH.

Nadzor

Nadzor i evaluacija realizacije programa ZPR može se posmatrati sa dva nivoa, sa nivoa Ministarstva, Fonda i Komisije BiH, te sa nivoa nadležnih institucija: VM, Predsjedništva BiH i Parlamenta BiH.

U okviru Ministarstva uspostavljen je Sektor za monitoring Ministarstva u čijoj nadležnosti je priprema i provođenje politike u oblasti obnove i razvoja, te nadzor programa odobrenih od strane Komisije BiH, a finansiranih kroz Fond.

Ministarstvo preko svojih regionalnih centara³⁴, a prema propisanim procedurama³⁵, vrši nadzor nad aktivnostima odabira korisnika, odabira dobavljača, izrade projektne dokumentacije, izvođenja radova, plaćanja i tehničkog prijema.

Priručnikom za monitoring definisani su sljedeći ciljevi monitoringa:

- mjerenje uspjehnosti projekata povratka;
- pružanje informacija/izvještavanje u vezi sveukupnog učinka i specifičnih efekata projekta;
- osiguranje i unaprjeđenje kvaliteta realizovanja projekata;
- osiguranje jednoobraznosti u pogledu zahtjeva monitoringa za sve implementatore;
- praćenje postignutih rezultata realizovanja projekata u odnosu na ugovorene dinamike (vremenska, finansijska i sl.);
- pružanje informacija vezanih za kvalitetu implementacije projekata;
- djelovanje kao servis ranog upozoravanja da bi se omogućilo pravovremeno reagovanje ukoliko je uspjehnost projekata ugrožena;
- ocjenjivanje i praćenje pojedinačnih projekata tokom njihovog trajanja;
- osiguranje statističkih podataka, prikupljenih u toku praćenja realizacije projekata.

Ministarstvo sačinjava izvještaje o implementaciji programa³⁶. Pored ovoga, Ministarstvo sačinjava i druge periodične informacije i izvještaje.

Fond također sačinjava periodične izvještaje o programima. Ovi izvještaji sadrže samo podatke o broju općina u kojima se implementiraju programi, iznosu planiranih i utrošenih sredstava.

Komisija BiH prati implementaciju programa ZPR kroz razne informacije i izvještaje Ministarstva i Fonda.

VM, Predsjedništvo BiH i Parlament BiH se upoznaju sa aktivnostima i rezultatima programa ZPR preko godišnjih planova i izvještaja o radu Ministarstva, Fonda i

³³ Interventne potrebe povratnika

³⁴ Regionalni centri Ministarstva su: RC Sarajevo, RC Tuzla, RC Banja Luka i RC Mostar.

³⁵ Nadzor programa se do decembra 2009. godine odvijao prema procedurama propisanim Priručnikom za provođenje procedura u realizaciji projekata rekonstrukcije i povratka u BiH. Od decembra 2009. godine, nadzor realizacije programa ZP vrši se u skladu sa Priručnikom za monitoring.

³⁶ Dio izvještaja Sektora za monitoring je objavljen na web stranici MLJPI

http://www.mhrr.gov.ba/obnova_razvoj_monitoring/?id=13

Komisije BiH. Ovim institucijama se po potrebi i na njihov zahtjev dostavljaju i druge informacije i izvještaji.

Više o implementaciji programa ZPR biti će rečeno u daljem tekstu Izvještaja.

3. NALAZI

U ovom poglavlju su predstavljeni osnovni nalazi do kojih se došlo tokom rada na ovoj reviziji učinka.

Ured za reviziju proveo je analize rezultata ZPR07 i ZPR08. Revizija je analizirala efikasnost i efektivnost ovih programa, a identifikovani su faktori koji su uticali na efikasnost, rezultate i efekte programa. Ured je također analizirao sistem praćenja i evaluacije programa, kao i preduzete mjere i aktivnosti na unaprjeđenju efikasnosti i efektivnosti programa.

Osnovni rezultat programa ZPR su obnovljene individualne stambene jedinice i broj lica za koje je rekonstrukcijom objekta osiguran smještaj za povratak. Za analizu implementacije programa značajno je i vrijeme za koje su rezultati postignuti kao i troškovi obnove stambenih jedinica. Efikasnost bi se trebala ogledati u vremenu za koje je program implementiran i za koje su rezultati postignuti. Efekti programa bi se trebali ogledati u broju useljenih objekata i broju povratnika koje su se vratili i koji stanuju u obnovljenim objektima.

U narednom dijelu Izvještaja biti će riječi o uslovima u kojima se implementiraju programi ZPR, vremenu njihove implementacije, rezultatima i faktorima koji su uticali na efikasnost i efektivnost implementacije programa ZPR.

3.1. Uslovi za postizanje efektivnosti programa ZPR

Analiza sistema implementacije programa ZPR je pokazala da postoje pretpostavke da ovi programi budu efikasni i efektivni.

Obaveze vlasti u BiH spram prava izbjeglica i prognanika utvrđena su DMS-om. Aneksom VII, strane potpisnice³⁷ utvrdile su 'prava izbjeglica i prognanika' te su preuzele obavezu 'stvaranja pogodnih uslova za povratak'. Opredjeljenja vlasti BiH u rješavanju problematike izbjeglica i prognanika utvrđena su u Strategiji i Revidiranoj strategiji BiH za provedbu Aneksa VII DMS-a.

Usvajanjem Zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH osnovana je Komisija BiH i Fond, čime su stvoreni preduslovi za uspostavu jedinstvenog sistema za implementaciju programa pomoći za povratak u koji su uključeni predstavnici svih nivoa vlasti u BiH. U ovaj sistem uključeni su i predstavnici lokalnih zajednica/općina i NVO koje se bave problematikom povratnika, izbjeglih i raseljenih lica.

U složenim društveno-političkim uslovima u BiH, rješavanje pitanja povratnika izbjeglih i raseljenih lica je politički osjetljiv proces. Ne postoji jedinstven pristup tumačenju prava povratnika, izbjeglih i raseljenih lica. Iako je najviše urađeno na ostvarivanju prava na povratak, još uvijek ne postoji saglasnost oko definicije održivog povratka³⁸. Entitetski zakoni nisu u potpunosti usaglašeni, različiti su kriteriji za sticanje statusa raseljenih lica³⁹. Ovo ima uticaja na podatke o raseljenim licima, koji su osnova za donošenje odluka na državnom nivou.

Uspostavljen je kompleksan sistem implementacije programa sa brojnim učesnicima: predstavnicima državne, entitetskih i BD vlasti, te općina. Funkcionalnost sistema

³⁷ Bosna i Hercegovina, Federacija BiH i Republika Srpska

³⁸ Na sastancima sa entitetskim ministrima istaknut je problem neusaglašenosti oko definicije održivog povratka.

³⁹ Prema propisima FBiH, status raseljenog lica se gubi ukoliko raseljeno lice raspolaže stambenom imovinom u mjestu boravišta; prema propisima RS, ova lica ne gube status raseljenog lica.

zavisi od efikasnosti svih učesnika. Zastoj na bilo kojem nivou i iz bilo kojeg razloga utiče na cjelokupan proces.

Inicijalno predviđena jasna podjela odgovornosti za donošenje odluka, implementaciju, finansijsku realizaciju, te nadzor i evaluaciju implementacije programa, vremenom je narušena.

Osnivanjem Komisije BiH, u okviru jednog radnog tijela okupljeni su predstavnici države, entiteta i BD, koji se bave problematikom povratnika, izbjeglih i raseljenih lica. Ovo je bio značajan napredak u koordinisanom pristupu rješavanja ovog problema. Komisija BiH se u svom radu fokusirala na implementaciju zajedničkih projekata rekonstrukcije i povratka koji su podrazumijevali aktivnosti stambenog zbrinjavanja, podrške zapošljavanju povratnika, izgradnje socijalne i komunalne infrastrukture u povratničkim naseljima.

Iako je koordinacija aktivnosti usmjerenih na potpunu provedbu Aneksa VII primaran zadatak Komisije BiH, ova koordinacija nije ostvarena u potpunosti. Samo je državni nivo vlasti sva svoja budžetska sredstva udruživao u programe implementirane kroz Fond za povratak BiH. Entitetska ministarstva su nezavisno od toga ulagala značajna sredstva kroz svoje sisteme implementacije pomoći. Entitetska ministarstva iz jednog entiteta imaju i projekte ulaganja u drugom entitetu. Pri tome nije ostvaren zadovoljavajući stepen koordinacije aktivnosti i povjerenja među institucijama koje se bave problemima povratnika u BiH, iako su njihovi predstavnici članovi Komisije BiH.

Članovi Komisije BiH nisu saglasni oko definicije održivog povratka. Komisija BiH nije preduzimala zajedničke aktivnosti i inicijative za usaglašavanju propisa bitnih za održivi povratak, a koji se odnose na zdravstvo, obrazovanje, socijalnu i penziono-invalidsku zaštitu. Revidirana strategija neusaglašenost ovih propisa identifikuje kao realnu prepreku za održiv povratak.

Aktivnostima verifikacije odabira korisnika Komisija BiH se uključila i u operativnu implementaciju programa rekonstrukcije. Aktivnosti verifikacije Komisija BiH nije delegirala na neko od svojih radnih tijela ili uključenih institucija. Čekanja na održavanje sjednica, kada se verifikacija vrši, dodatno je produžilo trajanje implementacije programa rekonstrukcije.

Ministarstvo je institucija koja vrši administrativnu i tehničku podršku radu Komisije BiH, osigurava relevantne podatke i informacije, nadzire proces i nadležna je da predlaže sistemski rješenja za unaprjeđenje procesa implementacije pomoći. U dosta aktivnosti implementacije Ministarstvo je operativno uključeno, što dodatno angažuje ograničene resurse Ministarstva. Nedovoljno je urađeno na aktivnostima osiguranja pouzdanih podataka za donošenje odluka, praćenje, nadzor i analizu rezultata i efekata programa. Kao posljedica navedenog, rijetka su sistemski rješenja koja su mogla značajnije unaprijediti sistem implementacije programa ZPR.

Fond je institucija zadužena za finansijsku realizaciju odobrenih programa pomoći. Iako je ovo primarni zadatak Fonda, i ova je institucija operativno uključena u implementaciju programa interventne pomoći. Ovo je dodatno opteretilo Fond aktivnostima koje nisu njen primarni zadatak.

Predsjedništvo BiH, VM i Parlament BiH se redovno izvještavaju o stanju u ovoj oblasti i implementiranim programima. Sve ove institucije su opredijeljene za žurno rješavanje problema povratnika, izbjeglih i raseljenih lica. Ovo je i njihova obaveza spram DMS. Njihova opredjeljenja su nedovoljno konkretizovana u ovom slučaju. Budžeti, relevantni propisi i odluke se usvajaju sa kašnjenjem što se nepovoljno odražava na stanje u ovoj oblasti. Nedovoljno je njihovih zaključaka koje su mogli rezultirati većim unaprjeđenjem efikasnosti i efektivnosti ovih programa. Dijelom je to posljedica nedovoljnih i

neadekvatnih informacija o rezultatima i problemima iz ove oblasti, a koje bi se trebale navoditi u izvještajima institucija nadležnih za nadzor i implementaciju programa. Međutim, Predsjedništvo BiH, VM i Parlament BiH nisu ni zahtijevali detaljnije informacije o efektima implementiranih programa pomoći.

Jedinice lokalne zajednice – općine su implementatori programa ZPR. Općine također osiguravaju informacije na osnovu kojih se identifikuju potrebe za povratkom i rekonstrukcijom. Većina općina nema adekvatne kapacitete za rješavanje problema povratnika. Općinske komisije za odabir korisnika su ad hoc tijela bez odgovarajuće podrške organizacionih jedinica/službenika kojim je problematika povratnika primaran zadatak. Ne postoje u svim općinama kapaciteti za redovno praćenje problema i potreba povratnika i raseljenih lica. U svim općinama ne postoje službenici koji bi potencijalne korisnike pomoći redovno kontaktirali i pomagali im u pripremi zahtjeva za pomoć, a posebno ukoliko se radi o nepismenim, starim i bolesnim licima. Nedovoljna je podrška državnih institucija za izgradnju općinskih kapaciteta za bavljenje problematikom povratnika i raseljenih lica.

3.2. Vrijeme implementacije programa ZPR

Ured za reviziju je na osnovu prikupljenih podataka analizirao vrijeme implementacije programa ZPR. Implementacija programa podrazumijeva veliki broj aktivnosti koje provode učesnici po utvrđenom redoslijedu. Ove aktivnosti su regulisane brojnim propisima i uputstvima. Na osnovu provedene analize utvrđene su sljedeće faze u procesu implementacije programa ZPR:

- Udruživanje i raspodjela sredstava,
- Odabir krajnjih korisnika,
- Odabir projektanta i projektovanje,
- Odabir izvođača i rekonstrukcija,
- Prijem i obračun radova.

Svaka od ovih faza u sebi sadrži više različitih aktivnosti čiji su nosioci različiti učesnici. Više o fazama procesa, pripadajućim aktivnostima, vremenu njihovog početka, završetka i institucijama koje ih provode, možete vidjeti u Dodatku 4 ovog Izvještaja: Faze implementacije programa ZPR.

Praksa je da se početne aktivnosti na realizaciji programa koje se odnose na udruživanje i raspodjelu sredstava preduzimaju tek nakon što su usvojeni budžeti institucija koje su primarni izvori finansiranja ovih programa⁴⁰.

U nastavku se predstavlja optimalno i ostvareno vrijeme implementacije programa ZPR, kao i uticaj različitih praksi na vrijeme implementacije.

3.2.1. Optimalno vrijeme implementacije

Optimalno vrijeme implementacije programa ZPR utvrdilo je Ministarstvo⁴¹. Prilikom njegovog određivanja, Ministarstvo je proces posmatralo od faze odabira krajnjih korisnika do predaje obnovljenih objekata krajnjim korisnicima. Prema Ministarstvu, optimalno vrijeme implementacije programa ZPR je 300 dana. Više o aktivnostima

⁴⁰ Budžetska sredstva BiH, FBiH, RS i BD, a koja su namijenjena za povratak i rekonstrukciju.

⁴¹ Optimalno vrijeme je utvrđeno: "Okvirnim dinamičkim planom implementacije zajedničkih projekata koji se finansiraju kroz Fond", Informacija o realizaciji programskih zadataka vezanih za proces povratka izbjeglih i raseljenih lica i realizaciji budžeta MLJPI za 2008. godinu iz budžetske stavke: Program povratka izbjeglica i raseljenih lica - 13. sjednica Komisije BiH održana 26.01.2009. godine.

implementacije programa i njihovom trajanju može se vidjeti u Dodatku 1 ovog Izvještaja: Okvirni dinamički plan Ministarstva.

Optimalno vrijeme je bila osnova za utvrđivanje revizionog kriterija pravovremenosti. Revizija je proces implementacije programa ZPR posmatrala od faze udruživanja i raspodjele sredstava do predaje obnovljenih objekata krajnjim korisnicima. U skladu s tim, optimalno vrijeme za implementaciju svih faza programa ZPR je 360 dana, što je uzeto kao revizioni kriterij pravovremenosti.

Trajanje pojedinih faza implementacije predstavljeno je u narednoj tabeli:

Tabela 2: Optimalno vrijeme implementacije programa ZPR po fazama u danima

Redni broj	Faze implementacije	Kriterij
1.	Udruživanje i raspodjela sredstava	60
2.	Odabir krajnjih korisnika	89
3.	Odabir projektanta i projektovanje	42 (+35)
4.	Odabir izvođača i rekonstrukcija	150 (+14)
5.	Prijem i obračun radova	19
	Ukupno implementacija programa ZPR	360

Izvor podataka: Poslovnik Komisije BiH i Okvirni dinamički plan Ministarstva

Prema navedenoj tabeli, pet identifikovanih faza implementacije programa trebalo bi se završiti za 360 dana.

Za najviše 60 dana trebalo bi da se završe aktivnosti oko udruživanja i raspodjele sredstava. Za ove aktivnosti zadužena je Komisija BiH.⁴² Za preostalih 300 dana trebale bi se završiti ostale aktivnosti koje obuhvataju odabir korisnika i tehničku implementaciju programa⁴³.

Predviđeno je da se pojedine aktivnosti u procesu odvijaju paralelno, što znači da aktivnosti određenih faza započinju prije nego što je prethodna faza u potpunosti završena. Takav je slučaj kod faza tri i četiri, pa je u zagradama navedeno vrijeme za aktivnosti koje se obavljaju paralelno sa aktivnostima iz prethodne faze.

3.2.2. Ostvareno vrijeme implementacije

Od 62 projekta iz programa ZPR07 i ZPR08, najefikasniji projekat je trajao 500 dana, pet projekata je trajalo duže od 1.100 dana (3 pune godine), a jedan projekat nije završen ni nakon 1.300 dana. Niti jedan od navedenih projekata nije završen u kriterijem predviđenom roku od 360 dana.

Prosječno vrijeme implementacije programa ZPR je duplo duže (721 dana) od kriterijem utvrđenog vremena (360 dana).

Na uzorku od 18 projekata iz programa ZPR07 i ZPR08 koji su implementirani u 15 općina, detaljno je analizirano trajanje implementacije programa po njegovim fazama⁴⁴. Utvrđene su velike varijacije u provođenju pojedinih faza procesa implementacije.

U sljedećoj tabeli prikazano je trajanje pojedinih faza:

⁴² Osnova za utvrđivanje ovog kriterija je Poslovnik Komisije BiH prema kojem se Komisija BiH sastaje najmanje jedanput mjesečno, kao i postojeća praksa da su se, u najvećem broju slučajeva, odluke o udruživanju i raspodjeli sredstava donosile na dvije održane sjednice.

⁴³ Odabir dobavljača, projektovanje i rekonstrukcija stambenih jedinica, predaja ključeva korisnicima i konačan obračun radova.

⁴⁴ Analizirana su 4 projekta iz programa ZPR07 i 14 projekata iz programa ZPR08.

Tabela 3: Trajanje pojedinih faza implementacije u odnosu na kriterij

Faze implementacije	Trajanje u danima		
	Kriterij	Najefikasnije	Najneefikasnije
1. Udruživanje i raspodjela sredstava	60	101	293
2. Odabir krajnjih korisnika	89	223	349
3. Odabir projektanta i projektovanje	42	43	293
4. Odabir izvođača i rekonstrukcija	150	116	569
5. Prijem i obračun radova	19	1	282

Izvor podataka: Rezultati analize 18 projekata iz uzorka i kriterij pravovremenosti

Analizirani primjeri iz prakse su pokazali da utvrđeni kriterij za trajanje faza implementacije projekta nije dostignut za prvu i drugu fazu. Najefikasnije provedena treća faza je trajala dan duže od kriterijem utvrđenog vremena. Kod četvrte i pete faze dostignut je kriterij trajanja i postoje slučajevi gdje su ostvarene značajne vremenske uštede.

Niti za jedan projekat se ne može reći da je implementiran efikasno. Međutim, može se reći da su kod nekih projekata, neke od faza provedene efikasno, a druge su bile izrazito neefikasne. U prosjeku, sve su faze provođene neefikasno što se vidi iz daljih izlaganja.

Na osnovu provedenih analiza teško je izdvojiti samo neke uzroke koji izrazito doprinose lošoj efikasnosti. Aktivnosti zahtijevaju učešće i međusobnu saradnju brojnih učesnika, što u kombinaciji sa uspostavljenim kompleksnim praksama uzrokuje pojavu različitih poteškoća. Neraspoloživost, neangažovanost i nekoordinisanost brojnih učesnika zahtijeva dodatne vremenske resurse koji kumulativno dovode do neefikasnosti u značajnoj mjeri.

Analizirajući vrijeme implementacije pojedinih faza kod svih 18 projekata iz uzorka, i njihovom usporedbom sa revizionim kriterijem pravovremenosti, utvrđeno je da ni jedna faza u prosjeku nije bila efikasna. To se vidi iz sljedeće tabele:

Tabela 4: Prosječno trajanje implementacije projekata iz uzorka

Faze implementacije	Trajanje u danima		
	Prosjek	Kriterij	Razlika
1. Udruživanje i raspodjela sredstava	145	60	85
2. Odabir krajnjih korisnika	210	89	121
3. Odabir projektanta i projektovanje	111	42	69
4. Odabir izvođača i rekonstrukcija	206	150	56
5. Prijem i obračun radova	49	19	30
Ukupno	721	360	361

Izvor podataka: Rezultati analize 18 projekata iz uzorka i kriterij pravovremenosti

Prosječno vrijeme implementacije projekata dobijeno je sabiranjem prosječnog trajanja pojedinih faza analiziranih projekata. Evidentno je da su kašnjenja ostvarena u svim fazama procesa. Prosječno vrijeme trajanja duplo je duže od kriterijem utvrđenog vremena. Za većinu faza utrošeno je više nego duplo kriterijem predviđenog vremena.

