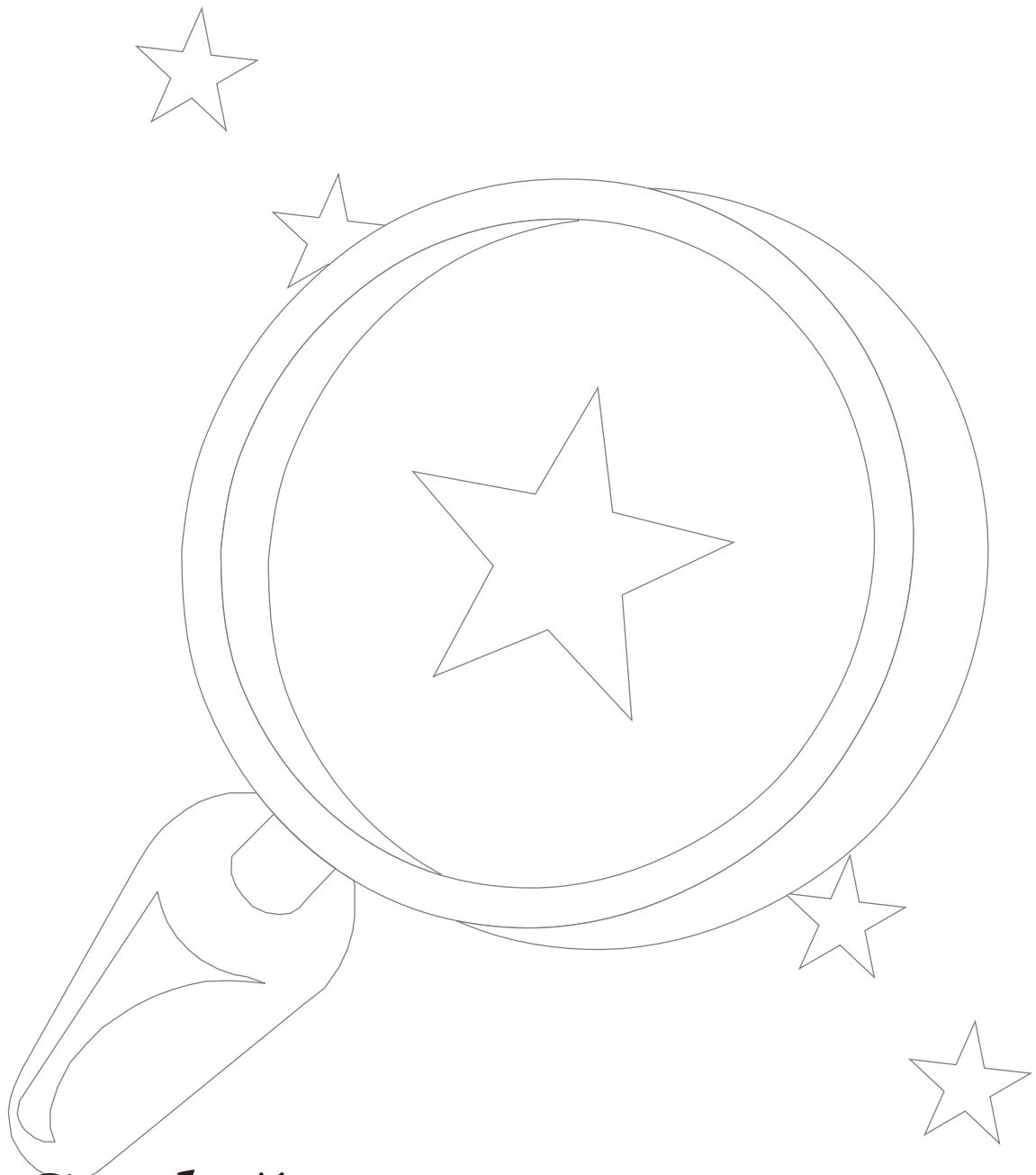


Funkcionalni pregled Sektora povratka u BiH



Konačni izvještaj

Publikacija br. 6



Sadržaj

Sadržaj

RJEČNIK.....	1
PRIZNANJA I PROPUSTI.....	3
REZIME	5
UVOD.....	7
Pozadina i ciljevi	7
Metodologija i izvještavanje	8
ADMINISTRATIVNA, PRAVNA I POLITIČKA POZADINA.....	9
Kratka historija procesa povratka	9
Opšta struktura uprave – dva sistema	10
Tabela 1: Sistem država/općina vs. Sistema entitet/kanton – Ključne osobine.....	11
Ustavna i pravna pozadina	11
Politike i strategija	14
JAVNA UPRAVA U SEKTORU POV RATKA	16
Ključne Institucije	16
Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH	16
Ministarstvo raseljenih lica i izbjeglica Federacije BiH.....	17
Ministarstvo izbjeglica i raseljenih osoba RS	17
Brčko Distrikt – Sektor za izbjeglice, raseljene osobe i stambenu politiku	17
Državna Komisija za raseljena lica i izbjeglice	17
Kantonalni sistemi sa mandatom za povratak.....	19
Općine	20
Pravna pozadina.....	20
Općinske ovlasti po pitanju povratka	20
Fond za povratak	21
Grafik 1: Trenutna organizacija FP.....	22
Lokalne NVO u sektoru povratka.....	23
Analiza ljudskih resursa	24
Ljudstvo institucija koje se bave povratkom.....	24
Tabela 2: Broj uposlenih na kraju 2004. godine	24
Tabela 3: Etnička struktura	25
Polna struktura i kvalifikacije.....	25
Tabela 4: Polna struktura	25
Tabela 5: Kvalifikacije	25
Finansijska analiza	26
Osnove	26
Ukupna javna potrošnja u sektoru povratka.....	27
Tabela 6: Budžetske alokacije ISP-a za period 2003-04.....	27
Budžeti; alokacije i utrošci, 2002-04	28
Tabela 7: Budžeti; alokacije i utrošci, 2002-04	28



Struktura budžeta ISP	28
Tabela 8: Struktura budžeta ISP.....	30
Razrada operativnih troškova	30
Tabela 9: Razrada operativnih troškova	31
Razrada troškova obnove.....	31
Tabela 10: Razrada troškova obnove	32
Tabela 11: Vrijednosti zajedničkih projekata (obnova)	32
Tabela 12: : Rezultati projekata obnove	33
Razrada troškova održivog povratka	33
Tabela 13: Razrada troškova održivog povratka	33
Vanjsko finansiranje.....	34
Donatorski doprinosi.....	34
Odabrani donatori: buduće strategije	35
Tabela 14: Važni donatori u sektoru povratka.....	35
Tabela 15: Dostupna sredstva za obnovu, 2005-07	37
Procjena budućih potreba za finansijskim sredstvima (obnova).....	37
Stambene jedinice	37
Trošak po jedinici	38
Tabela 16: Ukupna potrebna finansijska sredstva za obnovu, 2005-07	39
Praznina.....	39
Tabela 17: Potrebe za obnovim i dodatnim finansijskim sredstvima.....	40
Održiv povratak, trajna rješenja	40
Planirane mjere održivosti	40
Tabela 18: PIP, 2004-06 – Projekti u toku.....	41
Tabela 19: PIP, 2004-06 – Završeni projekti	41
Tabela 20: PIP, 2004-06 – Novi projekti	41
Cijena trajnih rješenja	42
ZAKLJUČCI	43
O strategiji aneksa VII (DMS)	43
Pravna reforma i usklajivanje regulativa	43
Strukturalna i organizaciona reforma.....	44
Uspostavljanje i implementacija jedinstvene baze podataka	46
De-registracija raseljenih lica i ažuriranje indikatora.....	46
Stvaranje preduslova za povratak	47
Promocija reintegracije povratnika	47
O legislativi i regulatornom okviru.....	50
FBiH: Trenutna raspodjela ovlasti	50
RS: Trenutna raspodjela ovlasti	51
Brčko Distrikt	52
MLjPI BiH	53
O organizaciji, nadležnostima i funkcijama ključnih institucija.....	54
O ljudskim resursima.....	54
O finansijama	55
O Državnoj komisiji za raseljena lica i izbjeglice	57
O Fondu za povratak.....	58
Uloga i odgovornosti FP	58
Sistem za implementaciju projekata finansiranih kroz FP.....	60
Tenderski i proces ugovaranja projekata finansiranih kroz FP	62
Grafik 2: Tenderski i proces ugovaranja projekata finansiranih kroz FP	62
Implementacija, monitoring i plaćanje projekata kroz FP	63
Grafik 3: Implementacija, monitoring i plaćanje projekata finansiranih kroz FP	63
Izvještavanje i sistem plaćanja	64
Grafik 4: Izvještavanje i sistem plaćanja	64
O stambenoj i politici povratka	64



PREPORUKE	66
Strategija aneksa VII (DMS)	66
Krovne preporuke	66
Kratkoročne preporuke	66
Dugoročne preporuke	68
Legislativa i regulatorni okvir	68
Krovne preporuke	68
Kratkoročne preporuke	68
Federacija BiH	68
Republika Srpska	69
Dugoročne preporuke	70
Federacija BiH	70
Republika Srpska	70
Organizacija, nadležnosti i funkcije ključnih institucija.....	71
Krovne preporuke	71
Kratkoročne preporuke	71
Dugoročne preporuke	73
Ljudski resursi	73
Krovne preporuke	73
Kratkoročne preporuke	73
Dugoročne preporuke	74
Finansije	75
Krovne preporuke	75
Kratkoročne preporuke	75
Fond za povratak.....	77
Krovne preporuke	77
Kratkoročne preporuke	77
Dugoročne preporuke	77
Stambena i politika povratka	78
Krovne preporuke	78
Kratkoročne preporuke	78
Dugoročne preporuke	79
PLANOVI DJELOVANJA	81
Plan djelovanja 2005-06	81
Izlazna strategija.....	81
Strategija Anekса VII (DMS).....	81
Harmonizacija zakona	81
Strukturalna i organizaciona reforma	82
Osposobljavanje i stavljanje u funkciju jedinstvene baze podataka	83
Stvaranje preduslova za povratak	83
Promocija reintegracije povratnika	84
Organizacija, Nadležnosti i funkcije ključnih institucija.....	84
Ljudski resursi	86
Fond za povratak	89
Plan djelovanja 2007-10	90
Racionalizacija i preraspodjela mandata	90
Organizacija, ovlasti i funkcije ključnih institucija	90
Fond za povratak	91
ANEKS 1 - REZIME ANKETNIH REZULTATA	92



ANEKS 2 – SISTEM UPRAVLJANJA FINANSIJAMA U SEKTORU ZA POVRATAK 99

ANNEX 3 – ORGANIZACIJSKE ŠEME..... 106

BiH MLjPI - Trenutno stanje 106

Grafik 5: BiH MLjPI - Trenutno stanje 106

BiH MLjPI – Predložena struktura (do 2007.) 107

Grafik 6: BIH MLjPI – PREDLOŽENA STRUKTURA (DO 2007.)..... 107

Ministarstvo socijalne skrbi (nakon 2007.) 108

Grafik 7: MINISTARSTVO SOCIJALNE SKRBI (NAKON 2007.)..... 108

MROI FBIH – Trenutno stanje 109

Grafik 8: MROI FBIH – TRENUTNO STANJE..... 109

MROI FBIH – Predložena struktura (do 2007.) 110

MIRO RS – Trenutno stanje..... 111

Grafik 10: MIRO RS – TRENUTNO STANJE 111

MIRO RS – Predložena struktura (do 2007.) 112

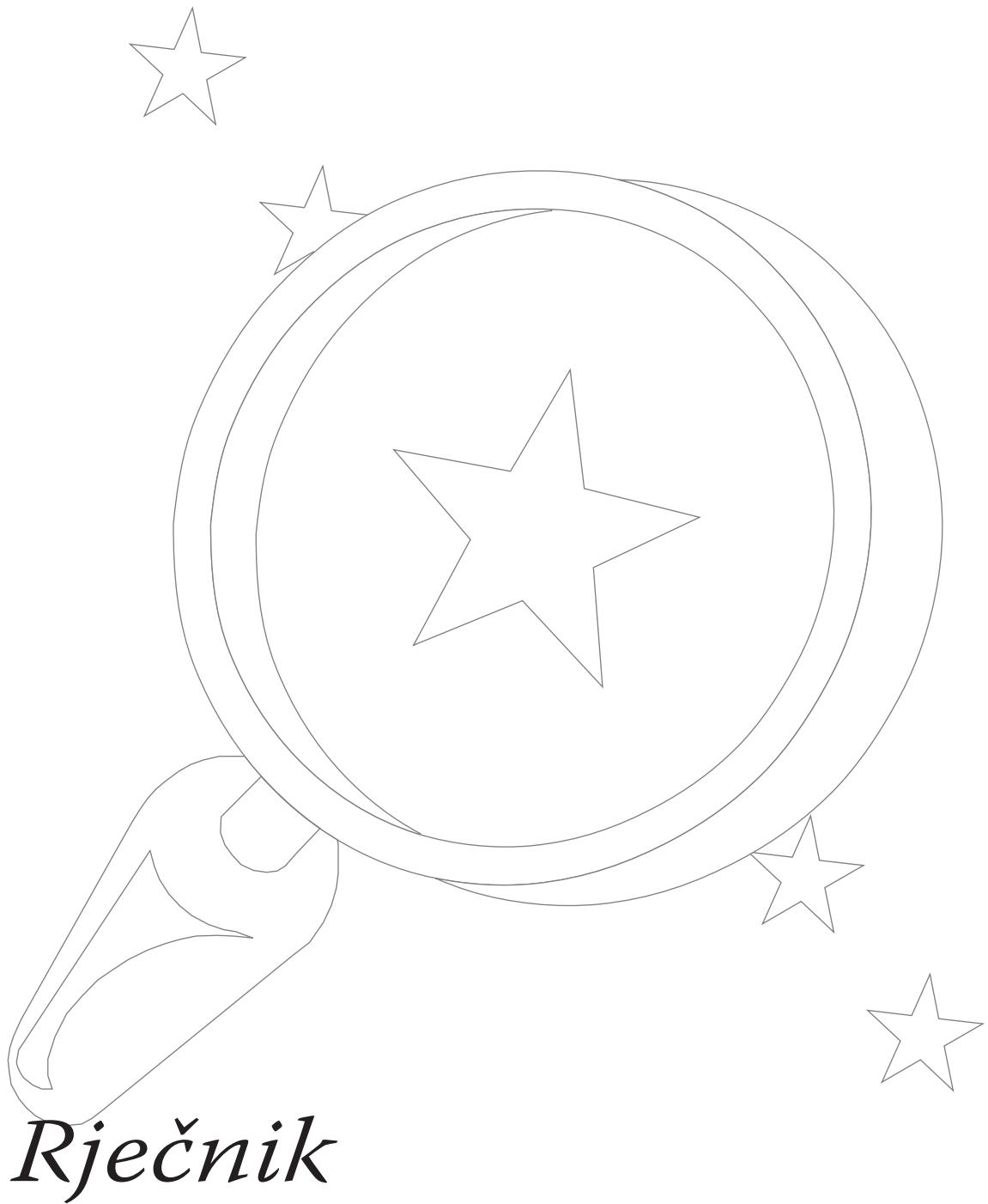
Grafik 11: MIRO RS – PREDLOŽENA STRUKTURA (DO 2007.)..... 112

MIRO RS – Nova struktura (nakon 2007.) 113

Grafik 12: MIRO RS – NOVA STRUKTURA (NAKON 2007.)..... 113

ANEKS 4 – IZBJEGLICE, RASELJENA LICA I POVRA TNICI – PRAVNE DEFINICIJE 114





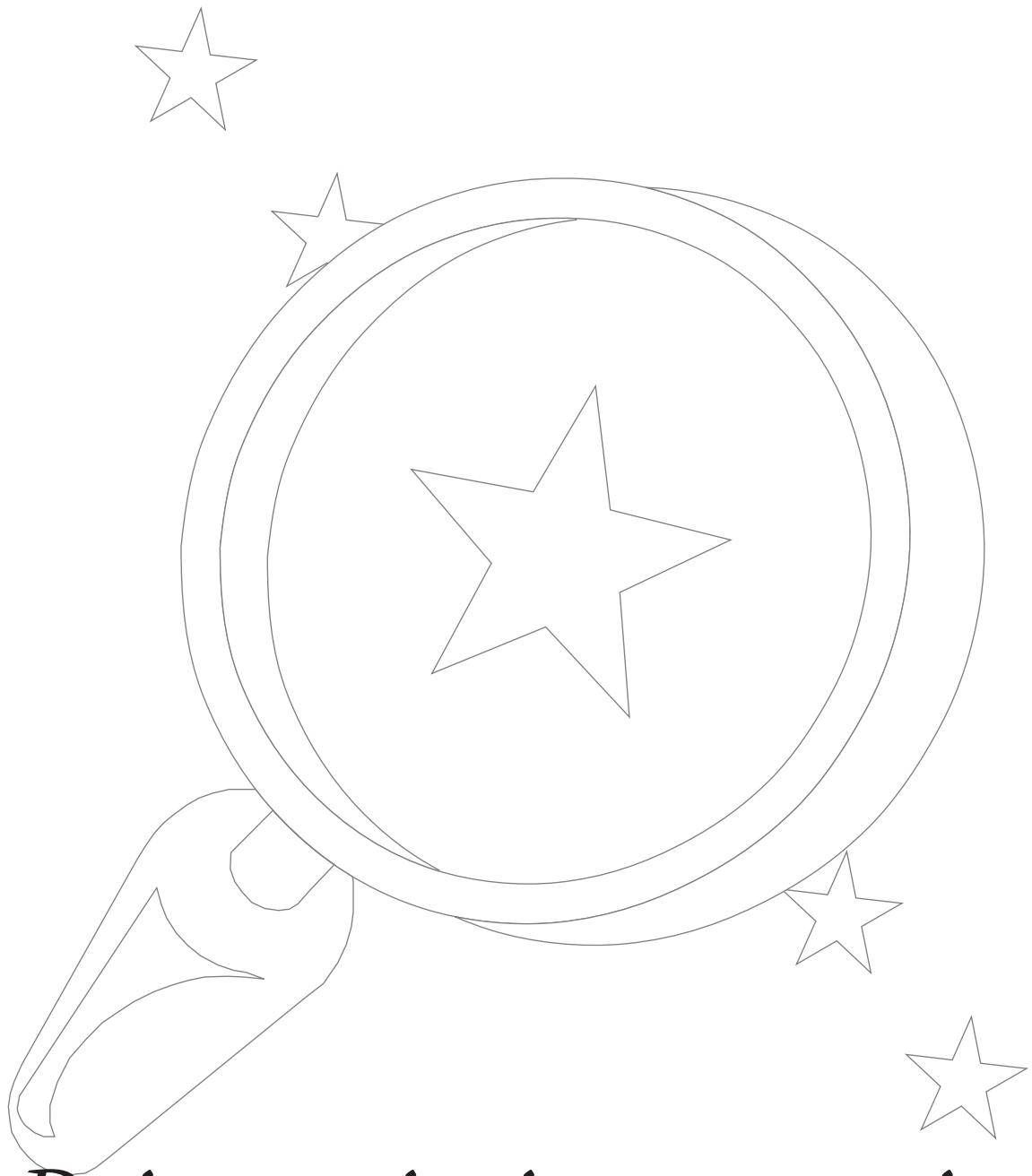
Rječnik

Rječnik

BD	Brčko Distrikt
BiH	Bosna i Hercegovina
CEB	Banka Vijeća Evrope
CoE	Vijeće Evrope
DEI	Direkcija za Evropske integracije (BiH)
DIS	Decentralizirani sistem implementacije
DKROI	Državna komisija za raseljene osobe i izbjeglice
DMS	Dejtonski Mirovni Sporazum za BiH ("Dejton")
ECRMEU	Jedinica za monitoring i ocjenu povratka EC
EC	Evropska Komisija
ECD	Delegacija Evropske Komisije u BiH
EU-RED	Projekat - Regionalni ekonomski razvoj, finansiran od strane EU
FBIH	Federacija BiH
FP	Fond za povratak
FPP	Funkcionalni pregled sektora povratka
IBHI	Nezavisni biro za humanitarna pitanja
MROI	Ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica (FBiH)
MLjPI	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice (BiH)
MIRO	Ministarstvo izbjeglica i raseljenih osoba (RS)
MoR	Memorandum o razumijevanju
OHR	Kancelarija Visokog Predstavnika za BiH
OMI	Predstavnička kancelarija MHRR na terenu
OSCE	Organizacija za sigurnost i suradnju u Evropi
RJU	Reforma javne uprave
RC	Regionalni centar
RDA	Regionalna ekonomska razvojna agencija
RS	Republika Srpska
RRTF	Radna grupa za povratak i obnovu
SAA	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju



SC	Upravni odbor
SIDA	Švedska međunarodna razvojna agencija
SUTRA	Projekt - Održivi transfer ovlasti u sektoru povratka
TL	Vođa tima
ToR	Projektni zadatak
UN	Ujedinjene Nacije
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih Nacija
UNHCR	Visoki komesarijat Ujedinjenih Nacija za izbjeglice
USAID	Međunarodna razvojna agencija Sjedinjenih Američkih Država



Priznanja i propusti

Priznanja i propusti

Ovaj izvještaj je, po ugovoru (nalogu) Evropske Komisije, pripremio tim konsultanata, od kojih su neki pristupili ovom poslu na bazi vlastitog dugogodišnjeg iskustva u Bosni i Hercegovini, a drugi iz simpatija prema ovoj zemlji i njenoj skorijoj historiji. Premda se tim, uz nekoliko izuzetaka, sastojaо od međunarodnih eksperata, odabranih na bazi stručnosti u oblastima iz kojih dolaze, njihov pozitivan pristup zemlji i teškoj fazi tranzicije, kroz koju ista prolazi, ne može se dovoditi u pitanje. Ako neke od preporuka iz ovog izvještaja maju nepovoljan efekt na građane BiH, iste se mogu kritikovati po tehničkom osnovu, ali nikako po osnovu eventualne «nedarežljivosti» ili nesimpatisanja autora prema nekoj od strana.

U svakom slučaju, ukratko će se prizvati u sjećanje, kratka historija procesa povratka, i onim koji se osjećaju žrtvama rata i posljedicama istog, kao i onima koji su samo posmatrali, vjerovatno, neadekvatnu sliku traumatskog iskustva raseljavanja i povratka, koji su zahvatili više od jedne četvrtine sadašnje stanovništva BiH. Fizička i psihička patnja, gubitak doma i ognjišta, godine boravka među strancima – nekad tolerisanog, ali u većini slučajeva manifestacijom nedobrodošlice, bolno ponovno upoznavanje (prilagođavanje) mjesta koja su nekada bila vlastita, bolno saznanje da su drugi iskoristili tuđe siromaštvo i, konačno, neizbjegljivo shvatanje teškoća sa kojima su se susrele lokalne vlasti u rješavanju problema, ne mogu se adekvatno obraditi izvještajem ovog tipa. Naznačeno je materijal za pjesnike i autore dobre proze, te ne može biti adekvatno obradeno od strane većine onih čija je dužnost da stvari dovedu u normalno stanje.

Prema tome, ovaj izvještaj je manjkav. Mana mu je ta što proces povratka posmatra, isključivo, sa administrativne tačke gledišta. Manjkav je utoliko što samo građani BiH mogu odlučiti kako će se baviti ovim procesom – ništa se, u pogledu iznesenih mišljenja «eksperata», ne bi trebalo prihvati *zdravo za gotovo*. U svakom slučaju, izvještaj nije manjkav radi nedostatka pomoći pri izradi istog, kako od strane građana BiH, tako i uključenih profesionalaca, koji su neograničeno odvojili vlastito vrijeme, energiju i strpljenje u pogledu razrade, često, nedovoljno preciznih ideja, kako bi se predmetni izvještaj sačinio. Ustvari, bilo bi teško sastaviti listu ljudi koji su doprinijeli izradi ovog izvještaja, ali već kada treba odati priznanje, onda bi željeli da izrazimo posebnu zahvalnost sljedećim osobama: Gosp. Mirsad Kebo, Gosp. Edin Mušić, Gosp. Jasmin Samardžić, Gosp. Ivica Marinović, Gosp. Mario Nenadić, Gosp. Mujo Jeina, Gosp. Drago Kovač, Gđa. Nermina Džepar-Ganibegović, Gosp. Ivo Andjelović, Gosp. Mustafa Alikadić, Gosp. Stjepan Macanović, Gosp. Sulejman Alijagić, Gosp. Nenad Đokić, Gosp. Suad Hadžialić, Gosp. Drago Vuleta, Gosp. Avdija Muhović, Gosp. Emir Fetahagić, Gđa. Altijana Hatibović, Gđa. Denisa Sarajlić-Maglić, Gđa. Katica



Hajrulahović, Gđa. Faketa Mehmedović, Gđa. Mirhunisa Zukić i Gđa. Emina Pašić i osoblje zaposleno u regionalnim centrima.

Pored toga, željeli bi se zahvaliti sljedećim profesionalcima sa dugogodišnjim iskustvom u, i srcem za BiH: Gđa. Margriet Prins i Gđa. Elisabet Tomasic, kao i gospodi Gerard Ennis, Bob Sanders, Massimo Diana, Gianni la Ferrara, Paolo Scialla, Rob Stockdale, Alexis Hupin, Bo Elding, Jason Matthews, Mark Priestley, Alexander Fritze and Paolo Artini.

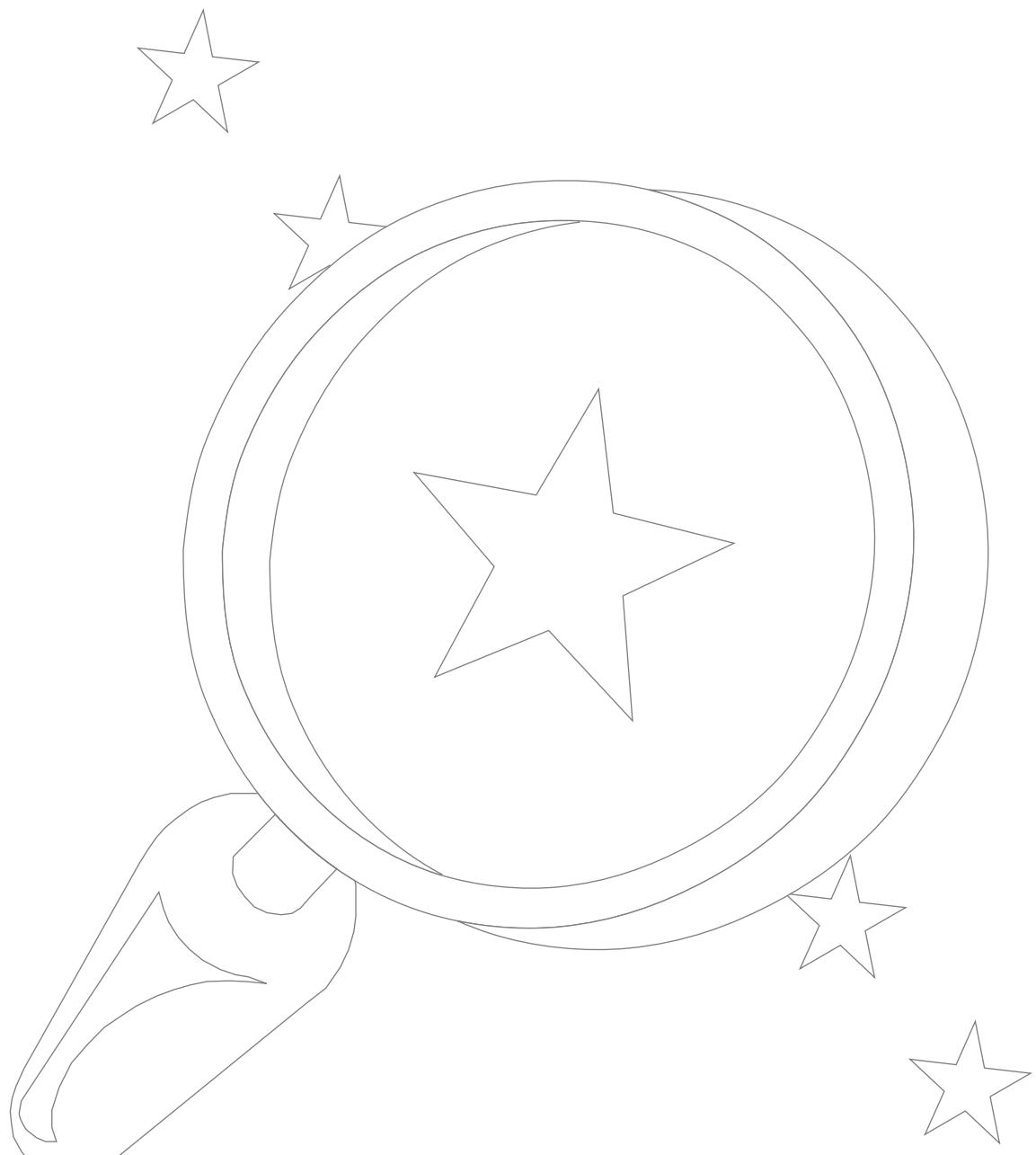
Tvrđiti da ovakav izvještaj može biti dobar samo kao dati ulazni podatak (*input*), bilo bi olako i nepravedno prema svima onima koji su ugradili vlastito iskustvo i znanje u isti. Krivica za greške, bilo koje vrste, a prema tome i neadekvatne preporuke je na nama. Rado ih prihvatom, u nadi da će, ovaj izvještaj, ipak, predstavljati mali doprinos dovođenju procesa povratka u BiH do njegovog, nesumnjivog, uspješnog završetka.

Možda je suvišno, ali ipak bitno, napomenuti da predmetni izvještaj predstavlja samo mišljenja tima Funkcionalnog pregleda sektora povratka (FPP), a ne, i obavezno, stavove Evropske Komisije, njene Delegacije u BiH ili, po ovom pitanju, BiH vlasti.

FPP Tim¹

Sarajevo, april, 2005. godine

¹ Tim FPP sastojao se od: Derek Blink (vođa tima), Nuria Fouz Perez (stručnjak za povratak), Zlatko Šarić (stručnjak za javnu upravu), Hans Blankert (stručnjak za fondove/donatore), Ieva Belte (stručnjak za rezvojne programe), Ismeta Čardaković (finansijski analitičar), Per Iwansson (stručnjak za stambenu politiku), Massimo Moratti (pravni ekspert), Samir Šošević (prevodilac/ekonomista), Alisa Huković (vođa ureda), Tomislav Remata (vozač/IT administrator), Enisa Maksumić (vođa anketnog tima), Goran Bubalo, Robert Martić, Vlado Pijunović i Robert Martić (članovi anketnog tima). Editovanje i publikovanje materijala: Johan Verheyden.



Rezime

Rezime

Delegacija Evropske Komisije (EC) u Bosni i Hercegovini (BiH) je, u toku 2003-04. godine, otpočela sa provođenjem nekoliko funkcionalnih pregleda javne uprave u BiH. Ovaj «vertikalni» pregled sektora povratka, počeo je 23. juna, 2004. godine i biće završen do 31. marta, 2005. godine.

Generalni cilj Funkcionalnog pregleda sektora povratka je da preporuči reforme kojima bi se javnoj upravi u sektoru povratka pomoglo da svoje aktivnosti obavlja na efikasniji i efektivniji način, u okviru svojih finansijskih sredstava i u skladu sa opredjeljenjem BiH da pristupi EU. Preporuke se trebaju smatrati kao oruđa BiH vlastima u cilju ispunjavanja kriterija studije izvodljivosti EC, posebno u pogledu odredbi o ljudskim pravima naznačenih u Prioritetu broj 5. Preporuke Pregleda su kako kratkoročne (2005-2006), usmjerene na povećanje efikasnosti u sektoru povratka, tako i dugoročne (2006-2010), usmjerene na povećanje održivosti i upravljanja javnim finansijama.

Trenutno je čitav niz institucija uključen u proces povratka – ministarstva izbjeglica i raseljenih lica oba entiteta, kantonalna ministarstva koja se bave ovim pitanjima, državno Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice sa svojim regionalnim centrima, državni Fond za povratak i Državna komisija za raseljena lica i izbjeglice. Premda koordinacija postoji, ovaj Pregled dokazuje da nedostaju i efikasnost i efektivnost i da bi se i transparentnost i primjena najboljih praksi mogli bazirati na boljoj alokaciji resursa.

Ovaj pregled nalazi da je postojeći «dvokraki» pristup povratku – entitetski/kantonalni i državni/općinski – ne vodi ciljevima koje je BiH sebi zadala na putu ka pristupu Evropi. Tendencija kretanja u javnoj upravi ide u smjeru centralizacije institucija na državnom nivou. Ovaj Pregled predlaže da i sektor povratka slijedi taj trend.

U kratkoročnom periodu, Pregled predlaže jačanje državnog Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, uz prijenos ovlasti sa entitetskih/kantonalnih ministarstava na državni nivo. Međutim, ako se proces povratka nastavi, spomenuti prijenos bi trebao biti postepen da se ne bi izgubilo na brzini. Entitetska ministarstva bi trebala osigurati podršku državnom nivou; u periodu tranzicije, entitetska ministarstva bi trebala oslikavati metode koje se koriste na državnom nivou. Čitav proces predaje ovlasti bi trebao biti završen do 2006. godine.

U cilju postepene transformacije uloga entitetskih/kantonalnih ministarstava, BiH bi trebala re-definisati ulogu Fonda za povratak kao agencije za implementaciju infrastrukturnih i programa obnove, u kontekstu podrške budućih mjera pripreme BiH pristupu EU. Ovo bi značilo definisati, unu-

tar FP, organizacionu strukturu, procedure nabavke i druge modalitete inherentne agenciji za implementaciju, u skladu sa regulativom EU.

Također je preporučljivo da se Državna komisija za raseljene osobe i izbjeglice (DKROI) re-definiše u organ za koordinaciju politike pod pokroviteljstvom MLjPI, u interesu jasne alokacije odgovornosti u sektoru povratka, zaštite parlamentarnih prerogativa i stvaranja jedinstvene politike i sistema implementacije. Nadležnosti DKROI bi se trebale ograničiti na pitanja vezana za politiku, uključujući tu i koordinaciju budžeta, kao i *ex post* kontrolu implementacije projekata, uključujući tu i projekte i finansije FP. Vijeću ministara BiH se savjetuje da, dugoročno, DKROI razvije u proto-sektorski Monitoring Odbor, po uzoru na zajednički obavljen posao, po ovom pitanju, vlada zemalja novih članica EU i Evropske Komisije, tokom faze pristupa istoj.

Većina aktera u sektoru povratka se slažu da bi se proces povratka trebao brzo okončati. Međunarodna zajednica je također ovog mišljenja i to pogotovo zadnjih godina. Bivša RRTF-ova Strategija provedbe Aneksa VII (DMS) bazirala se na prenisi da bi proces obnove stambenih jedinica, u okviru cijelokupnog povratka, mogao biti završen do kraja 2006. godine.

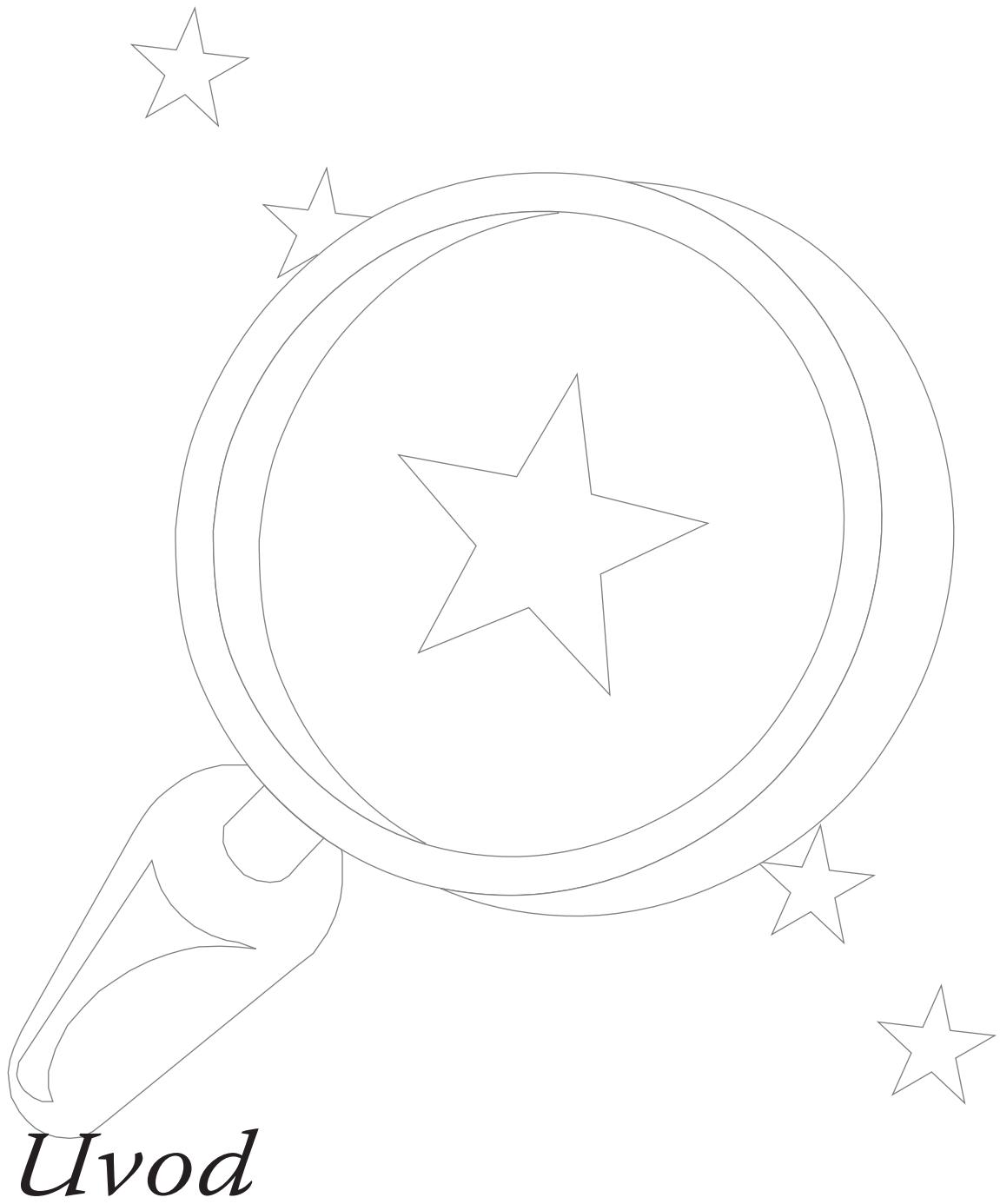
EU može značajno doprinijeti izlaznoj strategiji i kratkoročno i dugoročno. Pomoć EU usmjerena ka podršci izlazne strategije bi se trebala skoncentrisati na tri područja, od kojih bi se dva provodila u kratkoročnom, a jedno u dugoročnom periodu:

- Tehnička pomoć FP (kratkoročno);
- Tehnička pomoć MLjPI u pogledu stambene politike (kratkoročno); i
- Tehnička i materijalna pomoć u pogledu izgradnje kapaciteta lokalne uprave (dugoročno)

Ovaj Pregled razrađuje preporuke i detaljne Planove djelovanja za periode 2005-2006 i 2007-2010, koji će pomoći svim ključnim akterima uključenim u proces povratka, bilo da se radi o lokalnim upravama ili međunarodnim donatorima, da usmjere proces povratka čineći ga transparentnijim i efektivnijim.

Predmetne preporuke i planovi djelovanja bave se svim aspektima procesa povratka, te obezbijeđuju integralni, kroz-sektorski putokaz od koga će, kad se implementira, najviše koristi imati upravo oni prema kojim država ima i najveće odgovornosti: bespomoćne osobe, socijalno ugrožene grupacije i svi oni kojima je teško održavati se u životu bez nekog vida pomoći.

S'toga ovaj Pregled i predlaže da, kako se BiH bude približavala EU, MLjPI BIH preuzme na sebe širu ulogu preorijentišući se ka zaštiti dobrobiti građana, što će istovremeno i značiti da će se entiteti odricati nekih svojih nadležnosti, postepenim prenosom njihovih ovlasti i kapaciteta na državu.



Uvod

Uvod

POZADINA I CILJEVI

U Studiji izvodljivosti², urađenoj od strane Evropske Komisije (EC), u novembru 2003. godine, navodi se: ako Bosna i Hercegovina (BiH) želi da napravi napredak prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SAA), mora razviti stabilnu javnu upravu, baziranu na jasnoj pravnoj osnovi, te okarakterisanu efikasnošću, profesionalnošću i nezavisnošću.

Delegacija Evropske Komisije (ECD) u Bosni i Hercegovini (BiH) otpočela je, u toku 2003-04. godine, sa provođenjem određenog broja funkcionalnih pregleda javne uprave u BiH (u daljem tekstu «pregledi»). Ovi pregledi su uključivali horizontalne aspekte javne uprave, takozvane *Sistemske pregledede*, kao i osam «vertikalnih» pregleda kojim su se obuhvatili ključni sektori kao što su: poljoprivreda, ekonomija, obrazovanje, okoliš, zdravstvo, pravda, i sektor povratka.

Predmetni Pregled sektora povratka (FPP) se mora, eksplicitno, posmatrati u kontekstu Petog prioriteta Studije izvodljivosti³, koji se tiče efektivnih odredbi vezanih za ljudska prava, i koji poziva *inter alia* na usvajanje i provođenje nedostajuće legislative kojom se podržava povratak izbjeglica, te razradu, usvajanje i implementaciju legislative vezane za Fond za povratak izbjeglica. FPP je, također, i praktičan izraz briga u pogledu reforme javne uprave i reformi procesa povratka, kako je to naznačeno u Dokumentu o Strategiji BiH za period 2002-6. godine, urađenog od strane EC.

Opšti cilj FPP-a je:

'Reforma JU u BiH treba da rezultira upravom sposobnom da efikasno i efektivno obavlja svoju funkciju prema potrebama BiH i u skladu sa vlastitim finansijskim mogućnostima, dosljedno streljenju BiH da pristupi EU. Specifični cilj projekta je: Reforma JU vezana za sektor povratka, a naročito racionalizacija i reorganizacija njegovih funkcionalnih

² Izvještaj Komisije Vijeću: O pripremljenosti Bosne i Hercegovine da pregovara sa Evropskom Unijom o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju istoj, EC, Brisel, 18. novembar 2003. godine.

³ Ibid, stranica 41.



nadležnosti, bazira se na odgovarajućim prioritetima, detaljnim i razumljivim analizama, u skladu je sa najboljim praksama (iskustvima) EU-e i ograničenjima vladinih troškova.⁴

Od FPR se očekuje da osigura:

- Kompletan funkcionalni pregled, dovoljne analitičnosti i kvaliteta da utiču na određivanje pravca i postavljanje prioriteta u procesu RJU i usmjeravanja izvora prema tome; i
- Kratkoročne preporuke (2005-06) u cilju povećanja efikasnosti u sektoru povratka i dugoročne preporuke (2006-10) u cilju poboljšanja održivosti i upravljanja javnim fondovima.

METODOLOGIJA I IZVJEŠTAVANJE

Metodologija FPP-a fokusira se na analizu sedam funkcija, koje se smatraju ključnim za javnu upravu – izrada nacrta pravne regulative, stvaranje politike, planiranje projekata, implementacija projekata, monitoring ljudskih prava, saradnja i upravljanje informacijama – a vezanih za povratak na lokalnom, državnom i entitetskom nivou.

Pregled je uključio anketiranje 30 (odabranih) općina, 10 kantona i 4 operativne agencije. Izbor općina obavljen je na bazi sedam kriterija, prema kojima iste imaju tendencu znatnog razlikovanja, naime radi se o: ukupnom broju stanovnika; stvarnom broju povratnika i raseljenih lica; promijenjenoj nacionalnoj strukturi; međunarodnim finansijama posvećenih povratku; nivou razvoja civilnog društva i saradnji istih sa lokalnim vlastima, nivou složenosti uprave koja se bavi povratkom; i broju aplikacija za obnovu stambenih jedinica. U anketi se koristio instrument upitnika, baziranog na intervjuima sa predstvincima kantonalnih/općinskih vlasti i članova kantonalnih/općinskih uprava.

Na državnom i entitetskom nivou, tim FPP, također je obavio i niz intervjuja sa odgovornim za kreiranje politike i administrativnim osobljem u sektoru povratka. Konačno, provedenih je i širok pregled postojeće legislative, finansijskih i revizijskih izvještaja, kao i druge relevantne dokumentacije.

FPP je kulminirao u dva glavna izvještaja⁵:

- Rezimirani izvještaj koji se fokusira na zaključke i preporuke generisane vršenjem Pregleda i koji je pripremljen kao osnovni dokument za finalni konferenciju FPP-a, gdje je isti prezentovan kreatorima politike, drugim zainteresovanim akterima i javnosti uopšte. Finalna konferencija je održana 21.03.2005. godine; i
- Predmetni Konačni izvještaj, koji sadrži detaljnu analizu javne uprave u sektoru povratka i kojom se podržavaju zaključci i preporuke. U izradi Konačnog izvještaja, od velike koristi su bila seriozna savjetovanja, savjeti i podrška koju su obezbijedili kreatori politike i zainteresovani akteri, nakon objave Rezimiranog izvještaja.

⁴ Projektni zadatak – Funkcionalni pregled sektora povratka u BiH, ECD, Sarajevo.

⁵ Kao prilog ovim izvještajima, tim je izradio jedan odvojen izvještaj za DEC u vezi sa programiranjem buduće CARDS pomoći u ovom sektoru, pod nazivom: CARDS Doprinos (podnesen početkom februara, 2005. godine).

Poglavlje 1



*Administrativna, pravna
i politička pozadina*

Administrativna, pravna i politička pozadina

KRATKA HISTORIJA PROCESA POVRATKA

Skoro polovina od ukupno 4,35 miliona stanovnika BiH, je pobjegla ili je bila prisiljena napustiti svoj dom, u periodu od proljeća 1992. do kraja 1995. godine, kada je potписан *Dejtonski Mirovni Sporazum*⁶. Više od milion osoba ostalo je u BiH, kao raseljena lica. Više od milion ljudi postali su izbjeglice u drugim zemljama. Susjedne zemlje (Hrvatska, Srbija i Crna Gora), kao i neke zapadno Evropske zemlje, postali su zemlje prihvata za veliki broj izbjeglica. Ratna dejstva, a naročito etničko čišćenje, uzrokovali su kretanje stanovništva duž etničkih linija (razdvajanja) – te se i nakon rata još uvijek, pretežno, živi u jedno-etničkim zonama, definisanim još u periodu sukoba, na bazi vojne kontrole.

Povratak većinskih grupacija – predstavlja povratak u područja gdje etnička grupa kojoj povratnik pripada predstavlja brojnu većinu – i otpočeo je odmah nakon rata. Zone gdje je došlo do povrata velikih razmjera su ona područja koja su predana drugim etničkim grupama, odnosno gdje je Mirovni sporazum doveo do «usklađivanja» samog teritorija u pitanju.

Uprkos uslovima Aneksa VII (*Izbjeglice i raseljena lica*) DMS-a, politički otpor povratku manjina – povratak u područja gdje je povratnik pripadnik etničke grupe koja je brojno inferiornija u odnosu na ostale grupacije – kao i strah od povratka, okarakterisali su prve četiri godine post-Dejtonskog perioda. Domaće institucije na entitetskom, kantonalmom i općinskom nivou, ne samo da nisu aktivno podržale povratak manjina, nego su isti, aktivno, pokušavali da spriječe. U nekoliko navrata, kršenja principa *Aneksa VII* prisilila su Visokog Predstavnika da upotrijebi svoja, takozvana, *Bonska ovlaštenja* u cilju uklanjanja određenih službenika sa njihovih pozicija.

Dugo godina je Međunarodna zajednica djelovala, sa jedne strane, kao kreator/promotor politike [kroz *Return and Reconstruction Task Force - RRTF*]⁷, a sa druge strane, kao implementator (u ime EU

⁶ Puno ime Sporazuma je «General Framework Agreement for Peace» ili, skraćeno GFAP. Pregovori su počeli u Dejtonu, u Ohaju, 21. novembra 1995. godine, a Sporazum je potpisani u Parizu, 14. decembra iste godine. Dokument se često naziva i «Dejton», «Dejtonski Sporazum» ili «Pariški Sporazum», tako da će se ovi (skraćeni) nazivi koristiti i u ovom dokumentu.

⁷ RRTF, kojim ko-predsjedavaju Kancelarija Visokog Predstavnika (OHR) i Visoki Komesarijat za Izbjeglice UN-a (UNHCR), uspostavljen je 1997., a u članstvu istog su, pored naznačenih, bili i predstavnici OHR-a, OSCE-a UNHCR-a i UNMIBH-a.



zemalja i bilateralnih donatora) finansijski veoma bitnih, programa povratka, uz nikakav ili neznatan angažman domaćih ili lokalnih vlasti u tom procesu. Opštine su, u najboljem slučaju, bile konsultovane oko izbora korisnika.

Tek se u 1999. godini, a pogotovo u 2000. godini politička situacija dovoljno promijenila da se dođe do povratka manjina većih razmjera. U vrijeme pisanja ovog dokumenta, oko 440.000 izbjeglica i više od 560.000 raseljenih lica su se vratili u svoja prijeratna prebivališta.

Sami povratnici su predstavljali važnu vodilju drugima (često se vraćajući u svoja prijeratna mjesta boravka bez ikakvog podstrek – takozvani «*spontani povratak*») i kako se proces povratka ubrzavao, upravo oni su bili ti koji su ponijeli najveći dio političkog pritiska na sebi. Uz organizaciju Plana o implementaciji imovinskih zakona (PLIP) i povećanom angažmanu lokalnih vlasti, koje su bar politički promovisale povratak, došlo je i do ubrzanja procesa povratka manjinskih grupacija. Ovaj trend je dostigao svoj vrhunac u 2002. godini, kada se preko 100.000 ljudi vratilo u područja gdje su bili, brojčano, manjina. Kako se situacija mijenjala, tako se i politički stav po ovom pitanju rapidno i u značajnoj mjeri mijenjao na bolje. Sada su sva područja u BiH otvorena za povratak, dok je pitanje sigurnosti sve rjeđe na dnevnom redu. Međutim, preostale potrebe za obnovom, sa posebnim osvrtom na stambena pitanja i infrastrukturu sa tim u vezi, i dalje predstavlja bitnu smetnju povratku, zajedno sa nedostatkom ekonomskih mogućnosti, pristupa lokalnom političkom životu i problemima vezanim za obrazovanje, penzije i zdravstveni sistem.

