



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

Izvješće revizije učinka

Siječanj 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 osoba koji se iz udruženih sredstava financiraju kroz Fond za povratak BiH, te efekte koje oni ostvaruju.

U složenim društveno - političkim uvjetima, na razini institucija BiH uspostavljen je jedinstven sustav 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 državnoj razini se implementira strategija kojom su definirani ciljevi za rješavanje problema povratka izbjeglih i raseljenih osoba.

Pitanje povratka je kompleksno i osjetljivo, te zahtijeva značajnu pozornost i pažljivu analizu potreba izbjeglih i raseljenih osoba. Čini se da su aktivnosti mjerodavnih 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 stupanj koordinacije aktivnosti i povjerenja među institucijama koje se bave problemima povratnika u BiH. Inicijalno jasno predviđena podjela odgovornosti uključenih sudionika nije zadržana. Vremenom je broj sudionika u implementaciji pojedinih aktivnosti i faza procesa povećavan, pa je odgovornost za rezultate teško adresirati. Obnova ratom oštećenih i uništenih domova je temeljni, 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 osoba, 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. Mjerodavne 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 sustav implementacije ovih programa, uzrokovali su da je na podračunu Fonda svake godine ostajao značajan iznos nerealiziranih sredstava.

Ured za reviziju je, sukladno odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavio Nacrt izvješća Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH, Povjerenstvu 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 izrađeno konačno Izvješće o provedenoj reviziji učinka.

Izvješće sadrži preporuke upućene mjerodavnim institucijama čijom implementacijom je moguće osigurati da se programi namijenjeni za povratak implementiraju učinkovitije.

Zamjenica glavnog revizora

Božana Trninić

Glavni revizor

Milenko Šego

KAZALO**KORIŠTENE SKRAĆENICE I DEFINICIJE****PREDGOVOR****SAŽETAK**

1. UVOD.....	10
1.1. Pozadina problema	10
1.2. Revizijska pitanja	11
1.3. Kriterij revizije	12
1.4. Obujam, ograničenja, izvori i metode revizije	12
1.4.1. Obujam i ograničenja revizije	12
1.4.2. Izvori i metode revizije	13
1.4.3. Struktura izvješća	14
2. OPIS PROCESA	15
2.1. Obveze 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. Uvjeti za postizanje učinkovitosti 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. Utjecaj različitih praksi na vrijeme implementacije	26
3.3. Rezultati i efekti programa.....	27
3.3.1. Rezultati programa ZPR	28
3.3.2. Rezultati obnove u odnosu na vrijeme	28
3.3.3. Useljenost rekonstruiranih stambenih jedinica.....	29
3.3.4. Podaci o povratku	30
3.4. Faktori koji su utjecali na efikasnost i efektivnost programa.....	32
3.4.1. Način donošenja odluka	32
3.4.2. Podaci na temelju 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. Poduzete mjere za efikasniju i efektivniju implementaciju i njihovi rezultati.....	40
3.5.4. Rezultati poduzetih mjera	41
4. ZAKLJUČCI.....	43
4.1. Sustav implementacije programa ZPR	43
4.2. Vrijeme implementacije programa	44
4.3. Rezultati i efekti programa ZPR	44
4.4. Faktori koji su utjecali 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
Povjerenstvo 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
Mjerodavnosti Ministarstva	65
Pravna regulativa koja definira ovo područje 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 identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka.
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions - Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih 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 inozemstvo, nakon 30. travnja 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 dragovoljno 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 Povjerenstva za izbjeglice i raseljene osobe BiH a koji se finansijski realiziraju kroz Fond BiH
Naputak o odabiru korisnika	Naputak o načinu i procedurama odabira korisnika projekata povratka i rekonstrukcije stambenih jedinica
NVO	Nevladine organizacije
OHR	Ured visokog predstavnika - Office of the High Representative
Okvirni dinamički plan	Okvirni dinamički plan implementacije zajedničkih projekata koji se financiraju kroz Fond za povratak BiH
Općinsko povjerenstvo	Općinsko povjerenstvo za odabir korisnika projekata povratka i rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica
Parlament BiH	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Povjerenstvo BiH	Povjerenstvo za izbjeglice i raseljene osobe BiH
Povratnik	Povratnik, u smislu Zakona, je izbjeglica iz BiH ili raseljena osoba koja je mjerodavnom organu izrazila volju za povratak u ranija prebivališta i koja je u procesu tog povratka, kao i izbjeglica iz BiH i raseljena osoba koja se vratila 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 raseljenu osobu u BH zakonodavstvu.
Raseljena osoba	Raseljena osoba, 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. travnja 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 dragovoljno odlučio da se trajno nastani na drugom prebivalištu.
Revidirana strategija	Revidirana strategija BiH za provedbu Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma iz lipnja 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 prosinca 2002. godine
UNDP	United Nations Development Programme - Razvojni program Ujedinjenih naroda
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees - Visoki povjerenik 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 nabavama
ZP	Zajednički projekti rekonstrukcije i povratka
ZPR	Zajednički projekti rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica

PREDGOVOR

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju), sukladno članku 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 daljnjem tekstu: Parlament BiH), Vijeće ministara BiH (u daljnjem tekstu: VM), Predsjedništvo BiH i revidiranu, odnosno, revidirane institucije.

Prema ISSAI¹ standardima, revizija učinka je neovisno 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 načelima i praksom te politikom uprave;
- reviziju efikasnosti korištenja ljudskih, finansijskih i drugih resursa, uključujući ispitivanje informacijskih sustava, mjera učinka i kontrolnih postupaka, kao i procedura za otklanjanje uočenih nedostataka koje provodi subjekt koji je predmet revizije; i
- reviziju efektivnosti učinka u odnosu na postignute ciljeve subjekta kod kojeg se obavlja revizija, te reviziju stvarnog utjecaja 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 predstavljaju li korišteni resursi najekonomičnije korištenje javnih sredstava, pružaju li se korištenjem raspoloživih resursa blagovremeno pružaju najbolje usluge, jesu li ispunjeni strateški ciljevi, te postoji li utjecaj na implementaciju tih ciljeva. Važna uloga revizije učinka je da ukaže na postojeće propuste i u skladu s tim da odgovarajuće preporuke. Implementacija danih preporuka treba dovesti do pozitivnih promjena u sustavu kao cjelini, stvarati nove vrijednosti i unaprijediti funkcioniranje sustava 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 promovira i transparentnost i odgovornost u radu. Revizija učinka je način da poreski 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 pozornosti se posvećuje osiguranju kvalitetnijih usluga uz istovremeno i permanentno iznalaženje monetarnih ušteda. Tako, u uvjetima ograničenih resursa i kada je evidentan jaz između raspoloživih sredstava i potreba, a posebno u uvjetima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka dobiva poseban značaj.

¹ ISSAI – Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija

² Točka 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 uvjeti za siguran povratak, te najvišu razinu međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda. Revidiranom strategijom definirani su strateški ciljevi i opredjeljenja za povratak svih razina vlasti BiH. Jedan od temeljnih preduvjeta za ostvarenje strateškog cilja i povratak svih zainteresiranih u prijeratna prebivališta je obnova uništenih individualnih stambenih jedinica.

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

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

Provođenjem revizije, Ured za reviziju je utvrdio da je proces implementacije programa neefikasan i da svojom neefikasnošću negativno utječe 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 cijelosti ostvarili očekivane efekte. Naime, svaka četvrta obnovljena stambena jedinica nije useljena.

Uvjeti za postizanje učinkovitosti programa su stvoreni, ali je u praksi uspostavljen kompliciran sustav sa mnogo sudionika koji ga implementiraju, bez jasne podjele njihove odgovornosti, jasno definiranih rokova i mjerljivih ciljeva. Navedeno za posljedicu ima neefikasnu i neblagovremenu implementaciju projekata.

Institucije uključene u implementaciju programa ne vrše redovne i adekvatne analize procesa. Premda je informiranje mjerodavnih institucija površno i neblagovremeno, ni one nisu pokazale naročit interes za rezultate i efekte koje ostvaruju programi financirani iz udruženih proračunskih sredstava. Neadekvatno praćenje i evaluacija programa, razlog su zbog kojeg nisu utvrđeni uzroci neefikasnosti i nepotpunih efekata. Blagovremene informacije su trebale biti input mjerodavnim institucijama za poduzimanje potrebnih korektivnih mjera i efikasno upravljanje procesom povratka.

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

Poznata je činjenica da u populaciji izbjeglih i raseljenih osoba 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 području povratka Ured za reviziju mjerodavnim institucijama predlaže da se implementiraju sljedeće preporuke:

Ministarstvo, Povjerenstvo BiH:

- Osigurati da se odluke o rasporedu sredstava donose na temelju 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 financiranju povratka. Sustav planiranja i donošenja odluka zasnivati na jasnim i mjerljivim ciljevima, spram navedenog prilagoditi izvješćivanje koje će mjerodavnim institucijama omogućiti efikasno donošenje potrebnih odluka.
- Osigurati alternativne programe stambenog zbrinjavanja povratnika i raseljenih osoba za koje rekonstrukcija prijeratne stambene jedinice nije rješenje. Uspostaviti adekvatne programe podrške općinskim kapacitetima za bavljenje problematikom povratnika i raseljenih osoba.
- Osigurati adekvatno praćenje i evaluaciju efikasnosti, rezultata i efekata programa, a na temelju njih predlagati izmjenu sustava ili dodatne programe pomoći. Potrebno je razmotriti i poduzeti mjere koje će pojednostaviti sustav, jasno razgraničiti odgovornosti uključenih institucija te time reducirati broj sudionika u određenim aktivnostima i fazama procesa implementacije programa.

VM, Parlament BiH, Predsjedništvo BiH i Povjerenstvo BiH:

- Zahtijevati redovite 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 temelju njih blagovremeno donositi potrebne odluke i poduzimati odgovarajuće korektivne mjere.
- Intenzivirati i unaprijediti harmonizaciju i koordinaciju aktivnosti na rješavanju problema povratnika, izbjeglih i raseljenih osoba i stvaranju uvjeta 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 osoba, što je više od polovice stanovništva registriranog popisom iz 1991. godine. U ovim sukobima oštećeno je oko 452 tisuće stambenih jedinica ili 37% stambenog fonda u BiH³.

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

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

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

Na svim razinama vlasti angažirani su resursi za rješavanje ove problematike. Osnovana su ministarstva i donesena su zakonska i podzakonska akta. Donesena je strategija kojom su definirani ciljevi za rješavanje problema povratka izbjeglih i raseljenih osoba.

Procjene su da je za financiranje obnove i održivog povratka u razdoblju 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 sve razine vlasti u BiH. Rekonstrukcija se financira iz proračuna svih razina vlasti, a još uvijek je prisutno i financiranje sredstvima međunarodnih donatora.

Državna razina vlasti svoju pomoć realizira preko Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH (u daljnjem tekstu: Ministarstvo), Povjerenstva za izbjeglice i raseljene osobe BiH (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo BiH) i Fonda za povratak BiH (u daljnjem tekstu: Fond).

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

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

⁴ Podaci iz Revidirane strategije

⁵ Obveze 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 prosinca 2006. godine neispunjeni uvjeti za povratak u prijeratno prebivalište su: smještaj 42%, sigurnost 41%, zaposlenje 12% i školovanje 5%.

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

⁸ 80% primatelja 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, srpanj 2007. godine

⁹ Podaci preuzeti od Fonda.

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 sustav implementacije ovih programa uzrokovali su da je na podračunu Fonda svake godine ostajao značajan iznos nerealiziranih sredstava.

Brojne nevladine organizacije¹⁰ (u daljnjem 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 realiziraju 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 tisuća osoba očekuje pomoć za rekonstrukciju i povratak¹². Još uvijek neriješen status ovih osoba i navodi da postoje neuseljeni obnovljeni objekti ukazuje na probleme efektivnosti vladinih mjera.

Informacije o milijunskim iznosima¹³ izdvojenih, a nerealiziranih sredstava na podračunu Fonda, bile su indikator za problem neefikasnosti u sustavu implementacije pomoći za rekonstrukciju i povratak.

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

1.2. Revizijska pitanja

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, formulirana su sljedeća revizijska pitanja:

- Ima li postojeći sustav implementacije programa rekonstrukcije stambenih jedinica odgovarajuće pretpostavke kako bi se osigurala njegova učinkovitost?
- Je li program rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica blagovremeno 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 neuvjetnim prostorijama."

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

¹² Baza registriranih prijava za dobivanje 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 realizirano do kraja 2010. godine.

- Što je utjecalo na rezultate i efekte programa?
- Jesu li mjerodavne institucije uspostavile adekvatan sustav praćenja i evaluacije i jesu li poduzimane 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 daljnjem 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 poduzetih aktivnosti je broj useljenih objekata i broj povratnika koji stvarno žive u objektima rekonstruiranim u okviru programa ZPR.

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

Kriterij blagovremenosti je utemeljen na poslovniku Povjerenstva BiH, postojećim praksama rada Povjerenstva BiH i Okvirnom dinamičkom planu implementacije zajedničkih projekata koji se financiraju kroz Fond (u daljnjem tekstu: Okvirni dinamički plan).

