



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:

Број:

СТАМБЕНО ЗБРИЊАВАЊЕ ПОВРАТНИКА

Извјештај ревизије учинка

Јануар 2012. године

Стамбено збрињавање повратника

Канцеларија за ревизију институција БиХ је провела ревизију учинка на тему „Стамбено збрињавање повратника“. Ревизија се фокусирала на имплементацију програма обнове индивидуалних стамбених јединица намијењених повратку избјеглих и расељених лица који се из удружених средстава финансирају кроз Фонд за повратак БиХ, те ефекте које они остварују.

У сложеним друштвено-политичким условима, на нивоу институција БиХ успостављен је јединствен систем за имплементацију програма помоћи за повратак у који су укључени представници државних, ентитетских и општинских власти. За имплементацију ових програма створене су законске и друге претпоставке, а као резултат одређивања за повратак у пријератна пребивалишта, на државном нивоу се имплементира стратегија којом су дефинисани циљеви за рјешавање проблема повратка избјеглих и расељених лица.

Питање повратка је комплексно и осјетљиво, те захтијева значајну пажњу и пажљиву анализу потреба избјеглих и расељених лица. Чини се да су активности надлежних институција у великој мјери усмјерене на рјешавање друштвеног проблема и ублажавање посљедица ратних сукоба, а не на стварно рјешавање потреба ове осјетљиве популације.

Није остварен задовољавајући степен координације активности и повјерења међу институцијама које се баве проблемима повратника у БиХ. Иницијално јасно предвиђена подјела одговорности укључених учесника није задржана. Временом је број учесника у имплементацији појединих активности и фаза процеса повећаван, па је одговорност за резултате тешко адресирати. Обнова ратом оштећених и уништених домова је основни, али не и једини услов успјешног повратка у пријератне домове. И поред овога, имплементација програма за ову намјену је неефикасна, што за резултат има неусељавање обновљених објеката и мањи број стварних повратака.

Не бавећи се анализом потреба и жеља чак ни нарочито социјално осјетљиве категорије избјеглих и расељених лица, још увијек је присутна појава да се објекти обнављају за популацију која није у стању да сама брине о себи или за популацију која се због осјетљивих властитих разлога не жели вратити у пријератно мјесто пребивалишта. Надлежне институције нису сагледавале другу могућност рјешавања питања ових категорија, па за повратак нису ни нуђени алтернативни програми.

Увођењем националног кључа при доношењу одлуке о расподјели удружених средстава по општинама, ограничава се право приступа програму особама друге националности које нису наведене у одлуци о расподјели средстава. Ово нарочито у други план ставља припаднике националних мањина у БиХ.

Комплексност проблема, те сложен и неефикасан систем имплементације ових програма, узроковали су да је на подрачуна Фонда сваке године остајао значајан износ нереализованих средстава.

Канцеларија за ревизију је, у складу са одредбама Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине, доставила Нацрт извјештаја Министарству за људска права и избјеглице БиХ, Комисији за избјеглице и расељена лица БиХ и Фонду за



повратак БиХ, са могућношћу да дају своје коментаре и примједбе на налазе и закључке обављене ревизије. У остављеном року, коментаре је доставио само Фонд за повратак БиХ, након чега је израђен коначни Извјештај о проведеној ревизији учинка.

Извјештај садржи препоруке упућене надлежним институцијама чијом имплементацијом је могуће обезбиједити да се програми намијењени за повратак имплементирају ефективније.

Замјеница генералног ревизора
Божана Трнинић

Генерални ревизор
Миленко Шего

САДРЖАЈ

КОРИШТЕНЕ СКРАЋЕНИЦЕ И ДЕФИНИЦИЈЕ

ПРЕДГОВОР

РЕЗИМЕ

1. УВОД.....	10
1.1. Позадина проблема.....	10
1.2. Ревизиона питања.....	11
1.3. Критеријум ревизије.....	12
1.4. Обим, ограничења, извори и методе ревизије.....	12
1.4.1. Обим и ограничења ревизије.....	12
1.4.2. Извори и методе ревизије.....	13
1.4.3. Структура извјештаја.....	14
2. ОПИС ПРОЦЕСА.....	16
2.1. Обавезе и опредјељења власти у БиХ.....	16
2.2. Заједнички пројекти реконструкције и повратка (ЗП).....	17
2.3. Имплементација Заједничких пројеката реконструкције индивидуалних стамбених јединица (ЗПР).....	18
3. НАЛАЗИ.....	22
3.1. Услови за постизање ефективности програма ЗПР.....	22
3.2. Вријеме имплементације програма ЗПР.....	24
3.2.1. Оптимално вријеме имплементације.....	25
3.2.2. Остварено вријеме имплементације.....	26
3.2.3. Утицај различитих пракси на вријеме имплементације.....	28
3.3. Резултати и ефекти програма.....	29
3.3.1. Резултати програма ЗПР.....	29
3.3.2. Резултати обнове у односу на вријеме.....	30
3.3.3. Усељеност реконструисаних стамбених јединица.....	31
3.3.4. Подаци о повратку.....	32
3.4. Фактори који су утицали на ефикасност и ефективност програма.....	33
3.4.1. Начин доношења одлука.....	34
3.4.2. Подаци на основу којих се доносе одлуке.....	36
3.4.3. Потешкоће у одабиру корисника.....	38
3.4.4. Подјела одговорности.....	39
3.4.5. Алтернативни програми помоћи.....	40
3.5. Праћење и евалуација програма.....	41
3.5.1. Циљеви програма.....	41
3.5.2. Праћење ефективности и ефикасности програма.....	41
3.5.3. Предузете мјере за ефикаснију и ефективнију имплементацију и њихови резултати.....	43
3.5.4. Резултати предузетих мјера.....	44
4. ЗАКЉУЧЦИ.....	45
4.1. Систем имплементације програма ЗПР.....	45
4.2. Вријеме имплементације програма.....	46
4.3. Резултати и ефекти програма ЗПР.....	47
4.4. Фактори који су утицали на резултате и ефекте програма.....	47

4.5. Надзор програма ЗПР	49
5. ПРЕПОРУКЕ.....	50
ДОДАЦИ	54
Оквирни динамички план Министарства	55
Права избјеглица и прогнаника	56
Комисија за избјеглице и расељене особе БиХ.....	59
Фазе имплементације програма ЗПР	60
Просјечно трајање фаза процеса и припадајућих активности.....	62
Образац пријаве/изјаве Захтјева	66
Надлежности Министарства	68
Правна регулатива која дефинише ову област у БиХ.....	70
Референтни материјал.....	73

КОРИШТЕНЕ СКРАЋЕНИЦЕ И ДЕФИНИЦИЈЕ

Кориштене скраћенице	Пуни назив
Анекс IV	Анекс IV ДМС – Устав БиХ
Анекс VI	Анекс VI ДМС – Споразум о људским правима
Анекс VII	Анекс VII ДМС – Споразум о избјеглицама и прогнаницима
БД	Брчко дистрикт БиХ
БиХ	Босна и Херцеговина
ДМС	Дејтонски мировни споразум - Општи оквирни споразум за мир у БиХ
ФБиХ	Федерација Босне и Херцеговине
ФМРОИ	Федерално министарство расељених особа и избјеглица
Фонд	Фонд за повратак БиХ
IDDEEA	Агенција за идентификационе документе, евиденцију и размјену података.
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions - Међународни стандарди врховних ревизионих институција
Избјеглица	Избјеглица из БиХ, у смислу Закона, је држављанин БиХ који се налази изван БиХ, а који је због сукоба прогнан са свог пребивалишта или је напустио своје пребивалиште у Босни и Херцеговини и избјегао у иностранство, након 30. априла 1991. године бојећи се оправдано, да ће бити прогоњен због своје расе, вјере, националности, припадности некој социјалној групи или својих политичких мишљења и који није у могућности да се безбједно и достојанствено врати на своје раније пребивалиште нити је добровољно одлучио да се трајно настани изван БиХ.
ЈМБГ	Јединствени матични број грађанина
КМ	Конвертибилна марка
МИРЛ РС	Министарство избјеглица и расељених лица Републике Српске
Министарство	Министарство за људска права и избјеглице БиХ (МЉПИ)
МоР	Меморандум о разумијевању закључен у сврху имплементације Заједничких пројеката одобрених од стране Комисије за избјеглице и расељена лица БиХ, а који се финансијски реализују кроз Фонд БиХ
Упутство о одабиру корисника	Упутство о начину и процедурама одабира корисника пројеката повратка и реконструкције стамбених јединица
НВО	Невладине организације
ОНР	Office of the High Representative - Канцеларија високог представника
Оквирни динамички план	Оквирни динамички план имплементације заједничких пројеката који се финансирају кроз Фонд за повратак БиХ
Општинска комисија	Општинска комисија за одабир корисника пројеката повратка и реконструкције индивидуалних стамбених јединица
Парламент БиХ	Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине
Комисија БиХ	Комисија за избјеглице и расељена лица БиХ
Повратник	Повратник у, смислу Закона, је избјеглица из БиХ или расељено лице која је надлежном органу изразила вољу за

	повратак у ранија пребивалишта и која је у процесу тог повратка, као и избјеглица из БиХ и расељено лице које се вратило у своје раније пребивалиште.
Предсједништво БиХ	Предсједништво Босне и Херцеговине
Прогнаник	Прогнаник је особа која је, да би избјегла непосредну опасност по живот, с једног подручја БиХ избјегла на друго подручје БиХ. Прогнаник је превод енглеског термина: internally displaced persons (IDPs) и синоним је за расељено лице у БХ законодавству.
Расељено лице	Расељено лице, у смислу Закона, је држављанин БиХ који се налази у БиХ, а који је због посљедица сукоба прогнан са свог пребивалишта или је напустио своје пребивалиште након 30. априла 1991. године бојећи се оправдано да ће бити прогоњен због своје расе, вјере, националности, припадности некој социјалној групи или својих политичких мишљења и који није у могућности да се безбједно и достојанствено врати на своје раније пребивалиште, нити је добровољно одлучио да се трајно настани на другом пребивалишту.
Ревидирана стратегија	Ревидирана стратегија БиХ за provedбу Анекса VII Дејтонског мировног споразума из јуна 2010. године
РС	Република Српска
Сектор за мониторинг Министарства	Сектор за обнову, развој, мониторинг и регионалне центре Министарства за људска права и избјеглице БиХ
Стратегија	Стратегија БиХ за provedбу Анекса VII Дејтонског мировног споразума из децембра 2002. године
UNDP	United Nations Development Programme - Развојни програм Уједињених нација
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees - Високи комесар Уједињених нација за избјеглице
Канцеларија за ревизију	Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине
СМ	Савјет министара Босне и Херцеговине
Закон	Закон о избјеглицама из БиХ и расељеним особама у БиХ
ЗЈН	Закон о јавним набавкама
ЗП	Заједнички пројекти реконструкције и повратка
ЗПР	Заједнички пројекти реконструкције индивидуалних стамбених јединица

ПРЕДГОВОР

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Канцеларија за ревизију), у складу са чланом 14. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број: 12/06), има право да изврши преглед или испитивање одређеног аспекта пословања цијеле или дијела институције, програма или активности, у погледу економичности, ефикасности и ефективности са којима та институција користи своје ресурсе и о томе извјестити Парламентарну скупштину БиХ (у даљем тексту: Парламент БиХ), Савјет министара БиХ (у даљем тексту: СМ), Предсједништво БиХ и ревидирану, односно, ревидиране институције.

Према ISSAI¹ стандардима, ревизија учинка је независно испитивање ефикасности и ефективности владиних мјера, програма или организација уз дужно праћење економичности, са циљем остваривања побољшања.

Ревизија учинка обухвата:

- ревизију економичности управних активности у складу са здравим управним принципима и праксом те политиком управе;
- ревизију ефикасности кориштења људских, финансијских и других ресурса, укључујући испитивање информационих система, мјера учинка и контролних поступака, као и процедура за отклањање уочених недостатака које проводи субјекат који је предмет ревизије; и
- ревизију ефективности учинка у односу на постигнуте циљеве субјекта код којег се обавља ревизија, те ревизију стварног утицаја активности у односу на очекивани.²

Поред термина ревизија учинка у теорији и пракси ревизије се појављују и други термини као: ревизија успеха - успјешности, ревизија 3Е (ревизија економичности, ефикасности и ефективности) и ревизија вриједности за новац.

Циљ ревизије учинка је утврдити да ли кориштени ресурси представљају најекономичније кориштење јавних средстава, да ли се кориштењем расположивих ресурса благовремено пружају најбоље услуге, да ли су испуњени стратешки циљеви, те да ли постоји утицај на имплементацију тих циљева. Важна улога ревизије учинка је да укаже на постојеће пропусте и у складу с тим да одговарајуће препоруке. Имплементација датих препорука треба довести до позитивних промјена у систему као цјелини, стварати нове вриједности и унаприједити функционисање система или институције, што се огледа у побољшању економичности, ефикасности и ефективности у кориштењу ресурса.

Ревизија учинка не само да пружа иницијативу за унапређење и бољи учинак, већ промовише и транспарентност и одговорност у раду. Ревизија учинка је начин да порезни обвезници, инвеститори, законодавна тијела, медији, као и цјелокупно грађанство створе слику о руковођењу и резултатима дјеловања владе и њених институција.

У садашње вријеме, циљ већине влада је унапређење ефикасности у раду њених институција. У том смислу, све више пажње се посвећује обезбјеђењу квалитетнијих услуга уз истовремено и перманентно изналажење монетарних уштеда. Тако, у условима ограничених ресурса и када је евидентан јаз између расположивих средстава и потреба, а посебно у условима реформи у многим сегментима и структурама јавног сектора, ревизија учинка добија посебан значај.

¹ ISSAI – Међународни стандарди врховних ревизионих институција

² Тачка 40. ISSAI 100, Службени гласник БиХ, број: 38/11

РЕЗИМЕ

Према Општем оквирном споразуму за мир у Босни и Херцеговини, свим избјеглицама и прогнаницима морају се обезбиједити погодни услови за безбједан повратак, те највиши ниво међународно признатих људских права и основних слобода. Ревидираном стратегијом дефинисани су стратешки циљеви и опредјељења за повратак свих нивоа власти БиХ. Један од основних предуслова за остварење стратешког циља и повратак свих заинтересованих у пријератна пребивалишта је обнова уништених индивидуалних стамбених јединица.

У сложеним друштвено-политичким условима у БиХ, значајним напорима свих укључених институција успостављен је јединствен систем за реконструкцију индивидуалних стамбених јединица за потребе повратка. Његово финансирање са државног нивоа врши се удруженим средствима кроз Фонд за повратак БиХ. У овај систем укључени су представници свих нивоа власти (државе, ентитета, локалних заједница/општина) и невладиних организација које се баве проблематиком повратника, избјеглих и расељених лица.

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине је обавила ревизију учинка система за имплементацију програма реконструкције индивидуалних стамбених јединица за потребе повратка. Сврха ове ревизије је да се провјери да ли је предметни програм ефикасан и ефективан.

Провођењем ревизије, Канцеларија за ревизију је утврдила да је процес имплементације програма неефикасан и да својом неефикасношћу негативно утиче на резултате обнове и повратка. Имплементација пројеката реконструкције и обнове у просјеку траје двије године, а у одређеним случајевима и дуже од три године.

Програми нису у потпуности остварили очекиване ефекте. Наиме, свака четврта обновљена стамбена јединица није усељена.

Услови за постизање ефективности програма су створени, али је у пракси успостављен компликован систем са много учесника који га имплементирају, без јасне подјеле њихове одговорности, јасно дефинисаних рокова и мјерљивих циљева. Наведено за посљедицу има неефикасну и неблаговремену имплементацију пројеката.

Институције укључене у имплементацију програма не врше редовне и адекватне анализе процеса. Иако је информисање надлежних институција површно и неблаговремено, ни оне нису показале нарочит интерес за резултате и ефекте које остварују програми финансирани из удружених буџетских средстава. Неадекватно праћење и евалуација програма разлог су због којег нису утврђени узроци неефикасности и непотпуних ефеката. Правовремене информације су требале бити инпут надлежним институцијама за предузимање потребних корективних мјера и ефикасно управљање процесом повратка.

Успостављеним праксама имплементације програма није обезбијеђено да се распоред средстава врши на основу потреба утврђених у процесу верификације захтјева потенцијалних корисника. Ове одлуке се доносе на основу непоузданих и неажурних података и информација.

Позната је чињеница да у популацији избјеглих и расељених лица постоје и оне за које повратак у обновљене објекте није трајно рјешење. И поред овога, не нуде им се алтернативни програми који би задовољили њихове потребе и ријешили њихов статус.

Како би се помогло у остваривању стратешких циљева у области повратка Канцеларија за ревизију надлежним институцијама предлаже да се имплементирају сљедеће препоруке:

Министарство, Комисија БиХ:

- Обезбиједити да се одлуке о распореду средстава доносе на основу стварних потреба које ће се рјешавати према утврђеним приоритетима. Одабир корисника и процјена приоритета за додјелу помоћи треба претходити одлукама о распореду средстава.
- Унаприједити и ажурирати евиденције релевантне за обезбјеђење средстава и доношење одлука о финансирању повратка. Систем планирања и доношења одлука заснивати на јасним и мјерљивим циљевима, у односу на то прилагодити извјештавање које ће надлежним институцијама омогући ефикасно доношење потребних одлука.
- Обезбиједити алтернативне програме стамбеног збрињавања повратника и расељених лица за које реконструкција пријератне стамбене јединице није рјешење. Успоставити адекватне програме подршке општинским капацитетима за бављење проблематиком повратника и расељених лица.
- Обезбиједити адекватно праћење и евалуацију ефикасности, резултата и ефеката програма, а на основу њих предлагати измјену система или додатне програме помоћи. Потребно је размотрити и предузети мјере које ће поједноставити систем, јасно разграничити одговорности укључених институција те тиме редуковати број учесника у одређеним активностима и фазама процеса имплементације програма.

СМ, Парламент БиХ, Предсједништво БиХ и Комисија БиХ:

- Захтијевати редовне и детаљне анализе и евалуације ефикасности програма намијењених повратку и ефективности њихових резултата, са информацијама о проблемима који су на адекватан начин вредновани и на основу њих правовремено доносити потребне одлуке и предузимати одговарајуће корективне мјере.
- Интензивирати и унаприједити хармонизацију и координацију активности на рјешавању проблема повратника, избјеглих и расељених лица и стварању услова за одрживи повратак.

1. УВОД

1.1. Позадина проблема

Ратни сукоби у Босни и Херцеговини узроковали су да је своје домове напустило око 2,2 милиона лица, што је више од половине становништва регистровано пописом из 1991. године. У овим сукобима оштећено је око 452 хиљаде стамбених јединица или 37% стамбеног фонда у БиХ³.

Према подацима UNHCR-а, у своја пријератна пребивалишта вратило се око милион лица. Преосталих 1,2 милиона лица живи унутар БиХ и у другим земљама свијета. Од ратом оштећеног стамбеног фонда још увијек је необновљено око 150 хиљада стамбених јединица⁴.

Шеснаест година након завршетка сукоба још увијек је актуелна проблематика повратка избјеглица и расељених лица на своја пријератна пребивалишта.

Обавеза и опредјељење власти у БиХ је да се, за све оне који то желе, обезбиједи повратак у своја пријератна пребивалишта⁵. Једна од основних претпоставки успјешног повратка је обезбјеђење смјештаја за повратнике у пријератним мјестима пребивалишта⁶.

На свим нивоима власти ангажовани су ресурси за рјешавање ове проблематике. Основана су министарства и донесена су законска и подзаконска акта. Донесена је стратегија којом су дефинисани циљеви за рјешавање проблема повратка избјеглих и расељених лица.

Процјене су да је за финансирање обнове и одрживог повратка у периоду 2003. - 2010. уложено близу 900 милиона КМ. Овим средствима, између осталог, обновљено је око 10% ратом оштећених стамбених јединица, а највећи дио ових средстава је издвојен из домаћих извора⁷. Већина повратника који су примили ову помоћ сматрају је веома значајном⁸.

Рјешавање потреба ове популације је комплексно. Овом проблематиком баве се сви нивои власти у БиХ. Реконструкција се финансира из буџета свих нивоа власти, а још увијек је присутно и финансирање средствима међународних донатора.

Државни ниво власти своју помоћ реализује преко Министарства за људска права и избјеглице БиХ (у даљем тексту: Министарство), Комисије за избјеглице и расељене лица БиХ (у даљем тексту: Комисија БиХ) и Фонда за повратак БиХ (у даљем тексту: Фонд).

³ Информације преузете из Билтена Министарства за 2003. годину – Упоредни показатељи о избјеглицама, расељеним лицима и повратницима, provedби имовинских захтјева и реконструкцији у БиХ од 1991. до 30.06.2003. године

⁴ Подаци из Ревидиране стратегије

⁵ Обавезе проистекле из Устава БиХ и Анекса VII ДМС, опредјељења наведена у Стратегији за provedбу Анекса VII ДМС.

⁶ Према студији "Анализа социјалног стања расељених лица избјеглица и повратника" МИРЛ РС из децембра 2006. године неиспуњени услови за повратак у пријератно пребивалиште су: смјештај 42%, безбједност 41%, запослење 12% и школовање 5%.

⁷ Подаци Министарства, у структури финансирања 75% средстава је из домаћих извора.

⁸ 80% прималаца је сматра од великог значаја, а 20% од средњег значаја – "Одрживи повратак у одрживу државу? Испитивање јавног мњења о положају повратника у БиХ", Nadel & Prism Research, јули 2007. године

Средства за потребе реконструкције и повратка обезбјеђују се удруживањем финансијских средстава Министарства, ентитетских министарстава и Брчко дистрикта. За ове потребе у периоду 2004.-2010. удружено је око 186 милиона КМ⁹, овим средствима финансирано је 25 програма заједничких пројеката реконструкције и повратка. Шест програма се односи на програм заједничких пројеката реконструкције индивидуалних стамбених јединица за које је из удружених средстава одобрено више од 76 милиона КМ. Имплементацијом ових програма је за потребе повратка до краја 2010. године обновљено 2.117 стамбених јединица.

Комплексност проблема и сложен систем имплементације ових програма узроковали су да је на подрачуну Фонда сваке године остајао значајан износ нереализованих средстава.

Бројне невладине организације¹⁰ (у даљем тексту: НВО) су указивале на ове проблеме, истичући своје захтјеве и критику на рад свих институција власти укључених у имплементацију ових програма.

И медији су препуни натписа који обрађују ову проблематику. Највише медијских навода односи се на поразне резултате повратка и недостатак средстава за повратак с једне стране, али и велики износ неутрошених средстава која се реализују преко Фонда с друге стране.

Медији и НВО указују на поразне резултате повратка те изражавају сумњу у нетранспарентност и корупцију код трошења ових средстава. У јавности се неријетко појављују и приче да се не усељавају обновљени објекти па чак и да се продају.¹¹

Према подацима Министарства преко 160 хиљада лица очекује помоћ за реконструкцију и повратак¹². Још увијек неријешен статус ових лица и наводи да постоје неусељени обновљени објекти указује на проблеме ефективности владиних мјера.

Информације о милионским износима¹³ издвојених, а нереализованих средстава на подрачуну Фонда, биле су индикатор за проблем неефикасности у систему имплементације помоћи за реконструкцију и повратак.