OPŠTA STRUKTURA UPRAVE – DVA SISTEMA

Trenutno postoje dva paralelna sistema za pomoć u povratku (stanogradnja), jedan na državnom i drugi na entetskem/kantonalnom nivou. Oba sistema postoje od kada su država i entiteti (i kantoni) ovlašteni da koriste javne fondove (tj. njihove budžete) za provođenje mjera vezanih za povratka. Tabela koja slijedi sadržava ključne osobine svakog od sistema.

Zadaci	država/općina	entitet/kanton	
	BiH	FBiH	RS
Odabir općina	DKROI odlučuje o općinama povratka.	MROI FBiH prezentira plan sa odabranim općinama Parlamentu FBiH.	MIRO RS prezentira plan općina Nacionalnoj Skupštini RS na usvajanje.
Javni poziv za aplikacije	Općine povratka oglašavaju javni poziv. MLjPI organizuje promotivne kampanje.	Kantonalna ministarstva /ovlašteni općinski organi.	MIRO RS i općine.
Prva lista potencijalnih korisnika & žalbe	Općinska komisija.	Kantonalna ministarstva, općinski organi koji se bave povratkom i udruženje povratnika.	Općinska komisija.
Konačna odluka o listi korisnika & žalbama	Općinska komisija. Pregledi MLjPI u odnosu na njihove baze podataka.	MROI FBiH.	MIRO RS.
Procijena štete	Općine.	MROI FBiH.	MIRO RS.

Modeli implementacije	Općine odlučuju da li: donacija građevinskog materijala (samo-pomoć); ili donacija građevinskog materijala + izgradnja (ključ u ruke).	MROI FBiH Donacija građevinskog materijala (samo-pomoć).	MIRO RS, putem direkcije za obnovu. Donacija građevinskog materijala (samo-pomoć).
Implementator građevinskih radova	Općinske komisije odlučuju da li: - građevinske radove izvode sami; ili - treća ugovorna strana (građevinska firma).	Krajnji korisnik.	Krajnji korisnik.
Potpisivanje ugovora	Krajnji korisnik i općina, ako su oni implementatori; ili Krajnji korisnik, općina i građevinska firma (tripartitni ugovor).	Krajnji korisnik, općina povratka i MROI FBiH (tripartitni ugovor).	Krajnji korisnik, općina povratka i MIRO RS (tripartitni ugovor).
Monitoring	MLjPI BiH.	MROI FBiH i općine.	MIRO RS i općine.

Tabela 1: Sistem država/općina vs. Sistema entitet/kanton – Ključne osobine

Analiza Pregleda jasno pokazuje da državni sistem još uvijek nije spreman da upravlja većim (značajnijim) fondovima, uglavnom, radi nepostojanja detaljnih procedura i adekvatne finansijske kontrole. Pod ovakvim okolnostima, vanjski donatori, uključujući tu i EC, nisu spremni koristiti ovaj nivo vlasti za usmjeravanje *grant* sredstava. Stoga, ako BiH želi da primjenjuje mjere kontrole nad upotrebom i trošenjem vanjskih fondova u sektoru povratka, jedini način da to i ostvari je da ojača sistem na državnom nivou. Vanjski donatori nemaju povjerenja u nepristranost entitetskih/kantonalnih javnih uprava i sumnjaju, sa razlogom ili ne, da će spomenuti nivoi vlasti prihvati ograničen povratak, samo ako isti ne ugrožava uspostavljeni odnos etničkih i političkih struktura na području koje sami kontrolišu.

USTAVNA I PRAVNA POZADINA

Na kraju konflikta, kada više od 2 miliona osoba nije živjelo u svojim prijeratnim domovima, bio je imperativ osigurati isti nivo zaštite raseljenim osobama i izbjeglicama u oba entiteta Bosne i Hercegovine. Njihova prava su se morala postaviti u najviši ustavni kontekst, u cilju otklanjanja različitog tretmana (istih) između entiteta.

Dejtonski sporazum i Aneksi VII (izbjeglice i raseljene osobe) i IV (Ustav BiH), kao njegov sastavni dio, naširoko se bavi pravima raseljenih osoba i izbjeglica. Aneks VII je u cijelini posvećen ovom pitanju, a njegove glavne odredbe se ponavljaju u Članu 2 Ustava Bosne i Hercegovine. Osim toga, Konvencija i Protokol o statusu izbjeglica iz 1951. i 1966. godine su direktno primjenjivi u BiH: Čak štaviše, Aneks 1 Ustava Bosne i Hercegovine naznačava čitav niz međunarodnih instrumenata (vezanih za ljudska prava) koji su primjenljivi u BiH.

Aneks VII DMS-a, sadrži «*Sporazum o izbjeglicama i raseljenim osobama*» čiji su potpisnici Republika Bosna i Hercegovina, Federacija BiH i Republika Srpska. Sporazum nalaže slijedeće:

Član I – Prava izbjeglica i raseljenih lica

1.) *Sve izbjeglice i raseljene osobe imaju pravo slobodno se vratiti u svoje domove. Imaju pravo na vraćanje imovine koje su lišeni u toku neprijateljstava od 1991. godine i na naknadu imovine koja se ne može vratiti. Što raniji povratak izbjeglica i raseljenih osoba važan je cilj rješavanja sukoba u Bosni i Hercegovini. Strane potvrđuju da će prihvati povratak osoba koje su napustile njihovu teritoriju, uključujući i one koje su dobine privremenu zaštitu trećih zemalja.*

2.) *Strane će osigurati da se izbjeglicama i raseljenim osobama omogući siguran povratak, bez rizika od uznenemiravanja, zastrašivanja, proganjanja ili diskriminacije, naročito zbog njihovog etničkog porijekla, vjeroispovijesti ili političkog uvjerenja.*

(.....)

4.) *Izbor odredišta ovisit će o pojedincu ili porodici, te se mora sačuvati načelo jedinstva porodice. Strane se neće miješati u izbor odredišta povratnika, niti ih smiju prisiliti da ostanu ili krenu u situaciji ozbiljne opasnosti ili nesigurnosti, ili u područja gdje nedostaje osnovna infrastruktura neophodna za nastavak normalnog života. Strane će omogućiti protok informacija potrebnih izbjeglicama i raseljenim osobama, kako bi oni mogli informirano prosuditi o lokalnim uvjetima za povratak.*

(....)»

Slične odredbe su sadržane i u Ustavu BiH - Aneksa IV DMS-a, koje se eksplisitno odnose na Aneks VII. Član II.5 Ustava BiH «*Ljudska prava i osnovne slobode*», kaže:

Izbjeglice i raseljena lica - Sve izbjeglice i prognanici imaju se pravo slobodno vratiti svojim domovima. Oni u skladu s Aneksom 7 Općeg okvirnog sporazuma imaju pravo na povrat imovine koje su bili lišeni tokom neprijateljstava od 1991. te da im se naknadi ona imovina koja im se ne može vratiti. Svaka obaveza ili izjava u vezi s takvom imovinom preuzeta ili dana pod prinudom nevažeća je i ništavna. »

Obaveze koje proizlaze iz Aneksa VII i Ustava BiH impliciraju da će izbjeglice i raseljena lica imati pravo da se vrate u svoja prijeratna prebivališta, a da se strane «*neće uplitati u izbor destinacije povratka samih povratnika*»⁸, već da će

«*olakšati protok neophodnih informacija izbjeglicama i raseljenim licima u svrhu omogućavanja istim da pravilno ocjene uslove koji vladaju u zonama povratka*»⁹.

Strane će također «*preduzeti neophodne korake da bi uspostavili, na vlastitim područjima, političke, ekonomske i socijalne uslove pogodne za dobrovoljni povratak i harmoničnu integraciju izbjeglica i raseljenih lica, i to bez preferiranja bilo koje etničke grupe*»¹⁰.

Istovremeno, strane se obavezuju da će vratiti imovinu izbjeglih i raseljenih lica, koje su isti lišeni u toku ratnih sukoba¹¹.

Ovo su glavne obaveze obuhvaćene Aneksom VII. Međutim, pošto su entiteti potpisnici ovog Sporazuma, ispunjavanje naznačenih obaveza je bilo, uglavnom, njihova obaveza, dok je Bosna i Hercegovina, kao država, imala prilično ograničenu ulogu.

Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima unutar BIH¹², postavlja opšte principe kojim se reguliše sticanje i gubljenje statusa izbjeglice i raseljene osobe i njihova prava, uključujući prava istih da im se vrati njihova imovina.

8 DMP, Aneks VII, Član 1.4.

9 Ibid.

10 DMS, Aneks VII, Član 2.1.

11 DMS, Aneks VII, Član 1.1.

Zakon na državnom nivou, kao takav, postavlja okvir kojim se od entiteta traži da donesu vlastite zakone koji će biti u potpunosti harmonizovani (sa državnim). U suprotnom, državni Zakon rizikuje da ne bude primjenjen od strane kompetentnih organa koji se bave pitanjima izbjeglih i raseljenih lica¹³. Zakoni koji regulišu restituciju imovine nisu nikada usvojeni na državnom nivou, već samo na entitetskom.

Do danas, proces harmonizacije entitetskih zakona o izbjeglim i raseljenim licima još uvijek nije završen. Republika Srpska još uvijek nije usvojila amandmane na Zakon o raseljenim licima i izbjeglicama, što mora učiniti radi usklađivanja istog sa državnim Zakonom. Zbog takve situacije, trenutne odredbe državnog Zakona se ne primjenjuju u Republici Srpskoj. U Federaciji BiH, Zakon o raseljenim licima i izbjeglicama je usklađen sa državnim još 2003. godine Odlukom Visokog Predstavnika¹⁴. Ovakva situacija još jednom naglašava slabu ulogu države BIH *vis-à-vis* entitetskih vlasti. Međutim država može dobiti veća ovlaštenja u implementaciji svojih odluka, obzirom na to da je višeg ranga od entiteta, te da isti moraju (prema ustavu BiH) uskladiti vlastite zakone prema državnim.

Uprkos različitim pokušajima usklađivanja, pravni tekstovi, na snazi, u entitetima, značajno se razlikuju jedni od drugih. Isti su sumirani u tabeli Aneksa 7.4 (Izbjeglice, raseljena lica i povratnici-Pravne definicije). Vodeći primjer je da Zakon o raseljeni-protjeranim licima FBiH ne daje jasnú definiciju povratnika. Zakon navodi pravo raseljene osobe da se vrati u svoj prijeratni dom ili u novo mjesto boravka, a zatim bez pravljenja bilo kakve specifične razlike, odnosi se prema svima njima kao povratnicima¹⁵. Drugi primjer tiče se prestanka statusa povratnika. I dok pod državnim zakonom, status povratnika prestaje nakon 6 mjeseci, zakoni, trenutno na snazi u RS, naglašavaju da status povratnika (kao takav) nije podložan. Istovremeno, u FBiH, pošto ne postoji specifična definicija povratnika, implicitno ne postoji ni definicija kako i kada status istog prestaje. Usklađivanje zakona, koje je, prema odredbama sadržanim u relevantnoj državnoj legislativi, trebalo biti provedeno u roku od 2 mjeseca od stupanja na snagu istih, još uvijek nije završeno. Kao posljedica toga, trenutni legislativni okviri predstavljaju brojne nekonzistentnosti. Iako će se ova situaciju ubrzo riješiti, pošto je novi tekst zakona već usvojen u FBiH (premda još uvijek nije objavljen) a isti bi trebao da se usvoji i u RS, vrijedi naznačiti činjenicu da nekonzistentnosti, u tekstu oba zakona, postoje čak i sada, uprkos činjenici da su prošle skoro 2 godine od usvajanja amandmana na državnu legislativu. Postoji prema tome, sa funkcionalne tačke gledišta, dovoljno argumenata koji idu u prilog zagovaranju državnog preuzimanja ovih nadležnosti i direktnog regulisanja ove problematike.

Alokacija nadležnosti između države i entiteta je ustavotvorna stvar, sa jasnim političkim konotacijama, vezana za bit Dejtonskog Mirovnog Sporazuma i Ustava BiH. Koje su nadležnosti države, a koje entiteta? Šta se dešava ako se pravne odredbe entiteta ne podudaraju sa državnim? Ove teme su predmet debate vezane za pitanja ustavotvornosti. Sa druge strane, moguće je zagovarati da obaveze iz Aneksa VII imaju međunarodni karakter i da država, s'toga, ima implicitne ovlasti da ih implementira, u slučaju da entiteti sami ne uspiju u tome. Sam ustav, u Članu III.5 još više naglašava ovu poziciju, proširujući odgovornost države po pitanjima iz Aneksa V u Aneks VIII Ustava¹⁶. Sa druge strane, Ustav i trenutne alokacije nadležnosti, kao je to do sada interpretirano, naznačavaju ova pitanja kao isključivu nadležnost entiteta te je, prema tome, uloga države u ovoj oblasti ograničena.

12 Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama unutar BIH, BIH SL 23/99, 21/03 i 33/03.

13 Praksa na terenu nije uniformna: dok vlasti u Federaciji BiH, uglavnom u zonama gdje dominira bošnjačka populacija, primjenjuje državni zakon, premda isti još nije usvojen na entitetskom nivou, to nije slučaj i u Republici Srpskoj, gdje vlasti primjenjuju isključivo entitetski zakon.

14 Odluka o donošenju Zakona o amandmanima na Zakon o raseljenim – protjeranim osobama i povratnicima u Federaciju Bosne i Hercegovine

15 Član 21, Zakona o raseljenim-protjeranim osobama i povratnicima u Federaciju Bosne i Hercegovine, SL FBIH 19/00, 56/01(27/02) i 18/03 .

16 Nedavno objavljeno "Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlastima Visokog predstavnika" Evropske komisije za Demokratiju kroz Zakon (Venecijanska komisija) izgleda da je autorativno u ovom pogledu. Paragraf 23 Mišljenja, koji se odnosi na Član III.5 Ustava, kaže: Na osnovu takvih odredbi, odgovornosti države su već proširene. Venecijanska komisija je, još u prošlosti, doprinijela ovom procesu (.....) Međutim, jasno je da široka *interpretacija državnih odgovornosti ima i jasna ograničenja*. Čitav izvještaj se može naći na: [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-e.asp).



Uzimajući u obzir naprijed iznesenu debatu, koja nije čisto teoretske prirode, već se, u određenim slučajevima, zasniva na stvarnoj praksi – kako je to pokazano činjenicom da neki nivoi vlasti u FBiH direktno apliciraju državni zakon¹⁷ – u skladu sa ustavnim načelima, bilo bi moguće predložiti i jednostavniji način daljeg rada. Državna regulativa bi mogla sadržati odredbe, tipa, u slučaju da entitet, u određenom roku, ne uskladi vlastite zakone sa državnim, ovaj zadnji bi postao direktno primjenljiv na teritoriji tog entiteta. Sa pravne tačke gledišta, bar u RS, ovakva odluka se može biti „prilagoditi“ Zakonom o ministarstvima¹⁸. MIRO RS: *obavlja i druge djelatnosti u skladu sa zakonom i drugom regulativom* [RS]. Ovo omogućava MIRO-a da direktno aplicira državni zakon, čak i u slučaju da nije provedena pravna usklađenost u tom entitetu. Ovo bi moglo biti praktično rješenje za osiguranje automatske harmonizacije zakona, što bi otklonilo probleme na koje se nailazilo do sada sa različitim pravnim tekstovima i što bi ojačalo ulogu samog državnog nivoa.

POLITIKE I STRATEGIJA

U januaru 2003. godine, RRTF i MLjPI izradili su Strategiju Aneksa VII (DMS)¹⁹ u cilju uspostave održivog okvira djelovanja i naznake smjernica za vodeće domaće aktere koji će upravljati procesom povratka nakon prestanka rada RRTF-a. RRTF je, u stvari, prestao sa radom u decembru 2003. godine, ali je Ured Visokog Predstavnika zadržao mali tim – Jedinica za verifikaciju Aneksa VII – koji je trebao da vrši monitoring procesa povratka do kraja novembra 2004²⁰. Sada, dvije godine kasnije, Strategija Aneksa VII ostaje da važi kao jedini i osnovni dokument, prihvaćen od strane svih aktera kao jasna sveobuhvatna strateška orientacija za sektor povratka.

Ništa ne može umanjiti značajna dostignuća samih autora Strategije Aneksa VII, međutim treba istaći činjenicu da je predmetnim dokumentom postavljena lista zajednički, dogovorenih ciljeva, ali istim nije dovoljno razrađeno i kako te ciljeve postići. U vrijeme kada je rađen ovaj dokument, bilo je, naravno, nemoguće postići konsenzus oko načina postizanja zadanih ciljeva. U svakom slučaju, jasni, dogovoreni ciljevi i razumljivo shvatanje političkog, administrativnog i društveno-ekonomskog okvira procesa povratka veoma su korisni, a naročito, kada se u obzir uzme i činjenica da prije usvajanja same Strategije istih u opšte nije ni bilo.

Najvažnija tvrdnja naznačena u Strategiji odnosi se na činjenicu da, prema MLjPI, najveći broj zahtjeva za dobrovoljni povratak u, i u okviru, BiH bi mogao biti završen u iduće dvije do tri godine, tj. do kraja 2006. godine. Međutim, Strategija kaže da se ovaj cilj može ostvariti jedino ako se osiguraju izvori za obnovu stambenih jedinica za izbjeglice i raseljena lica, ujedinjujući i racionalizirajući dostupne fondove za obnovu i povratak u BiH, uz nastavak pozitivnog trenda implementacije imovinskih zakona (tj. finalizacije PLIP-a). Osim toga, trebalo bi preduzeti i čitav niz reformi i aktivnosti vezanih za institucionalnu reorganizaciju u okviru procesa obnove i povratka, kao što su:

- nastavak usklađivanja legislative na svim nivoima vlasti u BiH, uključujući i usklađivanje legislative u polju obrazovanja, penzija i invalidskog osiguranja, kao i dodjele društvenog zemljišta;

17 Kako je proizašlo iz Ankete, provedene u toku vršenja Pregleda, općinske vlasti u FbIH su direktno primjenjivale uputstva o izboru korisnika za projekte obnove, kako su isti usvojeni na državnom nivou, bez potrebe da iste budu usvojeni i na nivou FBiH.

18 Član 18, Zakon o ministarstvima RS, SL RS 70/02.

19 Strategija Bosne i Hercegovine i RRTF-a o Implementaciji Aneksa VII u pogledu povratka izbjeglih i raseljenih osoba i izgradnje kapaciteta za prijenos odgovornosti na domaće institucije, MLJPI, OHR i UNHCR, Sarajevo, 15. januar 2003.

20 XXVI Izvještaj Visokog Predstavnika o Implementaciji Mirovnog Sporazuma Generalnom Sekretaru Ujedinjenih Nacija – 18. novembar 2004, www.ohr.int

- ukidanje paralelnih struktura na terenu i jačanje, putem sistema podređenosti, veza između različitih institucija i nivoa vlasti uključenih u proces povratka i obnove. Ovo bi se, naročito, ticalo restrukturiranja samog MLjPI, u cilju jasnijeg definisanja nadležnosti istog *vis-à-vis* entitetskih ministarstava i sistematizacije usluga koje pruža i pozicije koju zauzima;
- jačanje uloge državne Komisije za raseljena lica i izbjeglice (DKROI) i proširenje članstva iste u svrhu promocije uskladivanja i vođenja politika državnog i entitetskog nivoa ma jednom mjestu;
- prijenos odgovornosti sa entitetskih regionalnih ureda na regionalne centre MLjPI;
- razvoj funkcionalne, jedinstvene baze podataka u okviru MLjPI, u cilju jačanja njegove koordinirajuće uloge i omogućavanja istom da implementira strategiju, definiše politiku po pitanju povratka na državnom nivou, kao i veze sa susjednim zemljama;
- omogućavanje Fondu za povratak da postane potpuno operativna institucija u stanju da podrži i prati pokretanje «Zajedničkih projekata» u sektoru povratka, finansiranim od strane države, entiteta i međunarodnih donatora;
- striktnija implementacija imovinskih zakona i kriterija za odabir korisnika projekata obnove, uz postavku regionalnih prioriteta od strane DKROI, a sve u cilju obnove 50.000 stambenih jedinica u četverogodišnjem periodu 2003 - 06; i
- konsultacije MLjPI sa drugim ministarstvima na nivou države i entiteta, u cilju razvoja politika po pitanju zapošljavanje povratnika i sigurnosti (uključujući i deminiranje).

Nakon što je postavila naprijed navedene reforme, u opštem obliku, Strategija nastavlja da opisuje čitav niz očekivanih rezultata i, u manjem obimu, neophodne aktivnosti koje se trebaju poduzeti na državnom, entitetskom i općinskom nivou, kao i u oblastima sudstva, civilnog društva, donatorske podrške i međunarodnog monitoringa.

Zadnji dio Strategije sastoji se od Plana aktivnosti vezanog za izgradnju kapaciteta i prijenos odgovornosti sa bivšeg RRTF na domaće organe, i razrade, u opštem obliku, neophodnih aktivnosti na državnom, entitetskom i općinskom nivou vezanih za prijenos baze podataka na državni nivo i jačanje operativnih kapaciteta među organizacijama civilnog društva.

Poglavlje 2



*Javna uprava u
sektoru povratka*

Javna uprava u sektoru povratka

KLJUČNE INSTITUCIJE

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH

Nadležnosti MLjPI je odredio Parlament BiH, Zakonom o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i ministarstvima Bosne i Hercegovine.

MLjPI, [trenutna organizacija je predstavljana u Aneksu 3], uspostavljeno u aprilu 2000. godine, preuzeo je neke od nadležnosti Ministarstva civilnih poslova i komunikacija. Osim što je odgovorno po pitanjima imigracije, azila²¹ i ljudski prava, Ministarstvo je odgovorno i za aktivnosti vezane za repatrijaciju BiH građana, koji su postali izbjeglice u inostranstvu, u BiH, kao i za koordinaciju međuentitetskih aktivnosti u oblasti povratka (kako je to već predvideno Zakonom o izbjeglicama i raseljenim licima BiH). Osim toga, upravo zahvaljujući MLjPI izvršila se re-registracija raseljenih osoba i više od 6.000 srpskih porodica iz Hrvatske koji su se naselili u Republici Srpskoj i Brčko Distriktu.

MLjPI vodi četiri regionalna centra, a prvi je otvoren u Sarajevu, u decembru 2003. godine, dok su dodatno uspostavljeni centri u Banja Luci, Mostaru i Tuzli, u cilju potpore provedbe procesa povratka. Regionalni centri su zamišljeni kao osnova za program implementacije kojim bi se uspostavila sveobuhvatna i stabilna struktura na nivou čitave države.

21 Do 2004. godine, kada je mandat po pitanju imigracije i azila (određenje statusa) prebačen u nadležnost Ministarstva sigurnosti. Pomoć ovoj kategoriji korisnika (nakon određenja statusa istim) ostaje u odgovornosti MLJPI BiH.

Ministarstvo raseljenih lica i izbjeglica Federacije BiH

Ministarstvo raseljenih lica i izbjeglica FBiH (MROI FBiH) obavlja administrativne, tehničke i druge zadatke predviđene legislativom kojom se uređuju pitanja raseljenih osoba, izbjeglica i povratnika [trenutna organizacija ministarstva predstavljana je u Aneksu 3]. Ministarstvo je posebno odgovorno za:

- sakupljanje i obradu podataka vezanih za izbjeglice i raseljena lica,
- koordinaciju aktivnosti vezanih za obnovu,
- registraciju i nadzor nad NVO-a;
- stvaranje uslova pogodnih za povratak raseljenih osoba u njihova prijeratna prebivališta, uključujući izgradnju i rekonstrukciju;
- obnovu i sanaciju stambenih jedinica predviđenih za smještaj izbjeglica i raseljenih lica.

Ministarstvo izbjeglica i raseljenih osoba RS

Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske (MIRO RS) uspostavljeno je odmah nakon završetka sukoba u BiH [trenutna organizacija ministarstva predstavljana je u Aneksu 3]. Ministarstvo je zaduženo za:

- implementaciju imovinskih zakona,
- ljudska prava,
- obnovu i razvoj,
- upravljanje nad sabirnim centrima

MIRO RS također nadgleda i 14 teritorijalnih pod-ureda ili OMI-a²², od kojih svaki pokriva određen broj gradova i sela, koji:

- vode podatke o prijeratnom vlasništvu izbjeglica i raseljenih osoba,
- vode evidenciju o aplikacijama po pitanju dobrovoljnog povratka
- sakupljaju i ažuriraju podatke o registraciji izbjeglica i raseljenih lica.

Brčko Distrikt – Sektor za izbjeglice, raseljene osobe i stambenu politiku

U upravi Brčko Distrikta, Sektor za izbjeglice, raseljene osobe i stambenu politiku osnovan je 2001. godine. Isti je odgovoran za svu problematiku u oblasti povratka. Trenutno, u okviru sektora, postoje dva odjела: Odjel za provedbu imovinskih zakona i upravljanje stambenim fondom; i Odjel za obnovu i izgradnju stambenih jedinica. Ovaj zadnji je dodan Sektoru, 2004. godine.

Državna Komisija za raseljena lica i izbjeglice

²² OMI-i - Odjeli Ministarstva za izbjeglice i raseljena lica RS



Državna komisija za raseljena lica i izbjeglice, predviđena da funkcioniše kao koordinirajuće tijelo, uspostavljena je odlukom Predsjedništva BiH, 21.02.2000. godine. Njeno formiranje bilo je predviđeno i početnom verzijom Zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima u BiH²³.

Član 23, spomenutog Zakona, glasi:

«U cilju obezbijedenja praćenja koordinacije i među-entitetskih konsultacija u pogledu implementacije programa o kojima govori Član 10, Stav 3 predmetnog Zakona i drugih BiH i entitetskih zakona, vezanih za izbjeglice iz BiH i raseljene osobe, kao i drugih pitanja vezanih za stvaranje uslova za povratak izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba, Vijeće Ministara BiH i Entitetske Vlade će nominovati članove za državnu Komisiju za izbjeglice i raseljena lica, koji će biti postavljeni od strane Predsjedništva Bosne i Hercegovine, u roku od 30 dana od dana usvajanja ovog zakona. Sjedište Komisije će biti u Sarajevu, dok će predstavnički uredi iste biti locirani na različitim mjestima, zavisno o potrebi.»

Premda Član 10 spomenutog zakona određuje ulogu MLjPI, stavljajući mu u zadatku da, zajedno sa entitetima i UNHCR-om, razradi program povratka izbjeglica i raseljenih lica u BiH, ne naznačava specifično formalnu vezu između DKROI i MLjPI.

U vrijeme formulisanja Strategije Aneksa VII (DMS), DKROI, koja je više predstavljala forum, nego organ sa koordinirajućom ulogom, viđena je i kao tijelo koje ima mogućnost da postane adekvatno mjesto koordinacije domaćih i međunarodnih aktera koji rade na realizaciji Aneksa VII. Do februara, 2005. godine, DKROI se sastala više od 25 puta i od perioda svog osnivanja, generalno je udovoljila očekivanjima Strategije.

Kako je naprijed naznačeno, funkcije DKROI i njena veza sa MLjPI su, 2003. godine, obrađene kroz Amandmane na Zakon o izbjeglicama i raseljenim licima BiH i Zakona o ministarstvima i drugim organima javne uprave BiH²⁴. Član 12. Zakona o ministarstvima kaže da će MLjPI biti odgovorno za:

- *(...)formulisanje i implementaciju BiH politike u polju povratka izbjeglica i raseljenih osoba u BiH, projekte obnove i osiguranje uslova za održiv povratak;*
- *u okviru rada [DKROI], koordinaciju, usmjeravanje i pomoć u aktivnostima Entiteta i drugih institucija BiH, odgovornih za pitanja implementacije politike u ovoj oblasti;*

Slične odredbe su sadržane i u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama i raseljenim licima BiH, koji se, dosljedno Zakonu o ministarstvima, bavi istim pitanjem. Član 21, Stavovi 5 i 7 glase:

- *koordinirati među - entitetsku saradnju, naročito u pogledu povratka izbjeglica iz BiH, i procjene, u okviru rada [DKROI], aktivnosti entiteta, Brčko Distrikta i drugih nivoa vlasti po pitanju realizacije Strategije [Aneksa VII DMS-a];*
- *voditi dokumentaciju o izbjeglicama iz BiH, koji su se vratili u BiH, upravljanje svim relevantnim podacima (sa tim u vezi), i osigurati da isti, putem MLjPI, DKROI i druge načine, budu dostupni Entitetima, Brčko Distriktu, u skladu sa važećim standardima o zaštiti podataka;*

U prethodnoj verziji Zakona, veza između ministarstva i Komisije je bila manje jasna i nedovoljno definisana. Amandmanima na Zakon o izbjeglicama i raseljenim licima BiH prepoznao se i ojačao mandat DKROI, tako da se regulativom definisala i pojasnila uloga iste. Član 23 izmijenjenog Zakona naznačava sljedeće nadležnosti Komisije: *Komisija će, posebno, biti odgovorna za:*

- *odočuvanje projekata povratka i obnove, sakupljenih od strane MLjPI i proslijedjenih istoj na razmatranje;*
- *odočuvanje zajedničkih projekata koji će se implementirati kroz FP;*

²³ Zakon o izbjeglicama iz BIH i raseljenim licima u BIH, SL BIH 23/99 and 21/03.

²⁴ Službeni List BiH 05/03.

- ovlaštenje finansijske realizacije odobrenih projekata povratka i obnove, koji će se realizovati kroz FP;
- nadzor nad finansijskom realizacijom odobrenih projekata povratka i obnove, uključujući i čuvanje sredstava FP;
- obezbijedenje pomoći pri izradi nacrta podzakonskih akata, kojim se reguliše rad i organizacija FP;
- tromjesečna revizija poslovanja i internih izvještaja, podnesenih od strane direktora FP o upravljanju nad sredstvima i finansijskoj realizaciji odobrenih projekata povratka i obnove.

Veza između MLjPI i DKROI formulisana je Članom 23a izmijenjenog Zakona, čime se definiše uloga MLjPI u procedurama imenovanja, kao i učešće istog u radu Komisije. MLjPI, u dogovoru sa Vijećem Ministara, nominuje četiri člana Komisije, dok entiteti nominuju po dva člana, a Brčko Distrikt jednog. Formalno postavljanje članova Komisije je prerogativa Predsjedništva BiH. Ministri entitetskih ministarstava za izbjeglice i raseljena lica i ministar MLjPI BiH su članovi komisije po zakonu. Prema tome, komisija ima 9 članova, od kojih po tri dolaze iz sva tri konstitutivna naroda Bosne i Hercegovine²⁵. Ovo su osnovni kriteriji za postavljanje članova i sastav komisije.

U sklopu naznačenih odredbi, kojih nije bilo u prethodnoj verziji Zakona, MLjPI, ne samo da je data formalna uloga u Komisiji, već je veza ova dva tijela osigurana, kako kroz prisustvo ministra MLjPI-a u radu Komisije, tako i pružanjem administrativne i tehničke pomoći (sekretarijata) Komisiji od strane ministarstva²⁶.

Komisija je, 25. marta, 2004. godine, usvojila Pravilnik, kojim se reguliše rad, interna organizacija, prava i obaveze svojih članova, uloga odjeljenja koji podržavaju rad iste, kao i načini rada njenih radnih grupa. Komisija usvaja svoje prijedloge, odluke i zaključke javnim glasanjem svojih članova.

Kako su to zamislili i njeni kreatori, DKROI se može definisati kao organ, čiji je cilj koordinacija entitetskih aktivnosti u pogledu realizacije Aneksa VII. Premda je njena uloga je postala bolje definisana amandmanima na spomenuti Zakon, još uvijek prevladava pristup dogovora. Priroda odluka i zaključaka, koje donese Komisija, nije definisana zakonom, što negativno utiče na efikasnost istih. Njeni članovi, a naročito predstavnici entiteta, često, nastavljaju sa otežavanjem implementacije zaključaka Komisije, radi opozicije koju entiteti imaju prema predmetnoj problematiki, i koji ne smatraju uvijek obaveznim provođenje zaključaka koje je ista donijela. Isto se odnosi i na ispunjavanje finansijskih obaveza entiteta prema Fondu za povratak. Prema tome, trenutni rezultati odluka Komisije, previše često zavise od dugih pregovora sa entitetima. U više navrata, jedan ili drugi entitet nije proveo odluke DKROI.

Kontonalni sistemi sa mandatom za povratak

Svaki od 10 kantona FBiH ima ministarstva odgovorna za bavljenja pitanjima povratka, premda se, u većini slučajeva, ne radi o pojedinačnim ministarstvima, već se portfolio povratka kombinuje sa drugim.

Po pitanju povratka, postoje bitne razlike među kantonima u pogledu administrativnog uređenja. Sa jedne strane, Sarajevo i Tuzla su, za bavljenje pitanjima povratka, alocirali 20 ili više službenika, dok su sa druge, Zapadno-hercegovački i Bosansko-podrinjski kanton raspodijelili jednog ili dva službenika. Premda, djelomično, ovaj broj odražava i samu veličinu kantona i broja izbjeglih i raseljenih osoba na njihovoj teritoriji, ipak su ove razlike indikativan pokazatelj stepena bitnosti rada na polju rješavanja problematike vezane za povratak.

25 Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima u BiH, SL BiH 23/99 and 21/03, Član 23a.

26 Član 23b, državnog Zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima unutar BiH



Uloga kantonalnih ministarstava i u obnovi stambenih jedinica i u implementaciji mjera održivog povratka, je velikim djelom administrativne prirode, ograničena na nabavku i isporuku materijala za samo-pomoć u obnovi. MROI FBiH ima tendencu preuzimanja vodstva u koordinaciji implementacije projekata.

Obično, kontakti između FBiH i općina uključenih u implementaciju projekta, ne uključuju mnogo kantonalna ministarstva, a i kontakti između kantonalnih ministarstava i državnog MLjPI BiH nisu institucionalizovani i česti. Većina kontakata između ova dva nivoa idu kroz MROI FBiH. Premda predstavnici kantonalnih ministarstava učestvuju u periodičnim sastancima pri RC-a MLjPI BiH, između istih ne postoji dubla saradnja, te kantonalna ministarstva imaju tendencu da se ne uključuju u implementaciju projekata koji se izvode u okviru sistema država/općina.

Općine

Pravna pozadina

BiH trenutno ima 164 općine. Ustav BiH ne sadrži vodilje za sistem lokalne samouprave. Lokalna samouprava u BiH je regulisana entitetskim ustavima i legislativom. Entitetski ustavi definišu i prava građana na samoupravu i identifikuju općine kao osnovne jedinice lokalne samouprave. Sve općine imaju istu ustavnu i pravnu poziciju; ne postoje razlike između općina lociranih u urbanim i onih u ruralnim sredinama.

RS je centralizovala administrativnu strukturu, tako da (jedno) entitetsko ministarstvo lokalne uprave reguliše općine u RS, dok u FBiH postoji veoma decentralizovan sistem, pod kojim su Kantonima date ingerencija oporezivanja i regulative nad općinama pod njihovom jurisdikcijom.

Pravne i regulativne ovlasti na općinskom nivou ogledaju se u općinskoj skupštini, dok izvršna ostaje u rukama načelnika i organa koje on vodi.

Općinska skupština usvaja statute općine i donosi odluke o organizaciji i sastavu općinske uprave. Osima toga, općinska skupština ima ovlasti odlučivanja u sferi društvenog, ekonomskog i urbanističkog razvoja, npr. u pogledu usvajanja ekonomskih i društvenih planova razvoja. Općinska skupština potvrđuje sva imenovanja u okviru općinskih organa i javnih komunalnih institucija i može, u slučaju da odredena postavljena politika nije provedena, inicirati glasanje za izražavanje nepovjerenja načelniku.

Glavne ovlasti načelnika općine uključuju predlaganje razvojnih politika, postavljanje vodećih funkcionera u okviru općine, i predstavljanje općine i njenih interesa. Načelnik je odgovoran za aktivnosti općinske uprave i dužan je obavještavati i skupštinu općine i javnost i svojim aktivnostima.

Općinske ovlasti po pitanju povratka

Većina općina u BiH ima odjele za izbjeglice i raseljena lica i oni su, nakon 2003. godine, od struktura RRTF-a, preuzele odgovornost po pitanju problematike vezane za povratak. Da se primjetiti da su općine imale tendencu dati više pažnje njihovim internim raseljenim licima nego njihovim socijalno ugrozenim povratnicima.

Općine u FBiH su, kroz svoje odjele za pitanja stambene politike, po pitanju uprave koja se bavi restitucijom imovine, imale značajniju ulogu. Ova funkcija je u RS, na općinskom nivou vršena putem OMI-a MIRO RS.

Do 2003. godine, općine nisu imale značajniju ulogu u obnovi vezanoj za povratak, kao ni u projektima održivosti, pošto su isti, uglavnom, implementirani od strane međunarodnih organizacija. Na početku je bilo pokušaja da se u projekte implementacije uključe i općine. Međutim, posebno u prvim projektima, ispostavilo se da općinske strukture nisu u stanju da izvršavaju

povjerene im aktivnosti na adekvatan način, uglavnom zbog činjenice da, na njihovim političkim *agendama*, pitanja povratka nisu bila visoko pozicionirana.

Nakon 2003. godine, predajom odgovornosti RRTF-a nacionalnim strukturama – i u skladu sa preporukama Strategije Aneksa VII (DMS) – uz pomoć EU/UNDP-og projekta SUTRA, formiran je sistem država/općina za implementaciju projekata povratka. Pod ovim sistemom, općine su imale glavnu odgovornost za odabir korisnika i tehničku implementaciju projekata obnove.

Teško je predvidjeti nivo uspjeha sistema država/općina koji će postati potpuno operativan tek u toku 2005. godine (projekat SUTRA I, implementiran tokom 2004. godine, uključio je odabrane općine, s tim da je UNDP ostao odgovoran za finansije i menadžment). Tek nakon provedbe odgovarajuće ocjene implementacije samog projekta u toku 2005. godine, moći će se praviti definitivni zaključci.

Na osnovu rezultata Ankete provedene u općinama, u toku FPP, dolazi se do slijedećih zaključaka:

- Premda formalna veza između općina i MLjPI ostaje slaba, ista se poboljšala uspostavom regionalnih centara MLjPI. Ovaj efekat je još izraženiji u odabranim prioritetnim općinama²⁷. Veza između općina i entitetskih ministarstava koja se bave povratkom, varira i zavisi uveliko od toga da li su projekti obnove implementirani na području općine (ili ne);
- Općine se uveliko razlikuju po pitanju administrativnih struktura koje se bave povratnicima i raseljenim osobama, kao i broju uključenih. Također postoji mnogo razlika u načinu općinske koordinacije vlastitih odjela uključenih u u problematiku povratka, što izgleda uglavnom zavisi od odluka načelnika;
- Općine nisu bile mnogo uključene u planiranje projekata povratka, zbog naglašene uloge međunarodnih organizacija i viših administrativnih nivoa (entiteta i kantona). Međutim iste su odigrale ulogu u sakupljanju neophodnih podataka za pripremu projekata;
- Općine, bar do sada, nisu bile mnogo uključene u odabir korisnika, premda su site potpisale tri-partitne ugovore sa različitim implementatorima;
- Općine, do sada, nisu bile mnogo uključene u tehničku implementaciju projekata, premda su određeni odjeli izvršili procjenu štete stambenih jedinica kojima treba obnova. Općine, u okviru primjenjive legislative, imaju funkciju razvoj i implementacije urbanističke i stambene politike i obavljanja djelatnosti vezanih za rade na lokalnoj infrastrukturi;
- Općine, generalno, nemaju funkcije monitoringa odvojene od (funkcija) konačne tehničke provjere u okviru projekata obnove, niti su bile uključene u provjeru stvarnog broja (povratnika) posjednika obnovljenih stambenih jedinica; i
- Većina općina održava neku vrstu baze podataka po pitanju povratnika i raseljenih osoba, koju mogu, prema zahtjevu, dijeliti sa kantonalnim, entitetskim i ministarstvima na državnom nivou. Ne postoji organizovan i struktuiran sistem razmjene informacija općinskih i viših nivoa uprave.

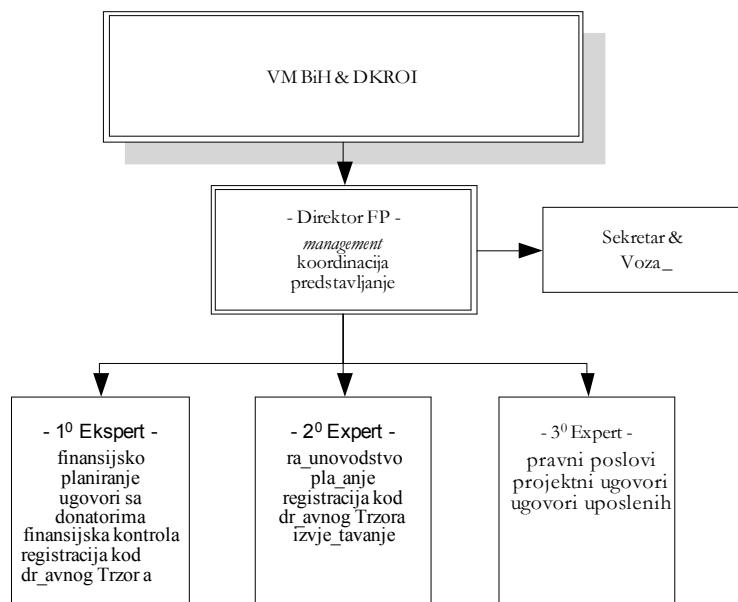
Fond za povratak

Strategija Aneksa VII (DMS), kao preduslov uspjehu strategije izgradnje kapaciteta u sektoru povratka, postavlja operativnost Fonda za povrataka, jer:

²⁷ Općine odobrene, od strane DKROI, za projekte pomoći u obnovi u 2005. godini.

... ako bude uspostavljen i odobren (od strane međunarodne zajednice), isti će biti u mogućnosti da poveća transparentnost i efikasnost u trošenju fondova ida pomogne (ohrabri) općine da saraduju direktno sa državom.

Fond za povratak (FP) uspostavljen je 2000. godine²⁸, da podrži održivost povratka i reintegraciju izbjeglica i raseljenih lica unutar BiH. Međutim, FP nije postao operativan sve do pred kraj 2004. godine, što se završilo imenovanjem direktora Fonda, 01. novembra iste godine. Početkom 2005. godine, FP ima šest stalno zaposlenih. Slijedeći organigram predstavlja trenutnu strukturu uposlenih u FP.²⁹



Grafik 1: Trenutna organizacija FP

Pokazalo se da je obezbijedivanje domaćih fondova, za FP, težak proces. U 2004. godini, planirano je 18.25 miliona KM (BAM)³⁰ da četiri domaće institucije, partneri u FP, odvoje za potrebe ovog zadnjeg i to u sljedećem omjeru: država (2.5 miliona KM), svaki od entiteta (7.2 miliona KM) i Brčko Distrikt (1.35 miliona KM). Nakon toga, su svi partneri reducirali vlastite kvote na 10.2 miliona KM, od čega je 3.35 miliona KM bilo uplaćeno do 31. decembra, 2004. godine, a 6.8 miliona KM do 01. februara, 2005. godine³¹.

Premda izgleda da je namjera bila da se i vanjska pomoć, u smislu dodjele grantova, usmjerava putem FP, tome se, još uvijek, nije posvetila dovoljna pažnja, budući da donatore tek treba uvjeriti da su procedure nabavke i plaćanja koje će Fond primjenjivati dovoljno solidne. Do februara 2005. godine, ove su procedure postojale samo u nacrtu, i još uvijek nisu usvojene od strane DKROI, ali je Evropska Komisija obezbijedila finansiranje u cilju pružanja podrške aktivnostima Fonda, što je usmjereno kroz projekte SUTRA I i II, implementirana od strane Razvojnog programa Ujedinjenih Nacija (UNDP-a). Prema tripartitnom Sporazumu o podjeli troškova, iz novembra 2004. godine³², Fond za povratak treba platiti 9.3 miliona KM UNDP-u, na račun učešća, kao domaći partner, u projektu

28 Odlukom Vijeća Ministara (VM) od 22. novembra, 2000. godine

29 Trenutna – ograničena – struktura uposlenih FP odražava činjenicu da se, prema jednom od pravilnika istog, od FP ne traži da se bavi tehničkim monitoringom i kontrolom implementacije projekata. MLJPI je, putem svojih regionalnih centara, odgovorno za ovu funkciju u ime FP.

30 BAM je međunarodna oznaka za BiH valutu – konvertibilnu marku: kursni omjer: EUR 1 = BAM 1.95583.

31 Federacija BiH nije, nakon rebalansa svog budžakon rebalansa svog za 2004. godinu, uspjela prebaciti svoje obaveze za tu godinu FP.

32 Između FP (u ime donatora) i Ureda UNDP-a u BiH (u ime Izvršne agencije) i svjedoka MLJPI BiH, MROI FBiH, MIRO RS, Gradonačelnika Brčko Distrikta i Predsjedavajućeg DKROI.

SUTRA II. FP se, pored toga, nada da će privući dodatna finansijska sredstva i putem zajmova. Pregovori sa Bankom Vijeća Evrope (CEB) oko zajma od osam miliona eura (čemu treba dodati još 4 miliona eura koje će dati domaće institucije), koji će biti korišten za implementaciju projekata obnove stambenog fonda³³, do februara 2005. godine, bili su u poodmakloj fazi i čekalo se na prihvatanje procedura FP, od strane iste.

Odgadanja u izvršavanju finansijskih obaveza preuzetih od strane domaćih institucija, Fondu za povratak, ugrožava likvidnost istog, a to opet prijeti da ugrozi implementaciju projekta SUTRA II, a moguće i obezbijedenje samog zajma CEB-e.

Trenutne i planirane aktivnosti FP potpadaju pod brojne sektorske politike provedene od strane entitetskih ministarstava, a koja se bave pitanjima ljudskih prava, raseljenih osoba i izbjeglica, zdravstva i socijalne politike. DKROI osigurava koordinaciju upravo u tom kontekstu. Osim toga, DKROI se bavi i odobravanjem projekata i vršenjem nadzora nad implementacijom projekata FP.

RP je pripremio procedure za implementaciju projekata. Istim se obuhvata angažman triju institucija: RP, MLjPI i općina. Pošto je, u toku pisanja ovog dokumenta, implementacija projekata tek počela, Pregled se bazira samo na dostupnim radnim dokumentima, koje će i sami, najvjerojatnije, biti predmetom izmjene. Najvažniji dokumenti, u tom pogledu, obuhvataju dva Pravilnika FP, o internoj organizaciji i o upravljanju sredstvima Fonda.

Lokalne NVO u sektoru povratka

Potrebitno je istaći da, u BiH, ne postoji tradicija (djelovanja) građanskih inicijativa i NVO-a. Politički sistem bivše Jugoslavije nije podržavao građanske inicijative, niti je davao bilo kakvog prostora civilnom društvu. Raspad Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije doveo je do (političke) promjene, a naročito nakon rata, u BiH, civilno društvo je postavilo svoje temelje. NVO-e su se aktivirale, često potpomognute međunarodnom zajednicom, upravo radi potreba koje su sami građani (BiH) identifikovali kao takve. Budući da se radilo o velikom broju izbjeglica i raseljenih osoba, sa svojim specifičnim potrebama i aspiracijama, ove su se kategorije samo-organizovale, često u cilju izražavanja njihovih briga i formulisanja potreba koje su imali pri povratku u svoja prijeratna boravište.

Uloga koju je međunarodna zajednica odigrala u procesu povratka, dodatno je stimulisala uspostavu NVO-a. Međunarodne organizacije bile su instrumentarij u prevazilaženju otpora, kojeg su prema NVO-a, imale nacionalne institucije i uprave, naročito početku njihovog formiranja. Iste su odigrale vodeću ulogu u animiranju javnosti po pitanju problema vezanih za povratak, a bile su i prve koje su pripremile listu potencijalnih korisnika pomoći za povratak.

Prvih godina post-ratnog perioda, udruženja povratnika bila su, od strane lokalnih institucija, videna sa određenim skepticizmom, naročito na općinskim nivoima vlasti, te su često političke partije pokušavale da ispolitimiziraju iste, međutim da se primijetiti da se ove tendenca tokom zadnjih par godina znatno reducirala.

U prvim godinama povratka, većina organizacija koje su se bavile pitanjima povratka, fokusirale su svoj rad na programe obezbijedenja informacija, humanitarnu pomoći i programe osnovnog obrazovanja. Postepeno se fokus njihovih aktivnosti promijenio, tako da su se neke organizacije počele baviti ekonomskim projektima, pokušavajući da, na različite načine, pomognu povratnike. U tom kontekstu, Nezavisni biro za razvoj iz Modriče/Gradačca, predstavlja eklatantan model emancipovanja, ne samo povratnika, nago i cjelokupne lokalne zajednice, kroz implementaciju razvojnih programa. Nezavisni biro za razvoj iz Modriče/Gradačca inicirao je ideju malih poslovnih inkubatora, koja je kasnije implementirana u mnogim općima u BiH. Uz sazrijevanje i jačanje

³³ Ovaj projekat se zove: "Održiv povratak za korisnike sabirnih centara i alternativnog smještaja i za slučajeve spontanog povratka: Obnova stambenog fonda".



svijesti o važnosti organizacija civilnog društva/NVO-a, također je došlo i do potrebe za njihovim uključenjem u procese odlučivanja.

Kroz projekat SUTRA, promovisana je ideja lokalnog konzorcija kao organa sastavljenog od tri društvena sektora, tj. javne uprave, poslovnog sektora i civilnog društva, u cilju donošenja odluka o određenom projektu. Kroz (ovaj) lokalni konzorcij, NVO imaju mogućnost da participiraju i da ispoljavaju njihove stavove u toku sačinjavanja liste potencijalnih korisnika. Ovaj proces, u pogledu NVO, ne ide baš lagano. Bilo je problema oko nepostojanja mreže NVO u okviru samih općina, kao i opšte nerazvijenosti NVO sektora u pojedinim općinama.

U većim gradovima, gdje je bila implementirana prva faza projekta SUTRA, kao što su Mostar i Tuzla, učešće NVO je bilo značajnije u donosu na druge gradove, dok je u sredinama kao što su Bosanski Brod ili Travnik isto bilo na veoma niskom nivou.