Posmatrajući podatke prezentirane u prethodnim tabelama, utvrđeno je sljedeće:

- Odabir krajnjih korisnika je faza na koju se u prosjeku troši najviše vremena (210 dana). U ovoj fazi ostvareno je i najveće prosječno kašnjenje (121 dan). Najefikasniji odabir korisnika, izuzmemo li slučajeve kada je on završen prije no što je projekat odobren⁴⁵, je trajao 223 dana, a najneefikasniji odabir korisnika je trajao

⁴⁵ Kod 4 od 18 detaljnije analiziranih projekata iz uzorka (4 projekta ZPR07), odabir korisnika je završen prije nego što je projekat odobren te je u računanju prosječnog vremena njihovo učešće računato sa 0 dana.

349 dana. Prema smjernicama UNDP SUTRA projekta⁴⁶ koji je osnova postojećeg sistema odabira krajnjih korisnika pomoći, maksimalno očekivano vrijeme za odabir korisnika je 180 dana.

- Odabir izvođača i rekonstrukcija je faza na koju se također utroši značajno vrijeme od prosječno 206 dana. Međutim, za razliku od drugih faza gdje su prisutna višestruka kašnjenja, u ovoj fazi su relativna kašnjenja najmanja. U ovoj fazi utroši se 56 dana ili 37% više od predviđenog vremena (150 dana). Ova faza provedena je najefikasnije za 116 dana, a najneefikasnije za 569 dana.

Aktivnosti koje provode općine na odabiru dobavljača za treću i četvrtu fazu, provode se prema procedurama Zakona o javnim nabavkama (u daljem tekstu: ZJN). Ove aktivnosti provedene su relativno efikasno. Za odabir projektanta prosječno je trebalo 35 dana, a za odabir izvođača radova 48 dana.

U odnosu na aktivnosti odabira dobavljača za treću i četvrtu fazu, za zaključivanja ugovora sa odabranim dobavljačima trebalo je znatno više vremena. Razlog navedenom je složen postupak zaključivanja ugovora⁴⁷. Za zaključivanje ugovora sa projektantom prosječno je trebalo 32 dana, a za zaključivanje ugovora sa izvođačem radova 69 dana.

Izvođenje radova se vrši pravovremeno, jer je ugovorom predviđeno da se u slučaju kašnjenja izvođačima radova obračunavaju penali. S druge strane, projektovanje se ne vrši pravovremeno u roku od 15 dana. Projektovanje prosječno traje 43 dana, a rekonstrukcija objekta 89 dana.

Više o aktivnostima svih faza implementacije vidjeti u Dodatku 5 ovog Izvještaja: Prosječno trajanje faza procesa i pripadajućih aktivnosti.

Prikupljeni podaci o vremenu i uloznim sredstvima ukazuju na sljedeće: izgrađeni objekti i utrošena sredstva pokazuju da je prosječni trošak za obnovu objekta oko 20 hiljada KM; za odobrena, a neutrošena sredstva može se očekivati obnova još oko 1.680 objekata; troškovi po stambenoj jedinici na početku su bili niži od 16,5 hiljada KM, a da oni na kraju 2010. iznose više od 25 hiljada; troškovi po jedinici su rasli jer su prvo sanirani manje oštećeni objekti, a i troškovi građevinskog materijala su rasli.

3.2.3. Uticaj različitih praksi na vrijeme implementacije

Pored toga što postoje velike varijacije u trajanju analiziranih projekata, postoje i međusobne razlike u trajanju programa ZPR07 i ZPR08. Razlike su uzrokovane različitim praksama u drugoj fazi njihove implementacije što se vidi iz sljedeće tabele:

⁴⁶ www.sutra.undp.ba/download.aspx?id=368

⁴⁷ Ugovore potpisuju predstavnici dobavljača, Ministarstva, Fonda i općine. Za ugovore vrijednije od 10.000KM neophodno je i mišljenje Pravobranilaštva BiH.

Tabela 5: Prosječno trajanje analiziranih programa ZPR

Faza procesa	Kriterij	Prosječno trajanje u danima	
		ZPR07	ZPR08
1. Udruživanje i raspodjela sredstava	60	293	103
2. Odabir krajnjih korisnika	89	0	269
3. Odabir projektanta i projektovanje	42	87	119
4. Odabir izvođača i rekonstrukcija	150	135	217
5. Prijem i obračun radova	19	3	57
Ukupno	360	518	765

Izvor podataka: Rezultati analize 18 projekata iz uzorka i kriterij pravovremenosti

Ako međusobno uporedimo prosječno trajanje ova dva programa, može se reći da je ZPR07 bolja praksa u odnosu na ZPR08, pa i u odnosu na revizioni kriterij pravovremenosti.

Analizirani projekti iz programa ZPR07 su implementirani u intervalu od 500 do 570 dana (prosječno 518 dana). Sve faze programa ZPR07, osim prve, su trajale znatno kraće u odnosu na ZPR08.

Na dužinu trajanja prve faze ZPR07 uticalo je kasno imenovanje Komisije BiH. Od 293 dana koliko je trebalo za provođenje prve faze, 151 dan se odnosio na imenovanje novog saziva Komisije BiH⁴⁸, a 142 dana su utrošena na donošenje odluka o udruživanju i raspodjeli sredstava.

S druge strane, u fazi odabira korisnika, ostvarena je maksimalna ušteda vremena. Naime, koristili su se ranije odabrani korisnici iz programa ZPR06, što se pokazalo kao dobra praksa. Sve preostale faze implementacije programa ZPR07 su provedene za vrijeme kraće od prosjeka, ali i od kriterijem utvrđenog trajanja.

Analizirani projekti iz programa ZPR08 su implementirani u intervalu od 580 do preko 1.300 (prosječno 765 dana). Prva faza je trajala kraće od prosječnog trajanja, ali više od kriterijem utvrđenih 60 dana. Sve preostale faze su trajale duže od utvrđenog prosječnog vremena. Najznačajnije odstupanje je utvrđeno u fazi odabira krajnjih korisnika, prosječno kašnjenje u ovoj fazi je iznosilo 180 dana.

Ako zanemarimo prvu fazu koja je imala različite uslove za implementaciju kod ova dva programa, opet se može reći da je ZPR07 efikasniji od ZPR08. On je trajao 225 dana što je 75 dana kraće od vremena utvrđenog kriterijem pravovremenosti, a predviđenog za odabir korisnika i tehničku implementaciju programa.

3.3. Rezultati i efekti programa

U nastavku izlaganja predstavljeni su rezultati i efekti programa ZPR do kojih se došlo tokom istraživanja, kao i podatke o povratku u BiH.

3.3.1. Rezultati programa ZPR

Rezultat implementacije svih šest programa ZPR je obnova i rekonstrukcija 2.117 individualnih stambenih jedinica. Neki od programa ZPR su do kraja 2010. godine u potpunosti implementirani (ZPR04, ZPR06 i ZPR07), a neki su u fazi implementacije (ZPR08, ZPR09 i ZPR10). U narednoj tabeli predstavljeni su podaci o ZPR koji se odnose na angažovana sredstva i broj obnovljenih objekata:

Tabela 6: Programi ZPR finansirani preko Fonda

(u milionima KM)

⁴⁸ Nakon usvajanja relevantnih budžeta za imenovanje Komisije BiH je trebalo 151 dan. Državni izbori su provedeni u oktobru 2006. godine. Formiranje vlasti je uzrokovalo kašnjenje u imenovanju članova Komisije BiH.

Opis	ZPR 04	ZPR 06	ZPR 07	ZPR 08	ZPR 09	ZPR 10	Ukupno
Odobrena sredstva	10,2	8,3	1,4	21,6	20,4	14,2	76,1
Realizovana sredstva	10,2	7,4	1,4	18,6	4,9	0	42,5
Nerealizovana sredstva	-	0,9	0	3	15,5	14,2	33,6
Broj obnovljenih individualnih stambenih jedinica (do 31.12.2010.)	626	374	58	867	192	0	2.117

Izvor podataka: Fond

Kao što se vidi iz prethodne tabele, iznosi sredstava namijenjenih za rješavanje problema stambenog zbrinjavanja povratnika je neujednačen po godinama. Razlog ovome su neujednačena izdvajanja institucija koje udružuju sredstava.

Programima ZPR07 i ZPR08 planirana su 62 projekta. Za njihovu implementaciju je odobreno oko 23 miliona KM. Do kraja 2010. godine na implementaciju ovih projekata utrošeno je oko 20 miliona KM i obnovljeno je 925 stambenih jedinica.

Kompleksan sistem implementacije programa i problemi koji se javljaju u praksi uzrokovali su da neki od ovih projekata do kraja 2010. godine u nekim općinama nisu u potpunosti implementirani.

Prema ugovorenim rekonstrukcijama ZPR07 i ZPR08, prosječna vrijednost obnove stambene jedinice je oko 21,5 hiljada KM.⁴⁹ Ovo je omogućilo da se iz odobrenih sredstava ugovori obnova 1.010 objekata čime će biti osiguran povratak za oko 3,5 hiljada lica.

U nastavku su predstavljeni rezultati programa ZPR koji se odnose na broj obnovljenih jedinica u odnosu na vrijeme u kojem su projekti implementirani.

3.3.2. Rezultati obnove u odnosu na vrijeme

Kašnjenje u implementaciji programa ZPR negativno se odražava na rezultate programa. Implementacija programa nije pravovremena, pa očekivani rezultati obnove dolaze sa zakašnjenjem i do dvije godine. Niti jedan objekt nije završen u kriterijem utvrđenom vremenu od 360 dana. Ukoliko rezultati obnove kasne ili izostanu oni negativno utiču na povratak.

Prve rezultate obnove imamo tek nakon 500 dana kada su završeni najefikasnije provedeni projekti. Za prosječno vrijeme koliko obnova traje (721 dan) obnovi se tek polovina⁵⁰ ugovorenih objekata.

Ured za reviziju je na uzorku od 18 projekata ZPR07 i ZPR08, analizirao rezultate obnove u odnosu na vrijeme kada su postignuti. Rezultati obnove individualnih stambenih jedinica prikazani su u sljedećoj tabeli.

⁴⁹ Za 21,7 miliona KM ugovorena je obnova 1.010 stambenih jedinica

⁵⁰ 522 stambene jedinice su obnovljene u roku od 721 dan, što predstavlja 52% od ukupno 1.010 ugovorenih objekata za rekonstrukciju.

Tabela 7: Rezultati obnove u odnosu na vrijeme kada su postignuti

	Vremenski interval (dana)				Ukupno do 1.000 dana
	Kriterij (do 360)	od 360 do 600	od 600 do 800	od 800 do 1.000	
Broj obnovljenih stambenih jedinica	0	58	176	119	353

Izvor podataka: Rezultati analize 18 projekata iz uzorka

Rezultati istraživanja pokazuju da niti jedna stambena jedinica nije obnovljena u očekivanom vremenu za implementaciju programa ZPR. Za hiljadu dana, obnovljeno je 353 ili 94% od ukupno 375 ugovorenih stambenih jedinica. Ostale stambene jedinice nisu obnovljene ni nakon hiljadu dana (njih 22).

Na osnovu podataka Ministarstva, za sve projekte ZPR07 i ZPR08 dobijamo slične rezultate. U sljedećoj tabeli predstavljeni su rezultati 62 projekta implementirana kod 59 općina:

Tabela 8: Rezultati obnove u odnosu na vrijeme kada su postignuti

	Vremenski interval (dana)				Ukupno do 1.000 dana
	Kriterij (do 360)	od 360 do 600	od 600 do 800	od 800 do 1.000	
Broj obnovljenih stambenih jedinica	0	143	520	225	903

Izvor podataka: Rezultati analize 62 projekata programa ZPR07 i ZPR08

Rezultati analize svih programa ZPR07 i ZPR08 također pokazuju da u očekivanom vremenu nije bilo rezultata obnove. Za hiljadu dana, obnovljeno je 903 ili 89% od ukupno 1.010 ugovorenih stambenih jedinica. 122 stambene jedinice nisu obnovljene ni nakon hiljadu dana. Ovi rezultati su u stvarnosti i lošiji. Naime, u jednoj od 59 općina, do kraja 2010. godine, nisu odabrani krajnji korisnici, niti je ugovorena obnova za odobrenih 250 hiljada KM. Za ova sredstva prema prosječnoj vrijednosti obnove (21,5 hiljada KM) može se ugovoriti rekonstrukcija najmanje 11 dodatnih stambenih jedinica, pa se broj neobnovljenih stambenih jedinica nakon hiljadu dana penje na 133 (122+11).

3.3.3. Useljenost rekonstruisanih stambenih jedinica

Nisu postignuti potpuni efekti programa, svaka četvrta obnovljena stambena jedinica nije useljena. Procjena o useljenosti rekonstruisanih stambenih jedinica iznesena je na osnovu informacija iz više različitih izvora⁵¹. Nalazi do kojih se došlo, iznose se dalje u tekstu:

- Na osnovu podataka iz upitnika⁵², 24% objekata koji su obnovljeni kroz programe ZPR07 i ZPR08 nije useljeno. Naime, od 896 obnovljenih objekata useljeno je njih 683 ili 76%.
- Prema podacima Ministarstva, broj neuseljenih obnovljenih objekata je oko 20%. Podaci Ministarstva govore da je od 981 obnovljenog objekta useljeno njih 791 ili 80%. Ove podatke Ministarstvo je dostavilo nakon prezentacije preliminarne nalaza revizije.

⁵¹ Upitnik koji su popunile 59 općine; Ministarstvo; IDDEEA.

⁵² Općine implementatori programa ZPR07 i ZPR08 su u upitniku navele podatke o useljenosti implementiranih projekata. Sve općine nisu dale podatke o useljenosti objekata. Podaci su dobijeni za 57 implementiranih projekata, 3 ZPR07 i 54 ZPR08.

- Prema podacima IDDEEA-e, 28% korisnika nema prijavljeno mjesto prebivališta u mjestu povratka.⁵³ Na uzorku od 110 osoba nosioca porodica i korisnika pomoći iz šest općina⁵⁴, njih 31 ili 28% nije imalo prijavljeno mjesto prebivališta u mjestu gdje im je obnovljena stambena jedinica.

Podaci o useljenosti iz različitih izvora se donekle razlikuju. Svi izvori podataka u smislu pouzdanosti se mogu dovoditi u pitanje, međutim međusobnim uspoređivanjem ovih podataka može se reći da svaka četvrta stambena jedinica nije useljena.

Na prezentaciji preliminarne nalaza, prisutni učesnici⁵⁵ nisu osporavali navedenu procjenu, čak su je ocijenili kao realnom i objektivnom slikom stvarnog stanja na terenu.

Praćenje useljenosti obnovljenih objekata predviđeno je Priručnikom o monitoringu Ministarstva, a mjerenje uspješnosti programa za povratak prvi je cilj monitoringa. Međutim, nadležne institucije rijetko se izvještavaju o neuseljenosti obnovljenih objekata.

Kao ilustraciju o navedenoj tvrdnji iznosimo sljedeće podatke:

- Komisija BiH je samo u svom godišnjem izvještaju o radu za 2007. godinu navela podatak da je u okviru programa ZPR06 do kraja 2007. godine obnovljeno 338 stambenih objekata, i da je useljeno njih 236 ili 70%.
- Ministarstvo je samo u svom godišnjem izvještaju o radu za 2007. godinu objavilo podatke o useljenosti obnovljenih objekata za program ZPR04 - na osnovu terenskih kontrola, od 626 saniranih objekata useljeno je njih 512 ili 82%.

Odgovorne institucije se nisu bavile adekvatnim analizama efektivnosti, niti su definisale zadovoljavajući nivo useljenosti objekata u okviru implementiranih programa. Puni efekat programa bio bi da su svi obnovljeni objekti useljeni. Nije vršeno adekvatno praćenje useljenosti obnovljenih objekata. U određenom broju slučajeva, obnovom objekta nisu osigurani svi uslovi za povratak i neophodno je preduzeti dodatne aktivnosti na osiguranju ovih uslova. S druge strane, ne treba isključivati moguće slučajeve da se radilo o pogrešnom odabiru korisnika ili zloupotrebi sistema.

Bez adekvatnih analiza povratka u obnovljene objekte i utvrđivanja razloga nepovratka, teško je planirati i preduzimati adekvatne dodatne i korektivne aktivnosti.

3.3.4. Podaci o povratku

Ne postoje pouzdani podaci o broju ostvarenih povrataka. Ministarstvo nema podatke o efektima programa ZPR, odnosno o broju povrataka ostvarenih na osnovu realizovanih programa pomoći za povratak i rekonstrukciju.

Useljenost objekta ne znači da su se svi prijavljeni članovi domaćinstva za koje je objekt obnovljen vratili i da stanuju u njoj. Tačni podaci o broju povratnika koji su se uselili i koji žive u obnovljenim objektima nisu se mogli prikupiti. Te podatke nisu mogli osigurati niti u Ministarstvu niti su se mogli dobiti iz Upitnika. Bez podataka o broju povratnika koji stanuju u obnovljenim objektima teško je procijeniti efekte

⁵³ Dana 30.05.2011. godine upućen je zahtjev IDDEEA-i s ciljem provjere usklađenosti između prijavljenog prebivališta krajnjih korisnika i mjesta povratka gdje je izvršena rekonstrukcija stambene jedinice.

⁵⁴ 3 iz FBiH: Bosanski Petrovac, Glamoč, Kakanj i 3 iz RS: Doboj, Teslić i Zvornik

⁵⁵ Na fokus grupi održanoj 21.09.2011. godine prisutnim predstavnicima Ministarstva, Odjela za podršku rada Komisije BiH, Fonda, entitetskih ministarstava, BD, NVO - Unije za održivi povratak i integracije u BiH i Općine Centar Sarajevo prezentirani su preliminarne nalazi revizije.

implementiranih programa na povratak. Broj prijavljenih članova porodice za rekonstrukciju utiče na obim pomoći koja se daje. U skladu s Pravilnikom o minimumu stambenih uslova⁵⁶ za brojnice porodice grade se veći objekti.

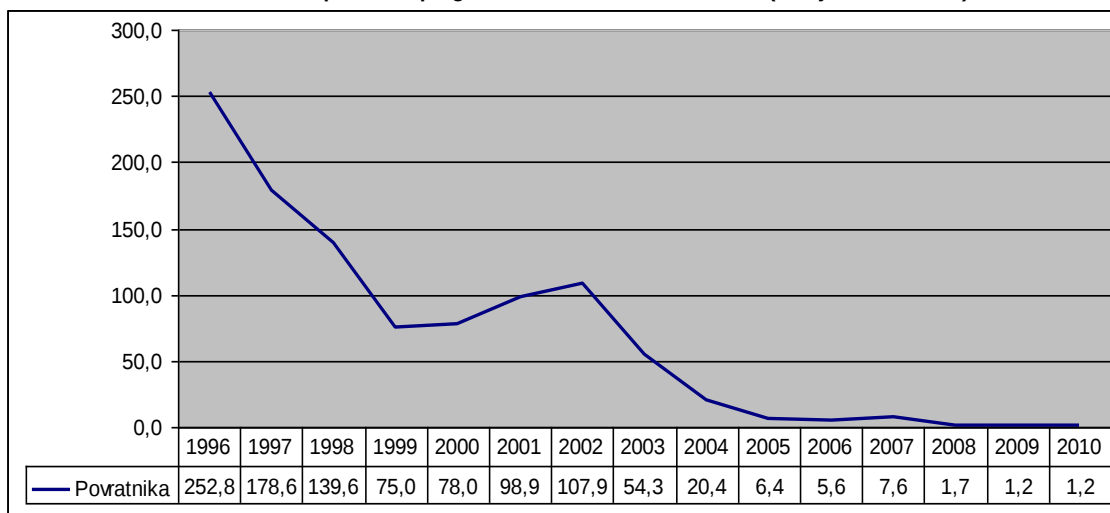
Ne postoje pouzdani podaci ni o ukupnom broju ostvarenih povrataka. Podaci UNHCR-a i Ministarstva se nakon 2007. godine razlikuju. Prema Ministarstvu do kraja 2010. godine registrovan je povratak 1.048.498 osoba⁵⁷, a prema UNHCR-u 1.029.056 osoba⁵⁸. Razlika od oko 19,5 hiljada osoba nastala je u posljednje tri godine.