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

1.4. Obujam, ograničenja, izvori i metode revizije

1.4.1. Obujam 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 preduvjet za povratak. U tu svrhu analiziran je jedan od Zajedničkih projekata rekonstrukcije i povratka (u daljnjem tekstu: ZP) koji se financiraju udruženim sredstvima države, entiteta, Brčko distrikta (u daljnjem tekstu: BD) i drugih izvora financiranja. Riječ je o programu Zajedničkih projekata rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica (ZPR).

Promatran je proces od usvajanja proračuna 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 poduzetih aktivnosti. Mjerodavne institucije za implementaciju programa ZPR su: Ministarstvo, Fond, Povjerenstvo BiH i općine/BD.

¹⁴ Način utvrđivanja kriterija blagovremenosti objašnjen je u poglavlju 3.2.1. ovog Izvješća.

Ova studija se bavi analizom aktivnosti mjerodavnih državnih institucija koje sudjeluju u implementaciji programa ZPR. Kontaktirane su i institucije nižih razina vlasti od kojih su prikupljani podaci i informacije potrebne za stjecanje cjelovite slike o rezultatima realizacije programa ZPR, odnosno programa koji se udruženim sredstvima financiraju kroz Fond.

Od ukupno 186 miliona KM¹⁵ odobrenih sredstava za 25 programa ZP u razdoblju 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 cijelosti realiziran. 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, promatranje na terenu, analiza i evaluacija programa i izvješća o radu.

U provođenju revizije, podaci i informacije su prikupljani od Ministarstva, Fonda i Povjerenstva BiH. Analizirana je relevantna dokumentacija, a intervjuirane su odgovorne osobe navedenih institucija. Izvršena je odgovarajuća analiza baza podataka Ministarstva uz stručnu pomoć IT revizora Ureda za reviziju. Analizirani su važeći propisi¹⁶ koji uređuju ovo područje, programi i izvješća o radu navedenih institucija, kao i druge studije¹⁷ koje se odnose na ovu problematiku.

O predmetnoj problematici razgovarano je i sa predstavnicima mjerodavnih entitetskih ministarstava (Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica, u daljnjem tekstu: FMROI i Ministarstvo izbjeglica i raseljenih lica RS u daljnjem 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 osoba, te lokacije neobnovljenih i obnovljenih objekata. U općini Maglaj prisustvovalo se sjednici općinskog povjerenstva za odabir korisnika projekta povratka i rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica. Razgovori su obavljani sa monitorima RC Tuzla, predstavnicima općine Maglaj i članovima jedne povratničke obitelji.

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

¹⁵ Podaci preuzeti od Fonda.

¹⁶ Vidjeti Dodatak 6 ovog Izvješća - Pravna regulativa koja definira ovo područje u BiH.

¹⁷ Vidjeti Dodatak 7 ovog Izvješća – Referentni materijal.

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

Analizirano je trajanje procesa po fazama implementacije. Na temelju 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 identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka (u daljnjem tekstu: IDDEEA) izvršena je provjera mjesta prebivališta za 110 korisnika¹⁸ rekonstruiranih stambenih jedinica i uspoređena je sa lokacijom gdje je rekonstruirana stambena jedinica.

Na fokus grupi održanoj 21.09.2011. godine prezentirani su preliminarni nalazi revizije i o njima se raspravljalo sa relevantnim sudionicima¹⁹ u procesu implementacije programa povratka izbjeglih i raseljenih osoba. Ovom prilikom nije bilo osporavanja rezultata analize. Mnogi sudionici su ih ocijenili objektivnim i realnim, ističući da odražavaju stvarno stanje u implementaciji ZP.

1.4.3. Struktura izvješća

U prvom poglavlju Izvješća, dani su uvod i struktura Izvješća, dizajn revizije, odnosno, prezentirani su: pozadina problema, svrha revizije i revizijska pitanja, obujam, ograničenja, metode revizije i izvori podataka.

U drugom poglavlju iznesene su obveze i opredjeljenja vlasti u BiH utemeljene u Dejtonskom mirovnom sporazumu (u daljnjem tekstu: DMS) i relevantnim propisima, objašnjen je sustav implementacije pomoći za povratnike, izbjegle i raseljene osobe, ključne institucije i njihova uloga u implementaciji programa.

U trećem poglavlju predstavljeni su uvjeti za postizanje učinkovitosti programa. Prezentirano je očekivano i ostvareno vrijeme implementacije programa ZPR, te utjecaj različitih praksi na vrijeme implementacije. Nakon toga prezentirani su rezultati i efekti programa, način na koji efikasnost utječe na efektivnost i broj povrataka ostvarenih u posljednjih petnaest godina. Elaborirani su i ključni faktori koji su utjecali na rezultate i efekte programa. Opisan je sustav praćenja i evaluacije, ciljevi programa, poduzete mjere i aktivnosti, te njihov utjecaj na rezultate i efekte.

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

U posljednjem, petom poglavlju dane su preporuke revizije za poboljšanje učinkovitosti sustava implementacije programa.

¹⁸ Odabrani korisnici su nositelji obitelji 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 Povjerenstva BiH, Fonda, entitetskih ministarstava, BD, NVO - Unija za održivi povratak i integracije u BiH i općine Centar Sarajevo.

2. OPIS PROCESA

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

2.1. Obveze i opredjeljenja vlasti u BiH

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

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

Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH²¹ (u daljnjem tekstu: Zakon) definirano je stjecanje 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, raseljene osobe 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 razini Bosne i Hercegovine kojim se definiraju ciljevi²³ i planiraju potrebne akcije i reforme u pravcu konačne realizacije prava izbjeglica i prognanih osoba.

Premda su postignuti značajni rezultati²⁴, realizacija strateških ciljeva nije u cijelosti 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 nositelja aktivnosti, i predstavnika brojnih institucija i organizacija domaće vlasti, međunarodne zajednice, nevladinog sektora i civilnog društva.

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

²⁰ Sve izbjeglice i raseljene osobe imaju pravo da se slobodno vrate u svoje domove, pravo na vraćanje imovine koje su lišeni u tijeku neprijateljstva 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 definirani ovim dokumentom su: dovršiti proces povratka izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH; dovršiti proces rekonstrukcije stambenih jedinica za potrebe povratka; realizirati povrat imovine i stanskih prava; osigurati uvjete održivog povratka i procesa reintegriranja u Bosni i Hercegovini.

²⁴ Prema procjeni Ministarstva, stupanj realizacije strateških ciljeva na kraju 2006. godine je: dovršenje procesa povratka izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH – 50%; dovršenje procesa rekonstrukcije stambenih jedinica za potrebe povratka – 70%; realizacija povrata imovine i stanskih 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 uvjeta za povratak izbjeglih i raseljenih osoba, na državnoj razini su kreirani različiti programi pomoći kao što su: stambeno zbrinjavanje povratnika, podrška upošljavanju povratnika, te izgradnja socijalne i komunalne infrastrukture u povratničkim naseljima. Svi ovi programi utemeljeni su na pravima definiranim u Aneksu VII DMS.

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

Programi ZP se financiraju iz udruženih sredstava države, entiteta, BD i drugih sekundarnih izvora financiranja²⁵. Odobravanje programa ZP vrši Povjerenstvo BiH.

U razdoblju od 2004. – 2010. godine iz udruženih sredstava odobreno je financiranje 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 tablici prikazan je ukupan pregled programa ZP za razdoblje od 2004.-2010. godine, sa podacima o odobrenim i utrošenim sredstvima:

Tablica 1: Programi ZP financirani preko Fonda (u milionima KM)

Naziv programa	Broj programa	Odobrena sredstva (2004.-'10.)	Realizirana 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
Projekt SUTRA - Trajan prijenos odgovornosti za povratak na mjerodavne 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, na njih otpada oko 40% udruženih sredstava (76,1 miliona KM od ukupno 186,1 miliona KM).

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

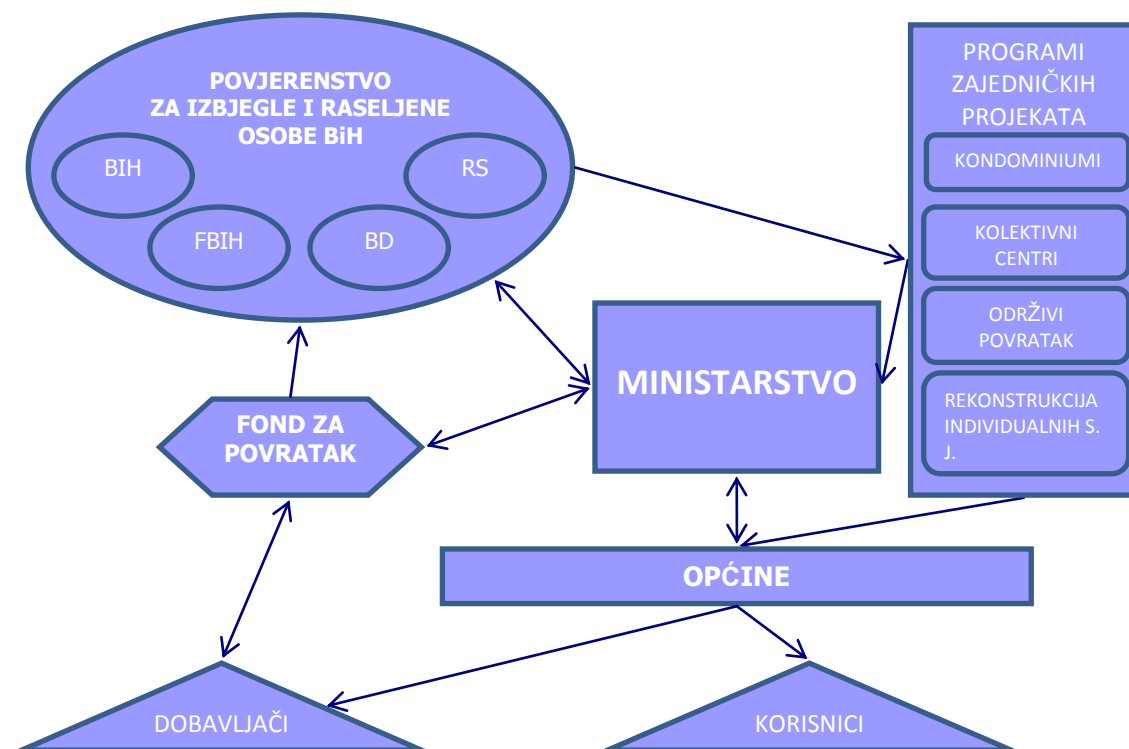
²⁶ Podaci o odobrenim i utrošenim sredstvima po programima preuzeti su od Fonda, a u ISFU su evidentirani kao 25 zasebnih proračunskih linija.

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 osobama. Rekonstrukcija individualnih stambenih jedinica za potrebe povratka predstavlja temeljni uvjet za realizaciju održivog povratka, a utemeljen je na strateškom cilju definiranom kao dovršenje procesa rekonstrukcije stambenih jedinica za potrebe povratka. Programi ZPR se financiraju iz udruženih sredstava koja osiguravaju državna, entitetske i BD vlasti u BiH, a značajnog udjela u njihovoj implementaciji imaju općine. Sustav implementacije programa ZPR utemeljen je na UNDP-ovom programu SUTRA gdje je izvršen prijenos odgovornosti za povratak na mjerodavne 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 sudionici iz različitih razina vlasti, sa različitim ulogama i odgovornostima. Na dijagramu je prikazan proces realizacije programa ZPR, sa naglaskom na sudionike 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 Povjerenstva BiH, mjerodavna ministarstva na državnom i entitetskim razinama te Vlada BD udružuju finansijska sredstva za realizaciju programa ZP. Sredstva se osiguravaju na temelju zaključenog sporazuma na godišnjoj razini, a koji predstavlja suglasnost gore navedenih strana da se jedan dio njihovih proračunskih sredstava udruži s ciljem realizacije programa ZP.

Odluke o raspodjeli udruženih sredstava na različite programe ZP donosi Povjerenstvo 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 Povjerenstvu BiH vidjeti u Dodatku 3 ovog Izvješća: Povjerenstvo za izbjeglice i raseljene osobe BiH

Administrativnu i tehničku podršku Povjerenstvu BiH pruža Ministarstvo putem Odjela za podršku rada Povjerenstva BiH.

Implementacija

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

- odabir korisnika ZPR u skladu sa zakonskom i podzakonskom regulativom i odlukama Povjerenstva BiH,
- odabir dobavljača (provođenje procedura javnih nabava) i vođenje aktivnosti na sanaciji objekata na području svoje općine,
- potpisivanje ugovora sa svakom korisničkom obitelji, s ciljem detaljnog definiranja međusobnih prava i obveza na sanaciji stambenih objekata,
- pripremanje i proslijeđivanje periodičnih i detaljnih izvješća Ministarstvu i Fondu o tijeku implementacije projekta,
- pružanje potrebne pomoći kako bi se uspješno realizirali projekti programa ZPR tako što će osigurati dovoljan broj stručnog osoblja za realizaciju preuzetih obveza,

suradnja i koordinacija sa lokalnim partnerima kako bi se osigurala uspješna implementacija programa ZPR.