Zajednički rad NVO i lokalnih institucija nije bio promovisan samo kroz projekat SUTRA, nego i putem nekih drugih projekata. U nekim projektima *Euro Cards-a* 2003 (projekti integriranog povratka) također su bili uspostavljeni takozvani «partnerski timovi» sa učešćem NVO. Odabir četiri NVO da, kao posmatrači, učestvuju u radu Državne komisije za raseljene osobe i izbjeglice, bio je, također značajan napredak u priznavanju važnosti NVO u sektoru povratka.

Budućnost NVO koje se bave povratkom, zavisiće, u velikoj mjeri, od njihove spremnosti za organizacionim jačanjem, kao i za osposobljavanjem za preuzimanje određenih zadataka vezanih za oblast povratka. Fokus njihovog djelovanja prebacuje na pitanja održivog povratka, što, ujedno, zahtjeva i više standarde i veću transparentnost u odnosu na trenutno stanje.

ANALIZA LJUDSKIH RESURSA

Ljudstvo institucija koje se bave povratkom

Institucija	Br. uposlenih	%
MLjPI	67	21
MIRO RS	137	43
MROI FBIH	76	24
BD	38	12
Ukupno	318	100

Tabela 2: Broj uposlenih na kraju 2004. godine

Prednje tabele pokazuju da MLjPI ima znatno manji broj uposlenih u odnosu na oba entitetska ministarstva. Dalje, uzimajući u obzir činjenicu da nisu svi uposlenici MLjPI uključeni u rad sa pitanjima vezanim za povratak (uključujući obnovu u svrhu povratka), jasno je da je MLjPI dosta deficitarno u pogledu ljudstva koje se bavi problematikom povratka.

Najveće ministarstvo, po pitanju broja uposlenih, je MIRO RS. Ovo je posljedica egzistiranja 14 OMI-a ministarstva, koji zapošljavaju više od polovine ukupno zaposlenih u ministarstvu.

Uzimajući u obzir ukupan broj stanovnika i veličinu Brčko Distrikta, relativno veliki broj administrativnog osoblja je uključen u bavljenje problematikom povratka.

Institucija	Bošnjaci	%	Hrvati	%	Srbi	%
MLjPI ³⁴	17	52	5	15	11	33
MIRO RS	3	2	1	1	133	97
MROI FBIH	59	78	14	18	2	3
BD	18	47	7	18	13	34
Ukupno	97	34	27	10	159	56

Tabela 3: Etnička struktura

I dok, po pitanju strukture uposlenih, uprava MLjPI i relevantnog Odjela Brčko Distrikta, pokazuje relativno dobru izbalansiranost odredbe o konstitutivnosti naroda, isto se ne može reći i za entitetska ministarstva. Uposleni i MROI FBIH i MIRO RS, još uvjek odražavaju stanje konstitutivnosti naroda nastalo kao direktna posljedica rata, a ne stanje Cenzusa iz 1991. godine. U MROI FBIH rade smao 2 srbinu, dok u MIRO RS rade 3 bošnjaka i 1 hrvat. Prema tome, jasno je da malo uradeno na implementaciji Odredbe Ustavnog suda o konstitutivnosti naroda, te implementaciji iste od strane svih zainteresovanih institucija.

Polna struktura i kvalifikacije

Institucija	Muškarci	%	Žene	%
MLjPI	39	58	28	42
MIRO RS	57	42	80	58
MROI FBIH	41	54	35	46
BD	18	47	20	53
Ukupno	155	49	163	51

Tabela 4: Polna struktura

Rezultati iz gornje tabele mogli bi navesti na zaključak da postoji zadovoljavajuća polna struktura u svim institucijama uzetih u razmatranje. Međutim, uposlene žene rijetko imaju menadžerske pozicije. Na primjer, u Brčko Distriktu, samo Sektor za izbjeglice, raseljene osobe i stambenu politiku vodi žena, a i u drugim institucijama, pozicije višeg nivoa okupiraju, isključivo, muškarci.

Institucija	VSS	%	VŠS	%	VSS	%	KV	%
MLjPI	40	60	4	6	23	34		
MIRO RS	53	39	20	15	62	45	2	1
MROI FBIH	40	53	6	8	30	40		
BD	2	5	1	3	26	68	9	23
Ukupno	135	42	31	10	141	44	11	3

Tabela 5: Kvalifikacije

Kvalifikaciona struktura u okviru MLjPI i entitetskim ministarstvima je zadovoljavajuća. U sva tri slučaja postoji 50 uposlenih sa univerzitetskom diplomom ili višom stručnom spremom. U relativnim omjerima, MLjPI je, po ovom pitanju, u najboljoj poziciji. Međutim, Sektor za izbjeglice, raseljena lica

³⁴ Uključuje samo državne službenike u MLjPI (33).



i stambenu politiku Brčko Distrikta upošljava samo dvije osobe sa univerzitetskom diplomom i pet sa višom stručnom spremom. Ovo nije zadovoljavajuće, pogotovo kad se ima u vidu da je broj uposlenih, koji se bave povratkom, relativno visok u odnosu na broj stanovnika i veličinu teritorije Distrikta.

FINANSIJSKA ANALIZA

Osnove

Finansijskom analizom FPSP namjeravale su se obuhvatiti sljedeće institucije sektora povratka (ISP):

- MLjPI BiH;
- MIRO RS;
- MROI FBiH;
- Relevantni, resorni odjeli i ministarstva (10) kantona FBiH;
- Odjel za raseljene osobe, izbjeglice i stambena pitanja Brčko Distrikta; i
- Relevantni, resorni odjeli u 40 općina u oba entiteta.

Nakon prikupljenih podataka u svim ISP, zaključeno je da, radi nedostatka podataka ili nepouzdanosti istih, sljedeće ISP ne bi mole biti uključene u predmetnu finansijsku analizu:

- Relevantni, resorni odjeli i ministarstva (10) kantona FBiH; i
- Relevantni, resorni odjeli u 40 općina u oba entiteta.

Finansijska analiza se bazirala na podacima prikupljenim putem posebnih upitnika, informacija sadržanih u finansijskoj dokumentaciji ISP i podataka do kojih se došlo provedbom «polu-strukturalnih» intervjua sa odgovornom u ISP³⁵. Što se tiče RS, u analizi su se koristili podaci sadržani u finansijskim izvještajima MIRO RS, revidiranim od strane Ureda za reviziju budžetskih korisnika RS³⁶.

Tokom provedbe same analize, sakupljeni podaci su konstantno provjeravani i upoređivani. Na kraju bi se moglo zaključiti sljedeće:

- ISP ne provode evidenciju poslovne potrošnje i potrošnje vezane za implementaciju projekata prema Međunarodnim računovodstvenim standardima (*International Accounting Standards - IAS*);
- ISP još uvijek nisu razvile i ne koriste obračun troškova za projekte koje implementiraju;

³⁵ Analizirani su sljedeći dokumenti ISP-a i institucija javne uprave: strategije, programi i planovi rada, Službeni listovi (BiH, FBiH, RS, i kantona) i izvještaji Ureda za reviziju institucija BiH i entiteta.

³⁶ Glavni odjel za reviziju privatnog sektora RS; izvještaji nezavisnog revizora za 2002. i 2003. godinu.

- Rezultate implementiranih projekata evidentira specijalizovana organizaciona jedinica koje se bavi obnovom. Ne postoje konsolidovani rezimirani rezultati o projektima obnove po određenim finansijskim periodima;
- Na bazi raspoloživih finansijskih izvještaja, ne može se ustanoviti broj obnovljenih stambenih jedinica;
- Generalno, finansijski izvještaji nisu ni pouzdani ni razumljivi.

Ukupna javna potrošnja u sektoru povratka

Na kraju, nakon revizije provedene u toku izvršenja budžeta, u periodu 2003-04. godine, različite ISP su imale sljedeću alokaciju sredstava:

REVIDIRANI BUDŽETI ISP (u KM)	Budžet 2003			Budžet 2004		
	Ukupno	ISP	%	Ukupno	ISP	%
BiH	529,870,505	9,390,338	1.8	480,568,875	8,025,960	1.8
FBiH	1,217,400,000	31,000,000	2.6	1,185,000,000	15,422,013	1.3
Kanton 1–Unsko-sanski (USK)	117,336,641	1,550,000	1.3	129,438,271	550,000	0.4
Kanton 9 – Sarajevo	459,230,300	3,700,000	0.8	482,570,433	3,700,000	0.8
Kanton 4 – Zenica (ZE-DO)	150,000,000	1,400,000	0.9	172,000,000	1,400,000	0.8
Kanton 6 – Travnik (SBK)	83,371,900	3,000,000	3.6	98,271,600	3,200,000	3.3
Kanton 7 – Mostar (HNK)	110,000,000	570,000	0.5	110,000,000	570,000	0.5
Kanton 3 – Tuzla (TK)	204,341,700	5,375,800	2.6	227,486,600	5,602,500	2.5
Kanton 5 – Goražde (BPK)	19,625,432	180,000	0.9	21,000,000	180,000	0.9
Kanton 2 – Posavina (PK)	22,997,701	20,000	0.1	24,850,000	20,000	0.1
Kanton 8 – Ljubuški (ZHK)	48,500,000	180,000	0.4	48,800,000	150,000	0.3
Kanton 10 – Livno (LK)	37,560,000	300,000	0.8	34,907,000	50,000	0.1
RS	1,020,307,870	28,091,286	2.8	1,072,156,620	28,592,397	2.7
Brčko Distrikt	224,393,000	7,780,203	3.5	202,878,500	8,074,471	4.0
Ukupno	4,244,935,049	92,537,627	2.18	4,289,927,899	75,537,341	1.76

Tabela 6: Budžetske alokacije ISP-a za period 2003-04

Može se zaključiti sljedeće:

- Nivo alokacije finansijskih sredstava za mjere povratka, u odnosu na ukupne budžete BiH administrativnih organa variraju. Neki organi su alocirali i do deset puta više sredstava za povratak u odnosu na druge (npr. u 2004. godini, Posavski kanton je alocirao 0.4% a Brčko Distrikt 4.0%).
- U apsolutnim iznosima, alokacije za sektor povratka variraju od 20,000 KM (Posavski kanton, u 2003. i 2004. godini) do 31,000,000 i 30,739,990 KM (FBiH, u 2003. i 2004. godini).
- Generalno, alokacija sredstava za sektor povratka pokazuje trend smanjenja (2.18% u 2003.; 1.76% u 2004. godini).



Smanjenju obima alokacije sredstava za sektor povratka ne odgovara i potreba za daljim ulaganjima u ovaj sektor. Ako je cilj postizanje rješenja problema raseljenih osoba i izbjeglica, kako je to naglašeno Strategijom³⁷, alokacije sredstava bi, veoma kratkom vremenu, trebale biti znatno povećane. U ovom kontekstu, molimo pogledati, u daljem nastavku teksta naznačeni dio nazvan "Praznina".

Budžeti; alokacije i utrošci, 2002-04

UKUPNI BUDŽET (in KM)	2002	2003	2004
FBiH			
Odobreno:	51,177,874	32,941,341	15,422,013
Izvršen	51,158,088	32,754,991	15,101,147
BD			
Odobren	1,258,930	7,780,203	8,074,471
Izvršen	1,181,845	6,473,277	6,457,684
RS			
Odobren	34,674,953	29,098,521	28,592,397
Izvršen	46,309,985	24,410,419	6,948,458 ³⁸
BiH			
Odobren	9,249,693	9,390,338	8,025,960
Izvršen	8,789,839	7,248,087	3,261,870 ³⁹
UKUPNO:			
Odobren	96,361,450	79,210,403	60,114,841
Izvršen	107,439,757	70,886,774	31,769,159
Indeks: izvršen/odobren budžet	112%	89%	53%

Tabela 7: Budžeti; alokacije i utrošci, 2002-04

Struktura budžeta ISP

Budžeti se, tipično, sastoje od operativnih i troškova projekata. Operativni troškovi uključuju plate, beneficije i ostale fiksne i varijabilne troškove (putovanja, transport, gorivo, komunalne usluge, najam, oprema i održavanje).

Metodologija planiranja budžeta bazira se na instrukcijama Ministarstva finansija. Ove instrukcije postavljaju generalni okvir u pogledu ukupnih sredstava koja stoje na raspolaganju za pokriće operativnih troškova.

Trenutna praksa koju primjenjuju ISP, pokazuje da određivanje budžeta po pitanju operativnih troškova nije vezano ni za broj, ni za prirodu planiranih mjera vezanih za povratak. ISP sačinjavaju

37 Strategija: "Strategija Aneksa VII (DMS) – Strategija BiH i RRTF-a za implementaciju Aneksa VII u pogledu povratka izbjeglih i raseljenih lica i izgradnja kapaciteta za prenos odgovornosti na domaće, Sarajevo, 15.01.2003. godine"

38 Izvršenje se odnosi na period 01/01 – 30/06/04.

39 Izvršenje se odnosi na period 01/01 – 30/09/04.



godišnje planove rada⁴⁰, koji obično ne sadrže (uz izuzetak Brčko Distrikta) kvantitativne pokazatelje ljudskih i materijalnih resursa potrebnih za realizaciju planiranih projekata. Računovodstvo ISP se ne bazira na vođenju troškova. Često se ne pravi razlika u odnosu na troškove vezane za projekte pojedinačnih (individualnih) projekata. Troškovi projekata povratka imaju tendencu prikazivanja u budžetima pod pojedinačnim stawkama: "transfera", "grantova" ili "kapitalnih troškova". Osim obnove stambenih jedinica, dio ovih budžetskih stavki posvećen je obnovi infrastrukture, projektima "održivog povratka" i projektima zdravstvene zaštite i obrazovanja.

IZVRŠENI BUDŽET	2002		2003		2004		Ukupno 2002-04	
	KM	%	KM	%	KM	%	KM	%
FBiH								
Izvršeni budžet	51,158,088	100	32,754,991	100	15,101,147	100	99,014,226	100
Operativni troškovi	2,787,276	5	1,915,979	6	1,744,747	12	6,448,002	7
Troškovi projekta	48,370,812	95	30,839,012	94	13,356,400	88	92,566,224	93
Koeficijent troška realizacije projekata ⁴¹		6		6		13		7
BD								
Izvršeni budžet	1,181,845	100	6,473,277	100	6,457,684	100	14,112,806	100
Operativni troškovi	892,887	76	1,221,632	19	961,148	15	3,075,666	22
Troškovi projekta	288,958	24	5,251,645	81	5,496,536	85	11,037,140	78
Koeficijent troška realizacije projekata		309		23		17		
RS								
Izvršeni budžet	46,309,985	100	24,410,419	100	6,948,458	100	77,668,862	100
Operativni troškovi	7,243,665	16	6,465,433	26	1,494,146	22	15,203,244	20
Troškovi projekta	38,991,806	84	17,944,986	74	5,454,312	79	62,391,104	80
Koeficijent troška realizacije projekata		19		36		27		24
BiH								
Izvršeni budžet	8,789,839	100	7,248,087	100	3,261,870	100	19,299,796	100
Operativni troškovi projekata rekonstrukcije i projekata zaštite ljudskih prava i azila	2,193,097	25	2,172,701	30	1,416,778	43	5,782,576	30
Projekti zaštite ljudskih prava i azila	3,304,525	38	2,586,949	36				
Projekti rekonstrukcije	3,292,217	37	2,488,437	34				
Ukupno projektni troškovi	6,596,742	75	5,075,386	70	1,845,092	57	13,517,220	70
Koeficijent utroška realizacije		50		49				43
UKUPNO IZVRŠENI BUDŽET	107,439,757	100	70,886,774	100	31,769,159	100	210,095,690	100

40 Samo vlada Brčko Distrikta sačinjava planove za petogodišnji period.

41 Koeficijent utroška realizacije projekata pokazuje vezu između operativnih troškova i troškova projektna za određeni budžetski period. Niži koeficijent bi mogao značiti veću efikasnost u realizaciji projekta.

UKUPNI OPERATIVNI TROŠKOVI	13,116,925	12	11,775,745	17	5,616,819	18	30,509,488	15
UKUPNI TROŠKOVI PROJEKATA	94,248,318	88	59,111,029	83	26,152,340	82	179,511,688	85

Tabela 8: Struktura budžeta ISP

U FBiH, koeficijent utroška realizacije projekta – odnos između operativnih i troškova projekta (ulaganja) – pokazuje tendencu rasta. Kreće se od 5.76% u 2002. i 6.21% u 2003. do 13.06% u 2004. godini. Koeficijent utroška od 5.76% za 2002. godinu ne bi se ni trebao uzimati u obzir. Finansijska dokumentacija MROI za 2002. godinu, bila konfiskovana je od strane finansijske policije FBiH. Podaci sadržani u ovoj dokumentaciji nisu pouzdani.

U Brčko Distriktu, projekte povratka je (do maja 2003. godine) implementirao Odjel za prostorno planiranje. Nije bilo moguće dobiti potpune podatke o projektima implementiranim od strane ovog odjela u 2002. godini. Uzimajući u obzir da je, u odnosu na ukupne operativne troškove, samo dio projektnih troškova uključen u prethodnu tabeli, koeficijent utroška realizacije projekata za 2003. godinu, koji iznosi 30%, nerealno je visok.

Koeficijent utroška realizacije projekata u RS, u periodu 2002-03, je rastao. U MIRO RS nisu mogli obezbijediti podatke za čitavu 2004. godinu, već samo dostupne podatke za prvih šest mjeseci, koji naznačavaju da se ovaj trend i dalje održan.

Tokom perioda 2002-04, koeficijenti utroška realizacije projekata su, generalno, viši za MLjPI BiH nego za druge ISP, sa tendencom (daljeg) porasta tokom prvih devet mjeseci 2004. godine. MLjPI implementira vlastite projekte i koordinira implementaciju zajedničkih projekata. Relativno visok koeficijent utroška realizacije projekata MLjPI objašnjava se činjenicom da zajednički projekti zahtijevaju angažovanje dodatnih ljudskih i materijalnih resursa, što dovodi do povećanja operativnih troškova tog ministarstva.

Razrada operativnih troškova

PROSJEČNE MJESEČNE BRUTO PLATE I NAKNADE		2002 KM	2003 KM	2004 KM
FBiH				
Operativni troškovi		2,787,276	1,915,979	1,744,747
Bruto plate i naknade		2,161,381	1,020,845	1,198,432
Broj zaposlenih		139	66	70
Prosječne mjesečne bruto plate i naknade		1,296	1,289	1,427
BD				
Operativni troškovi		892,887	1,221,632	961,148
Bruto plate i naknade		652,479	622,020	727,390
Broj zaposlenih		24	26	39
Prosječne mjesečne bruto plate i naknade		2,266	1,994	1,554
RS				
Operativni troškovi		7,243,665	6,465,433	1,494,146
Bruto plate i naknade		4,384,626	3,799,651	927,608
Broj zaposlenih		439	378	144
Prosječne mjesečne bruto plate i naknade		832	838	537

BiH			
Operativni troškovi projekata rekonstrukcije i projekata zaštite ljudskih prava i azila	2,193,097	2,172,701	1,416,778
Bruto plate i naknade	1,814,847	1,799,567	1,147,978
Broj zaposlenih	70	69	71
Prosječne mjesecne bruto plate i naknade	2,160	2,137	1,347
UKUPNI OPERATIVNI TROŠKOVI	13,116,925	11,775,745	5,616,819
UKUPNE BRUTO PLATE I NAKNADE	9,013,333	7,242,083	4,001,408
OSTALI OPERATIVNI TROŠKOVI	672	539	324
UKUPAN BROJ ZAPOSLENIH	1,118	1,120	1,029

Tabela 9: Razrada operativnih troškova

Opšta tendenca smanjenja alokacija za projekte, od kojih najviše koristi imaju raseljena lica i izbjeglice, direktno je praćena relativnim povećanjem operativnih troškova.

Fiksni troškovi (iznajmljivanje prostorija, komunalne usluge i održavanje) čine značajan dio ukupnih operativnih troškova. Iz tog razloga, ne može se očekivati da smanjenje troškova vezanih za projekte dovede do proporcionalnog smanjenja operativnih troškova.

Varijabilni troškovi (plate i doprinosi za uposlene, putni troškovi, gorivo, komunikacije i slično), u praksi se, također, ponašaju kao i fiksni. Veliki dio varijabilnih troškova ne pomjera se sa rastom ili opadanjem troškova vezanih za projekat. Na primjer, broj ljudi uključenih u implementaciju (određenog projekta) ne mora, uvjek, biti odraz broja i prirode implementiranih projekata.

Razrada troškova obnove

PROJEKTI OBNOVE STAMBENIH JEDINICA	2002		2003		2004		UKUPNO	
	KM	%	KM	%	KM	%	KM	%
FBiH								
Izvršeni budžet	51,158,088	100	32,754,991	100	15,101,147	100	99,014,426	100
Projektni troškovi	48,370,812	95	26,487,248	81	9,421,274	62	84,279,509	85
BD								
Izvršeni budžet	1,181,845	100	6,473,277	100	6,457,684	100	14,113,006	100
Projektni troškovi	288,958	24	4,251,548	66	5,175,086	80	9,715,682	69
RS								
Izvršeni budžet	46,309,985	100	24,410,419	100	6,948,458	100	77,669,062	100
Projektni troškovi	15,616,737	34	16,097,344	66	5,092,522	73	36,806,703	47
BiH								
Izvršeni budžet	8,789,839	100	7,248,087	100	3,261,870	100	19,299,996	100
Projektni troškovi	3,292,217	37		0		0	3,292,254	17
UKUPNO IZVRŠENI BUDŽET	107,439,757	100	70,886,774	100	31,769,159	100	210,095,890	100
UKUPNO TROŠKOVI PROJEKTA	67,568,724	63	46,836,141	66	19,688,882	62	134,093,875	64



Tabela 10: Razrada troškova obnove

Naprijed izloženi grafik sadrži slijedeće vrijednosti za zajedničke projekte (obnove):

Zajednički projekti	2002	2003	2004	Ukupno
FBiH	1,350,000	6,430,000	0	7,780,000
RS	1,650,000	3,450,000	3,350,000	8,450,000
BiH	823,105	2,468,000	2,431,500	5,722,605
Brčko Distrikt	0	0	1,000,000	1,000,000
Drugi	5,111,388	6,944,200	0	12,055,588
UKUPNO	8,934,493	19,292,200	6,781,500	35,008,193

Tabela 11: Vrijednosti zajedničkih projekata (obnove)

Tendenca smanjenja ulaganja u projekte povratka je došla do izražaja naročito u periodu 2002-04. godina.

Realizacija projekata povratka razlikuje se između ISP. Federalno i državno ministarstvo, uglavnom, finansiraju projekte povratka obnove prijeratnih stambenih jedinica povratnika i raseljenih lica, te na taj način pokušavaju riješiti probleme istih. U RS i donekle u BD, fokus se stavlja na izgradnju novih stambenih jedinica koje služe kao privremeni smještaj izbjeglicama i raseljenim osobama.

U Brčko Distriktu, sagrađeno je 320 stambenih jedinica, a vodi se i ažurira evidencija o njihovim novim korisnicima. Što se tiče RS, ne postoje pouzdani podaci o broju obnovljenih stambenih jedinica. Prema izvještajima revizora, MIRO je sagradilo nove stambene jedinice i stavilo ih na raspolaganje raseljenim osobama, izbjeglicama i porodicama poginulih i ratnih vojnih. Novosagrađene kuće su evidentirane kao trošak, a ne kao sredstvo. I u 2002. i 2003. godini, revizori su preporučili da se ove kuće, nakon prenosa sa Ministarstva za vojne veterane RS, prikažu kao sredstva MIRO RS. U februaru 2005. godine, još uvijek je bila u toku registracija novosagrađenih kuća. Prema usmenim izjavama odgovornih zvaničnika, ukupan broj kuća u pitanju iznosi 1200.

U svim ISP, osim u Brčko Distriktu, vođenje evidencije o rezultatima u smislu osoba koje su se stvarno vratile, dosta je otežano. MLjPI BiH, trenutno, ne vodi evidenciju o rezultatima projekata povratka.

Na početku 2003. godine, OHR je imenovao Posebnog Revizora za MROI FBiH. Nakon preporuka izvještaja Posebnog Revizora, OHR je imenovao privremene revizore za oba entitetska ministarstva. Privremeni revizori su uspostavili radne procedure i načine planiranja, realizacije, monitoringa, evidentiranja, izvještavanja i nabavke. FBiH je usvojila preporuke kako Posebnog, tako i privremenih revizora. Posljedica toga je znatno poboljšanje u funkcionisanju i vođenju evidencija MROI.

REZULTATI PROJEKATA OBNOVE – po broju stambenih jedinica; troškovima projekta (u milionima KM, zaokruženo); i troškova po stambenoj jedinici (u KM)	2002	2003	2004
BiH			
Obnova u BiH		424	352
Povratak u FBiH		10	
Zajednički projekti (MLjPI)			45
Ukupno BiH		434	397
Trošak projekata (BiH)	3.3	0	0
Trošak po stambenoj jedinici (BiH)	n/a	n/a	n/a

FBiH				
Obnova stambenih jedinica			2,859	1,330
Zajednički projekti preko DKROI			296	15
Zajednički projekti sa kantonima i općinama			318	48
Srebrenica			41	40
Ukupno FBiH			3,514	1,433
Projektini troškovi (FBiH)		48.4	26.5	9.4
Trošak po stambenoj jedinici (FBiH)		n/a	7,541	6,560
RS				
Obnova kuća			1428	648
Alternativni smještaj				
Kolektivni centri				
Humanitarna pomoć				
Zajednički projekti (MLjPI)		185	851	55
Ukupno RS		1,613	1,499	229
Projektini troškovi (BiH)		15.6	16.1	5.1
Trošak po stambenoj jedinici (BiH)		9,671	10,740	22,271

Tabela 12: Rezultati projekata obnove

Razrada troškova održivog povratka

PROJEKTI ODRŽIVOГ POVRATKA	2002		2003		2004		Ukupno	
	KM	%	KM	%	KM	%	KM	%
FBiH								
Izvršeni budžet	51,158,088	100	32,754,991	100	15,101,147	100	99,014,426	100
Projektini troškovi	0	0	4,351,764	13	3,935,126	26	8,286,903	8
BD								
Izvršeni budžet	1,181,845	100	6,473,277	100	6,457,684	100	14,113,006	100
Projektini troškovi	0	0	1,000,097	15	321,451	5	1,321,563	9
RS								
Izvršeni budžet	46,309,985	100	24,410,419	100	6,948,458	100	77,669,062	100
Projektini troškovi	23,375,069	50	1,847,642	8	361,790	5	25,584,559	33
BiH								
Izvršeni budžet	8,789,839	100	7,248,087	100	3,261,870	100	19,299,996	100
Projektini troškovi	3,304,525	38	5,075,386	70	1,845,092	57	10,225,111	53
Ukupni izvršeni budžet	107,439,757	100	70,886,773.85	100	31,769,159	100	210,095,890	100
Ukupni projektini troškovi	26,679,594	25	12,274,889	17	6,463,459	20	45,417,984	22

Tabela 13: Razrada troškova održivog povratka



Troškovi mjera održivog povratka uveliko variraju među ISP. Naprijed naznačena tabela pokazuje da su troškovi ove kategorije iznose samo 8% od ukupnih troškova vezanih za povratak u FBiH, a više od 50% na državnom nivou. Postoje razlike i u samoj definiciji onoga što potпадa pod trošak održivog povratka.

Podaci za 2002-04. godinu ne naznačavaju tendencu rasta mjera održivog povratka u odnosu na (na uštrbu) obnovu stambenih jedinica.

Iz podataka MLjPI ne vidi se razlika između iznosa potrošenih na projekte vezane za ljudska prava i azil, sa jedne, i projekata obnove, sa druge strane. Osim toga, finansijski izvještaji ne obezbijeđuju ni odgovarajuću zaštitu sredstava (aktive) niti procjenu rezultata napravljenih troškova.

Vanjsko finansiranje

U periodu od 1996. godine, najveći dio investicija u proces povratka došao je od strane međunarodne zajednice. Procjenjuje se da je ista, do kraja 2004. godine, uložila nekih 2.5 milijarde eura; tokom istog perioda, BiH vlasti, po svim nivoima, potrošile su nekih 100 miliona eura, u spomenutu svrhu. Uzimajući u obzir ovako dominantnu ulogu donatorske zajednice, bitno je, predmetnim dokumentom, razmotriti njihove aktivnosti planirane za budućnost, te povezati iste očekivanim i potrebnim aktivnostima BiH vlasti.

U smislu naprijed navedenog, cilj ovog pod-dijela je da:

- obezbijedi globalnu sliku budućeg obima i forme doprinosa međunarodne donatorske zajednice procesu povratka;
- analizira potrebe za daljom podrškom u smislu vanjskog finansiranja procesa povratka;
- elaborira tematiku održivosti povratka i finansijskih pitanja sa tim u vezi.

Na žalost, u BiH ne postoje jasni statistički podaci o aktivnostima i ulaganjima međunarodne zajednice u sektor povratka. Ovo je, djelomično, uzrokovano činjenicom da u prvim godinama nakon rata nije postojala infrastruktura koja bi omogućila koordinaciju donatorskih aktivnosti. Uspostava RTFF i IMG-a do, donekle, popunila ovu prazninu, ali to nije dovelo do uspostave jasne baze podataka o finansijskim ulaganjima u sektor povratka. Mnogi su bilateralni donatori razvili vlastite politike i aktivnosti, vezane za povratak, i to dosta nezavisno jedni u odnosu na druge.

Donatorski doprinosi

Do sada dostupni statistički podaci pokazuju su se donatorski doprinosi sektoru povratka, u širem smislu, rapidno smanjili, ne samo u poređenju sa ključnim godinama 2002. i 2003 nego i u odnosu na prosjek ukupnih ulaganja u ovaj sektor još od 1996. godine. Ovo je odraz dva glavna trenda među donatorima:

- vođeni mišljenjima «glavnih» u ovoj oblasti,

Istraživačka komisija BiH nije uspjela da utvrdi tačan iznos donacija

[Spiker, voditelj] Istraživačka komisija Predstavničkog doma parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za procjenu utroška donatorskih sredstava u BiH, čak ni nakon više od godinu dana istraživanja, nije uspjela tačno da utvrdi koliko je sredstava donirano i potrošeno u BiH, od 1996. godine. Podaci govore o iznosu od oko 12 milijardi KM, u obliku donacija. Međutim, procjenjuje se da bi trenutni iznos donatorskih sredstava mogao biti za jednu četvrtinu veći.

[Izvjestilac, Branka Kusmuk] Tihomir Gligorić, predsjedavajući istraživačke komisije, rekao je da je Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, u zadnje dvije godine, vodilo projekat održavanja baze podataka donatorskih sredstava na nivou BiH, entiteta i Brčko distrikta. Trenutno, projekat ne uključuje načine trošenja donatorskih sredstava. Gligorić je, međutim, na bazi dostupnih informacija, naglasio da se ne može utvrditi dali su sredstva potrošena u namijenjene svrhe ili je bilo bilo kakvih zloupotreba.

Izvor: Televizija RS, Banja Luka, 21/02/05, 18:30 GMT (Izvod).

OHR-a, UNHCR-a, EC i OSCE-a, većina donatora vjeruje da je najveći dio problema povratka, u smislu broja izbjeglica i interno raseljenih osoba, riješen. Tako da postoji potreba da se finansira obnova stambenih jedinica, što bi – po njihovom mišljenju – trebalo u najvećem dijelu da bude pokriveno domaćim finansijama.

- postoji opšti zamor među donatorima za nastavljanjem finansiranja zemlje u kojoj izgleda da nema političke volje da se riješe dugotrajne interne smetnje socijalnom i ekonomskom razvoju, te njenom ogromnom i skupom sistemu javne uprave.

Ovi opšti trendovi vode do zaključka da će u budućnosti pomoći međunarodne zajednice sektoru povratka značajno opasti. Uprkos značajnom istraživačkom trudu, nije bilo moguće potvrditi ova očekivanja, niti detaljno predvidjeti kakva će se finansiranja desiti u budućnosti. Mnogi donatori još uvijek nisu finalizirali svoje finansijske planove za 2005. godinu, a da i ne govorimo o dužem periodu. Međutim, diskusijom sa bilateralnim i multilateralnim donatorima, došlo se do kvalitativnih informacija o namjerama istih da i u buduće podrže sektor povrataka u BiH.

Odabrani donatori: buduće strategije

Najvažniji donatori, u smislu finansijskih doprinosa sektoru povratka u zadnjih deset godina, naznačeni su u donoj tabeli.

Multilateralni donatori	Bilateralni donatori
Svjetska banka	Sjedinjene Američke Države
Evropska Unija	Japan
Institucije Ujedinjenih nacija	Švedska
	Holandija
	Njemačka
	Saudijska Arabija

Tabela 14: Važni donatori u sektoru povratka

Evropska Unija je za sektor povratka, do 2004. godine, obezbijedila preko 1,3 milijarde eura, prevashodno u obliku *grantova*. Ovaj iznos uključuje nekih 900 miliona eura, doniranih od strane njenih humanitarnih ograna, ECHO, dok je ostali dio distribuiran kroz programe Obnova i Cards. Komisija se priprema da izade iz sektora povratka; u suštini je 2004. godina zadnja godina koja uključuje projekte obnove stambenih jedinica i drugih pitanja vezanih za povratak. Čak i ako Cards programi za 2005. i 2006. godinu budu obuhvatili projekte vezane za povratnike, iznos neće prelaziti 1 milion eura. Nakon 2005. godine, nije predviđena dalja direktna podrška sektoru povratka.

Institucije UN-a su, sveukupno, u periodu 1996-2002. godine, podržale povratak izbjeglica sa nekih 30 miliona eura. Od tada, nije više bilo dostupnih sredstava, a također se, ni za ubuduće, ne planira dalja podrška za ovu svrhu.

Svjetska banka, nakon što je obezbijedila nekih 60 miliona dolara pomoći u vidu *grantova* i zajmova za rekonstrukciju u oblasti povratka, u prve tri godine nakon rata, od 1999. godine više nije ulagala (doprinosila) u sektor povratka. Strategija pomoći (određenoj) zemlji Svjetske banke (*The Country Assistance Strategy*) i Međunarodne razvojne asocijacije predviđaju, za fiskalne 2005-7 godinu, kreditne linije u iznosu od 79 miliona dolara, u manjem obimu (scenariju), sa mogućnošću ukupne posudbe do 152 miliona dolara, u većem obimu (scenariju). Ovi scenariji se baziraju na djelotvornosti reforme BiH vlasti. Krediti su namijenjeni investicijama u sektorima zdravstva, obrazovanja, reformi javnog sektora, pružanju socijalnih usluga, društvenom/ruralnom razvoju i energiji. Nije predviđena pomoć za sektor povratka.

Njemačka je također osigurala značajna sredstva za sektor povratka, a naročito za obnovu stambenih jedinica. Njemački projekti obnove uvijek obuhvataju i druge aktivnosti, kao što su obnova sitne infrastrukture, pomoć u toku zime, donacije u početnoj opremi, itd. Njemačka sredstva (pomoć) lagano se usmjeravaju sa obnove stambenih jedinica na pomoć ljudima u sabirnim (kolektivnim) centrima, od kojih se mnogi neće nikada vratiti njihovim prijašnjim domovima. U 2003. godini, Njemačka je, na pitanja povratka, potrošila nekih 2.6 miliona eura; u 2004. godini, ova je cifra iznosila 3.4 miliona eura. Između 2001. i 2004. godine, Njemačkom podrškom je pomognuta obnova 3,073 stambene jedinice. Sredstva za 2005. i 2006. godinu još uvijek nisu poznata, ali je sigurno da će ista biti značajno manja u odnosu na prethodne godine. Zvanična pozicija Njemačke je da, ako ne bude novog ili revidiranog Pakta Stabilnosti, do kraja 2006. godine, Njemačka pomoći će prestati.

Japan je, u sektor povratka, uložio nekih 40 miliona eura, uglavnom u infrastrukturu, obnovu škola i programe održivosti. Nije finansirana obnova stambenih jedinica. Japanski doprinos BiH, i to ne samo u sektoru povratka, iznosi 500 miliona dolara, založenih tokom prve međunarodne donatorske konferencije u 1996. godini. Do sada je, za pomoći BiH, potrošeno nekih 350 miliona dolara. Ostalih 150 miliona dolara će biti potrošeno u idućim godinama, u ratama od nekih 40 miliona dolara godišnje. Nakon toga, Japan nema namjera da nastavi podržavati (pomagati u ovom kontekstu) BiH. Već nakon 2001. godine, fokus Japanske pomoći je sa obnove skrenut na društveno-ekonomski razvoj. Ova tendenca će se nastaviti i ubuduće.

Saudijska-Arabija je, u periodu 1996-2003. godina, kroz različite kanale, podržala BiH sa nekih 90 miliona eura; na aktivnosti vezane za povratak, otišlo je nekih 50% ove pomoći, fokusirajući se na obnovu stambenih jedinica, javnu infrastrukturu i ustanove za obrazovanje.

Švedska je, u smislu pomoći BiH, aktivna na mnogo polja. Što se tiče sektora povratka, Švedska je, u periodu 1996-2004. godina, finansirala obnovu 15,284 stambene jedinice. Ovo dovodi do prosjeka od 1,700 stambenih jedinica godišnje. Planovima za 2005. godinu, obezbijeduje se dodatnih 2,553 jedinice. Suprotno u odnosu na druge bilateralne donatore, broj obnovljenih stambenih jedinica, putem Švedske pomoći, na godišnjem nivou konstantno raste. Švedska trenutno razmatra opciju izlazne strategije iz sektora povratka u iduće tri godine, što bi moglo obuhvatiti transfer odgovornosti državnim vlastima, a naročito Fondu za povratak.

Holandija je, od 1996. godine, osigurala značajnu podršku povratku izbjeglica i raseljenih osoba u BiH. Ne postoje tačni podaci, dostupni za period prije 2002. godine, ali ukupna, pružena, pomoći kreće se u okviru od 200-250 miliona eura. Sredstva za 2002., 2003. i 2004. godinu, iznosila su 33, 17 i 16 miliona eura, a procjenjuje se da se više od 70% istih (kao i onih iz prethodnih godina) potrošilo na obnovu stambenih jedinica i (provođenje) mjera u vezi sa povratnicima. Za period 2005-2008, očekuje se alokacija ukupnih sredstava, na godišnjem nivou, u iznosu od 14.5 miliona eura, od kojih je 75% namijenjeno povratku. Tendenca je lagano smanjenje direktnе podrške obnovi, u cilju povećanja podrške mjerama ekonomske održivosti. Zvaničnici Holandske vlade očekuju da će podrška razvoju BiH prestati do 2010. godine.

Od kraja rata, 1995. godine, **Vlada SAD-a**, putem USAID-a, potrošila je više od 1 milijarde dolara u BiH. Značajna sredstva su usmjerena na podršku makroekonomskim reformama, fiskalnim politikama, bankarstvu, sudstvu, medijima i reformi javne uprave. USAID je pomogao, i još uvijek pomaže povratak manjina njihovim zajednicama, kroz obezbijedenje osnovnih usluga kao što su popravka ili ospozljavanje sistema za elektro- ili vodo-snabdijevanje, školske i transportne infrastrukture (ulica, puteljaka i mostova). Projekti se implementiraju samo u područjima gdje se povratak desio ili se trenutno odvija i gdje je na djelu partnerski odnos sa drugim donatorima koji popravljaju ili obnavljaju stambene jedinice. Druge aktivnosti vezane za povratak uključuju male prihode koji generišu grantove i zajmove pojedincima, zajedničkim grupama, usluge pomoći u oblastima poslovanja i pravnih pitanja, kao i pomoći (olakšanja) uspostave veza između proizvođača u manjinskim zajednicama i unutrašnjih i vanjskih tržišta. Procjenjuje se da je, do danas, podrškom omogućeno preko 60.000 održivih manjinskih povrataka duž čitave zemlje. Nisu pronađene (dodatane) eksplicitne informacije o strategiji i planovima USAID-a u smislu buduće podrške BiH. Međutim,

prema različitim dokumentima i publikacijama, u godinama koje dolaze nastaviti će se i trenutna podrška BiH, bez većih izmjena u obimu i smjeru djelovanja.

Državno ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice je nedavno identifikovalo neke nove izvore finansiranja. **Banka Vijeća Evrope (CEB)** će obezbijediti kredit od 8 miliona eura, ako BiH vlasti, sa svoje strane, alociraju 4 miliona eura (50%) iz vlastitih sredstava. Sredstva su namijenjena za obnovu 1,100 stambenih jedinica za osobe još uvijek smještene i sabirnim centrima. Implementacija će se provesti u periodu od tri godine, prva četvrtina u prvoj godini, 50% u drugoj godini i zadnja četvrtina u trećoj godini. Iako su domaća sredstva za kofinansiranje, bar za prve dvije godine, odobrena, očekuje se da stvarna implementacija projekta neće početi prije 2006. godine.

OPEC-ova banka planira da posudi 7 miliona dolara (11 miliona KM, odnosno 5,5 miliona eura) Fondu za povratak BiH u istu svrhu. Ovdje će se, također, tražiti kofinansiranje, u iznosu od oko 800,000 eura (15%). Projekat će se implementirati u dvije godišnje faze, jednake dužine, od kojih poriva počinje u 2006. godini.

Informacije, prikupljene iz različitih izvora međunarodnih donatora, bez sumnje, potvrđuju da će se, sa početkom 2005. godine, BiH vlasti morati suočiti sa značajnim smanjenjem vanjskog finansiranja u smislu doprinosa procesu povratka. Finansijska podrška obnovi stambenih jedinica, može se očekivati još od Švedske (2,553 jedinica u 2005. godini), Holandije (1,000 jedinica), Njemačke (nekoliko 300 jedinica) i Saudijske Arabije (nekoliko 800 jedinica). Nakon 2005. godine, ove cifre će se brzo smanjivati, ali su očekivanja da će, još od kraja 2007. godine, isti donatori finansirati obnovu 2,000 stambenih jedinica. Prema gruboj procjeni, ostali donatori će pokriti obnovu dodatnih 500 jedinica, dok će se sporazumima sa naprijed navednim djelama bankama ukupno pokriti 1,800 jedinica. Prepostavljujući ravnomjernu raspodjelu u 2006-07. godini, u tabeli 13 se naznačavaju dostupna finansijska sredstva do kraja 2007. godine.

Godina	2005	2006	2007	Ukupno 2005-07
Procjena broja finansiranih stambenih jedinica	4,653	2,150	2,150	8,953
Potencijalni broj smještenih povratnika ⁴²	18,500	8,600	8,600	35,700

Tabela 15: Dostupna sredstva za obnovu, 2005-07

Procjena budućih potreba za finansijskim sredstvima (obnova)

Odgovornost za organizaciju i koordinaciju procesa povratka prebačena je, početkom 2003. godine, sa RRTF-a na državni nivo MLjPI. Tokom zadnje dvije godine, MLjPI je naporno radilo da bi savladalo ove zadatke; jedno od njegovih dostignuća je i postavka baze podataka o povratku (uopšte), koja se sada, između ostalog, koristi i za – provjeru podobnosti potencijalnih povratnika u smislu dobijanja pomoći za obnovu njihovih kuća. MLjPI je prikupilo statističke podatke, koji su objavljeni u njegovom Biltenu za 2003. i 2004. godinu.

Premda je u publikaciji državnog ministarstva naznačeno drugačije, još uvijek nije učinjeno dovoljno po pitanju koordinacije donatorske pomoći, kako je to već bila praksa u RRTF-u. U maju, 2004. godine, UNHCR je preuzeo inicijativu organizacije sastanka koordinacije donatora. Prvi sastanak donatora, organizovan od strane ministarstva, održao se tek nedavno, 02.03.2005. godine. Rezultati istog su još uvijek nepoznati.

Stambene jedinice

Najbolji «opipljivi» indikator za status samog programa povratka je broj obnovljenih stambenih jedinica u odnosu na relativni broj izbjeglica ili raseljenih osoba koji su se vratili. Međutim, priznaje

⁴² Pod pretpostavkom da je prosječno domaćinstvo sastavljeno od 4 osobe; zaokruženo na '00.



se da su ostale aktivnosti, kao obnova infrastrukture i mjere ekonomske održivosti bar isto toliko bitne koliko i sama obnova kuća.

Uprkos značajnom trudu uloženom u analizu, veoma je teško izvršiti preciznu procjenu obnove, u kontekstu povratka, koja se još treba izvršiti. Javni poziv za aplikacije - lansiran 2004. godine, i koji je još uvijek otvoren – do sada je pokazao da bi, možda, između 20,000 i 30,000 porodica moglo još uvijek željeti da aplicira za finansijsku pomoć u obnovi, kako bi im se omogućilo da se vrate u njihova prijeratna mjesta življenja.⁴³ Sa druge strane, parlament BiH je odlučio da se pravo na povratak neće, vremenski, ograničavati, što bi opet dovelo da finansijska pomoć, tokom vremena, bi mogla biti data za obnovu puno većeg broja stambenih jedinica.

Pomalo iznenađujuće, ali nijedna od primarno uključenih međunarodnih institucija u BiH, tj.: OHR, OSCE, UNHCR i ECD, izgleda da nisu sačinili nikakve grube kalkulacije ili procjene preostale potrebe za pomoći povratku u kontekstu obnove stambenih jedinica. Isti su, po ovom pitanju, kopirali procjene MLjPI, koje se baziraju na preliminarnim rezultatima javnog poziva. Međutim, sve spomenute multilateralne organizacije, još su u 2002. godini ili ranije odlučile – prije nego su bilo kakve procjene bile dostupne – da se povuku iz aktivnog angažmana po ovom pitanju, bilo kao koordinatori ili finansijeri – u procesu povratka. Neki bilateralni donatori razmatrali su pitanje preostalih potreba za obnovom. Njihove procjene variraju između 10,000 i 30,000 stambenih jedinica.

Dodatni problem je nedostatak jasnih indikatora za mjerjenje završetka procesa povratka u Strategiji Aneksa VII (DMS). Bazirajući se na trenutnim kalkulacijama i publikacijama MLjPI, izgleda da bi se proces povratka smatrao završenim onda kada se obnovi između 41% i 43% oštećenih i uništenih stambenih jedinica. To onda nameće pitanje – a šta će se (i ko će) uraditi sa ostalih 260,000 do 270,000 oštećenih ili uništenih kuća.

Dakle, što se tiče potrebe za finansiranjem buduće obnove, situacija je nejasna. Iako su trenutni pozivi za aplikacije inicijative za svaku pohvalu, istim se ustanovljava trenutna, kratkoročna potreba za obnovom u sektoru povratka, mora se očekivati da će se više zahtjeva za podršku povratku podnijeti u godinama koje dolaze.

Za period do kraja 2007. godine, jedna prihvatljiva, premda intuitivna, radna hipoteza bi mogla biti da bi se, do kraja 2007. godine, moralo obnoviti bar 25,000 stambenih jedinica za povratnike koji na to imaju pravo.

Trošak po jedinici

Mnogi faktori utiču na troškove obnove stambene jedinice. Prvi i najvažniji je nivo oštećenosti. Prema podacima MLjPI, u pogledu stambenih jedinica koje treba obnoviti, stoji da je 13% u II kategoriji (nivo oštećenja 25%-40%), 16% u III kategoriji (nivo oštećenja 45%-65%) and 44% u IV kategoriji (nivo oštećenja 75%-100%). Ovo nam govori da je najveći dio jedinica koje treba obnoviti u kategoriji visokog stepena oštećenja, te prema tome i najskuplji.

Drugi faktor je na;in obnove: samo-pomoć ili ugovaranje. Mnogo projekata je, do sada, realizovano koristeći princip samo-pomoći. Korisnici primaju građevinski materijal, a od istih se očekuje da sami (svojim) radom izvrše rekonstrukciju. Utakvim slučajevima, određeni stručni poslovi (poput uvođenja struje i gasa) često se povjeravaju nekoj ovlaštenoj firmi. Skuplji metod je ugovaranje radova sa nekom građevinskom firmom. U skoro svim projektima obnove, finansiranim od strane međunarodne donatorske zajednice, kombinovana su oba modela. Projekti finansirani od strane BiH vlasti u 95% slučajeva su bili tipa samo-pomoći.

Postoje brojne informacije, dostupne i za domaćim sredstvima i donatorskim finansirane projekte obnove, koje omogućuju računanje prosječnog koštanja po stambenoj jedinici. Skoro svi od projekata

⁴³ Zadnja cifra se može ustanoviti tek nakon unakrsne provjere statusa aplikanata i podobnosti za dobijanje pomoći i baze podataka MLJPI, što još uvijek nije urađeno.

u pitanju tiču se različitih kategorija oštećenosti, kao i mješavine samo-pomoći i ugovorenih radova. Neki od primjera su navedeni i u daljem dijelu teksta:

- SIDA je u sklopu svih implementiranih projekata obnove, od 1996. godine, izračunala da je prosječna cijena po jedinici 5,318 eura;
- Finansijska analiza predmetnog izvještaja (vidjeti Poglavlje XX) pokazuje da prosječni trošak po stambenoj jedinici, za projekte finansirane od strane domaćih vlasti, varira između 6,560 i 22,271 eura;
- MLjPI, u svom Biltenu iz 2004. godine, dolazi do čitavog niza troškova po jedinici. Najniža vrijednost je 6,000, a najviša 16,750 eura. Drugi iznosi koji se spominju u ovom smislu su 8,950, 6,250 i 9,000 eura; i
- Prema izvještaju Strukture za ocjenu i monitoring povratka EU (*EU Return Monitoring and Evaluation Facility*), prosječni troškovi po obnovljenoj stambenoj jedinici, u okviru programa finansiranim od strane EU (računato na ukupnih 19,971 jedinica obnovljenih u periodu 1996 i 2002. godine) iznose 7,700 eura.

Uzimajući u obzir naprijed naznačene činjenice, ali i preostali dio stambenog fonda koji treba obnoviti i koji je u velikoj mjeri teško oštećen, izgleda da bi u svrhu kalkulacije bilo adekvatnije računati na cifru od 8,500 eura.

Potreba za finansiranjem obnove stambenih jedinica u periodu do kraja 2007. godine, mogla bi se izraziti na sljedeći način:

Stambene jedinice	Trošak po jedinici (€)	Potreba za finansijama (€)
25,000	8,500	212,5 miliona

Tabela 16: Ukupna potrebna finansijska sredstva za obnovu, 2005-07

Praznina

U 2003. godini, vlade entiteta, Brčko distrikt i država bili su, uz tehničku pomoć UNDP-a, uključeni u pripremu Programa javnih investicija (PIP). PIP-om se, krajem 2003. godine, sačinila lista namjera i želja BiH vlasti u pogledu razvoja zemlje. Svi projekti sadržani u istoj podijeljeni su na projekte visokog prioriteta, srednjeg prioriteta, završene i on u toku.