Prema podacima Ministarstva, broj ostvarenih povrataka u posljednje tri godine se kreće oko 23,5 hiljade osoba. Prema podacima UNHCR-a radi se o 4 hiljade osoba⁵⁹. Razlike u podacima odnose na različitu metodologiju procjene. Ministarstvo povratak procjenjuje prema broju lica za koje je rekonstruisana stambena jedinica za povratak, dok je UNHCR podatke o povratnicima utvrđivao komparacijom informacija iz različitih izvora sa terena⁶⁰.

Podaci UNHCR-a o ukupnom broju povratnika po godinama prikazani su u sljedećem grafikonu.

Podaci UNHCR-a o ostvarenom povratku po godinama

(u hiljadama osoba)



Izvor podataka: UNHCR

Odmah nakon okončanja sukoba u BiH i sa poboljšanjem sigurnosne situacije započeo je i proces povratka. Na brojnost povrataka je uticalo više faktora. Prvih godina nakon okončanja sukoba registrovan je najveći broj povratnika koji su se vratili u svoja prijeratna prebivališta. Zemlje prijema su stimulirale ili prisiljavale izbjeglice na povratak u BiH. Vraćanje imovine i poboljšanje sigurnosne situacije u periodu između 1999. i 2003. godine također je doprinijelo brojnosti povratka. Nakon 2004. godine broj registrovanih povratnika je značajno opao na prosječno 6.500 lica godišnje, a nakon

⁵⁶ Pravilnik je objavljen u Priručniku MLJPI za provođenje procedura u realizaciji projekata rekonstrukcije i povratka u BiH, novembar 2007. godine.

⁵⁷ MLJPI je krajem 2011. godine na svojoj web stranici objavilo Informaciju o povratku izbjeglica i raseljenih lica u BiH za period 1995.-2010. godine

<http://www.mhrr.gov.ba/PDF/Izbjeglice/INFORMACIJA%20O%20POVRATKU%20DO%202010.pdf>

⁵⁸ http://www.unhcr.ba/index.php?option=com_content&view=section&id=49&Itemid=139

⁵⁹ [http://www.internal-](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/A5471D07EA15C524C125785C005FC9E8/$file/sp_12_2010.pdf)

[displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/A5471D07EA15C524C125785C005FC9E8/\\$file/sp_12_2010.p](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/A5471D07EA15C524C125785C005FC9E8/$file/sp_12_2010.pdf)

⁶⁰ Izvori podataka: UNHCR; IOM; Ministarstva za izbjeglice; Ministarstvo sigurnosti; kretanja uzrokovana deportacijama; općine; OHR BD; asocijacije raseljenih osoba i NVO.

2007. godine broj povratnika se spustio ispod 1.700 lica godišnje sa daljim trendom smanjivanja.

Nakon 1991. godine u BiH nije proveden službeni popis stanovništva i odgovorne osobe Ministarstva to ističu kao značajan problem kod utvrđivanja stvarnog broja povratnika i lica koja su promijenila svoje mjesto prebivališta.

3.4. Faktori koji su uticali na efikasnost i efektivnost programa

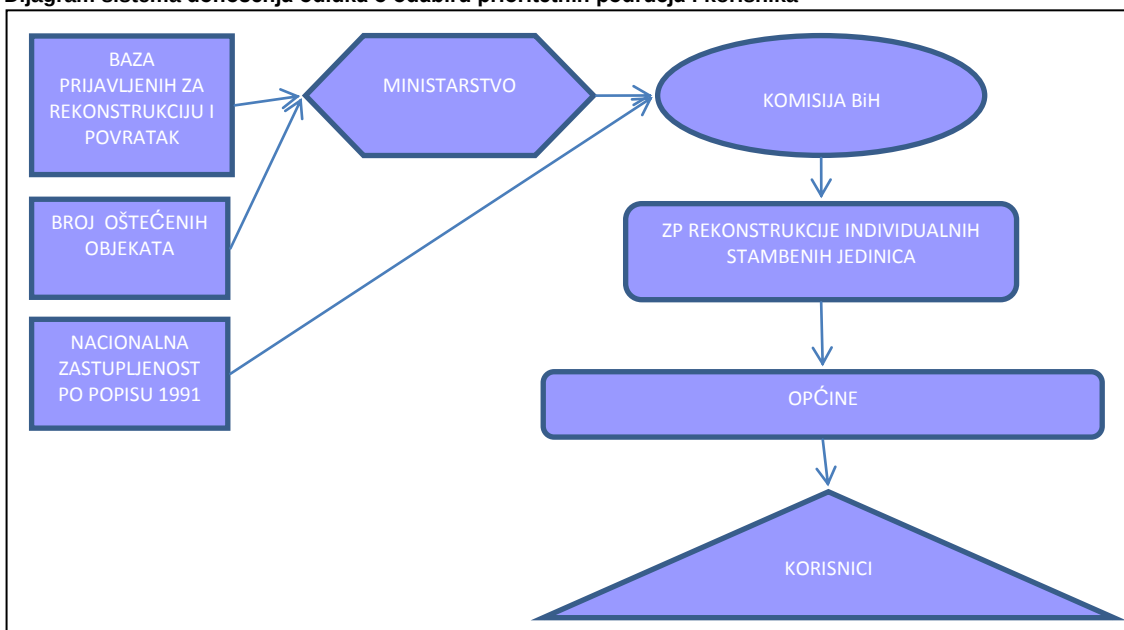
Na efikasnosti i efektivnost programa uticalo je više različitih faktora. Za implementaciju programa uspostavljen je kompleksan sistem sa brojnim učesnicima, komisijama⁶¹ i aktivnostima koje se provode. Ovakav sistem pati i od određenih slabosti. U nastavku se predstavljaju neki od važnijih faktora na koje su nadležne državne institucije mogle uticati.

3.4.1. Način donošenja odluka

Sistem donošenja odluka o rasporedu sredstava je uspostavljen na način da se prvo odrede prioriteta područja/općine pa se onda u općinama vrši odabir korisnika. Komisija BiH donosi odluku o odabiru prioriteta područja/općina, a nakon toga općinske komisije vrše odabir korisnika. Tek nakon što su utvrđene potrebe i odabrani korisnici pristupa se pripremi pojedinačnih projekta rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica po općinama.

Sistem donošenja odluka prikazan je u sljedećem dijagramu:

Dijagram sistema donošenja odluka o odabiru prioriteta područja i korisnika



Komisija BiH donosi odluku o odabiru prioriteta područja – jedinica lokalnih zajednica (općine i BD). Odluku o rasporedu sredstava Komisija BiH donosi na osnovu potreba za povratak i rekonstrukciju, te na osnovu nacionalne zastupljenosti prema popisu iz 1991. godine. Ministarstvo osigurava podatke o potrebama za povratak i rekonstrukciju. Potrebe za povratkom se zasnivaju na broju registrovanih porodica u

⁶¹ Znan je broj različitih komisija: komisija za raspored sredstava, za odabir korisnika, za odabir dobavljača po ZJN, za prijem i obračun radova (postoje čak tri komisije).

bazi prijava za rekonstrukciju i povratak, a potrebe za rekonstrukciju se zasnivaju na popisu preostalih oštećenih i uništenih stambenih jedinica. Više o pouzdanosti i ažurnosti ovih podataka će se govoriti u sljedećoj tački ovog Izvještaja.

Principi raspodjele sredstava su utvrđeni Metodologijom za odabir prioriternih područja za implementiranje projekta rekonstrukcije i povratka⁶² i Odlukom Komisije BiH⁶³.

Odlukom Komisije BiH iz decembra 2007. godine uveden je princip raspodjele sredstava po nacionalnoj zastupljenosti prema popisu iz 1991. godine. Praksa Komisije BiH je da se u godišnjoj odluci o raspodjeli sredstava iznos sredstava namijenjen za pripadnike određene nacionalnosti utvrdi prije nego što su poznate potrebe, potencijalni korisnici i njihova nacionalna pripadnost. Ovim pristupom, pripadnicima druge nacionalnosti, koji nisu navedeni u odluci, onemogućeno je učestvovanje u proceduri odabira korisnika.

Na ovakvu praksu raspodjele sredstava reagovali su predstavnici NVO, općina, ali i predstavnici međunarodnih organizacija u BiH (UNHCR, OHR, UNDP i OSCE)⁶⁴. Upućene primjedbe su se odnosile na kršenje ljudskih prava isključenih nacionalnosti i kršenje principa nepristrasnosti, jednakosti i nediskriminacije utjelovljene u Ustavu, zakonima i međunarodnim konvencijama koje je BiH potpisala⁶⁵. Isticali su da se na ovaj način sredstva ne raspoređuju prema stvarnom stanju na terenu, potrebama za povratak, te da će navedeno ugroziti efekte ZPR u smislu useljenosti obnovljenih objekata.

Nakon što je donesena odluka o rasporedu sredstava, općine raspisuju javni poziv, a na osnovu pristiglih prijava vrši se izbor krajnjih korisnika pomoći. Aplikanti uz prijavu/zahjev dostavljaju dokaze o ispunjavanju općih i posebnih kriterija. U postupku odabira korisnika, općinske komisije eliminišu više od trećine zahtjeva potencijalnih korisnika jer ne zadovoljavaju opće kriterije⁶⁶. Ne postoji jedinstvena evidencija svih verificiranih zahtjeva na osnovu koje bi se mogli utvrditi prioriteti za ulaganje u obnovu sa svrhom povratka.

Prigovor aplikanata na odabir korisnika rješava ista općinska komisija koja je vršila odabir korisnika. Ovakva praksa ne osigurava ulaganje žalbe nezavisnom drugostepenom tijelu. Na ovo su upozoravali predstavnici međunarodne zajednice.⁶⁷

Komisija BiH je od 2008. godine uvela praksu da ona vrši verifikaciju općinskih lista krajnjih korisnika.⁶⁸ U slučajevima kada postoje brojne pritužbe na utvrđene općinske liste krajnjih korisnika, Ministarstvo za potrebe Komisije BiH vrši provjeru. Na ovaj način Komisija BiH se uključila i u operativni dio implementacije programa, preuzimajući na sebe dio odgovornosti za nadzor i odabir korisnika.

⁶² Metodologija za odabir prioriternih područja za implementiranje projekata rekonstrukcije i povratka utvrđena i objavljena u Priručniku za provođenje procedura u realizaciji projekta rekonstrukcije i povratka u BiH (04/2005 prvo izdanje i 11/2007 drugo izdanje).

⁶³ Odluka Komisije za izbjegla i raseljena lica broj: K-30-5-4621/07 od 13.12.2007. godine.

⁶⁴ Predstavnici međunarodnih organizacija u BiH (UNHCR, OHR, UNDP i OSCE) su 06.06.2008. godine zajedničkim pismom upozorili Komisiju BiH na posljedice ovakvog sistema donošenja odluka.

⁶⁵ Aneksom VI DMS prihvaćene su međunarodne konvencije za poštivanje ljudskih prava. Prema ovim konvencijama načelno je zabranjena diskriminacija na osnovu nacionalnog kriterija.

⁶⁶ Na osnovu Informacije monitora Ministarstva o statusu ZPR09 objavljenih sredinom 2011. godine od ukupno 7.085 primljenih zahtjeva u 71 općini obrađeno je 6.240 zahtjeva i utvrđeno je da 2.635 zahtjeva ne ispunjava opće kriterije ili 42%. Na osnovu 14 analiziranih projekata ZPR08 od 1.859 primljenih zahtjeva njih 636 nije ispunjavalo opće kriterije ili 34%.

⁶⁷ Zajedničko pismo međunarodnih organizacija: "... odbijeni zahtjevi nemaju pristup nezavisnom drugostepenom tijelu te samim tim nemaju pristup efikasnom pravnom lijeku što zahtijevaju nacionalni i međunarodni standardi".

⁶⁸ Verifikacija je predviđena godišnjim odlukama Komisije BiH o rasporedu sredstava. Verifikacija podrazumijeva provjeru poštivanja propisanih procedura pri izboru korisnika, te provjeru nacionalne usklađenosti liste odabranih korisnika sa odlukom o raspodjeli sredstava Komisije BiH.

Budžetska sredstva za programe ZPR na državnom nivou ne odobravaju se na osnovu pripremljenih projekata, nego na osnovu podataka kojim raspolaže Ministarstvo⁶⁹. Naime, zahtijevanje sredstava se vrši bez da su na terenu utvrđene stvarne potrebe, odabrani korisnici i pripremljeni projekti.

3.4.2. Podaci na osnovu kojih se donose odluke

Kada su u pitanju podaci na osnovu kojih se planiraju i odobravaju sredstva za finansiranje programa povratka te donose odluke u ovom procesu, opći je zaključak da su oni neažurni, a samim time i nepouzdati. Riječ je o podacima koji se odnose na potrebe za povratak i rekonstrukciju, te broju povratnika, izbjeglih i raseljenih lica. Deklarativno, svijest o potrebi osiguranja pouzdanih pokazatelja postoji.⁷⁰

Baza prijavljenih za rekonstrukciju i povratak

Podaci iz baze prijavljenih za rekonstrukciju i povratak su nepouzdati, nepotpuni i neažurni.

Potrebe za povratkom se utvrđuju na osnovu podataka iz baze registrovanih prijava za dobijanje pomoći za rekonstrukciju i povratak, a koja se vodi pri Ministarstvu⁷¹. Baza je formirana na osnovu javnog poziva Ministarstva objavljenog sredinom 2004. godine. Baza je i dalje otvorena za prijavljivanje, a trenutno je u njoj evidentirano preko 160 hiljada povratnika, izbjeglih i raseljenih lica⁷². Prvobitno su zahtjevi u bazu evidentirani u Ministarstvu, a obrasci prijave su proslijeđivani nadležnim općinama na dalji postupak⁷³. Sredinom 2007. godine izvršen je prijenos vlasništva nad podacima na lokalni/općinski nivo. Ovim je na općine prenesena odgovornost za unos podataka, njihovo ažuriranje i praćenje. Administriranje ove baze je ostala odgovornost Ministarstva.⁷⁴

Obrazac prijave/zahtjeva, dan je u Dodatku 6 ovog Izvještaja: Obrazac prijave/izjave - Zahtjev za registrovanje prijave za dobijanje pomoći za rekonstrukciju i povratak.

Podaci u bazi su nepouzdati su jer su zasnovani na neprovjerenim izjavama. Postoje indicije da baza sadrži 6% duplih unosa. Uz popunjeni zahtjev, aplikanti su prilagali i izjavu da ispunjavaju Zakonom utvrđene opće kriterije. Prije unosa u bazu ovi podaci i izjave nisu provjeravani.

Podaci iz ove baze nisu cjeloviti jer nisu uneseni svi podaci sa obrasca zahtjeva⁷⁵. Naime veliki broj unesenih prijava ne sadrži sve podatke iz obrasca zahtjeva. Kao ilustraciju, navodimo primjer da za 60% punoljetnih članova domaćinstva nije unesen JMBG⁷⁶. Ovi podaci su bitni kod utvrđivanja lica koja su ranije bila korisnici pomoći. Drugi primjer su podaci o pripadnosti određenim socijalnim grupama⁷⁷ koji ne postoje

⁶⁹ O pouzdanosti i ažurnosti ovih podataka govori se u narednoj tački Izvještaja.

⁷⁰ Poglavlje III, tačka 1.5. Revidirane strategije, i Informacija Ministarstva o aktuelnom stanju iz oblasti izbjeglica iz BiH i raseljenih lica u BiH, sačinjena na zahtjev Predsjedništva BiH i upućena uz dopis broj:K-7-15-1481/08/ML od 16.04.2008. godine.

⁷¹ Baza podataka dostupna na web stranici Ministarstva <http://db.mhrr.gov.ba/PrijaveWeb/ReportForm.aspx>

⁷² U bazi registrovanih prijava za dobijanje pomoći za rekonstrukciju i povratak, do kraja 2010. godine registrirano je 162.602 lica (46% - 74.774 povratnika, 36% - 59.314 raseljenih lica i 17% - 28.118 izbjeglih lica, 1% - 400 osoba se nije izjasnilo).

⁷³ <http://mhrr.evlada.ba/PDF/?id=256> dalji postupak podrazumijeva ažuriranje i dopunjavanje baze podataka.

⁷⁴ Administriranje podrazumijeva osiguranje servera, vođenje računa o procedurama unosa, ažuriranja, zaštite i brisanja podataka i dr.

⁷⁵ Obrazac prijave/izjave Zahtjeva za registriranje prijave za dobijanje pomoći za rekonstrukciju i povratak <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/?id=272>

⁷⁶ Tačka 2. obrasca prijave/izjave Zahtjeva za registrovanje prijave za dobijanje pomoći za rekonstrukciju i povratak

⁷⁷ Tačka 6. obrasca prijave/izjave Zahtjeva za registrovanje prijave za dobijanje pomoći za rekonstrukciju i povratak

za 65% evidentiranih prijava. Ovi podaci su bitni kod utvrđivanja potreba potencijalnih korisnika.

Podaci u ovoj bazi nisu ažurni. Uprkos postojanju indicija da baza sadrži 6% duplih unosa, nije osigurano sistemsko rješenje za eliminisanje duplih i riješenih zahtjeva. Ovi zahtjevi su još uvijek prikazani u ukupnom broju zahtjeva.

Kao što se vidi, Ministarstvo i općine zadužene za servisiranje podataka u ovoj bazi, nisu uradili svoj dio posla. Ne koriste sve općine bazu podataka prijava za rekonstrukciju i povratak. Samo je 33% općina aktivno koristilo ovu bazu (46 od 138 općina), a 16% općina je bilo aktivno na sistemu u posljednjih godinu dana. Prema podacima iz upitnika koji su popunile općine implementatori ZPR07 i ZPR08, samo 37% ispitanih općina koristi navedenu bazu. Samo su aktivne općine mogle ažurirati i dopunjavati podatke u bazi. Dodatne aktivnosti da se poveća broj aktivnih općina nisu preduzimane.

Broj oštećenih objekata

Podaci o neobnovljenom stambenom fondu nisu potpuni, pouzdani i ažurni.

Ne postoji jedinstvena i potpuna evidencija preostalih porušenih objekata sa imenima vlasnika, stanju stambene jedinice i slikom situacije na terenu⁷⁸. Stanje porušenog stambenog fonda u BiH je procjena Ministarstva, zasnovana na broju uništenih i oštećenih stambenih jedinica utvrđenih popisom iz 1995. godine i kasnijih izvještaja općina o obnovama, kao i podacima o obnovi koja je provedena preko nadležnih ministarstava. Obim i kvalitet informacija koje općine dostavljaju zavise od slučaja do slučaja.

Podaci o porušenim objektima rijetko se ažuriraju. Prema informacijama Ministarstva, razmjena podataka sa općinama, sa svrhom utvrđivanja stanja oštećenog stambenog fonda posljednji put je izvršena 2008. godine prilikom izrade Revidirane strategije, a prije toga 2005. godine za potrebe publikacije Ministarstva "Uporedna analize pristupa pravima izbjeglica i raseljenih lica (12/2005)"⁷⁹.

Ostali podaci i evidencije

Ne postoje pouzdani podaci o broju i potrebama raseljenih i izbjeglih osoba.

Evidencije o raseljenim licima su u vlasništvu entitetskih ministarstva. Oni ove podatke povremeno ustupaju Ministarstvu. Nisu jednaki kriteriji za sticanje statusa raseljenog lica u oba entiteta uslijed razlika u entitetskim propisima koji regulišu status raseljenih lica⁸⁰.

Potrebe raseljenih lica moguće je utvrditi na osnovu evidencija o raseljenim licima u BiH. Entitetske evidencije o raseljenim licima nisu identične, te su neophodna dodatna prilagođavanja da bi podaci bili uporedivi. Ove evidencije Ministarstvo rijetko analizira. Posljednja detaljna analiza potreba – socijalnog stanja raseljenih lica urađena je 2005. godine i objavljena u "Uporednoj analizi pristupa pravima izbjeglica i raseljenih lica (12/2005)".

⁷⁸ Potreba da se postojeće evidencije unaprijede za podatke o stanju stambene jedinice, slikom situacije na terenu i okvirnom procjenom troškova sanacije utvrđena je u informaciji Ministarstva o implementaciji preporuka iz Revidirane strategije BiH, dostavljena Uredu za reviziju u novembru 2011.