Općinska povjerenstva za odabir korisnika projekta povratka i rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica (u daljnjem tekstu: općinsko povjerenstvo) vrše odabir korisnika sukladno kriterijima utvrđenim Zakonom²⁹ i Naputkom o odabiru korisnika³⁰. Postoje dvije vrste kriterija za odabir korisnika. Opći kriteriji³¹ su eliminatorni i obvezujući za sve potencijalne korisnike. Posebni kriteriji³² služe za utvrđivanje prioritetnih korisnika.

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), članak 22.

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

³¹ Opći kriteriji 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 kriteriji se odnose na ostvaren povratak, smještaj u kolektivnim/alternativnim centrima, socijalni status i brojnost obitelji potencijalnih korisnika po članku 8. i 9. Naputka o odabiru korisnika.

Financijska realizacija

Udružitelji sredstva sukcesivno uplaćuju na podračun Fonda, a ista se mogu koristiti samo za realizaciju ZP koje odobri Povjerenstvo BiH.

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

Financijska realizacija programa ZP je primarna zadaća Fonda, međutim u jednom od programa³³ Fond je i implementator.

Nadzor nad financijskom realizacijom odobrenih programa ZP vrši Povjerenstvo BiH.

Nadzor

Nadzor i evaluacija realizacije programa ZPR može se promatrati sa dvije razine, sa razine Ministarstva, Fonda i Povjerenstva BiH, te sa razine mjerodavnih institucija: VM, Predsjedništva BiH i Parlamenta BiH.

U okviru Ministarstva uspostavljen je Sektor za monitoring Ministarstva u čijoj mjerodavnosti je priprema i provođenje politike u području obnove i razvoja, te nadzor programa odobrenih od strane Povjerenstva BiH a financiranih 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 definirani su sljedeći ciljevi monitoringa:

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

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

Fond također sačinjava periodična izvješća o programima. Ova izvješća sadrže samo podatke o broju općina u kojima se implementiraju programi, iznosu planiranih i utrošenih sredstava.

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 izvješća Sektora za monitoring je objavljen na web stranici MLJPI http://www.mhrr.gov.ba/obnova_razvoj_monitoring/?id=13

Povjerenstvo BiH prati implementaciju programa ZPR kroz razne informacije i izvješća Ministarstva i Fonda.

VM, Predsjedništvo BiH i Parlament BiH se upoznaju sa aktivnostima i rezultatima programa ZPR preko godišnjih planova i izvješća o radu Ministarstva, Fonda i Povjerenstva BiH. Ovim institucijama se po potrebi i na njihov zahtjev dostavljaju i druge informacije i izvješća.

Više o implementaciji programa ZPR bit će rečeno u daljnjem tekstu Izvješća.

3. NALAZI

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

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

Osnovni rezultat programa ZPR su obnovljene individualne stambene jedinice i broj osoba 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 Izvješća bit će riječi o uvjetima u kojima se implementiraju programi ZPR, vremenu njihove implementacije, rezultatima i faktorima koji su utjecali na efikasnost i efektivnost implementacije programa ZPR.

3.1. Uvjeti za postizanje učinkovitosti programa ZPR

Analiza sustava implementacije programa ZPR je pokazala da postoje pretpostavke da ovi programi budu efikasni i učinkoviti.

Obveze vlasti u BiH spram prava izbjeglica i prognanika utvrđena su DMS. Aneksom VII, strane potpisnice³⁷ utvrdile su 'prava izbjeglica i prognanika' te su preuzele obvezu 'stvaranja pogodnih uvjeta za povratak'. Opredjeljenja vlasti BiH u rješavanju problematike izbjeglica i prognanika utvrđena su u Strategiji i Revidiranoj strategiji BiH za provedbu Aneksa VII DMS.

Usvajanjem Zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH osnovano je Povjerenstvo BiH i Fond, čime su stvoreni preduvjeti za uspostavu jedinstvenog sustava za implementaciju programa pomoći za povratak u koji su uključeni predstavnici svih razina vlasti u BiH. U ovaj sustav uključeni su i predstavnici lokalnih zajednica/općina i NVO koje se bave problematikom povratnika, izbjeglih i raseljenih osoba.

U složenim društveno-političkim uvjetima u BiH, rješavanje pitanja povratnika izbjeglih i raseljenih osoba je politički osjetljiv proces. Ne postoji jedinstven pristup tumačenju prava povratnika, izbjeglih i raseljenih osoba. Premda je najviše urađeno na ostvarivanju prava na povratak, još uvijek ne postoji suglasnost oko definicije održivog povratka³⁸. Entitetski zakoni nisu u cijelosti usuglašeni, različiti su kriteriji za stjecanje statusa raseljenih osoba³⁹. Ovo ima utjecaja na podatke o raseljenim osobama, koji su temelj za donošenje odluka na državnoj razini.

³⁷ Bosna i Hercegovina, Federacija BiH i Republika Srpska

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

³⁹ Prema propisima FBiH status raseljene osobe se gubi ukoliko raseljena osoba raspolaže stambenom imovinom u mjestu boravišta, prema propisima RS ove osobe ne gube status raseljene osobe.

Uspostavljen je kompleksan sustav implementacije programa sa brojnim sudionicima: predstavnicima državne, entitetskih i BD vlasti, te općina. Funkcionalnost sustava ovisi o efikasnosti svih sudionika. Zastoj na bilo kojoj razini i iz bilo kojeg razloga utječe na cjelokupan proces.

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

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

Premda je koordinacija aktivnosti usmjerenih na potpunu provedbu Aneksa VII primaran zadatak Povjerenstva BiH, ova koordinacija nije ostvarena u cijelosti. Samo je državna razina vlasti sva svoja proračunska sredstva udruživao u programe implementirane kroz Fond za povratak BiH. Entitetska ministarstva su neovisno od toga ulagala značajna sredstva kroz svoje sustave implementacije pomoći. Entitetska ministarstva iz jednog entiteta imaju i projekte ulaganja u drugom entitetu. Pri tome nije ostvaren zadovoljavajući stupanj koordinacije aktivnosti i povjerenja među institucijama koje se bave problemima povratnika u BiH, premda su njihovi predstavnici članovi Povjerenstva BiH.

Članovi Povjerenstva BiH nisu suglasni oko definicije održivog povratka. Povjerenstvo BiH nije poduzimalo zajedničke aktivnosti i inicijative za usuglašavanju propisa bitnih za održivi povratak, a koji se odnose na zdravstvo, obrazovanje, socijalnu i mirovinsko-invalidsku zaštitu. Revidirana strategija neusuglašenost ovih propisa identificira kao realnu prepreku za održiv povratak.

Aktivnostima verifikacije odabira korisnika Povjerenstvo BiH se uključilo i u operativnu implementaciju programa rekonstrukcije. Aktivnosti verifikacije Povjerenstvo BiH nije delegiralo 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 potporu radu Povjerenstvu BiH, osigurava relevantne podatke i informacije, nadzire proces i mjerodavna je da predlaže sustavna rješenja za unaprjeđenje procesa implementacije pomoći. U dosta aktivnosti implementacije Ministarstvo je operativno uključeno što dodatno angažira 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 sustavna rješenja koja su mogla značajnije unaprijediti sustav implementacije programa ZPR.

Fond je institucija zadužena za financijsku realizaciju odobrenih programa pomoći. Premda 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 primaran zadatak.

Predsjedništvo BiH, VM i Parlament BiH se redovito izvješćuje o stanju u ovom području i implementiranim programima. Sve ove institucije su opredijeljene za žurno rješavanje problema povratnika, izbjeglih i raseljenih osoba. Ovo je i njihova obveza spram DMS. Njihova opredjeljenja su nedovoljno konkretizirana u ovom slučaju.

Proračuni, relevantni propisi i odluke se usvajaju sa kašnjenjem što se nepovoljno odražava na stanje u ovom području. 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 ovog područja, a koje bi se trebale navoditi u izvješćima institucija mjerodavnih 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 temelju kojih se identificiraju potrebe za povratkom i rekonstrukcijom. Većina općina nema adekvatne kapacitete za rješavanje problema povratnika. Općinska povjerenstva 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 redovito praćenje problema i potreba povratnika i raseljenih osoba. U svim općinama ne postoje službenici koji bi potencijalne korisnike pomoći redovito kontaktirali i pomagali im u pripremi zahtjeva za pomoć, a posebice ukoliko se radi o nepismenim, starim i bolesnim osobama. Nedovoljna je podrška državnih institucija za izgradnju općinskih kapaciteta za bavljenje problematikom povratnika i raseljenih osoba.

3.2. Vrijeme implementacije programa ZPR

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

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

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

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

U nastavku se predstavlja optimalno i ostvareno vrijeme implementacije programa ZPR, kao i utjecaj 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 promatralo od faze odabira krajnjih

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

korisnika do predaje obnovljenih objekata krajnjim korisnicima. Prema Ministarstvu optimalno vrijeme implementacije programa ZPR je 300 dana. Više o aktivnostima implementacije programa i njihovom trajanju može se vidjeti u Dodatku 1 ovog Izvješća: Okvirni dinamički plan Ministarstva.

Optimalno vrijeme je bilo temelj za utvrđivanje revizijskog kriterija blagovremenosti. Revizija je proces implementacije programa ZPR promatrala od faze udruživanja i raspodjele sredstava do predaje obnovljenih objekata krajnjim korisnicima. Sukladno tome, optimalno vrijeme za implementaciju svih faza programa ZPR je 360 dana, što je uzeto kao revizijski kriterij blagovremenosti.

Trajanje pojedinih faza implementacije predstavljeno je u narednoj tablici:

Tablica 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 projektiranje	42 (+35)
4.	Odabir izvođača i rekonstrukcija	150 (+14)
5.	Prijem i obračun radova	19
	Ukupno implementacija programa ZPR	360

Izvor podataka: Poslovnik Povjerenstva BiH i Okvirni dinamički plan Ministarstva

Prema navedenoj tablici pet identificiranih 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 zaduženo je Povjerenstvo BiH.⁴² Za preostalih 300 dana trebale bi se završiti ostale aktivnosti koje obuhvaćaju 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 cijelosti završena. Takav je slučaj kod faza tri i četiri, pa je u zgradama 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 projekt je trajao 500 dana, pet projekata je trajalo duže od 1.100 dana (3 pune godine), a jedan projekt 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).

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

⁴² Temelj za utvrđivanje ovog kriterija je Poslovnik Povjerenstva BiH prema kojem se Povjerenstvo 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, projektiranje i rekonstrukcija stambenih jedinica, predaja ključeva korisnicima i konačan obračun radova.

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 tablici prikazano je trajanje pojedinih faza:

Tablica 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 projektiranje	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 blagovremenosti

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 projekt 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 daljnjih izlaganja.

Na temelju provedenih analiza teško je izdvojiti samo neke uzroke koji izrazito doprinose lošoj efikasnosti. Aktivnosti zahtijevaju sudjelovanje i međusobnu suradnju brojnih sudionika, što u kombinaciji sa uspostavljenim kompleksnim praksama uzrokuje pojavu različitih poteškoća. Neraspoloživost, neangažiranost i nekoordiniranost brojnih sudionika 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 revizijskim kriterijem blagovremenosti, utvrđeno je da ni jedna faza u prosjeku nije bila efikasna. To se vidi iz sljedeće tablice:

Tablica 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 projektiranje	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 blagovremenosti

Prosječno vrijeme implementacije projekata dobiveno je zbrajanjem 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.

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

Promatrajući podatke prezentirane u prethodnim tablicama, 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 projekt odobren⁴⁵, je trajao 223 dana, a najneefikasniji odabir korisnika je trajao 349 dana. Prema smjernicama UNDP SUTRA projekta⁴⁶, koji je temelj postojećeg sustava 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 nabavama (u daljnjem 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 blagovremeno, jer je ugovorom predviđeno da se u slučaju kašnjenja, izvođačima radova obračunavaju penali. S druge strane, projektiranje se ne vrši blagovremeno u roku od 15 dana. Projektiranje prosječno traje 43 dana, a rekonstrukcija objekta 89 dana.

Više o aktivnostima svih faza implementacije vidjeti u Dodatku 5 ovog Izvješća: 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 tisuća 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 tisuća KM, a da oni na kraju 2010. iznose više od 25 tisuća; troškovi po jedinici su rasli jer su prvo sanirani manje oštećeni objekti, a i troškovi građevinskog materijala su rasli.

3.2.3. Utjecaj 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 tablice:

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

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 Pravobraniteljstva BiH.

Tablica 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 projektiranje	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 blagovremenosti

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

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 utjecalo je kasno imenovanje Povjerenstva BiH. Od 293 dana koliko je trebalo za provođenje prve faze, 151 dan se odnosio na imenovanje novog saziva Povjerenstva 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 program 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 uvjete 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 blagovremenosti, a predviđenog za odabir korisnika i tehničku implementaciju programa.

3.3. Rezultati i efekti programa

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

⁴⁸ Nakon usvajanja relevantnih proračuna za imenovanje Povjerenstva BiH je trebalo 151 dan. Državni izbori su provedeni u listopadu 2006. godine. Formiranje vlasti je uzrokovalo kašnjenje u imenovanju članova Povjerenstva 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 cijelosti implementirani (ZPR04, ZPR06 i ZPR07), a neki su u fazi implementacije (ZPR08, ZPR09 i ZPR10). U narednoj tablici prezentirani su podaci o ZPR koji se odnose na angažirana sredstva i broj obnovljenih objekata:

Tablica 6: Programi ZPR financirani preko Fonda (u milionima KM)

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
Realizirana sredstva	10,2	7,4	1,4	18,6	4,9	0	42,5
Nerealizirana 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 tablice, 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 sustav 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 cijelosti implementirani.