Pomalo je iznenađujuće da se, u PIP-u, povratak izbjeglica i raseljenih lica, za koji su potrebna značajna budžetska sredstva, ne tretira kao odvojen sektor. Još više iznenađuje da plan za 2004-2006. godinu, spominje samo dva projekta povratka, sa ukupnim budžetom od 16,3 miliona KM, od koji će 8 uložiti BiH vlasti, kroz Fond za povratak.

Nikakve dodatne informacije koje bi pomogle bar grubu procjenu iznosa domaćih budžetskih sredstava za proces povratka, nisu dostupne. Ono što se zna je sljedeće:

- Obezbijedena su 4 miliona eura za kofinansiranje projekta EU - SUTRA II, kojim će se realizovati obnova oko 480 stambenih jedinica u toku 2005. godine;
- BiH vlasti su založile 4,8 miliona eura za kofinansiranje kredita kojeg će primiti od Razvojne banke Vijeća Evrope (CEB) i OPEC-a; ovim projektima bi se moglo obnoviti oko 1,800 stambenih jedinica;
- BiH vlasti su, na svim nivoima, potrošile oko 92 miliona KM u 2003. godini i 75 miliona KM u 2004. godini, na proces povratka, od čega je, prema procjenama, oko 80% direktno korišteno za obnovu stambenih jedinica. Iste će morati da nastave sa alokacijom

budžetskih sredstava za povrata. Radna hipoteza je da će budžeti u 2005., 2006. i 2007. godini ostati na nivou 2004. godine.

Opis	Stamb. jedinice	Iznos (EUR)	Naznake
Potrebe za obnovom	25,000 ⁴⁴	212,500,000	
Identifikovani izvori			
▪ projekti završeni prije 2005. godine	715	6,077,500	SUTRA II, druge alokacije Cards-a
▪ poznati prilozi 2005-07. godine	8,953	76,100,500	CEB, EU, Njemačka, Holandija, OPEC, Švedska, Saudijska Arabija i drugi
▪ domaća sredstva	10,588	89,998,000	
Ukupno identifikovanih sredstava	20,256	172,176,000	
Potreba za dodatnim finansiranjem	4,744	40,324,000	

Tabela 17: Potrebe za obnovim i dodatnim finansijskim sredstvima

Prema naprijed navedenom računu, izgleda da će za završetak obnove stambenih jedinica, do kraja 2007. godine, biti potrebno dodatnih 40 miliona eura.

Održiv povratak, trajna rješenja

Generalna ideja propagirana od strane međunarodne donatorske zajednice je da sama obnova kuća nije dovoljna da osigura povratak izbjeglih i raseljenih lica i, što je još važnije, njihov ostanak jednom kada se vrate. Jasno je da rat, ne samo da je uništio ili oštetio kuće, nego i ukupnu tehničku, socijalnu i ekonomsku infrastrukturu oko istih.

Stoga su donatori, to bez izuzetka, odlučili da novac potroše na takozvane «programe integrisanog povratka», obuhvatajući tako obnovu kuća, osposobljavanje osnovne infrastrukture i komunalnih usluga, popravku škola i pomoći pri otvaranju novih radnih mjeseta. Neki su se donatori, poput Japana i SAD-a, uveliko fokusirali na takve mjere održivosti, ostavljajući obnovu kuća drugim donatorima. Proces među-donatorske koordinacije organizovan je tako da se pokuša osigurati jaka veza mjera održivosti i stvarne obnove stambenih jedinica za povratnike.

Sa izuzetkom MROI FBiH – u kom postoji odjel za održivi povratak – ne postoje naznake da su pitanja održivosti igrala, do sada, značajniju ulogu u raspodjeli budžetskih sredstava od strane BiH vlasti. Finansijske donacije sa državnog, entitetskog i kantonalskog nivoa su usmjerene čisto na obnovu stambenih jedinica. Po pitanju postojećih planova djelovanja u budućnosti, isti održivost tretiraju,

Isključivo, sa aspekta pristupa zdravstvenoj brizi, osiguranju, penzijama, obrazovanju i socijalnoj sigurnosti.

Uzimajući u obzir naprijed navedeno, proces povratka se može smatrati zaista završenim onda, kada se rješenja po pitanju održivosti obezbijede svim povratnicima koji na to imaju pravo. Obnova kuća je samo prvi korak.

Planirane mjere održivosti

Kako je naprijed naznačeno, Program javnih investicija (PIP) za 2004-2006 za Bosnu i Hercegovinu sadrži samo nekoliko projekata koji su direktno vezani za povratak. Međutim, istim se naznačava

⁴⁴ Ažurirano (smanjeno) u odnosu na cifru od 50,000 stambenih jedinica, o kojoj se govori u Strategiji Aneksa VII (DMS), radi toga što se u vrijeme formulacije iste nije raspolagalo ažuriranim podacima.

čitav niz projekata i programa čiji je cilj opšti društvenop-ekonomski razvoj, kako sektorski tako i regionalni. U donjoj tabeli naznačene su informacije o broju «podržavajućih» sektora, odabranih na osnovu njihove bitnosti za društveno-ekonomski razvoj zemlje i njenog okruženja.

Sektor	Planirana ulaganja 2004-2006, u milionima €		
	Domaći izvori	Vanjski izvori	Ukupno
Poljoprivreda	8.4	19.9	28.3
Tržište rada	1.9	2.6	4.5
Industrija	1.5	35.5	37.0
Razvoj MSP-a	0.0	0.0	0.0
Lokalni razvoj	3.1	40.2	43.3
Ukupno	14.9	98.2	113.1

Tabela 18: PIP, 2004-06 – Projekti u toku

Sektor	Planirana ulaganja 2004-2006, u milionima €		
	Domaći izvori	Vanjski izvori	Ukupno
Poljoprivreda	4.6	16.6	21.2
Tržište rada	0.0	0.0	0.0
Industrija	0.0	3.2	3.2
Razvoj MSP-a	0.0	0.0	0.0
Lokalni razvoj	0.0	0.0	0.0
Ukupno	4.6	19.8	24.4

Tabela 19: PIP, 2004-06 – Završeni projekti

Sektor	Planirana ulaganja 2004-2006, u milionima €		
	Domaći izvori	Vanjski izvori	Ukupno
Poljoprivreda	6.1	15.1	21.2
Tržište rada	0.2	0.2	0.4
Industrija	3.8	9.8	13.6
Razvoj MSP-a	1.0	2.8	3.8
Lokalni razvoj	15.6	15.1	30.7
Ukupno	26.7	43.0	69.7

Tabela 20: PIP, 2004-06 – Novi projekti

Informacije iz PIP-a nisu ni u kom slučaju kompletne. U isti, još uvijek nisu uključeni razni doprinosi bilateralnih donatora. Međutim ipak i pored toga isti pokazuje opštu tendencu po predmetnom pitanju. Prema PIP-u, ukupna planirana ulaganja za period 2004-2007. godina, iznose 1.9 milijardu eura. Na ulaganja u infrastrukturu, okoliš i snabdijevanje energijom otpada 1.34 milijarde eura ili skoro 70% ukupno planiranih sredstava. Sektori naznačeni u prethodnoj tabeli mogu se smatrati da – direktno ili indirektno – utiču na ekonomsku dobrobit povratnika, iako investicije ne prave razliku između povratnika i drugih grupa stanovništva. U kombinovanim planovima BiH vlasti i vanjskih



donatora, na ove sektore otpada nekih 11% ukupno planiranih investicija. To nije mnogo ali bi se u obzir trebala uzeti i činjenica da u okviru sektora infrastrukture postoji mnogo projekata čiji je cilj pomaganje regionalnog ili lokalnog razvoja, od čega koristi imaju također i sami povratnici.

Cijena trajnih rješenja

U okviru programa Cards 2001, 2002 i 2003, trošak po jednom, novom, otvorenom radnom mjestu, prema ECRMEU iznosi između 1,840 i 2,380 eura. Ukupan iznos potrošen na otvaranje radnih mjesta pod programima Obnova i Cards, u periodu 1999-2003. godine, je bio oko 6 miliona eura, dok je nekih 2,6 miliona eura potrošeno na aktivnosti vezane za stvaranje prihoda. Tokom ovog perioda i sa ovim novcem, otvoreno je nekih 3,700 radnih mjesta. Stoga, prosječna cijena stvaranja jednog (novog) radnog mjesta iznosi nekih 2,000 eura.

Prema statističkim podacima obezbijedenim od strane MLjPI, broj porodica koje su se, do sada, stvarno vratile je 169,000 (zasnovano na broju obnovljenih kuća). Pretpostavka je da je neophodni minimum jedno radno mjesto po porodici, ali dugoročno bi potrebni minimum bio 1,2 radna mjesta po porodici u prosjeku. Podaci dobijeni od strane HVM-a pokazuju da je, i pored ulaganjima međunarodne zajednice u stvaranje (otvaranje) novih radnih mjesta i mjere generisanja prihoda, 74% povratnika nezaposleno.

Prema tome, naredni zadatak je:

Nekih 170.000 porodica se vratilo. Njihove potrebe za zapošljavanjem su $170,000 \times 1.2 = 204,000$ radnih mjesta. Oko 26% je već našlo posao; preostala potreba, dakle, iznosi 151,000 radnih mjesta.

Od javnog poziva se očekuje da potvrdi činjenicu da se još nekih 25,000 porodica želi vratiti, što nas dovodi do broja od $(25,000 \times 1.2) = 30,000$ radnih mjesta.

Prema tome, da bi se obezbijedila ekonomski održivost za postojeće i potencijalne povratnike, bilo bi potrebno: $181,000$ radnih mjesta \times € 2,000 = € 362,000,000 finansijskih ulaganja.

Završeni i projekti u toku, u oblasti društveno-ekonomskog razvoja svode se na nekih 137 miliona eura [ref: naprijed naznačene tabele 15 i 16. Ovi projekti nisu specifično vezani za povratak, već se odnose na čitavu teritoriju BiH. Pretpostavljajući da će se oko 50% finansija za trenutne i završene projekte raspoređiti u zonama povratka, isti bi, znači, obezbijedili oko 68 miliona eura. Naprijed navedeni iznosi tabeli broj 17, predstavljaju samo listu želja, te prema tome ne postoji sigurnost da će se ovi projekti zaista i finansirati, bilo iz donatorskih ili domaćih sredstava.

Na kraju, za održivost povratka, u smislu dodatnih ulaganja za kreiranje novih radnih mjesta i mjera generisanja prihoda, bilo bi potrebno još 294 miliona eura.

Poglavlje 3



Zaključci

Zaključci

O STRATEGIJI ANEKSA VII (DMS)

Strategija Aneksa VII (GFAP) definiše šest strateških aktivnosti koje su potrebne da bi se izvršila reforma ključnih aspekata procesa povratka i obnove:

1. pravna reforma i usklađivanje regulativa;
2. strukturalna i organizaciona reforma;
3. osposobljavanje i uspostava jedinstvene baze podataka;
4. de-registracija raseljenih osoba i ažuriranje indikatora;
5. stvaranje preduslova za povratak; i
6. promocija reintegracije povratnika

Pravna reforma i usklađivanje regulativa

Proces pravne reforme i usklađivanja zakona bitnih za sektor povratka još uvijek nije gotov. Amandmani na Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima unutar BiH stupili su na snagu 13. novembra 2003. godine. Amandmani su omogućili formiranje Fonda za povratak, kao i regulisanje rada četiri regionalna centra MLjPI BiH.

U RS još uvijek nije usvojen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o raseljenim licima, izbjeglicama i povratnicima u RS, čime bi se ovaj zadnji usaglasio sa onim na državnom nivou. MIRO RS je pripremilo nacrt, u roku od 60 dana kako je to već Statutom predviđeno, kojeg su Vlada RS, a kasnije i Skupština, dva puta odbili. Kamen spoticanja je bio status srba iz Hrvatske, koje RS definiše kao izbjeglice, premda je prerogativa države, a ne entiteta, garancija prava na azil.

Federacija BiH, slijedeći OHR'ove inicijalne promjene Zakona o izbjeglicama i raseljenim licima, usvojila je amandmane na isti još u avgustu 2004. godine. Predstavnici Brčko Distrikta su naglasi da

će primijeniti svu relevantnu legislativu sa državnog nivoa, po ovom pitanju, mada nije usvojen ni jedan specifičan akt kojim bi se to i potvrdilo.

U pogledu među i unutar entitetskog povratka, Strategija Aneksa VII (DMS) predlaže podjelu odgovornosti između državnog i entitetskog nivoa, tj.: institucije sa državnog nivoa bi bile prvenstveno odgovorne za međuentitetski povratak i povratak iz inostranstva, dok bi entitetske institucije bile prevashodno odgovorne unutar vlastite teritorije, pitanja povratačkog vlasništva i brigu o kolektivnim centrima. Međutim, tako jasna podjela odgovornosti nije precizno definisana i važećom legislativom na državnom nivou.

Strukturalna i organizaciona reforma

Rezultati Pregleda sugerisu da bi, čisto radi veće efikasnosti, bilo bolje usvojiti jedan sistem pomoći povratku, kojim bi se zamijenile paralelne strukture. Postojeće loše stanje finansija u BiH daje dodatne argumente za ukidanje paralelnih struktura, koje apsorbiraju ogromne ljudske resurse. Osim toga, racionalizacija se savjetuje i u dugoročnom kontekstu priprema za pristup EU (nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju- SAA).

Jačanje sistema na državnom nivou u smislu pripreme politike, uspostave načina odlučivanja, vršenja implementacije i monitoringa, jedini je način da se dostigne optimalna ekonomija i da se smanji rasipanje sredstava, što je inherentno institucijama koje se bave povratkom na entitetskom nivou.

Strategijom Aneksa VII (DMS), ključnim faktorom, smatra se eliminisanje paralelnih struktura, te uspostavu i jačanje čvršće hijerarhijske veze između različitih institucija i BiH vlasti koje se bave pitanjima povratačkog i obnove. U toku kontekstu, Strategija uključuje sljedeće aktivnosti:

- interna reorganizacija MLjPI BiH;
- jačanje DKROI;
- uspostava FP; i
- uspostava četiri regionalna centra MHHR BiH.

Sve četiri, naznačene, aktivnosti praćene su tokom zadnje dvije godine, nakon usvajanja same Strategije, a razvijene su i procedure za implementaciju projekata kroz sistem na državnom nivou. Glavna razlika između državnog sistema, putem kog se implementiraju projekti povratačkih, i entitetskih, je ta da država dodjeljuje općinama značajne odgovornosti, u smislu odabira korisnika, nabavki i implementacije samih projekata. Međutim, treba primijetiti da će 2005. godina, biti prva godina, u toku koje će se ovi novi, uvedeni, elementi testirati.

DKROI je ojačana i prema Članu 23 izmijenjenog Zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima u BiH, ima mandat da:

- odobrava projekte obnove i povratačkih koji pripremi MLjPI i koje ih pošalje Komisiji na razmatranje;
- odobrava zajedničke projekte koji će se implementirati preko FP;
- odobrava finansijsku realizaciju projekata obnove i povratačkih koji će se implementirati preko FP;
- vrši monitoring upravljanja nad finansijama odobrenih projekata obnove i povratačkih, uključujući tu i kontrolu nad sredstvima FP;
- vodi FP u razvoju regulative i legislative kojom se ista reguliše; i
- razmatra izvještaje direktora FP, a naročito u pogledu upravljanja nad fondovima i finansijskog dijela implementacije odobrenih projekata obnove i povratačkih

DKROI predstavlja jedino mjesto gdje se predstavnici države, entiteta i BD sastaju da razmatraju pitanja vezana za povratak. Do sada je DKROI, na bazi državnih procedura za implementaciju projekata i metodologije odabira MLjPI, odabrala prioritetne općine za implementaciju projekata obnove. Ista je do sada imala ograničenu ulogu po pitanju mjera vezanih za održivost povratka. Osim toga, DKROI nije bila u mogućnosti da posreduje u situacijama u kojima entiteti kontrolisu njihove vlastite budžetske kvote namijenjene obnovi (rekonstrukciji).

Uposleni u MLjPI smatraju važnim zadatkom jačanje općinskih kapaciteta u kontekstu odabira korisnika, javni nabavki i implementacije, te se oslanjaju, da će im po tom pitanju pomoći, projekat - *Governance Accountability* (GAP, finansiran od strane SIDA-e/USAID-a) i projekat SUTRA finansiran od strane EU-e/UNDP-a.

Što se tiče uključenja općina u implementaciju projekata obnove, dva su moguća scenarija. U prvom, općine imaju na raspolaganju dovoljno sposobljen kada u stanju da izvrši zadane zadatke⁴⁵. U drugom, općine koriste izvođače radova da bi implementirali projekat, zadržavajući samo sposoblje u stanju da vrši nadzor nad aktivnostima koje provodi izvođač radova. Ostaje nejasno, koji će organ, na državnom ili entitetskom nivou odlučiti koji će se scenario promijeniti, niti je jasno koji će organ – ako je u opšte u mogućnosti – odlučiti da li je neka od općina dostigla jedan od ova dva scenarija.

Odgovornost za monitoring obnove vezane za povratak, ostaje pod ingerencijom MLjPI i njegovih regionalnih centara. Podjela zadataka vezanih za monitoring između ministarstva i regionalnih centara ostaje nedovoljno definisana. Osim toga, uposleni u MLjPI koji se bave monitoringom, izgleda da se fokusiraju na poboljšanje uprave nad vlastitim projektima, na štetu elaboracije samog monitoringa i metoda ocjene kojim bi se pomogao proces voženja politike.

Umjesto da se uspostavi i ojača hijerarhijska veza različitih institucija i nivoa vlasti u BiH, kako je to naznačeno Strategijom, trenutna situacija vidi državni sistem koji djeluje pored i odvojeno od entitetskih sistema.

Strategija Aneksa VII (DMS) isključivo predlaže povlačenje MLjPI, MROI FBiH i MIRO RS iz implementacije projekata obnove. Izričito se naglašava da:

... olakšavanje provedbe povratka nakon povlačenja međunarodne zajednice sa terena, znači da se od MLjPI traži da vrši koordinaciju, monitoring i usmjeravanje donatora na nivou centralnog kreiranja politike.

Uporedno s tim, Strategija predlaže MLjPI da ograniči svoju ulogu u pogledu direktne implementacije projekata. U tom kontekstu, uloga entiteta (a donekle i kantona), u direktnoj implementaciji projekata, bi trebala biti ograničena na izvještavanje i davanje uputa vezanih za politiku, kroz rad DKROI, dok bi općinska uprava, izvođači radova, domaće i međunarodne NVO-e, trebale biti glavni implementatori projekata obnove vezanih za povratak.⁴⁶

Iz perspektive povratka, ovaj koncept zahtjeva poboljšanje općinskih kapaciteta za implementaciju, uz jačanje funkcija vezanih za stvaranje politike na državnom nivou:

Generalno, stav OHR-a je da će centralna uloga MLjPI u vršenju monitoringa i podrške cjelokupnom procesu povratka biti od krucijalnog značaja za osiguranje nastavka pružanja jednakih i ujednačenih mogućnosti izbjeglicama i raseljenim licima na povratak u oba entiteta bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost.⁴⁷

Ideja je da se entitetskim ministarstvima da važna savjetodavna uloga u kontekstu funkcionisanja politike, kroz njihovo učešće u radu DKROI.

Početkom 2005. godine, entiteti su još uvjek zadržali svoje vlastite sisteme implementacije projekata obnove. Premda je državni nivo, u saradnji sa projektom SUTRA, razradio procedure kojim se

⁴⁵ U svakom slučaju, prvi scenario se može primijeniti samo u slučajevima kada se radi o manjim popravkama i kada se općina može osloniti na stručan kada, koji je već u istoj angažovan

⁴⁶ Strategija Aneksa VII (DMS).

⁴⁷ Idem

pokušava slijediti «duh» Strategije, tako što se implementacija projekata predaje općinskim organima, oba entiteta su, u okviru vlastitih sistema, još uvijek, zadržala za sebe vodeću ulogu u svim aspektima projekata. Čak šta više, entiteti su odvojili dio svojih budžetski stavki predviđenih za implementaciju projekata povratka da bi učestvovali u realizaciji istih na državnom nivou. Međutim, to je isključivo bazirano na dobroj volji istih i, svake godine je podložno je potpisivanju sporazuma o razumijevanju, kojim se ova problematika reguliše.

Anketa, provedena tokom vršenja Pregleda, pokazuje da postoje značajni problemi vezani za unutar-općinsku koordinaciju (npr. u nekim općinama nedostaje veza između Odjela za povratak i Odjela za javnu infrastrukturu). Općinske komisije, koje se obično formiraju radi implementacije projekta obnove, nisu baš uvek najpogodniji instrument za implementaciju infrastrukturnih i projekata održivosti.

Uspostavljanje i implementacija jedinstvene baze podataka

Odjel za bazu podataka u Sektoru za izbjeglice i raseljena lica MLjPI, vodi određen broj baza podataka:

1. Popis interno raseljenih osoba (IRO) u BiH, koji je, 2000.godine rezultirao re-registracijom istih, obnovljen je krajem 2003. godine. Isti će se ponovo ažurirati, koristeći rezultate nove re-registracije, provedene od strane entiteta (rok za prijave je: 31. mart, 2005. godine);
2. Aplikacije za rekonstrukciju, podnesene prilikom javnog poziva, objavljenog od strane MLjPI u ljeto 2004. godine, i koji je još uvek otvoren. Podaci koji su navedeni u aplikacijama, još uvek nisu provjereni u smislu njihove podobnosti prema državnom sistemu kriterija izbora korisnika⁴⁸.
3. Baza podataka o vraćanoj imovini [prijašnja baza podataka CRPC], koja se redovno ažurira;
4. Baza podataka o korisnicima projekata obnove implementiranim od strane entiteta;
5. Baza podataka o korisnicima dodjele društvenog zemljišta, koja sadrži informacije dobivene od strane općina;
6. Baza podataka o općinskim statističkim pokazateljima razne prirode; i
7. Baza podataka - *Housing Verification Mission* (HVM-a). Trenutno, HVM obezbijeduje ministarstvo samo sa fiksnim podacima. MLjPI je sa HVM-om potpisalo sporazum o razumijevanju kojim se navodi da će po isteku mandata HVM-a (krajem 2005. godine), baza podataka biti predana ministarstvu.

Uposleni u MLjPI su zadovoljni sa načinom rada sa bazama podataka, uzimajući u obzir i činjenicu da im unakrsna provjera omogućava dobijanje tačnih informacija o potencijalnim korisnicima projekata povratka. U kontekstu trenutne reorganizacije MLjPI, naglašava se uspostava jedinstvene baze podataka, koja bi obuhvatala relevantne informacije o svim funkcijama MLjPI, tj. o implementiranim projektima kao i pitanjima ljudskih prava.

Treba dodati da entiteti, kantoni i općine održavaju vlastite baze podataka o pitanjima vezanim za povratak, te da veze između ovih zadnjih i MLjPI nisu baš uvek jasno definisane.

De-registracija raseljenih lica i ažuriranje indikatora

Proces re-registracije raseljenih lica, koji se sprovodi od strane entiteta i koji traje do kraja marta, 2005. godine, što je rok za slanje aplikacija za dobijanje pomoći vezane za povratak. Uloga MLjPI, u

48 Ref: fusnota 34

ovom procesu, je prilično ograničena, te se svodi na djelovanje preko regionalnih centara, koji pokušavaju privući pažnju aplikanata na proces re-registracije.

U Federaciji BiH, proces re-registracije se vodi na općinskom nivou, gdje općine slučajeve šalju MROI FBiH na razmatranje. U RS, OMI-i su formirali mobilne timove, kojim pokrivaju geografske zone pod njihovom nadležnosti. OMI-i prosljeđuju aplikacije MIRO RS.

Samo će nove aplikacije biti razmatrane od strane oba entitetska ministarstva. Raseljena lica koja se već nalaze u sistemu, automatski će, nakon de-registracije, dobiti status u pitanju.

Generalno se očekuje da se proces re-registracije dovesti do drastične redukcije broja raseljenih lica koja imaju pravo na pomoć. Preliminarni podaci, dostupni u RS izgleda da potvrđuju ovo očekivanje.

Stvaranje preduslova za povratak

Čekajući rezultate procesa re-registracije, u MLjPI procjenjuju da, trenutno, ostaje, nekih, 50.000 stambenih jedinica da se obnovi⁴⁹. Generalno, ove stambene jedinice spadaju u kategoriju oštećenosti od 70-100%, što ima (značajne) implikacije na trošak obnove po stambenoj jedinici.

U pogledu Plana implementacije imovinskih zakona (PLIP), trenutno raspoloživi statistički podaci govore o ostvarenoj stopi implementacije od 93% i oko 200.000 stambenih jedinica koje su vraćeni njihovim prijeratnim vlasnicima ili korisnicima. Međutim ova stopa implementacije obuhvata samo pozitivne odluke. To znači da ostalih 7% predstavlja ili negativne odluke koje čekaju na drugostepeno rješenje ili su konačne. Drugi indikator završetka ovog procesa je da samo grad Banja Luka još obrađuje slučajeve po ovom pitanju. Svih ostalih 133 općine u BiH ili su i završili i verifikovali svoje slučajeve (124 općine) ili su u procesu verifikacije (9 općina).⁵⁰

Promocija reintegracije povratnika

U cilju promocije same Strategije, od krucijalne važnosti ostaje poboljšanje uslova u cilju obezbjeđenja reintegracije povratnika. Generalno se to podvodi pod »održiv povratak», mada poboljšanja u tom pogledu idu (dosta) iza same obnove stambenih jedinica. Ovaj aspekt Strategije zahtjeva dugoročnije gledanje i fokusiranje na osiguranje pristupa povratnika obrazovanju, zdravstvu, penzijama i zaposlenju. Generalno, poboljšanje infrastrukture također predstavlja dio mjera održivosti.

U svakom slučaju, sa izuzetkom nekih projekata u sektoru povratka, relativno mala pažnja se posvećuje finansiranju projekata održivog povratka, premda su neke aktivnosti uključivale otvaranje novih radnih mjesta, obezbijeđenje u stoci, te druge vrste podrške vezane za poljoprivredni razvoj manjih dimenzija. Strukturalni pristup, uključujući i definisanje veza između ministarstava zaduženih za povratak i drugih ministarstava koja se bave pitanjima zdravstva i penzija, kako na entitetskim, tako i na državnom nivou, još uvjek nisu razvijeni.

Koncept održivosti bi je, tokom procesa povratka u BiH, predmet širokih diskusija i ostao veoma bitno pitanje. Postoje dvije osnovne stvari, u pogledu održivosti, koje je međunarodna zajednica, u okviru cjelokupne koordinacije RRTF-a (do kraja 2003. godine) naznačila (kao bitne).

⁴⁹ Procjena datira iz 2003. godine I treba se ažurirati nakon zatvaranja javnog poziva za apliciranje MLJPI (Ref: fusnota 31.)

⁵⁰ U cilju implementacije istih standarda u čitavoj zemlji, Jedinice za provedbu PLIP-a izradile su (u 2003. godini) nacrt čitavog niza uputstava za ujednačavanje procedura u svih 134 općine koje se bave implementacijom Zakona o prestanku statusa raseljene osobe. Procedure koje su se primjenjivale, bitno su se razlikovale između različitih područja, tako da su se konačnom verifikacijom morale usaglasiti u svim općinama tako da slijede iste standarde. Za više informacija po ovom pitanju pogledati: <http://www.ohr.int/plip/key-doc>.



Prva stvar je bila da realizacija pomoći, u obliku obnove povratničkih stambenih jedinica, možda neće biti dovoljna da osigura povratak u mjesto prijašnjeg boravka. Iz tog razloga, projekti imaju tendencu da uključe i mjere podrške, sa ciljem da mesta (povratka) učini atraktivnijim za povratak. Ove mjere su se fokusirale na: (a) obnovu u zonama povratka, i (b) davanje grantova pojedincima. Ove zadnje su obezbijedene jer je nedostatak mogućnosti za zapošljavanjem učinio povratničku populaciju naročito vulnerabilnom u pogledu privređivanja i, uglavnom, se sastojalo u inicijalnoj pomoći u poljoprivredi za seoske povratničke porodice ili *grantovima* za pokretanje malog biznisa urbanim povratničkim porodicama. *Grantovi* se pripremljeni tako da pomognu povratničkim porodicama da počnu generisati određeni prihod ili proizvoditi vlastite prehrambene prozvode u cilju otpočinjanja procesa reintegracije u zonama gdje žive. Međutim, ove inicijative nisu, niti bi mogle biti, viđene kao podrška dugoročnom ekonomskom razvoju.

Bitnost ove vrste individualne grant pomoći, bila je predmet brojnih rasprava i, i dalje, predstavlja izvor brige među kreatorima politike i finansijima. Međutim, dok god se društveno-ekonomска situacija u BiH ne poboljša, novi povratnici će, uz obnovu stambenih jedinica, imati potrebu za pomoći ovog tipa, u cilju potpore istim da stanu na svoje noge. Prema tome, neophodno je za sistem država/općina da razvije inicijative za održiv povratak.

Druga stvar se tiče činjenice da se povratnici, obično, susreću sa poteškoćama u pogledu pristupa penzionim i zdravstvenim sistemima, tržištu rada i nepristranom obrazovanju. Naročito povratnici koji prelaze među-entitetske linije i povratnici u zone gdje njihov konstitutivni narod predstavlja manjinu, ponekad imaju problema sa diskriminacijom u pogledu naznačenog. Prema tome, omogućavanje (povratnicima) pristupa navedenim strukturama je ključno pitanje za osiguranje održivog povratak.

Premda postoje znakovi poboljšanja, izgleda da ova vrsta diskriminacije nije iskorijenjena. Na primjer, izvještaj Ombudsmana FBiH za 2003. godinu kaže da:

....ne postoji diskriminacija konstitutivnih naroda, koji brojna manjina u zajednicama povratka, u pogledu zapošljavanja, socijalne zaštite, zdravstvenih usluga i pristupa komunalnim uslugama.

Prema tome, bitno je da sistem država/općina iznese strategiju za mjere održivog povratak, fokusirajući se na omogućavanje pristupa i borbu protiv diskriminacije.

Pitanje povratka *versus* lokalne integracije i naknade za imovinu koja ne može biti vraćena, traje od početka procesa povratak. Pitanje je obojeno političkim konotacijama, a bilo je i simptomatičan različit pristup nacionalnih stranaka prema povratku. U tu svrhu se lokalna integracija, u određenim slučajevima, od strane pojedinih stranaka, koristila kao način zadržavanja ishoda rata i, u određenoj mjeri, etničke kontrole određenih područja. Posmatrano sa strane drugih, povratak je viđen kao način ponovne uspostave njihove predominacije nad tuđim područjima. Priča o procesu povratak i teškoćama sa kojim se suočio u toku ovih godina, najbolji su dokaz činjenice da je pitanje povratka bilo visoko ispolitizirano i da su njegovi sadržaji isli iza čiste humanitarne dimenzije.

Deset godina nakon kraja rata, legitimno je očekivati da se početna averzija povratku smanjila i da su političke agende, koje su bile u pozadini povratak, možda nestale. Štaviše, potpuna sloboda kretanja i poboljšane veze između konstitutivnih naroda u zemlji, sa skoro potpunim odsustvom etničkih sukoba, navoda na zaključak da su postignuti uslovi za slobodan izbor raseljenih osoba i izbjeglica. U tom kontekstu, lokalna integracija raseljenih osoba i izbjeglica ne bi bila predmet pritska na i manipulacije raseljenim osobama i izbjeglicama, te isti, više, ne bi bili smatrani tabu temom.

I dok je sloboda izbora mesta boravka jasno naznačena u DMS-u, postoje određene nejasnoće oko odredbi po pitanju imovine. Aneks VII kaže da će izbjeglice i raseljena lica

....imati pravo da im se vrati imovina, koje su lišeni u toku neprijateljstava od 1991. godine i da će im se izvršiti naknada za svu imovinu koju im se ne može vratiti.

Ova odredba je predmetom različitih interpretacija. U stvari stanje imovine nije definisano, niti je definisana odgovornost za naknadu po osnovu iste. Povrat uništene imovine prijeratnim vlasnicima

zadovoljava odredbe Aneksa, ali smo djelomično rješava situaciju određene porodice pošto će istim još uvijek trebati pomoći u obnovi. U slučaju da isti žele prodati imovinu, biće u mogućnosti da tako i učine, ali će vrijednost, definitivno, biti niža nego da se radi o imovini koja je neoštećena. Ako se ova odredba interpretira striktno formalno, ček i predaja hrpe ruševina bi se moglo podvesti pod povrat imovine.

Međutim ako ovu odredbu interpretiramo fleksibilnije, onda bi naknada značila naknadu za bilo koju vrstu ratne štete koju je imovina pretrpjela. Ako je takav slučaj, ko bi onda platio tu naknadu? Neke stranke su, u prošlosti, smatrali ovo kao obavezu međunarodne zajednice i tražili su izvore od donatora da pokriju troškove za naknadu takvih imovina. Ili bi kompenzacija trebala biti dio recipročnog sravnjanja između različitih strana koje su bile u sukobu?

U praksi, ni jedna opcija nije primjenjena u godinama nakon završetka rata. Odredbe koje se tiču naknade ostale su u najvećoj mjeri neimplementirane. Vjerovatno bi bilo previše očekivati da su stanke u Dejtonu, mogле predvidjeti sve buduće razvoje (događaja) i staviti ih na papir. U to vrijeme, najveće briga je bila zaustavljanje sukoba. Zadnjih godina, velika većina izbjeglica i raseljenih osoba je mogla ući ponovni posjed vlastite imovine, bez obzira na stanje iste. Oni koji se nisu htjeli vratiti, mogli su zamijeniti ili prodati svoju imovinu, čak i uništenu, te se ovo može, legitimno, podvesti pod shemu (izvršene) naknade. Bilo bi nepošteno dodijeliti bilo kakvu vrstu naknade u ovim slučajevima ili obezbijediti osobama koje su to učinile slobodne stambene jedinice.

Druge kategorije raseljenih osoba i izbjeglica nisu u poziciji da se vrate svojim domovima, iz raznoraznih razloga, tj. radi se o starijim ljudima koji nisu više auto-suficijentni, kuće koje treba obnoviti, jednostavno, se nalaze u dalekim i napuštenim zonama, ne postoje izvori prihoda u tom području, drugi su svjedoci ICTY-a ili čine dio ograničene grupe vulnerabilnih slučajeva koji se, radi sigurnosti, ne mogu vratiti svojim kućama.

Istovremeno, postoje također i kategorije koje su, iz ovog ili onog razloga, propustile da podnesu zahtjev za njihovu društvenu imovinu, u za to određenom roku, te su, na taj način, izgubili pravo da postanu privatni vlasnici iste, te da je, eventualno, prodaju. Da li bi bilo fer da se tim osobama osigura smještaj u slobodnim stambenim jedinicama, pogotovo kad se ima u vidu činjenica da su dobrovoljno odustali o svojih prava? Odgovor na ovo pitanje nije jasan, pošto je istina da su u mnogo slučajeva raseljene osobe i izbjeglice bile krivo nagovarane da ne podnose zahtjev za povratom imovine ili su bili uvjereni da se nikad neće iseliti iz imovine koju su okupirali. Stvarnost je pokazala da su bili u krivu.

Prema naprijed izloženom, da se zaključiti da postoji urgentna potreba za generalnom stambenom politikom koja bi obuhvatala ne samo raseljene osobe i izbjeglice, već i socijalne slučajeve i osobe sa potrebama za stambenom brigom u cjelini. Ključna stvar u ovoj politici morao bi biti jedan striktan test kojim bi se verifikovala kvalifikovanost aplikantata da im se obezbijedi stambena briga, tj. samo one porodice, koje nemaju prihoda da si osiguraju zadovoljenje stambenih potreba (kupovina/izgradnja imovine ili plaćanje najma), imale bile pravo na ovu vrstu pomoći. Slična sredstva za testiranje su već prisutna u zakonima o raseljenim osobama i izbjeglicama i lokalne vlasti ih već primjenjuju. Poboljšanje i seriozna verifikacija podataka koje aplikanti podnesu, bio bi prvi korak prema implementaciji stambene politike. Drugi korak bi bio naznačavanje svih bespravnih dodjela društvenog vlasništva do kojih je došlo zadnjih godina. Pravni okvir, u ovom smislu, već postoji, samo je pitanje njegove primjene.

I u MLjPI i u međunarodnoj donatorskoj zajednici smatraju da će se sa povratkom dodatnih 25,000 porodica, u periodu do kraja 2007. godine, proces povratka u najvećem dijelu završiti. Međutim, statistike MLjPI i UNHCR-a naznačavaju da se, čak i nakon završetka tog posla, nekih 200.000 izbjeglica i raseljenih lica (ili oko 50,000 porodica) neće vratiti.

Može se sa sigurnošću pretpostaviti da će mnoge od tih porodica odlučiti da ostanu na lokalitetima trenutnog boravka, bilo to u BiH ili u inostranstvu. Tokom desetogodišnjeg perioda, koliko je prošlo od kraja rata, mnogi od njih su bili u prilici da si osiguraju ekonomsku egzistenciju i društveni suživot na lokalitetima trenutnog boravka. Sa druge strane, kako je naznačeno u Parlamentu BiH, proces povratka se ne može smatrati završenim sve dok postoje izbjeglice i raseljene osobe koji u svakom



momentu mogu realizovati svoje pravo na povratak. Da se prepostaviti da se značajan broj porodica nisu registrovale kao potencijalni povratnici za vrijeme trajanja javnog poziva, koji je u toku, jer jednostavno ne vide ekonomskih mogućnosti u mjestima povratka. Ne postoje nikakvi statistički podaci o ovoj kategoriji, te bi se vršenje bilo kakvih procjena svelo na špekulaciju.

Na osnovu izloženog, a uzimajući u obzir i činjenicu da i donatori i domaće institucije koje se bave povratkom sve teže identificiraju osobe koje imaju pravo na povratak, proces tradicionalnog načina pomaganja povratka bi se mogao zamijeniti novim pristupom. Ideja bi bila da se domaći i međunarodni napor usmjere na jačanje društveno-ekonomskog razvoja najvažnijih regija povratka, u cilju stvaranja uslova za – više ili manje spontan – povratak u ta područja. Nedavno je Vijeće ministara BiH dalo MLjPI ovlasti nad "obnovom, razvojem i monitoringom", što ide u prilog činjenici da će ministarstvo, u bliskoj budućnosti, preuzeti i zadatko koordinacije i stimulacije regionalnog ekonomskog razvoja uključujući i obnovu.

Postoji značajna trenutna i planirana međunarodna pomoć za proces (regionalnog) razvoja. Kako je naprijed naznačeno, ove aktivnosti ne prave razliku (ne vrše diskriminaciju) između povratnika i drugih grupa stanovništva BiH. MLjPI bi trebalo osigurati poseban status odabranim područjima povratka (naročito u onim gdje je stopa povratka niska), sa posebnim ciljem kanalisanja nacionalnih i međunarodnih finansijskih sredstava u ova područja. Ovo, međutim, ne bi trebalo predstavljati redistribuciju postojećih finansijskih sredstava iz područja u kojima se povratak ne dešava. Biće potrebna dodatna finansijska sredstva, u smislu «uštimavanja» (dodatnih) 50-100 miliona eura.

O LEGISLATIVI I REGULATORNOM OKVIRU

Ovaj dio naznačava glavne ovlasti institucija uključenih u proces povratka u FBiH, RS i Brčko Distriktu i pruža osnovu za način raspodjele tih ovlasti u kratkoročnom i dugoročnom periodu, uzimajući u obzir potrebu za racionalizacijom djelovanja u sektoru povratka, u kratkoročnom periodu, i usvajanja od strane ministarstava, u dugoročnom periodu, novih situacija, jednom kada se povratak završi ili smanji do tačke kada će angažman određenog ministarstva više neće biti potreban i, gdje će funkcije istog, u slučaju da je to moguće, biti apsorbovane od strane drugih administrativnih jedinica.

FBiH: Trenutna raspodjela ovlasti

U cilju raspodjele ovlasti između države, entiteta, kantona i općina, korisno je definisati one ovlasti koje su trenutno predviđene u različitim legislativama koje se primjenjuju. Također je interesantno naznačiti vezu između kantonalnih vlasti, u većini slučajeva kantonalnih ministarstava za izbjeglice i raseljene osobe, i federalnog ministarstva. U FBiH, na entitetskom nivou, ovo pitanje je regulisano Zakonom o Federalnim ministarstvima⁵¹ i Zakonom o raseljenim-protjeranim licima i povratnicima u Federaciju BiH⁵².

Relevantne odredbe u legislativi FBiH, bazirane na distribuciji ovlasti između entiteta i kantona, kako je to definisano u Ustavu FBiH, osiguravaju široku primjenu konsultacija i koordinaciju između federalnih i kantonalnih organa. I dok je ovaj argument u skladu sa Ustavom, isti, zahtijevajući (provedbu) aktivnosti koordinacije, automatski, stvara poduplavanje uloga, dok sa gledišta

51 Odluka Visokog Predstavnika o Donošenju Zakona o ministarstvima i drugim upravnim organima Federacije BiH, SL FBIH 58/02.

52 SL FBIH, 19/00, 56/01, 18/03

operativnog djelovanja, ne dovodi do naročitih prednosti. Činjenica da kantoni i Federacija BiH nisu uvek vođeni od strane iste političke strukture dodatno doprinosi (povećanju) neefikasnosti.

Prema tome, izgleda, bar na federalnom nivou, da je prednost postojanja jedinstvene linije (političkog) rukovođenja, nesportna, pošto bi se istom uštedjela energija koja se troši na koordinaciju i osiguralo jedinstvo (dostizanja) ciljeva između Federacije BiH i kantona.

Uloga MROI FBiH je opisana u Članu 12. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Federacije BiH, prema kome:

Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica će provoditi administrativne, profesionalne i druge zadatke iz ovlasti Federacije u pogledu: sakupljanja i obrade podataka o izbjeglicama i raseljenim licima, koordinacije aktivnosti obnove i registracije i nadzora NVO-a, stvaranja uslova za povratak raseljenih osoba u mesta njihovog ranijeg boravka uključujući izgradnju, obnovu, sanaciju i popravku stambenih jedinica i drugih stambenih objekata za smještaj izbjeglica i raseljenih osoba, održavanja regionalnih centara u cilju olakšanja ovih aktivnosti i drugih zadataka predviđenih zakonom.

Prema praktičnoj implementaciji zakona, naznačene funkcije se mogu sumirati u tri grupe: sakupljanje i upravljanje informacija o raseljenoj populaciji; provođenje projekta obnove; i obezbijeđenje alternativnog smještaja. Četvrta funkcija, opisana kao održavanje regionalnih centara, više se ne provodi u MROI FBiH, nakon što isti zatvoreni.

Sličan set funkcija može se naći i u federalnom Zakonu o raseljenim-protjeranim licima i povratnicima u FBiH. Član 27 naznačava ovlasti organa koji se bave sa pravima raseljenih ili protjeranih osoba i povratnika. Među njima je i nadležnost za pripremu planova povratka. Međutim, Anketa provedena u sklopu ovog Pregleda, otkriva da se mnogi kantoni više ne bave pripremom takvih planova.

Detaljna analiza predmetnog člana otkriva da MROI ima koordinirajuću ulogu u pogledu rada kantona, te prema tome prati implementaciju kantonalnih planova za povratak i o tome vodi centralnu evidenciju. Ministarstvo je, također, vezano i sa Vladom Federacije zbog pripreme godišnjeg plana povratka. U pogledu procedura za određivanje statusa raseljenih osoba i izbjeglica, federalno ministarstvo djeluje kao drugostepeni organ i bavi se žalbama pojedinaca po pitanju odluka donesenih od strane prvostepenog organa, tj. kompetentnog kantonalnog ministarstva⁵³.

Jedina ekskluzivna nadležnost federalnog ministarstva *vis-à-vis* kantona, je ta da isto upravlja stambenim jedinicama i naseljima koja, u skladu sa zakonom, potпадaju pod nadležnost FBiH.

Veza između kantona i federalnog ministarstva su još evidentnije po pitanju nadzora primjene zakona:

Primjena ovog zakona, kao i regulative kojom se uređuje njegova primjena, biće nadgledana od strane Ministarstva i kompetentnih kantonalnih organa, svaki u okviru vlastite jurisdikcije⁵⁴.

Ovo naglašava činjenicu da federalno ministarstvo ne može nadgledati rad kantona u smislu vršenja monitoringa po pitanju da li se isti ponašaju u skladu sa zakonom i dogovorenim daljim koracima. Njegova uloga je u stvari slična onoj MLjPI: koordinativni organ, ali bez stavnih ovlasti nadzora ili instrumenata kojim bi obavezivali entitetske strukture (na nešto).

RS: Trenutna raspodjela ovlasti

U RS, veze MIRO su mnogo linearnije, pošto to ministarstvo ima vlastitu strukturu na terenu, kojom pokriva čitav teritorij RS. Prema tome, koordinacija aktivnosti je lakša nego u FBiH. Međutim,

53 Član 7, Zakona o raseljenim-protjeranim licima i povratnicima u FBiH.

54 Ibid; Član 31.

poredeći sa MROI FBiH, MIRO RS obavlja (još) jednu bitnu funkciju, tj. implementaciju imovinskih zakona i odredbi vezanih za alternativni smještaj, u slučajevima predviđenim zakonom.

Pravni okvir koji reguliše rad MIRO RS definisan je Zakonom o ministarstvima RS, Zakona o raseljenim osobama i izbjeglicama RS, Zakona o prestanku primjene Zakona o korištenju napuštene imovine RS, i, naravno, Pravilnika MIRO RS. Član 18 Zakona o ministarstvima RS⁵⁵ jasno postavlja odgovornosti MIRO RS:

...[MIRO] obavlja administrativne i druge stručne poslove u pogledu: osiguranja smještaja, saradnje sa [MLjPI BiH], povratka i re-socijalizacije izbjeglica i raseljenih lica u RS; upravljanja svim aktivnostima vezanim za odobravanje obnove i (dodjele) drugih vrsta materijala; izgradnju, obnovu, popravku i održavanje izbjegličkih kapaciteta za potrebe smještaja izbjeglica i raseljenih lica na teritoriji RS; ko-ordinaciju rada sa [MLjPI BiH] i sa međunarodnim humanitarnim i drugim organizacijama koje implementiraju programe za re-socijalizaciju izbjeglica i raseljenih lica i problematikom vezanom za imovinska pitanja, prenošenje informacija o svom radu putem medija i korištenjem reklama, te obavljanje drugih aktivnosti u skladu sa zakonom i drugom regulativom Republike Srbije i [BiH].

Prema pravilniku ministarstva, na Odjelu je za imovinsko-pravna pitanja MIRO RS⁵⁶ da slijedi razvoj situacije u pogledu implementacije imovinskih zakona u RS. Implementacija ovih zakona, nakon ispunjenja najvećeg dijela procesa povrata imovina u skoro svim općinama RS, više ne odnosi toliko vremena i energije, kao što je to bilo u prošlosti, i trenutno je marginalna djelatnost za većinu od ministarskih OMI-a.

Dok god su zakoni na snazi⁵⁷, MIRO treba da ima strukturu koja će se baviti sa bilo kojim mogućim, budućim zahtjevom za privatnim vlasništvom. Međutim, takva struktura, sastavljena od prvostepenih i drugostepenih organa, ne treba se više širiti na području RS, već bi ista mogla biti vođena iz sjedište MIRO u Banja Luci. Kao rezultat implementacije imovinskih zakona, MIRO, trenutno, obezbijeđuje alternativni smještaj za oko 6,000 porodica i na raspolaganju ima oko 1,200 stanova. Prava na alternativni smještaj se redovno revidiraju, što će se nastaviti sve do završetka zbrinjavanja (postojećih) socijalnih slučajeva.

Zakon o raseljenim osobama, izbjeglicama i povratnicima u RS⁵⁸ daje u zadatku MIRO da se, putem vlastitih ureda na terenu, bavi pitanjima određivanja i prestanka statusa raseljenih osoba, izbjeglica i povratnika. Zakon o raseljenim osobama i izbjeglicama u svom trenutnom tekstu, niti za MIRO predviđa ulogu obnove, niti njegov angažman i koordinaciju sa svojim kontra partnerima u MROI FBiH i MLjPI u projektima obnove. Amandmani na zakon, koji već duže vrijeme "vise u zraku" i koji su sad pred Narodnom skupštinom RS, ističu ovu novu ulogu MIRO i njegove saradnje sa DKROI. Od Narodne skupštine se očekuje da usvoji amandmane prije sredine 2005. godine

Brčko Distrikt

Situacija u Brčko Distriktu izgleda već određena, pošto ne postoje posredničke strukture između državnog nivoa i vlade Distrikta. Nema potrebe da se u razmatranje uzima kratkoročni i dugoročni period, pošto su ovlasti već alocirane općinama. Sve naprijed naznačene funkcije, tj. primjena

55 SL RS 70/02.

56 Pravilnik o internoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Ministarstva za izbjeglice i raseljena lica, Član. 4.

57 Zakon o prestanku primjene Zakona o korištenju napuštene imovine, kao i korespondenti zakon u FBiH, treba se posmatrati kao tranzitivni zakon koji je služio za bitnu funkciju povrata napuštenih imovina njihovim prijeratnim vlasnicima. Zakon o prestanku, u stvari, postavlja administrativnu proceduru kojom se raseljenim osobama i izbjeglicama dozvoljava povrat njihovih imovina, izbjegavajući spore postupke na sudovima. Nakon završenog najvećeg dijela ovog procesa, izgleda da se potreba za takvom administrativnom procedurom ne može više opravdati, te prema tome hipotetički Zakon o prestanku Zakona o prestanku, kojim bi se eliminisala administrativna procedura, i *de facto* obnovila puna ingerencija suda po ovom pitanju, mogao bi, također, poslužiti u svrhu otklanjanja ovlasti MIRO koja više nije potrebna. Takav prijedlog, iznesen još, prije, u okviru PLIP-a, zaslužuje odgovarajuću pažnju.

58 SL RS 33/99 i 65/01.

imovinskih zakona, određivanje i prestanak statusa izbjeglice, kao i implementacija projekata obnove, implementirane su od strane uprave Distrikta. Funkcije samo-regulacije Distrikta dopustile bi vlastima da uzmu u razmatranje bilo kakve dodatne promjene, nezavisno od drugih ustavnih dogovora. Kao i u RS, BD bi trebalo da stavi van snage Zakon o povratu napuštenih imovina u BD BiH i da, po pitanju svih zahtjeva vezanih za imovinu, nadležnost prebaci na sudove. Istovremeno, ne bi bile potrebne dalje promjene na Zakone o raseljenim osobama i izbjeglicama: BD već primjenjuje državni zakon o raseljenim osobama i izbjeglicama. Međutim, ukoliko bi se pokazala potreba, implementacija tih zakona bi se mogla drugačije raspodijeliti u okviru općina. Organ odgovoran za ova zakona je Odjel za raseljene osobe, izbjeglice i stambena pitanja Brčko Distrikta.