⁷⁹ Uporedne analize pristupa pravima izbjeglica i raseljenih lica (12/2005) dostupna je na web stranici Ministarstva <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/?id=284>

⁸⁰ Prema propisima FBiH, status raseljenog lica se gubi ukoliko raseljeno lice raspolaže stambenom imovinom u mjestu boravišta; prema propisima, RS ova lica ne gube status raseljenog lica.

Rijetko se vrši sveobuhvatna revizija statusa raseljenih lica. Prema posljednjoj reviziji statusa raseljenih lica iz 2005. godine, broj raseljenih lica sa 186 hiljada osoba sveden na 125 hiljada osoba. Prema godišnjem izvještaju o radu Ministarstva za 2010. godinu, na kraju 2010. godine registrovano je oko 113 hiljada lica sa statusom raseljenih.

Ne postoje pouzdani podaci o broju izbjeglica iz BiH i njihovim potrebama. Status izbjeglica iz BiH za vrijeme njihovog boravka u zemljama prihvata utvrđuje se po pravilima i propisima zemalja prihvata⁸¹. Procjena Ministarstva navedena u Revidiranoj strategiji iz 2010. godine govori da od oko 400 hiljada izbjeglih lica koje su ostale izvan BiH, njih oko 80 hiljada nije trajno riješilo svoj status i mogući su povratnici u BiH.

Evidencije Ministarstva o ranije primljenim pomoćima nisu sveobuhvatne i pouzdane jer ne pružaju informacije o svim vidovima ostvarene pomoći koju su korisnici ostvarili u ranijem periodu, kao i o obimu iste⁸². Za utvrđivanje obima pružene pomoći neophodno je dodatno kontaktirati instituciju koja je pomoć pružila. Općinama nije osiguran direktan pristup ovim evidencijama (on line pristup).

3.4.3. Poteškoće u odabiru korisnika

Implementatori projekata navode da imaju značajne poteškoće kod odabira korisnika. Devet od deset ispitanih općina imalo je navedene poteškoće (52 od 59 ispitanih općina). Više od pola ispitanih općina je imalo poteškoća kod provjere općih i posebnih kriterija. Jedna četvrtina imala je problema kod utvrđivanja liste potencijalnih korisnika. Jedna petina imala je problema kod verifikacije konačnih lista korisnika. Nešto manje od petine imalo je problema kod razmatranja prigovora i provjere navoda u prigovorima. Svaka deseta ispitana općina imala je problema kod formiranja općinskih komisija i provjere stepena oštećenja objekta.

Izraženi problemi su bili kod provjere općih i posebnih kriterija. Više od pola ispitanih općina je imalo poteškoća ove vrste. Prilikom provjere ispunjavanja općih i posebnih kriterija, 59% ispitanih općina ističe problem utvrđivanja da li potencijalni korisnik u BiH ima drugu stambenu jedinicu uslovnu za stanovanje. Više od trećine imalo je problema u utvrđivanju vlasništva nad porušenim objektima. Jedna četvrtina je imala problem u utvrđivanju da li je potencijalni korisnik imao prebivalište u stambenoj jedinici koja bi bila predmet rekonstrukcije.

Zbog velikog broja bespravno izgrađenih objekata⁸³, koji nigdje nisu evidentirani, velik problem je pouzdana provjera imovinskog stanja izbjeglih i raseljenih lica.

Skoro trećina ispitanih općina imala je problema sa utvrđivanjem da li je potencijalni korisnik ranije primio pomoć koja bi mu osigurala minimum stambenih uslova. Jedan od načina na koji općine ovo provjeravaju je provjera u evidencijama Ministarstva. Općinama nije osiguran direktan pristup ovim evidencijama (on line pristup) pa se provjera obavlja pismenom korespondencijom.

Na osnovu detaljnije analiziranih procedura utvrđeno je da se javljaju slučajevi pogrešnog odabira korisnika. Iako je primarni cilj faze odabira korisnika provjera

⁸¹ Član 5. Zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH (Sl. gl. BiH 23/99, 21/03 i 33/03)

⁸² Nisu svi donatori evidentirali pomoć koju su pružali, a preuzimanjem HVM baze podataka, Ministarstvo je uspjelo da osigura dio podataka o pomoći međunarodnih donatora. Nakon preuzimanja nadležnosti nad ovim poslovima, Ministarstvo ovu evidenciju ažurira sa dostupnim podacima o pomoći koju pružaju razni donatori i domaće institucije.

⁸³ Prema podacima iz 2008. godine, 50 hiljada stambenih jedinica u gradu Sarajevu je nelegalno izgrađeno <http://www.scribd.com/doc/28100257/Karakteristike-urbanog-razvoja-grada-Sarajeva-u-socijalistickom-sistemu-i-determinante-koje-su-ga-uslovljavale>. Prema podacima Ministarstva prostornog uređenja, građevinarstva i ekologije RS, trenutno je u Republici Srpskoj izgrađeno preko 80 hiljada nelegalnih objekata <http://www.komorars.ba/pkrs/vijest/548/preskupe-gradevinske-dozvole>.

ispunjavanja općih i posebnih kriterija, pogreške su otkrivene naknadno. Pogrešno odabrani korisnici su isključeni iz programa.

Prema podacima iz upitnika nemaju sve općine osigurane kapacitete za bavljenje ovom problematikom. Skoro pola ispitanih općina nema organizacionu jedinicu nadležnu da se bavi problematikom povratnika i raseljenih lica, a 7% ispitanih općina nema niti jedno uposleno lice zaduženo za ove poslove. Samo 13% općina ima službu koja se isključivo bavi poslovima povratnika i raseljenih lica. U ostalim slučajeva, ovim poslovima se bave službe koje se bave komunalno stambenim poslovima (39%), socijalnim poslovima (29%) i općim poslovima (19%).

U svim općinama ne postoje službenici koji bi potencijalne korisnike pomoći redovno kontaktirali i pomagali im u pripremi zahtjeva za pomoć, a posebno ukoliko se radi o nepismenim, starim i bolesnim licima. Kontakti s njima su rijetki i najčešće se ostvaruju prilikom pokretanja novih ZPR u svrhu ažuriranja zahtjeva i dopune dokumentacije.

3.4.4. Podjela odgovornosti

Inicijalno jasno predviđena podjela odgovornosti na učesnike koji implementiraju programa ZPR, nije zadržana. Vremenom je povećavan broj učesnika u implementaciji pojedinih aktivnosti i faza procesa. Angažovanje velikog broja učesnika u svim aktivnostima i fazama dijeli odgovornost na sve njih, pa je odgovornost za rezultate teško adresirati.

Brojnost različitih učesnika u pojedinim fazama predstavljeni su u sljedećoj tabeli:

Tabela 9: Faze procesa i uključeni učesnici

Redni broj	Faza procesa	Uključeni učesnici
1.	Udruživanje i raspodjela sredstava	Komisija BiH, Odjel za podršku Komisiji BiH, Koordinacioni tim za realizaciju ZP, Ministarstvo, Fond, FMROI, MIRL RS, BD i općine
2.	Odabir krajnjih korisnika	Općina, Općinska komisija, Ministarstvo, monitori Ministarstva, Komisija BiH
3.	Odabir projektanta i projektovanje	Općina, općinski projekat menadžer, projektant, Fond, monitori Ministarstva, Ministarstvo
4.	Odabir izvođača i rekonstrukcija	Općina, općinski projekat menadžer, izvođač radova, nadzorni organ, Fond, monitori Ministarstva, Pravobranilaštvo BiH, Ministarstvo
5.	Prijem i obračun radova	Općina, općinski projekat menadžer, Ministarstvo, monitori Ministarstva, entitetska ministarstva, Fond, nadzorni organ, izvođač radova, krajnji korisnik

Radi ilustracije navode se neki primjeri brojnih učesnika i nejasne podjele odgovornosti:

- Odabir korisnika je u nadležnosti općinskih komisija. Odabir korisnika nadziru monitori Ministarstva, a kroz verifikaciju lista korisnika i Komisija BiH.
- Odabir dobavljača⁸⁴ je odgovornost općina. Monitori dodatno nadziru proces odabira. Fond na osnovu dokumentacije o odabiru dobavljača i mišljenja Pravobranilaštva zaključuje ugovore. Ugovore potpisuju predstavnici dobavljača, Ministarstva, Fonda i općine.
- Prijem i obračun radova vrše tri komisije i to: komisija za prijem radova, primopredaju ključeva i konačni obračun radova. U ove komisije uključeni su

⁸⁴ Dobavljači za projektovanje, izvođenje i nadzor radova.

skoro svi predstavnici uključenih institucija. Više o ovim komisijama navedeno je u Dodatku 4 ovog Izvještaja: Faze implementacije programa ZPR.

3.4.5. Alternativni programi pomoći

Ne nude se alternativni programi pomoći za izbjegla i raseljena lica za koje povratak nije trajno rješenje⁸⁵. Prema procjenama Ministarstva⁸⁶, 36% raseljenih lica je u ovakvom statusu. Revidirana strategija navodi strateška opredjeljenja i u oblasti alternativnih rješenja.⁸⁷

23 od 25 odobrenih programa pomoći koji se finansiraju iz udruženih sredstava su programi za podršku povratku i za njih je angažovano 99,97% sredstava⁸⁸. Iz ovih razloga izbjegla i raseljena lica se prijavljuju za jedini raspoloživi program pomoći, iako on u svim slučajevima ne rješava njihove probleme.

Prema navodima nadležnih lica iz Ministarstva, prilikom usvajanja Revidirane strategije jedno od spornih pitanja bilo je kompenzacija i naknade štete za imovinu koja se ne može vratiti. Ovo pitanje nije politički definisano i ne treba ga poistovjećivati sa ostalim potencijalnim alternativnim programima pomoći.

Osim programa za rekonstrukciju i povratak, te programa za zbrinjavanje socijalo ugroženih Roma, na državnom nivou ne postoje drugi programi stambenog zbrinjavanja socijalno ugroženih lica na koje se mogu prijaviti lica za koje povratak nije trajno rješenje. Potreba stambenog zbrinjavanja svih lica u nepovoljnoj socijalnoj situaciji prepoznata je od relevantnih stručnjaka i usvojena u Revidiranoj strategiji⁸⁹.

Međunarodna istraživanja također ukazuju na potrebu pokretanja programa socijalnog stanovanja u BiH. Korisnici programa socijalnog stanovanja, osim povratnika i raseljenih lica, bili bi i Romi, starija lica, lica sa invaliditetom, porodice sa niskim primanjima i mladi parovi⁹⁰. Prema postojećim propisima za socijalnu zaštitu, nadležni su niži nivoi vlasti.

Prema svojoj funkciji, Ministarstvo je nadležno za preduzimanje radnji za zaštitu ljudskih prava, za obavljanje poslova koje su u nadležnosti BiH, a odnose se na osnovna načela koordinisanja aktivnosti, usklađivanje politika i planova organa vlasti BiH i međunarodne zajednice u oblasti: stambene politike, obnove i razvoja, projekata održivog povratka i njihovog evidentiranja.⁹¹

Više o nadležnostima Ministarstva vidjeti u Dodatku 7 ovog Izvještaja: Nadležnosti Ministarstva.

⁸⁵ U ovu kategoriju spadaju lica kao što su: hronični bolesnici, mentalno ili fizički oboljela lica, starci bez porodične podrške, krajnje traumatizirani pojedinci i ostala lica koja imaju objektivne razloge zbog kojih se ne žele vratiti.

⁸⁶ Revidirana strategija, Sarajevo, 2010. str. 15.

⁸⁷ "... neophodno je, na posebno senzibilan način, pristupiti iznalaženju trajnih rješenja, bilo kroz smještaj u ustanove specijalne namjene ili provođenjem daleko kompleksnijih programa pomoći nego što su samo projekti rekonstrukcije stambenih jedinica." Revidirana strategija, Sarajevo, 2010. str. 14.

⁸⁸ Više informacija o programima pomoći vidjeti u tački 2.2. ovog Izvještaja.

⁸⁹ Tačka 1.7. – Stambeno zbrinjavanje lica u nepovoljnoj socijalnoj situaciji, Revidirana strategija BiH.

⁹⁰ Follow up of the Functional Review of the Return Sector in BiH" (EuropeAid/123505/C/SER/BA) - EU Project documents: 1. International experiences in social housing, 2. Need of social housing in Bosnia-Herzegovina <http://www.mhrr.gov.ba/izbjeglice/?id=6>

⁹¹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ministarstvima (Sl. gl. BiH 42/04)

3.5. Praćenje i evaluacija programa

U ovoj tački Izvještaja govorit će se o ciljevima programa, sistemu praćenja i evaluacije, mjerama i rezultatima mjera koje su institucije preduzimale s ciljem poboljšanja programa ZPR.

3.5.1. Ciljevi programa

Jasno su definisana strateška opredjeljenja, globalni ciljevi i rokovi iz oblasti okončanja povratka izbjeglih i raseljenih lica⁹². Jedan od strateških ciljeva je dovršenje procesa rekonstrukcije stambenih jedinica za potrebe povratka. Operativnim dokumentima za realizaciju ovog strateškog cilja nisu jasno definisani: broj objekata koji se treba obnoviti, broj lica kojima se obnavljaju objekti za povratak i rokovi u kojem bi se projekti trebali završiti, što su mjerljivi ciljevi i rezultati u oblasti povratka.

Prilikom donošenja odluka o raspodjeli sredstava za programe ZPR, definiše se njihova novčana vrijednost, ali se ne definišu: broj objekata koji se treba obnoviti, broj lica/korisnika čiji bi se stambeni problemi riješili i rokovi u kojem bi se projekti trebali završiti.

U godišnjim planovima rada Ministarstva, Fonda i Komisije BiH navode se aktivnosti kontinuiranog praćenja, analize i finansijske realizacije ZPR iako njima nisu definisani ciljani rezultati i efekti.

3.5.2. Praćenje efektivnosti i efikasnosti programa

Sistem praćenja ne osigurava podatke o efektima programa. Manjak je informacija o trajanju i efikasnosti programa. Ne vrši se naknadno praćenje implementiranih projekata rekonstrukcije, ne vrši se evaluacija planskih i ostvarenih rezultata i ne sačinjavaju se svi predviđeni izvještaji. Kao rezultat navedenog, rijetki su zaključci usmjereni na poboljšanje efikasnosti i efektivnosti programa. Mjere i aktivnosti preduzete na osnovu utvrđenih zaključaka nedovoljno se prate i analiziraju.

Sistem praćenja i evaluacije nije u potpunosti uspostavljen i nije identifikovao ključne efekte programa. Rezultati programa se prikazuju kroz broj rekonstruisanih stambenih jedinica. Broj rekonstruisanih stambenih jedinica jeste rezultat programa, međutim, nije njegov krajnji efekt. Objekti se obnavljaju za povratak, pa je efekat programa rekonstrukcije broj useljenih objekata i broj lica koja su se vratili i stanuju u obnovljenim objektima.

Gledano kroz prizmu odnosa ciljeva, planiranih zadataka, ostvarenja, odstupanja i analize istih, godišnji planovi i izvještaji ne sadrže podatke koji ukazuju na uspješnost u radu.

Izveštavanje nije uspostavljeno na način da se na jednom mjestu mogu dobiti podaci koji pokazuju efikasnost i efektivnost procesa. Ni sam koncept izveštavanja nije usmjeren ka tome da se može steći slika o ukupnom stanju i problemima procesa osim utroška sredstava. Izveštavanje se vrši s ciljem ispunjavanja zakonskih obaveza, a ne s ciljem stvarne valorizacije planskih i ostvarenih zadataka.

⁹² U više dokumenata na nivou BiH navedeni su programski ciljevi i opredjeljenja iz oblasti povratka izbjeglih i raseljenih lica: Ekspozicija predsjedavajućeg VM za mandatni period 2007.-2010. od 11.01.2007. godine; Strategija i Revidirana strategija; planovi rada MLJPI, Fonda i Komisije BiH.

Godišnji i periodični izvještaji Ministarstva i Komisije BiH ne sadrže informacije o broju povratnika koji stanuju u rekonstruisanim stambenim jedinicama. Podaci o broju lica za koje je izvršena sanacija objekta se mogu dobiti iz evidencija ministarstva, ali u izvještajima se ti podaci ne navode.

Iako su predviđeni važećim procedurama⁹³, Ministarstvo ne sačinjava sve izvještaje. Završni izvještaj za implementirani projekat u okviru kojeg se daju informacije o efektima projekta se ne sačinjava. Ne vrši se naknadno praćenje implementiranih projekata, ne provjerava se da li su objekti useljeni i ne utvrđuju se razlozi zbog kojih nisu.

Izvještaji monitoringa ne sadrže podatke o efektima programa što je utvrđeni cilj monitoringa⁹⁴. Izvještaji ne sadrže informacije sa vremenskog i kvalitativnog aspekta kao što su dinamika implementacije i odstupanja od plana, broj useljenih objekata i broj ostvarenih povrataka. Izvještaji pružaju statističke podatke o broju obnovljenih objekata i iznosu utrošenih sredstava.

Poslanici u Parlamentu su naročito iskazivali interes o planiranim i utrošenim sredstvima, te njihovom osiguranju⁹⁵ i kriterijima njihove raspodjele.

VM je realizaciju strateških ciljeva pratilo kroz periodične informacije Ministarstva o realizovanju Strategije. U ovim informacijama je identifikovana potreba produženja rokova za realizaciju strateških ciljeva i reviziju Strategije.

Godišnjim izvještajima o radu Ministarstva, Fonda i Komisije BiH, VM nije pridavalo veliku pažnju. Izvještaji su najčešće razmatrani i usvajani bez posebnih zaključaka koji bi se odnosili na pojedinačne programe ZPR. Na osnovu dostupnih informacija, nije uočen veći interes VM za informacijama o programu ZPR, postignutim efektima i problemima u implementaciji.

Kada je riječ o interesu Komisije BiH o implementaciji programa ZPR, može se reći da je ona putem Ministarstva kontinuirano informisana o problemima koji se odnose na: duge procedure realizacije, veliki broj nepotpunih prijava, neefikasna administrativna podrška od općina, nepotpuna projektna dokumentacija, nizak nivo ulaganja u stambene jedinice, poteškoće u provođenju ZJN, pristup pravu na obnovu, nepostojanje drugostepenog postupka, neriješeno pitanje prava na naknadu štete, izbor mjesta življenja i dr.

3.5.3. Preduzete mjere za efikasniju i efektivniju implementaciju i njihovi rezultati

Ministarstvo, Fond, Komisija BiH, VM, Parlament BiH i Predsjedništvo BiH imaju mogućnost uticati na proces implementacije programa ZPR adekvatnim nadzorom, kontrolom i analizom procesa, te unaprjeđenjem praksi implementacije.

U cilju poboljšanja procesa programa ZPR, preduzimane su određene mjere i aktivnosti. Neke mjere i aktivnosti su bile usmjerene na poboljšanje efikasnosti, a neke na kvalitet procesa.

Najznačajnije preduzete mjere i aktivnosti, u periodu 2007. – 2010. godina, usmjerene na efikasnost implementacije programa ZPR su:

⁹³ Priručnik za provođenje procedura u realizaciji projekata rekonstrukcije i povratka u BiH i Priručnik za monitoring.

⁹⁴ Ciljevi monitoringa su utvrđeni u Priručniku za monitoring, II. dio, Ciljevi monitoringa, a navedeni su i u poglavlju 2.3. ovog Izvještaja.

⁹⁵ Zaključak Predstavničkog doma Parlamenta BiH, sa sjednice održane 21.01.2009. godine. (<http://www.parlament.ba/sjednica/3/0/121.html>)

- Zahtjev Komisije BiH da se ubrzaju procedure odabira krajnjih korisnika⁹⁶,
- Utvrđivanje Dinamičkog okvirnog plana za implementaciju zajedničkih projekata⁹⁷,
- Zahtjev da Komisija BiH pravovremeno donosi svoje odluke koje se odnose na odobravanje i finansijsko realizovanje odobrenih projekata kroz Fond⁹⁸,
- Upućivanje Pojašnjenja i upute za ubrzanje procedure i olakšanje implementacije ZP10⁹⁹.