Имајући на уму све наведено, Канцеларија за ревизију је одлучила да изврши ревизију учинка из ове области.

1.2. Ревизиона питања

Канцеларија за ревизију проучавао је улогу и активности институција БиХ укључених у имплементацију програма реконструкције индивидуалних стамбених јединица за потребе повратка. Сврха ревизије је да се утврди је ли програм

⁹ Подаци преузети од Фонда.

¹⁰ Једна од најзначајнијих НВО је Унија за одрживи повратак и интеграције у БиХ <http://www.uzopibih.com.ba/>

¹¹ "Познато је да у БиХ постоје стамбене јединице које су обновљене и никада усељене, а постоје и стамбене јединице које су обновљене државним и донаторским средствима, па продате. Са друге стране, постоји још доста особа које живе по шупама без струје и у безусловним просторијама."

<http://www.slobodnaevropa.org/content/izbjeglice/1516509.html>

¹² База регистрованих пријава за добијање помоћи за реконструкцију и повратак, доступна на web страници МЛГПИ <http://db.mhrr.gov.ba/PrijaveWeb/ReportForm.aspx>

¹³ 66,5 милиона КМ од укупно 186 милиона одобрених средстава није реализовано до краја 2010. године.

реконструкције индивидуалних стамбених јединица за потребе повратка ефикасан и ефективан.

За што боље разумијевање и анализу предметног проблема, формулисана су следећа ревизиона питања:

- Да ли постојећи систем има имплементације програма реконструкције стамбених јединица одговарајуће претпоставке како би се обезбиједила његова ефективност?
- Да ли је програм реконструкције индивидуалних стамбених јединица правовремено имплементиран?
- Који су резултати и ефекти програма?
- Шта је утицало на резултате и ефекте програма?
- Да ли су надлежне институције успоставиле адекватан систем праћења и евалуације и да ли су предузимане потребне мјере за ефикасну и ефективну имплементацију програма?

1.3. Критеријум ревизије

Један од циљева Стратегије БиХ за provedбу Анекса VII Дејтонског мировног споразума је "реконструкција стамбених јединица за потребе повратка". Програми Заједничких пројеката реконструкције индивидуалних стамбених јединица (у даљем тексту: ЗПР) имају за циљ реконструкцију стамбених јединица за потребе повратка.

Имајући у виду напријед наведено, критеријуми су изведени из докумената законодавне и извршне власти у БиХ.

Критеријум за ефективност предузетих активности је број усељених објеката и број повратника који стварно живе у објектима реконструисаним у оквиру програма ЗПР.

Критеријум за ефикасност имплементације програма ЗПР је да су стамбене јединице обновљене правовремено, односно обновљене у року од 360 дана¹⁴.

Критеријум правовремености је заснован на пословнику Комисије БиХ, постојећим праксама рада Комисије БиХ и Оквирном динамичком плану имплементације заједничких пројеката који се финансирају кроз Фонд (у даљем тексту: Оквирни динамички план).

Оквирни динамички план се може видјети у Додатку 1 овог Извјештаја: Оквирни динамички план Министарства.

1.4. Обим, ограничења, извори и методе ревизије

1.4.1. Обим и ограничења ревизије

Предмет ревизије су активности институција БиХ на реализацији стратешког циља: "Реконструкција индивидуалних стамбених јединица за потребе повратка",

¹⁴ Начин утврђивања критеријума благовремености објашњен је у поглављу 3.2.1. овог Извјештаја.

садржаног у Стратегији Босне и Херцеговине за provedбу Анекса VII ДМС (у даљем тексту: Стратегија).

Обнова порушених објеката је предуслов за повратак. У ту сврху анализиран је један од Заједничких пројеката реконструкције и повратка (у даљем тексту: ЗП) који се финансирају удруженим средствима државе, ентитета, Брчко дистрикта (у даљем тексту: БД) и других извора финансирања. Ријеч је о програму Заједничких пројеката реконструкције индивидуалних стамбених јединица (ЗПР).

Посматран је процес од усвајања буџета институција које удружују средства до предаје обновљених објеката крајњим корисницима. Анализирана је процедура имплементације програма ЗПР, улога државних институција које су задужене за његову реализацију и резултати предузетих активности. Надлежне институције за имплементацију програма ЗПР су: Министарство, Фонд, Комисија БиХ и општине/БД.

Ова студија се бави анализом активности надлежних државних институција које учествују у имплементацији програма ЗПР. Контактиране су и институције нижих нивоа власти од којих су прикупљани подаци и информације потребне за стицање потпуне слике о резултатима реализације програма ЗПР, односно програма који се удруженим средствима финансирају кроз Фонд.

Од укупно 186 милиона КМ¹⁵ одобрених средстава за 25 програма ЗП у периоду 2004.-2010. године, више од 76 милиона се односило на шест програма ЗПР којим је до краја 2010. године обновљено је 2.117 стамбених јединица.

Ревизија је рађена на узорку. Од шест програма ЗПР, анализирана су два, односно програми ЗПР07 и ЗПР08. За њих је појединачно одобрен највећи износ новчаних средстава. Ни један од њих до почетка ревизије није био у потпуности реализован. Програм ЗПР 07 је имплементиран у 4 општине, а ЗПР 08 у 58 општина, а оба су имплементирана у 3 општине. За њихову реализацију одобрено је око 23 милиона КМ, и до краја 2010. године обновљено 925 стамбених јединица. Анализирани програми ЗПР су репрезентативни за општу проблематику већине програма који за циљ имају обнову стамбених јединица за потребе повратка, а за које је издвајан највећи дио удружених средстава.

Нису анализирани други стратешки циљеви и други одобрени програми и пројекти у оквиру ЗП, као ни други програми реконструкције индивидуалних стамбених јединица који нису провођени по процедурама програма ЗПР.

1.4.2. Извори и методе ревизије

У поступку ревизије кориштене су сљедеће истраживачке методе: истраживање документације и релевантних прописа, интервјуи, упитник, посматрање на терену, анализа и евалуација програма и извјештаја о раду.

У провођењу ревизије, подаци и информације су прикупљани од Министарства, Фонда и Комисије БиХ. Анализирана је релевантна документација, а интервјуисана су одговорна лица наведених институција. Извршена је одговарајућа анализа база података Министарства уз стручну помоћ ИТ ревизора Канцеларије за ревизију. Анализирани су важећи прописи¹⁶ који уређују ову

¹⁵ Подаци преузети од Фонда.

¹⁶ Видјети Додатак 6 овог Извјештаја - Правна регулатива која дефинише ову област у БиХ.

област, програми и извјештаји о раду наведених институција, као и друге студије¹⁷ које се односе на ову проблематику.

О предметној проблематици разговарано је и са представницима надлежних ентитетских министарстава (Федерално министарство расељених особа и избјеглица, у даљем тексту: ФМРОИ и Министарство избјеглица и расељених лица РС, у даљем тексту: МИРЛ РС), UNDP-а, UNHCR-а, општина и НВО.

Посјећен је Регионални центар Министарства у Тузли. Том приликом посјећена су и три колективна центра за смјештај расељених лица, те локације необновљених и обновљених објеката. У општини Маглај присуствовало се сједници општинске комисије за одабир корисника пројекта повратка и реконструкције индивидуалних стамбених јединица. Разговори су обављени са мониторица РЦ Тузла, представницима општине Маглај и члановима једне повратничке породице.

Анализирани су записници са сједница СМ и Парламента БиХ који су објављени на службеним веб страницама наведених институција.

Примјеном методе упитника, прикупљени су подаци од свих општина које су имплементирале пројекте ЗПР07 и ЗПР08. Прије припреме упитника обављени су телефонски разговори са представницима неколико општина из оба ентитета, а упитник је усаглашен са службеницима Сектора за обнову, развој, мониторинг и регионалне центре Министарства за људска права и избјеглице (у даљем тексту: Сектор за мониторинг Министарства). Дистрибуција и прикупљање попуњених упитника извршена је у сарадњи са Сектором за мониторинг Министарства.

Анализирано је трајање процеса по фазама имплементације. На основу просјечног трајања појединих фаза процеса утврђено је просјечно трајање анализираних пројеката. Ова анализа је проведена код 15 општина које су имплементирале 18 пројеката у 2007. и 2008. (4 ЗПР07 и 14 ЗПР08). Приликом одабира ових општина водило се рачуна да је подједнак број општина из ФБиХ, РС и БД, те да су обухваћени корисници свих националности.

У Агенцији за идентификационе документе, евиденцију и размјену података (у даљем тексту: IDDEEA) извршена је провјера мјеста пребивалишта за 110 корисника¹⁸ реконструисаних стамбених јединица и упоређена је са локацијом гдје је реконструисана стамбена јединица.

На фокус групи одржаној 21.09.2011. године презентовани су прелиминарни налази ревизије и о њима се расправљало са релевантним учесницима¹⁹ у процесу имплементације програма повратка избјеглих и расељених лица. Овом приликом није било оспоравања резултата анализе. Многи учесници су их оцијенили објективним и реалним, истичући да одражавају стварно стање у имплементацији ЗП.

1.4.3. Структура извјештаја

У првом поглављу Извјештаја, дати су увод и структура Извјештаја, дизајн ревизије, односно, представљени су: позадина проблема, сврха ревизије и ревизиона питања, обим, ограничења, методе ревизије и извори података.

¹⁷ Видјети Додатак 7 овог Извјештаја – Референтни материјал.

¹⁸ Одабрани корисници су носиоци породице за које је обновљено 110, од укупно 375 објеката обновљених у оквиру 18 детаљније анализираних пројеката програма ЗПР07 и ЗПР08.

¹⁹ Фокус групи су присуствовали представници Министарства, Одјељења за подршку рада Комисије БиХ, Фонда, ентитетских министарстава, БД, НВО - Унија за одрживи повратак и интеграције у БиХ и општине Центар Сарајево.

У другом поглављу изнесене су обавезе и одређења власти у БиХ засноване Дејтонским мировним споразумом (у даљем тексту: ДМС) и релевантним прописима, објашњен је систем имплементације помоћи за повратнике, избјегле и расељена лица, кључне институције и њихова улога у имплементацији програма.

У трећем поглављу представљени су услови за постизање ефективности програма. Презентовано је очекивано и остварено вријеме имплементације програма ЗПР, те утицај различитих пракси на вријеме имплементације. Након тога, представљени су резултати и ефекти програма, начин на који ефикасност утиче на ефективност и број повратака остварених у посљедњих петнаест година. Елаборисани су и кључни фактори који су утицали на резултате и ефекте програма. Описан је систем праћења и евалуације, циљеви програма, предузете мјере и активности, те њихов утицај на резултате и ефекте.

У поглављу четири изнесени су закључци који се односе на систем и вријеме имплементације програма ЗПР, њихове резултате и ефекте програма, факторе који су утицали на њих те надзор програма.

У посљедњем, петом поглављу дате су препоруке ревизије за побољшање учинка система имплементације програма.

2. ОПИС ПРОЦЕСА

У овом поглављу биће представљен систем имплементације програма намијењених за реконструкцију и повратак, а детаљније ће се представити систем имплементације програма ЗПР.

2.1. Обавезе и опредјељења власти у БиХ

Потписивањем Дејтонског мировног споразума, Република Босна и Херцеговина, Федерација БиХ и Република Српска утврдиле су основна права избјеглица и прогнанника. Обавезе власти у БиХ спрам права избјеглица и прогнанника утврђена су анексима ДМС, и то: Анексом IV – Устав БиХ (у даљем тексту: Анекс IV), Анексом VI – Споразум о људским правима (у даљем тексту: Анекс VI) и Анексом VII – Споразум о избјеглицама и људским правима (у даљем тексту: Анекс VII).

Анексом VII, Република Босна и Херцеговина, Федерација БиХ и Република Српска договориле су 'права избјеглица и прогнанника'²⁰ те су преузеле обавезу 'стварања погодних услова за повратак'.

Законом о избјеглицама из БиХ и расељеним особама у БиХ²¹ (у даљем тексту: Закон) дефинисано је стицање и престанак статуса избјеглице из БиХ, расељене особе у БиХ, повратника, њихова права, начин остваривања њихових права, средства за остваривање ових права као и друга питања која се односе на избјеглице из БиХ, расељена лица и повратнике. Једнако тако усвојени су и ентитетски закони који се баве истом проблематиком²².

Опредјељења власти БиХ, ФБиХ, РС и БД за остваривање права избјеглих и прогнаних разрађена су у Стратегији Босне и Херцеговине за provedбу Анекса VII ДМС. Стратегија је усвојена крајем 2002. године и представља први заједнички, оквирни документ на нивоу Босне и Херцеговине којим се дефинишу циљеви²³ и планирају потребне акције и реформе у правцу коначне реализације права избјеглица и прогнаних лица.

Иако су постигнути значајни резултати²⁴, реализација стратешких циљева није у потпуности остварена у планираном року (крај 2006. године). Из тих разлога Министарство је у 2007. години иницирало израду Ревидиране стратегије БиХ за provedбу Анекса VII ДМС (у даљем тексту: Ревидирана стратегија). Ревидирана стратегија је завршена крајем 2008. године, а СМ и Парламент БиХ су је усвојили до средине 2010. године.

Стратегија и Ревидирана стратегија су резултат рада Министарства као ноциоца активности, и представника бројних институција и организација домаће власти, међународне заједнице, невладиног сектора и цивилног друштва.

²⁰ Све избјеглице и расељена лица имају право да се слободно врате у своје домове, право на враћање имовине које су лишени у току непријатељстава од 1991. године, право на накнаду имовине која се не може вратити, те право повратника на избор одредишта.

²¹ Службени гласник БиХ, број 23/99, 21/03 и 33/03

²² Закон о расељеним особама и повратницима у ФБиХ и избјеглицама из БиХ; Закон о расељеним лицима, повратницима и избјеглицама у Републици Српској.

²³ Основни стратешки циљеви дефинисани овим документом су: довршити процес повратка избјеглица из БиХ и расељених лица у БиХ; довршити процес реконструкције стамбених јединица за потребе повратка; реализовати поврат имовине и станарских права; обезбједити услове одрживог повратка и процеса реинтегрисања у Босни и Херцеговини.

²⁴ Према процјени Министарства, степен реализације стратешких циљева на крају 2006. године је: довршење процеса повратка избјеглица из БиХ и расељених лица у БиХ – 50%; довршење процеса реконструкције стамбених јединица за потребе повратка – 70%; реализација поврата имовине и станарских права – 99,8%; обезбјеђење услова одрживог повратка и процеса реинтегрисања у БиХ – постигнути најслабији резултати због уставноправне организације БиХ (разнолика рјешења социјалне, здравствене, образовне и мировинске политике, безбједносна ситуација).

Више о правима избјеглица и прогнаника, те циљевима дефинисаним у Стратегији и Ревидираној стратегији видјети у Додатку 2 овог Извјештаја: Права избјеглица и прогнаника.

2.2. Заједнички пројекти реконструкције и повратка (ЗП)

У сврху обезбјеђења услова за повратак избјеглих и расељених лица, на државном нивоу су креирани различити програми помоћи као што су: стамбено збрињавање повратника, подршка запошљавању повратника, те изградња социјалне и комуналне инфраструктуре у повратничким насељима. Сви ови програми засновани су на правима дефинисаним у Анексу VII ДМС.

У сложеним друштвено-политичким условима, на нивоу институција БиХ успостављен је јединствен систем за имплементацију програма помоћи за повратак у који су укључени представници државних, ентитетских и општинских власти. Кроз овај систем имплементирају се програми Заједничких пројеката реконструкције и повратка (ЗП).

Програми ЗП се финансирају из удружених средстава државе, ентитета, БД и других секундарних извора финансирања²⁵. Одобравање програма ЗП врши Комисија БиХ.

У периоду од 2004. – 2010. године из удружених средстава одобрено је финансирање 25 програма²⁶. Њихова вриједност је преко 186 милиона КМ. На крају 2010. године остало је неутрошено преко 66 милиона КМ, што значи да неки од одобрених програма нису били завршени.

У наредној табели приказан је укупан преглед програма ЗП за период од 2004.-2010. године, са подацима о одобреним и утрошеним средствима:

Табела 1: Програми ЗП финансирани преко Фонда (у милионима КМ)

Назив програма	Број програма	Одобрена средства (2004.-'10.)	Реализована средства до 31.12.2010.
Реконструкција индивидуалних стамбених јединица	6	76,1	42,5
Реконструкција објеката колективног становања (зграде-кондоминији)	4	13,7	10,4
Електрификација повратничких насеља и стамбених јединица	3	14	7,5
Рјешавање питања одрживости повратка	3	27,3	15,8
Рјешавање питања колективних центара/алтернативног смјештаја у БиХ (СЕВ)	1	23,6	22,8
Рјешавање питања колективних центара /алтернативног смјештаја у БиХ (Подршка СЕВ-у)	3	16,2 ²⁷	8,3
Интервентне потребе повратника	2	4,7	2,1

²⁵ Секундарни извори финансирања могу бити буџети кантона, међународна средства, донације, добровољни прилози и други расположиви извори средстава.

²⁶ Подаци о одобреним и утрошеним средствима по програмима преузети су од Фонда, а у ИСФУ су евидентирани као 25 засебних буџетских линија.

²⁷ Увећано за дио средстава из ЗП07 имплементираних по СЕВ процедурама.

Пројекат SUTRA - Трајан пријенос одговорности за повратак на надлежне институције	1	10	10
Подршка пројектима невладиних организација које се баве повратком	1	0,3	0
Повратак избјеглица – душевних болесника из Мађарске у БиХ	1	0,2	0,2
Укупно	25	186,1	119,6

Извор података: Фонд

Од 25 програма ЗП, њих 6 се односи на ЗПР и на њих отпада око 40% удружених средстава (76,1 милиона КМ, од укупно 186,1 милиона КМ).

2.3. Имплементација Заједничких пројеката реконструкције индивидуалних стамбених јединица (ЗПР)

Програм ЗПР представља један од више облика пружања помоћи повратницима, избјеглицама и расељеним лицима. Реконструкција индивидуалних стамбених јединица за потребе повратка представља основни услов за реализацију одрживог повратка, а заснован је на стратешком циљу дефинисаном као довршење процеса реконструкције стамбених јединица за потребе повратка. Програми ЗПР се финансирају из удружених средстава која обезбјеђују државна, ентитетске и БД власти у БиХ, а значајног удјела у њиховој имплементацији имају општине. Систем имплементације програма ЗПР заснован је на UNDP-овом програму SUTRA гдје је извршен пријенос одговорности за повратак на надлежне институције БиХ и утврђена методологија имплементације. Праксе рада утврђене овом методологијом су временом мијењане.

Имплементација програма ЗПР представља веома сложен процес у који су укључени бројни учесници из различитих нивоа власти, са различитим улогама и одговорностима. На дијаграму је приказан процес реализације програма ЗПР, са нагласком на учеснике у процесу и њихове међусобне веза и односе:



Процес реализације програма ЗПР се састоји од 4 кључна сегмента активности:

- удруживање и расподјела средстава,
- имплементација,
- финансијска реализација,
- надзор.

Удруживање и расподјела средстава

У оквиру Комисије БиХ, надлежна министарства на државном и ентитетским нивоима те Влада БД удружују финансијска средства за реализацију програма ЗП. Средства се обезбеђују на основу закљученог споразума на годишњем нивоу, а који представља сагласност горе наведених страна да се један дио њихових буџетских средстава удружи с циљем реализације програма ЗП.

Одлуке о расподјели удружених средстава на различите програме ЗП доноси Комисија БиХ. Као што је представљено на дијаграму, програм ЗПР је један од програма ЗП, а састоји се од више пројеката које имплементирају локалне заједнице/општине²⁸.

Више о Комисији БиХ видјети у Додатку 3 овог Извјештаја: Комисија за избјеглице и расељена лица БиХ

Административну и техничку подршку Комисији БиХ пружа Министарство путем Одјељења за подршку рада Комисије БиХ.

²⁸ Тако на примјер програм ЗПР07 састоји се од четири пројекта имплементирана у општинама Босански Петровац, Гламоч, Мркоњић Град и Сански мост.

Имплементација

Имплементатори програма ЗПР су локалне заједнице/општине и БД. Њихове обавезе и одговорности су:

- одабир корисника ЗПР у складу са законском и подзаконском регулативом и одлукама Комисије БиХ,
- одабир добављача (провођење процедура јавних набавки) и вођење активности на санацији објеката на подручју своје општине,
- потписивање уговора са сваком корисничком породицом, с циљем детаљног дефинисања међусобних права и обавеза на санацији стамбених објеката,
- припремање и просљеђивање периодичних и детаљних извјештаја Министарству и Фонду о току имплементације пројекта,
- пружање потребне помоћи како би се успјешно реализовали пројекти програма ЗПР тако што ће обезбиједити довољан број стручног особља за реализацију преузетих обавеза,
- сарадња и координација са локалним партнерима како би се обезбиједила успјешна имплементација програма ЗПР.

Општинске комисије за одабир корисника пројекта повратка и реконструкције индивидуалних стамбених јединица (у даљем тексту: општинска комисија) врше одабир корисника у складу са критеријумима утврђеним Законом²⁹ и Упутством о одабиру корисника³⁰. Постоје двије врсте критеријума за одабир корисника. Општи критеријуми³¹ су елиминаторни и обавезујући за све потенцијалне кориснике. Посебни критеријуми³² служе за утврђивање приоритетних корисника.

Финансијска реализација

Удружиоци средства сукцесивно уплаћују на подрачун Фонда а иста се могу користити само за реализацију ЗП које одобри Комисија БиХ.

Финансијску реализацију програма ЗПР врши Фонд, што подразумијева закључивање уговора са одабраним добављачима и плаћање на основу закључених уговора, испостављених фактура и привремених ситуација.

Финансијска реализација програма ЗП је примарни задатак Фонда, међутим у једном од програма³³ Фонд је и имплементатор.

Надзор над финансијском реализацијом одобрених програма ЗП врши Комисија БиХ.

Надзор

Надзор и евалуација реализације програма ЗПР може се посматрати са два нивоа, са нивоа Министарства, Фонда и Комисије БиХ, те са нивоа надлежних институција: СМ, Предсједништва БиХ и Парламента БиХ.

²⁹ Закон о избјеглицама из БиХ и расељеним особама у БиХ (Сл.гл.БиХ 23/99, 21/03 и 33/03), члан 22.

³⁰ Напутак о начину и процедурама одабира корисника пројекта повратка и реконструкције стамбених јединица (Сл.гл.БиХ 48/06)

³¹ Општи критеријуми се односе на утврђивање статуса повратника, избјеглице и расељене особе која је исказала вољу за повратком и има стамбену јединицу која може бити предмет реконструкције по чланку 22. Закона и чланку 3. Напутка о одабиру корисника.

³² Посебни критеријуми се односе на остварен повратак, смјештај у колективним/алтернативним центрима, социјални статус и бројност обитељи потенцијалних корисника по чланку 8. и 9. Напутка о одабиру корисника.

³³ Интервентне потребе повратника

У оквиру Министарства успостављен је Сектор за мониторинг Министарства у чијој надлежности је припрема и провођење политике у области обнове и развоја, те надзор програма одобрених од стране Комисије БиХ, а финансираних кроз Фонд.