MLjPI BiH

Kako entiteti i kantoni postepeno gube svoje ovlasti, MLjPI BiH će ih postepeno preuzimati, naročito, uz pretpostavku da će MLjPI BiH preuzeti nove funkcije ili stambenu politiku, i u pogledu izgradnje novih naselja i upravljanja postojećim stambenim fondom u svrhu socijalnog stambenog zbrinjavanja. Ove dvije funkcije bi se, adekvatno, trebale oslikavati u Zakonu o ministarstvima i drugim organima javne uprave BiH⁵⁹, kojim se reguliše rad MLjPI BiH, u Članu 12. Pošto Član 12 navodi listu ovlasti ministarstva, u amandmanu istog, trebale bi biti jasno naglašene nove ovlasti istog po pitanju socijalne stanogradnje.

Dodatna uloga MLjPI BiH bi se najbolje provodila kroz jedna poseban pravni akt kojim bi se regulisale ovlasti MLjPI BiH po pitanju stambene politike. Taj akt bi trebao postaviti ulogu MLjPI BiH u pogledu problematike vezane za stambenu politiku. Ovo bi bila dvostruka uloga. Sa jedne strane, naznačila bi se nadležnost MLjPI BiH u pogledu izgradnje novih stambenih naselja u oba entiteta i vršenje monitoringa relevantnih projekata, kako se to već sada dešava u okviru projekata obnove. Sa druge strane, Ministarstvo bi identifikovalo vrstu postojećih stambenih jedinica koje će općine koristiti u implementaciji socijalne stambene politike⁶⁰; naznačili bi se kriteriji dodjele tih stanova, tj. razradio bi se test kojim bi se osiguralo da ih samo porodice sa izrazitim potrebama i dobiju; te će služiti kao drugostepeni i nadzorni organ po pitanju dodjele tih stanova od strane općina. U tom pogledu, novi zakon bi trebao predvidjeti direktnu liniju komandovanja između MLjPI i općina, tj. zaobilazeći postojeće kantonalne i federalne organe koji se trenutno bave ovom vrstom stambenih jedinica.

MLjPI BiH i druge državne institucije, uopšte, nalaze se u nemogućnosti implementacije vlastitih obaveza radi otpora entiteta na njihovom nivou. Primjer Zakona o raseljenim osobama, izbjeglicama i povratnicima RS dobar je primjer gdje su odredbe, usvojene na državnom nivou, blokirane na entitetskom. Ovo pitanje postaje još problematičnije kada država BiH, radi nedostatka saradnje sa entitetima, nađe sebe u kršenju međunarodnih obaveza, poput Aneksa Vi i VII DMS-a.

I dok bi se savjetovao odvažniji pristup MLjPI BiH i državnih organa, uopšte, prema entitetima, također, je potrebno je, pozitivnim odredbama i državne i entitetske legislative, izbjegći situacije gdje se državne obaveze ne mogu ispuniti radi otpora entiteta.

Imajući u vidu ovaj cilj, moguće je pronaći i rješenje. U određenim slučajevima, državna legislativa nalaže da entiteti, u cilju usaglašavanja sa državnom legislativom, u određenom vremenskom roku, izvrše izmjene na svoje relevantne zakone⁶¹. Međutim, u slučaju da se entiteti ne poinuju tome, nisu predviđeni nikakvi dodatni mehanizmi ili mjere kojima bi se prisililo izvršenje istog. U svjetlu većeg

59 SL BIH, 5/03.

60 Uprkos smanjenom stambenom fondu, kao rezultata rata, bile su česte neadekvatne i nelegalne dodjele stanova u post-ratnoj BiH. Stanovi za koje se nisu tražili zahtjevi povrata, stanovi koji su nastali kao rezultat izgradnje novih stambenih blokova radi zatvaranja kolektivnih centara, stanovi koji su vraćeni općinama, pošto nije bilo nasljednika, potencijalni su izvori (baza) značajnog stambenog fonda (samo je u Sarajevu evidentirano oko 4000 takvih stanova) koji bi se mogli koristiti u svrhe socijalne stambene politike.

61 Npr: Član 29 Zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH kaže: «Entitetske vlasti će, u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog Zakona, uskladiti vlastite zakone i podzakonske akte sa istim».



angažmana državnih vlasti u sektoru povratka, i kao mehanizam za prevazilaženje ovog kamena spoticanja, moglo bi se predložiti da se u tekstu buduće državne legislative uključe odredbe koje će omogućiti državno zakonu da bude direktno primjenjiv u entitetima u slučaju da entiteti ne usklade vlastite zakone u okviru propisanog roka. Ovo rješenje bi osiguralo da državni zakoni stupaju na snagu direktno, bar u međuvremenu, dok entiteti usklađuju njihove zakone. Ovo bi, također, automatski osiguralo da ne dođe do procjepa između državne i entetske legislative.

O ORGANIZACIJI, NADLEŽNOSTIMA I FUNKCIJAMA KLJUČNIH INSTITUCIJA

O ljudskim resursima

Kao dodatak analizi, provedenoj u kontekstu ovog Pregleda, po pitanju ljudskih resursa u sektoru povratka, veoma su bitni i rezultati procjene, urađene, na državnom nivou (MLjPI), od strane Nezavisnog ureda za humanitarna pitanja (IBHI)⁶².

IBIH-ova procjena za 2003-2004, urađena u okviru projekta SUTRA, rezultirala je konkretnim preporukama u pogledu *inter alia* pitanja vezanih za ljudske resurse. Najvažnija preporuka vezana za ljudske resurse fokusirala se na potrebu poboljšanja kapaciteta MLjPI, ojačavajući sve kadrovske nivoje, u svim sektorima osim u onom koji se bavi azilom. Preporuke IBHI-a, koje su preporučile uposlenje dodatne 23 osobe (što bi predstavljalo povećanje broja uposlenih za 38%), usporene su još u samom početku, uprkos činjenici da su se svi složili po ovom pitanju. Budžetske restrikcije i (spore) procedure Državne Agencije BiH, glavni su razlog odgađanju implementacije spomenutih preporuka.

MLjPI, također, ima poteškoća sa privlačenjem kvalifikovanog kadra, premda se treba dodati da i entetska ministarstva imaju čak i više problema u ovom pogledu. Jedno od rješenja bi moglo biti da Ministarstvo samo uspostavi vlastiti program treninga; činjenica da je Državna Agencija BiH statutarno odgovorna za obuku (trening) državnih službenika, to ne bi trebalo da spriječi MLjPI da razvije svoju vlastitu inicijativu.

MIRO RS, trenutno, ima 137 uposlenih, što je znatno više nego MLjPI BiH (koje ima 66 uposlenih) ili MROI FBiH (koje ima 76 uposlenih). Glavni razlog ovog disbalansa leži u tome što MIRO RS ima Odjel za pravne poslove i pitanja vlasništva, koje ima 79 uposlenih, od kojih su većina priključeni uredima 14 OMI-a, stacioniranim u različitim gradovima RS. Glavne funkcije OMI-a su:

1. Sakupljanje informacija o prijeratnoj imovini izbjeglica i raseljenih osoba;
2. Vođenje evidencija o aplikacijama za dobrovoljni povratak izbjeglica i raseljenih lica u mesta prijeratnih prebivališta; i
3. Sakupljanje, od odgovornih organa, svih informacija o promjenama statusa stambenih jedinica i drugih oblika vlasništva u RS. Radi činjenice da će proces implementacije imovinskih prava biti, veoma brzo, završen, te da bi se mnoge aktivnosti OMI-a trebale

62 Nezavisni ured za humanitarna pitanja (IBHI), dio šire UN mreže IHBI-a, počeo je sa svojim radom u BiH 1995, fokusirajući se, pored ostalog, na: jačanje i izgradnju kapaciteta institucija u okviru vladinog i nevladinog sektora; podržavajući općine i izgradnji kapaciteta za planiranje i razvoj politike, naročito u polju socijalne politike; izgradnju kapaciteta lokalnih NVO-a sa ciljem da poboljšaju njihovu održivost, uključujući tu i savjetodavne usluge i tehničku pomoć lokalnim vlastima i NVO sektoru u pogledu pitanja vezanih za razvoj politike; poboljšanje procesa povratka.

prenijeti na općinski nivo, smanjenjem broja OMI-a postoji i prostor za smanjenje broja uposlenih u MROI FBiH.

Trenutno, MIRO RS ima uposlena, samo, tri Bošnjaka i jednog Hrvata u okviru ukupnog broja zaposlenih. Slično, MRIO FBiH upošljava 59 Bošnjaka, 14 Hrvata, i samo 2 Srba. Sastav uposlenih, te izmiješanost etničkih grupa koja iz istog proizlazi, ne podudara se sa odredbom iz 2002 – *Odluka o implementaciji Odluke o konstitutivnosti naroda Ustavnog suda BiH*⁶³, kojom se nalaže da bi javne institucije, u strukturi uposlenih, u svim sektorima i odjelima ministarstava, trebale osigurati refleksiju etničkog balansa Popisa iz 1991. godine.

Odluka MLjPI BiH da uspostavi regionalne centre (RC) povećala je njegovo prisustvo na terenu, vidljivost, pristup građana istom, kao i njegove kapacitete monitoringa. Mandat RC-a je, međutim, ograničen na projekte koje direktno implementira MLjPI (npr. projekat SUTRA). Postoji, međutim, prostor za proširenje mandata RC-a, pretvarajući ih u resorne centre koji bi služili lokalnoj upravi, i dajući im ulogu u jačanju institucionalnih kapaciteta na općinskom nivou.

Proširenje mandata RC-a, iziskivalo bi značajno jačanje ljudskih resursa i kapaciteta RC-a na svim nivoima. RC-i, trenutno, po pravilu, upošljavaju samo po dva, stalno zaposlena, državna službenika, kojim se dodaje dodatno osoblje angažovano po potrebi, u zavisnosti od projekta koji se implementira.

RC-i, trenutno, imaju vrlo malo prostora za manevriranje u pogledu provođenja nezavisnih aktivnosti: direktno su instruisani od strane Sektora za programe i projekte MLjPI BiH. Međutim, to ne pojačava inklinaciju ka preuzimanju vlastitih inicijativa. Trenutna, uska, hijerarhijska veza sa spomenutim Sektorom, dodatno, otežava razvoj efikasnih procedura na nivou RC-a, prema tome isti ne mogu ekspeditivno pratiti zahtjeve (zadatke) koje proizlaze iz područja u okviru kojih djeluju, tako da se kod javnosti javlja percepcija da je djelovanje RC-a od veoma malog značaja.

U Brčko Distriktu, Sektor za izbjeglice, raseljena lica i stambenu politiku upošljava 38 osoba, od kojih – osim Šefa Sektora i tehničkog sekretara – 23 rade u Odjelu za implementaciju imovinskih zakona i vođenje stambenog fonda, a 13 u Odjelu za obnovu i izgradnju stambenih jedinica. Premda je implementacija imovinskih zakona (povrat imovine) završena još krajem 2003. godine, broj uposlenih u Odjelu za implementaciju imovinskih zakona i vođenje stambenog fonda, kao i opis radnih mjeseta ostali su isti kao i u periodu implementacije imovinskih zakona. Na primjer, Odjel zapošljava 10 inspektora (provjera implementacije imovinskih zakona), čiji se veći dio rada, u skladu sa pravilnikom Sektora, direktno tiče implementacije imovinskih zakona.

Sektoru za izbjeglice, raseljene osobe i stambenu politiku Brčko Distrikta predlaže se da razmotri i predloži Vladi BD smanjenje broja uposlenih u Sektoru za 20% ili 7 do 8 zaposlenih. Ovo bi se trebalo realizovati smanjenjem broja uposlenih u Odjelu za implementaciju imovinskih zakona i vođenje stambenog fonda, čije se trenutno uposleno osoblje više ne podudara sa svrhom rada istog.

O finansijama

Budžeti institucija u sektoru povratka pokrivaju dva osnovna elementa: (1) operativne troškove same institucije; i (2) finansiranje *grantova* predviđenih za provedbu projekata povratka (vezanih uglavnom za rekonstrukciju).

63 Odluka o implementaciji Odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda, Član. IV, Proporcionalna zastupljenost u svim javnim vlastima, uključujući i sudove: *Konstitutivni narodi i članovi grupa iz reda Ostalih, biće proporcionalno zastupljeni u javnim institucijama Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Kao konstitutivni princip, predmetna proporcionalna zastupljenost će se bazirati na Popisu stanovništva iz 1991. godine, dok Aneks VII ne bude u potpunosti implementiran, u skladu sa Zakonom o državnoj službi Bosne i Hercegovine. Dalje i konkretnije specifikacije ovog opštег principa će biti implementirane od strane entitetskih legislativa. Te legislative će uključivati konkretnе vremenske rokove i razviće naprijed spomenute principe u skladu sa regionalnom etničkom strukturom entiteta i kantona. »Javne institucije», kako je naprijed naznačeno, su ministarstva vlada Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, kantonalne i općinske vlade, kantonalni sudovi u Federaciji BiH, okružni sudovi u RS, i općinski sudovi u Federaciji BiH i Republici Srpskoj.*

Operativni troškovi uključuju plate, beneficije i ostale fiksne i varijabilne troškove (putovanja, prevoz, gorivo, komunalne usluge, najam, oprema i održavanje). Nivo operativnih troškova, izgleda da ima malo ili nikakve veze sa nivoom aktivnosti institucija, kako se to već može vidjeti iz omjera budžetskih stavki, planiranih za finansiranje projekta. Budžeti MROI FBiH su ilustrativni u tom kontekstu. Godišnji budžet ovog ministarstva je, u 2003. godini, u odnosu na 2002. godinu, smanjen sa nekih 50 miliona KM na 32 miliona KM, dok je u 2004. godini spao na 15 miliona KM. U zadnje dvije godine, budžetske stavke predviđene za projekte povratka, pale su sa 31 miliona KM u 2003. godini, na 14 miliona KM u 2004. godini. Uprkos ovim smanjenjima, stavke vezane za plate zaposlenih u ministarstvu su se povećale sa 0.7 miliona KM na preko 0.9 miliona KM. Prema tome, u relativnim omjerima, troškovi su se, u periodu 2003-4. godina, povećali, bar, za faktor 2. Čisto se sumnja da je do ovog povećanja došlo radi povećane potrebe ljudstva za dodatnim sredstvima radi povećanja nivoa aktivnosti. Osim toga, neki odjeli još uvijek imaju radnika na čekanju, koji su nekada bili odgovorni za aktivnosti, koje su sada prevaziđene, kao što je npr. «praćenje konvoja».

Procesi budžetskog planiranja imaju tendenciju da se baziraju na uputama koje dolaze od strane relevantnog ministarstva finansija, koje, prije svega, odražava budžetska ograničenja. Posljedica toga je da budžeti ministarstava koja se bave povratkom se, obično, ne baziraju na operativnom planu za iduću godinu, te prema tome nisu «orijentisani prema rezultatima».

Ključne budžetske stavke tiču se «transfera»⁶⁴. Transferi su fondovi za aktivnosti od kojih direktnе koristi imaju povratnici i raseljena lica, a koji se troše u svrhe postavljene godišnjim planom djelovanja, razrađenog od strane institucija. Međutim, veza između plana djelovanja i budžetskih stavki ne može se uvijek jasno povući, npr. budžetske stavke ne izražavaju broj stambenih jedinica koje treba obnoviti ili broj i kvalifikacije ljudi koji rade u institucijama.

Smanjenje obima alokacije sredstava za sektor povratka ne odgovara potrebi za daljim ulaganjima u isti. Ako je cilj rješavanje problema raseljenih osoba i izbjeglica, kako je to naznačeno Strategijom⁶⁵, onda bi alokacije sredstava trebale značajno porasti. Strategijom se predviđa da bi, u svrhu prioritetnog povratka u BiH, trebalo obnoviti nekih 50.000 stambenih jedinica, sa prosječnim koštanjem od 20.000 KM, po jedinici.⁶⁶ Ako bi se koristili samo domaća budžetska sredstva, a pod pretpostavkom da sredstva na raspolaganju ostanu na nivou iz 2004. godine (tj. oko 75 miliona KM), obnova naznačenog broja jedinica bi bila završena tek 2017. godine.

Prepostavljajući da se broj stambenih jedinica, sa kojim se trenutno barata, treba ažurirati, te da bi isto rezultiralo ukupnim brojem stambenih jedinica za obnovu u iznosu od 25.000, te primjenjujući (ažuriranu) vrijednost koštanja po jedinici od 8.500 eura, za predmetne aktivnosti bi bilo potrebno nekih 213 miliona eura. Projekti u pripremi, koji se finansiraju i iz domaćih i međunarodnih izvora, ukupno pokrivaju 20.538 jedinica, sa ukupnim troškom od nekih 175 miliona eura. U cilju završetka procesa obnove stambenih jedinica, u skladu sa onim što nalaže Strategija, do kraja 2007. godine, bi bilo potrebno 38 miliona eura – za oko 4.500 jedinica – više u odnosu na ono što je trenutno na raspolaganju.

Iznos od 38 miliona eura ili 76 miliona KM, ne bi, u principu, predstavljao nepremostiv problem, u cilju postizanja onoga što nalaže Strategija, pošto bi se isti bazirao na udvostručavanju alokacija domaćih sredstava za sektor povratka u fiskalnoj, recimo 2006. godini.

Pravni okvir za izvršenje budžeta je državni i entitetski Zakon o izvršenju budžeta, Zakon o aktivnostima rezervi i Zakon o javnim nabavkama.

Pravni mehanizam određuje okvir budžetske potrošnje, procedure za reviziju budžeta, računovodstvene politike i radne procedure za svaku instituciju, uključenu u proces povratka.

64 "Zajednički projekti" su, djelomično, finansirani upravo «transferima» entitetskih i budžeta BD.

65 Strategija: "Strategija Aneksa VII (GFAP) – Strategija BiH i RRTF-a za implementaciju Aneksa 7, po pitanju povratka izbjeglica i raseljenih osoba i izgradnje kapaciteta za prenos odgovornosti na domaće institucije, Sarajevo, 15.01.2003."

66 Idem. Strategija, u stvari, govori o 50.000 stambenih jedinica. Međutim, već određeno vrijeme, je jasno da se ovaj broj treba ažurirati «naniže», što bi dovelo do smanjenja istog za oko 50%. U to svrhu, do sredine februara 2005. godine, proveo se proces re-registracije, o čemu se govori i u drugim poglavljima ovog Pregleda.

BH praksa je na vidjelo iznijela određene nepravilnosti po pitanju finansija, uključujući i⁶⁷:

- trošenja koja nisu u skladu sa budžetskim stawkama ili su iznad postavljenih ograničenja;
- neevidentiranje neizmirenih obaveza pri Trezoru;
- plaćanja naknada bez postojanja vladinih pravnih uporišta;
- izbjegavanje plaćanja poreza na dodatna primanja, od strane uposlenih ;
- izbjegavanje primjene važećih procedura javne nabavke

Neke institucije u sektoru povratka⁶⁸ koriste jedinstven računovodstveni sistem, koji omogućuje kontrolu nad izvršenjem budžeta; isti posebno osigurava da obaveze ne uđu u stavke za koje se nisu predviđela budžetska sredstva. Sistem omogućava generisanje nekih 50 specifičnih modela finansijskog izvještavanja. Ovi izvještaji su dostupni naznačenim institucijama u svakom momentu, omogućujući im uvid u bilans fondova koji su još uvjek dostupni da se troše za bilo koju, određenu, budžetsku liniju, sve dok se sam sistem ažurira, na dnevnoj osnovi, i dok se svaka transakcija evidentira u Glavnoj Knjizi Trezora.

Da se, međutim, primijetiti da mnoge institucije ne koriste mogućnosti koje nudi ovaj sistem, uprkos potrošenom novcu i vremenu na obučavanju vlastitog ljudstva. Praksa je naročito pokazala da te institucije ne evidentiraju svoje obaveze, tj. finansijski izvještaji se fokusiraju na plaćene iznose, ali zanemaruju preuzete ali neplaćene obaveze. Ilustracije radi, iznosi se primjer nastale razlike od 5 miliona KM u slučaju MIRO RS za fiskalnu godinu 2003.

Drugi primjer se odnosi na MROI FBiH. Vlada FBiH je, u budžetu za 2004. doginu, za ministarstvo, odobrila iznos od 30.7 miliona KM. Međutim, ranije preuzete obaveze u fiskalnoj 2003. godini, od nekih 16 miliona KM, zatim su zadržane da bi se uključile u bivše stavke, što je u suštini reduciralo budžet za 2004. godinu za faktor 2.

O DRŽAVNOJ KOMISIJI ZA RASELJENA LICA I IZBJEGLICE

DKROI – kao jedinstveni forum gdje se susreću predstavnici države, entiteta i Brčko Distrikta – ima važnu funkciju u dostizanju sporazuma po pitanjima vezanim za povratak, uključujući tu i održivost istog. U svakom slučaju, iskustva, nakon proširenja njenog mandata početkom 2003. godine, su pokazala da se DKROI suočavala sa problemima nametanja vlastitih odluka, naročito u pogledu osiguranja da svi partneri ispune svoje finansijske obaveze prema FP, kao najvažnijeg fokusa njenog djelovanja, ali, mada u manjoj mjeri, i u odnosu na zajedničke projekte.

Navedeni problemi su rezultat brojnih faktora:

- pozicija DKROI *vis-à-vis* njenih «sastavnih» partnera nije dovoljno jasna. Premda je DKROI data ovlast donošenja odluka, članovi teško mogu prihvati iste bez saglasnosti svojih vlada ili parlamenta;
- ovlasti date DKROI su preširoke. Izgleda da iste pokrivaju proces odlučivanja o pitanjima vezanim za politiku, kao i nadzor nad (finansijskom) implementacijom. Prema zakonu, DKROI ima ovlasti da odobrava, na primjer, finansijske aktivnosti FP na *ex-ante* bazi.

67 Kako je navedeno u izvještaju državnog i entitetskih ureda za reviziju.

68 Samo su MROI FBiH, kantoni, MIRO RS i neke općine, trenutno, uključene u ovaj računovodstveni sistem.



Navedeno se odnosi na⁶⁹: *nadzor nad finansijskom realizacijom odobrenih projekata obnove i povratka, uključujući i čuvanje sredstava FP*, mogli bi se interpretirati isključivo kao *ex post* primjena, ali to nije uvijek slučaj. Postoji opasnost da se ovakva formulacija koristi u smislu da je prije izvršavanja bilo kog plaćanja od strane FP, obavezno prethodno odobrenje DKROI;

- veza, a prema tome i raspodjela ovlasti, između DKROI i MLjPI, je nejasna. Ako je namjera bila da DKROI bude savjetodavni organ na ministarskom nivou, onda bi ista trebala da se bavi samo koordinacijom politike. U tom slučaju MLjPI bi bilo *primus inter pares vis-à-vis* entitetskih ministarstava i vlade Brčko Distrikta. U svakom slučaju, pošto njen mandat pokriva i implementaciju projekata, bilo bi adekvatnije podrediti komisiju jednom od ministarstava. Izbor ministarstva bi u tom slučaju bio jasan: MLjPI. Trenutno, i MLjPI i DKROI imaju ovlasti nad implementacijom, koje, sa pravne tačke gledišta, predstavljaju poduplavanje funkcija u sistemu. Rezervišući MLjPI ovlasti nad implementacijom, DKROI bi tada zadržala karakter organa koji se prevashodno bavi koordinacijom politike.

Drugi faktor, koji bi mogao predstavljati kamen spoticanja, u budućnosti, leži u sporazumu oko osiguranja balansa konstitutivnih naroda u procesu odlučivanja, u sektoru povratka, a koji se odnosi i na DKROI i na FP. Ovaj sporazum nalaže da Ministar MLjPI, predsjedavajući DKROI i direktor FP, moraju pripadati različitim konstitutivnim narodima. Pošto se ministri i visoki državni dužnosnici mijenjaju, te pošto nema garancija će, ministar ili drugi državni službenik, koji ih zamjenjuje, biti iz istog konstitutivnog naroda, možda će se i direktor FP morati zamijeniti. Ovakva situacija nije najadekvatnija s obzirom na organ kakav je FP, koji je, štaviše, u početnoj fazi svog razvoja ka instituciji u stanju da implementira (projekte).

Detaljima o budućoj vezi MLjPI i DKROI će se posebna pažnja posvetiti u toku razvoja strategije, koji će uslijediti nakon završetka ovog Pregleda.

O FONDU ZA POVRATAK

Uloga i odgovornosti FP

Strategija Aneksa VII (DMS) naznačava da će se sveobuhvatni proces povratka završiti do kraja 2006. godine. Pretpostavlja se da će za međunarodnu zajednicu ovo biti prekretnica u smislu obustave ili drastične redukcije pomoći sektora povratka u BiH. Stoga će pomoći FP iza 2006. godine, zavisiti od njegove sposobnosti da privuče dodatna finansiranja (prije svega, zajmove) ili da osigura upravljanje uslugama ili druge oblike djelovanja (kao što su projekti ekonomskog i socijalnog razvoja). Međutim, trenutni aranžmani implementacije u okviru projekta SUTRA, ne izgleda da daju FP dovoljnu ulogu upravitelja i ne doprinose dovoljno jačanju kapaciteta istog, pošto se novcem upravlja direktno od strane UNDP.

Međutim, činjenje povratka održivim će, nesumnjivo, biti dugoročnog karaktera, što će uključivati veliki broj institucija i mjera, premda se iste neće, i neophodno, podvoditi kao (struktano) "vezane za povratak". Ove aktivnosti će zahtijevati ozbiljnju angažman lokalne uprave u smislu vođenja i implementacije relevantnih mjera u tom pogledu. Mi smo, kao osnovu za procjenu budućih potreba za razvojem struktura za upravljanje fondovima u BiH, koristili principe sistema upravljanja fondovima

⁶⁹ Član 23, Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima u BiH (SL BIH 23/99, 21/03 and 33/03).

(finansijama) EU-e. Razumljivo je da bi drugi donatori (i domaći i međunarodni) mogli zahtijevati uspostavu dodatnih ili različitih struktura i procedura. Te moguće varijante nisu razmatrane ovim pregledom.

Generalno, u ciklusu upravljanja projektom, mogu se razlikovati četiri faze:

- programiranje;
- identifikacija projekta i planiranje;
- implementacija projekta;
- monitoring i ocjenjivanje (kontinuiran monitoring i periodično ocjenjivanje).

Tokom faze **programiranja**, potrebno je postaviti šire ciljeve, pokazatelje dostignuća, kao i potrebna sredstva i resurse. Programi bi, direktno, trebali doprinijeti implementaciji usvojenih politika i strategija. U kontekstu projekata povratka, ulazni podaci za programiranje bi, primarno, trebali biti u odgovornosti MLjPI. DKROI bi trebala osigurati među-institucionalnu koordinaciju i zaštitu entitetskih interesa.

Faza **identifikacija i planiranja projekta** bavi se definisanjem specifičnih ciljeva, planiranim rezultatima, pokazateljima dostignuća, aktivnostima, korisnicima, implementacijom, i finansijskim i ljudskim resursima potrebnim za implementaciju željenih programa. Za projekte povratka, ovo bi, primarno, trebalo biti u odgovornosti MLjPI, uz adekvatnu tehničku podršku obezbijeđenu od entitetskih i drugih horizontalnih ministarstava.

Faza **implementacije** bavi se upravljanjem sredstvima i resursima u cilju dostizanja planiranih projektnih ciljeva i rezultata. Ova faza, obično, uključuje veliki broj institucija i pojedinaca – korisnika, implementatora i menadžera – pošto se obavljanje određenih djelatnosti može podugovoriti sa privatnim kompanijama i javnim organima (tj. općinama, u slučaju projekata obnove stambenih jedinica). Međutim, organ koji potpisuje sporazum sa onim ko obezbijeduje finansijska sredstva, zadržava ukupnu odgovornost za implementaciju programa /projekata, tj. djeluje kao menadžer sredstava (fondova). Smatra se da Fond za povratak ima glavne predispozicije da preuzme ulogu vođenja finansija (fondova).

Monitoring je kontinuiran sistematski pregled napretka mobilizacije sredstava, korištenja resursa, implementacije aktivnosti i rezultat. Namjera je obezbijediti vjerodostojne informacije i ispraviti bilo kakvo odstupanje od operativnih ciljeva, te prema tome poboljšati "performanse" projekta ili programa. Međutim, monitoring bi se trebao razlikovati od menadžmenta. Obično, institucije koje su odgovorne za programiranje, odgovorne su i za monitoring. Dakle, po pitanju projekata povratka, MLjPI bi trebalo biti odgovorno za ovaj zadatak. DKROI bi trebala biti primalac informacija sakupljenih tokom monitoringa, tako da može izvršiti pregled doprinosa programa i projekata u donosu na postizanje ciljeva zadane politike.

Ocjena je periodična procjena efikasnosti, efektivnosti, uticaja, održivosti i bitnosti projekta ili programa u kontekstu naznačenih ciljeva. Obično se preduzima kao nezavisno ispitivanje pozadine, ciljeva, rezultata, aktivnosti i uposlenih sredstava, u cilju izučavanja lekcija koje bi mogle pomoći u budućem procesu odlučivanja. Odgovornost za angažman i korištenje rezultata ocjene, po pitanju projekata povratka, trebala bi ostati u okviru MLjPI i DKROI.

Fond za povratak ima određene predispozicije da, u sektoru povratka postane, **menadžer** nacionalnih i međunarodnih finansija (fondova). Međutim, postoje veoma bitne praznine, uočene u trenutnom sistemu, koje, u kratkoročnom periodu, ne bi dozvolile primanje novca iz međunarodnih fondova, a naročito onih EU-e. U *Aneksu 2*, detaljno smo proanalizirali trenutnu situaciju. U dijelu koji slijedi, predstavljen je kratki rezime ove analize.

Principi koji se trebaju poštovati	Trenutna situacija
Osiguranje podjele obaveza između struktura i pojedinaca, uključujući obaveze planiranja, ugovaranja i plaćanja. Odgovorni dužnosnici bi trebali biti istog hijerarhijskog statusa.	KROI, Fond za povratak i MLjPI, svi obavljaju različite (izmiješane) zadatke planiranja, ugovaranja i vršenja plaćanja, bez jasne podjele odgovornosti.
Jasno definisana organizaciona struktura, menadment i sistem kontrole.	Navodno, u toku je razrada internih procedura FP. Određeni aspekti, kao što je uspostava sistema kontrole, (tj. princip "četvero očiju"), još uvijek, zahtijevaju dodatnu razradu.
Funkcije su jasno definisane i propraćene pisanim internim procedurama (tj., liste provjere i oblici izvještavanja).	Navodno, u toku je razrada internih procedura FP. Međutim, prije toga, treba da se pojasne neka od osnovnih pitanja, kao što je npr. odgovornost institucija.
Definisane i ojačanje interne procedure za implementaciju javnih poziva za podnošenje ponuda – podnošenje aplikacija, ocjena i odabir, odobrenje, verifikacija računa i izvještaja, vršenje plaćanja i kontrola.	Postoje domaće procedure vezane projekte obnove stambenih jedinica. Bazirajući se na ovim posljednjim, razraduju se interne procedure FP. Međutim, da se primjetiti da su se neki zadaci prebacili drugim institucijama, bez da FP ima dovoljnu kontrolu na istim (npr. RC-i MLjPI verifikuju izvještaje o ocjeni izbora korisnika, MLjPI je odgovorno za odobrenje izvještaja o izvršenim radovima). Procedure za druge vrste grant projekata nisu, do sada, razrađene.
Postoji sistem upravljanja informacijama.	RC-i MLjPI će preuzeti bazu podataka od projekta Misije Monitoringa EU. Međutim, sistem upravljanja informacijama FP još uvijek treba da se izgradi, kako bi adekvatno obuhvatit prethodni.
Odgovornosti struktura i uposlenih su jasno definisane.	Trenutno, direktor FP drži se odgovornim za djelovanje FP. Trebaju se još definisati i dalje odgovornosti i zaduženja same institucije i njenih uposlenih.
Postojanje nezavisne nacionalne institucije za vršenje vanjske revizije.	Navodno je BiH sistem za vršenje vanjske revizije operativan.
Računovodstveni sistem je u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima (IAS) i postoje procedure za prezentovanje odvojenih projektnih računa, čime se dokazuje (način) korištenja finansija (fondova) i oficijelnog certificiranog godišnjeg izvještaja.	Postojali su, do sada, određeni problemi na strani općinskih partnera, po pitanju otvaranja odvojenog projektnog računa i dobijanju saglasnosti (sa tim u vezi).
Postoji uspostavljen nezavisan sistem interne revizije, u skladu sa međunarodnim standardima.	Ne postoji sistem interne revizije niti procedure sa tim u vezi.
Pripremljen i proveden sistem upravljanja rizikom.	U okviru FP, nije pripremljen sistem upravljanja rizikom.
Postoji dovoljno institucionalnih kapaciteta za upravljanje finansijama (fondovima), uključujući neophodne ljudske i finansijske resurse (treba da je razrađen i proveden plan o razvoju ljudskih resursa).	Trenutni kapaciteti institucija uključenih u upravljanje finansijama (fondovima), smatraju se nedovoljnim u pogledu broja i angažmana osoblja i nivoa obuke (nije provedena direktna obuka po pitanju upravljanja projektnim ciklusom, niti pravila javnih nabavki EC ili BiH).

Sistem za implementaciju projekata finansiranih kroz FP

Procedure koje se, trenutno, koriste pri implementaciji projekata razrađene su isključivo za projekte obnove stambenih jedinica i adekvatno su i detaljno obrađene u tu svrhu. Postoji, međutim, konfuzija oko uloge i odgovornosti raznih institucija u tom procesu. U svrhu provedbe predmetnog Pregled, kao referentne usvojene su standardne EC procedure.

Prema Praktičnom vodiču EC za provođenje tenderskih procedura i zaključivanje ugovora (iz maja 2003. godine): U svim slučajevima, Vlasti koje provode proceduru zaključivanja ugovora, u potpunosti, su odgovorne za vlastite aktivnosti, te će za iste odgovarati pred revizijom poslovanja ili nekim drugim vidom kontrole. Trenutni Memorandum o razumijevanju, potpisani od strane šest

strana (MLjPI, MROI FBiH, MIRO RS, Brčko Distrikta, općine i FP), ostavlja odgovornosti potpisnika dosta nejasne, naime:

- **uloga općine:** iako su općine naznačene kao implementatori zajedničkih projekata, odgovornost po pitanju kasnijeg finansiranja projekta nije jasno određena;
- **uloga DKROI:** iako je DKROI uključena u proces odlučivanja (npr. odobrava projekte koji će biti finansirani), također ima i ulogu vršenja nadzora nad FP (zajedno sa Vijećem Ministara)⁷⁰. Iz ovog posljednjeg proizlaze dva moguća problema. Prvo, takva kombinacija uloga, u procesu odlučivanja i vršenju nadzora, ne podudara se sa zdravim upravljanjem nad finansijama. Drugo, ovakva situacija bi mogla uzrokovati brojne operativne probleme, pošto su svi članovi DKROI visoko pozicionirani državni službenici (ministri i pomoćnici ministara) kojima je primarna briga rješavanje političkih pitanja, a ne implementacija projekata. Strategija Aneksa VII (DMS) preporučuje da se ministarstva jasno drže podalje od implementacije projekata; prema tome, uključenost ministarstava u proces odobravanja projekata nije u skladu sa razvojem sektora, usaglašenog Strategijom;
- **uloga MLjPI BiH:** naznačeno je da bi MLjPI trebalo osigurati vršenje monitoringa nad projektima povratka. Zadatak koji vrši MLjPI je *mix* zadataka koji se odnose na vanjski monitoring i funkcija menađmenta. U stvari, MLjPI, u ime FP i DKROI, osigurava neku vrstu tehničkog i finansijskog odobrenja, *ex-ante*. Sa druge strane, ne postoji priznata potreba analize podataka u svrhu vršenja cjelokupne procjene implementacije Strategije Aneksa VII;
- **uloga FP:** iako ima svu odgovornost za upravljanje svojim sredstvima, nije, ili je vrlo malo, uključen u faze odabira korisnika, provedbu tenderskih procedura, zaključivanje ugovora i implementaciju projekata. Osim toga, način izvještavanja FP nije potpuno jasan, budući da je isti, istovremeno, odgovoran i Vijeću Ministara i DKROI⁷¹.

Interna organizacija FP odražava konfuziju u pogledu njegove uloge u implementaciji projekata. Ne postoji jasna podjela između funkcija davanja ovlaštenja, izvršavanja aktivnosti i računovodstva.

Osim toga, ukupan mandat FP nije u potpunosti jasan, pošto je isti odgovoran i za implementaciju projekata⁷² i za izvršavanje plaćanja. Ovu zadnju funkciju, obično, pokriva državni Trezor. Da se primijetiti da, ovakvu »vodeću« ulogu DKROI *vis-à-vis* FP, BiH vlasti vide, prije svega, kao »trezorski«, a ne kao implementirajući organ, u pravom smislu te riječi.

Tri sheme koje slijede, predstavljaju željenu razdvojenost funkcija i zadataka u implementaciji projekata kroz Fond za povratak.

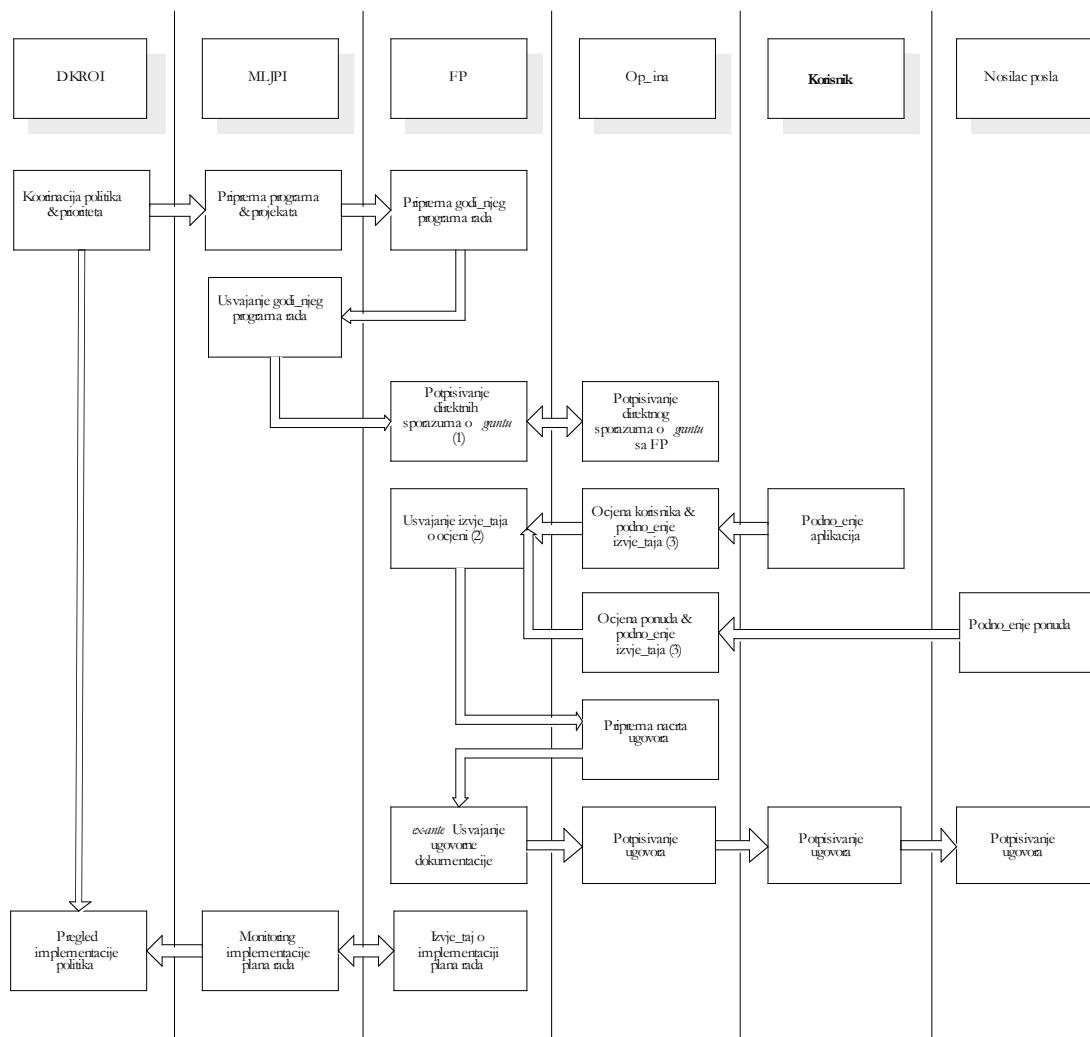
70 Član 5, Amandmani na Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima unutar BiH.

71 Amandmani na Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima unutar BiH i Pravilnik o RF.

72 Npr. prema Članu 8. Pravilnika (oktobar, 2004), direktor RF je odgovoran za finansijsku implementaciju projekata povratka i obnove.



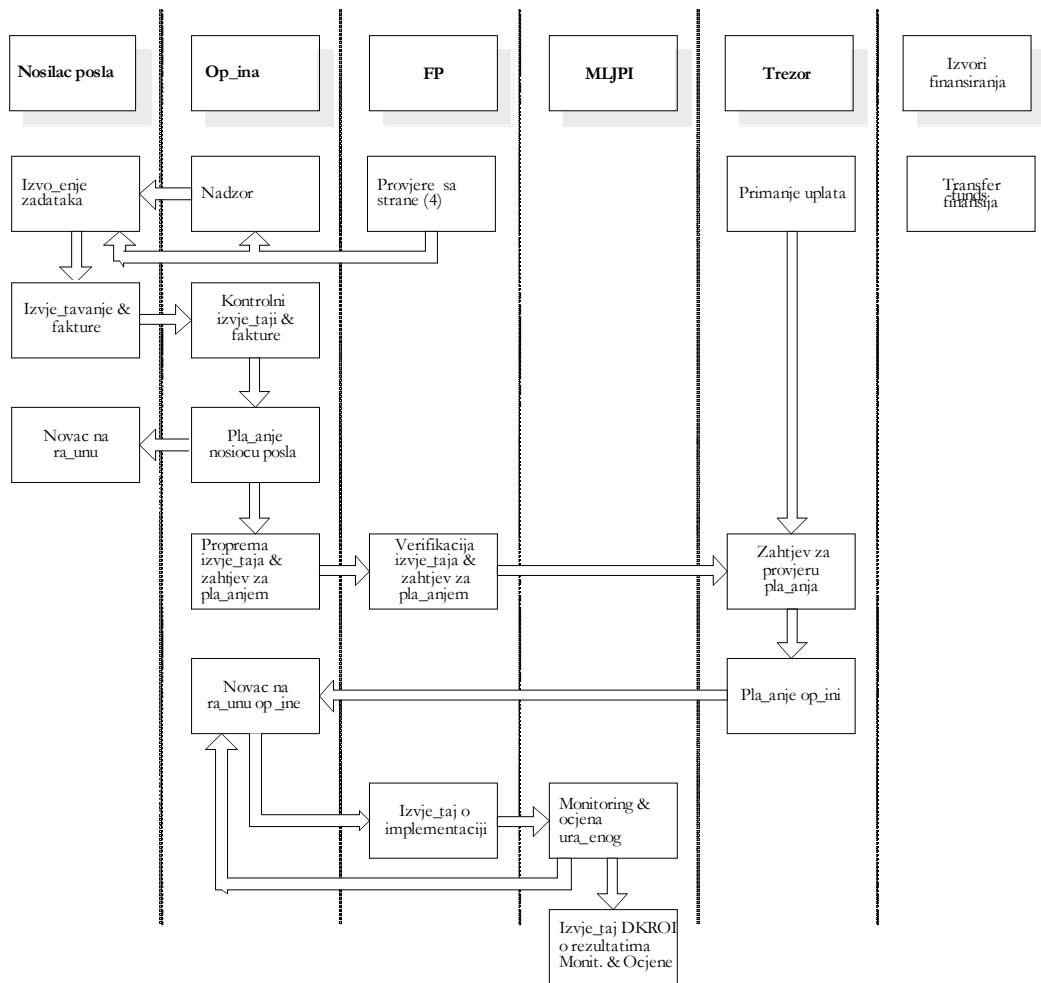
Tenderski i proces ugovaranja projekata finansiranih kroz FP



- 1) Tenderska procedura bi trebala biti određena u programskoj ili projektnoj dokumentaciji. U službi projekata obnovi stambenih jedinica, sa odabranim opštinama, moguće je potpisati direktni sporazumi o gantu .
- 2) Regionalni centri MIJPI mogli bi, na sastancima Komisije za ocjenu učestvovali, kao po smatra pomoću FP u procesu odlučivanja po pitanju (ne)usvajanja izvještaja o ocjeni.
- 3) U pogledu odabira kontrahentnih korisnika i nosilaca posla, opštine bi trebale uspostaviti Komisije za ocjenu, koje bi obuhvatale predsjednika i sekretara bez prava glasa.

Grafik 2: Tenderski i proces ugovaranja projekata finansiranih kroz FP

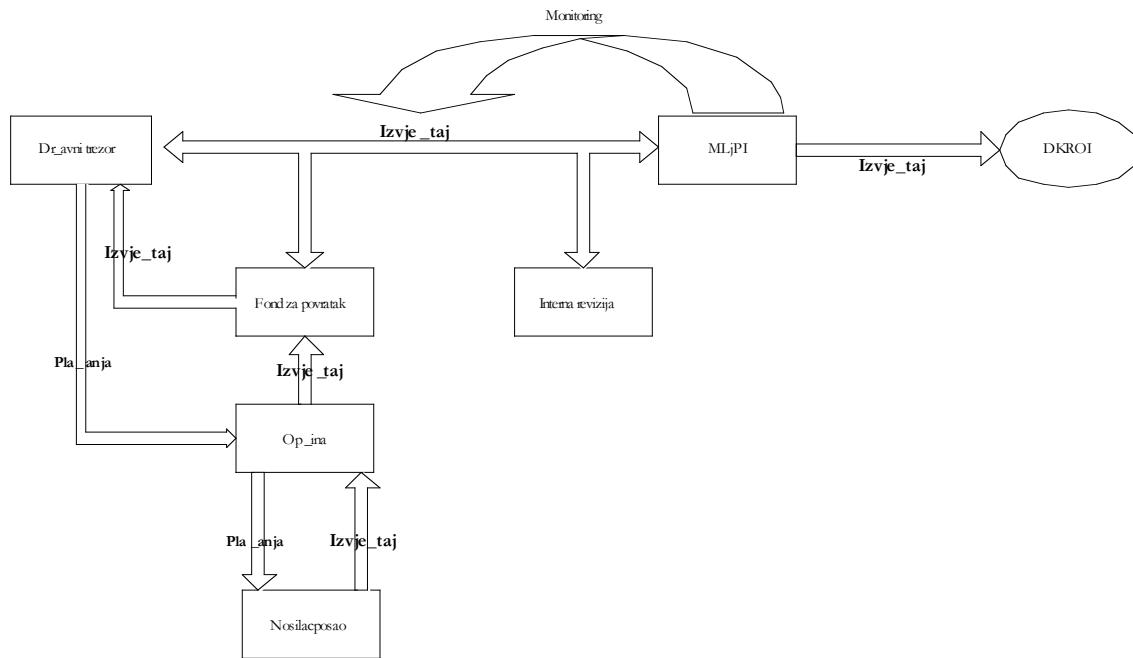
Implementacija, monitoring i plaćanje projekata kroz FP



4) Regionalni centri MIJPI mogli bi vr_itи provjere "sa strane", u ime Fonda za povratak.

Grafik 3: Implementacija, monitoring i plaćanje projekata finansiranih kroz FP

Izvještavanje i sistem plaćanja



Grafik 4: Izvještavanje i sistem plaćanja

Izvještaji općina i nosioca posla su tehničke i finansijske prirode, tj. izvještaji koji osiguravaju osnovu zahtjeva za plaćanjem.

FP podnosi odvojene finansijske izvještaje i zahtjeve za plaćanjem državnom Trezoru, a tehničke izvještaje MLjPI.

Jedinica za vršenje interne revizije bi trebala obezbijediti nezavisne izvještaje o izvršenju aktivnosti državnog Trezora.

DKROI prima izvještaje, u svrhu vršenja monitoringa i koordinacije.

O STAMBENOJ I POLITICI POVRATKA

Stambeni standardi koji se primjenjuju u procesu obnove, izgleda da su niži u odnosu na opšteti-prihvaćeni pojam stambene jedinice pogodne za stanovanje. Uzimajući kao praktičan primjer FBiH, standardi, za teško oštećenu stambenu jedinicu, predviđaju sanaciju sa građevinskim materijalom, vrijednosti 12,500 KM, dok je za manje oštećene stambene jedinice predviđena ugradnja građevinskog materijala u vrijednosti do 5,000 KM. Dobar sistem samo-pomoći ne uključuje samo distribuciju građevinskog materijala. Isti bi, također, trebao i da ponudi neku vrstu uprave (nad rekonstrukcijom), kao i druge vidove pomoći (uključujući i obezbijedenje miješalica ili korištenje dizel agregata). Pod državnim sistemom obnove, implementiranim od strane projekta SUTRA, ugovorenim

radovi na svakoj stambenoj jedinici su, u prosjeku, iznosili oko 18,000 KM. I sistem samo-pomoći i državni sistem obnove, izgleda, da su ispod opšte-prihvatljivi standarda pogodnosti za stanovanje.

U entitetima se, odabir korisnika, izbor zona djelovanja, nabavke, finansijski i tehnički monitoring obavljuju u skladu sa dobrim procedurama. Ove procedure su u potpunosti jednake onim koje se koriste na državnom nivou (MLjPI). Postoji značajno uključenje općina, koje predstavljaju glavnog posrednika između viših nivoa vlasti i povratnika. Međutim, ostaje neodgovoren pitanje oko konačnog odabira projekata. Samo bi dovoljno detaljna analiza mogla dati odgovor oko eventualnih nepovoljnosti koje bi se mogle kriti iza, naočigled, dobrih procedura i njihove provedbe.