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

U nastavku se prezentiraju 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 blagovremena, 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 utječu 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 polovica⁵⁰ ugovorenih objekata.

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.

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 tablici.

Tablica 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 tisuću dana, obnovljeno je 353 ili 94% od ukupno 375 ugovorenih stambenih jedinica. Ostale stambene jedinice nisu obnovljene ni nakon tisuću dana (njih 22).

Na temelju podataka Ministarstva, za sve projekte ZPR07 i ZPR08 dobivamo slične rezultate. U sljedećoj tablici prezentirani su rezultati 62 projekta implementirana kod 59 općina:

Tablica 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 tisuću dana, obnovljeno je 903 ili 89% od ukupno 1.010 ugovorenih stambenih jedinica. 122 stambene jedinice nisu obnovljene ni nakon tisuću 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 tisuća KM. Za ova sredstva prema prosječnoj vrijednosti obnove (21,5 tisuća KM) može se ugovoriti rekonstrukcija najmanje 11 dodatnih stambenih jedinica, pa se broj neobnovljenih stambenih jedinica nakon tisuću dana penje na 133 (122+11).

3.3.3. Useljenost rekonstruiranih stambenih jedinica

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

- Na temelju 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

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 dobiveni za 57 implementiranih projekata, 3 ZPR07 i 54 ZPR08.

80%. Ove podatke Ministarstvo je dostavilo nakon prezentacije preliminarne nalaza revizije.

- Prema podacima IDDEEA-e, 28% korisnika nema prijavljeno mjesto prebivališta u mjestu povratka.⁵³ Na uzorku od 110 osoba nositelja obitelji 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 sudionici⁵⁵ 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, mjerodavne institucije rijetko se izvješćuju o neuseljenosti obnovljenih objekata.

Kao ilustraciju o navedenoj tvrdnji iznosimo sljedeće podatke:

- Povjerenstvo BiH je samo u svom godišnjem izvješću o radu za 2007. godinu navelo 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 izvješću o radu za 2007. godinu objavilo podatke o useljenosti obnovljenih objekata za program ZPR04 - na temelju terenskih kontrola, od 626 saniranih objekata useljeno je njih 512 ili 82%.

Odgovorne institucije se nisu bavile adekvatnim analizama efektivnosti, niti su definirale zadovoljavajuću razinu useljenosti objekata u okviru implementiranih programa. Puni efekt 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 uvjeti za povratak i neophodno je poduzeti dodatne aktivnosti na osiguranju ovih uvjeta. S druge strane, ne treba isključivati moguće slučajeve da se radilo o pogrešnom odabiru korisnika ili zlouporabi sustava.

Bez adekvatnih analiza povratka u obnovljene objekte i utvrđivanja razloga nepovratka, teško je planirati i poduzimati 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 temelju realiziranih 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. Točni podaci o broju povratnika koji su se

⁵³ Dana 30.05.2011. godine upućen je zahtjev IDDEEA 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 Povjerenstva BiH, Fonda, entitetskih ministarstava, BD, NVO - Unije za održivi povratak i integracije u BiH i Općine Centar Sarajevo prezentirani su preliminarni nalazi revizije.

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 implementiranih programa na povratak. Broj prijavljenih članova obitelji za rekonstrukciju utječe na obujam pomoći koja se daje. Sukladno Pravilniku o minimumu stambenih uvjeta⁵⁶ za brojnije obitelji grade se veći objekti.

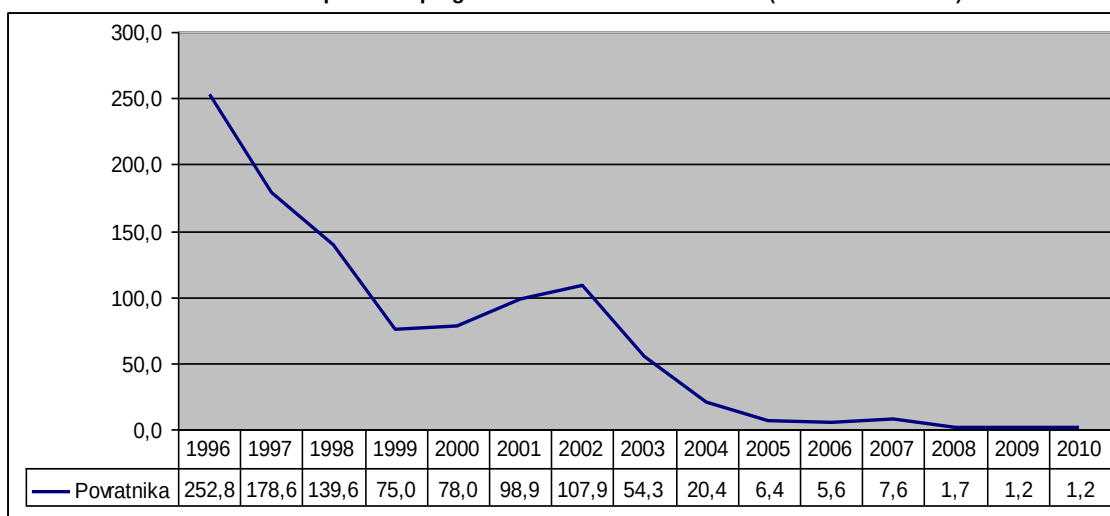
Ne postoje pouzdani podaci ni o ukupnom broju ostvarenih povrataka. Podaci UNHCR-a i Ministarstva se nakon 2007. godine razlikuju. Prema Ministarstvu do kraja 2010. godine registriran je povratak 1.048.498 osoba⁵⁷, a prema UNHCR-u 1.029.056 osoba⁵⁸. Razlika od oko 19,5 tisuća osoba nastala je u posljednje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

Prema podacima Ministarstva, broj ostvarenih povrataka u posljednje tri godine se kreće oko 23,5 tisuće osoba. Prema podacima UNHCR-a radi se o 4 tisuće osoba⁵⁹. Razlike u podacima odnose na različitu metodologiju procjene. Ministarstvo povratak procjenjuje prema broju osoba za koje je rekonstruirana 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 tisućama osoba)



Izvor podataka: UNHCR

Odmah nakon okončanja sukoba u BiH i sa poboljšanjem sigurnosne situacije započeo je i proces povratka. Na brojnost povrataka je utjecalo više faktora. Prvih godina nakon okončanja sukoba registriran 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 razdoblju između 1999. i

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

⁵⁷ MLJPI je krajem 2011. godine na svojoj web stranici objavilo Informaciju o povratku izbjeglica i raseljenih osoba u BiH za razdoblje 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.

2003. godine također je doprinijelo brojnosti povratka. Nakon 2004. godine broj registriranih povratnika je značajno opao na prosječno 6.500 osoba godišnje, a nakon 2007. godine broj povratnika se spustio ispod 1.700 osoba godišnje sa daljnjim 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 osoba koje su promijenile svoje mjesto prebivališta.

3.4. Faktori koji su utjecali na efikasnost i efektivnost programa

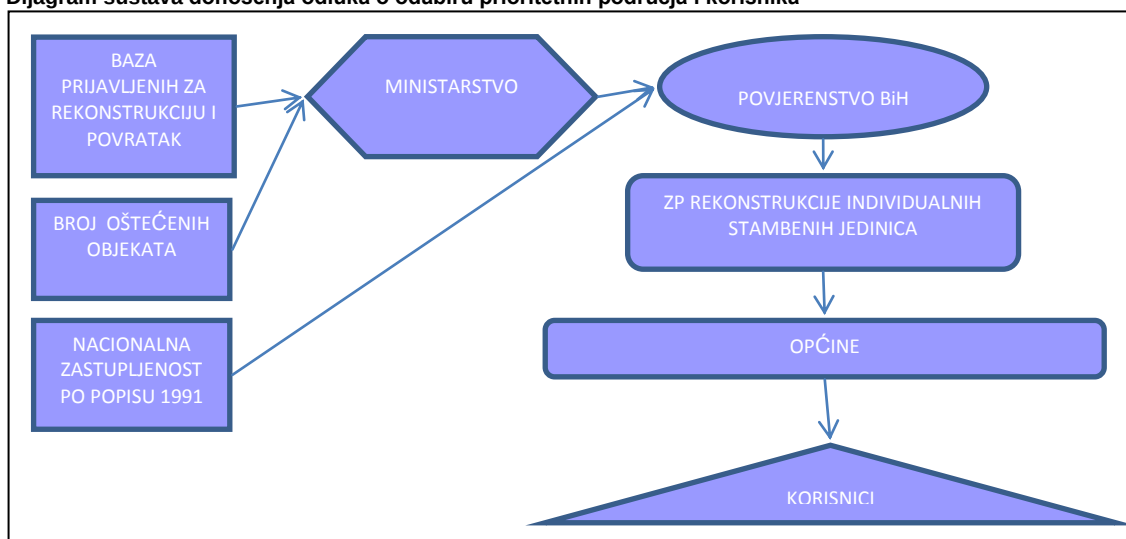
Na efikasnosti i efektivnost programa utjecalo je više različitih faktora. Za implementaciju programa uspostavljen je kompleksan sustav sa brojnim sudionicima, povjerenstvima⁶¹ i aktivnostima koje se provode. Ovakav sustav pati i od određenih slabosti. U nastavku će se prezentirati neki od važnijih faktora na koje su mjerodavne državne institucije mogle utjecati.

3.4.1. Način donošenja odluka

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

Sustav donošenja odluka prikazan je u sljedećem dijagramu:

Dijagram sustava donošenja odluka o odabiru prioriteta područja i korisnika



Povjerenstvo BiH donosi odluku o odabiru prioriteta područja – jedinica lokalnih zajednica (općine i BD). Odluku o rasporedu sredstava Povjerenstvo BiH donosi na temelju potreba za povratak i rekonstrukciju, te na temelju nacionalne zastupljenosti

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

prema popisu iz 1991. godine. Ministarstvo osigurava podatke o potrebama za povratak i rekonstrukciju. Potrebe za povratkom se temelje na broju registriranih obitelji u bazi prijava za rekonstrukciju i povratak, a potrebe za rekonstrukciju se temelje na popisu preostalih oštećenih i uništenih stambenih jedinica. Više o pouzdanosti i ažurnosti ovih podataka će se govoriti u sljedećoj točki ovog Izvješća.

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

Odlukom Povjerenstva BiH iz prosinca 2007. godine uveden je princip raspodjele sredstava po nacionalnoj zastupljenosti prema popisu iz 1991. godine. Praksa Povjerenstva 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 sudjelovanje u proceduri odabira korisnika.

Na ovakvu praksu raspodjele sredstava reagirali 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 načela nepristranosti, 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 temelju pristiglih prijava vrši se izbor krajnjih korisnika pomoći. Aplikanti uz prijavu/zahtjev dostavljaju dokaze o ispunjavanju općih i posebnih kriterija. U postupku odabira korisnika, općinska povjerenstva eliminiraju više od trećine zahtjeva potencijalnih korisnika jer ne zadovoljavaju opće kriterije⁶⁶. Ne postoji jedinstvena evidencija svih verificiranih zahtjeva na temelju koje bi se mogli utvrditi prioriteti za ulaganje u obnovu sa svrhom povratka.

Prigovor aplikanta na odabir korisnika rješava isto općinsko povjerenstvo koje je vršilo odabir korisnika. Ovakva praksa ne osigurava ulaganje žalbe neovisnom drugostupanjskom tijelu. Na ovo su upozoravali predstavnici međunarodne zajednice.⁶⁷

Povjerenstvo BiH je od 2008. godine uvelo praksu da ono vrši verifikaciju općinskih lista krajnjih korisnika.⁶⁸ U slučajevima kada postoje brojne pritužbe na utvrđene općinske liste krajnjih korisnika, Ministarstvo za potrebe Povjerenstva BiH vrši provjeru.

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 Povjerenstva za izbjegle i raseljene osobe 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 Povjerenstvo BiH na posljedice ovakvog sustava donošenja odluka.

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

⁶⁶ Na temelju 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 temelju 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 neovisnom drugostupanjskom tijelu te samim tim nemaju pristup djelotvornom pravnom lijeku što zahtijevaju nacionalni i međunarodni standardi".

⁶⁸ Verifikacija je predviđena godišnjim odlukama Povjerenstva 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 Povjerenstva BiH.

Na ovaj način Povjerenstvo BiH se uključilo i u operativni dio implementacije programa, preuzimajući na sebe dio odgovornosti za nadzor i odabir korisnika.

Proračunska sredstva za programe ZPR na državnoj razini ne odobravaju se na temelju pripremljenih projekata, nego na temelju 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 temelju kojih se donose odluke

Kada su u pitanju podaci na temelju kojih se planiraju i odobravaju sredstva za financiranje programa povratka te donose odluke u ovom procesu, općenito se može reći da su oni neažurni, a samim time i nepouzdana. Riječ je o podacima koji se odnose na potrebe za povratak i rekonstrukciju, te broju povratnika, izbjeglih i raseljenih osoba.