Министарство преко својих регионалних центара³⁴, а према прописаним процедурама³⁵, врши надзор над активностима одабира корисника, одабира добављача, израде пројектне документације, извођења радова, плаћања и техничког пријема.

Приручником за мониторинг дефинисани су сљедећи циљеви мониторинга:

- мјерење успјешности пројеката повратка;
- пружање информација/извјештавање у вези свеукупног учинка и специфичних ефеката пројекта;
- обезбјеђење и унапређење квалитета реализовања пројеката;
- обезбјеђење једнообразности у погледу захтјева мониторинга за све имплементаторе;
- праћење постигнутих резултата реализовања пројеката у односу на уговорене динамике (временска, финансијска и сл.);
- пружање информација везаних за квалитету имплементације пројеката;
- дјеловање као сервис раног упозоравања да би се омогућило правовремено реаговање уколико је успјешност пројеката угрожена;
- оцјењивање и праћење појединачних пројеката током њиховог трајања;
- обезбјеђење статистичких података, прикупљених у току праћења реализације пројеката;

Министарство сачињава извјештаје о имплементацији програма³⁶. Поред овога, Министарство сачињава и друге периодичне информације и извјештаје.

Фонд такођер сачињава периодичне извјештаје о програмима. Ови извјештаји садрже само податке о броју општина у којима се имплементирају програми, износу планираних и утрошених средстава.

Комисија БиХ прати имплементацију програма ЗПР кроз разне информације и извјештаје Министарства и Фонда.

СМ, Предсједништво БиХ и Парламент БиХ се упознају са активностима и резултатима програма ЗПР преко годишњих планова и извјештаја о раду Министарства, Фонда и Комисије БиХ. Овим институцијама се по потреби и на њихов захтјев достављају и друге информације и извјештаји.

Више о имплементацији програма ЗПР биће речено у даљем тексту Извјештаја.

³⁴ Регионални центри Министарства су: РЦ Сарајево, РЦ Тузла, РЦ Бања Лука и РЦ Мостар.

³⁵ Надзор програма се до децембра 2009. године одвијао према процедурама прописаним Приручником за провођење процедура у реализацији пројеката реконструкције и повратка у БиХ. Од децембра 2009. године, надзор реализације програма ЗП врши се у складу са Приручником за мониторинг.

³⁶ Дио извјештаја Сектора за мониторинг је објављен на веб страници МЉПИ http://www.mhrr.gov.ba/obnova_razvoj_monitoring/?id=13

3. НАЛАЗИ

У овом поглављу су представљени основни налази до којих се дошло током рада на овој ревизији учинка.

Канцеларија за ревизију провела је анализе резултата ЗПР07 и ЗПР08. Ревизија је анализирала ефикасност и ефективност ових програма, а идентификовани су фактори који су утицали на ефикасност, резултате и ефекте програма. Канцеларија је такођер анализирала систем праћења и евалуације програма, као и предузете мјере и активности на унапређењу ефикасности и ефективности програма.

Основни резултат програма ЗПР су обновљене индивидуалне стамбене јединице и број лица за које је реконструкцијом објекта обезбијеђен смјештај за повратак. За анализу имплементације програма значајно је и вријеме за које су резултати постигнути као и трошкови обнове стамбених јединица. Ефикасност би се требала огледати у времену за које је програм имплементиран и за које су резултати постигнути. Ефекти програма би се требали огледати у броју усељених објеката и броју повратника које су се вратили и који станују у обновљеним објектима.

У наредном дијелу Извјештаја биће ријечи о условима у којима се имплементирају програми ЗПР, времену њихове имплементације, резултатима и факторима који су утицали на ефикасност и ефективност имплементације програма ЗПР.

3.1. Услови за постизање ефективности програма ЗПР

Анализа система имплементације програма ЗПР је показала да постоје претпоставке да ови програми буду ефикасни и ефективни.

Обавезе власти у БиХ спрам права избјеглица и прогнаника утврђена су ДМС-ом. Анексом VII, стране потписнице³⁷ утврдиле су 'права избјеглица и прогнаника' те су преузеле обавезу 'стварања погодних услова за повратак'. Опредјељења власти БиХ у рјешавању проблематике избјеглица и прогнаника утврђена су у Стратегији и Ревидираној стратегији БиХ за provedбу Анекса VII ДМС-а.

Усвајањем Закона о избјеглицама из БиХ и расељеним особама у БиХ основана је Комисија БиХ и Фонд, чиме су створени предуслови за успоставу јединственог система за имплементацију програма помоћи за повратак у који су укључени представници свих нивоа власти у БиХ. У овај систем укључени су и представници локалних заједница/општина и НВО које се баве проблематиком повратника, избјеглих и расељених лица.

У сложеним друштвено-политичким условима у БиХ, рјешавање питања повратника избјеглих и расељених лица је политички осјетљив процес. Не постоји јединствен приступ тумачењу права повратника, избјеглих и расељених лица. Иако је највише урађено на остваривању права на повратак, још увијек не постоји сагласност око дефиниције одрживог повратка³⁸. Ентитетски закони нису у

³⁷ Босна и Херцеговина, Федерација БиХ и Република Српска

³⁸ На састанцима са ентитетским министрима истакнут је проблем неусаглашености око дефиниције одрживог повратка.

потпуности усаглашени, различити су критеријуми за стицање статуса расељених лица³⁹. Ово има утицаја на податке о расељеним лицима, који су основа за доношење одлука на државном нивоу.

Успостављен је комплексан систем имплементације програма са бројним учесницима: представницима државне, ентитетских и БД власти, те општина. Функционалност система зависи од ефикасности свих учесника. Застој на било којем нивоу и из било којег разлога утиче на цјелокупан процес.

Иницијално предвиђена јасна подјела одговорности за доношење одлука, имплементацију, финансијску реализацију, те надзор и евалуацију имплементације програма, временом је нарушена.

Оснивањем Комисије БиХ, у оквиру једног радног тијела окупљени су представници државе, ентитета и БД, који се баве проблематиком повратника, избјеглих и расељених лица. Ово је био значајан напредак у координисаном приступу рјешавања овог проблема. Комисија БиХ се у свом раду фокусира на имплементацију заједничких пројеката реконструкције и повратка који су подразумијевали активности стамбеног збрињавања, подршке запошљавању повратника, изградње социјалне и комуналне инфраструктуре у повратничким насељима.

Иако је координација активности усмјерених на потпуну provedбу Анекса VII примаран задатак Комисије БиХ, ова координација није остварена у потпуности. Само је државни ниво власти сва своја буџетска средства удруживао у програме имплементације кроз Фонд за повратак БиХ. Ентитетска министарства су независно од тога улагала значајна средства кроз своје системе имплементације помоћи. Ентитетска министарства из једног ентитета имају и пројекте улагања у другом ентитету. При томе није остварен задовољавајући степен координације активности и повјерења међу институцијама које се баве проблемима повратника у БиХ, иако су њихови представници чланови Комисије БиХ.

Чланови Комисије БиХ нису сагласни око дефиниције одрживог повратка. Комисија БиХ није предузимала заједничке активности и иницијативе за усаглашавање прописа битних за одрживи повратак, а који се односе на здравство, образовање, социјалну и пензионо-инвалидску заштиту. Ревидирана стратегија неусаглашеност ових прописа идентификује као реалну препреку за одржив повратак.

Активностима верификације одабира корисника Комисија БиХ се укључила и у оперативну имплементацију програма реконструкције. Активности верификације Комисија БиХ није делегирала на неко од својих радних тијела или укључених институција. Чекања на одржавање сједница, када се верификација врши, додатно је продужило трајање имплементације програма реконструкције.

Министарство је институција која врши административну и техничку подршку раду Комисије БиХ, обезбјеђује релевантне податке и информације, надзире процес и надлежна је да предлаже системска рјешења за унапређење процеса имплементације помоћи. У доста активности имплементације Министарство је оперативно укључено, што додатно ангажује ограничене ресурсе Министарства. Недовољно је урађено на активностима обезбјеђења поузданих података за доношење одлука, праћење, надзор и анализу резултата и ефеката програма.

³⁹ Према прописима ФБиХ, статус расељеног лица се губи уколико расељено лице располаже стамбеном имовином у мјесту боравишта; према прописима РС, ова лица не губе статус расељеног лица.

Као последица наведеног, ријетка су системска рјешења која су могла значајније унаприједити систем имплементације програма ЗПР.

Фонд је институција задужена за финансијску реализацију одобрених програма помоћи. Иако је ово примарни задатак Фонда, и ова је институција оперативно укључена у имплементацију програма интервентне помоћи. Ово је додатно оптеретило Фонд активностима које нису њен примаран задатак.

Предсједништво БиХ, СМ и Парламент БиХ се редовно извјештавају о стању у овој области и имплементираним програмима. Све ове институције су определијелене за журно рјешавање проблема повратника, избјеглих и расељених лица. Ово је и њихова обавеза спрам ДМС. Њихова опредељења су недовољно конкретизована у овом случају. Буџети, релевантни прописи и одлуке се усвајају са кашњењем што се неповољно одражава на стање у овој области. Недовољно је њихових закључака које су могли резултирати већим унапређењем ефикасности и ефективности ових програма. Дијелом је то последица недовољних и неадекватних информација о резултатима и проблемима из ове области, а које би се требале наводити у извјештајима институција надлежних за надзор и имплементацију програма. Међутим, Предсједништво БиХ, СМ и Парламент БиХ нису ни захтијевали детаљније информације о ефектима имплементираних програма помоћи.

Јединице локалне заједнице – општине су имплементатори програма ЗПР. Општине такођер обезбјеђују информације на основу којих се идентификују потребе за повратком и реконструкцијом. Већина општина нема адекватне капацитете за рјешавање проблема повратника. Општинске комисије за одабир корисника су *ad hoc* тијела без одговарајуће подршке организационих јединица/службеника којим је проблематика повратника примаран задатак. Не постоје у свим општинама капацитети за редовно праћење проблема и потреба повратника и расељених лица. У свим општинама не постоје службеници који би потенцијалне кориснике помоћи редовно контактирали и помагали им у припреми захтјева за помоћ, а посебно уколико се ради о неписменим, старим и болесним лицима. Недовољна је подршка државних институција за изградњу општинских капацитета за бављење проблематиком повратника и расељених лица.

3.2. Вријеме имплементације програма ЗПР

Канцеларија за ревизију је на основу прикупљених података анализирала вријеме имплементације програма ЗПР. Имплементација програма подразумијева велики број активности које проводе учесници по утврђеном редоследу. Ове активности су регулисане бројним прописима и упутствима. На основу проведене анализе утврђене су сљедеће фазе у процесу имплементације програма ЗПР:

- Удруживање и расподјела средстава,
- Одабир крајњих корисника,
- Одабир пројектанта и пројектовање,
- Одабир извођача и реконструкција,
- Пријем и обрачун радова.

Свака од ових фаза у себи садржи више различитих активности чији су носиоци различити учесници. Више о фазама процеса, припадајућим активностима, времену њиховог почетка, завршетка и институцијама које их проводе, можете видјети у Додатку 4 овог Извјештаја: Фазе имплементације програма ЗПР.

Пракса је да се почетне активности на реализацији програма које се односе на удруживање и расподелу средстава предузимају тек након што су усвојени буџети институција које су примарни извори финансирања ових програма⁴⁰.

У наставку се представља оптимално и остварено вријеме имплементације програма ЗПР, као и утицај различитих пракси на вријеме имплементације.

3.2.1. Оптимално вријеме имплементације

Оптимално вријеме имплементације програма ЗПР утврдило је Министарство⁴¹. Приликом његовог одређивања, Министарство је процес посматрало од фазе одабира крајњих корисника до предаје обновљених објеката крајњим корисницима. Према Министарству, оптимално вријеме имплементације програма ЗПР је 300 дана. Више о активностима имплементације програма и њиховом трајању може се видјети у Додатку 1 овог Извјештаја: Оквирни динамички план Министарства.

Оптимално вријеме је била основа за утврђивање ревизионог критеријума правовремености. Ревизија је процес имплементације програма ЗПР посматрала од фазе удруживања и расподеле средстава до предаје обновљених објеката крајњим корисницима. У складу с тим, оптимално вријеме за имплементацију свих фаза програма ЗПР је 360 дана, што је узето као ревизиони критеријум правовремености.

Трајање појединих фаза имплементације представљено је у наредној табели:

Табела 2: Оптимално вријеме имплементације програма ЗПР по фазама у данима

Редни број	Фазе имплементације	Критеријум
1.	Удруживање и расподела средстава	60
2.	Одабир крајњих корисника	89
3.	Одабир пројектанта и пројектовање	42 (+35)
4.	Одабир извођача и реконструкција	150 (+14)
5.	Пријем и обрачун радова	19
	Укупно имплементација програма ЗПР	360

Извор података: Пословник Комисије БиХ и Оквирни динамички план Министарства

Према наведеној табели, пет идентификованих фаза имплементације програма требало би се завршити за 360 дана.

За највише 60 дана требало би да се заврше активности око удруживања и расподеле средстава. За ове активности задужена је Комисија БиХ.⁴² За преосталих 300 дана требале би се завршити остале активности које обухватају одабир корисника и техничку имплементацију програма⁴³.

Предвиђено је да се поједине активности у процесу одвијају паралелно, што значи да активности одређених фаза започињу прије него што је претходна фаза у потпуности завршена. Такав је случај код фаза три и четири, па је у заградама

⁴⁰ Буџетска средства БиХ, ФБиХ, РС и БД, а која су намијењена за повратак и реконструкцију.

⁴¹ Оптимално вријеме је утврђено: "Оквирним динамичким планом имплементације заједничких пројеката који се финансирају кроз Фонд", Информација о реализацији програмских задатака везаних за процес повратка избјеглих и расељених лица и реализацији буџета МЛБПИ за 2008. годину из буџетске ставке: Програм повратка избјеглица и расељених лица - 13. сједница Комисије БиХ одржана 26.01.2009. године.

⁴² Основа за утврђивање овог критеријума је Пословник Комисије БиХ према којем се Комисија БиХ састаје најмање једанпут мјесечно, као и постојећа пракса да су се, у највећем броју случајева, одлуке о удруживању и расподели средстава доносиле на двије одржане сједнице.

⁴³ Одабир добављача, пројектирање и реконструкција стамбених јединица, предаја кључева корисницима и коначан обрачун радова.

наведено вријеме за активности које се обављају паралелно са активностима из претходне фазе.

3.2.2. Остварено вријеме имплементације

Од 62 пројекта из програма ЗПР07 и ЗПР08, најефикаснији пројекат је трајао 500 дана, пет пројеката је трајало дуже од 1.100 дана (3 пуне године), а један пројекат није завршен ни након 1.300 дана. Нити један од наведених пројеката није завршен у критеријумом предвиђеном року од 360 дана.

Просјечно вријеме имплементације програма ЗПР је дупло дуже (721 дана) од критеријумом утврђеног времена (360 дана).

На узорку од 18 пројеката из програма ЗПР07 и ЗПР08 који су имплементирани у 15 општина, детаљно је анализирано трајање имплементације програма по његовим фазама⁴⁴. Утврђене су велике варијације у провођењу појединих фаза процеса имплементације.

У следећој табели приказано је трајање појединих фаза:

Табела 3: Трајање појединих фаза имплементације у односу на критеријум

Фазе имплементације	Трајање у данима		
	Критеријум	Најефикасније	Најнеефикасније
1. Удруживање и расподела средстава	60	101	293
2. Одабир крајњих корисника	89	223	349
3. Одабир пројектанта и пројектовање	42	43	293
4. Одабир извођача и реконструкција	150	116	569
5. Пријем и обрачун радова	19	1	282

Извор података: Резултати анализе 18 пројеката из узорка и критеријум правовремености

Анализирани примјери из праксе су показали да утврђени критеријум за трајање фаза имплементације пројекта није достигнут за прву и другу фазу. Најефикасније проведена трећа фаза је трајала дан дуже од критеријумом утврђеног времена. Код четврте и пете фазе достигнут је критеријум трајања и постоје случајеви гдје су остварене значајне временске уштеде.

Нити за један пројекат се не може рећи да је имплементиран ефикасно. Међутим, може се рећи да су код неких пројеката, неке од фаза проведене ефикасно, а друге су биле изразито неефикасне. У просјеку, све су фазе провођене неефикасно што се види из даљих излагања.

На основу проведених анализа тешко је издвојити само неке узроке који изразито доприносе лошој ефикасности. Активности захтијевају учешће и међусобну сурадњу бројних учесника, што у комбинацији са успостављеним комплексним праксама узрокује појаву различитих потешкоћа. Нерасположивост, неангажованост и некоординисаност бројних учесника захтијева додатне временске ресурсе који кумулативно доводе до неефикасности у значајној мјери.

Анализирајући вријеме имплементације појединих фаза код свих 18 пројеката из узорка, и њиховом упоређбом са ревизионим критеријумом правовремености,

⁴⁴ Анализирана су 4 пројекта из програма ЗПР07 и 14 пројеката из програма ЗПР08.

утврђено је да ни једна фаза у просјеку није била ефикасна. То се види из следеће табеле:

Табела 4: Просјечно трајање имплементације пројеката из узорка

Фазе имплементације	Трајање у данима		
	Просјек	Критеријум	Разлика
1. Удруживање и расподјела средстава	145	60	85
2. Одабир крајњих корисника	210	89	121
3. Одабир пројектанта и пројектовање	111	42	69
4. Одабир извођача и реконструкција	206	150	56
5. Пријем и обрачун радова	49	19	30
Укупно	721	360	361

Извор података: Резултати анализе 18 пројеката из узорка и критеријум правовремености

Просјечно вријеме имплементације пројеката добијено је сабирањем просјечног трајања појединих фаза анализираних пројеката. Евидентно је да су кашњења остварена у свим фазама процеса. Просјечно вријеме трајања дупло је дуже од критеријумом утврђеног времена. За већину фаза утрошено је више него дупло критеријумом предвиђеног времена.

Посматрајући податке презентоване у претходним табелама, утврђено је следеће:

- Одабир крајњих корисника је фаза на коју се у просјеку троши највише времена (210 дана). У овој фази остварено је и највеће просјечно кашњење (121 дан). Најефикаснији одабир корисника, изузмемо ли случајеве када је он завршен прије него што је пројекат одобрен⁴⁵, је трајао 223 дана, а најнеефикаснији одабир корисника је трајао 349 дана. Према смјерницама UNDP SUTRA пројекта⁴⁶ који је основа постојећег система одабира крајњих корисника помоћи, максимално очекивано вријеме за одабир корисника је 180 дана.
- Одабир извођача и реконструкција је фаза на коју се такођер утроши значајно вријеме од просјечно 206 дана. Међутим, за разлику од других фаза гдје су присутна вишеструка кашњења, у овој фази су релативна кашњења најмања. У овој фази утроши се 56 дана или 37% више од предвиђеног времена (150 дана). Ова фаза проведена је најнеефикасније за 116 дана, а најнеефикасније за 569 дана.

Активности које проводе општине на одабиру добављача за трећу и четврту фазу, проводе се према процедурама Закона о јавним набавкама (у даљем тексту: ЗЈН). Ове активности проведене су релативно ефикасно. За одабир пројектанта просјечно је требало 35 дана, а за одабир извођача радова 48 дана.

У односу на активности одабира добављача за трећу и четврту фазу, за закључивања уговора са одабраним добављачима требало је знатно више времена. Разлог наведеном је сложен поступак закључивања уговора⁴⁷. За закључивање уговора са пројектантом просјечно је требало 32 дана, а за закључивање уговора са извођачем радова 69 дана.

⁴⁵ Код 4 од 18 детаљније анализираних пројеката из узорка (4 пројекта ЗПРО7), одабир корисника је завршен прије него што је пројекат одобрен те је у рачунању просјечног времена њихово учешће рачунато са 0 дана.

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

⁴⁷ Уговоре потписују представници добављача, Министарства, Фонда и општине. За уговоре вредније од 10.000KM неопходно је и мишљење Правобранилаштва БиХ.

Извођење радова се врши правовремено, јер је уговором предвиђено да се у случају кашњења извођачима радова обрачунавају пенали. С друге стране, пројектовање се не врши правовремено у року од 15 дана. Пројектовање просјечно траје 43 дана, а реконструкција објекта 89 дана.

Више о активностима свих фаза имплементације видјети у Додатку 5 овог Извјештаја: Просјечно трајање фаза процеса и припадајућих активности.

Прикупљени подаци о времену и уложеним средствима указују на сљедеће: изграђени објекти и утрошена средства показују да је просјечни трошак за обнову објекта око 20 хиљада КМ; за одобрена, а неутрошена средства може се очекивати обнова још око 1.680 објеката; трошкови по стамбеној јединици на почетку су били нижи од 16,5 хиљада КМ, а да они на крају 2010. износе више од 25 хиљада; трошкови по јединици су расли јер су прво санирани мање оштећени објекти, а и трошкови грађевинског материјала су расли.

3.2.3. Утицај различитих пракси на вријеме имплементације

Поред тога што постоје велике варијације у трајању анализираних пројеката, постоје и међусобне разлике у трајању програма ЗПР07 и ЗПР08. Разлике су узроковане различитим праксама у другој фази њихове имплементације што се види из сљедеће табеле:

Табела 5: Просјечно трајање анализираних програма ЗПР

Фаза процеса	Критеријум	Просјечно трајање у данима	
		ЗПР07	ЗПР08
1. Удруживање и расподјела средстава	60	293	103
2. Одабир крајњих корисника	89	0	269
3. Одабир пројектанта и пројектовање	42	87	119
4. Одабир извођача и реконструкција	150	135	217
5. Пријем и обрачун радова	19	3	57
Укупно	360	518	765

Извор података: Резултати анализе 18 пројеката из узорка и критеријум правовремености

Ако међусобно упоредимо просјечно трајање ова два програма, може се рећи да је ЗПР07 боља пракса у односу на ЗПР08, па и у односу на ревизиони критеријум правовремености.

Анализирани пројекти из програма ЗПР07 су имплементирани у интервалу од 500 до 570 дана (просјечно 518 дана). Све фазе програма ЗПР07, осим прве, су трајале знатно краће у односу на ЗПР08.

На дужину трајања прве фазе ЗПР07 утицало је касно именовање Комисије БиХ. Од 293 дана колико је требало за провођење прве фазе, 151 дан се односио на именовање новог сазива Комисије БиХ⁴⁸, а 142 дана су утрошена на доношење одлука о удруживању и расподјели средстава.

С друге стране, у фази одабира корисника, остварена је максимална уштеда времена. Наиме, користили су се раније одабрани корисници из програма ЗПР06, што се показало као добра пракса. Све преостале фазе имплементације програма ЗПР07 су проведене за вријеме краће од просјека, али и од критеријумом утврђеног трајања.

⁴⁸ Након усвајања релевантних буџета за именовање Комисије БиХ је требало 151 дан. Државни избори су проведени у октобру 2006. године. Формирање власти је узроковало кашњење у именовању чланова Комисије БиХ.

Анализирани пројекти из програм ЗПР08 су имплементирани у интервалу од 580 до преко 1.300 (просјечно 765 дана). Прва фаза је трајала краће од просјечног трајања, али више од критеријумом утврђених 60 дана. Све преостале фазе су трајале дуже од утврђеног просјечног времена. Најзначајније одступање је утврђено у фази одабира крајњих корисника, просјечно кашњење у овој фази је износило 180 дана.