Najznačajnije mjere i aktivnosti koje su institucije preduzimale, usmjerene na poboljšanje kvaliteta procesa, su:

- Donošenje Priručnika za provođenje procedura u realizaciji projekta rekonstrukcije i povratka u BiH¹⁰⁰,
- Donošenje odluke kojom se za odabir prioriternih područja uveo kriterij nacionalne zastupljenosti prema popisu iz 1991. godine¹⁰¹,
- Uvođenje prakse da Komisija BiH vrši verifikaciju općinskih lista korisnika¹⁰²,
- Zaduživanje Ministarstva da predloži aktivnosti za realizaciju programa povratka u periodu 2009.-2014. godine¹⁰³,
- Donošenje Priručnika za monitoring¹⁰⁴,
- Usvajanje Revidirane strategije¹⁰⁵.

S ciljem osiguranja realizacije strateških ciljeva, očekivanih rezultata i ubrzanja procesa, uglavnom su preduzimane ad hoc mjere i aktivnosti. Rijetko su preduzimana sistemski rješenja s ciljem otklanjanja identifikovanih problema. Preduzimane mjere i aktivnosti su kasnile, bile su nedovoljne i najčešće su usmjerene na rješavanje nekog operativnog problema u nekom projektu.

Prema naprijed navedenom, nadležne institucije (VM, Parlament BiH i Predsjedništvo BiH) su rijetko preduzimale aktivnosti koje bi rezultovale otklanjanjem i smanjenjem problema koji utiču na efikasnost i efektivnost programa ZPR. Njihov naglasak je bio na osiguranju sredstava za potrebe povratka¹⁰⁶.

3.5.4. Rezultati preduzetih mjera

Kombinacija preduzetih mjera i aktivnosti nije osigurala očekivanu efikasnost i efektivnost programa ZPR. One nisu rezultovale znatnim poboljšanjima kasnije implementiranih programa ZPR.

⁹⁶ Zapisnik sa 12. sjednice Komisije za izbjegla i raseljena lica BiH od 04.12.2008. godine

⁹⁷ Pregled realizacije programskih zadataka vezanih za proces povratka izbjeglica i raseljenih lica i realizacije budžeta Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH „Program povratka izbjeglica i raseljenih lica“ od januara 2009. godine

⁹⁸ 84. sjednica Vijeća ministara BiH održana 16.04.2009. godine.

⁹⁹ Pojašnjenja i upute Ministarstva za ubrzanje procedure i olakšanje implementacije zajedničkog projekta rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica „ZP10“ od 08.06.2010. godine

¹⁰⁰ Priručnik za provođenje procedura u realizaciji projekta rekonstrukcije i povratka u BiH, Ministarstvo, decembar 2007. godine, drugo izdanje.

¹⁰¹ Odluka Komisije za izbjegla i raseljena lica BiH od 13.12.2007. godine

¹⁰² Odluka Komisije BiH o raspodjeli sredstava za rekonstrukciju stambenih jedinica povratnika po područjima povratka od 20.05.2008. godine

¹⁰³ 6. Tematska sjednica Vijeća ministara BiH, održana 13.11.2008. godine

¹⁰⁴ Ministarstvo, decembar 2009. godine

¹⁰⁵ Parlament BiH, juni 2010. godine

¹⁰⁶ Zaključak 45. sjednice Predstavničkog doma PS BiH održana 04.02.2009. godine

Za ilustraciju navoda, u narednoj tabeli predstavljeni su rezultati implementacije programa ZPR09 i ZPR10 i vrijeme njihovog postizanja:

Tabela 10: Pregled rezultata ZPR09 i ZPR10 od dana usvajanja budžeta do 03.06.2011.

Program	Trajanje u danima	Broj ugovorenih objekata	Broj obnovljenih objekata
ZPR09	794	817	378
ZPR10	518	568	0

Izvor podataka: Različiti izvještaji Ministarstva

Ni jedan od ova dva programa nije pravovremeno završen u odnosu na revizioni kriterij pravovremenosti (360 dana).

Kao što se vidi, vrijeme implementacije programa ZPR09 je dvostruko duže od kriterijem utvrđenog, a implementacija je završena tek u 43% općina.

I očekivani rezultati obnove također kasne. Obnovljeno je tek 46% ugovorenih objekata. Ovi rezultati su lošiji od onih ostvarenih u ZPR08 kada je za 721 dan obnovljeno 52% ugovorenih objekata.

Vrijeme implementacije programa ZPR10 je za 158 dana duže od vremena utvrđenog kriterijem. Za 518 dana nije završena implementacija projekta ni u jednoj općini i nije bilo rezultata obnove.

4. ZAKLJUČCI

U ovom poglavlju predstavljeni su najvažniji zaključci do kojih se došlo na osnovu analize uspostavljenog sistema implementacije programa pomoći za povratak i rekonstrukciju.

4.1. Sistem implementacije programa ZPR

Za uspješnu i efektivnu implementaciju programa obnove su stvorene potrebne pretpostavke, ali njegovom implementacijom nije ostvaren strateški cilj. Uspostavljen je jedinstven sistem za implementaciju programa pomoći za povratak na nivou BiH u koji su uključeni predstavnici svih nivoa vlasti u BiH, lokalne zajednice/općine i NVO. Inicijalno je sistemom bila predviđena jasna podjela odgovornosti između institucija koje su zadužene za donošenje odluka, implementaciju, finansijsku realizaciju te nadzor i evaluaciju programa. Vremenom, ona je narušena.

Komisija BiH nije postigla saglasnost oko definicije održivog povratka, niti je dovoljno uradila na koordinaciji učesnika. Nije preduzimala inicijative za harmonizaciju propisa i stvaranje potrebnih preduslova za održivi povratak, a koji se odnose na zdravlje, obrazovanje, socijalnu i penziono-invalidsku zaštitu, rad, zapošljavanje, sigurnost raseljenih lica i povratnika, te prava na naknadu štete. Revidirana strategija neusaglašenost ovih propisa identifikuje kao prepreku za održiv povratak.

Primaran zadatak Ministarstva je uspostava sistema, utvrđivanje i predlaganje mjera za njegovo unaprjeđenje, te nadzor i evaluaciju programa koji se implementiraju sa državnog nivoa. Zadatak Ministarstva je i osiguranje relevantnih podataka i informacija za donosiocje odluka.

Ministarstvo nije dovoljno uradilo na osiguranju pouzdanih podataka, na praćenju, nadzoru i analizi rezultata i efekata programa. Operativno se uključilo u implementaciju pojedinih aktivnosti u implementaciji programa, što je dodatno opteretilo njihove resurse. Ovo je za posljedicu imalo rijetka sistemska rješenja koja su mogla unaprijediti sistem implementacije programa ZPR.

Fond se također operativno uključio u implementaciju nekih programa, iako to nije njegov primarni zadatak.

Predsjedništvo BiH, VM i Parlament BiH su jasno opredijeljeni za žurno rješavanje problema povratnika, izbjeglih i raseljenih lica, ali njihova opredjeljenja nisu dovoljno konkretizovana. Mjere i aktivnosti koje su one preduzimale nisu rezultovale ostvarivanjem definisanih strateških ciljeva, niti unaprjeđenjem efikasnosti i efektivnosti programa povratka. Nadležne institucije nisu čak ni zahtijevale detaljnije informacije o efektima i rezultatima programa implementiranih sa državnog nivoa. Njihova primarna nadležnost u ovoj oblasti je osiguranje potrebnih sredstava i uslova za realizaciju utvrđenih strateških ciljeva. U njihovoj nadležnosti je i praćenje rezultata i efekata programa za koje odobravaju sredstva, te donošenje potrebnih mjera za unaprjeđenje i okončanje procesa povratka. Budžeti, relevantni propisi i odluke se usvajaju sa kašnjenjem, što se nepovoljno odražava na stanje u ovoj oblasti.

U postojećem sistemu općine su implementatori programa ZPR. One osiguravaju informacije na osnovu kojih se identifikuju potrebe za povratkom i rekonstrukcijom. ***U većini općina nisu uspostavljeni adekvatni kapaciteti za bavljenje problemima***

povratnika. Nedovoljna je podrška državnih institucija za izgradnju općinskih kapaciteta za bavljenje ovom problematikom.

4.2. Vrijeme implementacije programa

Programi rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica nisu implementirani pravovremeno. U optimalnom vremenu nije obnovljen niti jedan objekt. Objekti se ne obnavljaju u očekivanom vremenu, što se negativno odražava na efekte programa, odnosno na broj povratnika.

Više je razloga za neefikasnu implementaciju programa. Tome doprinose brojni učesnici i složen sistem implementacije programa. **Kašnjenja su ostvarena u svim fazama implementacije programa**, što je doprinijelo da je prosječno vrijeme implementacije duplo duže od 360 dana, odnosno kriterijem utvrđenog vremena.

Za implementaciju većine faza, utrošeno je duplo više od kriterijem predviđenog vremena. Najveća kašnjenja ostvarena su u fazi odabira korisnika. U situaciji kada je odabir korisnika izvršen prije donošenja odluke o raspodjeli sredstava (program ZPR07), ostvarene su značajne vremenske uštede. Ovo je doprinijelo da se tehnička implementacija programa završi pravovremeno i efikasno.

Suprotno očekivanjima, a uzimajući u obzir zahtjevnju proceduru propisanu ZJN, **aktivnosti odabira dobavljača se provode relativno efikasno. Kašnjenja se odnose na potpisivanje ugovora jer ih potpisuju predstavnici više institucija.**

Projektovanje i priprema projektnog prijedloga se kao i odabir korisnika vrši tek nakon što su sredstva odobrena. U našim analizama se nije naišlo na slučajeve da su neki projekti pripremljeni prije nego što su sredstva odobrena. Odobravanje sredstava na osnovu odabranih korisnika i pripremljenih projekata značajno bi ubrzalo rješavanje pitanja povratka.

Postojeća praksa sa mnogo učesnika uključenih u različite aktivnosti faza procesa, dijeli odgovornost na sve njih. Ovim je krajnju odgovornost za neefikasnost određene faze ili aktivnosti teško adresirati.

Zbog odnosa spram sredstava namijenjenih za programe obnove stambenih objekata za povratnike, godišnji iznos sredstava za programe ZPR je značajno varirao. Značajne varijacije pojavljuju se i u vremenu implementacije programa, kao i troškovima obnove po stambenoj jedinici. Troškovi obnove po stambenoj jedinici pokazuju trend rasta. Može se reći da su na njihov rast uticali rast cijena građevinskog materijala, ali i značajno kašnjenje u implementaciji projekata iz programa ZPR. Očekivati je da će troškovi obnove po jedinici nastaviti trend rasta. Unatoč navedenom, institucije nadležne za implementaciju programa ne preduzimaju potrebne aktivnosti usmjerene na poboljšanje efikasnosti implementacije programa.

Kompleksan sistem i problemi koji su se javljali tokom implementacije projekata, uzrokovali su da se većina njih završava sa značajnim zakašnjenjem u odnosu na vrijeme koje je za njihov završetak predvidjelo Ministarstvo, a i u odnosu na revizijski kriterij pravovremenosti. Neefikasnost u implementaciji programa, negativno se odražava na završetak obnove objekata i njihovo useljenje. Ukoliko rezultati obnove kasne ili izostanu, oni negativno utiču na povratak, odnosno na efekte programa.

4.3. Rezultati i efekti programa ZPR

U kontekstu ove revizije, rezultat programa ZPR su obnovljeni objekti i broj lica za koje je rekonstrukcijom objekta u mjestu povratka osiguran smještaj, a efekte programa predstavlja broj useljenih objekata i broj povratnika koji stanuju u obnovljenim objektima. Ovo su relevantni pokazatelji efekata programa ZPR jer se, prema strateškom cilju, rekonstrukcija stambenih jedinica vrši u svrhu povrataka. Potpuni efekat ovih programa bio bi postignut da su svi objekti useljeni i da su se sva prijavljena lica vratila i stanuju u obnovljenim objektima.

Programi ZPR nisu postigli potpune efekte. Objekti su izgrađeni, nisu svi useljeni, a u useljene objekte se nisu vratile sva lica za koje su oni rekonstruisani. Institucije nadležne za implementaciju ovih programa, rijetko u svojim izvještajima navode podatke o broju useljenih i neuseljenih objekata, pa do pouzdanih podataka o useljenosti obnovljenih objekata se nije moglo doći. **Kombinacijom podataka iz različitih izvora, procijenjeno je da svaki četvrti obnovljeni objekt nije useljen.**

S obzirom da ne postoje pouzdani podaci o broju povratnika u rekonstruisane objekte, teško je procijeniti efekte programa pomoći na ostvareni povratak. Ministarstvo ne raspolaže podacima o efektima programa ZPR. Podaci koji su prezentovani, odnose se na procjene ukupno ostvarenih povrataka u BiH. Razlike u podacima o ukupnom povratku koji su prikupljeni od UNHCR-a i Ministarstva ukazuju na činjenicu da se sva lica za koje su objekti obnovljeni nisu vratili.

Useljenost objekta ne znači da su se svi prijavljeni članovi domaćinstva vratili i da stanuju u obnovljenom objektu. Neće se pogriješiti ako se kaže da je broj povrataka i manji. U obnovljene objekte često se ne vraćaju svi članovi prijavljene porodice, a nije dovoljno učinjeno ni na osiguranju uslova za održivi povratak.

4.4. Faktori koji su uticali na rezultate i efekte programa

Najvažniji faktori koji su uticali na rezultate i efekte koji se postižu implementacijom projekata iz programa ZPR može se reći da su: uspostavljene prakse donošenja odluka o planiranju, odobravanju i raspodjeli sredstava, nepouzdanost podataka na osnovu kojih se donose ove odluke, problemi u odabiru korisnika, brojnost učesnika i njihova višestruka odgovornost, te nepostojanje alternativnih programa za rješavanje pitanja smještaja povratnika, izbjeglih i raseljenih lica.

Kompletna sistem orijentisan je na rješavanje društvenog problema i umanjivanje posljedica ratnih sukoba, dok su potrebe i opredjeljenja pojedinaca iz kategorije povratnika, izbjeglih i raseljenih lica, stavljena u drugi plan. Nepoznavanje potreba potencijalnih korisnika i nepostojanje pripremljenih adekvatnih projekata, otežava osiguranje potrebnih sredstava za povratak. Uspostavljena praksa raspodjele sredstava bez da su poznate potrebe i korisnici, te u situaciji kada nije osigurana drugostepenost u postupku odabira korisnika, povećava rizik za pogrešan odabir korisnika ili korisnika koji nisu prioritetni. Praksa raspodjele sredstava prije nego što su poznate stvarne potrebe, korisnici i prije nego su pripremljeni projekti, značajno produžava ukupno vrijeme obnove objekata. Kašnjenja u završetku obnove produžavaju rokove useljenja objekata i povratka lica za koje su ti objekti obnovljeni. Obnovu objekata usporava i praksa Komisije BiH da vrši provjeru i verifikaciju općinskih lista korisnika.

Postojeća praksa raspodjele sredstava po nacionalnom ključu ograničava pravo pristupa programu licima druge nacionalnosti koje nisu navedene u odluci. Ovo naročito u drugi plan stavlja pripadnike nacionalnih manjina u BiH. Na ovakav način negativno se utiče na povjerenje među učesnicima koji implementiraju programe, ali i na povjerenje građana u uključene institucije vlasti.

Podaci o broju i potrebama povratnika, izbjeglih i raseljenih lica na osnovu kojih se planiraju, odobravaju i raspoređuju sredstva su nepouzdati. Neki od njih se vode u Ministarstvu, a neki na nižim nivoima vlasti. Podaci se rijetko ažuriraju, a nije osigurana ni njihova potpuna transparentnost i razmjena među različitim nivoima vlasti. Iako je u nadležnosti državnih institucija planiranje i osiguranje dijela sredstava za zajedničke projekte namijenjene povratku, Ministarstvo nije preduzelo potrebne mjere kako bi osiguralo da podaci potrebni za donošenje odluka budu pouzdani. Ovakvi podaci nisu dobra osnova za donošenje odluka i osiguranje potrebnih sredstava, a za posljedicu imaju stihijski pristup u obnovi i izgradnji objekata. Ovakav pristup zahtijeva dodatna sredstva, a ne rješavaju se potrebe i problemi povratnika, niti se postižu željeni efekti od uložених sredstava.

U postupku implementacije programa ZPR na vrijeme obnove objekata, rezultate i efekte uložених sredstava uticaj imaju problemi koji se javljaju prilikom odabira krajnjih korisnika odobrenih sredstava. Ovome doprinosi provjera kriterija koje korisnici trebaju ispuniti. Problemi se naročito odnose na provjeru imovinskog stanja potencijalnih korisnika, jer je na području cijele BiH izgrađen veliki broj bespravnih stambenih objekata koji nigdje nisu evidentirani. Pored navedenog, problemima u odabiru korisnika doprinosi i činjenica da većina općina nema uspostavljene adekvatne kapacitete za bavljenje problemima povratnika. Iako su sve navedene činjenice poznate, nedovoljno je učinjeno na njihovom otklanjanju.

Veliki broj učesnika uključenih u implementaciju programa dodatno je usložio proces. Angažovanje velikog broja učesnika u svim aktivnostima i fazama procesa implementacije projekata dijeli odgovornost na sve njih, pa je krajnju odgovornost za efikasnost i efektivnost teško adresirati. Ovakav pristup stvara mogućnosti za špekulacije o kriminalu i korupciji.

Iako obnova stambenih objekata u prijeratnom mjestu prebivalištu nije uvijek trajno rješenje za socijalno ugrožene i ranjive kategorije stanovništva, ovoj kategoriji se ne nude alternativni programi pomoći. Rješavanje njihovih potreba će sigurno zahtijevati osmišljavanje novih programa, kojim bi bile obuhvaćene fizički i mentalno onesposobljena lica, hronični bolesnici, porodice sa jednim roditeljem, djeca bez roditelja, starija lica bez sredstava za život i ostala lica koje imaju objektivne razloge zbog kojih se ne vraćaju.

4.5. Nadzor programa ZPR

Strateškim dokumentima i politikama vlade jasno su definisana strateška opredjeljenja, globalni ciljevi, te rokovi za okončanje procesa povratka, međutim, programi namijenjeni za postizanje strateških ciljeva nemaju jasno definisane rokove, rezultate i efekte koje trebaju ostvariti. Tako ni program rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica nema postavljene mjerljive ciljeve, što je otežalo nadzor nad rezultatima i efektima programa, kao i efikasnosti njihovog postizanja.

Sistem praćenja i evaluacije nije u potpunosti uspostavljen i ne osigurava podatke o efikasnosti i efektima programa. Ostvareni rezultati se rijetko i neredovno analiziraju. Zbog ne postojanja mjerljivih ciljeva, teško je govoriti o ostvarenim rezultatima. Izvještavanje o programima pomoći nije usmjereno na ljude,

nego na utrošena sredstva i broj obnovljenih stambenih objekata. Izvještaji ne sadrže informacije o efektima programa, odnosno informacije o useljenosti rekonstruiranih stambenih jedinica i broju povratnika koji stanuju u obnovljenim objektima.

Zbog neadekvatnog praćenja, evaluacije i izvještavanja o efikasnosti procesa i postignutim efektima, teško je razlučiti koji su od uzroka bili presudni za nepotpunu efektivnost i djelimično postizanje strateških ciljeva. Nadležnim institucijama se ne osiguravaju pravovremeno potrebne informacije za kvalitetno upravljanje procesom. Neće se pogriješiti ako se kaže da nadležne institucije nisu iskazivale naročiti interes o rezultatima i efektima implementiranih programa i da se izvještavanje vrši s ciljem ispunjavanja zakonskih obaveza, a ne s ciljem praćenja ostvarenih efekata.

Izostale su mjere i aktivnosti koje bi postojeći neefikasan i neefektivan sistem unaprijedile. Nadležne institucije imaju mogućnost preduzimanja adekvatnih mjera za unaprjeđenje procesa, ipak, mjere koje su one preduzimale nisu adekvatne i nisu doprinijele efikasnosti i ostvarivanju boljih efekata za uložena sredstva. Preduzete mjere i aktivnosti su kasnile, bile su nedovoljne i najčešće usmjerene na rješavanje nekog operativnog problema koji se javio tokom implementacije programa.

5. PREPORUKE

Ured za reviziju je obavio reviziju učinka sistema za implementaciju programa rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica za potrebe povratka. Rezultati istraživanja su pokazali da je sistem neefikasan i da ne postiže očekivane efekte u potpunosti. Utvrđene su loše prakse koje negativno utiču na efikasnosti i efektivnost programa.