Deklarativno, svijest o potrebi osiguranja pouzdanih pokazatelja postoji.⁷⁰

Baza prijavljenih za rekonstrukciju i povratak

Podaci iz baze prijavljenih za rekonstrukciju i povratak su nepouzdana, necjeloviti i neažurni.

Potrebe za povratkom se utvrđuju na temelju podataka iz baze registriranih prijava za dobivanje pomoći za rekonstrukciju i povratak, a koja se vodi pri Ministarstvu⁷¹. Baza je formirana na temelju javnog poziva Ministarstva objavljenog sredinom 2004. godine. Baza je i dalje otvorena za prijavljivanje, a trenutno je u njoj evidentirano preko 160 tisuća povratnika, izbjeglih i raseljenih osoba⁷². Prvobitno su zahtjevi u bazu evidentirani u Ministarstvu, a obrasci prijave su prosljeđivani mjerodavnim općinama na daljnji postupak⁷³. Sredinom 2007. godine izvršen je prijenos vlasništva nad podacima na lokalnu/općinsku razinu. 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 Izvješća: Obrazac prijave/izjave - Zahtjev za registriranje prijave za dobivanje pomoći za rekonstrukciju i povratak.

Podaci u bazi su nepouzdana su jer su utemeljeni 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 osoba koji su ranije bili korisnici pomoći.

⁶⁹ O pouzdanosti i ažurnosti ovih podataka govori se u narednoj točki Izvješća.

⁷⁰ Poglavlje III, točka 1.5. Revidirane strategije, i Informacija Ministarstva o aktualnom stanju iz oblasti izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba 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 registriranih prijava za dobivanje pomoći za rekonstrukciju i povratak, do kraja 2010. godine registrirano je 162.602 osoba (46% - 74.774 povratnika, 36% - 59.314 raseljenih osoba i 17% - 28.118 izbjeglih osoba, 1% - 400 osoba se nije izjasnilo).

⁷³ <http://mhrr.evlada.ba/PDF/?id=256> daljnji 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 dobivanje pomoći za rekonstrukciju i povratak <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/?id=272>

⁷⁶ Točka 2. obrasca prijave/izjave Zahtjeva za registriranje prijave za dobivanje pomoći za rekonstrukciju i povratak

Drugi primjer su podaci o pripadnosti određenim socijalnim skupinama⁷⁷ koji ne postoje za 65% evidentiranih prijava. Ovi podaci bitni kod utvrđivanja potreba potencijalnih korisnika.

Podaci u ovoj bazi nisu ažurni. Usprkos postojanju indicija da baza sadrži 6% duplih unosa nije osigurano sustavno rješenje za eliminiranje 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 sustavu 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 poduzimane.

Broj oštećenih objekata

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

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

Podaci o porušnim 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 "Usporedna analize pristupa pravima izbjeglica i raseljenih osoba" (12/2005)⁷⁹.

Ostali podaci i evidencije

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

Evidencije o raseljenim osobama su u vlasništvu entitetskih ministarstava. Oni ove podatke povremeno ustupaju Ministarstvu. Nisu jednaki kriteriji za stjecanje statusa raseljene osobe u oba entiteta usljed razlika u entitetskim propisima koji reguliraju status raseljenih osoba⁸⁰.

Potrebe raseljenih osoba moguće je utvrditi na temelju evidencija o raseljenim osobama u BiH. Entitetske evidencije o raseljenim osobama nisu identične, te su neophodne dodatne prilagodbe da bi podaci bili usporedivi. Ove evidencije Ministarstvo rijetko analizira. Posljednja detaljna analiza potreba – socijalnog stanja raseljenih osoba urađena je 2005. godine i objavljena u "Usporednoj analizi pristupa pravima izbjeglica i raseljenih osoba" (12/2005).

⁷⁷ Točka 6. obrasca prijave/izjave Zahtjeva za registriranje prijave za dobivanje pomoći za rekonstrukciju i povratak

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 studenom 2011.

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

⁸⁰ Prema propisima FBiH status raseljene osobe se gubi ukoliko raseljena osoba raspolaže stambenom imovinom u mjestu boravišta, prema propisima RS ove osobe ne gube status raseljene osobe.

Rijetko se vrši sveobuhvatna revizija statusa raseljenih osoba. Prema posljednjoj reviziji statusa raseljenih osoba iz 2005. godine, broj raseljenih osoba sa 186 tisuća osoba sveden na 125 tisuća osoba. Prema godišnjem izvješću o radu Ministarstva za 2010. godinu, na kraju 2010. godine registrirano je oko 113 tisuća osoba 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 tisuća izbjeglih osoba koje su ostale izvan BiH, njih oko 80 tisuća 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 razdoblju, kao i o obujmu iste⁸². Za utvrđivanje obujma 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 povjerenstava i provjere stupnja 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 ima li potencijalni korisnik u BiH drugu stambenu jedinicu uvjetnu za stanovanje. Više od trećine imalo je problema u utvrđivanju vlasništva nad porušenim objektima. Jedna četvrtina je imala problem u utvrđivanju je li 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 osoba.

Skoro trećina ispitanih općina imala je problema sa utvrđivanjem je li potencijalni korisnik ranije primio pomoć koja bi mu osigurala minimum stambenih uvjeta. 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.

⁸¹ Članak 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 mjerodavnosti 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 tisuća 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 tisuća nelegalnih objekata <http://www.komorars.ba/pkrs/vijest/548/preskupe-gradevinske-dozvole>.

Na temelju detaljnije analiziranih procedura utvrđeno je da se javljaju slučajevi pogrešnog odabira korisnika. Premda je primarni cilj faze odabira korisnika provjera 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 mjerodavnu da se bavi problematikom povratnika i raseljenih osoba, a 7% ispitanih općina nema niti jednu uposlenu osobu zaduženu za ove poslove. Samo 13% općina ima službu koja se isključivo bavi poslovima povratnika i raseljenih osoba. U ostalim slučajevima, 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 redovito kontaktirale i pomagale im u pripremi zahtjeva za pomoć, a posebice ukoliko se radi o nepismenim, starim i bolesnim osobama. 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 sudionike koji implementiraju programa ZPR, nije zadržana. Vremenom je povećavan broj sudionika u implementaciji pojedinih aktivnosti i faza procesa. Angažiranje velikog broja sudionika u svim aktivnostima i fazama dijeli odgovornost na sve njih, pa je odgovornost za rezultate teško adresirati.

Brojnost različitih sudionika u pojedinim fazama predstavljeni su u sljedećoj tablici:

Tablica 9: Faze procesa i uključeni sudionici

Redni broj	Faza procesa	Uključeni sudionici
1.	Udruživanje i raspodjela sredstava	Povjerenstvo BiH, Odjel za podršku Povjerenstvu BiH, Koordinacioni tim za realizaciju ZP, Ministarstvo, Fond, FMROI, MIRL RS, BD i općine
2.	Odabir krajnjih korisnika	Općina, Općinsko povjerenstvo, Ministarstvo, monitori Ministarstva, Povjerenstvo BiH
3.	Odabir projektanta i projektiranje	Općina, općinski projekt menadžer, projektant, Fond, monitori Ministarstva, Ministarstvo
4.	Odabir izvođača i rekonstrukcija	Općina, općinski projekt menadžer, izvođač radova, nadzorni organ, Fond, monitori Ministarstva, Pravobraniteljstvo BiH, Ministarstvo
5.	Prijem i obračun radova	Općina, općinski projekt menadžer, Ministarstvo, monitori Ministarstva, entitetska ministarstva, Fond, nadzorni organ, izvođač radova, krajnji korisnik

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

- Za odabir korisnika mjerodavna su općinska povjerenstva. Odabir korisnika nadziru monitori Ministarstva, a kroz verifikaciju lista korisnika i Povjerenstvo BiH.
- Odabir dobavljača⁸⁴ je odgovornost općina. Monitori dodatno nadziru proces odabira. Fond na temelju dokumentacije o odabiru dobavljača i mišljenja

⁸⁴ Dobavljači za projektiranje, izvođenje i nadzor radova.

Pravobraniteljstva zaključuje ugovore. Ugovore potpisuju predstavnici dobavljača, Ministarstva, Fonda i općine.

- Prijem i obračun radova vrše tri povjerenstva i to: povjerenstvo za prijem radova, primopredaju ključeva i konačni obračun radova. U ova povjerenstva uključeni su skoro svi predstavnici uključenih institucija. Više o ovim povjerenstvima navedeno je u Dodatku 4 ovog Izvješća: Faze implementacije programa ZPR.

3.4.5. Alternativni programi pomoći

Ne nude se alternativni programi pomoći za izbjegle i raseljene osobe za koje povratak nije trajno rješenje⁸⁵. Prema procjenama Ministarstva⁸⁶, 36% raseljenih osoba je u ovakvom statusu. Revidirana strategija navodi strateška opredjeljenja i u području alternativnih rješenja.⁸⁷

23 od 25 odobrenih programa pomoći koji se financiraju iz udruženih sredstava su programi za podršku povratku i za njih je angažirano 99,97% sredstava⁸⁸. Iz ovih razloga izbjegle i raseljene osobe se prijavljuju za jedini raspoloživi program pomoći, premda on u svim slučajevima ne rješava njihove probleme.

Prema navodima mjerodavnih osoba 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 definirano i ne treba ga poistovjećivati sa ostalim potencijalnim alternativnim programima pomoći.

Osim programa za rekonstrukciju i povratak, te programa za zbrinjavanje socijalno ugroženih Roma, na državnoj razini ne postoje drugi programi stambenog zbrinjavanja socijalno ugroženih osoba na koje se mogu prijaviti osobe za koje povratak nije trajno rješenje. Potreba stambenog zbrinjavanja svih osoba 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 osoba, bili bi i Romi, starije osobe, osobe sa invaliditetom, obitelji sa niskim primanjima i mladi parovi.⁹⁰ Prema postojećim propisima, za socijalnu skrb mjerodavne su niže razine vlasti.

Prema svojoj funkciji, Ministarstvo je mjerodavno za poduzimanje radnji za zaštitu ljudskih prava, za obavljanje poslova koje su u mjerodavnosti BiH, a odnose se na temeljna načela koordiniranja aktivnosti, usklađivanje politika i planova organa vlasti BiH i međunarodne zajednice u području: stambene politike, obnove i razvoja, projekata održivog povratka i njihovog evidentiranja.⁹¹

Više o mjerodavnostima Ministarstva vidjeti u Dodatku 7 ovog Izvješća: Mjerodavnosti Ministarstva.

⁸⁵ U ovu kategoriju spadaju osobe kao što su: kronični bolesnici, mentalno ili fizički oboljele osobe, starci bez porodične podrške, krajnje traumatizirani pojedinci i ostale osobe koje imaju objektivne razloge zbog kojih se ne žele vratiti.

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

⁸⁷ "... neophodno je, na posebice senzibilan način, pristupiti iznalaženju trajnih rješenja, bilo kroz smještaj u ustanove specijalne namjene ili provedbom 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 točki 2.2. ovog Izvješća.

⁸⁹ Točka 1.7. – Stambeno zbrinjavanje osoba 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 točki Izvješća govorit će se o ciljevima programa, sustavu praćenja i evaluacije, mjerama i rezultatima mjera koje su institucije poduzimale s ciljem poboljšanja programa ZPR.

3.5.1. Ciljevi programa

Jasno su definirana strateška opredjeljenja, globalni ciljevi i rokovi iz oblasti okončanja povratka izbjeglih i raseljenih osoba⁹². Jedan od strateških ciljeva je dovršenje procesa rekonstrukcije stambenih jedinica za potrebe povratka. Operativnim dokumentima za realizaciju ovog strateškog cilja nisu jasno definirani: broj objekata koji se treba obnoviti, broj osoba kojima se obnavljaju objekti za povratak i rokovi u kojem bi se projekti trebali završiti, što su mjerljivi ciljevi i rezultati u području povratka.

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

U godišnjim planovima rada Ministarstva, Fonda i Povjerenstva BiH navode se aktivnosti kontinuiranog praćenja, analize i financijske realizacije ZPR premda njima nisu definirani ciljani rezultati i efekti.

3.5.2. Praćenje efektivnosti i efikasnosti programa

Sustav 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 sva predviđena izvješća. Kao rezultat navedenog, rijetki su zaključci usmjereni na poboljšanje efikasnosti i efektivnosti programa. Mjere i aktivnosti poduzete na temelju utvrđenih zaključaka nedovoljno se prate i analiziraju.

Sustav praćenja i evaluacije nije u cijelosti uspostavljen i nije identificirao ključne efekte programa. Rezultati programa se prikazuju kroz broj rekonstruiranih stambenih jedinica. Broj rekonstruiranih stambenih jedinica jeste rezultat programa, međutim, nije njegov krajnji efekt. Objekti se obnavljaju za povratak, pa je efekt programa rekonstrukcije broj useljenih objekata i broj osoba koje su se vratile i stanuju u obnovljenim objektima.