Sve u svemu, državni/općinski sistem je mnogo više elaboriran od entitetskog/kantonalnog sistema, te se može reći da se vodi transparentnijim procedurama i metodama. Sa druge strane, uprkos nedostatku transparentnosti, entitetski/kantonalni sistemi, izgleda da, ispunjavaju, iako ograničeno, kriterije efikasnosti, a naročito u pogledu postignutih rezultata. Entitetski/kantonalni sistem je dobar u onome za što je i kreiran: nabavka građevinskog materijala i isporuka istog korisnicima.

Poglavlje 4



Preporuke

Preporuke

STRATEGIJA ANEKSA VII (DMS)

Krovne preporuke

Vijeću Ministara BiH se skreće pažnja na činjenicu da će dostizanje ciljeva, postavljenih Strategijom Aneksa VII (DMS) zahtijevati (I) značajan angažman, u kratkoročnom periodu, javne uprave u sektoru povratka, i (II) dugoročno, razvoj širih politika u smislu rješavanja potreba siromašnih grupacija u društvu, uključujući tu i povratnike.

Kratkoročne preporuke

Vladi RS i upravi Brčko Distrikta se sugeriše da završe proces usklađivanja legislative po pitanju povratka u toku prve polovine 2005. godine.

Vijeću Ministara se sugeriše da, u okviru legislative na državnom nivou, uzme u obzir podjelu zadataka, kako je preporučeno Strategijom Aneksa VII (DMS), a time i podjelu odgovornosti između državnog i entitetskih nivoa.

Vijeću ministara BiH, MLjPI i entitetskim ministarstvima koja se bave povratkom, sugeriše se da uspostave jedinstven sistem implementacije projekata povratka, budući da za istim postoji potreba, i to pod okriljem MLjPI, koje će biti odgovorno za formulisanje politike. DKROI bi razmatrala politiku, predloženu od strane MLjPI, i jednom kada ista dobije pozitivno mišljenje, bila bi obavezujuća za oba entiteta (u okviru primjenjive legislative).

MLjPI i entitetskim ministarstvima se sugeriše da razrade i naprave okvir za vršenje procjene, te da usvoje procedure, na državnom nivou, po pitanju implementacije projekata održivog povratka, tj. onih projekata koji idu iza čiste obnove stambenih jedinica. U tom kontekstu, pozicija i funkcije DKROI i MLjPI trebaju da se ponovo razmotre.

MLjPI se sugeriše da preformuliše politiku vezanu za prava općina u implementaciji projekata, u smislu da se ili ostavi samim općinama puna jurisdikcija nad ovim aktivnostima, ili da se iste, u ovom procesu, oslanjanju na izvođače radova.

Vijeću Ministara BiH se sugeriše da uspostavi sistem, doneće Odluku, po kome će se znati koji organ i kada može odlučiti da li je neka općina sposobna da sama implementira projekt.

MLjPI se savjetuje da jasno definiše metodologiju vršenja monitoringa i ocjene, te da, do sredine 2005. godine, uspostavi i formatira načine i procedure izvještavanja u pogledu monitoringa. Navedena metodologija monitoringa i ocjene bi trebala koristiti samom ministarstvu da svoj fokus prebací sa implementacijom na pripremu politike.

Vijeću Ministara BiH se savjetuje da izvrši (pr)ocjenu projekata povratka i obnove, koji se trebaju implementirati u toku 2005. godine, baziranu na monitoring izvještajima elaborisanim od strane MLjPI (putem svojih regionalnih centara). Ocjena bi se trebala fokusirati na efikasnost, efektivnost, i uticaj procedura državnog sistema.

Entitetskim ministarstvima se savjetuje da usklade svoje procedure sa državnim procedurama po pitanju implementacije njihovih projekata povratka i obnove za period 2005-2006. godine, u cilju otpočinjanja stvaranja jedinstvenog sistema i pomoći općinama strukturama da uspješno implementiraju projekte u pitanju.

Entitetskim ministarstvima se savjetuje da kanališu, do 2006. godine, veći dio njihovih budžetskih stavki alociranih za povratak, kroz državni sistem i FP, te da koriste DKROI kao forum za osiguranje specifičnih entitetskih interesa.

MLjPI se sugeriše da slijedi preporuke UNDP IBHI-a⁷³ po pitanju formiranja posebnog Sektora za vođenje baze podataka.

MLjPI se savjetuje uspostavi i stavi u funkciju sistem za redovno ažuriranje informacija dostupnih na državnom nivou, uključujući i općinski nivo, do sredine 2006. godine.

Entitetskim i kantonalnim ministarstvima se savjetuje da spoje baze podataka kojim raspolažu sa jedinstvenom bazom podataka MLjPI, stavljujući svoje informacije, u fiksnoj («read only») formi (bez mogućnosti promjene sadržaja) na raspolaganje ovom zadnjem.

Vijeću Ministara se savjetuje da formuliše državnu politiku po pitanju raseljenih osoba. Ova politika bi bila predmet rasprave u okviru rada DKROI. Politika bi trebala opisati jedinstven pristup procedurama određivanja statusa raseljene osobe i prava onih koji taj status imaju. Politika bi bila bazirana na realnim procjenama dostupnih budžetskih sredstava i uzimala bi u obzir potrebu svog balansiranja u odnosu na politiku povratka.

Vijeću Ministara se savjetuje da vodi računa o činjenici da se rok, postavljen u Strategiji (kraj 2006. godine) za završetak obnove stambenih jedinica u okviru procesa povratka, neće ispoštovati, uzimajući u obzir da alokacija budžetskih sredstava za projekte povratka, i države i entiteta, značajno varira, sa tendencijom daljeg reduciranja. Osim toga, da se primijetiti da alokacija budžetskih sredstava, koja se daju ministarstvima, koja se bave povratkom, obično ne prelaze 2% vrijednosti ukupnog budžeta (period 2002-2004. godine), što je nedovoljno da bi se, u roku, postigli ciljevi zacrtani Strategijom. Međutim, bazirajući se na procjeni da će za obnovu, ažuriranog, broja od 25.000 stambenih jedinica trebati dodatnih 38 miliona eura (76 miliona KM), više u odnosu na planirana sredstva na raspolaganju, završetak procesa obnove bi se mogao završiti do kraja 2007. godine. Vijeću Ministara BiH se, prema tome, pažnja skreće na činjenicu da postoji potreba za iznalaženjem dodatnih finansijskih sredstava u iznosu od 76 miliona KM od strane budžeta države i entiteta za projekte obnove do kraja 2006. godine.

MLjPI se naglašava da, u okviru sistema monitoringa koji se trenutno provodi, nedostaje vršenje monitoringa situacije ljudskih prava povratnika; ova funkcija bi se trebala dodati regionalnim

⁷³ Procjena stanja Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, UNDP BiH, 2003; dostupno na: www.undp.ba

centrima, u okviru vršenja aktivnosti monitoringa. Osim toga, postoji potreba da se prikupe informacije o tome kako se povratnici reintegrišu u mjestima povratka, aktivnost koju su do 2003. godine, obavljale različite međunarodne organizacije, i koju su sada preuzele lokalne vlasti.

Dugoročne preporuke

Općinama u BiH se savjetuje da uspostave *koordinativni* pristup prema planiranju i upravljanju investicionih projekata. Umjesto da formiraju nekoliko administrativnih jedinica zaduženih za različite sektore po pitanju ulaganja (npr. povratak i komunalne usluge), općine bi trebale uvezati ljudske resurse i uspostaviti jedinstvenu tehničku jedinicu zaduženu za pripremu i implementaciju projekata. Uprava nad projektom, uključujući i javne nabavke, ugovaranje i vršenje monitoringa, zahtjeva, ne samo, specifična znanja, nego i tehničke (operativne) vještine.

Vijeću ministara BiH se naglašava da je potreban širi pristup po pitanju osiguranja održivosti povratka. Društveno-ekonomski pozicija povratnika se treba razmatrati u kontekstu procjene stanja siromašnih grupa u društvu. To implicira da će se bolje-stojeći povratnici morati, na neki način, odreći vlastitih beneficija, na uštrb onih povratnika koji su u lošoj poziciji. MLjPI bi se, u ovom kontekstu, trebalo, direktno, baviti razvojem politike, uz konsultacije i dogovor sa DKROI.

Vijeću ministara BiH se savjetuje da, u kontekstu potrebe da se razviju politike po pitanju održivog povratka, a koje bi se ticale i nadležnosti ministarstava, revidira funkcije DKROI kao organa za koordinaciju politike pod pokroviteljstvom MLjPI u pogledu razrade mjera vezanih za održivost povratka. Ove bi se mjere trebale razviti pod pokroviteljstvom VM BIH, uz učešće ministarstava odgovornih za pitanja upošljavanja, zdravstva, obrazovanja, socijalne sigurnosti, ekonomskih odnosa, razvoja poslovanja i infrastrukture. Implicitno, u ovom kontekstu, MLjPI ima pro-aktivnu ulogu u iniciranju politika reintegracije.

LEGISLATIVA I REGULATORNI OKVIR

Krovne preporuke

Vijeću ministara se pažnja skreće na činjenicu da postoji potreba preraspodjele nadležnosti institucija uključenih u povratak u FBiH, RS i Brčko Distriktu, kako kratkoročno, tako i dugoročno, da treba uzeti u obzir potrebu racionalizacije aktivnosti usmjerenih na povratak, u kratkoročnom periodu, a u dugoročnom periodu, prilagoditi ministarstava novoj situaciji, do koje će doći kada se povratak završi ili smanji do tačke u kojoj angažman entitetskih ministarstava, koji su na istom bili angažovani, više neće biti potreban, a njihove funkcije mogu apsorbovati druge administrativne jedinice.

Kratkoročne preporuke

Federacija BiH

Preraspodjela nadležnosti trebala bi ići u cilju veće "protočnosti" veza između organa kantonalnog i federalnog nivoa, uklanjujući, istovremeno, suvišne korake. Vladi FBiH se, prema tome, savjetuje da

eliminiše posredničku fazu, koja se ogleda u kantonima, i veže općine direktno sa MROI FBiH, bar tokom prelazne faze, kada je u pitanju određivanje statusa raseljenih osoba i izbjeglica. Ovo bi olakšalo (posao) MLjPI, pošto bi saobraćalo samo sa federalnim ministarstvom, i koje bi imalo i bilo u stanju da mu pruži sve neophodne informacije, te tako ne bi više zavisilo od kantona. Općine su, u pogledu osnovnog evidentiranja raseljenih osoba i izbjeglica, izgleda bolje organizovane od kantona. Što se tiče obezbijedenja alternativnog i neophodnog smještaja, ta se funkcija već obavlja na općinskom nivou.

MROI FBiH bi zadržao svoju funkciju drugostepenog organa po pitanju određivanja statusa raseljenih osoba i izbjeglica. U pogledu implementacije projekata, prenos ovlasti na državni nivo i eliminisanje uloge federalnog ministarstva po istom, povećalo bi efikasnost i uštedu troškova. Međutim, u periodu tranzicije, jedna reducirana jedinica u okviru MROI bi mogla osigurati završetak projekata koji su u toku i obezbijediti ležernu tranziciju.

Upravljanje jedinicama hitnog i alternativnog smještaja, ostalo bi u odgovornosti MROI FBiH, kao što je i sad. Budući da državno MLjPI još nije upravljalo jedinicama alternativnog smještaja, ova funkcija se ne bi trebala, u kratkoročnom (tj. tranzicionom) periodu, prenositi na isto.

Općine mogu same odrediti koji su to, u okviru njihovih struktura, najadekvatniji organi koji bi se bavili ovom vrstom problema. U svakoj općini postoji odjel koji se posebno bavi pitanjima izbjeglica i raseljenih osoba, i često je kombinovan sa ili je smješten u Odjel odgovoran za socijalnu zaštitu. Istovremeno, generalno postoji i odjel za javne rade, koji bi se mogao preuzeti odgovornost za obnovu stambenih jedinica. U tom slučaju, MLjPI ne bi samo vršilo nadzor nad općinskim djelatnostima obnove, nego bi (istim), također, osiguravalo tehničku podršku kroz svoje RC-e. Redistribucija nadležnosti sa kantonalnog na općinski nivo nije glomazan (nepremostiv) zadatak. Na osnovu Ustava FBiH, odgovornost za raseljene osobe i izbjeglice je već podijeljena između kantona i federacije. Takve ovlasti, uz koordinaciju Vlade FBiH, mogu biti vršene zajednički ili odvojeno. U pogledu kantonalnih ustava, isti mogu odlučivati o prenosu nekih njihovih nadležnosti Vladi FBiH, ako će to poslužiti svrsi osiguranja efektivnije i racionalnije implementacije⁷⁴. Međutim, u slučaju nedostatka konsenzusa oko prenosa spomenutih nadležnosti, moglo bi doći do problema političke prirode. Kantoni koji se ne slažu sa stavom Vlade FBiH, mogli bi odbiti prenos nadležnosti i zaustaviti proces. I pošto je ovo više politički nego ustavni problem, MROI FBiH se savjetuje da konsenzus po ovom pitanju traži unaprijed.

U pogledu općina, federalni Zakon o samoupravi predviđa da će općine osigurati uslove zaštite i poštovanja osnovnih ljudskih prava i sloboda u skladu sa Ustavom, ... *zadovoljavati lokalne potrebe građana na polju (...) socijalne brige (...) osima ako zakonom ne bude drugačije određeno i voditi prostornu i stambenu politiku bitnu za općinu i njen razvoj.*⁷⁵ MROI FBiH se pažnja skreće na činjenicu da je pravno utemeljeno da se općine bave nadležnostima, koje su u okviru postojećih pravnih dogovora, pod kantonima.

Republika Srpska

U okviru uprave RS, u kratkoročnom periodu, nije predviđena preraspodjela nadležnosti, sa izuzetkom prenosa odgovornosti za vršenje monitoringa projekata na državni nivo, tj. na MLjPI. Međutim, ovo je u konfliktu sa trenutnom vizijom MIRO (formulisanom u januaru, 2005. godine) u pogledu njegovog budućeg mandata, gdje se nastavlja sa naglašavanjem na uključenje istog u obnovu. U smislu racionalizacije same strukture, u RS, za razliku od FBiH, ne postoje posredni nivo koji treba eliminisati. U slučaju da preostalih pet OMI-a ostane otvoreno do kraja 2006. godine, isti bi mogli obavljati neophodne funkcije u smislu implementacije imovinskih zakona i Zakona o raseljenim licima i izbjeglicama. Isto važi i za odredbe po pitanju alternativnog smještaja, gdje je MIRO, konstantno, obavezan revidirati status potencijalnih korisnika u cilju određivanja je su li isti ovlašteni da koriste ovu vrstu smještaja.

74 Ustav kantona Sarajevo, Član 15, SL Kantona Sarajevo.

75 Zakon o osnovama lokalne samouprave FBiH, SL FBIH 6/95.



Dugoročne preporuke

Federacija BiH

Dugoročno, preostale nadležnosti federalnog ministarstva bi, u svakom slučaju, bile prenesene na viši nivo, tj. na državni nivo, slično kao i nadležnosti vezane za implementaciju projekata. Jednom, kada se proces povratka, u najvećoj mjeri, završi, određivanje i prestanak statusa izbjeglica ne bi više bio potreban, a preostali slučajevi bi mogli biti obrađivani od strane općinskih odjela za socijalnu brigu, uz nadzor MLjPI. Nadležnosti po pitanju nadgledanja projekata u toku, u svakom će slučaju biti pod MLjPI ili organa koje će ga naslijediti, a vršit će se kroz RC-e. Nadležnosti po pitanju određivanja statusa raseljenih osoba i izbjeglica već su već pod općinama, tako da, u kontekstu istog, nije potrebno vršiti nikakve izmjene.

U slučaju da se, dugoročno, doneše politička odluka o ukidanju MROI FBiH ili mogućem spajanju sa drugim ministarstvom, onda bi se Član 12 Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave FBiH trebao promijeniti⁷⁶. Preostale nadležnosti MROI bi, u tom slučaju, moglo preuzeti Ministarstvo rada i socijalne zaštite FBiH, što je predviđeno i Članom 11 istog zakona.

Zakon o raseljenim-protjeranim osobama i povratnicima FBiH, trebat će se mijenjati, čime bi se identifikovale različite uloge uključenih aktera. Posebno će Dio 5 trenutnog zakona trebati značajne promjene, kojima će se odražavati nova uloga federalnog ministarstva i općina, kako je naprijed navedeno. U slučaju da se, dugoročno, odluci da se MROI FBiH spoji sa Ministarstvom rada i socijalne zaštite, Član 11 predmetnog zakona će morati isto i odražavati. Ministarstvo socijalne zaštite će, zatim, trebati usvojiti novi pravilnik u cilju razrade svoje unutrašnje organizacije i načina na koji su nadležnosti alocirane.

Biće potrebno više amandmana na Zakon o raseljenim-protjeranim osobama i povratnicima kako bi se razjasnila vaza između nadležnosti entetskog i kantonalnog nivoa i raspodijelile ovlasti između kantona i MROI FBiH.

Republika Srpska

U svjetlu potrebe za smanjenjem nadležnosti MIRO RS prije njegovog mogućeg (postepenog) ukinuća, neki od zadataka koje ministarstvo trenutno obavlja, trebali bi se eliminisati, ali bez da negativno utiče na prava raseljenih osoba i izbjeglica. Po pitanju legislative vezane za imovinu, možda bi bilo mudro prenijeti nadležnosti po ovom pitanju na sudove i eliminisati paralelne administrativne procedure. Zakon o prestanku primjene Zakona o korištenju napuštene imovine, mogao bi se, sličnim zakonom, staviti van snage, ponovo uspostavljajući jurisdikciju sudova nad vlasništvom (imovinom) koja bi mogla biti predmetom zahtjeva ta povratom od strane prijeratnih vlasnika. Sadašnji, po svemu sudeći, mali broj budućih slučajeva, opravdao bi ukidanje procedura paralelne administracije (tj. One koja ne ide kroz sudove). Zakon o prestanku je, usvakom slučaju, bio jedan tranzitivni zakon usvojen specifično u cilju brzog rješavanja stotina hiljada zahtjeva. Sada kada je faza urgentnosti djelovanja završena, imalo bi smisla eliminisati administrativne procedure (po ovom pitanju). Međutim, pošto pravo zahtjeva za povrat imovine nije vremenski ograničen, još uvijek postoji imovina koja može biti predmetom zahtjeva za povrat od strane vlasnika, ustvari, i u MIRO RS su potvrdili da još uvijek postoji odreden, premda veoma mali, broj zahtjeva za povrat imovine, kojim se još uvijek bave OMI-i na terenu. Prilikom pripreme buduće strategije ovaj bi se faktor trebao uzeti u obzir.

Dosta je vjerovatno da će, i jednom kada povratak bude završen, biti ljudi sa pravom na alternativni smještaj, ali ove, dugoročne, potrebe bi se mogle zadovoljiti kroz socijalnu stambenu politiku na

76 SL FBIH, 58/02

državnom nivou, tako što bi se permanentno riješio problem ovih porodica. Projekti obnove i stambena politika potpali bi pod MLjPI koje bi osiguralo svoju podršku RC-a. Određivanje i prestanak statusa raseljenih osoba, u ovim preostalim slučajevima, trebali bi se dodijeliti općinama, a naročito onim kancelarijama koje se bave pitanjima socijalne zaštite, i koje bi mogle postaviti slične procedure procjene potreba raseljenih osoba i izbjeglica u pogledu pružanja pomoći po pitanju stambene i socijalne zaštite.

U slučaju da MIRO RS nastavi da egzistira, biće nophodno izmijeniti Član 18 Zakona o ministarstvima RS u cilju (adekvatnog) odražavanja nove uloge istog, u kratkoročnom periodu, dok bi se u dugoročnom periodu Član 18 mogao (skroz) ukinuti.

Postojeći nacrt Zakona o raseljenim osobama, izbjeglicama i povratnicima u RS i izbjeglica iz BiH bi se, također, trebao promijeniti, kako bi odražavao ove preporuke. Amandmani na zakon će morati naznačiti koji su općinski organi kompetentni da se bave preostalim slučajevima određivanja statusa raseljenih lica i postaviti raspodjelu ovlasti između njih i MLjPI. Pošto je ovaj zakon već trebao da se usvoji, izgleda da bi bilo korisno da se ove promjene odmah ugrade u isti, te na taj način uklone nadležnosti iz MIRO RS i prebace na MLjPI. Ovo bi najvjerojatnije imalo efekat domina, te bi paralelno ubrzalo promijene i u FBiH.

Novi zakon će se morati usvojiti u cilju ukidanja Zakona o prestanku primjene zakona o korištenju napuštene imovine. Novi zakon bi, jednostavno, trebao postaviti (konstatovati) rok, tj. 01.01.2007. godine. Nakon tog datuma, OMI-i ne bi više primali zahtjeve za povrat imovine, te bi s'toga, samo sudovi bili kompetentni da rješavaju po ovom pitanju. OMI-i bi ostali zaduženi za završetak procesa pružanja pomoći socijalnih slučajeva, tj. rješavanje svih onih zahtjeva koje su zaprimili prije isteka, za to predviđenog, roka, a koji još uvijek čekaju da budu riješeni. Ovim bi se izbjegla bilo kakav prekid uzrokovani prestankom važnosti administrativne procedure.⁷⁷

ORGANIZACIJA, NADLEŽNOSTI I FUNKCIJE KLJUČNIH INSTITUCIJA

Krovne preporuke

Vijeću ministara BiH se predlaže da (1) pojasni vezu između MLjPI i DKROI, tako što će od ovog zadnjeg napraviti organ za koordinaciju politike pod pokroviteljstvom prvog; (2) ojača ulogu MLjPI u pogledu pripremi politike, nadgledanja implementacije i monitoringa; i (3) izgradi kapacitete u regionalnim centrima MLjPI, u pogledu pružanja savjetodavnih usluga općinama.

Kratkoročne preporuke

Vodeći se Amandmanima Zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH, dolazi se do zaključka da je MLjPI odgovorno za uspostavljanje i monitoring politika o provedbi Aneksa VII⁷⁸. Vijeću ministara BiH se savjetuje da podrži (ohrabri) i institucionalizuje ulogu MLjPI kao kreatora politike.

⁷⁷ Sličan zakon postoji i u FBiH i, ustvari, se najviše primjenjuje na općinskom i kantonalnom nivou. U interesu osiguranja istih prava izbjeglicama i raseljenim osobama, preporučuje se da se i u FBiH izvrše izmjene, kao i u RS.

⁷⁸ Član 1: MLjPI će postaviti, pratiti i vršiti monitoring (i implementaciju) ciljeva u pogledu provođenja Aneksa VII.

Entiteti se podržavaju da dobrovoljno predaju ovu ulogu kreatora politike MLjPI, a da u ovom procesu učestvuju kroz rad strukture DKROI, u cilju postavke razvoja cjelokupnog sektora u skladu sa Strategijom Aneksa VII.

MLjPI se sugeriše da pripremi i ažurira Plan djelovanja provođenja Strategije Aneksa VII, na godišnjoj osnovi. Ovaj bi se proces trebao preduzeti uz dogovor sa entitetima i međunarodnom zajednicom, kroz rad DKROI. Preporučuje se formiranje jedne radne grupe koja bi bila odgovorna DKROI, i koja bi se često sastajala u cilju rada na pripremama operativnih aktivnosti po naprijed navedenom pitanju.

Kako je naznačeno u amandmanima Zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH, MLjPI bi trebalo vršiti monitoring svih programa vezanih za implementaciju Strategije Aneksa VII⁷⁹. U tu svrhu, MLjPI bi trebalo izgraditi jak Odjel za monitoring rezultata po ovom pitanju. Na entitetskim nivoima, ne bi trebale postojati odvojene strukture za vršenje monitoringa. Odjel za monitoring će uključivati ili će biti usko vezan za: (1) odjel za istraživanja i analizu stambene politike; i (2) odjela za javno informisanje.

Vijeću ministara BiH skreće se pažnja na činjenicu da će pozicija DKROI i ovlasti koje su istoj dodijeljene, sigurno veoma korisne po pitanju zaštite etničkih i entitetskih interesa, dugoročno, biti neodrživi, i to zbog:

- trenutni mandat DKROI, a i Član 23 relevantnog zakona, stvara strukturu odlučivanja koja ne samo da se bazira na volji entiteta, nego i odluke koje iz iste proizlaze, često, nisu neobavezujuće za entitete;
- ovlasti DKROI po pitanju vršenja plaćanja, kroz FP, općinama, korisnicima ili izvođačima radova uključuju i elemente nadzora i elemente odlučivanja;
- formuliranje pravnih odredbi kojima se uspostavlja DKROI i kojim se opisuju njene ovlasti, nejasno je i ostavlja određena pitanja bez odgovora; naročito je nejasan status zaključaka koje Komisija doneće, kao i kakva sredstva ista ima na raspolaganju da riješi eventualna entitetska neslaganja oko provođenja istih.

MLjPI i entitetskim ministarstvima savjetuje se da re-definišu status DKROI u organ za koordinaciju politike pod pokroviteljstvom MLjPI, u interesu jasne podjele odgovornosti u sektor povratka, da štite parlamentarne prerogative i da uspostave jedinstven sistem provođenja politike i implementacije.

DKROI bi, također, trebala imati posebno uputstvo po pitanju procjene i evaluacije provedbe politika iniciranih od strane MLjPI. MLjPI bi trebalo tražiti mišljenje DKROI; međutim, isto ne bi trebalo biti obavezujuće kada se tiče pitanja koja su pod direktnom odgovornošću ministarstva.

MLjPI i entitetskim ministarstvima sugeriše se da limitiraju nadležnosti DKROI na pitanja vezana za politiku, uključujući tu budžetsku koordinaciju, kao i *ex post* kontrolu implementacije projekata, te finansiranje projekata i FP. DKROI ne bi trebala imati *ex ante* ovlasti po pitanju odobravanja i odlučivanja u pogledu implementacije i finansiranja projekta, pošto su ova pitanja u nadležnosti državnog ministarstva u okviru ujednačenog sistema implementacije projekata povratka.

Ovo znači da MLjPI treba da konsultuje DKROI, u pogledu:

- budžeta za zajedničke projekte i FP; i
- konkretnih programa vezanih za projekte, kako je to već formulisano do strane MLjPI, u konsultacijama sa entitetima i Brčko Distrikтом.

Osim toga, MLjPI će, redovno, najmanje kvartalno, izvještavati DKROI o implementaciji projekata i konsultovat' će DKROI u slučaju viškova ili nedostataka u budžetima za projekte.

⁷⁹ Član 1: *MLjPI će postaviti, pratiti i vršiti monitoring (i implementaciju) ciljeva u pogledu provođenja Aneksa VII*

MLjPI i entitetskim ministarstvima savjetuje se da bar pozicija direktora FP bude izdvojena iz okvira postojećih dogovora, ostavljajući tako DKROI, da bude centralno mjesto za osiguranje odgovarajućeg balansa zastupljenosti konstitutivnih naroda u procesu formulisanja politike u sektoru povratka.

MLjPI i entitetskim ministarstvima sugeriše se da ojačaju DKROI kroz formiranje radnih grupa, u skladu sa Članom 13 Pravilnika DKROI. Ove radne grupe bile bi instrument za izradu potrebne dokumentacije DKROI u kontekstu njene koordinirajuće funkcije..

Vijeću ministara BiH se predlaže da se postojeći «ad hoc» Tim za koordinaciju oformi kao stalna Radna grupa DKROI. Sekretarijat radne grupe bi bio u nadležnosti MLjPI.

Dugoročne preporuke

MLjPI bi trebalo proširiti mandat RC-a u cilju podrške lokalnoj upravi, a naročito općinama, u pogledu, inter alia, priprema projektnih prijedloga, sakupljanja informacija i vršenja monitoringa održivosti povratka (penzije, zdravstvo, obrazovanje, zapošljavanje), te uspostave saradnje sa NVO-a.

U kontekstu proširenja njihove uloge, RC-a bi se trebala dati veća sloboda djelovanja u okviru proširenog im mandata, a sve u cilju omogućavanja istim da, lokalnoj upravi, pruže efikasne usluge.

Osim toga, MLjPI se savjetuje da više pažnje obrati na jačanje kapaciteta kadra koje radi u RC. Izgradnja kapaciteta, kroz obuku (treninge), bi, između ostalog, trebala da se fokusira na vođenje projektnog ciklusa i javne nabavke.

Vijeću ministara BiH se sugeriše da DKROI razvije u jednu vrstu Proto-sektorskog Monitoring Odabora, kako je to urađeno između EC i vlada novih zemalja članica EU, u toku faze pred-pristupa EU. Ovo bi poslužilo uvođenju i sticanju novih iskustava u pogledu modus operandi koji bi se primijenili uvođenjem dekoncentrisanih programa EU u BiH, u toku 2007. godine.

LJUDSKI RESURSI

Krovne preporuke

Vijeću ministara BiH i entitetskim vladama se sugeriše da, u kontekstu troškova postojeće institucionalne strukture u sektoru povratka, te potrebe za uspostavom jedinstvene politike i okruženja za implementaciju (projekata), ojačaju MLjPI na državnom nivou, a da kantonalne institucije koje se bave povratkom ukinu, u kratkoročnom, a entitetske, u dugoročnom periodu.

Kratkoročne preporuke

Na državnom nivou, MLjPI bi trebalo ubrzati implementaciju preporuka iz IBHI-ove studije, a pogotovo u segmentu jačanja samog ministarstva, kroz angažovanje specijaliziranih kadrova u svim Odijeljenima.

Osim toga, dodatni prioritet MLjPI je puna implementacija odluka VM, i to:

- modifikovanje vlastite organizacione strukture u smislu uključenja Agencije za pitanja jednakosti polova (kao nezavisne agencije smještene unutar MLjPI, ali direktno odgovorne Predsjedavajućem Vijeće Ministara BiH);
- uspostava jednog službenika (oficira veze) zaduženog za odnose sa Evropskim Sudom za ljudska prava u Strasburgu, koji će se brinuti za osiguranje adekvatne zaštite individualnih ljudskih prava.

Na entitetskom nivou, entitetska ministarstva za izbjeglice i raseljena lica (i RS i FBiH) bi trebala osigurati da struktura uposlenih u svim sektorima odražava nacionalnu strukturu iz Popisa iz 1991. godine, u skladu sa Odlukom o Implementaciji Odluke o konstitutivnosti naroda Ustavnog suda, iz 2002. godine.

Osim toga, MIRO RS se savjetuje da reducira vlastito osoblje za 30% (45 osoba), budući da je isto i moguće, a i poželjno. Prvi korak ka spomenutoj redukciji bi bio smanjenje broja OMI-a na pet, od kojih bi svaki pokrivaо šire geografsko područje, npr. zone Banja Luke, Bijeljine, Doboja, Istočnog Sarajeva i Trebinja. U drugoj fazi bi se OMI-i u potpunosti rasformirali.

Vladi FBiH se naznačava da je postojeća struktura institucija koje djeluju u sektoru povratka, presku-pa. Kratkoročno bi se kantonalne odgovornosti u oblasti povratka trebale centralizovati na nivou MROI FBiH.

Vladama FBiH i RS se savjetuje da, u skladu sa razvojem državnog sistema, pripreme za smanjenje obima, te potom, ukidanje odjela za projekte rekonstrukcije stambenih jedinica, što bi trebalo da je u poodmakloj fazi do sredine 2006. godine, a završeno ne poslije sredine 2007. godine.

Upravi Brčko Distrikta se savjetuje da primijeni Pravilnik Sektora za izbjeglice, raseljene osobe i stambenu politiku u pogledu sistematizacije radnih mjeseta i potrebnih kvalifikacija u svjetlu jačanja kvalifikacione strukture Sektora, uključujući više uposlenih sa univerzitetskim obrazovanjem. Jačanje ljudskih resursa kroz veće obrazovne nivoe, stvorit će mogućnosti za re-orientaciju Sektora u smjeru mjera implementacije i podrške održivom povratku.

Dugoročne preporuke

MIRO RS procjenjuje izvodljivost (mogućnost) da preuzme dodatne odgovornosti u oblasti razvoja, socijalne politike i ljudskih prava. Ograničen broj OMI-a bi se, prema tome, mogao, mada sa različitom strukturon u uposlenih, transformisati u vanjske odjele koji bi implementirali ove nove odgovornosti. Vladi RS i MIRO RS se predlaže da, u okviru primjene ovih preporuka, u obzir uzmu i moguće dodatne odgovornosti vlastitih mandata. Sve odgovornosti MIRO RS, vezane za povratak bi, dugoročno, trebale biti prebačene na druga resorna ministarstva Vlade RS ili na državni nivo.

Vladi FBiH i MROI FBiH se, također, sugeriše da, dugoročno, sve odgovornosti MROI FBiH, vezane za povratak bi, dugoročno, trebale biti prebačene na druga resorna ministarstva Vlade FBiH ili na državni nivo.

Vijeću ministara BiH se savjetuje da, i kratkoročno i dugoročno, usvoji znanja i vještine, stečene i razvijene u okviru rada MROI FBiH i MIRO RS, te ih iskoristi u MLjPI BiH. Ovdje se, prije svega, misli na vještine u pogledu odabira korisnika te metodologiju kontrole i javnih nabavki. Buduća strategija reforme javne uprave za sektor povratka, trebala bi, prema tome, obuhvatiti plan prijenosa ovih znanja (vještina) i ljudskih resursa u MLjPI i njegove regionalne centre.

MLjPI se sugeriše da, dugoročno, Odjel za razvoj programa i projekata, u okviru Sektora za projekte i programe, prebaci u FP, tako da isti počne djelovati kao agencija za implementaciju, u kontekstu procesa pred-pristupa EU.

Što se tiče MLjPI i njegove uloge u budućnosti, završetkom procesa povratka, za isto postoji određen broj opcija:

- Opcija A, u kojoj je aparat MLjPI smanjen i koje bi se, nakon što je ukinulo (ostalo bez) svoje «oruđe» za implementaciju, bavi politikom ljudskih prava, moglo premjestiti u Ministarstvo civilnih poslova.
- Opcija B, u kojoj bi MLjPI uključivalo i Sektor za socijalnu stambenu politiku i zadržalo kompetencije u oblasti monitoringa i evaluacije projekata vezanih za proces povratka, a naročito održivog povratka, kao i ulogu u općinskom razvoju kroz regionalne centre; i
- Opcija C, u kojoj bi se MLjPI, postepeno, razvilo u ministarstvo sa ingerencijama nad politikom socijalne zaštite i razvoja, tj. državno ministarstvo Socijalnih poslova. U tom kontekstu – sa promijenjenim imenom – ministarstvo bi moglo biti odgovorno za razvoj socijalne politike, u uskoj saradnji sa relevantnim državnim i entitetskim ministarstvima odgovornim za zdravstvo, obrazovanje, penzije, zapošljavanje i druga socijalna pitanja koja se tiči ugroženih (siromašnih) pojedinaca i grupa u društvu.

Treća opcija – Opcija C – može se posmatrati kao dugoročno produženje, nešto, kratkoročnije opcije B. Organizacione posljedice predmetnih opcija, opisane su u Aneksu 3.

FINANSIJE

Krovne preporuke

Vijeće ministara BiH se skreće pažnja na činjenicu da je urgentno potrebno izvršiti određena poboljšanja u pogledu finansijskih sistema svih institucija koje su uključene u proces povratka (IPP), naročito u pogledu (1) finansijskog izvještavanja i (2) određivanja budžetskih sredstava na osnovu rezultata i (stvarnih) potreba.

Kratkoročne preporuke

MLjPI se pažnja skreće na činjenicu da povećavajući relativni udio «zajedničkih projekata» u ukupnom broju projekata obnove, koji će se implementirati u toku 2005-6. godine, najvjeroatnije će ojačati institucija na državnom nivou u sektoru povratka, te na taj način promovisati duh Strategije Aneksa VII (DMS).

MLjPI, MROI FBiH i MIRO RS se savjetuje da poboljšaju načine finansijskog izvještavanja u pogledu projekata povratka, u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima (IAS). Finansijski izvještaj mora biti tačan, kompletan, potkrijepljen odgovarajućom dokumentacijom i podložan «finansijskoj reviziji».

MLjPI se savjetuje da u informacije kojim raspolaže u svojim različitim bazama podataka, uključi i podatke o identifikacionom broju korisnika, te na taj način smanji mogućnost da se nekome uskrate (ili dadnu) prava kojim (ne)raspolaže.

MIRO RS se savjetuje da oko 1,200 stambenih jedinica, finasiranih iz budžeta kojim je raspolagalo ministarstvo ili od strane općina, u finansijske knjige zavede pod stavku sredstava, a ne pod stavku troškova, u skladu sa IAS. Ovo bi omogućilo bolje upravljanje sredstvima. Osim toga, MIRO RS se sugeriše da pripremi plan za korištenje ovih stambenih jedinica nakon završetka procesa povratka.

MLjPI se sugerise da, na godisnjoj osnovi, pripremi finansijski izvještaj o «zajedničkim projektima», u skladu sa važećom legislativom, institucijama koje vrše transfer svojih budžetskih sredstava u svrhu implementacije tih projekata.

Vijeću ministara BiH se pažnja skreće na činjenicu da bi sve institucije u sektoru povratka trebale da baziraju svoje budžete na osnovu rezultata i stvarnih potreba, u skladu sa njihovim planovima djelovanja za iduću fiskalnu godinu. Naročita pažnja se mora posvetiti finansijskom izvještavanju, koje mora jasno naznačiti koje su aktivnosti implementirane, koliko je novca potrošeno, broj obnovljenih stambenih jedinica i broj trenutnih povratnika.

Vijeću ministara BiH se pažnja skreće i na činjenicu da bi sve institucije trebale ojačati njihove kapacitete u procesima pripreme, izvršenja i izvještaja budžeta i pitanja sa tim u vezi. U fazi planiranja, budžet se mora podudarati sa planom djelovanja (aktivnosti), zatim, izvršenje budžeta treba da oslikava finansijsku disciplinu, a izvještaj o istom treba da odražava sve ono što je urađeno, sa naznakama koliko je novca potrošeno. Izvršenje budžeta i vođenje evidencije o transakcijama mora, u potpunosti, biti u skladu sa Zakonom o budžetu. Vijeću ministara BiH se pažnja skreće i na činjenicu da bi sve institucije trebale da imaju koristi od sistema finansijske kontrole, koji bi se uspostavio postavljanjem jedinstvenog računovodstvenog *software-a*, što bi osiguralo i dnevno ažuriranje podataka vezanih za transakcije, uključujući tu i naznaku preuzetih obaveza.

Vijeću ministara BiH se pažnja skreće i na činjenicu da bi sve transakcije trebale biti zavedene u Glavnu Knjigu Trezora.

Svim institucijama koje djeluju u sektoru povratka predlaže se da primjene računovodstveni princip «*sabiranja*» u pogledu izvršenih, ali još uvijek neisplaćenih stavki iz prethodnog fiskalnog perioda. Svim institucijama se savjetuje da koriste vlastite budžete, ne samo kao alat za planiranje, već i i kao alat za vršenje kontrole. Naročita pažnja se mora obavezama koje se ne smiju preuzimati ako se nisu obezbijedili neophodni fondovi u okviru relevantnih budžetskih linija.

Vijeću ministara BiH i MLjPI se pažnja skreće na činjenicu da bi trebala postojati jasna podjela odgovornosti u pogledu finansijskog monitoringa, na državnom nivou, u sektoru povratka, uključujući tu i monitoring nad projektima implementiranim kroz FP. Finansijski monitoring je primarna odgovornost institucije, odgovorne parlamentu, i podložne kontroli Ureda za reviziju. U tom kontekstu, postojeća uloga nadzora koju vrši DKROI je neadekvatna, budući da ista ne potпадa parlamentarnoj niti revizorskoj kontroli. Kako je to već naznačeno finansijskom analizom, Veće uštade u sektoru povratka moguće su samo kroz racionalizaciju operativnih troškova, direktno zavisnih od broja ljudi uključenih u implementaciju projekta obnove.

Kroz reorganizaciju, a najviše primjenom postepenog zatvaranja/smanjenja jedinica i odjela entitetskog/kantonalnog sistema obnove, bit će moguće reducirati broj ljudstva angažovanog na implementaciji projekata, sa sadašnjih 324 na oko 85, dok god vrijednost implementiranih projekata ostane u okviru cifre od 75 miliona KM. Ova reorganizacija bi trebala rezultirati uspostavom obučenih timova vođenim od strane iskusnih stručnjaka.

Operativni troškovi za jedan takvu grupu od 85 ljudi, koji bi se bavili implementacijom, iznosili bi oko 2.1 miliona KM, godišnje, sa prosječnom bruto platom od 1,555 KM, mjesечно, i ostalim operativnim troškovima koji bi iznosili oko 30% naznačenih, tj. 467 KM, mjesечно. Ovo znači da bi se, ovakvom reorganizacijom, mogla postići ušteda od oko 5.8 miliona KM, godišnje.

Vijeću ministara BiH pažnja se skreće na činjenicu da će, kako proizlazi iz procjena urađenih na osnovu sadašnjeg javnog poziva za predaju aplikacija za pomoć u obnovi, u cilju završetka obnove stambenih jedinica, a u skladu sa Strategijom Aneksa VII (DMS), do 2007. godine, biti potrebno iznalaženje dodatnih finansijskih sredstava u iznosu od 40 miliona eura.

FOND ZA POVRATAK

Krovne preporuke

Vijeću ministara BiH se pažnja skreće na činjenicu da: (1) kratkoročno, postoji urgentna potreba za jačanjem kapaciteta FP; i (2) dugoročno, postoji mogućnost da se FP pretvori u agenciju za implementaciju, u kontekstu provedbe Sporazuma o stabilizaciji i udruživanju, jednom kada se isti potpiše.

Kratkoročne preporuke

Smatra se da postojeće uređenje FP treba da bude značajno ojačano na relevantnim administrativnim nivoima, tj. na državnom i općinskom. Evropskoj Komisiji se predlaže da u obzir uzme pružanje tehničke pomoći FP i MLJPI u cilju uspostave kapaciteta zdravog finansijskog menadžmenta. Tehnička pomoć bi mogla FP, *inter alia*, dati podršku i savjete u pogledu:

- 1) razrade i jačanja funkcija koje su neophodne za osiguranje zdravog upravljanja finansijama, *inter alia*, odobravanja preuzimanja obaveza i plaćanja; vršenja plaćanja izdavanjem naloga za plaćanje državnom Trezoru; i računovodstvene obrade obaveza i isplata;
- 2) elaboracije detaljnog opisa svih zadataka i relevantnih odgovornosti FP, uključujući i zamjenu za odsutne službenike (zamjenjivanje);
- 3) uspostave funkcije, a zatim i jedinice koja bi vršila internu reviziju FP. Ova jedinica bi mogla biti unutar FP, ili, alternativno, u okviru institucije koja isti nadgleda.
- 4) obezbjeđenja revizije za sve odluke koje se donesu i aktivnosti koje se preduzmu u FP. Sve odluke moraju biti potkrijepljene dokumentacijom. U tu svrhu, trebali bi se razraditi i koristiti šabloni za sve relevantne dokumente.

Dugoročne preporuke

Postoji nekoliko scenarija budućeg razvoja FP:

- 1) FP ostaje **odvojen pravni subjekt**, kao što je to slučaj sada. Međutim, trenutni sistem ima nekoliko slabosti. Sada, Državna komisija za raseljene osobe i izbjeglice (DKROI) djeluje kao nadzorni organ FP, a istovremeno je uključena i u upravljanje finansijskim sredstvima istog. Ovo se ne uklapa ni u zahtjeve (procedure) EC, niti se pokazalo kao najbolja poslovna praksa. Štaviše, uključenost DKROI u proces odlučivanja u pogledu pitanja vezanih za projekte, može postati nepogodan element kojim će se ostaviti dosta prostora političkim uticajima, što bi predstavljalo ozbiljan hendičep za FP, u slučaju da dođe do bitnijeg porasta broja aktivnosti i finansiranja istog.
- 2) FP je smješten **unutar sektorskog ministarstva**, koje se, uglavnom, bavi pitanjima održivosti povratka, *inter alia*, socijalna sigurnost, zdravstvo, obrazovanje i ekonomski razvoj. Stavljanje FP unutar sektorskog ministarstva bi, najvjerovaljnije, dalo Fondu veoma naglašenu ulogu unutar samog ministarstva, u pitanju, ali bi mu se, istovremeno, ograničio cilj djelovanja u budućnosti. Na primjer, ako bi se FP stavio unutar Ministarstva socijalnih poslova, bilo kakvo uključenje FP u sferu javne infrastrukture ili ekonomskog razvoja, bilo bi viđeno kao nelogično i, najvjerovaljnije,

negativno, od strane ministarstava koji su primarno odgovorni za te oblasti. Također bi se, u skladu sa praksom EU, trebao izbjegći i nastanak odvojenih fondova.

- 3) FP je smješten **pod nadzor** jakog horizontalnog ministarstva (npr. Ministarstva finansija i trezora). U slučaju da FP razvije kapacitete za implementaciju projekata (finansiranih i od strane domaćih i vanjskih izvora), isti bi se mogli primijeniti bez obzira na sektorsknu pripadnost, dajući FP dovoljno operativne fleksibilnosti. Sljedeći bitan argument, koji ide u prilog ovoj hipotezi je vjerovatnoća da će se od BiH očekivati da raspoređuje fondove EC (bar djelimično), čim otpočne proces pridruživanja EU. Iskustva iz novih zemalja članica pokazala su da je bilo potrebno dosta vremena za pripremu tzv. «Agencije za implementaciju», prije nego je ista postala operativna na zadovoljavajući način, naročito u pogledu proceduralne i finansijske kontrole. FP bi se vrlo lako mogao razviti u jednu takvu Agenciju za implementaciju, te bi s toga, jaka veza sa budžetskim institucijama bila više nego dobrodošla.

Gledano iz dugoročne perspektive, ovaj Pregled, baziran na kompleksnosti mjera po pitanju povratka, koje prelaze pod ingerenciju drugih ministarstava, orientisan je ka alternativi (3). Međutim, bilo bi i moguće kombinovati alternative (2) i (3).

U skladu sa naprijed spomenutim, Vijeću ministara BiH se savjetuje da bi, dugoročno, FP trebao biti odgovoran državnom ministarstvu finansija, po pitanju upravljanja finansijama, a MLjPI, po pitanju politike i strategije. Interne procedure FP bi trebale odražavati razdvojenost linija odgovornosti.

Vijeću ministara se pažnja skreće na činjenicu da bi postavljanje MLjPI odgovornim za politiku FP i njegovu strategiju, bilo primjenljivo samo pod (naznačenim) opcijama B i C, vezanih za budući razvoja istog. U tom slučaju, MLjPI bi trebalo da ima i odjel koji bi bio odgovoran za pripremu politike i vezu sa FP.

Vijeću ministara BiH sugeriše se da, po pitanju budućeg razvoja strategije u sektoru povratka, razmotri još jednom spomenute alternative, u svjetlu razvoja situacije, uključujući tu i ulazaka u Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju EU, kao i, vjerovatno, uvodenje «dekoncentrisanih» EU programa pomoći u BiH od 2007. godine pa na dalje. Kakav god izbor da se napravi, u obzir bi se trebao uzeti *acquis communautaire*.

STAMBENA I POLITIKA POVRATKA

Krovne preporuke

Vijeću ministara BiH se skreće pažnja na činjenicu da postoji potreba za uspostavom jedinstvenog, objedinjenog sistema na državnom nivou, po pitanju mjera vezanih za povratak, centralizovan na nivou MLjPI i koji bi trebao da uključuje razvoj kapaciteta ovog ministarstva u pogledu stvaranja okvira za efektivnu i ujednačenu stambenu politiku.

Kratkoročne preporuke

Vijeću ministara BiH se skreće pažnja na činjenicu da bi se pomoći povratnicima trebala bazirati na jedinstvenom sistemu na državnom nivou. Ovaj sistem bi trebao biti u potpunosti operativan do sredine 2006. godine. Dok se ne uspostavi jedinstven sistem, entitetski i kantonalni sistemi bi trebali

usvojiti procedure sa državnog sistema i osigurati koordinaciju aktivnosti kroz regionalne centre MLjPI.

MLjPI se pažnja skreće na činjenicu da su najvažniji elementi sistema pružanja pomoći u obnovi: (1) politike i procedure odabira korisnika i prioritetnih područja; i (2) stambena politika (uključujući tu standarde, troškove i razlike koje proizlaze iz mogućnosti korištenja vlastitih sredstava korisnika). MLjPI se, u ovom kontekstu, dodatno, savjetuje da bi trebao izraditi nacrt potrebnih amandmana na zakon i procedure do kraja 2005. godine, te ih podnijeti na razmatranje i usvajanje.

Vijeću ministara BiH se pažnja skreće na činjenicu da je programiranje godišnjih programa mjera, vezanih za povratak, zadatak države, te se istim treba baviti MLjPI, ali samo uz konsultaciju sa ostalim nivoima uprave. Međutim, logika procesa povratka znači među-entitetski i među-kantonski povratak, duž geografskih osovina i unutar geografskih područja. Entitetska/kantonalna administrativna podjela nije u uvijek u mogućnosti da podrži ovu logiku. Koordinacija politika i mjera vezanih za povratak je, prema tome, primarni zadatak MLjPI, koji se treba provesti kroz regionalne centre istog.

Vijeću ministara BiH se pažnja skreće na činjenicu da entiteti i kantoni, kratkoročno, ne bi trebali razrađivati vlastito programiranje mjera i aktivnosti u pogledu povratka, već implementirati programe formulisanje od strane MLjPI, uz konsultacije sa entitetskim upravama i koordinaciju kroz rad DKROI.

Vijeću ministara BiH i MLjPI se sugeriše da bi buduće finansijske alokacije vezane za mjere povratka i usmjerene ka općinama trebale uključivati element fleksibilnosti, koji bi se koristio za one korisnike koji već duže vremena čekaju na općinsku pomoć u obnovi, a još je nisu dobili. Ovo ne bi trebalo zavisiti od toga da li su općine locirane u prioritetnoj zoni ili ne, ili da li korisnik u pitanju pripada jednoj od grupa sa posebnim potrebama ili ne.

Vijeću ministara BiH i Vladama FBiH i RS se sugeriše da, u interesu dostizanja efektivne i jednakе stambene politike (uključujući tu i stambenu politiku sektora povratka), bi MLjPI trebalo dati mandat za razvoj iste, čime bi se pokrili *inter alia* standardi, metode (samo-pomoć, i ostala pitanja sa tim u vezi, bez obzira da li se radi o implementaciji od strane unajmljenog izvođača ili same općine), kao i moguća diferencijacija nivoa pomoći različitim grupama korisnika (na bazi mogućnosti angažmana vlastitih sredstava). Entitetske vlade bi se trebale, dobrovoljno, odreći njihovih mandata u tom pogledu.