Prema mišljenju Ureda za reviziju, da bi se poboljšala efikasnost i efektivnost sistema, a time dao doprinos ostvarivanju strateških ciljeva, od vitalnog je interesa da se preduzmu mjere ka poboljšanju sistema. Najveći dio preporuka je moguće preduzeti u kratkom roku. Za mjere sistemskog karaktera neophodno je provesti dodatne analize. S obzirom da se uslovi na terenu mijenjaju, neophodno je osigurati kontinuirano praćenje i kontinuirano unaprjeđenje sistema na osnovu provedenih analiza.

Prvi dio preporuka je fokusiran na državne institucije koje su uključene u kreiranje i implementaciju programa (Ministarstvo i Komisija BiH). Drugi dio preporuka je usmjeren na institucije koje su zadužene za donošenje strateških odluka (VM, Parlament BiH, Predsjedništvo BiH i Komisija BiH).

Ured preporučuje Ministarstvu da uloži dodatne napore i unutar Komisije BiH izvrši usaglašavanje standarda i procedura na način koji će osigurati poštivanje općih i posebnih kriterija i osigurati punu transparentnost, te pristup informacijama svim zainteresovanim korisnicima.

Očekivati je da će se implementacijom preporuka Ureda za reviziju povećati povjerenje javnosti, a smanjiti prostor za neregularnosti i korupciju.

Ministarstvo, Komisija BiH:

- ***Osigurati da se odluke o rasporedu sredstava donose na osnovu stvarnih potreba koje će se rješavati prema utvrđenim prioritetima. Odabir korisnika i procjena prioriteta za dodjelu pomoći treba prethoditi odlukama o rasporedu sredstava.***

Odabir korisnika koji ispunjavaju kriterije za dodjelu pomoći treba prethoditi odlukama o rasporedu sredstava. Utvrđivanje prioriteta potreba u procesu odabira korisnika bi trebao prethoditi i planiranju budžeta institucija koje finansiraju zajedničke programe rekonstrukcije i povratka. Navedeno će povećati argumentaciju pri zahtijevanju dodatnih budžetskih sredstava.

Nadležne institucije trebaju osigurati sistem finansiranja koji neće biti diskriminirajući. Licima svih nacionalnosti omogućiti jednak pristup programima pomoći, a odabir korisnika vršiti prema prioritetima utvrđenih posebnim kriterijima. Osigurati nezavisno drugostepeno tijelo za potencijalne korisnike čiji su zahtjevi odbijeni.

Implementacijom ove preporuke skratiti će se vrijeme za implementaciju programa, osigurati će se da se na terenu utvrđuju stvarne potrebe, te da se sredstva za povratak usmjeravaju prema područjima gdje volja za povratkom stvarno postoji. Na ovakav način, javnost će imati veće povjerenje u rad javnog sektora, a očekivati je da će se smanjiti prostor za neregularnosti i korupciju.

- ***Unaprijediti i ažurirati evidencije relevantne za osiguranje sredstava i donošenje odluka o finansiranju povratka. Sistem planiranja i donošenja odluka zasnivati na jasnim i mjerljivim ciljevima, spram navedenog prilagoditi izvještavanje koje će nadležnim institucijama omogućiti efikasno donošenje potrebnih odluka.***

U saradnji sa općinama, formirati evidencije verifikovanih zahtjeva potencijalnih korisnika sa vrjednovanjem njihove socijalne ugroženosti i evidencije neobnovljenog stambenog fonda sa podacima o stepenu oštećenja objekata, njihovim lokacijama i imenima vlasnika. U saradnji sa nadležnim entitetskim ministarstvima, neophodno je provesti reviziju podataka o raseljenim licima spram jedinstvenih kriterija vodeći računa o njihovim potrebama i socijalnoj ugroženosti. Podaci o raseljenim licima u entitetskim bazama bi trebali biti uporedivi u potpunosti.

Unaprijediti sistem planiranja i donošenja odluka utvrđivanjem jasnih i mjerljivih ciljeva. Sistem izvještavanja unaprijediti za informacije o realizaciji ciljeva, efikasnosti i efektivnosti programa, kao i o problemima koji se javljaju, a koji su na adekvatan način procijenjeni i vrjednovani. Ovo se odnosi na odluke o programima, ali i na planove i izvještaje o radu nadležnih državnih institucija.

- ***Osigurati alternativne programe stambenog zbrinjavanja povratnika i raseljenih lica za koje rekonstrukcija prijeratne stambene jedinice nije rješenje. Uspostaviti adekvatne programe podrške općinskim kapacitetima za bavljenje problematikom povratnika i raseljenih lica.***

Povratnicima, izbjeglim i raseljenim licima osigurati mogućnost opredjeljenja za alternativne programe koji će odgovarati njihovim potrebama. Alternativni programi mogu podrazumijevati izgradnju socijalnih stambenih kapaciteta, izgradnju specifičnih ustanova u općinama povratka namijenjenih socijalno ugroženim i ranjivim kategorijama povratnika, izbjeglih i raseljenih lica. Izgradnja ovih objekata bi trebala biti na lokacijama koje imaju osiguranu odgovarajuću socijalnu i komunalnu infrastrukturu.

Programi podrške općinskim kapacitetima mogu podrazumijevati osiguranje neophodne opreme i obuku lica koje će se baviti ovim problemima u općinama. Ovim treba osigurati da se prijave svi potencijalni korisnici, te pružanje dodatne pomoći u pripremi zahtjeva neukim strankama, nepismenim, starim i bolesnim potencijalnim korisnicima. Na odgovarajući i efikasan način omogućiti razmjenu podataka o socijalnom i imovinskom stanju potencijalnih korisnika, evidenciju svih lica kojima je pomoć pružena kao i podatke o obimu ranije primljene pomoći.

- ***Osigurati adekvatno praćenje i evaluaciju efikasnosti, rezultata i efekata programa, a na osnovu njih predlagati izmjenu sistema ili dodatne programe pomoći. Potrebno je razmotriti i preduzeti mjere koje će pojednostaviti sistem, jasno razgraničiti odgovornosti uključenih institucija te time redukovati broj učesnika u određenim aktivnostima i fazama procesa implementacije programa.***

Neophodno je kontinuirano vršiti analizu implementiranih programa koja će uključivati analizu rezultata i efekata implementiranih programa. Kontinuirano utvrđivati razloge zbog kojih objekti nisu useljeni i na osnovu tih istraživanja preduzimati dodatne i korektivne aktivnosti.

Adekvatnim razgraničenjem i adresiranjem odgovornosti povećati će se odgovornosti uključenih subjekata. Neophodno je osigurati kontinuirano prilagođavanje sistema implementacije programa spram promjena uslova na terenu. Detaljno analizirati i vrjednovati utvrđene probleme te predlagati i preduzimati odgovarajuće mjere i aktivnosti na njihovom otklanjanju.

VM, Parlament BiH, Predsjedništvo BiH i Komisija BiH:

- ***Zahtijevati redovne i detaljne analize i evaluacije efikasnosti programa namijenjenih povratku i efektivnosti njihovih rezultata, sa informacijama o problemima koji su na adekvatan način vrjednovani i na osnovu njih pravovremeno donositi potrebne odluke i preduzimati odgovarajuće korektivne mjere.***

Neophodno je zahtijevati detaljne informacije o utvrđenim potrebama i broju povratnika, izbjeglih i raseljenih lica, utvrđenim i postignutim ciljevima, rezultatima implementiranih programa i njihovim efektima – broju lica koje su se vratile i stanuju u obnovljenim objektima, efikasnosti implementacije programa i prijedlozima za rješavanje utvrđenih i adekvatno vrjednovanih problema. Neophodno je zahtijevati informacije o realizaciji usvojenih strategija iz ove oblasti te relevantnim problemima i preprekama. Sve informacije i njihove izvore neophodno je kritički preispitivati, te na osnovu obrazloženih podataka i informacija pravovremeno preduzimati aktivnosti u smislu donošenja relevantnih zaključaka, odluka, relevantnih propisa i odobravanju sredstava na osnovu predloženih programa pomoći.

Pravovremeno i kvalitetno informisanje te preduzimanje adekvatnih korektivnih mjera je alat nadležnih institucija koji će im omogućiti da efikasno upravljaju procesom povratka.

- ***Intenzivirati i unaprijediti harmonizaciju i koordinaciju aktivnosti na rješavanju problema povratnika, izbjeglih i raseljenih lica i stvaranju uslova za održivi povratak.***

Dobro koordinisanim aktivnostima i voljom uključenih institucija stvorit će se uslovi za ostvarenje strateških ciljeva povratka koji su opredjeljenje vlasti na svim nivoima u BiH.

Pokrenuti zajedničke inicijative za potpunu implementaciju preporuka iz Revidirane strategije i stvaranja uslova održivog povratka. Povećati međusobno povjerenje i bolje koordinisati planiranje programa pomoći državnih i entitetskih ministarstava, vršiti razmjenu iskustva, osigurati zajedničke evidencije i jedinstven pristup u implementaciji programa. Kod implementacije programa ZPR više koristiti postojeće resurse entitetskih ministarstava.

Tim revizije učinka:

Danijel Čolo,
vođa tima

Davorka Lučić,
revizor učinka

Jelena Andrić,
revizor učinka

Slaviša Vuković,
IT revizor

Rukovodilac
Odjela revizije učinka

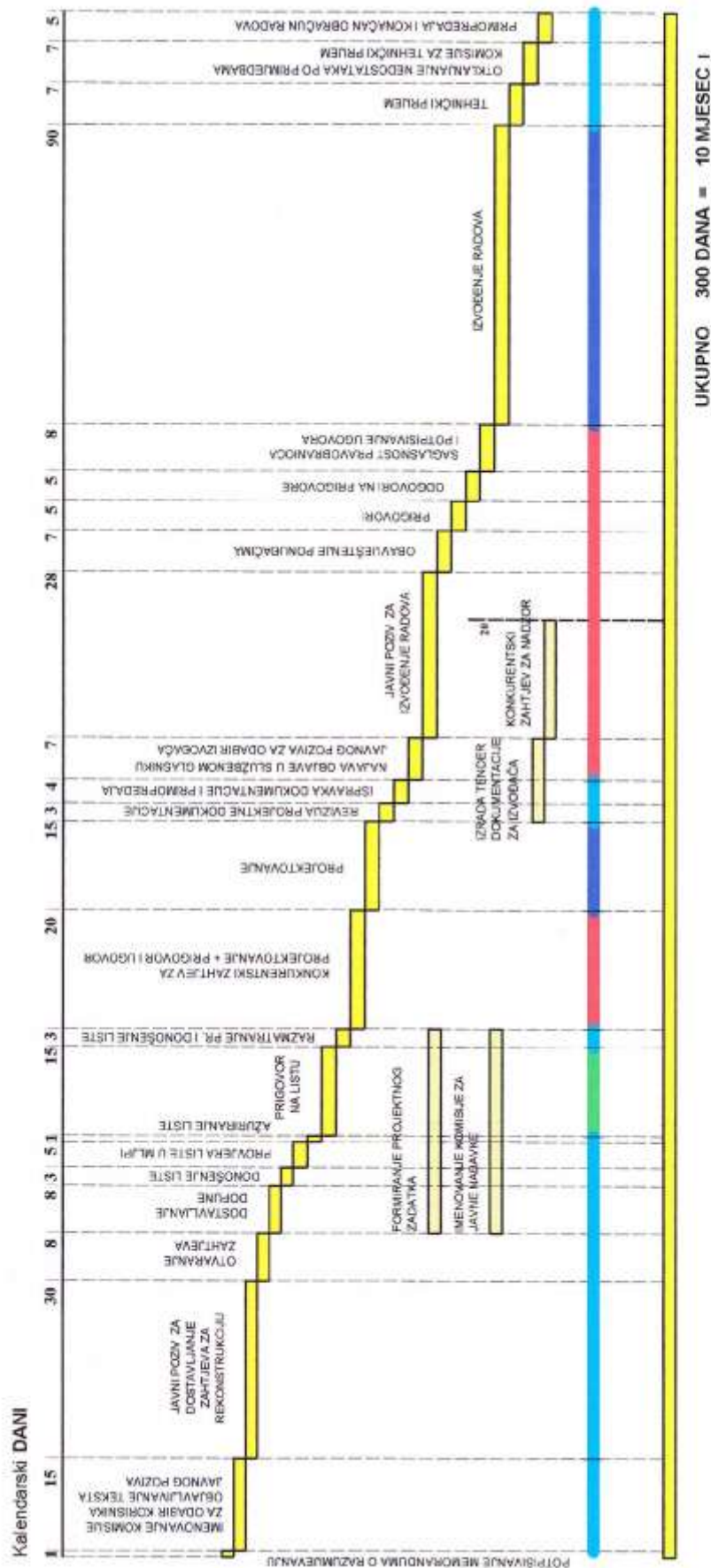
Fadila Ibrahimović

DODACI

1. Okvirni dinamički plan Ministarstva
2. Prava izbjeglica i prognanika
3. Komisija za izbjeglice i raseljene osobe BiH
4. Faze implementacije programa ZPR
5. Prosječno trajanje faza procesa i pripadajućih aktivnosti
6. Obrazac prijave/izjave "Zahtjev za registrovanje prijave za dobijanje pomoći za rekonstrukciju i povratak"
7. Nadležnosti Ministarstva
8. Pravna regulativa koja definiše ovu oblast u BiH
9. Referentni materijali

Dodatak 1.

Okvirni dinamički plan Ministarstva

OKVIRNI DINAMIČKI PLAN IMPLEMENTACIJE ZAJEDNIČKIH PROJEKATA
KOJI SE FINANSIRAJU KROZ FOND ZA POVRATAK


OKVIRNI PLAN IMPLEMENTACIJE ZAJEDNIČKIH PROJEKATA URADEN U OPTIMALNIM USLOVIMA

Potrebno vrijeme za implementaciju Projekata uslovljeno:

- Postupcima odabira projektanta i izvođača u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH, 80 dana
- Podnošenju prigovora u skladu sa Zakonom o upravnom postupku BiH, 15 dana
- Realno potrebnom vremenu za projektovanje i izvođenje radova, 110 dana
- Usvojenim procedurama za implementaciju, 95 dana (može biti i kraće ukoliko nema dopune zahtjeva i prigovora potencijalnih korisnika projekta, primjedbi komisije za reviziju projekta i komisije za tehnički prijem izvedenih radova).

Eventualno poništenje postupka javnih nabavki zbog nedovoljnog broja ponuđača, nepotpune dokumentacije ili neispunjavanja uslova tendera, te ponovno pokretanje procedure značajno prolongira vrijeme implementacije

Dodatak 2.**Prava izbjeglica i prognanika**

Osnovna prava izbjeglica i prognanika utvrđena su aneksima DMS i to: Aneksom IV – Ustav BiH, Aneksom VI – Sporazum o ljudskim pravima i Aneksom VII – Sporazum o izbjeglicama i ljudskim pravima.

Prema ovim Aneksima, sve izbjeglice i raseljena lica imaju:

- pravo da se slobodno vrate u svoje domove,
- pravo na vraćanje imovine koje su lišeni u toku neprijateljstava od 1991. godine,
- pravo na naknadu imovine koja se ne može vratiti,
- pravo povratnika na izbor odredišta¹⁰⁷.

BiH, FBiH i RS svim izbjeglicama i prognanicima moraju osigurati pogodne uslove¹⁰⁸ za siguran¹⁰⁹ povratak te najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Prema Aneksu VI, Bosna i Hercegovina je obavezna osigurati svim licima koja spadaju pod njenu jurisdikciju, najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući prava i slobode osigurane međunarodnim sporazumima¹¹⁰ navedenim u Dodatku ovog Aneksa i drugim dokumentima¹¹¹ relevantnim za ovu problematiku.

Pored osnovnih prava utvrđenih Aneksima IV, VI i VII DMS-a, Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH¹¹² (u daljem tekstu: Zakon) utvrđuje i druga prava:

za izbjeglice iz BiH

- pravo da budu objektivno i sveobuhvatno informisani o stanju u BiH, FBiH i RS, a posebno o stanju u njihovim ranijim prebivalištima radi donošenja odluke o dobrovoljnom povratku u BiH,
- pravo da koriste dopunsko školovanje organizovano od nadležnih službi iz FBiH i RS u zemljama prihvata putem Ministarstva vanjskih poslova i Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH,
- pravo da koriste konzularne i druge službe BiH u zemljama prihvata radi regulisanja svojih prava, naročito prava na povratak u BiH,
- pravo korištenja pogodnosti o ličnom prijevozu i prijevozu stvari od zemlje prihvata do tranzitnih centara u BiH ili mjesta ranijeg prebivališta.

za raseljena lica u BiH

- prava koja se konstituišu i ostvaruju po propisima nadležnih organa entiteta, kantona ili općina, a koja se naročito odnose na ekonomsku, socijalnu, zdravstvenu zaštitu i slobodu vjerskog izražavanja i političkog djelovanja.

¹⁰⁷ Aneks VII DMS utvrđuje da izbor odredišta zavisi od pojedinca ili porodice.

¹⁰⁸ Član 2. st.1. Aneksa VII, "Strane se obavezuju stvoriti na svojim teritorijama, političke, ekonomske i socijalne uslove pogodne za dobrovoljan povratak i skladnu reintegraciju izbjeglica i prognanika, bez davanja prednosti nekoj određenoj grupi."

¹⁰⁹ Član 1. st.2. Aneksa VII, "Strane će osigurati da se izbjeglicama i prognanicima omogući siguran povratak, bez rizika od uznemiravanja, zastrašivanja, proganjanja, ili diskriminacije, naročito zbog njihovog etničkog porijekla, vjeroispovijesti ili političkog uvjeravanja."

¹¹⁰ Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda sa pripadajućim protokolima; Konvencija o statusu izbjeglica sa pripadajućim protokolom; itd.

¹¹¹ Vodeći principi internog raseljavanja, dokument UN-a E/CN. 4/1998/53/Add.2 (1998); Zaštita izbjeglica: Vodič kroz međunarodno izbjegličko pravo.

¹¹² Službeni glasnik BiH, broj 23/99, 21/03 i 33/03

za povratnike

- pomoć u neophodnoj opravci vlastitih kuća i stanova,
- korištenje kredita za otpočinjanje poslova radi stvaranja prihoda za sebe i svoju porodicu,
- adekvatnu pomoć u novcu,
- neophodnu ishranu,
- neophodnu odjeću,
- osnovnu zdravstvenu zaštitu,
- osnovno obrazovanje,
- socijalnu zaštitu, pod uslovom da nisu zaposleni.

Strategija Bosne i Hercegovine za provedbu Aneksa VII DMS, koja je usvojena krajem 2002. godine, predstavlja prvi zajednički, okvirni dokument na nivou Bosne i Hercegovine kojim se definišu ciljevi i planiraju potrebne akcije i reforme u pravcu konačne realizacije odredbi Aneksa VII.

Osnovni strateški ciljevi definisani ovim dokumentom su:

- dovršiti proces povratka izbjeglica iz BiH i raseljenih lica u BiH,
- dovršiti proces rekonstrukcije stambenih jedinica za potrebe povratka,
- realizovati povrat imovine i stanarskih prava,
- osigurati uslove održivog povratka i procesa reintegrisanja u Bosni i Hercegovini.

Iako su postignuti značajni rezultati¹¹³, realizacija navedenih strateških ciljeva nije ostvarena u potpunosti u planiranom roku (kraj 2006. godine). Iz tih razloga, Ministarstvo je u 2007. godini iniciralo izradu Revidirane strategije BiH za provedbu Aneksa VII DMS. Revidirana strategija je završena krajem 2008. godine, a Parlament BiH ju je usvojio sredinom 2010. godine.

Strategija i Revidirana strategija predstavljaju rezultat rada Ministarstva kao nosioca aktivnosti, i predstavnika brojnih institucija i organizacija domaće vlasti, međunarodne zajednice, nevladinog sektora i civilnog društva.