Ако занемаримо прву фазу која је имала различите услове за имплементацију код ова два програма, опет се може рећи да је ЗПР07 ефикаснији од ЗПР08. Он је трајао 225 дана што је 75 дана краће од времена утврђеног критеријумом правовремености, а предвиђеног за одабир корисника и техничку имплементацију програма.

3.3. Резултати и ефекти програма

У наставку излагања представљени су резултати и ефекти програма ЗПР до којих се дошло током истраживања, као и податке о повратку у БиХ.

3.3.1. Резултати програма ЗПР

Резултат имплементације свих шест програма ЗПР је обнова и реконструкција 2.117 индивидуалних стамбених јединица. Неки од програма ЗПР су до краја 2010. године у потпуности имплементирани (ЗПР04, ЗПР06 и ЗПР07), а неки су у фази имплементације (ЗПР08, ЗПР09 и ЗПР10). У наредној табели представљени су подаци о ЗПР који се односе на ангажована средства и број обновљених објеката:

Табела 6: Програми ЗПР финансирани преко Фонда (у милионима КМ)

Опис	ЗПР 04	ЗПР 06	ЗПР 07	ЗПР 08	ЗПР 09	ЗПР 10	Укупно
Одобрена средства	10,2	8,3	1,4	21,6	20,4	14,2	76,1
Реализована средства	10,2	7,4	1,4	18,6	4,9	0	42,5
Нереализована средства	-	0,9	0	3	15,5	14,2	33,6
Број обновљених индивидуалних стамбених јединица (до 31.12.2010.)	626	374	58	867	192	0	2.117

Извор података: Фонд

Као што се види из претходне табеле, износи средстава намијењених за рјешавање проблема стамбеног збрињавања повратника је неуједначен по годинама. Разлог овоме су неуједначена издвајања институција које удружују средстава.

Програмима ЗПР07 и ЗПР08 планирана су 62 пројекта. За њихову имплементацију је одобрено око 23 милиона КМ. До краја 2010. године на имплементацију ових пројеката утрошено је око 20 милиона КМ и обновљено је 925 стамбених јединица.

Комплексан систем имплементације програма и проблеми који се јављају у пракси узроковали су да неки од ових пројеката до краја 2010. године у неким општинама нису у потпуности имплементирани.

Према уговореним реконструкцијама ЗПР07 и ЗПР08, просјечна вриједност обнове стамбене јединице је око 21,5 хиљада КМ.⁴⁹ Ово је омогућило да се из одобрених средстава уговори обнова 1.010 објеката чиме ће бити обезбијеђен повратак за око 3,5 хиљада лица.

У наставку су представљени резултати програма ЗПР који се односе на број обновљених јединица у односу на вријеме у којем су пројекти имплементирани.

3.3.2. Резултати обнове у односу на вријеме

Кашњење у имплементацији програма ЗПР негативно се одражава на резултате програма. Имплементација програма није правовремена, па очекивани резултати обнове долазе са закашњењем и до двије године. Нити један објект није завршен у критеријумом утврђеном времену од 360 дана. Уколико резултати обнове касне или изостану они негативно утичу на повратак.

Прве резултате обнове имамо тек након 500 дана када су завршени најефикасније проведени пројекти. За просјечно вријеме колико обнова траје (721 дан) обнови се тек половина⁵⁰ уговорених објеката.

Канцеларија за ревизију је на узорку од 18 пројеката ЗПР07 и ЗПР08, анализирала резултате обнове у односу на вријеме када су постигнути. Резултати обнове индивидуалних стамбених јединица приказани су у сљедећој табели.

Табела 7: Резултати обнове у односу на вријеме када су постигнути

	Временски интервал (дана)				Укупно до 1.000 дана
	Критерију м (до 360)	од 360 до 600	од 600 до 800	од 800 до 1.000	
Број обновљених стамбених јединица	0	58	176	119	353

Извор података: Резултати анализе 18 пројеката из узорка

Резултати истраживања показују да нити једна стамбена јединица није обновљена у очекиваном времену за имплементацију програма ЗПР. За хиљаду дана, обновљено је 353 или 94% од укупно 375 уговорених стамбених јединица. Остале стамбене јединице нису обновљене ни након хиљаду дана (њих 22).

На основу података Министарства, за све пројекте ЗПР07 и ЗПР08 добијамо сличне резултате. У сљедећој табели представљени су резултати 62 пројекта имплементирани код 59 општина:

Табела 8: Резултати обнове у односу на вријеме када су постигнути

	Временски интервал (дана)				Укупно до 1.000 дана
	Критерију м (до 360)	од 360 до 600	од 600 до 800	од 800 до 1.000	
Број обновљених стамбених јединица	0	143	520	225	903

Извор података: Резултати анализе 62 пројеката програма ЗПР07 и ЗПР08

Резултати анализе свих програма ЗПР07 и ЗПР08 такођер показују да у очекиваном времену није било резултата обнове. За хиљаду дана, обновљено је 903 или 89% од укупно 1.010 уговорених стамбених јединица. 122 стамбене јединице нису обновљене ни након хиљаду дана. Ови резултати су у стварности и лошији. Наиме, у једној од 59 општина, до краја 2010. године, нису одабрани

⁴⁹ За 21,7 милиона КМ уговорена је обнова 1.010 стамбених јединица

⁵⁰ 522 стамбене јединице су обновљене у року од 721 дан, што представља 52% од укупно 1.010 уговорених објеката за реконструкцију.

крајњи корисници, нити је уговорена обнова за одобрених 250 хиљада КМ. За ова средства према просјечној вриједности обнове (21,5 хиљада КМ) може се уговорити реконструкција најмање 11 додатних стамбених јединица, па се број необновљених стамбених јединица након хиљаду дана пење на 133 (122+11).

3.3.3. Усељеност реконструисаних стамбених јединица

Нису постигнути потпуни ефекти програма, свака четврта обновљена стамбена јединица није усељена. Процјена о усељености реконструисаних стамбених јединица изнесена је на основу информација из више различитих извора⁵¹. Налази до којих се дошло, износе се даље у тексту:

- На основу података из упитника⁵², 24% објеката који су обновљени кроз програме ЗПРО7 и ЗПРО8 није усељено. Наиме, од 896 обновљених објеката усељено је њих 683 или 76%.
- Према подацима Министарства, број неусељених обновљених објеката је око 20%. Подаци Министарства говоре да је од 981 обновљеног објекта усељено њих 791 или 80%. Ове податке Министарство је доставило након презентације прелиминарних налаза ревизије.
- Према подацима IDDEEA-е, 28% корисника нема пријављено мјесто пребивалишта у мјесту повратка.⁵³ На узорку од 110 особа носиоца породица и корисника помоћи из шест општина⁵⁴, њих 31 или 28% није имало пријављено мјесто пребивалишта у мјесту гдје им је обновљена стамбена јединица.

Подаци о усељености из различитих извора се донекле разликују. Сви извори података у смислу поузданости се могу доводити у питање, међутим међусобним успоређивањем ових података може се рећи да свака четврта стамбена јединица није усељена.

На презентацији прелиминарних налаза, присутни учесници⁵⁵ нису оспоравали наведену процјену, чак су је оцијенили као реалном и објективном сликом стварног стања на терену.

Праћење усељености обновљених објеката предвиђено је Приручником о мониторингу Министарства, а мјерење успјешности програма за повратак први је циљ мониторинга. Међутим, надлежне институције ријетко се извјештавају о неусељености обновљених објеката.

Као илустрацију о наведеној тврдњи износимо сљедеће податке:

- Комисија БиХ је само у свом годишњем извјештају о раду за 2007. годину навела податак да је у оквиру програма ЗПРО6 до краја 2007. године обновљено 338 стамбених објеката, и да је усељено њих 236 или 70%.

⁵¹ Упитник који су попунили 59 општине; Министарство; IDDEEA.

⁵² Општине имплементатори програма ЗПРО7 и ЗПРО8 су у упитнику навеле податке о усељености имплементираних пројеката. Све општине нису дале податке о усељености објеката. Подаци су добивени за 57 имплементираних пројеката, 3 ЗПРО7 и 54 ЗПРО8.

⁵³ Дана 30.05.2011. године упућен је захтјев IDDEEA-и с циљем провјере усклађености између пријављеног пребивалишта крајњих корисника и мјеста повратка гдје је извршена реконструкција стамбене јединице.

⁵⁴ 3 из ФБиХ: Босански Петровац, Гламоч, Кakanь и 3 из РС: Добој, Теслић и Зворник

⁵⁵ На фокус групи одржаној 21.09.2011. године присутним представницима Министарства, Одјељења за подршку рада Комисије БиХ, Фонда, ентитетских министарстава, БД, НВО - Уније за одрживи повратак и интеграције у БиХ и Општине Центар Сарајево презентирани су прелиминарни налази ревизије.

- Министарство је само у свом годишњем извјештају о раду за 2007. годину објавило податке о усељености обновљених објеката за програм ЗПР04 - на основу теренских контрола, од 626 санираних објеката усељено је њих 512 или 82%.

Одговорне институције се нису бавиле адекватним анализама ефективности, нити су дефинисале задовољавајући ниво усељености објеката у оквиру имплементираних програма. Пуни ефекат програма био би да су сви обновљени објекти усељени. Није вршено адекватно праћење усељености обновљених објеката. У одређеном броју случајева, обновом објекта нису обзбијеђени сви услови за повратак и неопходно је предузети додатне активности на обезбјеђењу ових услова. С друге стране, не треба искључивати могуће случајеве да се радило о погрешном одабиру корисника или злоупотреби система.

Без адекватних анализа повратка у обновљене објекте и утврђивања разлога неповратка, тешко је планирати и предузимати адекватне додатне и корективне активности.

3.3.4. Подаци о повратку

Не постоје поуздани подаци о броју остварених повратака. Министарство нема податке о ефектима програма ЗПР, односно о броју повратака остварених на основу реализованих програма помоћи за повратак и реконструкцију.

Усељеност објекта не значи да су се сви пријављени чланови домаћинства за које је објект обновљен вратили и да станују у њој. Тачни подаци о броју повратника који су се уселили и који живе у обновљеним објектима нису се могли прикупити. Те податке нису могли обезбиједити нити у Министарству нити су се могли добити из Упитника. Без података о броју повратника који станују у обновљеним објектима тешко је процијенити ефекте имплементираних програма на повратак. Број пријављених чланова породице за реконструкцију утиче на обим помоћи која се даје. У складу с Правилником о минимуму стамбених услова⁵⁶ за бројније породице граде се већи објекти.

Не постоје поуздани подаци ни о укупном броју остварених повратака. Подаци UNHCR-а и Министарства се након 2007. године разликују. Према Министарству до краја 2010. године регистрован је повратак 1.048.498 особа⁵⁷, а према UNHCR-у 1.029.056 особа⁵⁸. Разлика од око 19,5 хиљада особа настала је у посљедње три године.

Према подацима Министарства, број остварених повратака у посљедње три године се креће око 23,5 хиљаде особа. Према подацима UNHCR-а ради се о 4 хиљаде особа⁵⁹. Разлике у подацима односе на различиту методологију процјене. Министарство повратак процјењује према броју лица за које је реконструисана

⁵⁶ Правилник је објављен у Приручнику МЛГПИ за провођење процедура у реализацији пројеката реконструкције и повратка у БиХ, новембар 2007. године.

⁵⁷ МЛГПИ је крајем 2011. године на својој веб страници објавило Информацију о повратку избјеглица и расељених лица у БиХ за период 1995.-2010. године

<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

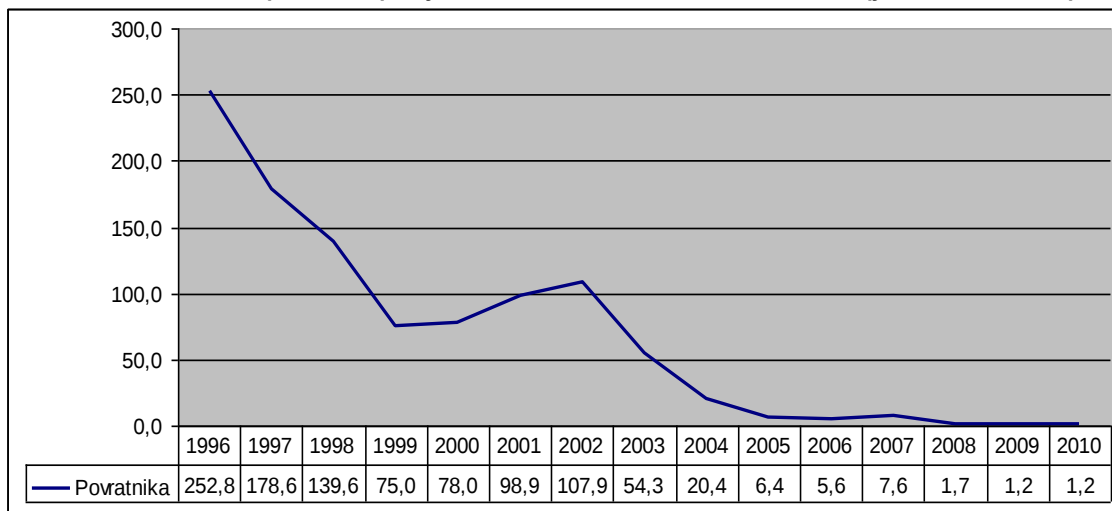
⁵⁹ [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/A5471D07EA15C524C125785C005FC9E8/\\$file/sp_12_2010.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/A5471D07EA15C524C125785C005FC9E8/$file/sp_12_2010.pdf)

стамбена јединица за повратак, док је UNHCR податке о повратницима утврђивао компарацијом информација из различитих извора са терена⁶⁰.

Подаци UNHCR-а о укупном броју повратника по годинама приказани су у сљедећем графикону.

Подаци UNHCR-а о оствареном повратку по годинама

(у хиљадама особа)



Извор података: UNHCR

Одмах након окончања сукоба у БиХ и са побољшањем безбједносне ситуације започео је и процес повратка. На бројност повратака је утицало више фактора. Првих година након окончања сукоба регистрован је највећи број повратника који су се вратили у своја пријератна пребивалишта. Земље пријема су стимулисале или присиљавале избјеглице на повратак у БиХ. Враћање имовине и побољшање безбједносне ситуације у периоду између 1999. и 2003. године такођер је допринијело бројности повратка. Након 2004. године број регистрованих повратника је значајно опао на просјечно 6.500 лица годишње, а након 2007. године број повратника се спустио испод 1.700 лица годишње са даљим трендом смањивања.

Након 1991. године у БиХ није проведен службени попис становништва и одговорне особе Министарства то истичу као значајан проблем код утврђивања стварног броја повратника и лица која су промијенила своје мјесто пребивалишта.

3.4. Фактори који су утицали на ефикасност и ефективност програма

На ефикасности и ефективност програма утицало је више различитих фактора. За имплементацију програма успостављен је комплексан систем са бројним учесницима, комисијама⁶¹ и активностима које се проводе. Овакав систем пати и од одређених слабости. У наставку се представљају неки од важнијих фактора на које су надлежне државне институције могле утицати.

⁶⁰ Извори података: UNHCR; IOM; министарства за избјеглице; Министарство безбједности; кретања узрокована депортацијама; општине; ОНР БД; асоцијације расељених особа и НВО.

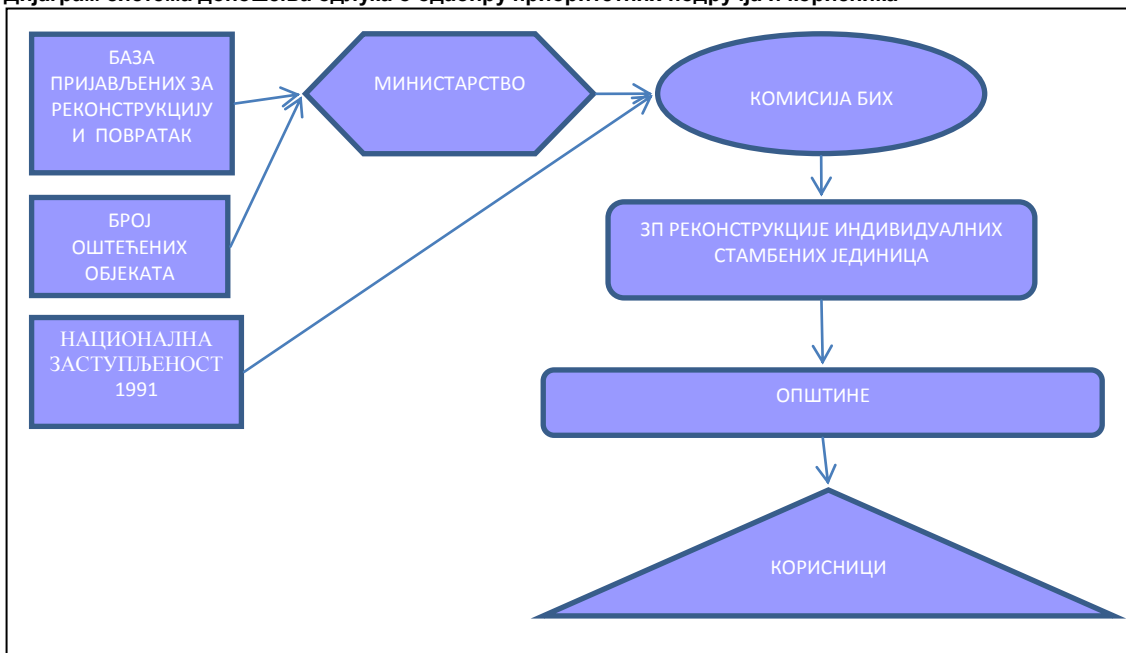
⁶¹ Знатан је број различитих комисија: комисија за распоред средстава, за одабир корисника, за одабир добављача по ЗЈН, за пријем и обрачун радова (постоје чак три комисије).

3.4.1. Начин доношења одлука

Систем доношења одлука о распореду средстава је успостављен на начин да се прво одреде приоритетна подручја/општине па се онда у општинама врши одабир корисника. Комисија БиХ доноси одлуку о одабиру приоритетних подручја/општина, а након тога општинске комисије врше одабир корисника. Тек након што су утврђене потребе и одабрани корисници приступа се припреми појединачних пројекта реконструкције индивидуалних стамбених јединица по општинама.

Систем доношења одлука приказан је у сљедећем дијаграму:

Дијаграм система доношења одлука о одабиру приоритетних подручја и корисника



Комисија БиХ доноси одлуку о одабиру приоритетних подручја – јединица локалних заједница (општине и БД). Одлуку о распореду средстава Комисија БиХ доноси на основу потреба за повратак и реконструкцију, те на основу националне заступљености према попису из 1991. године. Министарство обезбјеђује податке о потребама за повратак и реконструкцију. Потребе за повратком се заснивају на броју регистрованих породица у бази пријава за реконструкцију и повратак, а потребе за реконструкцију се заснивају на попису преосталих оштећених и уништених стамбених јединица. Више о поузданости и ажурности ових података ће се говорити у сљедећој тачки овог Извјештаја.

Принципи расподјеле средстава су утврђени Методологијом за одабир приоритетних подручја за имплементирање пројекта реконструкције и повратка⁶² и Одлуком Комисије БиХ⁶³.

Одлуком Комисије БиХ из децембра 2007. године уведен је принцип расподјеле средстава по националној заступљености према попису из 1991. године. Пракса Комисије БиХ је да се у годишњој одлуци о расподјели средстава износ

⁶² Методологија за одабир приоритетних подручја за имплементирање пројекта реконструкције и повратка утврђена и објављена у Приручнику за провођење процедура у реализацији пројекта реконструкције и повратка у БиХ (04/2005 прво издање и 11/2007 друго издање).

⁶³ Одлука Комисије за избјегла и расељена лица број: К-30-5-4621/07 од 13.12.2007. године.

средстава намијењен за припаднике одређене националности утврди прије него што су познате потребе, потенцијални корисници и њихова национална припадност. Овим приступом, припадницима друге националности, који нису наведени у одлуци, онемогућено је учествовање у процедури одабира корисника.

На овакву праксу расподјеле средстава реаговали су представници НВО, општина, али и представници међународних организација у БиХ (UNHCR, OHHR, UNDP и ОЕБС)⁶⁴. Упућене примједбе су се односиле на кршење људских права искључених националности и кршење принципа непристрасности, једнакости и недискриминације утјеловљене у Уставу, законима и међународним конвенцијама које је БиХ потписала⁶⁵. Истицали су да се на овај начин средства не распоређују према стварном стању на терену, потребама за повратак, те да ће наведено угрозити ефекте ЗПР у смислу усељености обновљених објеката.

Након што је донесена одлука о распореду средстава, општине расписују јавни позив, а на основу пристиглих пријава врши се избор крајњих корисника помоћи. Апликанти уз пријаву/захтјев достављају доказе о испуњавању општих и посебних критеријума. У поступку одабира корисника, општинске комисије елиминирају више од трећине захтјева потенцијалних корисника јер не задовољавају опште критеријуме⁶⁶. Не постоји јединствена евиденција свих верификованих захтјева на основу које би се могли утврдити приоритети за улагање у обнову са сврхом повратка.

Приговор апликаната на одабир корисника рјешава иста општинска комисија која је вршила одабир корисника. Оваква пракса не обезбјеђује улагање жалбе независном другостепеном тијелу. На ово су упозоравали представници међународне заједнице.⁶⁷

Комисија БиХ је од 2008. године увела праксу да она врши верификацију општинских листа крајњих корисника.⁶⁸ У случајевима када постоје бројне притужбе на утврђене општинске листе крајњих корисника, Министарство за потребе Комисије БиХ врши провјеру. На овај начин Комисија БиХ се укључила и у оперативни дио имплементације програма, преузимајући на себе дио одговорности за надзор и одабир корисника.

Буџетска средства за програме ЗПР на државном нивоу не одобравају се на основу припремљених пројеката, него на основу података којим располаже Министарство⁶⁹. Наиме, захтијевање средстава се врши без да су на терену утврђене стварне потребе, одабрани корисници и припремљени пројекти.

⁶⁴ Представници међународних организација у БиХ (UNHCR, PHR, UNDP и ОЕБС) су 06.06.2008. године заједничким писмом упозорили Комисију БиХ на посљедице оваког система доношења одлука.

⁶⁵ Анексом VI ДМС прихваћене су међународне конвенције за поштивање људских права. Према овим конвенцијама начелно је забрањена дискриминација на основу националног критеријума.

⁶⁶ На основу Информације монитора Министарства о статусу ЗПР09 објављених средином 2011. године од укупно 7.085 примљених захтјева у 71 општини обрађено је 6.240 захтјева и утврђено је да 2.635 захтјева не испуњава опште критеријуме или 42%. На основу 14 анализираних пројеката ЗПР08 од 1.859 примљених захтјева њих 636 није испуњавало опште критеријуме или 34%.

⁶⁷ Заједничко писмо међународних организација: "... одбијени захтјеви немају приступ независном другостепеном тијелу те самим тим немају приступ ефикасном правном лијеку што захтијевају национални и међународни стандарди".