MLjPI se savjetuje da bi trebao angažovati ekspertsку grupu koja bi razradila studiju kojom bi se naznačile različite alternative u pogledu održive stambene politike i pogodne za alokaciju domaćih, javnih fondova. Dugoročno, ova bi ekspertska grupa postala jedinica za istraživanje pitanja vezanih za stambenu politiku, koja bi djelovala unutar MLjPI i kojoj bi se, u skladu sa iskustvima, povjerio zadatak razvoja stambene politike.

Vijeću ministara BiH i entitetskim vladama se savjetuje da se prestane sa trenutnom praksom finansiranja i implementacije projekata jednog entiteta na teritoriji drugog entiteta. Samo bi se aktivnosti i mjere vezani za finansiranja sa državnog nivoa i zajedničke projekte trebali koristiti u okviru djelovanja koje prelazi entitetske granice.

MLjPI se savjetuje sa ojača svoje kapaciteta za vršenje monitoringa, te da proširi mandat u pogledu vršenja istog, tako da uključi (kao dodatak monitoringu tehničkog dijela rekonstrukcije stambenih jedinica) i monitoring očekivanih, dogovorenih, rezultata u procesu povratka. Kapaciteti jedinice ili odjela za monitoring bi trebali pokrивati bar sljedeća pitanja: stambenu politiku, građevinarstvo, ekspertizu u pogledu finansijske i monitoring metodologije.

Dugoročne preporuke

Vijeću ministara BiH se savjetuje da bi, u pogledu obnove stambenih jedinica, tehnički monitoring implementacije mjera vezanih za povratak trebao da ostane na općinskom nivou. U slučaju općina sa ograničenim ljudskim resursima na raspolaganju, treba podržati formiranje grupe općina. Po



mogućnosti bi, općine trebale udružiti sredstva u cilju obezbjeđenja angažmana nezavisnih tehničkih monitora, koji posjeduju kvalifikacije iz oblasti građevinarstva. Uloga tehničkih monitora bi bila da korisnicima omoguće određeni minimalni kvalitet pomoći u slučaju projekata obnove stambenih jedinica, koristeći usluge komercijalnih ugovarača, kao i minimum kvaliteta materijala i komponenti koji se isporučuju u okviru projekata samo-pomoći.

Poglavlje 5



Planovi djelovanja

Planovi djelovanja

Ovaj dio postavlja planove djelovanja, neophodne u svjetlu implementacije preporuka Pregleda; kratkoročni plan djelovanja 2005-06 i dugoročni 2007-10. Da se primijetiti da je pa nemoguće jasno razgraničiti između dvaju planova; Neke aktivnosti, započete u kratkoročnom periodu, finalizirat će se tek u prvoj godini dugoročnog perioda, dok će za neke aktivnosti dugoročnog plana trebati početi sa pripremama u kratkoročnom planu djelovanja.

PLAN DJELOVANJA 2005-06

Izlazna strategija

Plan djelovanja za period 2005-06 bazira se na preporukama ovog Pregleda i tiče se pitanja izlaza iz sektora povratka, kako je naznačeno u Strategiji Aneksa VII (DMS); završetka obnove stambenih jedinica vezanih za povratak do kraj 2007. godine (ako se obezbijede potrebna sredstva) i Postavljanje temelja za preraspodjelu mandata institucija koje se trenutno bave povratkom na državnom i entitetskom nivou, nazančenih u dugoročnom planu djelovanja

Strategija Aneksa VII (DMS)

Harmonizacija zakona

Preporuka: državna legislativa bi trebala da uzme u obzir podjelu zadataka predloženih u Strategiji Aneksa VII (DMS), uvažavajući raspodjelu odgovornosti između državnog i entitetskih nivoa.

Redni Broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Nacrt zakona	Nacrt amandmana na državni zakon u cilju jasnog definisanja distribucije ovlasti između države i entiteta	MLjPI VM BiH	2 mjeseca	06/2005
2.	Proces odobrenja	Odobreni amandmani	Parlament BiH	3 mjeseca	09/2005

Preporuka: Vlada RS i uprava Brčko Distrikta savjetuju se da dovrše usklađivanje legislative vezane za povratak.

Redni Broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Nacrt zakona	Nacrt izmijenjenih zakona u skladu sa relevantnom državnom legislativom	MIRO RS i Vlada Brčko Distrikta	2 mjeseca	09/2005
2.	Proces odobrenja	Odobreni amandmani	Narodna skupština RS i Brčko Council	2 mjeseca	11/2005

Strukturalna i organizaciona reforma

Preporuka: MLjPI se savjetuje da jasno definiše metodologiju vršenja monitoringa i ocjene, te da uspostavi formu monitoring izvještaja do sredine 2005. godine. Navedena metodologija monitoringa i ocjene bi trebala koristiti samom ministarstvu da svoj fokus prebací sa implementacijom na pripremu politike.

Redni Broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Metodologija	Razrada metodologije (vršenja) monitoringa u skladu sa standardima EC	MLjPI, Sektor povratka, Odjel za projekte i monitoring	3 mjeseca	07/2005
2.	Ljudstvo RC treba procjenu	Definisati potrebe, u smislu ljudstva, RC-a, bazirane na analizama obima posla, uzimajući u obzir i dodatne odgovornosti (monitoring poštivanja ljudskih prava)	Isto	3 mjeseca	07/2005
3.	Ljudstvo MLjPI treba procjenu	Definisati potrebe, u smislu ljudstva, Odjela za projekte i monitoring u okviru MLjPI	Isto	3 mjeseca	07/2005

Preporuka: Vijeću Ministara BiH se savjetuje da izvrši (pr)ocjenu projekata povratka i obnove, koji se trebaju implementirati u toku 2005. godine, baziranu na monitoring izvještajima elaborisanim od strane MLjPI (putem svojih regionalnih centara). Ocjena bi se trebala fokusirati na efikasnost, efektivnost, i uticaj procedura državnog sistema.

Redni Broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Prikupljanje podataka	RC treba početi prikupljanje podataka o projektima u toku	Regionalni centri	U toku	Isto
2.	Ocjena i izvještavanje	Ocjena podataka i priprema izvještaja	MLjPI Sektor za projekte i monitoring	U toku	12/2005

Ospozobljavanje i stavljanje u funkciju jedinstvene baze podataka

Preporuka: MLjPI se sugerise da slijedi preporuke UNDP IBHI-a po pitanju formiranja posebnog Sektora za vođenje baze podataka.

Redni Broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Potrebe za ljudstvom MLjPI	Definisati potrebe, u smislu ljudstva, za internu reorganizaciju MLjPI	MLjPI	U toku	-
2.	Odjel za bazu podataka	Uspostaviti Sektor koji bi se bavio vodenjem baze podataka	MLjPI i VM BiH	2 mjeseca	06/2005
3.	Pravilnik	Izmijenjeni pravilnik MLjPI	MLjPI	3 mjeseca	09/2005

Preporuka: MLjPI se savjetuje uspostavi i stavi u funkciju sistem za redovno ažuriranje informacija dostupnih na državnom nivou, uključujući i općinski nivo, do sredine 2006. godine.

Redni broj.	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Priprema upitnika	Izrada odgovarajućeg upitnika kojeg trebaju dovršiti općinski organi u skladu sa definisanom metodologijom (vršenja) monitoringa	MLjPI Sektor za bazu podataka	1 mjesec	08/2005
2.	Distribucija upitnika	Definisanje sistema razmjene i distribuiranje upitnika općinskim organima	MLjPI i RC-i	2 mjeseca	10/2005
3.	Analiza i izvještavanje	Analiza vraćenih upitnika; Priprema izvještaja za menadžment MLjPI i DKROI	MLjPI	Povratno (6 mjeseci)	-

Stvaranje preduslova za povratak

Preporuka: Entitetskim ministarstvima se savjetuje da usklade svoje procedure sa državnim procedurama po pitanju implementacije njihovih projekata povratka i obnove za period 2005-2006. godine, u cilju otpočinjanja stvaranja jedinstvenog sistema i pomoći općinama strukturama da uspješno implementiraju projekte u pitanju.

Redni broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Instrukcije za usvajanje	Entitetsko ministarstvo treba formalizovati instrukcije usvajanjem procedura sa nivoa državnog sistema	MIRO RS i MROI FBiH	3 mjeseca	07/2005

Preporuka: MLjPI se savjetuje da standardizuje politike obnove do 2006. godine.

Redni broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Grupa eksperata	Uspostavljanje grupe eksperata od strane MLjPI i entitetskih ministarstava	DKROI	2 mjeseca	06/2005
2.	Ocjena implementacije	Ocjena implementacije projekta na bazi monitoring izvještaja državnih i entitetskih projekata	Grupa eksperata	3 mjeseca	09/2005
3.	Razvoj politike	Formuliranje jedinstvene državne politike obnove	MLjPI	3 mjeseca	12/2005



Promocija reintegracije povratnika

Preporuka: Da se, na nivou državnog sistema, u 2006. godini, komponenta održivosti uključi u projekte pomoći obnove.

Redni broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Formulacija projekta	Uključenje komponente održivosti u državne projekte	MLjPI Sektor za projekte i monitoring	6 mjeseci	12/2005

Preporuka: Da se uspostavi sistem monitoringa (poštivanja) ljudskih prava povratnika.

Redni broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Uspostaviti funkciju monitoringa ljudskih prava u okviru regionalnih centara	Razviti odgovarajuće veze sa općinskim organima i NVO-a koje se bave ljudskim pravima (VASA PRAVA, ICHR, itd.) NVO-e učestvuju u regionalnim/lokalnim sastancima organizovanim do strane RC-a	MLjPI i RC-i	3 mjeseca	09/2005
2.	Definicija projekta	Formulisanje odgovarajućih projektnih zadataka za tehničku pomoći u cilju poboljšanja uloge RC-a monitoringu i izvještavanju o problematici ljudskih prava.	MLjPI i DEC	3 mjeseca	12/2005
3.	Implementacija projekta	Implementacija tehničke pomoći RC-a, formalni i praktični trening relevantnog osoblja u RC-a i MLjPI	MLjPI i Ugovarač	12 mjeseca	12/2007

Preporuka: Da se razviju politike reintegracije.

Redni broj.	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Identifikacija prioriteta	Identifikovanje prioritetnih pitanja u odnosu na reintegraciju povratnika, baziranih na rezultatima monitoringa	MLjPI, Sektor povratka	U toku	Isto
2.	Razrada mjera	Razrada mjera, te predstavljanje istih VM BiH/DKROI za implementaciju na državnom/entitetskom nivou	MLjPI, Sektor povratka	U toku	Isto

Organizacija, Nadležnosti i funkcije ključnih institucija

Preporuka: Vijeću ministara BiH se predlaže da:

- pojasni vezu između MLjPI i DKROI, tako što će od ovog zadnjeg napraviti organ za koordinaciju politike pod pokroviteljstvom prvog;
- ojača ulogu MLjPI u pogledu pripremi politike, nadgledanja implementacije i monitoringa; i
- izgradi kapacitete u regionalnim centrima MLjPI, u pogledu pružanja savjetodavnih usluga općinama.

Redni broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Racionalizacija veze MLjPI-DKROI, Iстicanje uloge koordinacije politike DKROI	Revizija državnog zakona o raseljenim licima i izbjeglicama Revizija pravilnika o DKROI	MLjPI predlaže VM BIH priprema nacrt amandmana BIH Parlament usvaja	6 mjeseci	10/2005
2.	Jačanje uloge MLjPI	Revizija Pravilnika MLjPI u cilju uspostave dvosmjernog sistema komunikacije između MLjPI i njegovih RC-a. RC-i će vršiti monitoring situacije na terenu i izvještavati MLjPI. MLjPI će obezbijediti smjernice za vršenje monitoringa	MLjPI i regionalni centri	6 mjeseci	10/2005
3.	MLjPI razrađuje politike reintegracije	MLjPI (Sektor za povratak), bazirajući se na ulaznim podacima RC-a, priprema i vrši nacrt politika kojim se olakšava reintegracija, pokrivajući različite aspekte iste (otvaranje radnih mesta, ekonomska i socijalna prava)	MLjPI i regionalni centri	U toku	12/2005
4.	Uspostava savjetodavnih kapaciteta za općine	Revizija pravilnika MLjPI u cilju uključenja u RC-e posebne obuke po pitanju pružanja savjetodavnih usluga općinama MLjPI savjetuje općine u pripremi nacrtu za projekte	MLjPI – vanjski treneri za «program obuke trenera»	3 mjeseca	12/2005

Preporuka: Entiteti se savjetuju da dobrovoljno predaju ulogu kreatora politike MLjPI, a da u ovom procesu učestvuju kroz rad strukture DKROI.

Redni broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Entitetski ministri usvajaju internu regulativu (uredbu, direktivu) po kojoj će buduće kreiranje politike biti u odgovornosti MLjPI, te da bi regulativa istog trebala biti implementirana od strane ministarstava	Interne regulative za entitetska ministarstva, koja nalaže jedinicama svakog od ministarstava, da će buduće politike i direktive MLjPI, biti primjenjivane direktno od njih samih.	Kompetentna entitetska ministarstva u saradnji sa MLjPI	2 mjeseca	06/2005
2.	Učešće entitetskih ministara u radu DKROI i implementacija onih inicijativa koje su u okviru njihovih ovlasti.	Entitetski ministri se zalažu da prisustvuju (sastancima)	Entitetski ministri	Do 2006	Odmah



Preporuka: MLjPI se sugerije da pripremi i ažurira Plan djelovanja provođenja Strategije Aneksa VII, na godišnjoj osnovi, te da razvije Odjel za vršenje monitoringa rezultata.

Redni broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	MLjPI postavlja radnu grupu za pripremu plana djelovanja	MLjPI, uz učešće entiteta i međunarodne zajednice, uspostavlja tim	MLjPI entitetska ministarstva	15 radnih dana	05/2005
2.	DKROI usvaja plan	Procedure DKROI	DKROI	1 sastanak DKROI	06/2006
3.	Odjel za monitoring MLjPI	MLjPI, u okviru Sektora za povratak, uspostavlja odjel za monitoring rezultata	MLjPI uz podršku vanjskih trenera		
4.	Pregled napretka MLjPI-DKROI	DKROI, uz podršku entiteta i RC-a, vrši pregled napretka implementacije godišnjeg plana djelovanja	DKROI, RC-i	Svaki sastanak DKROI	12/2006

Preporuka: Pozicija direktora FP treba da bude izdvojena iz okvira postojećih dogovora o konstitutivnosti naroda.

Redni broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Isključiti poziciju direktora FP iz mehanizma etničkog balansa	Član 24a, Paragraf II državnog zakona o raseljenim osobama i izbjeglicama, trebao bi se promijeniti	MLjPI priprema nacrt VM BIH predlaže Parlament BIH usvaja	4 mjeseca	10/2005

Preporuka: DKROI se treba ojačati kroz uspostavu radnih grupa u cilju izrade potrebne dokumentacije za donošenje odluka.

Redni broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Uspostava radne grupe DKROI	DKROI identificuje tematske oblasti radnih grupa. Bar jedna radna grupa bi se trebala baviti reintegracijom i održivosti povratka, druga radna grupa bi trebala djelovati kao trenutni Tim za Koordinaciju sa odgovarajućim Sekretarijatom.	DKROI Sektor za podršku	1 mjesec	05/2005
2.	Obezbijedivanje izvora ulaznih podataka	Nakon formulisanja potreba za ljudstvom radnih grupa, DKROI će, u MLjPI i entitetskim ministarstvima, identifikovati kompetentno osoblje	DKROI, Entiteti, Brčko Distrikt, MLjPI	3 mjeseca	08/2005
3.	Uspostava radnih grupa	Radne grupe se sastaju prije svakog sastanka DKROI, definišu svoj plan rada za idući period i ponovo izvještavaju istoj	Radne grupe DKROI	Svaki sastanak DKROI	09/2005

Ljudski resursi

Preporuka: Na državnom nivou, MLjPI bi trebalo ubrzati implementaciju preporuka iz IBHI-ove studije, a pogotovo u segmentu jačanja samog ministarstva, kroz angažovanje specijaliziranih kadrova u svim Odijeljenjima.

Redni broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Definisani prioriteti	Definisanje prioriteta vezanih za jačanje Odjela za ljudske resurse u okviru MLjPI	MLjPI	2 mjeseca	06/2005
2.	Definisani potencijalni kandidati	Identifikovanje, kroz otvorenu i transparentnu proceduru, potencijalnih kandidata za angažman u MLjPI	MLjPI	3 mjeseca	09/2005
3.	Otvaranje procedure upošljavanja	Zahtjev Državnoj Agenciji da otvorи proceduru upošljavanja	MLjPI	3 mjeseca	12/2005

Preporuka: Na entitetskom nivou, entitetska ministarstva za izbjeglice i raseljena lica (i RS i FBiH) bi trebalo osigurati da struktura uposlenih u svim sektorima odražava nacionalnu strukturu iz Popisa iz 1991. godine, u skladu sa Odlukom o Implementaciji Odluke o konstitutivnosti naroda Ustavnog suda, iz 2002. godine.

Redni broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Plan za implementaciju u odluke Ustavnog suda	Izrada plana za definisanje mogućeg prostora za implementaciju odluka Ustavnog suda	MIRO RS MROI FBiH	3 mjeseca	07/2005
2.	Implementacija u odluke Ustavnog suda	Implementacija odluka Ustavnog suda u cilju obezbijeđenja adekvatnog etničkog balansa	MIRO RS MROI FBiH	6 mjeseci	12/2005

Preporuka: MIRO RS se pažnja skreće na činjenicu da je i moguće i poželjno da se broj uposleni smanji za 30% (45 osoba).

Redni broj.	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Strategija smanjenja broja OMI-a	Definisanje rokova i načina zatvaranja 9 OMI-a	MIRO RS	3 mjeseca	08/2005
2.	Zatvaranje OMI-a i smanjenje broja uposlenih	Zatvaranje 9 OMI-a i transfer svih zadataka preostalim OMI-ima (Banja Luka, Bijeljina, Doboј, Trebinje, Istočno Sarajevo)	MIRO RS	6 mjeseci	12/2005
3.	Definisanje budućih odgovornosti MIRO RS, uključujući dodatne odgovornosti u području razvoja, socijalnih poslova i ljudskih prava	Definisanje uloge preostalih OMI-a i njihove transformacije u odjеле MIRO na terenu, u skladu sa promjenama mandata MIRO	MIRO RS	3 mjeseca	04/2006

Preporuka: MLjPI bi trebalo proširiti mandat RC-a u cilju podrške lokalnoj upravi, a naročito općinama, u pogledu, *inter alia*, priprema projektnih prijedloga, sakupljanja informacija i vršenja monitoringa održivosti povratka (penzije, zdravstvo, obrazovanje, zapošljavanje), te uspostave saradnje sa NVO-a.

Redni broj.	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Usvajanje nove organizacione sheme sa proširenom ulogom regionalnih centara	Definisanje nove uloge regionalnih centara, uz njihovu, jasno naznačenu, proširenu ulogu	MLjPI	4 mjeseca	09/2005
2.	Jačanje regionalnih centara	Definisanje potreba za osobljem u skladu sa novom ulogom RC-a	MLjPI	3 mjeseca	12/2005
3.	Definisanje novi procedura RC-a	Definisanje operativnih procedura RC-a sa proširenim mandatom (monitoring ljudskih prava i savjetovanje općina)	MLjPI	4 mjeseca	04/2006

Preporuka: MLjPI se savjetuje da više pažnje obrati na jačanje kapaciteta kadra koje radi u RC. Izgradnja kapaciteta, kroz obuku (treninge), bi, između ostalog, trebala da se fokusira na vođenje projektnog ciklusa i javne nabavke.

Redni broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Procjena općina	Definisanje područja djelovanja u kojima bi RC-i mogli pomoći rad općinske uprave	Regionalni centri	4 mjeseca	09/2005
2.	Plan obuke kadra RC-a	Definisanje potreba za obukom, u skladu sa proširenim mandatom RC-a	Sektor za projekte i programiranje	2 mjeseca	11/2005
3.	Angažman konsultantskih i organizacija za obuku, koje će provesti plan obuke	Odabir, putem otvorenih i transparentnih procedura, najpovoljnijih ponuda među konsultantskim i organizacijama za obuku	Sektor za projekte i programiranje	1 mjesec	01/2005

Preporuka: Vijeću ministara BiH se savjetuje da, i kratkoročno i dugoročno, usvoji znanja i vještine, stečene i razvijene u okviru rada MROI FBiH i MIRO RS, te ih iskoristi u MLjPI BiH.

Redno broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Usvajanje procedura o dodatnim kriterijima koji se trebaju uvažavati prilikom upošljavanja osoblja	Uspostava procedura prema kojim će se, u okviru upošljavanja kadra u MLjPI, verifikovati i uzimati u obzir iskustvo i vještine koje je osoblje steklo u entitetским ministarstvima	VM BiH MLjPI	5 mjeseci	10/2005
2.	Izrada liste kvalifikovanog kadra entitetских ministarstava za mogući angažman u MLjPI	Pred-odabir kvalifikovanog kadra entitetских ministarstava za mogući angažman u MLjPI	MLjPI Entetska ministarstva	2 mjeseca	01/2006

Fond za povratak

Preporuka: Smatra se da postojeće uređenje FP treba da bude značajno ojačano na relevantnim administrativnim nivoima, tj. na državnom i općinskom. Evropskoj Komisiji se predlaže da u obzir uzme pružanje tehničke pomoći FP i MLjPI u cilju uspostave kapaciteta zdravog finansijskog menadžmenta.

Redni broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Priprema projekta	Priprema projektnog zadatka za projekt "Tehnička pomoć FP", koji će se finansirati u okviru programa CARDs 2005	DEC/MLjPI/FP	3 mjeseca	07/2005
2.	Tenderska procedura	Poduzimanje i kompletiranje međunarodne restriktivne tenderske procedure za implementaciju projekta "Tehnička pomoć FP"	DEC	9 mjeseci	03/2006
3.	Implementacija projekta	Implementacija projekta "Tehnička pomoć FP"	Nosilac posla/FP/DEC	12 mjeseci	03/2007
4.	Pravilnik	Nacrt organizacione i funkcionalne postavke FP (Pravilnik)	Nosilac posla/FP	2 mjeseca	06/2006
5.	Usvajanje pravilnika	Odobravanje organizacione i funkcionalne postavke FP (Pravilnik)	Direktor FP	1 mjesec	07/2006
5.	Nacrt vodiča o procedurama	Razrada zadataka i odgovornosti za upravljanje projektima koji idu preko FP (Vodič o procedurama)	Nosilac posla	3 mjeseca	09/2006
6.	Usvajanje vodiča o procedurama	Odobravanje Vodiča o procedurama	Direktor FP	1 mjesec	10/2006
7.	Razvoj ljudskih resursa	Priprema plana razvoja ljudskih resursa za kadar RC, na bazi pripremljene organizacione strukture i funkcija.	Nosilac posla	1 mjesec	11/2006
8.	Obuka	Obezbijediti formalnu i praktičnu obuku osoblju FP, MLjPI i RC o upravljanju fondovima (tj., upravljanju projektnim tokom EC, procedurama javnih nabavki i monitoringu i ocjenjivanju)	Nosilac posla/FP/MLjPI	4 mjeseca	02/2007
9.	Informacioni sistem	Priprema i instalacija sistema upravljanja informacijama u cilju sakupljanja, analize i korištenja podataka o projektima finansiranim od strane FP	Nosilac posla/FP	6 mjeseci	02/2007
10.	Praktična podrška	Obezbijediti praktičnu pomoć osoblju FP, MLjPI po pitanju vođenja pilot projekata	Nosilac posla	5 mjeseci	02/2007
11.	Priprema interne revizije	Razrada funkcija/procedura interne revizije	Nosilac posla	5 mjeseci	09/2006
12.	Uspostava jedinice za provođenje interne revizije	Odlučivanje o uspostavi jedinice za provođenje interne revizije u okviru FP/ili u okviru nadzorne institucije (zavisno o odluci o dugoročnoj budućnosti FP)	FP	5 mjeseci	02/2007
13.	Provđenje interne i vanjske revizije sistema upravljanja fondovima	Provodenje interne i vanjske revizije sistema upravljanja fondovima	DEC/FP	3 mjeseca	06/2007
14.	Akreditacija	Dogovor o kanalisanju fondova kroz FP	VM BiH/DEC	3 mjeseca	08/2007

PLAN DJELOVANJA 2007-10

Racionalizacija i preraspodjela mandata

Dugoročni plan djelovanja fokusira se na preraspodjelu mandata ministarstava državnog i entitetskog nivoa, uključujući ukidanje aktivnosti entitetskog nivoa. Plan djelovanja se, posebno, tiče:

- mjera neophodnih za transformaciju postojećeg MLjPI BiH u ministarstvo socijalnih poslova, sa kapacitetima za pomoć razvoja sposobnosti općinskih uprava;
- završetak procesa zatvaranja ogranačaka koji su se bavili obnovom na nivou entitetskih ministarstava; i
- pitanja sa tim u vezi.

Organizacija, ovlasti i funkcije ključnih institucija

Preporuka: Treba proširiti mandat RC-a u cilju podrške općinama, u pripremi projektnih prijedloga, u okviru održivosti povratka. RC-a se treba dati veća sloboda djelovanja u okviru proširenog im mandata. MLjPI treba više pažnje posvetiti uslugama i kapacitetima kadra koje radi u RC - kroz obuku (treninge) i izgradnju kapaciteta i fokusiranje na vođenje projektnog ciklusa i javnih nabavki i monitoringa osnovnih ljudskih prava.

Redni broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Proširenje mandata RC-a	Pošto će pitanja povratka otići u drugi plan, uloga regionalnih centara bi, se postepeno, trebala usmjeravati ka pružanju pomoći općinama u razvoju njihovih programa obnove i razvoja i pripremi i implementaciji projekata. Kadru RC bi se, po mogućnosti u inostranstvu, trebala pružiti adekvatna obuka, sa fokusom na upravljanje projektnim ciklusom, javnim nabavkama i monitoringu osnovnih ljudskih prava	MLjPI	U toku	2007
2.	Dati RC-a više slobode	RC-i bi trebali biti podržani odgovarajućim alokacijama iz stalnih budžetskih linija.	MLjPI	U toku	2007

Preporuka: MLjPI treba razraditi socijalnu stambenu politiku, baziranu na testiranim (stvarnim) potrebama i usmjerenu ka naznačavanju (rješavanju) trenutnih propusta u alokaciji sredstava za stambenu problematiku.

Redni broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Testiranje opravdanosti vođenja socijalne stambene politike	MLjPI treba razviti sredstva za testiranje verifikacije pogodnosti izbora potencijalnih korisnika socijalne stanogradnje	MLjPI – Sektor za socijalnu stambenu politiku	U toku	Nakon 2007

2.	Definsanje kriterija za alokaciju socijalne stanogradnje	MLjPI definiše kriterije za općine po kojima će ove alocirati socijalnu stanogradnju	MLjPI – Sektor za socijalnu stambenu politiku	3 mjeseca	Nakon 2007
3.	Monitoring rada općina	MLjPI vrši monitoring rada općina po pitanju alokacije socijalnih stambenih jedinica i izbora korisnika	MLjPI Regionalni centri	U toku	Što prije

Preporuka: DKROI treba postati neka vrsta proto-sektorskog odbora za monitoring (PSOM).

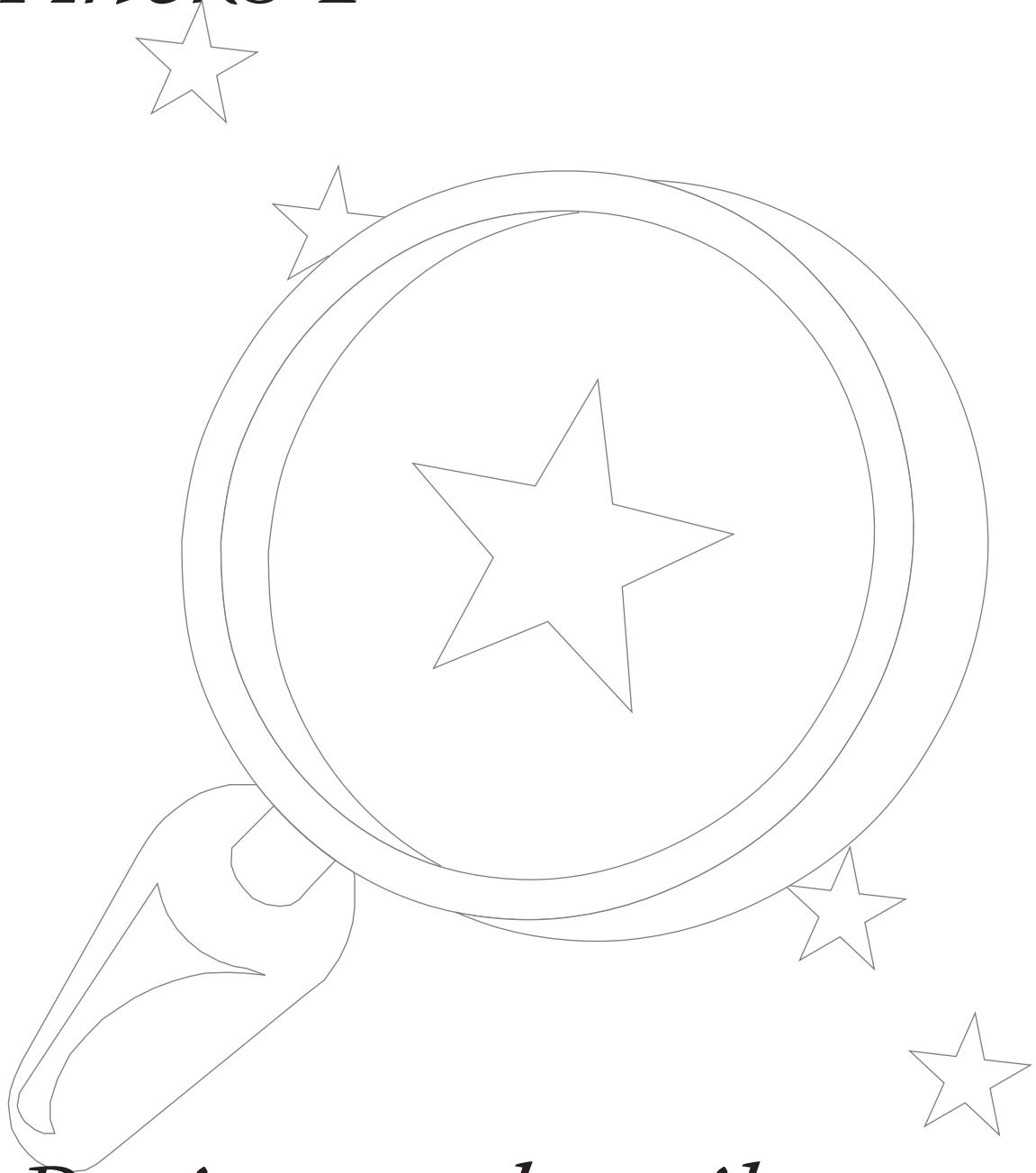
Redni broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Definisanje funkcija PSOM	U svjetlu trenutne prakse u drugim zemljama Kandidatima, definisati funkcije PSOM i njegove odnose sa Odborom za vršenje zajedničkog monitoringa i relevantnim vlastima	MLjPI (ili ministarstvo koje će ga naslijediti)	4 mjeseca	06/2006
2.	Razvoj procedura, uključujući monitoring i ocjenjivanje	Razrada procedura DKROI u svjetlu njene transformacije u PSOM.	MLjPI (ili ministarstvo koje će ga naslijediti) u saradnji sa Direkcijom za Evropske integracije (DEI)	6 mjeseci	12/2006
3.	Usvajanje procedura	Vođenje procesa usvajanja procedura kroz VM i Parlament	DEI	6 mjeseci	06/2007
4.	Program obuke po pitanju procedura	Razvoj i implementacija programa obuke po pitanju procedura vezanih za procedure PSOM, uključujući monitoring i ocjenjivanje.	DEI	6 mjeseci	12/2007

Fond za povratak

Preporuka: Vijeće ministara BiH sugeriše se da, po pitanju budućeg razvoja strategije u sektoru povratka, razmotri još jednom spomenute alternative, u svjetlu razvoja situacije, uključujući tu i ulazaka u Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju EU, kao i, vjerovatno, uvođenje «dekoncentrisanih» EU programa pomoći u BiH od 2007. godine pa na dalje. Kakav god izbor da se napravi, u obzir bi se trebao uzeti *acquis communautaire*.

Redni broj	Zadatak	Opis	Odgovorni	Trajanje	Rok
1.	Unutrašnje konsultacije	Preduzeti konsultacije sa institucijama BiH, DEC i drugim donatorima po pitanju njihovih namjera da podrže projekte vezane za povratak u periodu 2007-10	FP/MLjPI	6 mjeseci	09/2005
2.	Nacrt amandmana na zakon	Razraditi nacrt amandmana "Zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenih lica u BiH" po pitanju nove institucionalne postavke FP	FP/MLjPI (zavisno od pozicije FP)	3 mjeseca	12/2006
3.	Amandmani na Zakon	Podnijeti nacrte amandmana na "Zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenih lica u BiH" Vijeće Ministara BiH	MLjPI/FP (zavisno od pozicije FP)	3 mjeseca	04/2006
4.	Usvajanje amandmana na Zakon	Podnijeti nacrte amandmana na "Zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenih lica u BiH" Parlamentu	VM	4 mjeseca	08/2006

Aneks 1



*Rezime anketnih
rezultata*

Aneks 1 - Rezime anketnih rezultata

Općina	Konjic
Administrativna struktura	Odjel za socijalnu politiku, izbjeglice i raseljene osobe
Pravni okvir/ javni poziv	Izbor korisnika na bazi i državne Direktive i Zakona o raseljenim, protjeranim i izbjeglim osobama FBiH
Organizaciona problematika	Neformalni kontakti sa državnim i federalnim ministarstvima po potrebi. Spominju se RC.
Projektno planiranje & monitoring	Nema funkcija projektnog planiranja i monitoringa.
Problematika reintegracije	Povratnici, obično, rade sami za sebe. Penzije se, uglavnom, dobijaju u mjestu raseljenja.
Protok informacija baze podataka	Vlastita baza podataka; koja se, po potrebi, dijeli i sa drugima.
Ostalo	Spajanje Odjela za socijalnu politiku, izbjeglice i raseljene osobe sa Odjelom za obnovu i razvoj.
Općina	Bugojno
Administrativna struktura	Odjel za povratak i obnovu
Pravni okvir/ javni poziv	Izbor korisnika na bazi i državne Direktive i Zakona o raseljenim, protjeranim i izbjeglim osobama FBiH
Organizaciona problematika	Neformalni kontakti sa državnim i federalnim ministarstvima po potrebi. Ne spominju se RC.
Projektno planiranje & monitoring	Nema funkcije planiranja. Funkcija (tehničkog) monitoringa, po potrebi. Nema sistema izvještavanja.
Problematika reintegracije	Povratnici, obično, rade sami za sebe. Penzije se, uglavnom, dobijaju u mjestu raseljenja. Škole su odvojene; zavisno od nacionalnosti.
Protok informacija baze podataka	Vlastita baza podataka; koja sen, mjesečno, dijeli sa kantonima, a sa ostalim po potrebi. Vide potrebu za jedinstvenom bazom podataka.
Ostalo	Previše posrednika na projektima; općine bi trebale imati glavnu odgovornost.
Općina	Travnik
Administrativna struktura	Odjel za raseljene osobe, izbjeglice i obnovu. Općinsko vijeće imenuje predsjednika i članove Odbora za izbjeglice, raseljene osobe i

	dijasporu.
Pravni okvir/ javni poziv	Izbor korisnika na bazi i državne Direktive i legislative FBiH i kantona. Tri javna poziva u 2004: državni, kantonalni i RS (upućen samo srpskim povratnicima)
Organizaciona problematika	Neformalni kontakti sa državnim i federalnim ministarstvima po potrebi. Ne spominju se RC.
Projektno planiranje & monitoring	Nema funkcije planiranja. Nema sistema izvještavanja, samo tehnički monitoring.
Problematika reintegracije	Povratnici, obično, rade sami za sebe. Penzije se, uglavnom, dobijaju u mjestu raseljenja.
Protok informacija baze podataka	Vlastita baza podataka; koja se, po potrebi, dijeli i sa drugima. Vide potrebu za jedinstvenom bazom podataka.
Ostalo	
Općina	Stolac
Administrativna struktura	Odjel za socijalne poslove
Pravni okvir/ javni poziv	Izbor korisnika na bazi legislative FBiH (Izmijenjeni Zakon o raseljenim osobama i izbjeglicama)
Organizaciona problematika	Slabi i neformalni kontakti samo sa državom, putem RC. Dobri odnosi sa entitetom i kantonima. Problemi koordinacije sa drugim općinskim odjelima (Odjel za obnovu i izgradnju).
Projektno planiranje & monitoring	Nema funkcije planiranja. Nema funkcije monitoringa, samo tehnička provjera prije isporuke, u svrhu (dobijanja) općinske dozvole.
Problematika reintegracije	14 (od 60) povratnika uposleno je od strane općine. Ni jedan u drugim javnim firmama ili institucijama. Odvjedne osnovne škole i zdravstveni centri (Hrvati i Bošnjaci).
Protok informacija baze podataka	Vlastita baza podataka; koja se, po potrebi, dijeli i sa drugima.
Ostalo	
Općina	Jajce
Administrativna struktura	Odjel za stambeno-komunalne poslove, obnovu, razvoj i izbjeglice
Pravni okvir/ javni poziv	Četiri javna poziva za aplikacije (2 iz FBiH, 2 iz kantona).
Organizaciona problematika	Slabi i neformalni kontakti samo sa državom, putem RC. Kontakt sa ministarstvom FBiH po pitanju projekata.
Projektno planiranje & monitoring	Nema funkcije planiranja. Nema funkcije monitoringa, samo tehnička provjera prije isporuke, u svrhu (dobijanja) općinske dozvole.
Problematika reintegracije	Odvjedne osnovne škole i zdravstveni centri (Hrvati i Bošnjaci). Povratnici, obično, rade sami za sebe. Penzije se, uglavnom, dobijaju u mjestu raseljenja.
Protok informacija baze podataka	Vlastita baza podataka; koja se, po potrebi, dijeli i sa drugima.
Ostalo	
Opština	Kupres
	Uprkos nekoliko posjeta, upitnik nije vraćen.
Općina	Mostar
Administrativna struktura	Odjel za socijalne poslove
Pravni okvir/ javni poziv	Izbor korisnika na bazi i državne Direktive i legislative FBiH i kantona.

Organizaciona problematika	Slabi i neformalni kontakti samo sa državom, putem RC. Kontakt sa ministarstvom FBiH po pitanju projekata.
Projektno planiranje & monitoring	Nema funkcije planiranja. Tehnička provjera stambenih jedinica.
Problematika reintegracije	Općinski zvaničnici nisu obezbijedili nikakve informacije po ovom pitanju
Protok informacija baze podataka	Vlastita baza podataka; koja se, po potrebi, dijeli i sa drugima.
Ostalo	Nedostatak jedinstvene baze podataka smatra se važnim problemom za povratak
Općina	Gradačac
Administrativna struktura	Odjel za izbjeglice i raseljene osobe.
Pravni okvir/ javni poziv	Federalna i kantonala pravna osnova. Pri izboru korisnika, primjenjuju se procedure MROI FBiH.
Organizaciona problematika	Nisu obezbijedeni relevantni komentari po ovom pitanju.
Projektno planiranje & monitoring	Nema funkcije planiranja. Tehnička provjera stambenih jedinica.
Problematika reintegracije	Penzije se, uglavnom, dobijaju u mjestu raseljenja.
Protok informacija baze podataka	Nisu obezbijedeni relevantni komentari po ovom pitanju.
Ostalo	
Općina	Bosanski Petrovac
Administrativna struktura	Odjel za povratak.
Pravni okvir/ javni poziv	Nisu obezbijedeni relevantni podaci.
Organizaciona problematika	Nisu obezbijedeni relevantni komentari po ovom pitanju.
Projektno planiranje & monitoring	Nema funkcije planiranja, ni funkcije monitoringa.
Problematika reintegracije	Nisu obezbijedeni relevantni komentari po ovom pitanju.
Protok informacija baze podataka	Nisu obezbijedeni relevantni komentari po ovom pitanju.
Ostalo	
Općina	Tuzla
	Nisu obezbijedene relevantne informacije.
Općina	Lukavac
	Nisu obezbijedene relevantne informacije.
Općina	Kakanj
Administrativna struktura	Odjel za zaštitu vojnika, invalida, izbjeglice, raseljena lica i povratnike; Odjel za obnovu.
Pravni okvir/ javni poziv	Federalni i kantonali pravni okvir. Pri izboru korisnika, primjenjuju se procedure MROI FBiH.
Organizaciona problematika	Neformalni kontakti sa državnim i entitetskim ministarstvima. Ne spominju se RC.
Projektno planiranje & monitoring	Nema funkcije planiranja, ni funkcije monitoringa.
Problematika reintegracije	Penzije se, uglavnom, dobijaju u mjestu raseljenja.
Protok informacija baze podataka	Vlastita baza podataka; koja se, po zahtjevu, dijeli sa kantonalnim i federalnim ministarstvima.
Ostalo	

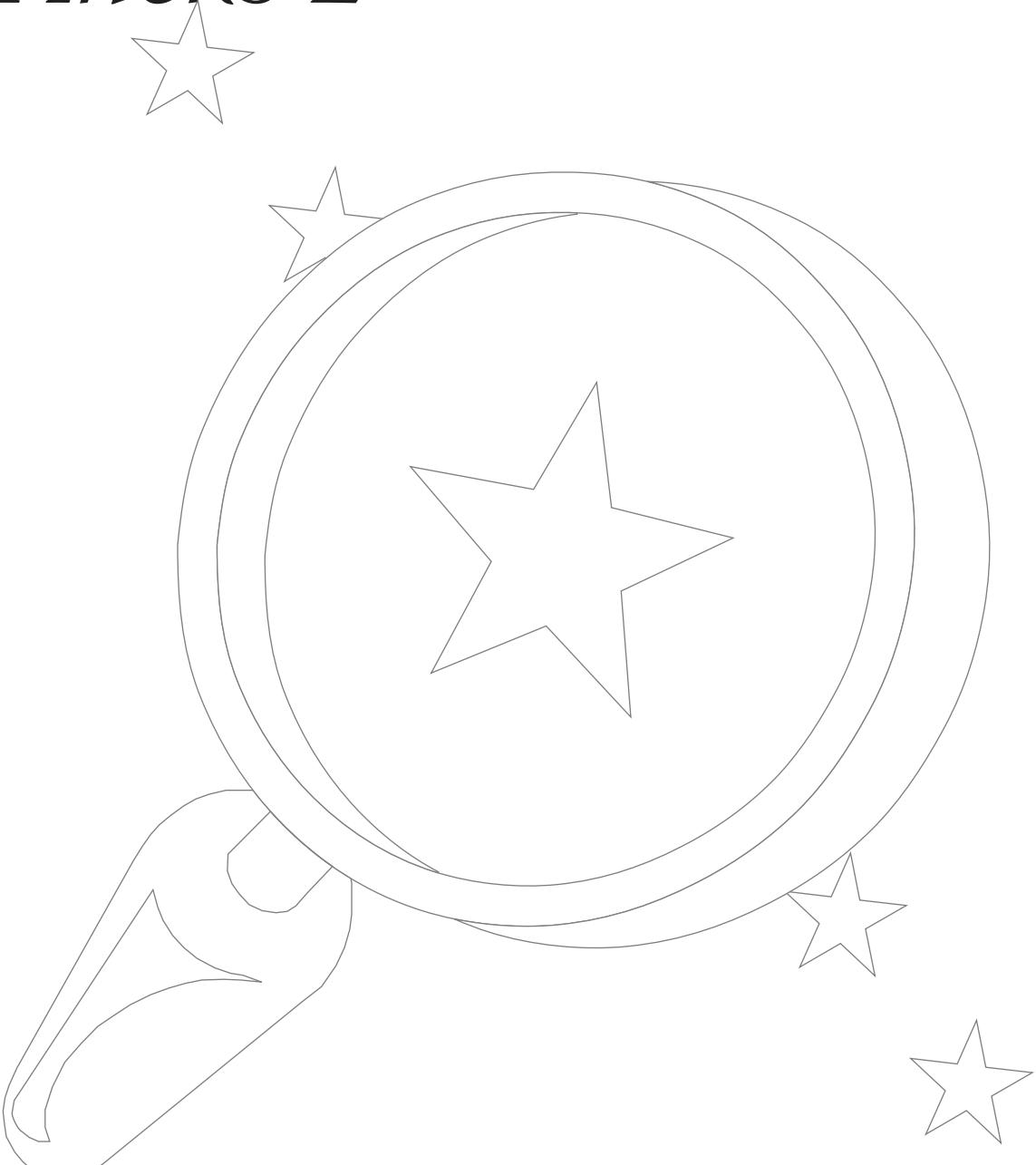
Općina	Drvar
	Uprkos nekoliko posjeta, upitnik nije vraćen.
Općina	Prozor
Administrativna struktura	Odjel za socijalne poslove i opštu upravu.
Pravni okvir/ javni poziv	Federalni i kantonalni pravni okvir.
Organizaciona problematika	Nema kontakata sa MLjPI. Ne spominju se RC. Izražena slaba sprega sa entitetskim nivoom.
Projektno planiranje & monitoring	Nisu obezbijeđeni podaci po ovom pitanju.
Problematika reintegracije	Problemi sa školama; dvije škole pod jednim krovom. Problemi sa penzijama.
Protok informacija baze podataka	Vlastita baza podataka; koja se, po zahtjevu, dijeli sa drugima.
Ostalo	
Općina	Sanski Most
Administrativna struktura	Odjel za povratak.
Pravni okvir/ javni poziv	Federalni i kantonalni pravni okvir.
Organizaciona problematika	Nisu obezbijeđeni podaci po ovom pitanju.
Projektno planiranje & monitoring	Nema funkcije planiranja, ni funkcije monitoringa.
Problematika reintegracije	Nisu obezbijeđeni podaci po ovom pitanju.
Protok informacija baze podataka	Nisu obezbijedeni podaci po ovom pitanju.
Ostalo	
Općina	Rogatica
Administrativna struktura	Ne postoji općinska struktura koja se bavi povratkom; biće odgovoran odjel za urbanizam, koji treba da se uspostavi ove godine.
Pravni okvir/ javni poziv	Pravni okvir RS.
Organizaciona problematika	Kontakti sa MLjPI, putem RC. Kontakti sa federalnim ministarstvom po pitanju projekata, pošto RS nije aktivna po pitanju projekata povratka.
Projektno planiranje & monitoring	Nema funkcije planiranja, ni funkcije monitoringa.
Problematika reintegracije	Problemi sa penzijama.
Protok informacija baze podataka	Nema baze podataka.
Ostalo	Rogatica je jedna od 30 prioritetnih općina u okviru sistema državno MLjPI/općina. Postoje problemi uspostave općinske komisije.
Općina	Trebinje
Administrativna struktura	Ne postoji općinska struktura koja se bavi povratkom.
Pravni okvir/ javni poziv	Pravni okvir RS
Organizaciona problematika	Nema kontakata sa MLjPI; samo sa entitetskim institucijama.
Projektno planiranje & monitoring	Nema funkcije planiranja, ni funkcije monitoringa.
Problematika reintegracije	Problemi sa penzijama.
Protok informacija baze podataka	Nisu obezbijedeni podaci po ovom pitanju.
Ostalo	

Općina	Zvornik
Administrativna struktura	Odjel za izbjeglice i raseljene osobe.
Pravni okvir/ javni poziv	Pravni okvir RS.
Organizaciona problematika	Nisu obezbijedeni podaci po ovom pitanju.
Projektno planiranje & monitoring	Nema funkcije planiranja, ni funkcije monitoringa.
Problematika reintegracije	Penzije se, uglavnom, dobijaju u mjestu raseljenja.
Protok informacija baze podataka	Nisu obezbijedeni podaci po ovom pitanju.
Ostalo	
Općina	Nevesinje
	Upitnik nije vraćen.
Općina	Bos. Brod
	Upitnik nije vraćen.
Općina	Bosanska Gradiška
Administrativna struktura	Odjel za povratak.
Pravni okvir/ javni poziv	Pravni okvir RS.
Organizaciona problematika	Slabi kontakti državnim MLjPI; Ne spominju se RC.
Projektno planiranje & monitoring	Nema funkcije planiranja, ni funkcije monitoringa.
Problematika reintegracije	Problemi sa zapošljavanjem. Penzije se, uglavnom, dobijaju u mjestu raseljenja
Protok informacija baze podataka	Ne vodi se evidencija o informacijama.
Ostalo	
Općina	Doboj
Administrativna struktura	Odjel za povratak.
Pravni okvir/ javni poziv	Pravni okvir RS; Dva javna poziva (jedan iz MIRO RS, a jedan iz međunarodne NVO).
Organizaciona problematika	Nema kontakata sa MLjPI; Ne spominju se RC. Dobri kontakti sa entitetskim institucijama. Problemi u pogledu među-općinske koordinacije
Projektno planiranje & monitoring	Nema funkcije planiranja. Monitoring je ograničen na tehničku provjeru građevine. Procjena oštećenosti stambene jedinice.
Problematika reintegracije	Povratnici rade sami za sebe. Penzije se, uglavnom, dobijaju u mjestu raseljenja
Protok informacija baze podataka	. Vlastita baza podataka; nije povezana.
Ostalo	Problemi: novac, trening i oprema.
Općina	Foča
Administrativna struktura	Odjel za povratak.
Pravni okvir/ javni poziv	Pravni okvir RS.
Organizaciona problematika	Česti kontakti sa MLjPI; putem RC.
Projektno planiranje & monitoring	Nema funkcije planiranja, ni funkcije monitoringa. Procjena oštećenosti stambene jedinice.