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

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

⁹² U više dokumenata na razini BiH navedeni su programski ciljevi i opredjeljenja iz područja povratka izbjeglih i raseljenih osoba: Ekspozé predsjedatelja VM za mandatno razdoblje 2007.-2010. od 11.01.2007. godine; Strategija i Revidirana strategija; planovi rada MLJPI, Fonda i Povjerenstva BiH.

Godišnja i periodična izvješća Ministarstva i Povjerenstva BiH ne sadrže informacije o broju povratnika koji stanuju u rekonstruiranim stambenim jedinicama. Podaci o broju osoba za koje je izvršena sanacija objekta se mogu dobiti iz evidencija ministarstva, ali u izvješćima se ti podaci ne navode.

Premda su predviđena važećim procedurama⁹³, Ministarstvo ne sačinjava sva izvješća. Završno izvješće za implementirani projekt u okviru kojeg se daju informacije o efektima projekta se ne sačinjava. Ne vrši se naknadno praćenje implementiranih projekata, ne provjerava se jesu li objekti useljeni i ne utvrđuju se razlozi zbog kojih nisu.

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

Zastupnici 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 realiziranju Strategije. U ovim informacijama je identificirana potreba produženja rokova za realizaciju strateških ciljeva i reviziju Strategije.

Godišnjim izvješćima o radu Ministarstva, Fonda i Povjerenstva BiH, VM nije davalo veliku pozornost. Izvješća su najčešće razmatrana i usvajana bez posebnih zaključaka koji bi se odnosili na pojedinačne programe ZPR. Na temelju dostupnih informacija, nije uočen veći interes VM za informacijama o programu ZPR, postignutim efektima i problemima u implementaciji.

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

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

Ministarstvo, Fond, Povjerenstvo 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, poduzimane su određene mjere i aktivnosti. Neke mjere i aktivnosti su bile usmjerene na poboljšanje efikasnosti, a neke na kvalitetu procesa.

Najznačajnije poduzete mjere i aktivnosti, u razdoblju 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 Izvješća.

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

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

Najznačajnije mjere i aktivnosti koje su institucije poduzimale, 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 Povjerenstvo BiH vrši verifikaciju općinskih lista korisnika¹⁰²,
- Zaduživanje Ministarstva da predloži aktivnosti za realizaciju programa povratka u razdoblju 2009.-2014. godine¹⁰³,
- Donošenje Priručnika za monitoring¹⁰⁴,
- Usvajanje Revidirane strategije¹⁰⁵.

S ciljem osiguranja realizacije strateških ciljeva, očekivanih rezultata i ubrzanja procesa uglavnom su poduzimane ad hoc mjere i aktivnosti. Rijetko su poduzimana sustavna rješenja s ciljem otklanjanja identificiranih problema. Poduzimane mjere i aktivnosti su kasnile, bile su nedovoljne i najčešće su usmjerene na rješavanje nekog operativnog problema u nekom projektu.

Prema naprijed navedenom, mjerodavne institucije (VM, Parlament BiH i Predsjedništvo BiH) su rijetko poduzimale aktivnosti koje bi rezultirale 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 poduzetih mjera

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

⁹⁶ Zapisnik sa 12. sjednice Povjerenstva za izbjegle i raseljene osobe BiH od 04.12.2008. godine

⁹⁷ Pregled realizacije programskih zadataka vezanih za proces povratka izbjeglica i raseljenih osoba i realizacije proračuna Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH „Program povratka izbjeglica i raseljenih osoba“ od siječnja 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, prosinac 2007. godine, drugo izdanje.

¹⁰¹ Odluka Povjerenstva za izbjegle i raseljene osobe BiH od 13.12.2007. godine

¹⁰² Odluka Povjerenstva 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, prosinac 2009. godine

¹⁰⁵ Parlament BiH, lipanj 2010. godine

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

Za ilustraciju navoda, u narednoj tablici se prezentiraju rezultati implementacije programa ZPR09 i ZPR10 i vrijeme njihovog postizanja:

Tablica 10: Pregled rezultata ZPR09 i ZPR10 od dana usvajanja proračuna do 03.06.2011.

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

Izvor podataka: Različita izvješća Ministarstva

Ni jedan od ova dva programa nije blagovremeno završen u odnosu na revizijski kriterij blagovremenosti (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 se prezentiraju najvažniji zaključci do kojih se došlo temeljem analize uspostavljenog sustava implementacije programa pomoći za povratak i rekonstrukciju.

4.1. Sustav implementacije programa ZPR

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

Povjerenstvo BiH nije postiglo suglasnost oko definicije održivog povratka, niti je dovoljno uradilo na koordinaciji sudionika. Nije poduzimalo inicijative za harmonizaciju propisa i stvaranje potrebnih preduvjeta za održivi povratak, a koji se odnose na zdravlje, obrazovanje, socijalnu i mirovinsko-invalidsku zaštitu, rad, upošljavanje, sigurnost raseljenih osoba i povratnika, te prava na naknadu štete. Revidirana strategija neusuglašenost ovih propisa identificira kao prepreku za održiv povratak.

Primaran zadatak Ministarstva je uspostava sustava, utvrđivanje i predlaganje mjera za njegovo unaprjeđenje, te nadzor i evaluaciju programa koji se implementiraju sa državne razine. Zadatak Ministarstva je i osiguranje relevantnih podataka i informacija za donositelje 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 sustavna rješenja koja su mogla unaprijediti sustav implementacije programa ZPR.

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

Predsjedništvo BiH, VM i Parlament BiH su jasno opredijeljeni za žurno rješavanje problema povratnika, izbjeglih i raseljenih osoba, ali njihova opredjeljenja nisu dovoljno konkretizirana. Mjere i aktivnosti koje su one poduzimale nisu rezultirale ostvarivanjem definiranih strateških ciljeva, niti unaprjeđenjem efikasnosti i efektivnosti programa povratka. Mjerodavne institucije nisu čak ni zahtijevale detaljnije informacije o efektima i rezultatima programa implementiranih sa državne razine. Njihova primarna mjerodavnost u ovom području je osiguranje potrebnih sredstava i uvjeta za realizaciju utvrđenih strateških ciljeva. U njihovoj mjerodavnosti je i praćenje rezultata i efekata programa za koje odobravaju sredstva, te donošenje potrebnih mjera za unaprjeđenje i okončanje procesa povratka. Proračuni, relevantni propisi i odluke se usvajaju sa kašnjenjem, što se nepovoljno odražava na stanje u ovom području.

U postojećem sustavu općine su implementatori programa ZPR. One osiguravaju informacije na temelju kojih se identificiraju 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 blagovremeno. 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 sudionici i složen sustav 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 blagovremeno 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.**

Projektiranje 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 temelju odabranih korisnika i pripremljenih projekata značajno bi ubrzalo rješavanje pitanja povratka.

Postojeća praksa sa mnogo sudionika 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 utjecali 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 mjerodavne za implementaciju programa ne poduzimaju potrebne aktivnosti usmjerene na poboljšanje efikasnosti implementacije programa.

Kompleksan sustav i problemi koji su se javljali tijekom 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 blagovremenosti. Neefikasnost u implementaciji programa, negativno se odražava na završetak obnove objekata i njihovo useljenje. Ukoliko rezultati obnove kasne ili izostanu, oni negativno utječu 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 osoba 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 efekt ovih programa bio bi postignut da su svi objekti useljeni i da su se sve prijavljene osobe vratile i stanuju u obnovljenim objektima.

Programi ZPR nisu postigli potpune efekte. Objekti su izgrađeni, nisu svi useljeni, a u useljene objekte se nisu vratile sve osobe za koje su oni rekonstruirani. Institucije mjerodavne za implementaciju ovih programa, rijetko u svojim izvješćima 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.**

Obzirom da ne postoje pouzdani podaci o broju povratnika u rekonstruirane objekte, teško je procijeniti efekte programa pomoći na ostvareni povratak. Ministarstvo ne raspolaže podacima o efektima programa ZPR. Podaci koji su prezentirani, 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 sve osobe 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 obitelji, a nije dovoljno učinjeno ni na osiguranju uvjeta za održivi povratak.

4.4. Faktori koji su utjecali na rezultate i efekte programa

Najvažniji faktori koji su utjecali 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 temelju kojih se donose ove odluke, problemi u odabiru korisnika, brojnost sudionika i njihova višestruka odgovornost, te nepostojanje alternativnih programa za rješavanje pitanja smještaja povratnika, izbjeglih i raseljenih osoba.

Kompletan sustav orijentiran je na rješavanje društvenog problema i umanjivanje posljedica ratnih sukoba, dok su potrebe i opredjeljenja pojedinaca iz kategorije povratnika, izbjeglih i raseljenih osoba, 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 osoba za koje su ti objekti obnovljeni. Obnovu objekata usporava i praksa Povjerenstva BiH da vrši provjeru i verifikaciju općinskih lista korisnika.

Postojeća praksa raspodjele sredstava po nacionalnom ključu ograničava pravo pristupa programu osobama druge nacionalnosti koje nisu navedene u odluci. Ovo naročito u drugi plan stavlja pripadnike nacionalnih manjina u BiH. Na ovakav

način negativno se utječe na povjerenje među sudionicima koji implementiraju programe, ali i na povjerenje građana u uključene institucije vlasti.

Podaci o broju i potrebama povratnika, izbjeglih i raseljenih osoba na temelju kojih se planiraju, odobravaju i raspoređuju sredstva su nepouzdana. Neki od njih se vode u Ministarstvu, a neki na nižim razinama vlasti. Podaci se rijetko ažuriraju, a nije osigurana ni njihova potpuna transparentnost i razmjena među različitim razinama vlasti. Premda je u mjerodavnosti državnih institucija planiranje i osiguranje dijela sredstava za zajedničke projekte namijenjene povratku, Ministarstvo nije poduzelo potrebne mjere kako bi osiguralo da podaci potrebni za donošenje odluka budu pouzdani. Ovakvi podaci nisu dobar temelj 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 utjecaj 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. Premda su sve navedene činjenice poznate, nedovoljno je učinjeno na njihovom otklanjanju.

Veliki broj sudionika uključenih u implementaciju programa dodatno je usložnio proces. Angažiranje velikog broja sudionika 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.

Premda 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 tjelesno i mentalno onesposobljene osobe, kronični bolesnici, obitelji sa jednim roditeljem, djeca bez roditelja, starije osobe bez sredstava za život i ostale osobe koje imaju objektivne razloge zbog kojih se ne vraćaju.

4.5. Nadzor programa ZPR

Strateškim dokumentima i politikama vlade jasno su definirana strateška opredjeljenja, globalni ciljevi, te rokovi za okončanje procesa povratka, međutim, programi namijenjeni za postizanje strateških ciljeva nemaju jasno definirane 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.

Sustav praćenja i evaluacije nije u cijelosti uspostavljen i ne osigurava podatke o efikasnosti i efektima programa. Ostvareni rezultati se rijetko i neredovito analiziraju. Zbog ne postojanja mjerljivih ciljeva, teško je govoriti o ostvarenim rezultatima. Izvješćivanje o programima pomoći nije usmjereno na ljude nego na utrošena sredstva i broj obnovljenih stambenih objekata. Izvješća 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 izvješćivanja o efikasnosti procesa i postignutim efektima, teško je razlučiti koji su od uzroka bili presudni za nepotpunu efektivnost i djelomično postizanje strateških ciljeva. Mjerodavnim institucijama se ne osiguravaju blagovremeno potrebne informacije za kvalitetno upravljanje procesom. Neće se pogriješiti ako se kaže da mjerodavne institucije nisu iskazivale naročiti interes o rezultatima i efektima implementiranih programa i da se izvješćivanje vrši s ciljem ispunjavanja zakonskih obveza, a ne s ciljem praćenja ostvarenih efekata.

Izostale su mjere i aktivnosti koje bi postojeći neefikasan i neefektivan sustav unaprijedile. Mjerodavne institucije imaju mogućnost poduzimanja adekvatnih mjera za unaprjeđenje procesa, ipak, mjere koje su one poduzimale nisu adekvatne i nisu doprinjele efikasnosti i ostvarivanju boljih efekata za uložena sredstva. Poduzete mjere i aktivnosti su kasnile, bile su nedovoljne i najčešće usmjerene na rješavanje nekog operativnog problema koji se javio tijekom implementacije programa.

5. PREPORUKE

Ured za reviziju je obavio reviziju učinkovitosti sustava za implementaciju programa rekonstrukcije individualnih stambenih jedinica za potrebe povratka. Rezultati istraživanja su pokazali da je sustav neefikasan i da ne postiže očekivane efekte u cijelosti. Utvrđene su loše prakse koje negativno utječu na efikasnosti i efektivnost programa.

Prema mišljenju Ureda za reviziju da bi se poboljšala efikasnost i efektivnost sustava, a time dao doprinos ostvarivanju strateških ciljeva, od vitalnog je interesa da se poduzmu mjere ka poboljšanju sustava. Najveći dio preporuka je moguće poduzeti u kratkom roku. Za mjere sustavnog karaktera neophodno je provesti dodatne analize. Obzirom da se uvjeti na terenu mijenjaju, neophodno je osigurati kontinuirano praćenje i kontinuirano unaprjeđenje sustava na temelju provedenih analiza.