Revidirana strategija obuhvatila je provođenje aktivnosti na analizi i predlaganju strateških reformi i ciljeva u sljedećih 10 oblasti:

- rekonstrukcija stambenih jedinica izbjeglica, raseljenih lica i povratnika, zatvaranje kolektivnih centara i rješavanje pitanja alternativnog smještaja raseljenih lica i povratnika i socijalnog stanovanja sa posebnim akcentom na probleme raseljenih lica i izbjeglica i stambenog zbrinjavanja ranjivih kategorija povratnika;
- dovršetak procesa povrata imovine i stanarskih prava izbjeglica, raseljenih lica i povratnika;
- elektrifikacija povratničkih naselja i pojedinačnih stambenih jedinica povratnika;

¹¹³ Prema procjeni Ministarstva, stepen realizacije strateških ciljeva na kraju 2006. godine je: dovršenje procesa povratka izbjeglica iz BiH i raseljenih lica u BiH – 50%; dovršenje procesa rekonstrukcije stambenih jedinica za potrebe povratka – 70%; realizacija povrata imovine i stanarskih prava – 99,8%; osiguranje uslova održivog povratka i procesa reintegrisanja u BiH – postignuti najslabiji rezultati zbog ustavnopravne organizacije BiH (raznolika rješenja socijalne, zdravstvene, obrazovne i penzione politike, sigurnosna situacija).

- rekonstrukcija infrastrukture u mjestima od interesa za povratak izbjeglica, raseljenih lica i povratnika;
- zdravstvena zaštita raseljenih lica i povratnika;
- socijalna zaštita raseljenih lica i povratnika;
- ostvarivanje prava na školstvo raseljenih lica i povratnika;
- pravo na rad i zapošljavanje raseljenih lica i povratnika;
- sigurnost raseljenih lica i povratnika i deminiranje područja povratka;
- pravo na naknadu štete raseljenim licima, izbjeglicama i povratnicima.

Usvojena Revidirana strategija sadrži i dva dodatka, i to:

- Okvirni program povratka izbjeglica i raseljenih lica u BiH za period 2009.-2014. godine
- Koncept za rješavanje pitanja nadoknade štete za imovinu koja se ne može vratiti izbjeglicama i raseljenim licima u smislu pripadajućih prava iz Aneksa VII DMS.

Dodatak 3.**Komisija za izbjeglice i raseljene osobe BiH**

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 33/03) stvoreni su uslovi za osnivanje Komisije za izbjeglice i raseljene osobe BiH (Komisija BiH).

Komisija BiH u pravilu konsenzusom donosi odluke radi koordinacije aktivnosti entiteta i BD, usmjerenih na potpunu provedbu Aneksa VII, a ukoliko se odluka ne može donijeti konsenzusom, ona se smatra usvojenom kada za odluku glasaju po dva člana Komisije BiH iz reda sva tri konstitutivna naroda Bosne i Hercegovine.

Komisija BiH je, naročito, nadležna za:

- odobravanje projekata rekonstrukcije i povratka, koje Ministarstvo prikupi i proslijedi Komisiji BiH na razmatranje;
- odobravanje zajedničkih projekata, koji će se realizovati kroz Fond;
- izdavanje ovlaštenja za finansijsku realizaciju odobrenih projekata rekonstrukcije i povratka putem Fonda za povratak;
- nadzor nad finansijskom realizacijom odobrenih projekata rekonstrukcije i povratka, uključujući očuvanje sredstava Fonda za povratak;
- davanje smjernica prilikom izrade podzakonskih akata kojima se reguliše rad i organizacija Fonda za povratak;
- razmatranje kvartalnih i privremenih izvještaja, koje direktor Fonda za povratak podnosi u pogledu upravljanja sredstvima i finansijske realizacije odobrenih projekata rekonstrukcije i povratka.

Komisija BiH se sastoji od devet članova, od kojih su po tri člana iz reda svakog od konstitutivnih naroda BiH. Resorni ministri iz državne i entitetskih vlada su obavezni članovi Komisije BiH. Proces formiranja i imenovanja članova Komisije BiH je procedura koju provode VM, entitetske vlade, Vlada BD i Predsjedništvo BiH. U radu Komisije BiH učestvuju i posmatrači: predstavnici misija UNHCR-a, OHR-a, OSCE-a, kao i organizacije i udruženja koja se bave pitanjima izbjeglica i raseljenih lica u BiH.

Administrativnu i tehničku podršku Komisiji BiH pruža Ministarstvo putem Odjela za podršku rada Komisije BiH.

Pored Odjela za podršku rada Komisije BiH koji predstavlja stalno radno tijelo Komisije BiH, formiran je i Koordinacioni tim za realizaciju ZP, kao privremeno radno tijelo Komisije BiH koje izvršava zadatke s ciljem unaprjeđenja realizacije ZP.

Dodatak 4.**Faze implementacije programa ZPR**

Implementacija programa podrazumijeva veliki broj aktivnosti koje preduzimaju različiti učesnici sa utvrđenim redoslijedom. Ove aktivnosti su regulisane brojnim propisima i uputstvima. Na osnovu identifikovanih aktivnosti, propisa i uputstava koji ih regulišu moguće je utvrditi sljedeće faze procesa implementacije programa ZPR:

Udruživanje i raspodjela sredstava je prva faza koja započinje nakon što su usvojeni budžeti svih nivoa vlasti koji učestvuju u udruživanju sredstava. Ovim su stvoreni uslovi da Komisija BiH, Fond, predstavnici institucija državne i entitetskih vlasti, potpišu sporazum o udruživanju sredstava. Nakon toga, Komisija BiH donosi odluku o raspodjeli sredstava za podršku procesu povratka u BiH i utvrđuje iznos sredstava namijenjen za program ZPR. Na osnovu podataka koje osigurava Ministarstvo, Komisija BiH donosi odluku o raspodjeli sredstava za rekonstrukciju individualnih stambenih jedinica povratnika po područjima povratka. Područja povratka su lokalne zajednice – općine i BD.

Ova faza završava potpisivanjem memoranduma o razumijevanju (u daljem tekstu: MoR). MoR potpisuju predstavnici Ministarstva, FMROI, MIRL RS, Vlade BD, Fond i općine kod kojih će se program implementirati. MoR definiše obaveze i odgovornosti navedenih strana u procesu implementacije programa ZPR.

Odabir krajnjih korisnika je druga faza koja započinje nakon potpisivanja MoR-a. Ova faza obuhvata aktivnosti općine na imenovanju projekat menadžera, formiranju općinske komisije za odabir korisnika, objavu javnog poziva, evaluaciju zahtjeva za pomoć i odabir korisnika pomoći. Za potrebe općinske komisije, Ministarstvo osigurava informacije o ranijim korisnicima pomoći. Ministarstvo, preko svojih regionalnih centara, vrši nadzor rada općinskih komisija za odabir korisnika. Nakon što općinska komisija sačini listu potencijalnih primalaca pomoći, lista se šalje Komisiji BiH na verifikaciju u smislu poštivanja propisa i ispunjavanja entitetske, nacionalne i druge izbalansiranosti. Praksu verifikacije Komisija BiH je uvela od 2008. godine.

Verifikacija općinskih listi potencijalnih primalaca pomoći označava kraj druge faze procesa implementacije programa ZPR.

Odabir projektanta i projektovanje je treća faza koja započinje nakon verifikacije općinskih listi potencijalnih primalaca pomoći. Ova faza obuhvata aktivnosti općina na odabiru dobavljača – projektanta, te na izradi projektne dokumentacije od strane odabranog dobavljača. Ministarstvo, preko svojih regionalnih centara, vrši nadzor odabira dobavljača – projektanta. Ova faza završava sa datumom primopredaje projektne dokumentacije između općine i projektanta.

Odabir izvođača i rekonstrukcija je četvrta faza koja započinje nakon primopredaje projektne dokumentacije između općine i projektanta. Ova faza obuhvata aktivnosti općine na odabiru dobavljača - izvođača radova i nadzornog organa, zaključivanje ugovora, izvođenje radova i nadzor radova. Ministarstvo, preko svojih regionalnih centara, vrši nadzor odabira dobavljača – izvođača radova i nadzornog organa. Faza završava kada nadzorni organ izda potvrdu o generalnom završetku radova.

Općine vrše odabir dobavljača, a izvođač radova je odgovoran za rekonstrukciju stambenih jedinica u roku i prema uslovima iz zaključenog ugovora. Prije potpisivanja ugovora neophodno je pribaviti mišljenje Pravobranilaštva BiH¹¹⁴, a zaključivanje ugovora se vrši između Ministarstva, Fonda i općine implementatora, kao naručioca sa jedne strane i izabranog dobavljača, kao izvršioca sa druge strane.

¹¹⁴ Mišljenje Pravobranilaštva BiH se pribavlja za ugovore vrednije od 10.000KM

Odabir dobavljača u prethodne dvije faze se vrši u skladu sa ZJN u BiH.

Prijem i obračun radova je posljednja, peta faza koja započinje nakon završetka radova na rekonstrukciji individualnih stambenih jedinica. Ova faza obuhvata aktivnosti tehničkog prijema radova, primopredaju ključeva i konačni obračun radova. Faza završava sa datumom sastavljanja zapisnika o konačnom obračunu radova.

Općina je zadužena za organizovanje tehničkog prijema radova. Općina formira komisiju za tehnički prijem radova od najmanje 3 kvalifikovane stručne osobe ispred općine. Radu komisije za tehnički prijem radova prisustvuju nadzorni organ, izvođač radova, Fond i monitor Ministarstva. Po obavljenom tehničkom prijemu radova, komisija za primopredaju ključeva predaje ključeve krajnjem korisniku. Ova komisija u svom sastavu ima predstavnike općine, donatora, nadzornog organa i izvođača radova. Nakon primopredaje ključeva, općina formira komisiju za konačni obračun radova, a njeni članovi su predstavnici općine, Fonda, nadzornog organa i predstavnik izvođača radova. Radu ove komisije prisustvuje i monitor Ministarstva. Zadatak ove komisije je da utvrdi međusobna finansijska prava i obaveze potpisnika ugovora o izvođenju radova.

Dodatak 5.

Prosječno trajanje faza procesa i pripadajućih aktivnosti

Na osnovu prosječnog trajanja pojedinih faza procesa implementacije utvrđeno je ukupno prosječno vrijeme trajanja analiziranih projekata. U sljedećoj tabeli prikazano je prosječno trajanje faza u poređenju sa kriterijem trajanja.

Tabela1: Prosječno trajanje po fazama u poređenju sa kriterijem

Faze implementacije	Trajanje u danima		
	Prosjek	Kriterij	Razlika
1. Udruživanje i raspodjela sredstava	145	60	85
2. Odabir krajnjih korisnika	210	89	121
3. Odabir projektanta i projektovanje	111	42	69
4. Odabir izvođača i rekonstrukcija	206	150	56
5. Prijem i obračun radova	49	19	30
Ukupno	721	360	361

Izvor podataka: Rezultati analize 18 projekata iz uzorka i kriterij pravovremenosti

Iz gore navedene tabele vidimo da su kašnjenja ostvarena u svim fazama procesa, a prosječno vrijeme trajanja duplo je duže od kriterijem utvrđenog vremena. Za većinu faza utrošeno je više nego duplo kriterijem predviđenog vremena.

Faza **udruživanja i raspodjele sredstava** prosječno je trajala 145 dana ili više nego duplo od kriterijem utvrđenog vremena (60 dana). Za sve aktivnosti u okviru ove faze utrošeno je dosta vremena.

U sljedećoj tabeli predstavljen je pregled ključnih aktivnosti sa relativnim učešćem u ukupnom vremenu trajanja faze:

Tabela 2: Relativno učešće ključnih aktivnosti u ukupnom vremenu trajanja prve faze

Ključne aktivnosti 1. faze	Utrošeno vrijeme u %
1. Odluka o udruživanju sredstava	54%
2. Odluka o raspodjeli sredstava	31%
3. MoR i obavijest o otpočinjanju projekta	14%
Ukupno za aktivnosti 1. faze	100%

Izvor podataka: Rezultati analize 18 projekata iz uzorka i kriterij pravovremenosti

Niti jedna od aktivnosti u okviru ove faze nije brzo završena, čak je i za organizaciju potpisivanja MoR bilo neophodno prosječno 21 dan ili 14% utrošenog vremena. Za aktivnosti udruživanja sredstava utrošeno je prosječno 79 dana ili 54% utrošenog vremena, a za aktivnosti donošenja odluke o raspodjeli sredstava utrošeno je prosječno 45 dana ili 31% utrošenog vremena.

Odabir krajnjih korisnika je faza procesa na koju se potroši najviše vremena, prosječno 210 dana. Ovo je i faza procesa u kojoj je ostvareno najveće kašnjenje od 121 dan, što je više nego duplo od kriterijem utvrđenog vremena (89 dana).

U ovoj fazi se mogu identifikovati sljedeće aktivnosti: imenovanje projekat menadžera, javni poziv, formiranje općinske komisije za odabir korisnika, evaluacija zahtjeva korisnika, razmatranje prigovora i verifikacija lista korisnika.

U sljedećoj tabeli sačinjen je pregled vremenski ključnih aktivnosti sa relativnim učešćem u ukupnom vremenu trajanja faze:

Tabela 3: Relativno učešće ključnih aktivnosti u ukupnom vremenu trajanju druge faze

Ključne aktivnosti 2. faze	Utrošeno vrijeme u %
1. Javni poziv	22%
2. Evaluacija zahtjeva korisnika	40%
3. Podnošenje i razmatranje prigovora	16%
4. Verifikacija liste korisnika	23%
Ukupno za aktivnosti 2. faze	100%

Izvor podataka: Rezultati analize 18 projekata iz uzorka i kriterij pravovremenosti

Za javni poziv je utrošeno 22% ukupnog trajanja ove faze, pri čemu je za pripremu javnog poziva utrošeno čak 10% ukupnog trajanja faze dok preostalo vrijeme (12%) predstavlja rok za dostavljanje zahtjeva korisnika. U ovom vremenu izvršeno je i imenovanje projekat menadžera. Općinska komisija je u najvećem broju slučajeva pravovremeno formirana, prije nego što je javni poziv zatvoren (65% slučajeva). Za sve prethodno navedene aktivnosti prosječno je utrošeno 30% više od vremena predviđenog za ove faze.

Evaluacija zahtjeva korisnika je najzahtjevnija aktivnost ove faze procesa i na nju su općinske komisije trošile najviše vremena, oko 40%. Dodatnih 16% ukupnog vremena utrošeno je na podnošenje i razmatranje prigovora. Za sve navedene aktivnosti općinske komisije su utrošile tri puta više vremena od predviđenog za ovu fazu.

Verifikacija konačnih lista korisnika koju provodi Komisija BiH je također dugo trajala i na nju se trošilo 23% ukupnog vremena ove faze. S obzirom da se radilo o dodatnoj aktivnosti koju je Komisija BiH uvela u 2008. godini, vrijeme za ove aktivnosti nije predviđeno Okvirnim dinamičkim planom Ministarstva.

Na osnovu uzorka utvrđeno je da se javljaju slučajevi pogrešnog odabira korisnika. Određeni korisnici su naknadno skinuti sa liste korisnika zbog neispunjavanja općih i posebnih kriterija za dodjelu pomoći. Iako je primarni cilj druge faze provjera općih i posebnih kriterija za odabir korisnika pomoći, pogreške su otkrivene naknadno, u kasnijim fazama rekonstrukcije stambenih jedinica.

Odabir projektanta i projektovanje je treća faza u kojoj su također evidentirana značajna kašnjenja pa je za ovu fazu trebalo prosječno 111 dana što je i više nego duplo kriterijem utvrđenog vremena (42 dana). Osnovne aktivnosti u ovoj fazi su odabir projektanta, zaključivanje ugovora i projektovanje objekata za rekonstrukciju.

U sljedećoj tabeli sačinjen je pregled vremenski ključnih aktivnosti sa relativnim učešćem u ukupnom vremenu trajanja faze:

Tabela 4: Relativno učešće ključnih aktivnosti u ukupnom vremenu trajanju treće faze

Ključne aktivnosti 3. faze	Utrošeno vrijeme u %
1. Odabir dobavljača - projektanta	32%
2. Zaključivanje ugovora	29%
3. Projektovanje	39%
Ukupno za aktivnosti 3. faze	100%

Izvor podataka: Rezultati analize 18 projekata iz uzorka i kriterij pravovremenosti

Od ukupno utrošenog vremena u ovoj fazi, u prosjeku se 61% vremena odnosi na odabir projektanta i sklapanje ugovora. Na odabir dobavljača – projektanta utroši se 32% vremena, od čega se 21% odnosi na samu pripremu javnog konkursa. Nakon što je projektant odabran, 29% vremena se utroši na zaključivanje ugovora.

Na aktivnosti projektovanja i usaglašavanja projektna dokumentacije utroši se preostalih 39% ukupnog vremena ove faze.

Odabir izvođača i rekonstrukcija je četvrta faza projekta na koju se također utroši značajno vrijeme od prosječno 210 dana. Međutim, za razliku od drugih faza gdje su prisutna višestruka kašnjenja u ovoj fazi su relativna kašnjenja najmanja, utroši se 37% više od predviđenog vremena. Ključne aktivnosti u ovoj fazi odnose se na odabir izvođača, zaključivanje ugovora i rekonstrukciju stambenih jedinica.

U sljedećoj tabeli sačinjen je pregled vremenski ključnih aktivnosti sa relativnim učešćem u ukupnom vremenu trajanja faze:

Tabela 5: Relativno učešće ključnih aktivnosti u ukupnom vremenu trajanju četvrte faze

Ključne aktivnosti 4. faze	Utrošeno vrijeme u %
1. Odabir dobavljača - izvođača	23%
2. Zaključivanje ugovora	34%
3. Uvođenje u posao	10%
4. Rekonstrukcija stambene jedinice	33%
Ukupno za aktivnosti 4. faze	100%

Izvor podataka: Rezultati analize 18 projekata iz uzorka i kriterij pravovremenosti

Aktivnosti odabira dobavljača - izvođača se u prosjeku provode pravovremeno u okviru kriterija, za odabir dobavljača se utroši 23% ukupnog vremena ove faze. Za odabir dobavljača po procedurama ZJN općinama je trebalo prosječno 48 dana, odabir dobavljača trajao je između 33 i 92 dana. Aktivnosti odabira dobavljača – izvođača radova po ZJN u prosjeku je proveden pravovremeno i procedura odabira dobavljača nije uzrokovala kašnjenja koja su značajnije uticala na ukupna trajanje implementacije analiziranih projekata. Za zaključivanje ugovora, zbog složenog sistema ugovaranja, je trebalo znatno više vremena. Na zaključivanje ugovora utroši se jedna trećina vremena ove faze (34%) ili prosječno 69 dana. Najefikasnije zaključivanje ugovora završeno je za 20 dana, a najinefikasnije zaključivanje ugovora završeno je za 135 dana.

Izvođenje radova se vrši pravovremeno, jer se u slučaju kašnjenja izvođačima radova obračunavaju penali za kašnjenje. Rekonstrukcija se završava za trećinu ukupnog vremena ove faze, a eventualna kašnjenja su uzrokovana kasnim uvođenjem izvođača na gradilište, prosječno 10% utrošenog vremena. Ova kašnjenja su naročito izražena u slučajevima kada niske temperature ne omogućavaju građevinske radove ili u situacijama nepristupačnog prilaza stambenim jedinicama.

Prijem i obračun radova je posljednja, peta faza projekta. Prosječno trajanje ove faze je 49 dana i ono je također trajalo više nego duplo od kriterijem predviđenog trajanja (19 dana). Ova faza podrazumijeva aktivnosti tehničkog prijema radova, primopredaje radova i ključeva, te konačni obračun radova. Rezultat svake od navedenih aktivnosti je zapisnik koji potpisuju odgovarajući članovi komisije.

U sljedećoj tabeli sačinjen je pregled vremenski ključnih aktivnosti sa relativnim učešćem u ukupnom vremenu trajanja faze:

Tabela 6: Relativno učešće ključnih aktivnosti u ukupnom vremenu trajanju pete faze

Ključne aktivnosti 5. faze	Utrošeno vrijeme u %
1. Tehnički prijem radova	47%
2. Primopredaja ključeva	11%
3. Konačni obračun radova	42%
Ukupno za aktivnosti 5. faze	100%

Izvor podataka: Rezultati analize 18 projekata iz uzorka i kriterij pravovremenosti

Od gore navedenih aktivnosti, samo je primopredaja radova i ključeva izvršena pravovremeno, a najznačajnija odstupanja u odnosu na kriterijem utvrđeno vrijeme su identifikovana kod aktivnosti konačnog obračuna radova.

S obzirom na veliki broj učesnika i članova komisija, organizacija izlaska na teren i potpisivanja ovih dokumenata nekada iziskuje dosta vremena. Postoje slučajevi kada je ova faza završena izuzetno efikasno, to su slučajevi kada su različite komisije svoje aktivnosti provodile isti dan, u ovim slučajevima iste osobe su bile članovi različitih komisija.

Dodatak 6.