⁶⁸ Верификација је предвиђена годишњим одлукама Комисије БиХ о распореду средстава. Верификација подразумијева провјеру поштивања прописаних процедура при избору корисника, те провјеру националне усклађености листе одабраних корисника са одлуком о расподјели средстава Комисије БиХ.

⁶⁹ О поузданости и ажурности ових података говори се у наредној тачки Извјештаја.

3.4.2. Подаци на основу којих се доносе одлуке

Када су у питању подаци на основу којих се планирају и одобравају средства за финансирање програма повратка те доносе одлуке у овом процесу, општи је закључак да су они неажурни, а самим тиме и непоуздани. Ријеч је о подацима који се односе на потребе за повратак и реконструкцију, те броју повратника, избјеглих и расељених лица.

Декларативно, свијест о потреби обезбјеђења поузданих показатеља постоји.⁷⁰

База пријављених за реконструкцију и повратак

Подаци из базе пријављених за реконструкцију и повратак су непоуздани, непотпуни и неажурни.

Потребе за повратком се утврђују на основу података из базе регистрованих пријава за добијање помоћи за реконструкцију и повратак, а која се води при Министарству⁷¹. База је формирана на основу јавног позива Министарства објављеног средином 2004. године. База је и даље отворена за пријављивање, а тренутно је у њој евидентирано преко 160 хиљада повратника, избјеглих и расељених лица⁷². Првобитно су захтјеви у базу евидентирани у Министарству, а обрасци пријаве су просљеђивани надлежним општинама на даљи поступак⁷³. Средином 2007. године извршен је пријенос власништва над подацима на локални/општински ниво. Овим је на општине пренесена одговорност за унос података, њихово ажурирање и праћење. Администрирање ове базе је остала одговорност Министарства.⁷⁴

Образац пријаве/захтјева, дан је у Додатку 6 овог Извјештаја: Образац пријаве/изјаве - Захтјев за регистровање пријаве за добијање помоћи за реконструкцију и повратак.

Подаци у бази су непоуздани су јер су засновани на неprovјереним изјавама. Постоје индиције да база садржи 6% дуплих уноса. Уз попуњени захтјев, апликанти су прилагали и изјаву да испуњавају Законом утврђене опште критеријуме. Прије уноса у базу ови подаци и изјаве нису provјеравани.

Подаци из ове базе нису цјеловити јер нису унесени сви подаци са обрасца захтјева⁷⁵. Наиме велики број унесених пријава не садржи све податке из обрасца захтјева. Као илустрацију, наводимо примјер да за 60% пунољетних чланова домаћинства није унесен ЈМБГ⁷⁶. Ови подаци су битни код утврђивања лица која су раније била корисници помоћи. Други примјер су подаци о припадности

⁷⁰ Поглавље III, тачка 1.5. Ревидиране стратегије, и Информација Министарства о актуелном стању из области избјеглица из БиХ и расељених лица у БиХ, сачињена на захтјев Предсједништва БиХ и упућена уз допис број:К-7-15-1481/08/МЛ од 16.04.2008. године.

⁷¹ База података доступна на веб страници Министарства <http://db.mhrr.gov.ba/PrijavaWeb/ReportForm.aspx>

⁷² У бази регистрованих пријава за добијање помоћи за реконструкцију и повратак, до краја 2010. године регистрирано је 162.602 лица (46% - 74.774 повратника, 36% - 59.314 расељених лица и 17% - 28.118 избјеглих лица, 1% - 400 особа се није изјаснило).

⁷³ <http://mhrr.evlada.ba/PDF/?id=256> даљи поступак подразумијева ажурирање и допуњавање базе података.

⁷⁴ Администрирање подразумијева обезбјеђивање сервера, вођење рачуна о процедурама уноса, ажурирања, заштите и брисања података и др.

⁷⁵ Образац пријаве/изјаве Захтјева за регистровање пријаве за добијање помоћи за реконструкцију и повратак <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/?id=272>

⁷⁶ Тачка 2. обрасца пријаве/изјаве Захтјева за регистровање пријаве за добијање помоћи за реконструкцију и повратак

одређеним социјалним групама⁷⁷ који не постоје за 65% евидентираних пријава. Ови подаци су битни код утврђивања потреба потенцијалних корисника.

Подаци у овој бази нису ажурни. Упркос постојању индиција да база садржи 6% дуплих уноса, није обезбијеђено системско рјешење за елиминисање дуплих и ријешених захтјева. Ови захтјеви су још увијек приказани у укупном броју захтјева.

Као што се види, Министарство и општине задужене за сервисирање података у овој бази, нису урадили свој дио посла. Не користе све општине базу података пријава за реконструкцију и повратак. Само је 33% општина активно користило ову базу (46 од 138 општина), а 16% општина је било активно на систему у посљедњих годину дана. Према подацима из упитника који су попуниле општине имплементатори ЗПР07 и ЗПР08, само 37% испитаних општина користи наведену базу. Само су активне општине могле ажурирати и допуњавати податке у бази. Додатне активности да се повећа број активних општина нису предузимане.

Број оштећених објеката

Подаци о необновљеном стамбеном фонду нису потпуни, поуздани и ажурни.

Не постоји јединствена и потпуна евиденција преосталих порушених објеката са именима власника, стању стамбене јединице и сликом ситуације на терену⁷⁸. Стање порушеног стамбеног фонда у БиХ је процјена Министарства, заснована на броју уништених и оштећених стамбених јединица утврђених пописом из 1995. године и каснијих извјештаја општина о обновама, као и подацима о обнови која је проведена преко надлежних министарстава. Обим и квалитет информација које општине достављају зависе од случаја до случаја.

Подаци о порушеним објектима ријетко се ажурирају. Према информацијама Министарства, размјена података са општинама, са сврхом утврђивања стања оштећеног стамбеног фонда посљедњи пут је извршена 2008. године приликом израде Ревидиране стратегије, а прије тога 2005. године за потребе публикације Министарства "Упоредна анализе приступа правима избјеглица и расељених лица (12/2005)"⁷⁹.

Остали подаци и евиденције

Не постоје поуздани подаци о броју и потребама расељених и избјеглих особа.

Евиденције о расељеним лицима су у власништву ентитетских министарства. Они ове податке повремено уступају Министарству. Нису једнаки критеријуми за стицање статуса расељеног лица у оба ентитета услјед разлика у ентитетским прописима који регулишу статус расељених лица⁸⁰.

Потребе расељених лица могуће је утврдити на основу евиденција о расељеним лицима у БиХ. Ентитетске евиденције о расељеним лицима нису идентичне, те су неопходна додатна прилагођавања да би подаци били упоредиви. Ове евиденције Министарство ријетко анализира. Посљедња детаљна анализа

⁷⁷ Тачка 6. обрасца пријаве/изјаве Захтјева за регистровање пријаве за добијање помоћи за реконструкцију и повратак

⁷⁸ Потреба да се постојеће евиденције унаприједи за податке о стању стамбене јединице, сликом ситуације на терену и оквирном процјеном трошкова санације утврђена је у информацији Министарства о имплементацији препорука из Ревидиране стратегије БиХ, достављена Канцеларији за ревизију у новембру 2011.

⁷⁹ Упоредне анализе приступа правима избјеглица и расељених лица (12/2005) доступна је на веб страници Министарства <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/?id=284>

⁸⁰ Према прописима ФБиХ, статус расељеног лица се губи уколико расељено лице располаже стамбеном имовином у мјесту боравишта; према прописима, РС ова лица не губе статус расељеног лица.

потреба – социјалног стања расељених лица урађена је 2005. године и објављена у "Упоредној анализи приступа правима избјеглица и расељених лица (12/2005).

Ријетко се врши свеобухватна ревизија статуса расељених лица. Према посљедњој ревизији статуса расељених лица из 2005. године, број расељених лица са 186 хиљада особа сведен на 125 хиљада особа. Према годишњем извјештају о раду Министарства за 2010. годину, на крају 2010. године регистровано је око 113 хиљада лица са статусом расељених.

Не постоје поуздани подаци о броју избјеглица из БиХ и њиховим потребама. Статус избјеглица из БиХ за вријеме њиховог боравка у земљама прихвата утврђује се по правилима и прописима земаља прихвата⁸¹. Процјена Министарства наведена у Ревидираној стратегији из 2010. године говори да од око 400 хиљада избјеглих лица које су остале изван БиХ, њих око 80 хиљада није трајно ријешило свој статус и могући су повратници у БиХ.

Евиденције Министарства о раније примљеним помоћима нису свеобухватне и поуздане јер не пружају информације о свим видовима остварене помоћи коју су корисници остварили у ранијем периоду, као и о обиму исте⁸². За утврђивање обима пружене помоћи неопходно је додатно контактирати институцију која је помоћ пружила. Општинама није обезбијеђен директан приступ овим евиденцијама (он лине приступ).

3.4.3. Потешкоће у одабиру корисника

Имплементатори пројеката наводе да имају значајне потешкоће код одабира корисника. Девет од десет испитаних општина имало је наведене потешкоће (52 од 59 испитаних општина). Више од пола испитаних општина је имало потешкоћа код провјере општих и посебних критеријума. Једна четвртина имала је проблема код утврђивања листе потенцијалних корисника. Једна петина имала је проблема код верификације коначних листа корисника. Нешто мање од петине имало је проблема код разматрања приговора и провјере навода у приговорима. Свака десета испитана општина имала је проблема код формирања општинских комисија и провјере степена оштећења објекта.

Изражени проблеми су били код провјере општих и посебних критеријума. Више од пола испитаних општина је имало потешкоћа ове врсте. Приликом провјере испуњавања општих и посебних критеријума, 59% испитаних општина истиче проблем утврђивања да ли потенцијални корисник у БиХ има другу стамбену јединицу условну за становање. Више од трећине имало је проблема у утврђивању власништва над порушеним објектима. Једна четвртина је имала проблем у утврђивању да ли је потенцијални корисник имао пребивалиште у стамбеној јединици која би била предмет реконструкције.

Због великог броја бесправно изграђених објеката⁸³, који нигдје нису евидентирани, велик проблем је поуздана провјера имовинског стања избјеглих и расељених лица.

⁸¹ Члан 5. Закона о избјеглицама из БиХ и расељеним особама у БиХ (Сл. гл. БиХ 23/99, 21/03 и 33/03)

⁸² Нису сви донатори евидентирали помоћ коју су пружали, а преузимањем ХБМ базе података, Министарство је успјело да обезбиједи дио података о помоћи међународних донатора. Након преузимања надлежности над овим пословима, Министарство ову евиденцију ажурира са доступним подацима о помоћи коју пружају разни донатори и домаће институције.

⁸³ Према подацима из 2008. године, 50 хиљада стамбених јединица у граду Сарајеву је нелегално изграђено <http://www.scribd.com/doc/28100257/Karakteristike-urbanog-razvoja-grada-Sarajeva-u-socijalistickom-sistemu-i-determinante-koje-su-ga-uslovljavale>. Према подацима Министарства просторног уређења, грађевинарства и

Скоро трећина испитаних општина имала је проблема са утврђивањем да ли је потенцијални корисник раније примио помоћ која би му обезбиједила минимум стамбених услова. Један од начина на који општине ово провјеравају је провјера у евиденцијама Министарства. Општинама није обезбијеђен директан приступ овим евиденцијама (он лине приступ) па се провјера обавља писменом кореспонденцијом.

На основу детаљније анализираних процедура утврђено је да се јављају случајеви погрешног одабира корисника. Иако је примарни циљ фазе одабира корисника провјера испуњавања општих и посебних критеријума, погрешке су откривене накнадно. Погрешно одабрани корисници су искључени из програма.

Према подацима из упитника немају све општине обезбијеђене капацитете за бављење овом проблематиком. Скоро пола испитаних општина нема организациону јединицу надлежну да се бави проблематиком повратника и расељених лица, а 7% испитаних општина нема нити једно упослено лице задужено за ове послове. Само 13% општина има службу која се искључиво бави пословима повратника и расељених лица. У осталим случајевима, овим пословима се баве службе које се баве комунално стамбеним пословима (39%), социјалним пословима (29%) и општим пословима (19%).

У свим општинама не постоје службеници који би потенцијалне кориснике помоћи редовно контактирали и помагали им у припреми захтјева за помоћ, а посебно уколико се ради о неписменим, старим и болесним лицима. Контакти с њима су ријетки и најчешће се остварују приликом покретања нових ЗПР у сврху ажурирања захтјева и допуне документације.

3.4.4. Подјела одговорности

Иницијално јасно предвиђена подјела одговорности на учеснике који имплементирају програма ЗПР, није задржана. Временом је повећаван број учесника у имплементацији појединих активности и фаза процеса. Ангажовање великог броја учесника у свим активностима и фазама дијели одговорност на све њих, па је одговорност за резултате тешко адресирати.

Бројност различитих учесника у појединим фазама представљени су у сљедећој табели:

Табела 9: Фазе процеса и укључени учесници

Редни број	Фаза процеса	Укључени учесници
1.	Удруживање и расподјела средстава	Комисија БиХ, Одјељење за подршку Комисији БиХ, Координациони тим за реализацију ЗП, Министарство, Фонд, ФМРОИ, МИРЛ РС, БД и општине
2.	Одабир крајњих корисника	Општина, Општинска комисија, Министарство, монитори Министарства, Комисија БиХ
3.	Одабир пројектанта и пројектовање	Општина, општински пројекат менаџер, пројектант, Фонд, монитори Министарства, Министарство
4.	Одабир извођача и реконструкција	Општина, општински пројекат менаџер, извођач радова, надзорни орган, Фонд, монитори Министарства, Правобранилаштво БиХ, Министарство
5.	Пријем и обрачун радова	Општина, општински пројекат менаџер, Министарство, монитори Министарства, ентитетска министарства, Фонд, надзорни орган, извођач радова, крајњи корисник

Ради илустрације наводе се неки примјери бројних учесника и нејасне подјеле одговорности:

- Одабир корисника је у надлежности општинских комисија. Одабир корисника надзиру монитори Министарства, а кроз верификацију листа корисника и Комисија БиХ.
- Одабир добављача⁸⁴ је одговорност општина. Монитори додатно надзиру процес одабира. Фонд на основу документације о одабиру добављача и мишљења Правобранилаштва закључује уговоре. Уговоре потписују представници добављача, Министарства, Фонда и општине.
- Пријем и обрачун радова врше три комисије и то: комисија за пријем радова, примопредају кључева и коначни обрачун радова. У ове комисије укључени су скоро сви представници укључених институција. Више о овим комисијама наведено је у Додатку 4 овог Извјештаја: Фазе имплементације програма ЗПР.

3.4.5. Алтернативни програми помоћи

Не нуде се алтернативни програми помоћи за избјегла и расељена лица за које повратак није трајно рјешење⁸⁵. Према процјенама Министарства⁸⁶, 36% расељених лица је у оваквом статусу. Ревидирана стратегија наводи стратешка одређивања и у области алтернативних рјешења.⁸⁷

23 од 25 одобрених програма помоћи који се финансирају из удружених средстава су програми за подршку повратку и за њих је ангажовано 99,97% средстава⁸⁸. Из ових разлога избјегла и расељена лица се пријављују за једини расположиви програм помоћи, иако он у свим случајевима не рјешава њихове проблеме.

Према наводима надлежних лица из Министарства, приликом усвајања Ревидиране стратегије једно од спорних питања било је компензација и накнаде штете за имовину која се не може вратити. Ово питање није политички дефинисано и не треба га поистовјећивати са осталим потенцијалним алтернативним програмима помоћи.

Осим програма за реконструкцију и повратак, те програма за збрињавање социјало угрожених Рома, на државном нивоу не постоје други програми стамбеног збрињавања социјално угрожених лица на које се могу пријавити лица за које повратак није трајно рјешење. Потребна стамбеног збрињавања свих лица у неповољној социјалној ситуацији препозната је од релевантних стручњака и усвојена у Ревидираној стратегији⁸⁹.

Међународна истраживања такођер указују на потребу покретања програма социјалног становања у БиХ. Корисници програма социјалног становања, осим повратника и расељених лица, били би и Роми, старија лица, лица са

⁸⁴ Добављачи за пројектовање, извођење и надзор радова.

⁸⁵ У ову категорију спадају лица као што су: хронични болесници, ментално или физички обољела лица, старци без породичне подршке, крајње трауматизирани појединци и остала лица која имају објективне разлоге због којих се не желе вратити.

⁸⁶ Ревидирана стратегија, Сарајево, 2010. стр. 15.

⁸⁷ "... неопходно је, на посебно сензибилан начин, приступити изналажењу трајних рјешења, било кроз смјештај у установе специјалне намене или провођењем далеко комплекснијих програма помоћи него што су само пројекти реконструкције стамбених јединица." Ревидирана стратегија, Сарајево, 2010. стр. 14.

⁸⁸ Више информација о програмима помоћи видјети у тачки 2.2. овог Извјештаја.

⁸⁹ Тачка 1.7.– Стамбено збрињавање лица у неповољној социјалној ситуацији, Ревидирана стратегија БиХ.

инвалидитетом, породице са ниским примањима и млади парови⁹⁰. Према постојећим прописима за социјалну заштиту, надлежни су нижи нивои власти.

Према својој функцији, Министарство је надлежно за предузимање радњи за заштиту људских права, за обављање послова које су у надлежности БиХ, а односе се на основна начела координисања активности, усклађивање политика и планова органа власти БиХ и међународне заједнице у области: стамбене политике, обнове и развоја, пројеката одрживог повратка и њиховог евидентирања.⁹¹

Више о надлежностима Министарства видјети у Додатку 7 овог Извјештаја: Надлежности Министарства.

3.5. Праћење и евалуација програма

У овој тачки Извјештаја говориће се о циљевима програма, систему праћења и евалуације, мјерама и резултатима мјера које су институције предузимале с циљем побољшања програма ЗПР.

3.5.1. Циљеви програма

Јасно су дефинисана стратешка одређења, глобални циљеви и рокови из области окончања повратка избјеглих и расељених лица⁹². Један од стратешких циљева је довршење процеса реконструкције стамбених јединица за потребе повратка. Оперативним документима за реализацију овог стратешког циља нису јасно дефинисани: број објеката који се треба обновити, број лица којима се обнављају објекти за повратак и рокови у којем би се пројекти требали завршити, што су мјерљиви циљеви и резултати у области повратка.

Приликом доношења одлука о расподјели средстава за програме ЗПР, дефинише се њихова новчана вредност, али се не дефинишу: број објеката који се треба обновити, број лица/корисника чији би се стамбени проблеми ријешили и рокови у којем би се пројекти требали завршити.

У годишњим плановима рада Министарства, Фонда и Комисије БиХ наводе се активности континуираног праћења, анализе и финансијске реализације ЗПР иако њима нису дефинисани циљани резултати и ефекти.

3.5.2. Праћење ефективности и ефикасности програма

Систем праћења не обезбјеђује податке о ефектима програма. Мањак је информација о трајању и ефикасности програма. Не врши се накнадно праћење имплементираних пројеката реконструкције, не врши се евалуација планских и остварених резултата и не сачињавају се сви предвиђени извјештаји. Као резултат наведеног, ријетки су закључци усмјерени на побољшање ефикасности

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 Закон о измјенама и допунама Закона о министарствима (Сл. гл. БиХ 42/04)

⁹² У више докумената на нивоу БиХ наведени су програмски циљеви и одређења из области повратка избјеглих и расељених лица: Експозе председавајућег СМ за мандатни период 2007.-2010. од 11.01.2007. године; Стратегија и Ревидирана стратегија; планови рада МЛПГП, Фонда и Комисије БиХ.

и ефективности програма. Мјере и активности предузете на основу утврђених закључака недовољно се прате и анализирају.

Систем праћења и евалуације није у потпуности успостављен и није идентификовао кључне ефекте програма. Резултати програма се приказују кроз број реконструисаних стамбених јединца. Број реконструисаних стамбених јединица јесте резултат програма, међутим, није његов крајњи ефект. Објекти се обнављају за повратак, па је ефекат програма реконструкције број усељених објеката и број лица која су се вратили и станују у обновљеним објектима.

Гледано кроз призму односа циљева, планираних задатака, остварења, одступања и анализе истих, годишњи планови и извјештаји не садрже податке који указују на успјешност у раду.

Извјештавање није успостављено на начин да се на једном мјесту могу добити подаци који показују ефикасност и ефективност процеса. Ни сам концепт извјештавања није усмјерен ка томе да се може стећи слика о укупном стању и проблемима процеса осим утrophка средстава. Извјештавање се врши с циљем испуњавања законских обавеза, а не с циљем стварне валоризације планских и остварених задатака.

Годишњи и периодични извјештаји Министарства и Комисије БиХ не садрже информације о броју повратника који станују у реконструисаним стамбеним јединицама. Подаци о броју лица за које је извршена санација објекта се могу добити из евиденција министарства, али у извјештајима се ти подаци не наводе.

Иако су предвиђени важећим процедурама⁹³, Министарство не сачињава све извјештаје. Завршни извјештај за имплементирани пројекат у оквиру којег се дају информације о ефектима пројекта се не сачињава. Не врши се накнадно праћење имплементираних пројеката, не провјерава се да ли су објекти усељени и не утврђују се разлози због којих нису.

Извјештаји мониторинга не садрже податке о ефектима програма што је утврђени циљ мониторинга⁹⁴. Извјештаји не садрже информације са временског и квалитативног аспекта као што су динамика имплементације и одступања од плана, број усељених објеката и број остварених повратака. Извјештаји пружају статистичке податке о броју обновљених објеката и износу утрошених средстава.

Посланици у Парламенту су нарочито исказивали интерес о планираним и утрошеним средствима, те њиховом обезбјеђењу⁹⁵ и критеријумима њихове расподеле.

СМ је реализацију стратешких циљева пратило кроз периодичне информације Министарства о реализовању Стратегије. У овим информацијама је идентификована потреба продужења рокова за реализацију стратешких циљева и ревизију Стратегије.

Годишњим извјештајима о раду Министарства, Фонда и Комисије БиХ, СМ није придавало велику пажњу. Извјештаји су најчешће разматрани и усвајани без посебних закључака који би се односили на појединачне програме ЗПР. На

⁹³ Приручник за провођење процедура у реализацији пројеката реконструкције и повратка у БиХ и Приручник за мониторинг.

⁹⁴ Циљеви мониторинга су утврђени у Приручнику за мониторинг, II дио, Циљеви мониторинга, а наведени су и у поглављу 2.3. овог Извјештаја.

⁹⁵ Закључак Представничког дома Парламента БиХ, са сједнице одржане 21.01.2009. године. (<http://www.parlament.ba/sjednica/3/0/121.html>)

основу доступних информација, није уочен већи интерес СМ за информацијама о програму ЗПР, постигнутим ефектима и проблемима у имплементацији.

Када је ријеч о интересу Комисије БиХ о имплементацији програма ЗПР, може се рећи да је она путем Министарства континуирано информисана о проблемима који се односе на: дуге процедуре реализације, велики број непотпуних пријава, неефикасна административна подршка од општина, непотпуна пројектна документација, низак ниво улагања у стамбене јединице, потешкоће у провођењу ЗЈН, приступ праву на обнову, непостојање другостепеног поступка, неријешено питање права на накнаду штете, избор мјеста живљења и др.