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

Ured preporuča Ministarstvu da uloži dodatne napore i unutar Povjerenstva BiH izvrši usuglašavanje standarda i procedura na način koji će osigurati poštivanje općih i posebnih kriterija i osigurati punu transparentnost, te pristup informacijama svim zainteresiranim korisnicima.

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

Ministarstvo, Povjerenstvo BiH:

- ***Osigurati da se odluke o rasporedu sredstava donose na temelju 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 proračuna institucija koje financiraju zajedničke programe rekonstrukcije i povratka. Navedeno će povećati argumentaciju pri zahtijevanju dodatnih proračunskih sredstava.

Mjerodavne institucije trebaju osigurati sustav financiranja koji neće biti diskriminirajući. Osobama svih nacionalnosti omogućiti jednak pristup programima pomoći, a odabir korisnika vršiti prema prioritetima utvrđenim posebnim kriterijima. Osigurati neovisno drugostupanjsko tijelo za potencijalne korisnike čiji su zahtjevi odbijeni.

Implementacijom ove preporuke skratit 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 financiranju povratka. Sustav planiranja i donošenja odluka zasnivati na jasnim i mjerljivim ciljevima, spram navedenog prilagoditi***

izvješćivanje koje će mjerodavnim institucijama omogućiti efikasno donošenje potrebnih odluka.

U suradnji sa općinama ustrojiti evidencije verificiranih zahtjeva potencijalnih korisnika sa vrjednovanjem njihove socijalne ugroženosti i evidencije neobnovljenog stambenog fonda sa podacima o stupnju oštećenja objekata, njihovim lokacijama i imenima vlasnika. U suradnji sa mjerodavnim entitetskim ministarstvima neophodno je provesti reviziju podataka o raseljenim osobama spram jedinstvenih kriterija vodeći računa o njihovim potrebama i socijalnoj ugroženosti. Podaci o raseljenim osobama u entitetskim bazama bi trebali biti usporedivi u cijelosti.

Unaprijediti sustav planiranja i donošenja odluka utvrđivanjem jasnih i mjerljivih ciljeva. Sustav izvješćivanja 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 izvješća o radu mjerodavnih državnih institucija.

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

Povratnicima, izbjeglim i raseljenim osobama 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 osoba. 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 osoba 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 osoba kojima je pomoć pružena kao i podatke o obujmu ranije primljene pomoći.

- ***Osigurati adekvatno praćenje i evaluaciju efikasnosti, rezultata i efekata programa, a na temelju njih predlagati izmjenu sustava ili dodatne programe pomoći. Potrebno je razmotriti i poduzeti mjere koje će pojednostaviti sustav, jasno razgraničiti odgovornosti uključenih institucija te time reducirati broj sudionika 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 temelju tih istraživanja poduzimati dodatne i korektivne aktivnosti.

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

VM, Parlament BiH, Predsjedništvo BiH i Povjerenstvo BiH:

- ***Zahtijevati redovite 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 temelju njih blagovremeno donositi potrebne odluke i poduzimati odgovarajuće korektivne mjere.***

Neophodno je zahtijevati detaljne informacije o utvrđenim potrebama i broju povratnika, izbjeglih i raseljenih osoba, utvrđenim i postignutim ciljevima, rezultatima implementiranih programa i njihovim efektima – broju osoba 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 ovog područja te relevantnim problemima i preprekama. Sve informacije i njihove izvore neophodno je kritički preispitivati, te na temelju obrazloženih podataka i informacija blagovremeno poduzimati aktivnosti u smislu donošenja relevantnih zaključaka, odluka, relevantnih propisa i odobravanju sredstava na temelju predloženih programa pomoći.

Blagovremeno i kvalitetno informiranje te poduzimanje adekvatnih korektivnih mjera je alat mjerodavnih institucija koji će im omogućiti da efikasno upravljaju procesom povratka.

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

Dobro koordiniranim aktivnostima i voljom uključenih institucija stvorit će se uvjeti za ostvarenje strateških ciljeva povratka koji su opredjeljenje vlasti na svim razinama u BiH.

Pokrenuti zajedničke inicijative za potpunu implementaciju preporuka iz Revidirane strategije i stvaranja uvjeta održivog povratka. Povećati međusobno povjerenje i bolje koordinirati 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,
voditelj tima

Davorka Lučić,
revizor učinka

Jelena Andrić,
revizor učinka

Slaviša Vuković,
IT revizor

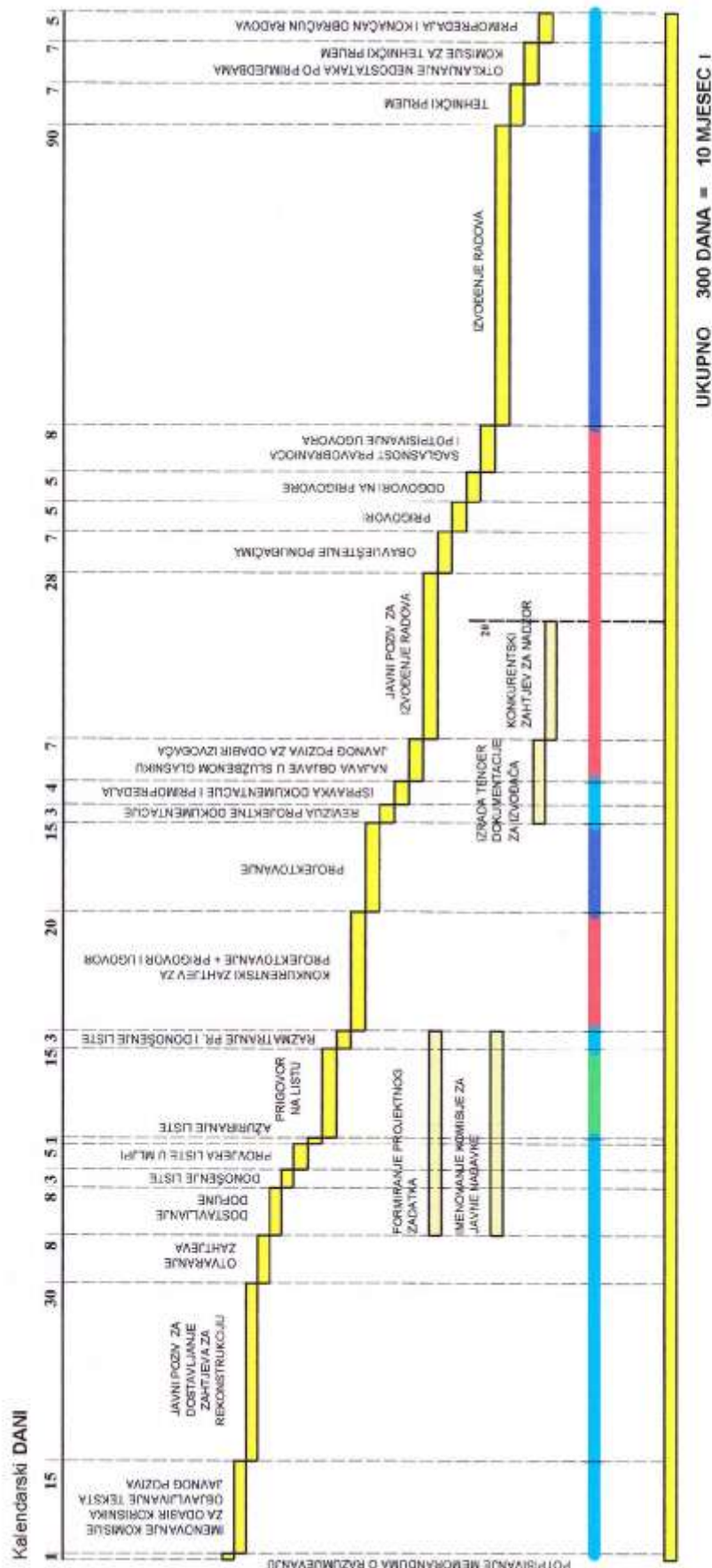
Rukovoditelj
Odjela revizije učinka
Fadila Ibrahimović

DODACI

1. Okvirni dinamički plan Ministarstva
2. Prava izbjeglica i prognanika
3. Povjerenstvo 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 registriranje prijave za dobivanje pomoći za rekonstrukciju i povratak"
7. Mjerodavnosti Ministarstva
8. Pravna regulativa koja definira ovo područje 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 raseljene osobe 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 uvjete¹⁰⁸ za siguran¹⁰⁹ povratak te najviša razina međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Prema Aneksu VI, Bosna i Hercegovina je obvezna osigurati svim osobama, koja spadaju pod njenu jurisdikciju, najviša razina međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih 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, Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH¹¹² (u daljnjem tekstu: Zakon) utvrđuje i druga prava:

za izbjeglice iz BiH

- pravo da budu objektivno i sveobuhvatno informirani 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 organizirano od mjerodavnih 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 reguliranja svojih prava, naročito prava na povratak u BiH,
- pravo korištenja pogodnosti o osobnom prijevozu i prijevozu stvari od zemlje prihvata do tranzitnih centara u BiH ili mjesta ranijeg prebivališta.

za raseljene osobe u BiH

- prava koja se konstituiraju i ostvaruju po propisima mjerodavnih 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 obitelji.

¹⁰⁸ Članak 2. st.1. Aneksa VII, "Strane se obvezuju stvoriti na svojim teritorijima, političke, gospodarske i socijalne uvjete pogodne za dragovoljan povratak i skladnu reintegraciju izbjeglica i prognanika, bez davanja prednosti nekoj određenoj skupini."

¹⁰⁹ Članak 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 podrijetla, vjeroispovijedi ili političkog uvjeravanja."

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

¹¹¹ Vodeća načela internog raseljenništva, 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 nužnoj opravci vlastitih kuća i stanova,
- korištenje kredita za otpočinjanje poslova radi stvaranja prihoda za sebe i svoju obitelj,
- adekvatnu pomoć u novcu,
- nužnu ishranu,
- nužnu odjeću,
- osnovnu zdravstvenu zaštitu,
- osnovno obrazovanje,
- socijalnu skrb, pod uvjetom da nisu zaposleni.

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

Osnovni strateški ciljevi definirani ovim dokumentom su:

- dovršiti proces povratka izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH,
- dovršiti proces rekonstrukcije stambenih jedinica za potrebe povratka,
- realizirati povrat imovine i stanarskih prava,
- osigurati uvjete održivog povratka i procesa reintegriranja u Bosni i Hercegovini.

Premda su postignuti značajni rezultati¹¹³, realizacija navedenih strateških ciljeva nije ostvarena u cijelosti 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 nositelja 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 područjaj:

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

¹¹³ Prema procjeni Ministarstva, stupanj realizacije strateških ciljeva na kraju 2006. godine je: dovršenje procesa povratka izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba 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 ustavnopravnog ustrojstva BiH (raznolika rješenja socijalne, zdravstvene, obrazovne i mirovinske politike, sigurnosna situacija).

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

Usvojena Revidirana strategija sadrži i dva dodatka, i to:

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

Dodatak 3.**Povjerenstvo 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 uvjeti za osnivanje Povjerenstva za izbjeglice i raseljene osobe BiH (Povjerenstvo BiH).

Povjerenstvo 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 Povjerenstva BiH iz reda sva tri konstitutivna naroda Bosne i Hercegovine.

Povjerenstvo BiH je, naročito, mjerodavno za:

- odobravanje projekata rekonstrukcije i povratka, koje Ministarstvo prikupi i proslijedi Povjerenstvu BiH na razmatranje;
- odobravanje zajedničkih projekata, koji će se realizirati 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 regulira rad i organizacija Fonda za povratak;
- razmatranje kvartalnih i privremenih izvješća, koje direktor Fonda za povratak podnosi u pogledu upravljanja sredstvima i finansijske realizacije odobrenih projekata rekonstrukcije i povratka.

Povjerenstvo 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 obvezni članovi Povjerenstva BiH. Proces formiranja i imenovanja članova Povjerenstva BiH je procedura koju provode VM, entitetske vlade, Vlada BD i Predsjedništvo BiH. U radu Povjerenstva BiH sudjeluju i promatrači: predstavnici misija UNHCR-a, OHR-a, OSCE-a, kao i organizacije i udruženja koja se bave pitanjima izbjeglica i raseljenih osoba u BiH.

Administrativnu i tehničku podršku Povjerenstvu BiH pruža Ministarstvo putem Odjela za podršku rada Povjerenstva BiH.