Obrazac prijave/izjave Zahtjeva

Obrazac prijave/izjave

ZAHTJEV ZA REGISTRIRANJE PRIJAVE ZA DOBIVANJE POMOČI ZA REKONSTRUKCIJU I POVRATAK

☐ Izbjeglica iz BiH ☐ Raseljena osoba u BiH ☐ Povratnik u BiH

1. Podaci o o vlasniku/nositelju stanarskog prava nad stambenom koja je predmet zahtjeva za registriranje

[illegible]

2. Podaci o punoljetnim članovima povratničke obitelji vlasnika/nositelja stanarskog prava

[illegible]

3. Podaci o maloljetnim članovima povratničke obitelji vlasnika/nositelja stanarskog prava

Prezime	Ime oca	Ime	Srodstvo	Godina rođenja

4. Podaci o sadašnjem mjestu boravka povratničke obitelji

Država	
Grad	
Općina	
Ulica i broj	
Kontakt osoba	
Kontakt telefon	

5. Podaci o vrsti trenutnom smještaja/boravku povratničke obitelji

Boravak na adresi stambene jedinice pod brojem 7. (povratnici)		☐ Vlasnik/NSP	☐ Cijela obitelj
Boravak u kolektivnom centru (navesti naziv centra)			
Boravak u alternativnom smještaju/pravo na alternativni smještaj		☐ DA	☐ NE
Boravak	☐ kod rodbine	☐ kod prijatelja	☐ podstanar
			☐ ostalo

6. Podaci o pripadnosti vlasnika/NSP i članova domaćinstva određenim skupinama

☐ socijalne kategorije	☐ osobe sa invaliditetom	☐ nezaposlene osobe	☐ deficitarni kadrovi
☐ samohrani roditelji	☐ malodobna djeca bez roditeljskog staranja	☐ penzioneri	☐ šehidske obitelji/ obitelji poginulog borca
☐ civilne žrtve rata	☐ porodice civilnih žrtava rata	☐ hronični bolesnici	☐ ostalo

7. Podaci o stambenoj jedinici koja je predmet zahtjeva za registriranje

(označiti odgovarajuće polje)		☐ F BiH	☐ RS	☐ Brčko Distrikt
Općina				
Prijeratni naziv ulice i broj				
Sadašnji naziv ulice i broj				
Vlasnički status	☐ Vlasništvo		☐ Stanarsko pravo	
Vrsta objekta	☐ Individulni		☐ Zgrada sa više stanara	
Stanje objekta	☐ Uništen	☐ Oštećen	☐ Useljiv	☐ Nepoznato

IZJAVA PODNOSITELJA PRIJAVE

1. Želim dobrovoljno da se vratim skupa sa članovima zajedničkog domaćinstva/porodice na adresu na kojoj se nalazi stambena jedinica koja je predmet zahtjeva za registriranje prijave za dobivanje pomoći za rekonstrukciju i povratak.
2. Utvrđeno je da sam vlasnik/nositelj stanarskog prava nad stambenom jedinicom koja je predmet zahtjeva za registriranje prijave za dobivanje pomoći za rekonstrukciju i povratak.
3. Na dan 30.04.1991. godine imao/la sam prebivalište u stambenoj jedinici koja je predmet zahtjeva za registriranje prijave za dobivanje pomoći za rekonstrukciju i povratak.
4. Stambena jedinica koja je predmet zahtjeva za registriranje prijave za dobivanje pomoći za rekonstrukciju i povratak, neuslovna/neuvjetna je za stanovanje u skladu sa utvrđenim standardima o minimumu stambenih uslova/uvjeta.
5. Ja i članovi mog domaćinstva od 1991. godine nemamo na teritoriji BiH drugu stambenu jedinicu koja se smatra uslovnom/uvjetnom za stanovanje, u skladu sa utvrđenim standardima o minimumu stambenih uslova/uvjeta.
6. Nisam primio/primila pomoć u rekonstrukciji, dovoljnu da zadovolji utvrđene standarde o minimumu stambenih uslova/uvjeta.
7. Upoznat/a sam sa odredbama čl. 6. i 7. «Zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH» da izbjeglici iz BiH i raseljenoj osobi u BiH prestaje status:
 - a) dobrovoljnim povratkom u ranije prebivalište;
 - b) odbijanjem povratka u ranije prebivalište iako je povratak u ranije prebivalište moguć, siguran i dostojanstven ili kada ne postoje uvjerljivi razlozi koji proizilaze iz ranijeg proganjanja, odnosno uvjerljivi humanitarni razlozi da se ne vrati u ranije prebivalište;
 - c) ako je dobrovoljno na osnovu sveobuhvatnih i objektivnih informacija bitnih za izbor mjesta prebivališta odlučio da se trajno nastani u drugo prebivalište u BiH ili se trajno nastani izvan BiH.
8. Saglasan/saglasna sam sa prosljeđivanjem mojih ličnih/osobnih i ostalih podataka iz ove prijave u cilju provjere njihove tačnosti i vjerodostojnosti.
9. Upoznat/a sam sa obavezom da prilikom odabira korisnika pomoći na području općine povratka u BiH, dostavim odgovarajuće dokumente kojima se dokazuje ispunjavanje općih i posebnih kriterija za dobivanje pomoći za rekonstrukciju i povratak u BiH.

Svojem potpisom, potvrđujem tačnost podataka datih u prijavi i navoda u izjavi.

Mjesto: _____

Datum: ____/____/____ godine

Broj lične/osobne karte _____

Potpis

Izdata u _____

Dana _____

Dodatak 7.**Nadležnosti Ministarstva**

Članom 12. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave u BiH (Sl. gl. BiH 5/05, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09) utvrđene su nadležnosti Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH.

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice nadležno je za:

- praćenje i provođenje međunarodnih konvencija i drugih dokumenata iz oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- promovisanje i zaštita ličnih i kolektivnih ljudskih prava i sloboda;
- koordinaciju i pripremu izvještaja nadležnim domaćim organima i institucijama i međunarodnim institucijama i organizacija o provođenju obaveza iz međunarodnih konvencija i međunarodnih dokumenata;
- kreiranje i provođenje aktivnosti na ispunjavanju obaveza BiH u pogledu prijema u evroatlantske integracije, a posebno u vezi sa primjenom Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima;
- uspostavljanje i funkcionisanje zastupnika/agenta Vijeća ministara BiH i Ureda zastupnika/agenta Vijeća ministara BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava;
- uspostavljanje i funkcionisanje Agencije za ravnopravnost polova u BiH i staranje o ravnopravnosti polova;
- praćenje, izrada i distribuisanje informacija o standardima, ostvarenjima i aktivnostima u oblasti ljudskih prava;
- saradnja sa vjerskim zajednicama;
- saradnja sa nacionalnim manjinama i njihovim udruženjima;
- saradnja sa institucijama i organizacijama zaduženim za traženje nestalih osoba u BiH;
- saradnja sa Crvenim krstom/križom BiH i Međunarodnim komitetom Crvenog krsta/križa i humanitarnim organizacijama;
- staranje o pravima i pitanjima izbjeglica i lica pod supsidijarnom zaštitom u BiH nakon utvrđivanja njihovog statusa."
- provođenje Aneksa VII Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, kao i praćenje i nadzor provođenja tog Aneksa;
- kreiranje i provođenje politike BiH u oblasti povratka izbjeglica i raseljenih lica u BiH, projekata rekonstrukcije, i osiguranje drugih uslova za održiv povratak;
- koordinisanje, usmjeravanje i nadzor u okviru Komisije za izbjeglice i raseljene osobe, aktivnosti entiteta i drugih institucija u BiH odgovornih za provođenje politike u ovoj oblasti;
- sve ostale aktivnosti propisane Zakonom, i/ili koje se odnose na provođenje Aneksa VI i VII Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH;
- sve podatke koje Ministarstvo cijeni relevantnim u skladu sa svim važećim standardima o zaštiti podataka;
- saradnja sa nevladinim sektorom po pitanjima iz nadležnosti ministarstva;
- kreiranje politike Bosne i Hercegovine prema iseljeništvu;
- prikupljanje, sistematizovanje, publikovanje i distribuisanje svih podataka iz nadležnosti ministarstva.

Ministarstvo je nadležno i za obavljanje poslova koji su u nadležnosti BiH i koji se odnose na utvrđivanje osnovnih načela koordinisanja aktivnosti, usklađivanja politika i planova organa vlasti BiH i međunarodne zajednice u oblasti: stambene politike, obnove i razvoja i projekta održivog povratka i njihovog evidentiranja.

Dodatak 8.**Pravna regulativa koja definiše ovu oblast u BiH**

1. Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini (Aneksi IV - Ustav, VI – Sporazum o ljudskim pravima i VII – Sporazum o izbjeglicama i prognanicima) (14.12.2005. godina)
2. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave u BiH (Službeni glasnik BiH, 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09)
3. Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH (Službeni glasnik BiH, 23/99, 21/03 i 33/03)
4. Zakon o raseljenim licima, povratnicima i izbjeglicama u Republici Srpskoj (Službeni glasnik RS, 42/05)
5. Zakon o raseljenim osobama i povratnicima u Federaciji BiH i izbjeglicama iz BiH (Službene novine Federacije BiH, 15/05)
6. Strategija BiH za provođenje Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma (decembar 2002. godina)
7. Revidirana strategija BiH za provođenje Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma (juni, 2010. godina)
8. Uputstvo o načinu i procedurama odabira korisnika projekata povratka i rekonstrukcije stambenih jedinica (Službeni glasnik BiH, 48/06)
9. Smjernice za primjenu Uputstva o načinu i procedurama odabira korisnika projekata povratka i rekonstrukcije stambenih jedinica (31.08.2006. godina)
10. Pravilnik o minimumu stambenih uslova za sanaciju i izgradnju stambenih objekata u svrhu povratka (Službeni glasnik BiH, 93/06)
11. Odluku o formiranju Fonda za povratak (Službeni glasnik BiH, 33/00)
12. Pravilnik o upravljanju sredstvima Fonda za povratak Bosne i Hercegovine (04.10.2004. godina)
13. Pravilnik o upravljanju sredstvima Fonda za povratak (Službeni glasnik BiH, 22/09)
14. Priručnik za provođenje procedura u realizaciji projekata rekonstrukcije i povratka u BiH (april, 2005. godina i novembar, 2007. godina)
15. Priručnik za monitoring (studeni, 2009. godina)
16. Odluka o primjeni Priručnika za monitoring (09.12.2009. godina)
17. Odluka o imenovanju Komisije za izbjeglice i raseljene osobe BiH (05.09.2007. godina)
18. Odluka o izmjeni Odluke o imenovanju Komisije za izbjeglice i raseljene osobe BiH (08.10.2009. godina)
19. Poslovnik o radu Komisije za izbjeglice i raseljene osobe BiH (24.09.2007. godina)
20. Odluka o imenovanju sekretara Komisije za izbjeglice i raseljene osobe BiH (16.02.2009. godina)
21. Odluka o imenovanju članova Odjela za podršku rada Komisije za izbjeglice i raseljene osobe BiH (16.02.2009. godina)
22. Odluka o imenovanju članova Koordinacionog tima za realizaciju zajedničkih projekata rekonstrukcije i povratka kao privremenog tijela Komisije za izbjeglice i raseljene osobe BiH (05.11.2007. godina)
23. Uputstvo o vođenju osnovne i centralne evidencije raseljenih lica i povratnika i obrascu legitimacije raseljenih lica u Federaciji BiH (Službene novine Federacije BiH, 50/05)
24. Odluka o principima raspodjele sredstava i utvrđivanje prioriteta za odabir i finansiranje projekata povratka i rekonstrukcije iz Fonda za povratak (13.12.2007. godina)
25. Zaključak sa 8. sjednice Komisije za izbjeglice i raseljene osobe BiH (20.05.2008. godina) - uvedena praksa verifikacije općinskih lista korisnika

26. Sporazum o udruživanju i načinu realizacije sredstava za rekonstrukciju stambenih jedinica povratnika u 2004. godini (25.05.2004. godina)
27. Odluka o usvajanju Liste općina i Plana raspodjele sredstava po općinama u kojima će se implementirati zajednički projekti u 2004. godini (30.11.2004. godina)
28. Sporazum o udruživanju i načinu realizacije sredstava za rekonstrukciju stambenih jedinica povratnika u 2006. godini (06.06.2006. godina)
29. Odluka o rasporedu sredstava sa računa Fonda za povratak za implementiranje u 2006. godini (03.07.2006. godina)
30. Odluka o rasporedu prema odabranim općinama sredstava sa računa Fonda za povratak za implementiranje u 2006. godini namijenjenih rekonstrukciji stambenih jedinica povratnika (03.07.2006. godina)
31. Memorandum o razumijevanju ZP 06 (04.07.2006. godina)
32. Sporazum o udruživanju i načinu realizacije sredstava za rekonstrukciju stambenih jedinica povratnika u 2007. godini (25.10.2007. godina)
33. Odluka o usmjeravanju sredstava udruženih u Fondu za povratak po Sporazumu o udruživanju i načinu realizacije sredstava za rekonstrukciju stambenih jedinica povratnika u 2007. godini (13.12.2007. godina)
34. Odluka o raspoređivanju neutrošenih sredstava osiguranih za rekonstrukciju stambenih jedinica povratnika u 2007. godini (13.12.2007. godina)
35. Odluka o načinu raspodjele sredstava za rekonstrukciju stambenih jedinica povratnika – ZP 07 (08.01.2008. godina)
36. Odluka o rasporedu sa budžetske stavke – Program povratka izbjeglica i raseljenih lica za 2008. godinu (21.03.2008. godina)
37. Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o načinu raspodjele sredstava za rekonstrukciju stambenih jedinica povratnika – ZP 07 (23.12.2008. godina)
38. Sporazum o udruživanju i načinu realizacije sredstava za podršku procesu povratka u 2008. godini (14.04.2008. godina)
39. Odluka o raspoređivanju sredstava za podršku procesu povratka u 2008. godini (23.04.2008. godina)
40. Odluka o raspodjeli sredstava za rekonstrukciju stambenih jedinica povratnika po područjima povratka u 2008. godini (20.05.2008. godina)
41. Odluka o rasporedu sredstava za interventne potrebe u svrhu povratka raseljenih lica, povratnika i izbjeglica iz BiH (31.12.2008. godina)
42. Memorandum o razumijevanju ZP 08 (09.06.2008. godina)
43. Odluka o usmjeravanju neutrošenih sredstava ZP 08 na projekata ZP 09 za rekonstrukciju individualnih stambenih jedinica u Općini Ilidža (20.04.2010. godina)
44. Sporazum o udruživanju i načinu realizacije sredstava za podršku procesu povratka u 2009. godini (25.05.2009. godina)
45. Odluka o raspoređivanju sredstava za podršku procesu povratka u BiH u 2009. godini (25.05.2009. godina)
46. Odluka o raspoređivanju sredstava za rekonstrukciju individualnih stambenih jedinica povratnika po područjima povratka – ZP 09 (21.07.2009. godina)
47. Sporazum o udruživanju i načinu realizacije sredstava za podršku procesu povratka u 2010. godini (12.03.2010. godina)
48. Odluka o raspoređivanju sredstava za podršku procesu povratka u BiH u 2010. godini (12.02.2010. godina)
49. Odluka o raspoređivanju sredstava za rekonstrukciju individualnih stambenih jedinica izbjeglica, raseljenih lica i povratnika po područjima povratka u 2010. godini (ZP 10) (20.04.2010. godina)
50. Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o raspoređivanju sredstava za podršku procesu povratka u BiH u 2010. godini (05.07.2010. godina)
51. Odluka Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu o izvještavanju o planiranju i trošenju budžetskih sredstava namijenjenih za povratak izbjeglih i raseljenih lica u entitetima Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, 02/02)

- 52. Pojašnjenje i upute za ubrzanje procedure i olakšanje implementacije zajedničkog projekta rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica ZP 10 (08.06.2010. godina)
- 53. Zaključak Vijeća ministara sa 6. tematske sjednice (13.11.2008. godina)
- 54. Zaključak sa 44. sjednice Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH (21.01.2009. godina)
- 55. Zaključak Vijeća ministara BiH sa 84. sjednice (16.04.2009. godina)

Dodatak 9.**Referentni materijal**

- Analiza ankete o ostvarenju rezultata Platforme izbjeglica, raseljenih lica i povratnika 2006-2010; Unija za održivi povratak i integracije u Bosni i Hercegovini, avgust 2010. godine.
- Analiza socijalnog stanja raseljenih lica, izbjeglica i povratnika; MIRL RS, decembar 2006.
- Doktorski rad – Evropski integracioni procesi i socijalna država; mr. sc. Ivor Altaras Penda, Zagreb, 2010. godine.
- Evaluacija odabira korisnika za izgradnju stambenih jedinica u BiH; UNDP – Program SUTRA, decembar 2006. godine.
- Follow up of the Functional Review of the Return Sector in BiH, (EuropeAid/123505/C/SER/BA) - EU Project documents: 1. International experiences in social housing, 2. Need of social housing in Bosnia-Herzegovina.
- Funkcionalni pregled Sektora povratka u BiH - Konačni izvještaj; tim konsultanata po nalogu (ugovoru) Evropske komisije, april 2005. godine.
- Glas tihe većine; Oxford International Research, 2007. godine.
- Godišnji izvještaj o radu; Unija za održivi povratak i integracije u Bosni i Hercegovini, 2009. godine.
- Izvještaj o radu komisija za odabir korisnika projekata rekonstrukcije stambenih jedinica u okviru ZP 09; Unija za održivi povratak i integracije u Bosni i Hercegovini, decembar 2009. godine.
- Izvještaj o stanju u oblasti povratka izbjeglica iz BiH, raseljenih lica u BiH i povratnika i realizovanju "Strategije BiH za provedbu Aneksa VII DMS" (sa posebnim osvrtom na period od 01.01.2003. godine); Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, decembar 2004. godine.
- Karakteristike urbanog razvoja grada Sarajeva u socijalističkom sistemu i determinante koje su ga uslovljavale; 2008. godina.
- Konvencija o statusu izbjeglica; 1951. godine.
- Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda; 1950. godine.
- Monitoring i verifikacija prioritetnih korisnika za povratak i projekte rekonstrukcije u Bosni i Hercegovini; Unija za održivi povratak i integracije u Bosni i Hercegovini, 2009. godine.
- Održivi povratak u održivu državu - Ispitivanje javnog mnijenja o položaju povratnika u BiH; Nadel & Prism Research, juli 2007. godine.
- Platforma izbjeglica, raseljenih lica i povratnika za izbore 2006. godine; Unija za održivi povratak i integracije u Bosni i Hercegovini.
- Prijedlog Strategije socijalnog uključivanja BiH; juni 2010. godine.
- Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH; Inicijativa i civilna akcija (ICVA), juni 2009. godine.
- Procjene rezultata povratka u BiH; Unija za održivi povratak i integracije u Bosni i Hercegovini, 2009. godine.
- Stambeni i urbani profil BiH; Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, maj 2006. godine.
- Srednjoročna razvojna strategija (PRSP) V.1. Sektorski prioriteti - socijalna i penzionara politika, 2004. godine.
- Srednjoročna razvojna strategija BiH 2004.-2007. (PRSP), revidirani dokument, maj 2006. godine.
- SUTRA Info, Informativni bilten programa SUTRA, broj 1-10; UNDP – Program SUTRA.

- Uporedna analiza pristupa pravima izbjeglica i raseljenih lica; Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, decembar 2005. godine.
- Uporedni pokazatelji o izbjeglicama, raseljenim licima i povratnicima, provođenju imovinskih zahtjeva i rekonstrukciji u BiH od 1991. do 30.06.2003. godine; Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, oktobar 2003. godine.
- Vodeći principi internog raseljenništva; dokument UN-a E/CN. 4/1998/53/Add.2, 1998. godine.
- Zaštita izbjeglica: Vodič kroz međunarodno izbjegličko pravo; Međuparlamentarni savez i Ured visokog komesarijata Ujedinjenih naroda za izbjeglice, juni 2004. godine.
- Zaštita siromašnih u vrijeme globalne krize: Ažurirani izvještaj o siromaštvu za Bosnu i Hercegovinu za 2009. godinu; dokument Svjetske banke, decembar 2009. godine.
- Zašto nismo jednaki u pravima iz socijalne zaštite? Analiza stanja i preporuke za djelovanje; Inicijativa i civilna akcija (ICVA), novembar 2010. godine.
- Završni izvještaj SUTRA PLOD projekta; UNDP, decembar 2009. godine.