3.5.3. Предузете мјере за ефикаснију и ефективнију имплементацију и њихови резултати

Министарство, Фонд, Комисија БиХ, СМ, Парламент БиХ и Предсједништво БиХ имају могућност утицати на процес имплементације програма ЗПР адекватним надзором, контролом и анализом процеса, те унапређењем пракси имплементације.

У циљу побољшања процеса програма ЗПР, предузимане су одређене мјере и активности. Неке мјере и активности су биле усмјерене на побољшање ефикасности, а неке на квалитет процеса.

Најзначајније предузете мјере и активности, у периоду 2007. – 2010. година, усмјерене на ефикасност имплементације програма ЗПР су:

- Захтјев Комисије БиХ да се убрзају процедуре одабира крајњих корисника⁹⁶,
- Утврђивање Динамичког оквирног плана за имплементацију заједничких пројеката⁹⁷,
- Захтјев да Комисија БиХ правовремено доноси своје одлуке које се односе на одобравање и финансијско реализовање одобрених пројеката кроз Фонд⁹⁸,
- Упућивање Појашњења и упуства за убрзање процедуре и олакшање имплементације ЗП10⁹⁹.

Најзначајније мјере и активности које су институције предузимале, усмјерене на побољшање квалитета процеса, су:

- Доношење Приручника за провођење процедура у реализацији пројекта реконструкције и повратка у БиХ¹⁰⁰,
- Доношење одлуке којом се за одабир приоритетних подручја увео критеријум националне заступљености према попису из 1991. године¹⁰¹,
- Увођење праксе да Комисија БиХ врши верификацију општинских листа корисника¹⁰²,

⁹⁶ Записник са 12. сједнице Комисије за избјегла и расељена лица БиХ од 04.12.2008. године

⁹⁷ Преглед реализације програмских задатака везаних за процес повратка избјеглица и расељених лица и реализације буџета Министарства за људска права и избјеглице БиХ „Програм повратка избјеглица и расељених лица“ од јануара 2009. године

⁹⁸ 84. сједница Вијећа министара БиХ одржана 16.04.2009. године.

⁹⁹ Појашњења и упуте Министарства за убрзање процедуре и олакшање имплементације заједничког пројекта реконструкције индивидуалних стамбених јединица „ЗП10“ од 08.06.2010. године

¹⁰⁰ Приручник за провођење процедура у реализацији пројекта реконструкције и повратка у БиХ, Министарство, децембар 2007. године, друго издање.

¹⁰¹ Одлука Комисије за избјегла и расељена лица БиХ од 13.12.2007. године

- Задуживање Министарства да предложи активности за реализацију програма повратка у периоду 2009.-2014. године¹⁰³,
- Доношење Приручника за мониторинг¹⁰⁴,
- Усвајање Ревидиране стратегије¹⁰⁵.

С циљем обезбјеђења реализације стратешких циљева, очекиваних резултата и убрзања процеса, углавном су предузимане *ad hoc* мјере и активности. Ријетко су предузимана системска рјешења с циљем отклањања идентификованих проблема. Предузимане мјере и активности су касниле, биле су недовољне и најчешће су усмјерене на рјешавање неког оперативног проблема у неком пројекту.

Према напријед наведеном, надлежне институције (СМ, Парламент БиХ и Предсједништво БиХ) су ријетко предузимале активности које би резултовале отклањањем и смањењем проблема који утичу на ефикасност и ефективност програма ЗПР. Њихов нагласак је био на обезбјеђењу средстава за потребе повратка¹⁰⁶.

3.5.4. Резултати предузетих мјера

Комбинација предузетих мјера и активности није обезбиједила очекивану ефикасност и ефективност програма ЗПР. Оне нису резултовале знатним побољшањима касније имплементираних програма ЗПР.

За илустрацију навода, у наредној табели представљени су резултати имплементације програма ЗПР09 и ЗПР10 и вријеме њиховог постизања:

Табела 10: Преглед резултата ЗПР09 и ЗПР10 од дана усвајања буџета до 03.06.2011.

Програм	Трајање у данима	Број уговорених објеката	Број обновљених објеката
ЗПР09	794	817	378
ЗПР10	518	568	0

Извор података: Различити извјештаји Министарства

Ни један од ова два програма није правовремено завршен у односу на ревизиони критеријум правовремености (360 дана).

Као што се види, вријеме имплементације програма ЗПР09 је двоструко дуже од критеријумом утврђеног, а имплементација је завршена тек у 43% општина.

И очекивани резултати обнове такођер касне. Обновљено је тек 46% уговорених објеката. Ови резултати су лошији од оних остварених у ЗПР08 када је за 721 дан обновљено 52% уговорених објеката.

Вријеме имплементације програма ЗПР10 је за 158 дана дуже од времена утврђеног критеријумом. За 518 дана није завршена имплементација пројекта ни у једној општини и није било резултата обнове.

¹⁰² Одлука Комисије БиХ о расподјели средстава за реконструкцију стамбених јединица повратника по подручјима повратка од 20.05.2008. године

¹⁰³ 6. Тематска сједница Вијећа министара БиХ, одржана 13.11.2008. године

¹⁰⁴ Министарство, децембар 2009. године

¹⁰⁵ Парламент БиХ, јуни 2010. године

¹⁰⁶ Закључак 45. сједнице Представничког дома ПС БиХ одржана 04.02.2009. године

4. ЗАКЉУЧЦИ

У овом поглављу представљени су најважнији закључци до којих се дошло на основу анализе успостављеног система имплементације програма помоћи за повратак и реконструкцију.

4.1. Систем имплементације програма ЗПР

За успјешну и ефективну имплементацију програма обнове су створене потребне претпоставке, али његовом имплементацијом није остварен стратешки циљ. Успостављен је јединствен систем за имплементацију програма помоћи за повратак на нивоу БиХ у који су укључени представници свих нивоа власти у БиХ, локалне заједнице/општине и НВО. Иницијално је системом била предвиђена јасна подјела одговорности између институција које су задужене за доношење одлука, имплементацију, финансијску реализацију те надзор и евалуацију програма. Временом, она је нарушена.

Комисија БиХ није постигла сагласност око дефиниције одрживог повратка, нити је довољно урадила на координацији учесника. Није предузимала иницијативе за хармонизацију прописа и стварање потребних предуслова за одрживи повратак, а који се односе на здравство, образовање, социјалну и пензионо-инвалидску заштиту, рад, запошљавање, безбједност расељених лица и повратника, те права на накнаду штете. Ревидирана стратегија неусаглашеност ових прописа идентификује као препреку за одржив повратак.

Примаран задатак Министарства је успостава система, утврђивање и предлагање мјера за његово унапређење, те надзор и евалуацију програма који се имплементирају са државног нивоа. Задатак Министарства је и обезбјеђење релевантних података и информација за доносиоце одлука.

Министарство није довољно урадило на обезбјеђењу поузданих података, на праћењу, надзору и анализи резултата и ефеката програма. Оперативно се укључило у имплементацију појединих активности у имплементацији програма, што је додатно оптеретило њихове ресурсе. Ово је за последицу имало ријетка системска рјешења која су могла унаприједити систем имплементације програма ЗПР.

Фонд се такођер оперативно укључио у имплементацију неких програма, иако то није његов примарни задатак.

Предсједништво БиХ, СМ и Парламент БиХ су јасно определијељени за журно рјешавање проблема повратника, избјеглих и расељених лица, али њихова опредјељења нису довољно конкретизована. Мјере и активности које су оне предузимале нису резултовале остваривањем дефинисаних стратешких циљева, нити унапређењем ефикасности и ефективности програма повратка. Надлежне институције нису чак ни захтијевале детаљније информације о ефектима и резултатима програма имплементираних са државног нивоа. Њихова примарна надлежност у овој области је обезбјеђење потребних средстава и услова за реализацију утврђених стратешких циљева. У њиховој надлежности је и праћење резултата и ефеката програма за које одобравају средства, те доношење потребних мјера за унапређење и окончање процеса повратка. Буџети, релевантни прописи и одлуке се усвајају са кашњењем, што се неповољно одражава на стање у овој области.

У постојећем систему општине су имплементатори програма ЗПР. Оне обезбјеђују информације на основу којих се идентификују потребе за повратком и реконструкцијом. **У већини општина нису успостављени адекватни капацитети за бављење проблемима повратника. Недовољна је подршка државних институција за изградњу општинских капацитета за бављење овом проблематиком.**

4.2. Вријеме имплементације програма

Програми реконструкције индивидуалних стамбених јединица нису имплементирани правовремено. У оптималном времену није обновљен нити један објект. Објекти се не обнављају у очекиваном времену, што се негативно одражава на ефекте програма, односно на број повратника.

Више је разлога за неефикасну имплементацију програма. Томе доприносе бројни учесници и сложен систем имплементације програма. **Кашњења су остварена у свим фазама имплементације програма**, што је допринијело да је просјечно вријеме имплементације дуго дужи од 360 дана, односно критеријумом утврђеног времена.

За имплементацију већине фаза, утрошено је дуго више од критеријумом предвиђеног времена. Највећа кашњења остварена су у фази одабира корисника. У ситуацији када је одабир корисника извршен прије доношења одлуке о расподјели средстава (програм ЗПР07), остварене су значајне временске уштеде. Ово је допринијело да се техничка имплементација програма заврши правовремено и ефикасно.

Супротно очекивањима, а узимајући у обзир захтјевну процедуру прописану ЗЈН, **активности одабира добављача се проводе релативно ефикасно. Кашњења се односе на потписивање уговора јер их потписују представници више институција.**

Пројектовање и припрема пројектног приједлога се као и одабир корисника врши тек након што су средства одобрена. У нашим анализама се није наишло на случајеве да су неки пројекти припремљени прије него што су средства одобрена. Одобравање средстава на основу одабраних корисника и припремљених пројеката значајно би убрзало рјешавање питања повратка.

Постојећа пракса са много учесника укључених у различите активности фаза процеса, дијели одговорност на све њих. Овим је крајњу одговорност за неефикасност одређене фазе или активности тешко адресирати.

Због односа спрам средстава намијењених за програме обнове стамбених објеката за повратнике, годишњи износ средстава за програме ЗПР је значајно варирао. Значајне варијације појављују се и у времену имплементације програма, као и трошковима обнове по стамбеној јединици. Трошкови обнове по стамбеној јединици показују тренд раста. Може се рећи да су на њихов раст утицали раст цијена грађевинског материјала, али и значајно кашњење у имплементацији пројеката из програма ЗПР. Очекивати је да ће трошкови обнове по јединици наставити тренд раста. Уноточ наведеном, институције надлежне за имплементацију програма не предузимају потребне активности усмјерене на побољшање ефикасности имплементације програма.

Комплексан систем и проблеми који су се јављали током имплементације пројеката, узроковали су да се већина њих завршава са значајним

закашњењем у односу на вријеме које је за њихов завршетак предвидјело Министарство, а и у односу на ревизиони критеријум правовремености. Неefикасност у имплементацији програма, негативно се одражава на завршетак обнове објеката и њихово усељење. Уколико резултати обнове касне или изостану, они негативно утичу на повратак, односно на ефекте програма.

4.3. Резултати и ефекти програма ЗПР

У контексту ове ревизије, резултат програма ЗПР су обновљени објекти и број лица за које је реконструкцијом објекта у мјесту повратка обезбијеђен смјештај, а ефекте програма представља број усељених објеката и број повратника који станују у обновљеним објектима. Ово су релевантни показатељи ефеката програма ЗПР јер се, према стратешком циљу, реконструкција стамбених јединица врши у сврху повратака. Потпуни ефекат ових програма био би постигнут да су сви објекти усељени и да су се сва пријављена лица вратила и станују у обновљеним објектима.

Програми ЗПР нису постигли потпуне ефекте. Објекти су изграђени, нису сви усељени, а у усељене објекте се нису вратиле сва лица за које су они реконструисани. Институције надлежне за имплементацију ових програма, ријетко у својим извјештајима наводе податке о броју усељених и неусељених објеката, па до поузданих података о усељености обновљених објеката се није могло доћи. **Комбинацијом података из различитих извора, процијењено је да сваки четврти обновљени објект није усељен.**

С обзиром да не постоје поуздани подаци о броју повратника у реконструисане објекте, тешко је процијенити ефекте програма помоћи на остварени повратак. Министарство не располаже подацима о ефектима програма ЗПР. Подаци који су презентовани, односе се на процјене укупно остварених повратака у БиХ. Разлике у подацима о укупном повратку који су прикупљени од UNHCR-а и Министарства указују на чињеницу да се сва лица за које су објекти обновљени нису вратили.

Усељеност објекта не значи да су се сви пријављени чланови домаћинства вратили и да станују у обновљеном објекту. Неће се погријешити ако се каже да је број повратака и мањи. У обновљене објекте често се не враћају сви чланови пријављене породице, а није довољно учињено ни на обезбјеђењу услова за одрживи повратак.

4.4. Фактори који су утицали на резултате и ефекте програма

Најважнији фактори који су утицали на резултате и ефекте који се постижу имплементацијом пројеката из програма ЗПР може се рећи да су: успостављене праксе доношења одлука о планирању, одобравању и расподјели средстава, непоузданост података на основу којих се доносе ове одлуке, проблеми у одабиру корисника, бројност учесника и њихова вишеструка одговорност, те непостојање алтернативних програма за рјешавање питања смјештаја повратника, избјеглих и расељених лица.

Комплетан систем оријентисан је на рјешавање друштвеног проблема и умањивање посљедица ратних сукоба, док су потребе и опредјељења појединаца из категорије повратника, избјеглих и расељених лица, стављена у други план. Непознавање потреба потенцијалних корисника и непостојање припремљених адекватних пројеката, отежава обезбјеђење

потребних средстава за повратак. Успостављена пракса расподеле средстава без да су познате потребе и корисници, те у ситуацији када није обезбијеђена другостепеност у поступку одабира корисника, повећава ризик за погрешан одабир корисника или корисника који нису приоритетни. Практика расподеле средстава прије него што су познате стварне потребе, корисници и прије него су припремљени пројекти, значајно продужава укупно вријеме обнове објеката. Кашњења у завршетку обнове продужавају рокове усељења објеката и повратка лица за које су ти објекти обновљени. Обнову објеката успорава и пракса Комисије БиХ да врши провјеру и верификацију општинских листа корисника.

Постојећа пракса расподеле средстава по националном кључу ограничава право приступа програму лицима друге националности које нису наведене у одлуци. Ово нарочито у други план ставља припаднике националних мањина у БиХ. На овакав начин негативно се утиче на повјерење међу учесницима који имплементирају програме, али и на повјерење грађана у укључене институције власти.

Подаци о броју и потребама повратника, избјеглих и расељених лица на основу којих се планирају, одобравају и распоређују средства су непоуздани. Неки од њих се воде у Министарству, а неки на нижим нивоима власти. Подаци се ријетко ажурирају, а није обезбијеђена ни њихова потпуна транспарентност и размјена међу различитим нивоима власти. Иако је у надлежности државних институција планирање и обезбјеђење дијела средстава за заједничке пројекте намијењене повратку, Министарство није предузело потребне мјере како би обезбједило да подаци потребни за доношење одлука буду поуздани. Овакви подаци нису добра основа за доношење одлука и обезбјеђење потребних средстава, а за посљедицу имају стихијски приступ у обнови и изградњи објеката. Овакав приступ захтијева додатна средства, а не рјешавају се потребе и проблеми повратника, нити се постижу жељени ефекти од уложених средстава.

У поступку имплементације програма ЗПР на вријеме обнове објеката, резултате и ефекте уложених средстава утицај имају проблеми који се јављају приликом одабира крајњих корисника одобрених средстава. Овоме доприноси провјера критеријума које корисници требају испунити. Проблеми се нарочито односе на провјеру имовинског стања потенцијалних корисника, јер је на подручју цијеле БиХ изграђен велики број бесправних стамбених објеката који нигдје нису евидентирани. Поред наведеног, проблемима у одабиру корисника доприноси и чињеница да већина општина нема успостављене адекватне капацитете за бављење проблемима повратника. Иако су све наведене чињенице познате, недовољно је учињено на њиховом отклањању.

Велики број учесника укључених у имплементацију програма додатно је усложио процес. Ангажовање великог броја учесника у свим активностима и фазама процеса имплементације пројеката дијели одговорност на све њих, па је крајњу одговорност за ефикасност и ефективност тешко адресирати. Овакав приступ ствара могућности за шпекулације о криминалу и корупцији.

Иако обнова стамбених објеката у пријератном мјесту пребивалишту није увијек трајно рјешење за социјално угрожене и рањиве категорије становништва, овој категорији се не нуде алтернативни програми помоћи. Рјешавање њихових потреба ће сигурно захтијевати осмишљавање нових програма, којим би биле обухваћене физички и ментално онеспособљена лица, хронични болесници, породице са једним родитељем, дјеца без родитеља,

старија лица без средстава за живот и остала лица које имају објективне разлоге због којих се не враћају.

4.5. Надзор програма ЗПР

Стратешким документима и политикама владе јасно су дефинисана стратешка опредјељења, глобални циљеви, те рокови за окончање процеса повратка, међутим, програми намијењени за постизање стратешких циљева немају јасно дефинисане рокове, резултате и ефекте које требају остварити. Тако ни програм реконструкције индивидуалних стамбених јединица нема постављене мјерљиве циљеве, што је отежало надзор над резултатима и ефектима програма, као и ефикасности њиховог постизања.

Систем праћења и евалуације није у потпуности успостављен и не обезбјеђује податке о ефикасности и ефектима програма. Остварени резултати се ријетко и нередовно анализирају. Због не постојања мјерљивих циљева, тешко је говорити о оствареним резултатима. Извјештавање о програмима помоћи није усмјерено на људе, него на утрошена средства и број обновљених стамбених објеката. Извјештаји не садрже информације о ефектима програма, односно информације о усељености реконструираних стамбених јединица и броју повратника који станују у обновљеним објектима.

Због неадекватног праћења, евалуације и извјештавања о ефикасности процеса и постигнутим ефектима, тешко је разлучити који су од узрока били пресудни за непотпуну ефективност и дјелимично постизање стратешких циљева. Надлежним институцијама се не обезбјеђују правовремено потребне информације за квалитетно управљање процесом. Неће се погријешити ако се каже да надлежне институције нису исказивале нарочити интерес о резултатима и ефектима имплементираних програма и да се извјештавање врши с циљем испуњавања законских обавеза, а не с циљем праћења остварених ефеката.

Изостале су мјере и активности које би постојећи неефикасан и неефективан систем унаприједиле. Надлежне институције имају могућност предузимања адекватних мјера за унапређење процеса, ипак, мјере које су оне предузимале нису адекватне и нису допринијеле ефикасности и остваривању бољих ефеката за уложена средства. Предузете мјере и активности су касниле, биле су недовољне и најчешће усмјерене на рјешавање неког оперативног проблема који се јавио током имплементације програма.

5. ПРЕПОРУКЕ

Канцеларија за ревизију је обавила ревизију учинка система за имплементацију програма реконструкције индивидуалних стамбених јединица за потребе повратка. Резултати истраживања су показали да је систем неефикасан и да не постиже очекиване ефекте у потпуности. Утврђене су лоше праксе које негативно утичу на ефикасности и ефективност програма.

Према мишљењу Канцеларије за ревизију, да би се побољшала ефикасност и ефективност система, а тиме дао допринос остваривању стратешких циљева, од виталног је интереса да се предузму мјере ка побољшању система. Највећи дио препорука је могуће предузети у кратком року. За мјере системског карактера неопходно је провести додатне анализе. С обзиром да се услови на терену мијењају, неопходно је обезбиједити континуирано праћење и континуирано унапређење система на основу проведених анализа.

Први дио препорука је фокусиран на државне институције које су укључене у креирање и имплементацију програма (Министарство и Комисија БиХ). Други дио препорука је усмјерен на институције које су задужене за доношење стратешких одлука (СМ, Парламент БиХ, Предсједништво БиХ и Комисија БиХ).

Канцеларија препоручује Министарству да уложи додатне напоре и унутар Комисије БиХ изврши усаглашавање стандарда и процедура на начин који ће обезбиједити поштивање општих и посебних критеријума и обезбиједити пуну транспарентност, те приступ информацијама свим заинтересованим корисницима.

Очекивати је да ће се имплементацијом препорука Канцеларије за ревизију повећати повјерење јавности, а смањити простор за нерегуларности и корупцију.

Министарство, Комисија БиХ:

- ***Обезбиједити да се одлуке о распореду средстава доносе на основу стварних потреба које ће се рјешавати према утврђеним приоритетима. Одабир корисника и процјена приоритета за додјелу помоћи треба претходити одлукама о распореду средстава.***

Одабир корисника који испуњавају критеријуме за додјелу помоћи треба претходити одлукама о распореду средстава. Утврђивање приоритетних потреба у процесу одабира корисника би требао претходити и планирању буџета институција које финансирају заједничке програме реконструкције и повратка. Наведено ће повећати аргументацију при захтијевању додатних буџетских средстава.

Надлежне институције требају обезбиједити систем финансирања који неће бити дискриминирајући. Лицима свих националности омогућити једнак приступ програмима помоћи, а одабир корисника вршити према приоритетима утврђених посебним критеријумима. Обезбиједити независно другостепено тијело за потенцијалне кориснике чији су захтјеви одбијени.

Имплементацијом ове препоруке скратиће се вријеме за имплементацију програма, обезбиједиће се да се на терену утврђују стварне потребе, те да се средства за повратак усмјеравају према подручјима гдје воља за повратком стварно постоји. На овакав начин, јавност ће имати веће повјерење у рад јавног сектора, а очекивати је да ће се смањити простор за нерегуларности и корупцију.

- ***Унаприједити и ажурирати евиденције релевантне за обезбјеђивање средстава и доношење одлука о финансирању повратка. Систем планирања и доношења одлука заснивати на јасним и мјерљивим циљевима, спрам наведеног прилагодити извјештавање које ће надлежним институцијама омогућити ефикасно доношење потребних одлука.***

У сарадњи са општинама, формирати евиденције верификованих захтјева потенцијалних корисника са вредновањем њихове социјалне угрожености и евиденције необновљеног стамбеног фонда са подацима о степену оштећења објеката, њиховим локацијама и именима власника. У сарадњи са надлежним ентитетским министарствима, неопходно је провести ревизију података о расељеним лицима спрам јединствених критеријума водећи рачуна о њиховим потребама и социјалној угрожености. Подаци о расељеним лицима у ентитетским базама би требали бити упоредиви у потпуности.

Унаприједити систем планирања и доношења одлука утврђивањем јасних и мјерљивих циљева. Систем извјештавања унаприједити за информације о реализацији циљева, ефикасности и ефективности програма, као и о проблемима који се јављају, а који су на адекватан начин процијењени и вредновани. Ово се односи на одлуке о програмима, али и на планове и извјештаје о раду надлежних државних институција.

- ***Обезбиједити алтернативне програме стамбеног збрињавања повратника и расељених лица за које реконструкција пријератне стамбене јединице није рјешење. Успоставити адекватне програме подршке општинским капацитетима за бављење проблематиком повратника и расељених лица.***

Повратницима, избјеглим и расељеним лицима обезбиједити могућност одређења за алтернативне програме који ће одговарати њиховим потребама. Алтернативни програми могу подразумевати изградњу социјалних стамбених капацитета, изградњу специфичних установа у општинама повратка намијењених социјално угроженим и рањивим категоријама повратника, избјеглих и расељених лица. Изградња ових објеката би требала бити на локацијама које имају обезбијеђену одговарајућу социјалну и комуналну инфраструктуру.