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

Dodatak 4.**Faze implementacije programa ZPR**

Implementacija programa podrazumijeva veliki broj aktivnosti koje poduzimaju različiti sudionici sa utvrđenim redoslijedom. Ove aktivnosti su regulirane brojnim propisima i naputcima. Na temelju identificiranih aktivnosti, propisa i naputaka koji ih reguliraju moguće je utvrditi sljedeće faze procesa implementacije programa ZPR:

Udruživanje i raspodjela sredstava je prva faza koja započinje nakon što su usvojeni proračuni svih razina vlasti koje sudjeluju u udruživanju sredstava. Ovim su stvoreni uvjeti da Povjerenstvo BiH, Fond, predstavnici institucija državne i entitetskih vlasti, potpišu sporazum o udruživanju sredstava. Nakon toga Povjerenstvo BiH donosi odluku o raspodjeli sredstava za podršku procesu povratka u BiH i utvrđuje iznos sredstava namijenjen za program ZPR. Na temelju podataka koje osigurava Ministarstvo, Povjerenstvo 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 daljnjem tekstu: MoR). MoR potpisuju predstavnici Ministarstva, FMROI, MIRL RS, Vlade BD, Fond i općine kod kojih će se program implementirati. MoR definira obveze 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 projekt menadžera, formiranju općinskog povjerenstva za odabir korisnika, objavu javnog poziva, evaluaciju zahtjeva za pomoć i odabir korisnika pomoći. Za potrebe općinskog povjerenstva, Ministarstvo osigurava informacije o ranijim korisnicima pomoći. Ministarstvo preko svojih regionalnih centara vrši nadzor rada općinskih povjerenstava za odabir korisnika. Nakon što općinsko povjerenstvo sačini listu potencijalnih primatelja pomoći, lista se šalje Povjerenstvu BiH na verifikaciju u smislu poštivanja propisa i ispunjavanja entitetske, nacionalne i druge izbalansiranosti. Praksu verifikacije Povjerenstvo BiH je uvelo od 2008. godine.

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

Odabir projektanta i projektiranje je treća faza koja započinje nakon verifikacije općinskih listi potencijalnih primatelja 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 uvjetima iz zaključenog ugovora. Prije potpisivanja ugovora neophodno je pribaviti mišljenje Pravobraniteljstva BiH¹¹⁴, a zaključivanje ugovora se vrši između Ministarstva, Fonda i općine implementatora, kao naručitelja sa jedne strane i izabranog dobavljača, kao izvršitelja sa druge strane.

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

Odabir dobavljača u prethodne dvije faze se vrši sukladno 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 organiziranje tehničkog prijema radova. Općina formira povjerenstvo za tehnički prijem radova od najmanje 3 kvalificirane stručne osobe ispred općine. Radu povjerenstva za tehnički prijem radova prisustvuju nadzorni organ, izvođač radova, Fond i monitor Ministarstva. Po obavljenom tehničkom prijemu radova, povjerenstvo za primopredaju ključeva predaje ključeve krajnjem korisniku. Ovo povjerenstvo u svom sastavu ima predstavnike općine, donatora, nadzornog organa i izvođača radova. Nakon primopredaje ključeva, općina formira povjerenstvo za konačni obračun radova, a njegovi članovi su predstavnici općine, Fonda, nadzornog organa i predstavnik izvođača radova. Radu ovog povjerenstva prisustvuje i monitor Ministarstva. Zadatak ovog povjerenstva je da utvrdi međusobna finansijska prava i obveze potpisnica ugovora o izvođenju radova.

Dodatak 5.

Prosječno trajanje faza procesa i pripadajućih aktivnosti

Na temelju prosječnog trajanja pojedinih faza procesa implementacije utvrđeno je ukupno prosječno vrijeme trajanja analiziranih projekata. U sljedećoj tablici prikazano je prosječno trajanje faza uspoređeni sa kriterijem trajanja.

Tablica1: Prosječno trajanje po fazama u usporedbi 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 projektiranje	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 blagovremenosti

Iz gore navedene tablice 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 tablici se prezentira pregled ključnih aktivnosti sa relativnim udjelom u ukupnom vremenu trajanja faze:

Tablica 2: Relativni udio ključnih aktivnosti u ukupnom vremenu trajanju 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 blagovremenosti

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 identificirati sljedeće aktivnosti: imenovanje projekt menadžera, javni poziv, formiranje općinskog povjerenstva za odabir korisnika, evaluacija zahtjeva korisnika, razmatranje prigovora i verifikacija lista korisnika.

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

Tablica 3: Relativni udio 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 blagovremenosti

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 projekt menadžera. Općinsko povjerenstvo je u najvećem broju slučajeva blagovremeno formirano, 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 općinska povjerenstva trošila najviše vremena, oko 40%. Dodatnih 16% ukupnog vremena utrošeno je na podnošenje i razmatranje prigovora. Za sve navedene aktivnosti općinska povjerenstva su utrošila tri puta više vremena od predviđenog za ovu fazu.

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

Na temelju 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. Premda 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 projektiranje 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 projektiranje objekata za rekonstrukciju.

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

Tablica 4: Relativni udio 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. Projektiranje	39%
Ukupno za aktivnosti 3. faze	100%

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

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 natječaja. Nakon što je projektant odabran, 29% vremena se utroši na zaključivanje ugovora.

Na aktivnosti projektiranja i usuglašavanja projektne 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 tablici sačinjen je pregled vremenski ključnih aktivnosti sa relativnim udjelom u ukupnom vremenu trajanja faze:

Tablica 5: Relativni udio 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 blagovremenosti

Aktivnosti odabira dobavljača - izvođača se u prosjeku provode blagovremeno 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 blagovremeno i procedura odabira dobavljača nije uzrokovala kašnjenja koja su značajnije utjecala na ukupna trajanje implementacije analiziranih projekata. Za zaključivanje ugovora, zbog složenog sustava 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 blagovremeno, 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 povjerenstava.

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

Tablica 6: Relativni udio 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 blagovremenosti

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

Obzirom na veliki broj sudionika i članova povjerenstava, 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 različita povjerenstva svoje aktivnosti provodile isti dan, u ovim slučajevima iste osobe su bile članovi različitih povjerenstava.

Obrazac prijave/izjave Zahtjeva

ZAHTJEV ZA REGISTRIRANJE PRIJAVE ZA DOBIVANJE POMOČI ZA REKONSTRUKCIJU I POVRATAK

(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	☐ Individualni	☐ 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 progonjanja, 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.

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

Mjesto: _____

Datum: ____/____/____ godine

Broj lične/osobne karte _____

Potpis _____

Izdata u _____

Dana _____

Dodatak 7.**Mjerodavnosti Ministarstva**

Člankom 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 mjerodavnosti Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH.

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice mjerodavno je za:

- praćenje i provođenje međunarodnih konvencija i drugih dokumenata iz područja ljudskih prava i temeljnih sloboda;
- promoviranje i zaštita osobnih i kolektivnih ljudskih prava i sloboda;
- koordinaciju i pripremu izvješća mjerodavnim domaćim organima i institucijama i međunarodnim institucijama i organizacija o provođenju obveza iz međunarodnih konvencija i međunarodnih dokumenata;
- kreiranje i provođenje aktivnosti na ispunjavanju obveza BiH u pogledu prijema u euroatlantske integracije, a posebno u vezi sa primjenom Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama i njenim protokolima;
- uspostavljanje i funkcioniranje zastupnika/agenta Vijeća ministara BiH i Ureda zastupnika/agenta Vijeća ministara BiH pred Europskim sudom za ljudska prava;
- uspostavljanje i funkcioniranje Agencije za ravnopravnost spolova u BiH i staranje o ravnopravnosti spolova;
- praćenje, izrada i distribuiranje informacija o standardima, ostvarenjima i aktivnostima u području ljudskih prava;
- suradnja sa vjerskim zajednicama;
- suradnja sa nacionalnim manjinama i njihovim udruženjima;
- suradnja sa institucijama i organizacijama zaduženim za traženje nestalih osoba u BiH;
- suradnja sa Crvenim krstom/križom BiH i Međunarodnim komitetom Crvenog krsta/križa i humanitarnim organizacijama;
- staranje o pravima i pitanjima izbjeglica i osoba 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 području povratka izbjeglica i raseljenih osoba u BiH, projekata rekonstrukcije, i osiguranje drugih uvjeta za održiv povratak;
- koordiniranje, usmjeravanje i nadzor u okviru Povjerenstva za izbjeglice i raseljene osobe, aktivnosti entiteta i drugih institucija u BiH odgovornih za provođenje politike u ovom području;
- 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;
- suradnja sa nevladinim sektorom po pitanjima iz mjerodavnosti ministarstva;
- kreiranje politike Bosne i Hercegovine prema iseljeništvu;
- prikupljanje, sistematiziranje, publiciranje i distribuiranje svih podataka iz mjerodavnosti ministarstva.

Ministarstvo je mjerodavno i za obavljanje poslova koji su u mjerodavnosti BiH i koji se odnose na utvrđivanje temeljnih načela koordiniranja aktivnosti, usklađivanja politika i planova organa vlasti BiH i međunarodne zajednice u području: stambene politike, obnove i razvoja i projekta održivog povratka i njihovog evidentiranja.

Dodatak 8.**Pravna regulativa koja definira ovo područje 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 (prosinac 2002. godina)
7. Revidirana strategija BiH za provođenje Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma (jun, 2010. godina)
8. Naputak o načinu i procedurama odabira korisnika projekata povratka i rekonstrukcije stambenih jedinica (Službeni glasnik BiH, 48/06)
9. Smjernice za primjenu Naputka o načinu i procedurama odabira korisnika projekata povratka i rekonstrukcije stambenih jedinica (31.08.2006. godina)
10. Pravilnik o minimumu stambenih uvjeta 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 (travanj, 2005. godina i studeni, 2007. godina)
15. Priručnik za monitoring (studenj, 2009. godina)
16. Odluka o primjeni Priručnika za monitoring (09.12.2009. godina)
17. Odluka o imenovanju Povjerenstva za izbjeglice i raseljene osobe BiH (05.09.2007. godina)
18. Odluka o izmjeni Odluke o imenovanju Povjerenstva za izbjeglice i raseljene osobe BiH (08.10.2009. godina)
19. Poslovnik o radu Povjerenstva za izbjeglice i raseljene osobe BiH (24.09.2007. godina)
20. Odluka o imenovanju sekretara Povjerenstva za izbjeglice i raseljene osobe BiH (16.02.2009. godina)
21. Odluka o imenovanju članova Odjela za podršku rada Povjerenstva za izbjeglice i raseljene osobe BiH (16.02.2009. godina)
22. Odluka o imenovanju članova Koordinacijskog tima za realizaciju zajedničkih projekata rekonstrukcije i povratka kao privremenog tijela Povjerenstva za izbjeglice i raseljene osobe BiH (05.11.2007. godina)
23. Naputak 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 financiranje projekata povratka i rekonstrukcije iz Fonda za povratak (13.12.2007. godina)

25. Zaključak sa 8. sjednice Povjerenstva za izbjeglice i raseljena lica 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 proračunske 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 osoba, 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 izvješćivanju o planiranju i trošenju proračunskih sredstava namijenjenih za povratak izbjeglih i raseljenih osoba 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, kolovoz 2010. godine.
- Analiza socijalnog stanja raseljenih lica, izbjeglica i povratnika; MIRL RS, prosinac 2006.
- Doktorski rad – Europski integracijski procesi i socijalna država; mr. sc. Ivor Altaras Penda, Zagreb, 2010. godine.
- Evaluacija odabira korisnika za izgradnju stambenih jedinica u BiH; UNDP – Program SUTRA, prosinac 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 - Konačno izvješće; tim konzultanata po nalogu (ugovoru) Europske komisije, travanj 2005. godine.
- Glas tihe većine; Oxford International Research, 2007. godine.
- Godišnje izvješće o radu; Unija za održivi povratak i integracije u Bosni i Hercegovini, 2009. godine.
- Izvješće o radu povjerenstava za odabir korisnika projekata rekonstrukcije stambenih jedinica u okviru ZP 09; Unija za održivi povratak i integracije u Bosni i Hercegovini, prosinac 2009. godine.
- Izvješće o stanju u oblasti povratka izbjeglica iz BiH, raseljenih osoba u BiH i povratnika i realiziranju "Strategije BiH za provedbu Aneksa VII DMS" (sa posebnim osvrtom na razdoblje od 01.01.2003. godine); Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, prosinac 2004. godine.
- Karakteristike urbanog razvoja grada Sarajeva u socijalističkom sustavu i determinante koje su ga uslovljavale; 2008. godina.
- Konvencija o statusu izbjeglica; 1951. godine.
- Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih 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, srpanj 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; lipanj 2010. godine.
- Primjena Europske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH; Inicijativa i civilna akcija (ICVA), lipanj 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, svibanj 2006. godine.
- Srednjoročna razvojna strategija (PRSP) V.1. Sektorski prioriteti - socijalna i mirovinska politika, 2004. godine.
- Srednjoročna razvojna strategija BiH 2004.-2007. (PRSP), revidirani dokument, svibanj 2006. godine.
- SUTRA Info, Informativni bilten programa SUTRA, broj 1-10; UNDP – Program SUTRA.

- Usporedna analiza pristupa pravima izbjeglica i raseljenih osoba; Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, prosinac 2005. godine.
- Usporedni pokazatelji o izbjeglicama, raseljenim osobama i povratnicima, provedbi imovinskih zahtjeva i rekonstrukciji u BiH od 1991. do 30.06.2003. godine; Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, listopad 2003. godine.
- Vodeća načela internog raseljavanja; 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, lipanj 2004. godine.
- Zaštita siromašnih u vrijeme globalne krize: Ažurirano izvješće o siromaštvu za Bosnu i Hercegovinu za 2009. godinu; dokument Svjetske banke, prosinac 2009. godine.
- Zašto nismo jednaki u pravima iz socijalne zaštite? Analiza stanja i preporuke za djelovanje; Inicijativa i civilna akcija (ICVA), studeni 2010. godine.
- Završno izvješće SUTRA PLOD projekta; UNDP, prosinac 2009. godine.