Програми подршке општинским капацитетима могу подразумевати обезбјеђење неопходне опреме и обуку лица које ће се бавити овим проблемима у општинама. Овим треба обезбиједити да се пријаве сви потенцијални корисници, те пружање додатне помоћи у припреми захтјева неуким странкама, неписменим, старим и болесним потенцијалним корисницима. На одговарајући и ефикасан начин омогућити размјену података о социјалном и имовинском стању потенцијалних корисника, евиденцију свих лица којима је помоћ пружена као и податке о обиму раније примљене помоћи.

- ***Обезбиједити адекватно праћење и евалуацију ефикасности, резултата и ефеката програма, а на основу њих предлагати измјену***

система или додатне програме помоћи. Потребно је размотрити и предузети мјере које ће поједноставити систем, јасно разграничити одговорности укључених институција те тиме редуковати број учесника у одређеним активностима и фазама процеса имплементације програма.

Неопходно је континуирано вршити анализу имплементираних програма која ће укључивати анализу резултата и ефеката имплементираних програма. Континуирано утврђивати разлоге због којих објекти нису уселјени и на основу тих истраживања предузимати додатне и корективне активности.

Адекватним разграничењем и адресирањем одговорности повећаће се одговорности укључених субјеката. Неопходно је обезбиједити континуирано прилагођавање система имплементације програма спрам промјена услова на терену. Детаљно анализирати и вредновати утврђене проблеме те предлагати и предузимати одговарајуће мјере и активности на њиховом отклањању.

СМ, Парламент БиХ, Предсједништво БиХ и Комисија БиХ:

- ***Захтијевати редовне и детаљне анализе и евалуације ефикасности програма намијењених повратку и ефективности њихових резултата, са информацијама о проблемима који су на адекватан начин вредновани и на основу њих правовремено доносити потребне одлуке и предузимати одговарајуће корективне мјере.***

Неопходно је захтијевати детаљне информације о утврђеним потребама и броју повратника, избјеглих и расељених лица, утврђеним и постигнутим циљевима, резултатима имплементираних програма и њиховим ефектима – броју лица које су се вратиле и станују у обновљеним објектима, ефикасности имплементације програма и приједлозима за рјешавање утврђених и адекватно вреднованих проблема. Неопходно је захтијевати информације о реализацији усвојених стратегија из ове области те релевантним проблемима и препрекама. Све информације и њихове изворе неопходно је критички преиспитивати, те на основу образложених података и информација правовремено предузимати активности у смислу доношења релевантних закључака, одлука, релевантних прописа и одобравању средстава на основу предложених програма помоћи.

Правовремено и квалитетно информисање те предузимање адекватних корективних мјера је алат надлежних институција који ће им омогућити да ефикасно управљају процесом повратка.

- ***Интензивирати и унаприједити хармонизацију и координацију активности на рјешавању проблема повратника, избјеглих и расељених лица и стварању услова за одрживи повратак.***

Добро координисаним активностима и вољом укључених институција створиће се услови за остварење стратешких циљева повратка који су одређени влашћу на свим нивоима у БиХ.

Покренути заједничке иницијативе за потпуну имплементацију препорука из Ревидиране стратегије и стварања услова одрживог повратка. Повећати

међусобно повјерење и боље координисати планирање програма помоћи државних и ентитетских министарстава, вршити размјену искуства, обезбиједити заједничке евиденције и јединствен приступ у имплементацији програма. Код имплементације програма ЗПР више користити постојеће ресурсе ентитетских министарстава.

Тим ревизије
учинка:

Данијел Чоло,
вођа тима

Даворка Лучић,
ревизор учинка

Јелена Андрић,
ревизор учинка

Славиша
Вуковић, ИТ
ревизор

Руководилац
Одјела ревизије учинка

Фадила Ибрахимовић

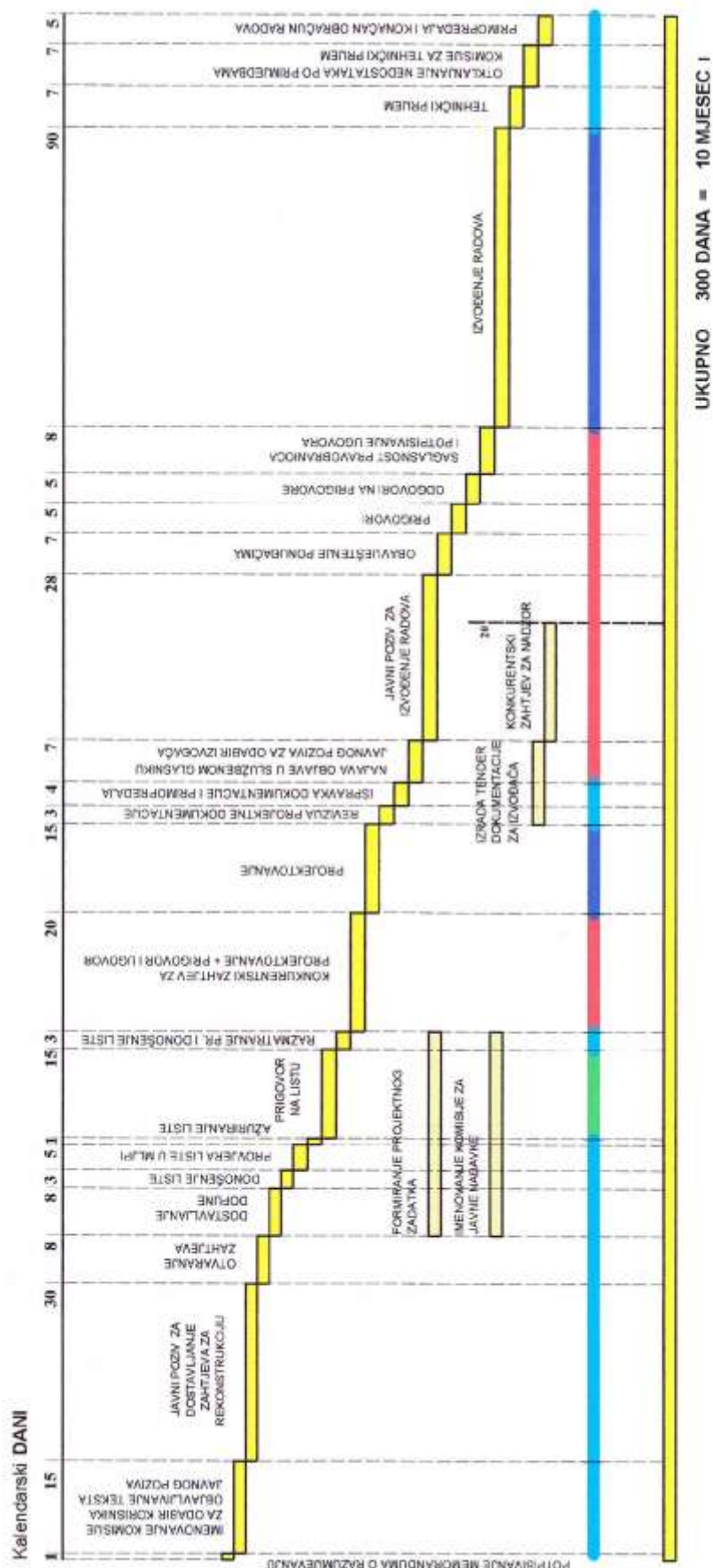
ДОДАЦИ

1. Оквирни динамички план Министарства
2. Права избјеглица и прогнаника
3. Комисија за избјеглице и расељене особе БиХ
4. Фазе имплементације програма ЗПР
5. Просјечно трајање фаза процеса и припадајућих активности
6. Образац пријаве/изјаве "Захтјев за регистровање пријаве за добијање помоћи за реконструкцију и повратак"
7. Надлежности Министарства
8. Правна регулатива која дефинише ову област у БиХ
9. Референтни материјали

Додатак 1.

Оквирни динамички план Министарства

ОКВИРНИ ДИНАМИЧКИ ПЛАН IMPLEMENTACIJE ZAJEDNIČKIH PROJEKATA
KOJI SE FINANSIRAJU KROZ FOND ZA POVRATAK



ОКВИРНИ ПЛАН IMPLEMENTACIJE ZAJEDN IČKIH PROJEKATA URADEN U OPTIMALNIM USLOVIMA

Потребно вријеме за реализацију Пројеката условљено:

- Поступцима одабира пројектанта i извођача у складу са Законом о јавним набавкама БиХ, **80 дана**
- Подношењу приговора у складу са Законом о управном поступку БиХ, **15 дана**
- Реално потребном времену за пројектовање i извођење радова, **110 дана**
- Усвојеним процедурама за имплементацију, **95 дана** (може бити i краће уколико нема допуне захтјева i приговора потенцијалних корисника пројекта, примједби комисије за ревизију пројекта i комисије за технички пријем изведених радова).

Еventуално поништење поступка јавних набавки због недovolјног броја понуђача, непотпуне документације или неиспуњавања услова тендера, те поновно покретање procedure знабaјно prolongira вријеме имплементације

Додатак 2.

Права избјеглица и прогнаника

Основна права избјеглица и прогнаника утврђена су анексима ДМС и то: Анексом IV – Устав БиХ, Анексом VI – Споразум о људским правима и Анексом VII – Споразум о избјеглицама и људским правима.

Према овим Анексима, све избјеглице и расељена лица имају:

- право да се слободно врате у своје домове,
- право на враћање имовине које су лишени у току непријатељстава од 1991. године,
- право на накнаду имовине која се не може вратити,
- право повратника на избор одредишта¹⁰⁷.

БиХ, ФБиХ и РС свим избјеглицама и прогнаницима морају обезбиједити погодне услове¹⁰⁸ за безбједан¹⁰⁹ повратак те највиши ниво међународно признатих људских права и основних слобода.

Према Анексу VI, Босна и Херцеговина је обавезна обезбиједити свим лицима која спадају под њену јурисдикцију, највиши ниво међународно признатих људских права и основних слобода, укључујући права и слободе обезбијеђене међународним споразумима¹¹⁰ наведеним у Додатку овог Анекса и другим документима¹¹¹ релевантним за ову проблематику.

Поред основних права утврђених Анексима IV, VI и VII ДМС-а, Закон о избјеглицама из БиХ и расељеним особама у БиХ¹¹² (у даљем тексту: Закон) утврђује и друга права:

за избјеглице из БиХ

- право да буду објективно и свеобухватно информисани о стању у БиХ, ФБиХ и РС, а посебно о стању у њиховим ранијим пребивалиштима ради доношења одлуке о добровољном повратку у БиХ,
- право да користе допунско школовање организовано од надлежних служби из ФБиХ и РС у земљама прихвата путем Министарства иностраних послова и Министарства за људска права и избјеглице БиХ,
- право да користе конзуларне и друге службе БиХ у земљама прихвата ради регулисања својих права, нарочито права на повратак у БиХ,
- право кориштења погодности о личном превозу и превозу ствари од земље прихвата до транзитних центара у БиХ или мјеста ранијег пребивалишта.

¹⁰⁷ Анекс VII ДМС утврђује да избор одредишта зависи од појединца или породице.

¹⁰⁸ Члан 2. ст.1. Анекса VII, "Стране се обавезују створити на својим територијама, политичке, економске и социјалне услове погодне за добровољан повратак и складну реинтеграцију избјеглица и прогнаника, без давања предности некој одређеној групи."

¹⁰⁹ Члан 1. ст.2. Анекса VII, "Стране ће обезбиједити да се избјеглицама и прогнаницима омогући безбједан повратак, без ризика од узнемиравања, застрашивања, прогањања, или дискриминације, нарочито због њиховог етничког поријекла, вјероисповијести или политичког увјеравања."

¹¹⁰ Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода са припадајућим протоколима; Конвенција о статусу избјеглица са припадајућим протоколом; итд.

¹¹¹ Водећи принципи интерног расељеништва, документ УН-а E/CN. 4/1998/53/Add.2 (1998); Заштита избјеглица: Водич кроз међународно избјегличко право.

¹¹² Службени гласник БиХ, број 23/99, 21/03 и 33/03

за расељена лица у БиХ

- права која се конституишу и остварују по прописима надлежних органа ентитета, кантона или општина, а која се нарочито односе на економску, социјалну, здравствену заштиту и слободу вјерског изражавања и политичког дјеловања.

за повратнике

- помоћ у неопходној оправци властитих кућа и станова,
- кориштење кредита за отпочињање послова ради стварања прихода за себе и своју породицу,
- адекватну помоћ у новцу,
- неопходну исхрану,
- неопходну одјећу,
- основну здравствену заштиту,
- основно образовање,
- социјалну заштиту, под условом да нису запослени.

Стратегија Босне и Херцеговине за provedбу Анекса VII ДМС, која је усвојена крајем 2002. године, представља први заједнички, оквирни документ на нивоу Босне и Херцеговине којим се дефинишу циљеви и планирају потребне акције и реформе у правцу коначне реализације одредби Анекса VII.

Основни стратешки циљеви дефинисани овим документом су:

- довршити процес повратка избјеглица из БиХ и расељених лица у БиХ,
- довршити процес реконструкције стамбених јединица за потребе повратка,
- реализовати поврат имовине и станарских права,
- обезбиједити услове одрживог повратка и процеса реинтегрисања у Босни и Херцеговини.

Иако су постигнути значајни резултати¹¹³, реализација наведених стратешких циљева није остварена у потпуности у планираном року (крај 2006. године). Из тих разлога, Министарство је у 2007. години иницирало израду Ревидиране стратегије БиХ за provedбу Анекса VII ДМС. Ревидирана стратегија је завршена крајем 2008. године, а Парламент БиХ ју је усвојио средином 2010. године.

Стратегија и Ревидирана стратегија представљају резултат рада Министарства као носиоца активности, и представника бројних институција и организација домаће власти, међународне заједнице, невладиног сектора и цивилног друштва.

Ревидирана стратегија обухватила је провођење активности на анализи и предлагању стратешких реформи и циљева у сљедећих 10 области:

¹¹³ Према процјени Министарства, степен реализације стратешких циљева на крају 2006. године је: довршење процеса повратка избјеглица из БиХ и расељених лица у БиХ – 50%; довршење процеса реконструкције стамбених јединица за потребе повратка – 70%; реализација поврата имовине и станарских права – 99,8%; обезбјеђење услова одрживог повратка и процеса реинтегрисања у БиХ – постигнути најслабији резултати због уставноправне организације БиХ (разнолика рјешења социјалне, здравствене, образовне и пензионе политике, безбједносна ситуација).

- реконструкција стамбених јединица избјеглица, расељених лица и повратника, затварање колективних центара и рјешавање питања алтернативног смјештаја расељених лица и повратника и социјалног становања са посебним акцентом на проблеме расељених лица и избјеглица и стамбеног збрињавања рањивих категорија повратника;
- довршетак процеса поврата имовине и станарских права избјеглица, расељених лица и повратника;
- електрификација повратничких насеља и појединачних стамбених јединица повратника;
- реконструкција инфраструктуре у мјестима од интереса за повратак избјеглица, расељених лица и повратника;
- здравствена заштита расељених лица и повратника;
- социјална заштита расељених лица и повратника;
- остваривање права на школство расељених лица и повратника;
- право на рад и запошљавање расељених лица и повратника;
- безбједност расељених лица и повратника и деминирање подручја повратка;
- право на накнаду штете расељеним лицима, избјеглицама и повратницима.

Усвојена Ревидирана стратегија садржи и два додатка, и то:

- Оквирни програм повратка избјеглица и расељених лица у БиХ за период 2009.-2014. године
- Концепт за рјешавање питања надокнаде штете за имовину која се не може вратити избјеглицама и расељеним лицима у смислу припадајућих права из Анекса VII ДМС.

Додатак 3.**Комисија за избјеглице и расељене особе БиХ**

Законом о измјенама и допунама Закона о избјеглицама из БиХ и расељеним особама у БиХ (Службени гласник БиХ, број: 33/03) створени су услови за оснивање Комисије за избјеглице и расељене особе БиХ (Комисија БиХ).

Комисија БиХ у правилу консензусом доноси одлуке ради координације активности ентитета и БД, усмјерених на потпуну provedбу Анекса VII, а уколико се одлука не може донијети консензусом, она се сматра усвојеном када за одлуку гласају по два члана Комисије БиХ из реда сва три конститутивна народа Босне и Херцеговине.

Комисија БиХ је, нарочито, надлежна за:

- одобравање пројеката реконструкције и повратка, које Министарство прикупи и прослиједи Комисији БиХ на разматрање;
- одобравање заједничких пројеката, који ће се реализовати кроз Фонд;
- издавање овлаштења за финансијску реализацију одобрених пројеката реконструкције и повратка путем Фонда за повратак;
- надзор над финансијском реализацијом одобрених пројеката реконструкције и повратка, укључујући очување средстава Фонда за повратак;
- давање смјерница приликом израде подзаконских аката којима се регулише рад и организација Фонда за повратак;
- разматрање кварталних и привремених извјештаја, које директор Фонда за повратак подноси у погледу управљања средствима и финансијске реализације одобрених пројеката реконструкције и повратка.

Комисија БиХ се састоји од девет чланова, од којих су по три члана из реда сваког од конститутивних народа БиХ. Ресорни министри из државне и ентитетских влада су обавезни чланови Комисије БиХ. Процес формирања и именовања чланова Комисије БиХ је процедура коју проводе СМ, ентитетске владе, Влада БД и Предсједништво БиХ. У раду Комисије БиХ учествују и посматрачи: представници мисија UNHCR-а, OHHR-а, OEBC-а, као и организације и удружења која се баве питањима избјеглица и расељених лица у БиХ.

Административну и техничку подршку Комисији БиХ пружа Министарство путем Одјељења за подршку рада Комисије БиХ.

Поред Одјељења за подршку рада Комисије БиХ који представља стално радно тијело Комисије БиХ, формиран је и Координациони тим за реализацију ЗП, као привремено радно тијело Комисије БиХ које извршава задатке с циљем унапређења реализације ЗП.

Додатак 4.

Фазе имплементације програма ЗПР

Имплементација програма подразумијева велики број активности које предузимају различити учесници са утврђеним редослиједом. Ове активности су регулисане бројним прописима и упутствима. На основу идентификованих активности, прописа и упутстава који их регулишу могуће је утврдити сљедеће фазе процеса имплементације програма ЗПР:

Удруживање и расподјела средстава је прва фаза која започиње након што су усвојени буџети свих нивоа власти који учествују у удруживању средстава. Овим су створени услови да Комисија БиХ, Фонд, представници институција државне и ентитетских власти, потпишу споразум о удруживању средстава. Након тога, Комисија БиХ доноси одлуку о расподјели средстава за подршку процесу повратка у БиХ и утврђује износ средстава намијењен за програм ЗПР. На основу података које обезбјеђује Министарство, Комисија БиХ доноси одлуку о расподјели средстава за реконструкцију индивидуалних стамбених јединица повратника по подручјима повратка. Подручја повратка су локалне заједнице – општине и БД.

Ова фаза завршава потписивањем меморандума о разумијевању (у даљем тексту: МоР). МоР потписују представници Министарства, ФМРОИ, МИРП РС, Владе БД, Фонд и општине код којих ће се програм имплементирати. МоР дефинише обавезе и одговорности наведених страна у процесу имплементације програма ЗПР.

Одабир крајњих корисника је друга фаза која започиње након потписивања МоР-а. Ова фаза обухвата активности општине на именовању пројекат менаџера, формирању општинске комисије за одабир корисника, објаву јавног позива, евалуацију захтјева за помоћ и одабир корисника помоћи. За потребе општинске комисије, Министарство обезбјеђује информације о ранијим корисницима помоћи. Министарство, преко својих регионалних центара, врши надзор рада општинских комисија за одабир корисника. Након што општинска комисија сачини листу потенцијалних прималаца помоћи, листа се шаље Комисији БиХ на верификацију у смислу поштивања прописа и испуњавања ентитетске, националне и друге избалансираниости. Праксу верификације Комисија БиХ је увела од 2008. године.

Верификација општинских листи потенцијалних прималаца помоћи означава крај друге фазе процеса имплементације програма ЗПР.

Одабир пројектанта и пројектовање је трећа фаза која започиње након верификације општинских листи потенцијалних прималаца помоћи. Ова фаза обухвата активности општина на одабиру добављача – пројектанта, те на изради пројектне документације од стране одабраног добављача. Министарство, преко својих регионалних центара, врши надзор одабира добављача – пројектанта. Ова фаза завршава са датумом примопредаје пројектне документације између општине и пројектанта.

Одабир извођача и реконструкција је четврта фаза која започиње након примопредаје пројектне документације између општине и пројектанта. Ова фаза обухвата активности општине на одабиру добављача - извођача радова и надзорног органа, закључивање уговора, извођење радова и надзор радова. Министарство, преко својих регионалних центара, врши надзор одабира добављача – извођача радова и надзорног органа. Фаза завршава када надзорни орган изда потврду о генералном завршетку радова.

Општине врше одабир добављача, а извођач радова је одговоран за реконструкцију стамбених јединица у року и према условима из закљученог уговора. Прије потписивања уговора неопходно је прибавити мишљење Правобранилаштва БиХ¹¹⁴, а закључивање уговора се врши између Министарства, Фонда и општине имплементатора, као наручиоца са једне стране и изабраног добављача, као извршиоца са друге стране.

Одабир добављача у претходне двије фазе се врши у складу са ЗЈН у БиХ.

Пријем и обрачун радова је посљедња, пета фаза која започиње након завршетка радова на реконструкцији индивидуалних стамбених јединица. Ова фаза обухвата активности техничког пријема радова, примопредају кључева и коначни обрачун радова. Фаза завршава са датумом састављања записника о коначном обрачуну радова.

Општина је задужена за организовање техничког пријема радова. Општина формира комисију за технички пријем радова од најмање 3 квалификоване стручне особе испред општине. Раду комисије за технички пријем радова присуствују надзорни орган, извођач радова, Фонд и монитор Министарства. По обављеном техничком пријему радова, комисија за примопредају кључева предаје кључеве крајњем кориснику. Ова комисија у свом саставу има представнике општине, донатора, надзорног органа и извођача радова. Након примопредаје кључева, општина формира комисију за коначни обрачун радова, а њени чланови су представници општине, Фонда, надзорног органа и представник извођача радова. Раду ове комисије присуствује и монитор Министарства. Задатак ове комисије је да утврди међусобна финансијска права и обавезе потписника уговора о извођењу радова.

¹¹⁴ Мишљење Правобранилаштва БиХ се прибавља за уговоре вредније од 10.000КМ

Додатак 5.**Просјечно трајање фаза процеса и припадајућих активности**

На основу просјечног трајања појединих фаза процеса имплементације утврђено је укупно просјечно вријеме трајања анализираних пројеката. У следећој табели приказано је просјечно трајање фаза у поређењу са критеријумом трајања.

Табела 1: Просјечно трајање по фазама у поређењу са критеријумом

Фазе имплементације	Трајање у данима		
	Просјек	Критеријум	Разлика
1. Удруживање и расподела средстава	145	60	85
2. Одабир крајњих корисника	210	89	121
3. Одабир пројектанта и пројектовање	111	42	69
4. Одабир извођача и реконструкција	206	150	56
5. Пријем и обрачун радова	49	19	30
Укупно	721	360	361

Извор података: Резултати анализе 18 пројеката из узорка и критеријум правовремености

Из горе наведене табеле видимо да су кашњења остварена у свим фазама процеса, а просјечно вријеме трајања дупло је дуже од критеријумом утврђеног времена. За већину фаза утрошено је више него дупло критеријумом предвиђеног времена.

Фаза **удруживања и расподеле средстава** просјечно је трајала 145 дана или више него дупло од критеријумом утврђеног времена (60 дана). За све активности у оквиру ове фазе утрошено је доста времена.

У следећој табели представљен је преглед кључних активности са релативним учешћем у укупном времену трајања фазе:

Табела 2: Релативно учешће кључних активности у укупном времену трајања прве фазе

Кључне активности 1. фазе	Утрошено вријеме у %
1. Одлука о удруживању средстава	54%
2. Одлука о расподјели средстава	31%
3. МоР и обавијест о отпочињању пројекта	14%
Укупно за активности 1. фазе	100%

Извор података: Резултати анализе 18 пројеката из узорка и критеријум правовремености

Нити једна од активности у оквиру ове фазе није брзо завршена, чак је и за организацију потписивања МоР било неопходно просјечно 21 дан или 14% утрошеног времена. За активности удруживања средстава утрошено је просјечно 79 дана или 54% утрошеног времена, а за активности доношења одлуке о расподјели средстава утрошено је просјечно 45 дана или 31% утрошеног времена.

Одабир крајњих корисника је фаза процеса на коју се потроши највише времена, просјечно 210 дана. Ово је и фаза процеса у којој је остварено највеће кашњење од 121 дан, што је више него дупло од критеријумом утврђеног времена (89 дана).

У овој фази се могу идентификовати следеће активности: именовање пројекат менаџера, јавни позив, формирање општинске комисије за одабир корисника, евалуација захтјева корисника, разматрање приговора и верификација листа корисника.

У сљедећој табели сачињен је преглед временски кључних активности са релативним учешћем у укупном времену трајања фазе:

Табела 3: Релативно учешће кључних активности у укупном времену трајању друге фазе

Кључне активности 2. фазе	Утрошено вријеме у %
1. Јавни позив	22%
2. Евалуација захтјева корисника	40%
3. Подношење и разматрање приговора	16%
4. Верификација листе корисника	23%
Укупно за активности 2. фазе	100%

Извор података: Резултати анализе 18 пројеката из узорка и критеријум правовремености

За јавни позив је утрошено 22% укупног трајања ове фазе, при чему је за припрему јавног позива утрошено чак 10% укупног трајања фазе док преостало вријеме (12%) представља рок за достављање захтјева корисника. У овом времену извршено је и именовање пројекат менаџера. Општинска комисија је у највећем броју случајева правовремено формирана, прије него што је јавни позив затворен (65% случајева). За све претходно наведене активности просјечно је утрошено 30% више од времена предвиђеног за ове фазе.

Евалуација захтјева корисника је најзахтјевнија активност ове фазе процеса и на њу су општинске комисије трошиле највише времена, око 40%. Додатних 16% укупног времена утрошено је на подношење и разматрање приговора. За све наведене активности општинске комисије су утрошиле три пута више времена од предвиђеног за ову фазу.

Верификација коначних листа корисника коју проводи Комисија БиХ је такођер дуго трајала и на њу се трошило 23% укупног времена ове фазе. С обзиром да се радило о додатној активности коју је Комисија БиХ увела у 2008. години, вријеме за ове активности није предвиђено Оквирним динамичким планом Министарства.

На основу узорка утврђено је да се јављају случајеви погрешног одабира корисника. Одређени корисници су накнадно скинути са листе корисника због неиспуњавања општих и посебних критеријума за додјелу помоћи. Иако је примарни циљ друге фазе провјера општих и посебних критеријума за одабир корисника помоћи, погрешке су откривене накнадно, у каснијим фазама реконструкције стамбених јединица.

Одабир пројектанта и пројектовање је трећа фаза у којој су такођер евидентирана значајна кашњења па је за ову фазу требало просјечно 111 дана што је и више него дупло критеријумом утврђеног времена (42 дана). Основне активности у овој фази су одабир пројектанта, закључивање уговора и пројектовање објеката за реконструкцију.

У сљедећој табели сачињен је преглед временски кључних активности са релативним учешћем у укупном времену трајања фазе:

Табела 4: Релативно учешће кључних активности у укупном времену трајању треће фазе

Кључне активности 3. фазе	Утрошено вријеме у %
1. Одабир добављача - пројектанта	32%
2. Закључивање уговора	29%
3. Пројектовање	39%
Укупно за активности 3. фазе	100%

Извор података: Резултати анализе 18 пројеката из узорка и критеријум правовремености

Од укупно утрошеног времена у овој фази, у просјеку се 61% времена односи на одабир пројектанта и склапање уговора. На одабир добављача – пројектанта утроши се 32% времена, од чега се 21% односи на саму припрему јавног конкурса. Након што је пројектант одабран, 29% времена се утроши на закључивање уговора.

На активности пројектовања и усаглашавања пројектне документације утроши се преосталих 39% укупног времена ове фазе.

Одабир извођача и реконструкција је четврта фаза пројекта на коју се такођер утроши значајно вријеме од просјечно 210 дана. Међутим, за разлику од других фаза гдје су присутна вишеструка кашњења у овој фази су релативна кашњења најмања, утроши се 37% више од предвиђеног времена. Кључне активности у овој фази односе се на одабир извођача, закључивање уговора и реконструкцију стамбених јединица.

У следећој табели сачињен је преглед временски кључних активности са релативним учешћем у укупном времену трајања фазе:

Табела 5: Релативно учешће кључних активности у укупном времену трајању четврте фазе

Кључне активности 4. фазе	Утрошено вријеме у %
1. Одабир добављача - извођача	23%
2. Закључивање уговора	34%
3. Увођење у посао	10%
4. Реконструкција стамбене јединице	33%
Укупно за активности 4. фазе	100%

Извор података: Резултати анализе 18 пројеката из узорка и критеријум правовремености

Активности одабира добављача - извођача се у просјеку проводе правовремено у оквиру критеријума, за одабир добављача се утроши 23% укупног времена ове фазе. За одабир добављача по процедурама ЗЈН општинама је требало просјечно 48 дана, одабир добављача трајао је између 33 и 92 дана. Активности одабира добављача – извођача радова по ЗЈН у просјеку је проведен правовремено и процедура одабира добављача није узроковала кашњења која су значајније утицала на укупна трајање имплементације анализираних пројеката. За закључивање уговора, због сложеног система уговарања, је требало знатно више времена. На закључивање уговора утроши се једна трећина времена ове фазе (34%) или просјечно 69 дана. Најефикасније закључивање уговора завршено је за 20 дана, а најнефикасније закључивање уговора завршено је за 135 дана.

Извођење радова се врши правовремено, јер се у случају кашњења извођачима радова обрачунавају пенали за кашњење. Реконструкција се завршава за трећину укупног времена ове фазе, а евентуална кашњења су узрокована касним увођењем извођача на градилиште, просјечно 10% утрошеног времена. Ова кашњења су нарочито изражена у случајевима када ниске температуре не омогућавају грађевинске радове или у ситуацијама неприступачног прилаза стамбеним јединицама.

Пријем и обрачун радова је посљедња, пета фаза пројекта. Просјечно трајање ове фазе је 49 дана и оно је такођер трајало више него дупло од критеријумом предвиђеног трајања (19 дана). Ова фаза подразумијева активности техничког пријема радова, примопредаје радова и кључева, те коначни обрачун радова. Резултат сваке од наведених активности је записник који потписују одговарајући чланови комисије.

У сљедећој табели сачињен је преглед временски кључних активности са релативним учешћем у укупном времену трајања фазе:

Табела 6: Релативно учешће кључних активности у укупном времену трајању пете фазе

Кључне активности 5. фазе	Утрошено вријеме у %
1. Технички пријем радова	47%
2. Примопредаја кључева	11%
3. Коначни обрачун радова	42%
Укупно за активности 5. фазе	100%

Извор података: Резултати анализе 18 пројеката из узорка и критеријум правовремености

Од горе наведених активности, само је примопредаја радова и кључева извршена правовремено, а најзначајнија одступања у односу на критеријумом утврђено вријеме су идентификована код активности коначног обрачуна радова.

С обзиром на велики број учесника и чланова комисија, организација изласка на терен и потписивања ових докумената некада изискује доста времена. Постоје случајеви када је ова фаза завршена изузетно ефикасно, то су случајеви када су различите комисије своје активности проводиле исти дан, у овим случајевима исте особе су биле чланови различитих комисија.

Obrazac prijave/izjave

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

7. Podaci o stambenoj jedinici koja je predmet zahtjeva za registriranje															
(označiti odgovarajuće polje)	☐ F BiH					☐ RS					☐ Brčko Distrikt				
Općina	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Prijeratni naziv ulice i broj	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sadašnji naziv ulice i broj	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vlasnički status	☐ Vlasništvo					☐ Stanarsko pravo									
Vrsta objekta	☐ 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.

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

Mjesto: _____

Datum: ____/____/____ godine

Broj lične/osobne karte _____

Potpis

Izdata u _____

Dana _____

Додатак 7.**Надлежности Министарства**

Чланом 12. Закона о министарствима и другим органима управе у БиХ (Сл. гл. БиХ 5/05, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 и 103/09) утврђене су надлежности Министарства за људска права и избјеглице БиХ.

Министарство за људска права и избјеглице надлежно је за:

- праћење и провођење међународних конвенција и других докумената из области људских права и основних слобода;
- промовисање и заштита личних и колективних људских права и слобода;
- координацију и припрему извјештаја надлежним домаћим органима и институцијама и међународним институцијама и организација о провођењу обавеза из међународних конвенција и међународних докумената;
- креирање и провођење активности на испуњавању обавеза БиХ у погледу пријема у евроатлантске интеграције, а посебно у вези са примјеном Европске конвенције о људским правима и основним слободама и њеним протоколима;
- успостављање и функционисање заступника/агента Савјета министара БиХ и Уреда заступника/агента Савјета министара БиХ пред Европским судом за људска права;
- успостављање и функционисање Агенције за равноправност полова у БиХ и старање о равноправности полова;
- праћење, израда и дистрибуисање информација о стандардима, остварењима и активностима у области људских права;
- сарадња са вјерским заједницама;
- сарадња са националним мањинама и њиховим удружењима;
- сарадња са институцијама и организацијама задуженим за тражење несталих особа у БиХ;
- сарадња са Црвеним крстом/крижом БиХ и Међународним комитетом Црвеног крста/крижа и хуманитарним организацијама;
- старање о правима и питањима избјеглица и лица под супсидијарном заштитом у БиХ након утврђивања њиховог статуса."
- провођење Анекса VII Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, као и праћење и надзор провођења тог Анекса;
- креирање и провођење политике БиХ у области повратка избјеглица и расељених лица у БиХ, пројеката реконструкције, и обезбјеђивање других услова за одржив повратак;
- координисање, усмјеравање и надзор у оквиру Комисије за избјеглице и расељене особе, активности ентитета и других институција у БиХ одговорних за провођење политике у овој области;
- све остале активности прописане Законом, и/или које се односе на провођење Анекса VI и VII Општег оквирног споразума за мир у БиХ;
- све податке које Министарство цијени релевантним у складу са свим важећим стандардима о заштити података;
- сарадња са невладиним сектором по питањима из надлежности министарства;
- креирање политике Босне и Херцеговине према исељеништву;
- прикупљање, систематизовање, публикување и дистрибуисање свих података из надлежности министарства.

Министарство је надлежно и за обављање послова који су у надлежности БиХ и који се односе на утврђивање основних начела координисања активности, усклађивања политика и планова органа власти БиХ и међународне заједнице у области: стамбене политике, обнове и развоја и пројекта одрживог повратка и њиховог евидентирања.

Додатак 8.**Правна регулатива која дефинише ову област у БиХ**

1. Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини (Анекси IV - Устав, VI – Споразум о људским правима и VII – Споразум о избјеглицима и прогнаницима) (14.12.2005. година)
2. Закон о министарствима и другим органима управе у БиХ (Службени гласник БиХ, 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 и 103/09)
3. Закон о избјеглицима из БиХ и расељеним особама у БиХ (Службени гласник БиХ, 23/99, 21/03 и 33/03)
4. Закон о расељеним лицима, повратницима и избјеглицима у Републици Српској (Службени гласник РС, 42/05)
5. Закон о расељеним особама и повратницима у Федерацији БиХ и избјеглицима из БиХ (Службене новине Федерације БиХ, 15/05)
6. Стратегија БиХ за провођење Анекса VII Дејтонског мировног споразума (децембар 2002. година)
7. Ревидирана стратегија БиХ за провођење Анекса VII Дејтонског мировног споразума (јуни, 2010. година)
8. Упутство о начину и процедурама одабира корисника пројеката повратка и реконструкције стамбених јединица (Службени гласник БиХ, 48/06)
9. Смјернице за примјену Упутства о начину и процедурама одабира корисника пројеката повратка и реконструкције стамбених јединица (31.08.2006. година)
10. Правилник о минимуму стамбених услова за санацију и изградњу стамбених објеката у сврху повратка (Службени гласник БиХ, 93/06)
11. Одлуку о формирању Фонда за повратак (Службени гласник БиХ, 33/00)
12. Правилник о управљању средствима Фонда за повратак Босне и Херцеговине (04.10.2004. година)
13. Правилник о управљању средствима Фонда за повратак (Службени гласник БиХ, 22/09)
14. Приручник за провођење процедура у реализацији пројеката реконструкције и повратка у БиХ (април, 2005. година и новембар, 2007. година)
15. Приручник за мониторинг (студени, 2009. година)
16. Одлука о примјени Приручника за мониторинг (09.12.2009. година)
17. Одлука о именовању Комисије за избјеглице и расељене особе БиХ (05.09.2007. година)
18. Одлука о измјени Одлуке о именовању Комисије за избјеглице и расељене особе БиХ (08.10.2009. година)
19. Пословник о раду Комисије за избјеглице и расељене особе БиХ (24.09.2007. година)
20. Одлука о именовању секретара Комисије за избјеглице и расељене особе БиХ (16.02.2009. година)
21. Одлука о именовању чланова Одјељења за подршку рада Комисије за избјеглице и расељене особе БиХ (16.02.2009. година)
22. Одлука о именовању чланова Координационог тима за реализацију заједничких пројеката реконструкције и повратка као привременог тијела Комисије за избјеглице и расељене особе БиХ (05.11.2007. година)

23. Упутство о вођењу основне и централне евиденције расељених лица и повратника и обрасцу легитимације расељених лица у Федерацији БиХ (Службене новине Федерације БиХ, 50/05)
24. Одлука о принципима расподеле средстава и утврђивање приоритета за одабир и финансирање пројеката повратка и реконструкције из Фонда за повратак (13.12.2007. година)
25. Закључак са 8. сједнице Комисије за избјеглице и расељене особе БиХ (20.05.2008. година) - уведена пракса верификације општинских листа корисника
26. Споразум о удруживању и начину реализације средстава за реконструкцију стамбених јединица повратника у 2004. години (25.05.2004. година)
27. Одлука о усвајању Листе општина и Плана расподеле средстава по општинама у којима ће се имплементирати заједнички пројекти у 2004. години (30.11.2004. година)
28. Споразум о удруживању и начину реализације средстава за реконструкцију стамбених јединица повратника у 2006. години (06.06.2006. година)
29. Одлука о распореду средстава са рачуна Фонда за повратак за имплементирање у 2006. години (03.07.2006. година)
30. Одлука о распореду према одабраним општинама средстава са рачуна Фонда за повратак за имплементирање у 2006. години намијењених реконструкцији стамбених јединица повратника (03.07.2006. година)
31. Меморандум о разумијевању ЗП 06 (04.07.2006. година)
32. Споразум о удруживању и начину реализације средстава за реконструкцију стамбених јединица повратника у 2007. години (25.10.2007. година)
33. Одлука о усмјеравању средстава удружених у Фонду за повратак по Споразуму о удруживању и начину реализације средстава за реконструкцију стамбених јединица повратника у 2007. години (13.12.2007. година)
34. Одлука о распоређивању неутрошених средстава обезбијеђених за реконструкцију стамбених јединица повратника у 2007. години (13.12.2007. година)
35. Одлука о начину расподеле средстава за реконструкцију стамбених јединица повратника – ЗП 07 (08.01.2008. година)
36. Одлука о распореду са буџетске ставке – Програм повратка избјеглица и расељених лица за 2008. годину (21.03.2008. година)
37. Одлука о измјенама и допунама Одлуке о начину расподеле средстава за реконструкцију стамбених јединица повратника – ЗП 07 (23.12.2008. година)
38. Споразум о удруживању и начину реализације средстава за подршку процесу повратка у 2008. години (14.04.2008. година)
39. Одлука о распоређивању средстава за подршку процесу повратка у 2008. години (23.04.2008. година)
40. Одлука о расподјели средстава за реконструкцију стамбених јединица повратника по подручјима повратка у 2008. години (20.05.2008. година)
41. Одлука о распореду средстава за интервентне потребе у сврху повратка расељених лица, повратника и избјеглица из БиХ (31.12.2008. година)
42. Меморандум о разумијевању ЗП 08 (09.06.2008. година)
43. Одлука о усмјеравању неутрошених средстава ЗП 08 на пројекта ЗП 09 за реконструкцију индивидуалних стамбених јединица у Општини Илиџа (20.04.2010. година)

44. Споразум о удруживању и начину реализације средстава за подршку процесу повратка у 2009. години (25.05.2009. година)
45. Одлука о распоређивању средстава за подршку процесу повратка у БиХ у 2009. години (25.05.2009. година)
46. Одлука о распоређивању средстава за реконструкцију индивидуалних стамбених јединица повратника по подручјима повратка – ЗП 09 (21.07.2009. година)
47. Споразум о удруживању и начину реализације средстава за подршку процесу повратка у 2010. години (12.03.2010. година)
48. Одлука о распоређивању средстава за подршку процесу повратка у БиХ у 2010. години (12.02.2010. година)
49. Одлука о распоређивању средстава за реконструкцију индивидуалних стамбених јединица избјеглица, расељених лица и повратника по подручјима повратка у 2010. години (ЗП 10) (20.04.2010. година)
50. Одлука о измјенама и допунама Одлуке о распоређивању средстава за подршку процесу повратка у БиХ у 2010. години (05.07.2010. година)
51. Одлука Високог представника за Босну и Херцеговину о извјештавању о планирању и трошењу буџетских средстава намијењених за повратак избјеглих и расељених лица у ентитетима Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, 02/02)
52. Појашњење и упутства за убрзање процедуре и олакшање имплементације заједничког пројекта реконструкције индивидуалних стамбених јединица ЗП 10 (08.06.2010. година)
53. Закључак Савјета министара са 6. тематске сједнице (13.11.2008. година)
54. Закључак са 44. сједнице Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ (21.01.2009. година)
55. Закључак Савјета министара БиХ са 84. сједнице (16.04.2009. година)

Додатак 9.**Референтни материјал**

- Анализа анкете о остварењу резултата Платформе избјеглица, расељених лица и повратника 2006-2010; Унија за одрживи повратак и интеграције у Босни и Херцеговини, август 2010. године.
- Анализа социјалног стања расељених лица, избјеглица и повратника; МИРП РС, децембар 2006.
- Докторски рад – Европски интеграциони процеси и социјална држава; мр. сц. Ивор Алтарас Пенда, Загреб, 2010. године.
- Евалуација одабира корисника за изградњу стамбених јединица у БиХ; UNDP – Програм SUTRA, децембар 2006. године.
- 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.
- Функционални преглед Сектора повратка у БиХ - Коначни извјештај; тим консултаната по налогу (уговору) Европске комисије, април 2005. године.
- Глас тихе већине; Oxford International Research, 2007. године.
- Годишњи извјештај о раду; Унија за одрживи повратак и интеграције у Босни и Херцеговини, 2009. године.
- Извјештај о раду комисија за одабир корисника пројеката реконструкције стамбених јединица у оквиру ЗП 09; Унија за одрживи повратак и интеграције у Босни и Херцеговини, децембар 2009. године.
- Извјештај о стању у области повратка избјеглица из БиХ, расељених лица у БиХ и повратника и реализовању "Стратегије БиХ за provedбу Анекса VII ДМС" (са посебним освртом на период од 01.01.2003. године); Министарство за људска права и избјеглице БиХ, децембар 2004. године.
- Карактеристике урбаног развоја града Сарајева у социјалистичком систему и детерминанте које су га условљавале; 2008. година.
- Конвенција о статусу избјеглица; 1951. године.
- Конвенција о заштити људских права и основних слобода; 1950. године.
- Мониторинг и верификација приоритетних корисника за повратак и пројекте реконструкције у Босни и Херцеговини; Унија за одрживи повратак и интеграције у Босни и Херцеговини, 2009. године.
- Одрживи повратак у одрживу државу - Испитивање јавног мнијења о положају повратника у БиХ; Nadel & Prism Research, јули 2007. године.
- Платформа избјеглица, расељених лица и повратника за изборе 2006. године; Унија за одрживи повратак и интеграције у Босни и Херцеговини.
- Приједлог Стратегије социјалног укључивања БиХ; јуни 2010. године.
- Примјена Европске социјалне повеље кроз законе и праксу у БиХ; Иницијатива и цивилна акција (ИЦВА), јуни 2009. године.
- Процјене резултата повратка у БиХ; Унија за одрживи повратак и интеграције у Босни и Херцеговини, 2009. године.
- Стамбени и урбани профил БиХ; Министарство за људска права и избјеглице БиХ, мај 2006. године.

- Средњорочна развојна стратегија (PRSP) В.1. Секторски приоритети - социјална и пензиона политика, 2004. године.
- Средњорочна развојна стратегија БиХ 2004.-2007. (PRSP), ревидирани документ, мај 2006. године.
- SUTRA Инфо, Информативни билтен програма SUTRA, број 1-10; UNDP – Програм SUTRA.
- Упоредна анализа приступа правима избјеглица и расељених лица; Министарство за људска права и избјеглице БиХ, децембар 2005. године.
- Упоредни показатељи о избјеглицама, расељеним лицима и повратницима, провођењу имовинских захтјева и реконструкцији у БиХ од 1991. до 30.06.2003. године; Министарство за људска права и избјеглице БиХ, октобар 2003. године.
- Водећи принципи интерног расељеништва; документ УН-а E/CN.4/1998/53/Add.2, 1998. године.
- Заштита избјеглица: Водич кроз међународно избјегличко право; Међупарламентарни савез и Канцеларија високог комесаријата Уједињених нација за избјеглице, јуни 2004. године.
- Заштита сиромашних у вријеме глобалне кризе: Ажурирани извјештај о сиромаштву за Босну и Херцеговину за 2009. годину; документ Свјетске банке, децембар 2009. године.
- Зашто нисмо једнаки у правима из социјалне заштите? Анализа стања и препоруке за дјеловање; Иницијатива и цивилна акција (ИЦБА), новембар 2010. године.
- Завршни извјештај SUTRA PLOD пројекта; UNDP, децембар 2009. године.