Problematika reintegracije	Problemi sa zapošljavanjem povratnika. Penzije se, uglavnom, dobijaju u mjestu raseljenja.
Protok informacija baze podataka	Ne vodi se baza podataka.
Ostalo	
Općina	Bratunac
Administrativna struktura	Odjel za izbjeglice i raseljene osobe.
Pravni okvir/ javni poziv	Pravni okvir RS.
Organizaciona problematika	Kontakt sa MLjPI; putem RC.
Projektno planiranje & monitoring	Nema funkcije planiranja. Monitoring je ograničen na tehničku provjeru građevine. Procjena oštećenosti stambene jedinice.
Problematika reintegracije	Povratnici rade sami za sebe. Penzije se, uglavnom, dobijaju u mjestu raseljenja.
Protok informacija baze podataka	Vlastita baza podataka; nije povezana.
Ostalo	
Općina	Modriča
	Upitnik nije vraćen.
Općina	Srebrenica
Administrativna struktura	Odjel za obnovu i povratak.
Pravni okvir/ javni poziv	Pravni okvir RS.
Organizaciona problematika	Kontakt sa MLjPI. Ne spominju se RC.
Projektno planiranje & monitoring	Ograničena funkcija planiranja . Monitoring ograničen na procjenu kvaliteta gradnje.
Problematika reintegracije	Povratnici rade sami za sebe. Penzije se, uglavnom, dobijaju u mjestu raseljenja.
Protok informacija baze podataka	Vlastita baza podataka; nije povezana.
Ostalo	Bilo bi poželjno dati općinama veće ovlasti implementacije.
Općina	Višegrad
	Nije odrađeno.
Općina	Prijedor
	Nije odrađeno.
Općina	Banja Luka
Administrativna struktura	Odjel za povratak.
Pravni okvir/ javni poziv	Pravni okvir RS.
Organizaciona problematika	Slabi kontakti sa MLjPI, putem RC. Slaba među-općinska koordinacija.
Projektno planiranje & monitoring	Nema funkcije planiranja, ni funkcije monitoringa.
Problematika reintegracije	Povratnici su nezaposleni. Penzije se, uglavnom, dobijaju u mjestu raseljenja.
Protok informacija baze podataka	Nisu obezbijedeni podaci po ovom pitanju.
Ostalo	

Općina	Kotor Varoš
Administrativna struktura	Ne postoji odjel koji se bavi povratkom; dva zvaničnika iz drugog odjela, bave se pitanjima povratka.
Pravni okvir/ javni poziv	Pravni okvir RS.
Organizaciona problematika	Slabi kontakti sa MLjPI; Ne spominju se RC. Dobra saradnja sa MIRO RS.
Projektno planiranje & monitoring	Nema funkcije planiranja, ni funkcije monitoringa.
Problematika reintegracije	Povratnici su nezaposleni. Penzije se, uglavnom, dobijaju u mjestu raseljenja.
Protok informacija baze podataka	Nisu obezbijeđeni podaci po ovom pitanju.
Ostalo	Ljudstvu je neophodan trening.

Aneks 2



*Sistem upravljanja
finansijama u
sektoru za povratak*

Aneks 2 – Sistem upravljanja finansijama u sektoru za povratak

Prepostavlja se da će BiH nastaviti sa aktivnostima usmjerenim ka priključenju EU, te se očekuje da će strukture i procedure razvijati u tom pravcu. Prema tome, pri vršenju procjene postojećeg sistema, kao referentne, uzete su procedure Evropske Komisije za upravljanje javnim fondovima (finansijama) u zemljama pristupnicama, a naročito Praktični vodič Evropske Komisije o procedurama ugovaranja (European Commission Practical Guide to Contract Procedures - PRAG) objavljen u maju 2003. godine.

Analiza funkcija i procedura upravljanja javnim fondovima u BiH, obavljena je na bazi relevantnih zakona i regulativa, a prije svega Odluke Vijeća Ministara BiH o procedurama javnih nabavki dobara, usluga i radova, Uputstvima o implementaciji procedura za odabir korisnika programa pomoći povratku u obnovi stambenih jedinica, usvojenih 06.04.2004. godine od strane MLjPI i Pravilnika BiH institucija.

U provođenju predmetne analize, razmatrana su dva sistema: a) implementacija zajedničkih projekata putem Fonda za povratak i b) razrađene i predložene procedure u okviru projekta SUTRA, implementiranih od strane UNDP-a. Usklađenost ovih domaćih procedura sa PRAG procedurama Evropske Komisije, razradili smo u koloni komentari (dole naznačene tabele).

I	FUNKCIJE KOJE SE ZAHTJEVAJU PRAG-om EC U OKVIRU DECENTRALIZOVANOG SISTEMA IMPLEMENTACIJE	FUNKCIJE KOJE SE ZAHTJEVAJU BIH LEGISLATIVOM / PRAVILNICIMA	KOMENTARI
1	OVLAŠTENA UGOVORNA STRANA (PRAG, Maj 2003).	FOND ZA POVRATAK	
1.1	U slučaju decentralizovanih programa, Ovlaštenu ugovornu stranu imenuje vlada zemlje korisnika. U svim slučajevima, Ovlaštena ugovorna strana preuzima punu odgovornost za svoje djelovanje, te je za isto dogovorna pred svim revizijama ili provjerama koje uslijede.	a) Direktor FP odgovoran je za finansijsku realizaciju projekata povratka/obnove, odobrenih Odlukom DKROI. [Pravilnik, oktobar 2004. godine] b) U projektu SUTRA, UNDP je potpisnik Ugovora sa Evropskom Komisijom.	a) Odgovornosti direktora FP i DKROI nisu jasno definisane. b) UNDP djeluje kao Ugovorna ovlaštena strana uz punu odgovornost prema Evropskoj Komisiji.
1.2	Ovlaštena ugovorna strana mora EC podnijeti na odobrenje godišnje programe rada, javne pozive za	a) Program rada FP pripremljen je uz konsultacije sa Ministarstvom finansija i	a) BiH procedure su u saglasnosti sa principima EC.



	podnošenje prijedloga i Vodiće za aplikante.	trezora. b) n/a	
1.3	Na bazi (tih) odluka o usvajanju, te uz bliske konsultacije sa EC, Ovlaštena ugovorna strana odgovorna je za objavljivanje godišnjih programa rada.	a) Program rada se šalje na odobrenje DKROI i Vijeću Ministara BiH. b) n/a	a) Ovlašti donošenja odluka popitaju programa rada nisu jasno odredene, tj. Nije jasno ko ima preimručstvo u procesu odobravanja.
1.3	Ovlaštena ugovorna strana odgovorna je za objavljivanje javnih poziva.	a) Općine koje implementiraju zajedničke projekte odobrava DKROI. Općine, nakon odobrenja DKROI, objavljaju javne pozive za podnošenje prijedloga. b) Općine koje implementiraju projekt SUTRA odobrava DKROI. Općine, nakon odobrenja DKROI, objavljaju javne pozive za podnošenje prijedloga.	a) i b) FP nema ovlasti odlučivanja u ovom procesu.
1.4	Ovlaštena ugovorna strana odgovorna je za primanje prijedloga.	Vidjeti 4.2 – 4.4.	a) i b) FP nema ovlasti odlučivanja u ovom procesu.
1.5	Ovlaštena ugovorna strana odgovorna je za <u>predsjedavanje sesijama ocjene</u> i odlučivanja o rezultatima poziva za podnošenje prijedloga. Ovlaštena ugovorna strana mora Evropskoj Komisiji podnijeti na odobrenje, <u>Izvještaj o ocjeni</u> , detalje o predloženim grantovima, te, ako je potrebno i nacrte ugovora.	Vidjeti 4.2 – 4.4.	a) i b) FP nema ovlasti odlučivanja u ovom procesu.
1.6	Jednom kada se <i>grant</i> odobri, Ovlaštena ugovorna strana će <u>potpisati ugovor</u> i o tome obavijestiti Evropsku Komisiju. Opšte je pravilo da EC mora uvijek biti pozvana na sesije otvaranja i ocjenjivanja prijedloga (ponuda), te na istim učestvovati kao posmatrač.	a) Memorandum o sporazumijevanju (MoS) po pitanju implementacije zajedničkih projekata potpisuju FP, MLjPI BiH, MROI FBiH, MIRO RS, Brčko Distrik i općine; gdje je općina odgovorna za odabir korisnika, tendersku proceduru i implementaciju projekata; MLjPI je odgovorno za monitoring a FP za vršenje plaćanja. b) U projektu SUTRA, potpisani su sporazumi između UNDP-a, općine i krajnjeg korisnika. Po ovom osnovu, ne vrše se nikakva plaćanja.	a) MoS ne određuje jasno odgovornosti među stranama: postoji dvosmislenost u pogledu odgovornosti entiteta, a i niko ne preuzima ukupnu odgovornost za implementaciju projekata. b) I dok projekt podržava veće uključenje općina, UNDP, <i>vis-à-vis</i> ugovarača, djeluje kao Ovlaštena ugovorna strana.
2	KORISNIK GRANTA	KORISNIK	KOMENTARI
2.1	Organ koji potpisuje ugovor o <i>grantu</i> zove se <u>korisnik granta</u> i ne treba se mijesati sa <u>konačnim korisnikom</u> operacije, što su obično grupa ljudi koji žive u zemlji gdje se operacija provodi. Korisnik <i>granta</i> je odgovoran za implementaciju operacije i drži vlasništvo nad rezultatima iste.	a) Korisnik je budžetski organ koji naručuje dobra, usluge i izvedbene radove (VM BiH, Odluka o procedurama javnih nabavki, 4.11.2004). b) U projektu SUTRA, ugovor o <i>grantu</i> sa Evropskom Komisijom potpisuje UNDP.	a) U svrhu implementacije zajedničkih projekata, korisnicima se <i>de-facto</i> smatraju općine. b) Formalno je UNDP korisnik direktnog <i>grant</i> ugovora EC, premda se <i>de-facto</i> općine smatraju korisnicima <i>granta</i> .

2.2	Ako implementacija djelatnosti, podržanih grantom Zajednice, u kontekstu vanjskog djelovanja, zahtjeva provedbu javnih nabavki od strane korisnika granta, onda se ugovor mora dodjeliti ekonomski najpovoljnijem ponuđaču (tj. Tenderu koji nudi najbolji odnos cijene i kvaliteta), u skladu sa principima transparentnosti, fer takmičenja za potencijalne ugovarače i vođenje brige o izbjegavanju bilo kakvog sukoba interesa.	a) Općini se ostavlja na izbor da odluči da li da implementaciju vrši podugovaranjem sa trećom stranom ili da to učini sama. U slučaju podugovaranja, najpovoljnija ponuda se smatra prihvatljivom ukoliko kompletno zadovoljava vrstu, kvalitet i karakteristike roba, usluga ili rada u pitanju. b) U projektu SUTRA, Odbor za ocjenjivanje odabire ugovarača. Ugovor se potpisuje između općine, ugovarača i UNDP-a. Plaćanje se vrši direktno sa UNDP-a ka ugovaraču.	a) Procedura za odabir metoda implementacije nije regulatorno određena. Ova nesigurnost može dovesti i do pitanja da li je, uvjek, osiguran princip izbora novčano najpovoljnije ponude. Pored toga, ugovarač rada, predstavnik inženjera (tj. supervisor) i predstavnik uposlenih predstavlju isti pravni organ, što ne bi trebao biti slučaj prema standardnim FIDIC pravilima. b) Procedura je dizajnirana tako da se podstakne uključivanje općina. Međutim, UNDP, <i>vis-à-vis</i> ugovarača, djeluje <i>de-facto</i> kao Ovlaštena ugovorna strana, jer istom vrši (direktna) plaćanja.
2.3	Tenderska dokumentacija se mora pripremiti u skladu sa najboljim međunarodnim praksama. Po pitanju vanjskih aktivnosti, korisnici granta mogu koristiti modele (a naročito <u>tenderski dosije</u>) objavljene na web stranici EC.	a) Korisnik je dužan da: objavi oglas (u Službenom Listu, najmanje dva dnevna lista FbiH & RS i međunarodnom žurnalu; pripremi odgovarajuće dokumente o uslovima i terminima nabavke; odredi mjesto i rok za podnošenje ponuda; obavijesti ponuđače o rezultatima; zaključi ugovor sa najpovoljnijim ponuđačem. b) Navodno, projekat SUTRA slijedi BiH procedure javnih nabavki.	a) U principu, BiH tenderske procedure su u skladu sa procedurama EC. U praksi, kvalitet tenderske dokumentacije varira od dobre do loše, te bi primjena standardnih formi pomogla u tom pogledu. b) Navodno, projekat SUTRA slijedi BiH procedure javnih nabavki.
3	PODUGOVARAČ	IZVOĐAČ	KOMENTARI
3.1	n/a	Izvođač – osoba prihvaćena i ugovorom odredena da izvede dogovorene radove (VM BiH, Odluka o procedurama javnih nabavki, 4.11.2004)	n/a
II	FUNKCIJE KOJE SE ZAHTJEVAJU PRAG-om EC U OKVIRU DECENTRALIZOVANOG SISTEMA IMPLEMENTACIJE	PROCEDURE DEFINISANE ZAKONOM O JAVNIM NABAVKAMA / LOKALNE PROCEDURE	KOMENTARI
4	LANSIRANJE POPZIVA ZA PODNOŠENJE PRIJEDLOGA ZA APLIKACIJE ZA GRANT	LANSIRANJE POZIVA ZA PODNOŠENJE PRIJEDLOGA KORISNIKA GRANTA ZA PROJEKTE OBNOVE (Instrukcije MLjPI 6/04/2004)	KOMENTARI
4.1	Godišnji program mora biti objavljen, na internet stranici Ovlaštene ugovorne strane (ili putem drugog odgovarajućeg medija) kao i EC. Godišnji program mora specificirati pravnu osnovu, ciljeve, raspored javnih poziva za podnošenje prijedloga sa naznačenim iznosima i očekivanim rezultatima.	a) MLjPI direktno informiše odabrane općine po pitanju odobrenja.	Bilo bi korisno imati informacije o odabranim općinama, objavljena zajedno sa rezultatima iz prethodnih godina (uz vođenje računa o pojedinačnim imenima, itd.) Takoder bi pomoglo da se poboljšaju odnosi ministarstva sa javnošću.

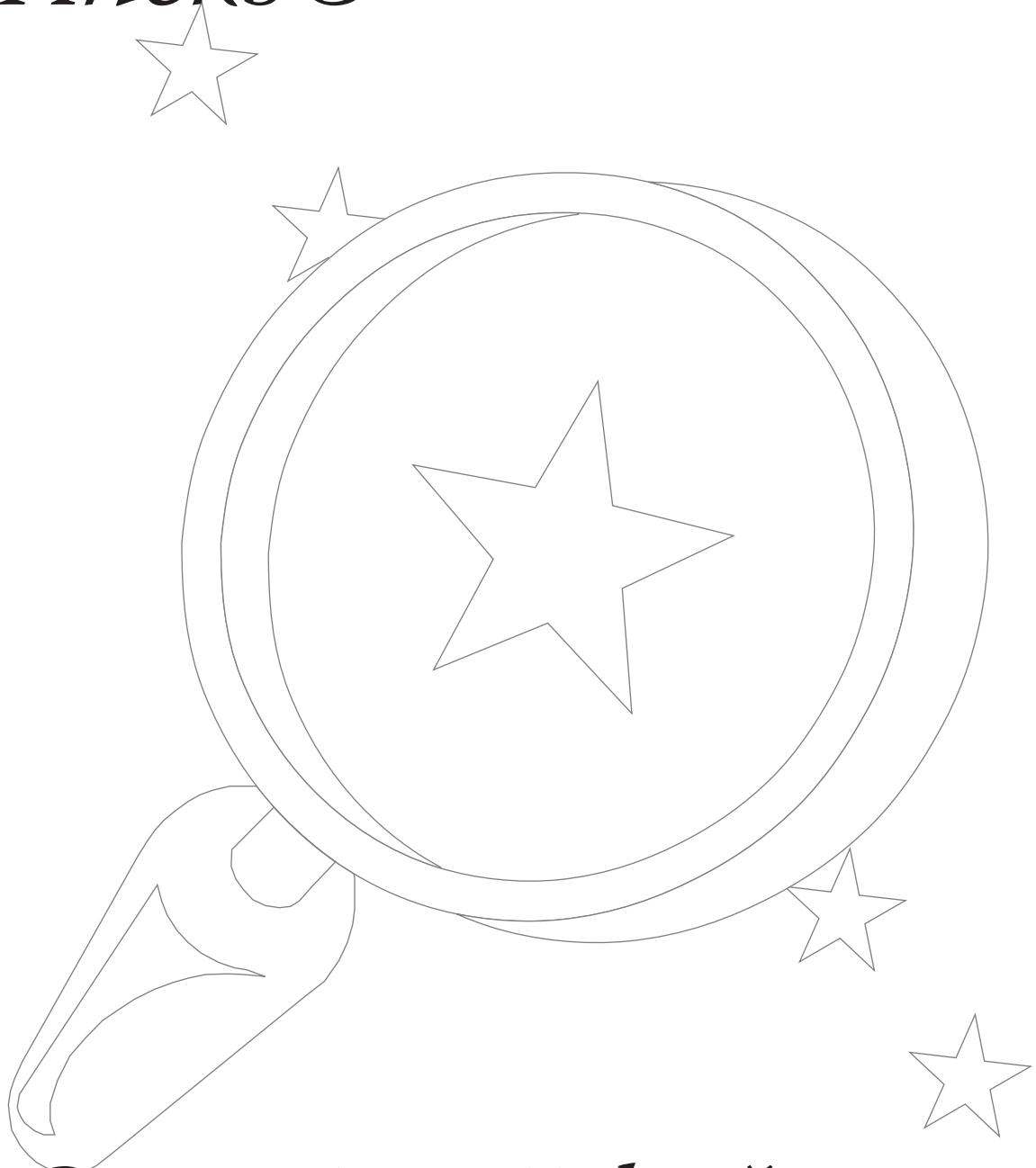
4.2	<p>Vodiči za aplikante (koji uključuju aplikacioni obrazac i druge priloge) objašnjava svrhu Poziva za podnošenje prijedloga, pravila u pogledu odabira aplikacija i partnera, vrstama aktivnosti i troškova podesnih za finansiranje, kao i kriterija ocjene. Isti također sadrže i uputstva o tome kako ispuniti aplikacioni obrazac, šta priložiti i koje procedure treba slijediti u procesu aplikacije. Oni daju informacije o procesu evaluacije koji će uslijediti (uključujući i indikativne vremenski raspored), kao i uslove ugovora koji će se primjeniti na uspješne aplikante.</p>	<p>a) Nakon odobrenja programa pomoći obnove teritorija (određene) općine, ista će objaviti javni poziv kojim se pozivaju korisnici pomoći, čija su prijeratna prebivališta bila u predmetnim općinama, da podnesu zahtjeve.</p> <p>Javni poziv će se postaviti na oglasnoj ploči općine i najmanje u jednom dnevnom listu svakog entiteta. Općine će razmjenjivati informacije sa drugim općinama, za koje smatraju da na njihovim područjima živi najveći broj korisnika.</p> <p>Javni poziv mora sadržavati sljedeće informacije:</p> <ul style="list-style-type: none"> opšte i posebne kriterije za odabir korisnika; Ukupnu vrijednost projekta i round broj stambenih jedinica koje se planiraju obnoviti. <p>b) Navodno, projekat SUTRA slijedi BiH procedure. UNDP, <i>de-facto</i>, daje saglasnost na odobrene korisnike.</p>	<p>U principu, BiH procedure su u skladu sa procedurama EC.</p>
4.3	<p>Minimalni period koji treba proteći između datuma objave javnog poziva i roka za primitanje prijedloga je 90 dana.</p>	<p>a) Javni poziv ne traje duže od 30 dana, od dana objave u dnevnom listu.</p> <p>b) Navodno, projekat SUTRA slijedi BiH procedure javnih nabavki.</p>	<p>Trajanje javnog poziva u BiH je prilično kratko. Shvaćeno je da vremenski okvir projekta, u slučaju projekta SUTRA, ograničavajući faktor.</p>
4.4	<p>Svaki prijedlog mora biti stavljen u različit omot ili kovertu.</p>	<p>a) Aplikacija zajedno sa dokazom o ispunjavanju kriterija, predat će se općini u zapećaćenoj koverti.</p> <p>b) Navodno, projekat SUTRA slijedi BiH procedure.</p>	<p>Zahtjevi za aplikante su prilično strogi, te bi se moglo pitati da li će isti biti u mogućnosti udovoljiti uslovima bez pravne pomoći izvana.</p>
5	<p>OCJENA PRIMLJENIH PRIJEDLOGA PO POZIVU ZA PODNOŠENJE ISTIH U OKVIRU APLIKACIJA ZA GRANT</p>	<p>OCJENA PRIMLJENIH PRIJEDLOGA PO POZIVU ZA PODNOŠENJE ISTIH ZA OBNOVU</p>	<p>KOMENTARI</p>
5.1	<p>Prijedloge otvara i ocjenjuje Odbor za ocjenu postavljen od strane Ovlaštene ugovorne strane, koji se sastoji od predsjednika i sekretara, koji nemaju pravo glasa, i neparnog broja članova koji glasaju (minimum tri). Članovi koji glasaju moraju imati neophodne tehničke i administrativne sposobnosti u cilju davanja adekvatnih mišljenja o prijedlozima. Isti moraju predstavljati najmanje dva organizaciona entiteta, te ovlaštene ugovorne strane bez hijerarhijskih veza među njima, osim</p>	<p>a) Komisiju za odabir korisnika postavlja općinski Odbor. Sastav komisije će obuhvatati predstavnike općine, civilnog društva, (gdje je moguće, potrebno je osigurati prisustvo predstavnika udruženja povratnika i/ili raseljenih osoba) i ovlaštene predstavnike donatora.</p> <p>Komisija će dostavljati zapisnike nadležnom općinskom organu na dalju proceduru zahtjeva za one</p>	<p>U principu, BiH procedure su u skladu sa procedurama EC.</p>

	ako javni poziv za prijedloge nije organizovala Delegacija EC.	korisnike koji ispunjavaju postavljene kriterije b) Navodno, projekat SUTRA slijedi BiH procedure.	
5.2	Proces evaluacije obuhvata: i) Prihvati i registracija prijedloga; ii) Otvaranje i nacrt Izvještaja o otvaranju prijedloga; iii) Slanje informativnog pisma; iv) Procjena administrativne podobnosti i prihvatljivosti; v) Procjena tehničkog i finansijskog kvaliteta; vi) Nacrt Izvještaja o evaluaciji, kojeg potpisuju predsjedavajući, sekretar i svih članova-glasači Odbora za ocjenu, te podnošenje istog Ovlaštenoj ugovornoj strani, koja odlučuje da li će prihvati ili ne te preporuke. Ovlaštena ugovorna strana mora, zatim, podnijeti Izvještaj o evaluaciji i sve druge prijedloge dodijele (posla) Evropskoj Komisiji na odobrenje.	a) Proces evaluacije obuhvata: otvaranje i registracija aplikacija; verifikovanje primljenih podataka od strane aplikanta za obnovu; intervju u skladu standardima – Upitnik korisnika kompetentni općinski organ vrši približnu procjenu nivoa štete i troškova obnove; službena zabilješka o statusu javne infrastrukture; prijedlog konačne liste korisnika. Komisija će listu poslati MLjPI na konačni pregled. Komisija će, kao dio projekta, dodati listu pisanih informacija o mogućoj pomoći u smislu stvaranja prihoda i novih radnih mesta. b) Navodno, projekat SUTRA slijedi BiH procedure.	U principu, BiH procedure su u skladu sa procedurama EC.
5.3	Nakon što Ovlaštena ugovorna strana i Evropska Komisija dadu svoje oficijelno odobrenje na konačnu listu grantova koji će se dodijeliti, Ovlaštena ugovorna strana, pismeno, obavešтava uspješne aplikante sa njihove aplikacije i odabrate.	a) Konačna lista korisnika će se objaviti na oglasnoj ploči općine, zajedno sa rokovima za žalbe. b) Navodno, projekat SUTRA slijedi BiH procedure.	U principu, BiH procedure odabiru u skladu su sa procedurama EC.
5.4	n/a	a) Ugovore će potpisati korisnik i općina, ako je ova zadnja i implementator samog projekta. Ako projekt implementira treći partner, onda ugovor potpisuju: korisnik, općina i agencija za implementaciju. b) U projektu SUTRA, sporazumi se potpisuju između UNDP-a, općine i korisnika.	a) i b) Ovi sporazumi teško da nalaže bilo kakvu pravnu obavezu samim korisnicima.
6	PROCEDURE ZA NABAVKU USLUGA POD UGOVOROM O GRANTU	PROCEDURE ZA NABAVKU USLUGA PREMA ODLUCI O PROCEDURAMA JAVNIH NABAVKI	KOMENTARI
6.1	Ako je vrijednost ugovora o pružanju usluga 200,000 € ili više, nakon objave zabilješke o nabavci, ugovor se mora dodijeliti primjenom restriktivne međunarodne tenderske procedure.	Za nabavke čija je vrijednost veća od 1,000,000 KM, može se primijeniti pred-tenderska procedura.	Neprimjenljivo u svrhu ovog pregleda.
6.2	n/a	Za nabavke čija je vrijednost	Neprimjenljivo u svrhu ovog

		veća od 50,000 KM, Korisnik će provesti javnu (otvorenu) tendersku proceduru.	pregleda.
6.3	Ako je vrijednost ugovora o pružanju usluga manja od 200,000 €, ugovor se mora dodijeliti primjenom dogovornih procedura, bez objave, pri čemu korisnici <i>granta</i> konsultuju najmanje tri ponuđača usluga, koje sami odaberu, te sa jednim ili više njih dogovori uslove ugovora.	Za nabavke čija je vrijednost manja od 50,000 KM, uz prethodno odobrenje Ministarstva finansija, provodi se restriktivna procedura (po pozivu) i odabire između tri najbolja ponuđača.	Neprimjenljivo u svrhu ovog pregleda.
6.4	Ako je vrijednost ugovora o pružanju usluga 5,000 € ili manje, korisnik može postaviti narudbe na bazi samo jednog tendera	Za nabavke čija je vrijednost manja od 15,000 KM, dozvoljava se, uz prethodno odobrenje Ministarstva finansija, direktni dogovor sa jednim ponuđačem.	Neprimjenljivo u svrhu ovog pregleda.
7	PROCEDURE ZA NABAVKU DOBARA POD UGOVOROM O GRANTU	PROCEDURE ZA NABAVKU DOBARA	KOMENTARI
7.1	Ako je vrijednost ugovora 150,000 € ili više, nakon objave zabilješke o nabavci, ugovor se mora dodijeliti primjenom otvorene međunarodne tenderske procedure.	Za nabavke vrijednosti veće od 1,000,000 KM, može se primijeniti pred-tenderska procedura.	Neprimjenljivo u svrhu ovog pregleda.
7.2	Ugovor o nabavci dobara vrijednosti između 30,000 i 150,000 €, dodjeljuju se primjenom otvorene tenderske procedure, objavljene na lokalnom nivou.	Za nabavke čija je vrijednost veća od 50,000 KM, Korisnik će provesti javnu (otvorenu) tendersku proceduru.	Neprimjenljivo u svrhu ovog pregleda.
7.3	Ako je vrijednost ugovora o pružanju usluga manja od 30,000 €, ugovor se mora dodijeliti primjenom dogovornih procedura, bez objave, pri čemu korisnici <i>granta</i> konsultuju najmanje tri ponuđača usluga, po vlastitom izboru.	Za nabavke čija je vrijednost manja od 50,000 KM, uz prethodno odobrenje Ministarstva finansija, provodi se restriktivna procedura (po pozivu) i odabire između tri najbolja ponuđača.	Neprimjenljivo u svrhu ovog pregleda.
7.4	Ako je vrijednost ugovora 5,000 € ili manje, korisnik može postaviti narudbe na bazi samo jednog tendera	Za nabavke čija je vrijednost manja od 15,000 KM, dozvoljava se, uz prethodno odobrenje Ministarstva finansija, direktni dogovor sa jednim ponuđačem.	Neprimjenljivo u svrhu ovog pregleda.
8	PROCEDURE ZA NABAVKU RADOVA POD UGOVOROM O GRANTU	PROCEDURE ZA NABAVKU JAVNIH RADOVA	KOMENTARI
8.1	Ako je vrijednost ugovora 5,000,000 € ili više, nakon objave zabilješke o nabavci, ugovor se mora dodijeliti primjenom otvorene međunarodne tenderske procedure.	Za nabavke vrijednosti veće od 1,000,000 KM, može se primijeniti pred-tenderska procedura.	Neprimjenljivo u svrhu ovog pregleda.
8.2	Ugovor o izvođenju radova vrijednosti između 300,000 i 500,000 €, primjenjuje se lokalna otvorena tenderska procedura, koja mora davati svim učesnicima jednakе uslove.	a) Za nabavke čija je vrijednost veća od 50,000 KM, Korisnik će provesti javnu (otvorenu) tendersku proceduru. b) Navodno, projekat SUTRA slijedi BiH procedure.	Izgleda da su BiH procedure striktnije u odnosu na EC-e. Vjeruje se da iste (na taj način) pomažu osiguravanje principa najbolje vrijednosti za novac.
8.3	Ako je vrijednost ugovora o izvođenju radova manja od 300,000 €, ugovor se	a) Za nabavke čija je vrijednost manja od 50,000 KM, uz	Izgleda da su BiH procedure striktnije u odnosu na EC-e.

	mora dodijeliti primjenom dogovornih procedura, bez objave, pri čemu korisnici <i>granta</i> konsultuju najmanje tri ponuđača usluga, po vlastitom izboru.	prethodno odobrenje Ministarstva finansija, provodi se restriktivna procedura (po pozivu) i odabire između tri najbolja ponuđača. b) Navodno, projekat SUTRA slijedi BiH procedure.	Vjeruje se da iste (na taj način) pomažu osiguravanje principa najbolje vrijednosti za novac.
8.4	n/a	Za nabavke čija je vrijednost manja od 15,000 KM, dozvoljava se, uz prethodno odobrenje Ministarstva finansija, direktni dogovor sa jednim ponuđačem.	Neprimjenljivo u svrhu ovog pregleda.
10	TEHNIČKO I FINANSIJSKO UPRAVLJANJE GRANTOVIMA	TEHNIČKO I FINANSIJSKO UPRAVLJANJE ZAJEDNIČKIM PROJEKTIMA	KOMENTARI
10.1	Prvo pred-finansijsko plaćanje, koje pokriva ili 80% ukupnog iznosa ugovora, ili 80% budžeta za prvu godinu, plaća se nakon što obje strane potpišu ugovor i nakon što Ovlaštena ugovorna strana primi standardni zahtjev za plaćanje od strane korisnika. Nakon toga, u slučaju da se radi o ugovorima velikih iznosa, jednom godišnje, čim se iskoriste 70% zadnje uplate (i 100% prethodne) mora se poslati (tehnički i finansijski) <i>interim</i> izvještaj i zahtjev za plaćanje. Novo plaćanje pred-finansiranja vrši se upravo na ovoj osnovi. Ostatak se plaća nakon usvajanja finalnog izvještaja. Korisnik ne smije slati dokumente Ovlaštenoj ugovornoj strani, kojim bi podržao svoj zahtjev, već ih mora čuvati u slučaju inspekcije ili revizije u periodu od sedam godina, nakon plaćanja ostatka (zadnjeg dijela).	a) Pravilnik FP ne definiše jasno procedure za vršenje plaćanja. Isti naglašava da će DKROI ovlastiti finansijsku implementaciju projekata i da će RP platiti (treće) ugovornoj strani na bazi fakture uz propratni monitoring izvještaj MLjPI. b) Navodno, UNDP direktno plaća (treće) ugovornoj strani nakon što mu ovaj zadnji ispostavi potrebnu dokumentaciju. Od općina se zahtjeva da provedu, neku vrstu, tehničkog odobrenja dokumentacije koju dostavi (treća) ugovorna strana.	a) Postoji nedorečenost u pogledu finansijskog menađmenta fondova tj. po pitanju odgovornosti DKROI, FP i MLjPI pri verifikaciji dokumentacije, ovlaštenja i vršenja plaćanja. b) I dok projekat podstiče veće uključenje općina, cjelokupna odgovornost finansijskog menađmenta ostaje na UNDP-u.
11	REVIZIJA UGOVORA O GRANTU	REVIZIJA ZAJEDNIČKIH PROJEKATA	KOMENTARI
11.1	Ovlaštena ugovorna strana mora zadržati svu dokumentaciju vezanu za odabir i <i>grant</i> u periodu od sedam godina nakon završetka svih aktivnosti. Ova dokumentacija mora biti dostupna inspekciji Evropske Komisije, OLAF-a i Suda za reviziju.	a) Nije specificirano. b) Postoji jedan opšti MoS između UNDP i EC, obnovljen u junu 2004. godine. Prema tome, UNDP, kao UN agencija, nije podložan vanjskoj reviziji, već internoj kontroli Revizorskog Ureda UN.	a) Nije specificirano koja bi BH institucija trebala držati dokumentaciju koja se tiče revizije. b) n/a
11.2	Vanjska revizija računa priložena je uz zahtjev za plaćanje ostatka, u slučajevima kada je <i>grant</i> veći od 100,000 €; zatim uz zahtjev za plaćanje dodatnih pred-finansiranja, u slučaju kada su ukupna pred-finansiranja viša od 750,000 €; ili uz bilo koji drugi zahtjev za plaćanje koji prelazi 75,000 €, u jednoj finansijskoj godini, u slučaju operativnog <i>granta</i> .	a) Nije specificirano. b) Postoji jedan opšti MoS između UNDP i EC, obnovljen u junu 2004. godine. Prema tome, UNDP, kao UN agencija, nije podložan vanjskoj reviziji, već internoj kontroli Revizorskog Ureda UN.	a) Dokumentacija se generalno dotiče revizije. Međutim, ne postoji veza između odredbi revizije i iznosa vrijednosti projekta, rokova ili rasporeda plaćanja. b) n/a

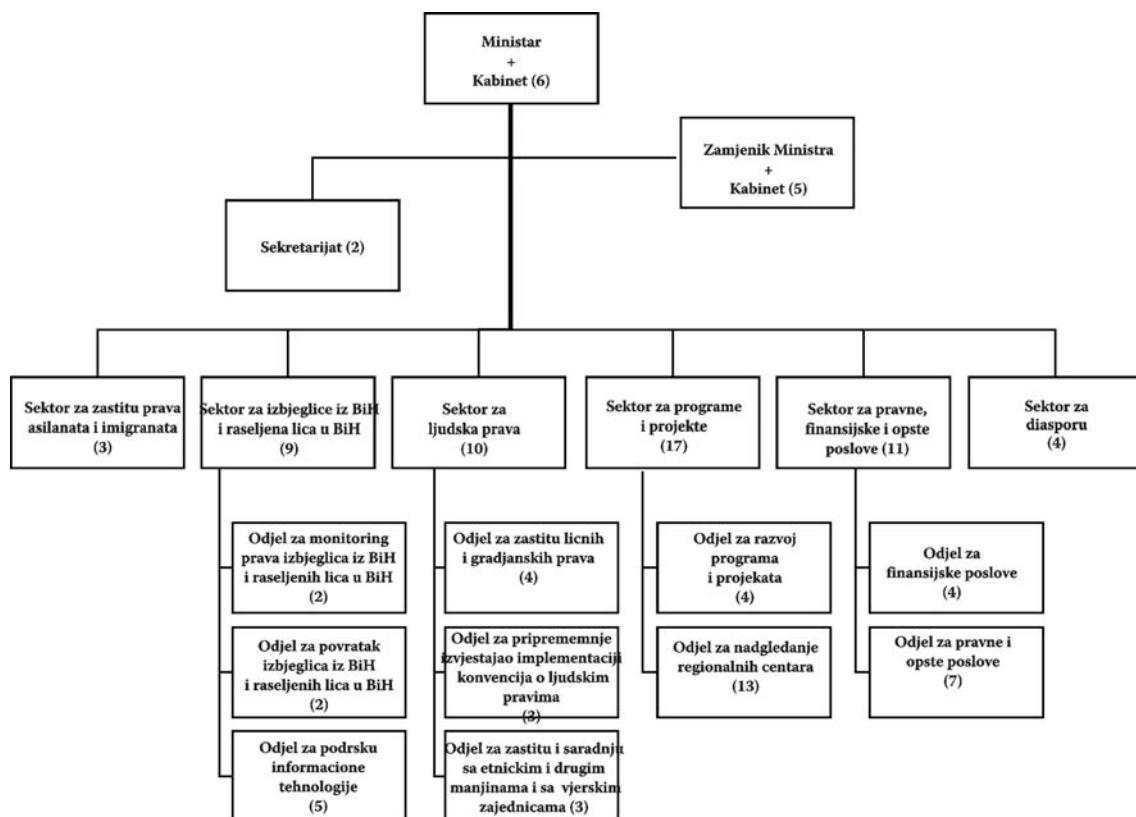
Aneks 3



Organizacijske šeme

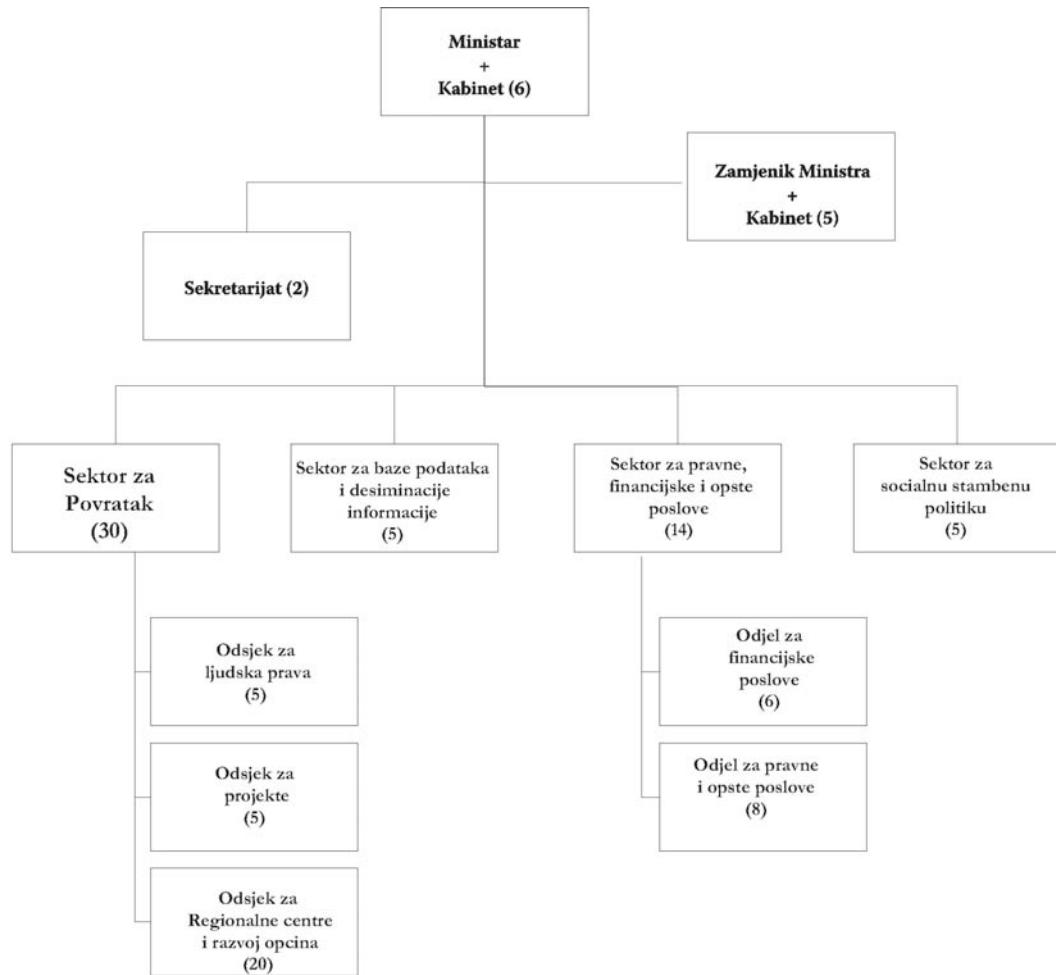
Annex 3 – Organizacijske šeme

BIH MLJPI - TRENUTNO



Grafik 5: BiH MLJPI - Trenutno stanje

BIH MLjPI – PREDLOŽENA STRUKTURA (DO 2007.)



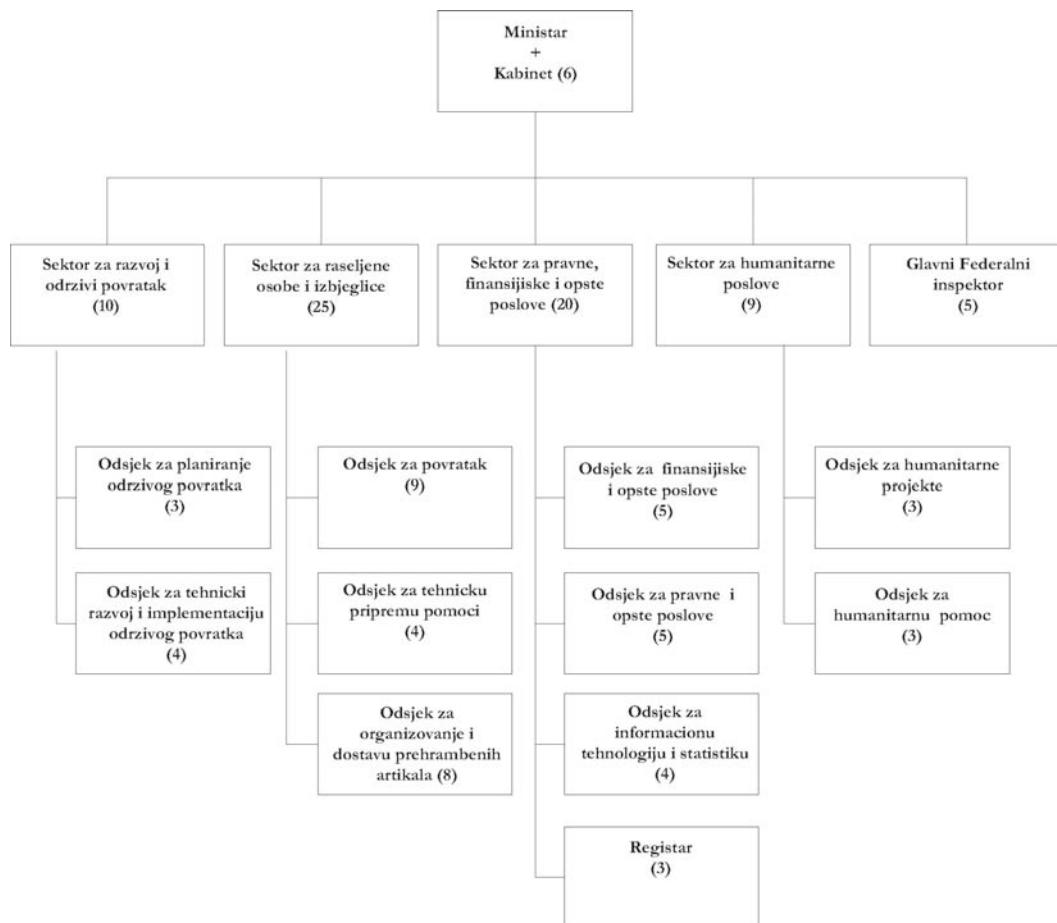
Grafik 6: BIH MLjPI – PREDLOŽENA STRUKTURA (DO 2007.)

MINISTARSTVO SOCIJALNE SKRBI (NAKON 2007.)



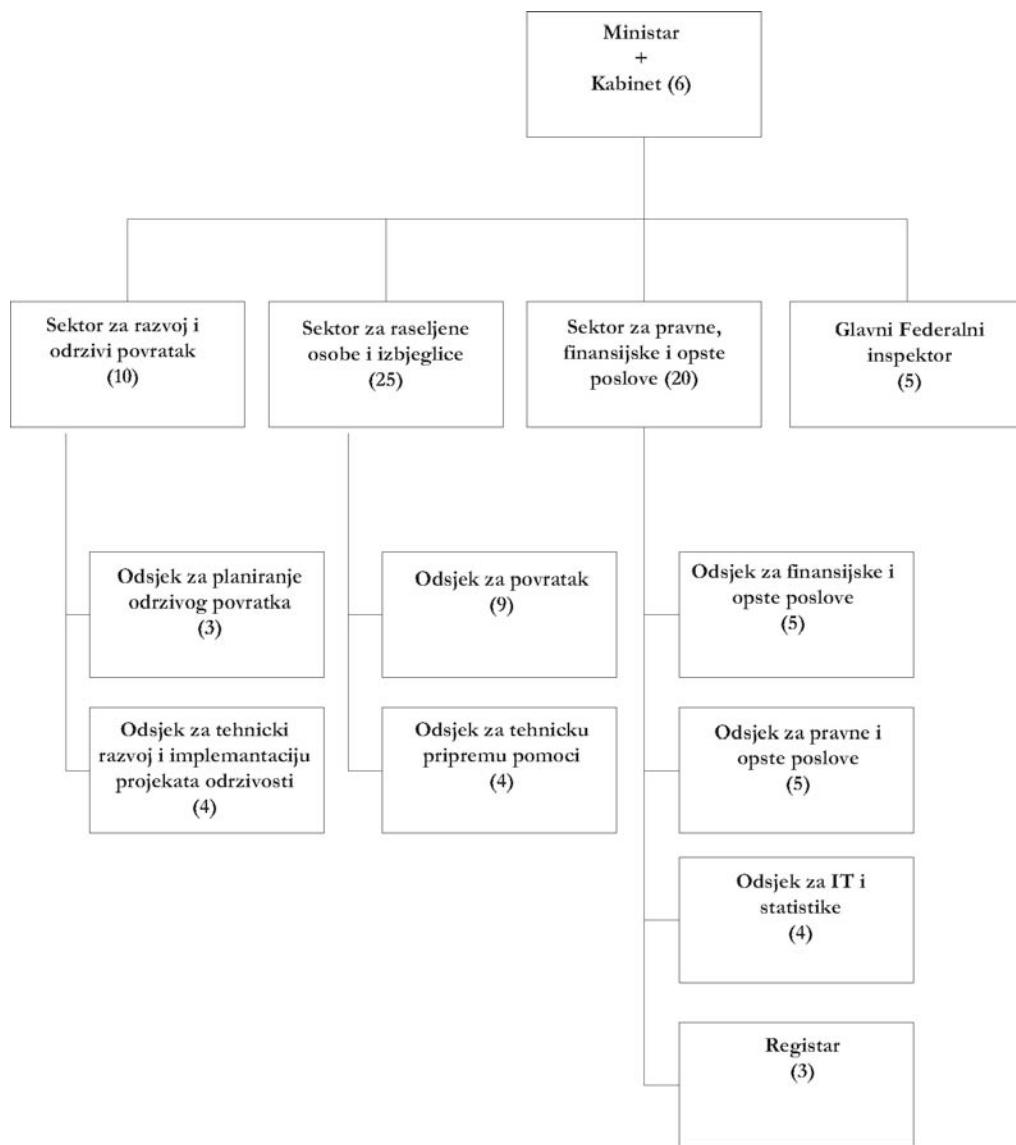
Grafik 7: MINISTARSTVO SOCIJALNE SKRBI (NAKON 2007.)

MROI FBIH – TRENUTNO STANJE



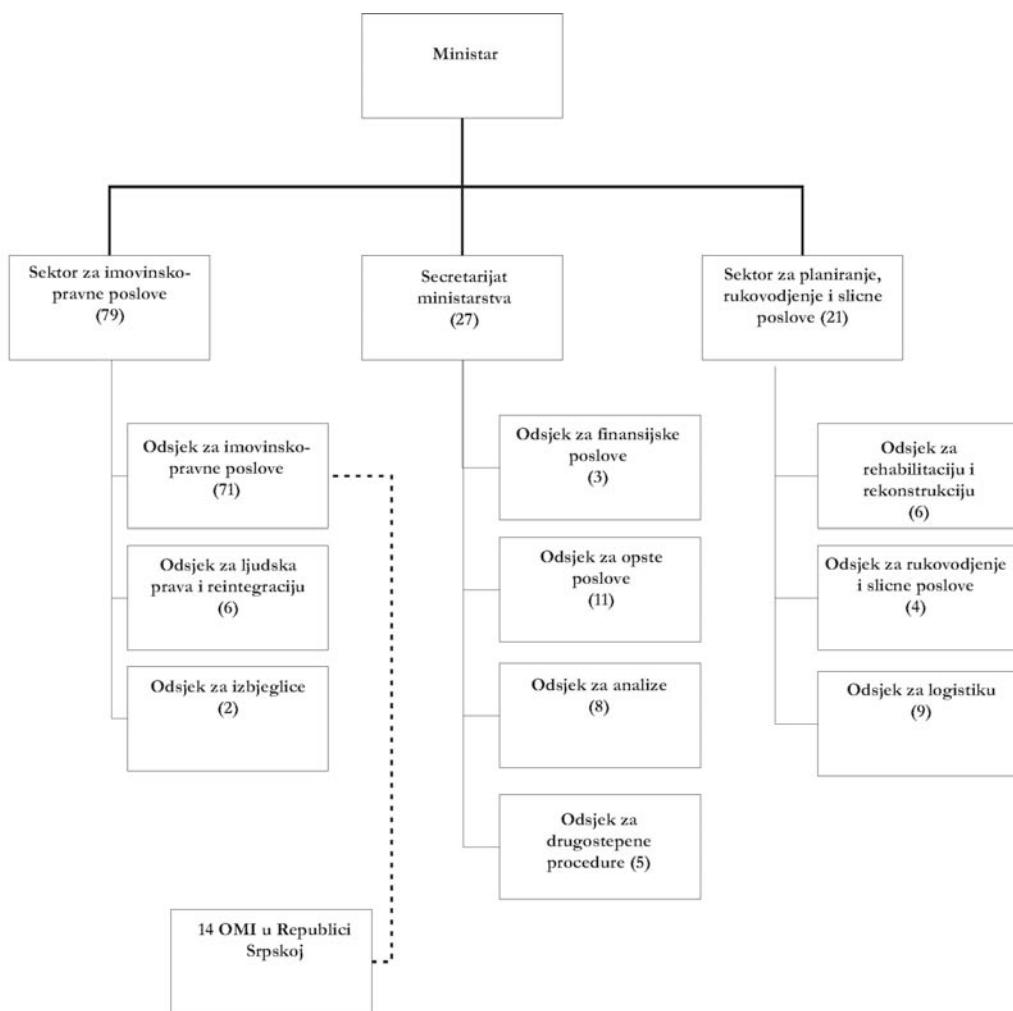
Grafik 8: MROI FBIH – TRENUTNO STANJE

MROI FBIH – PREDLOŽENA STRUKTURA (DO 2007.)



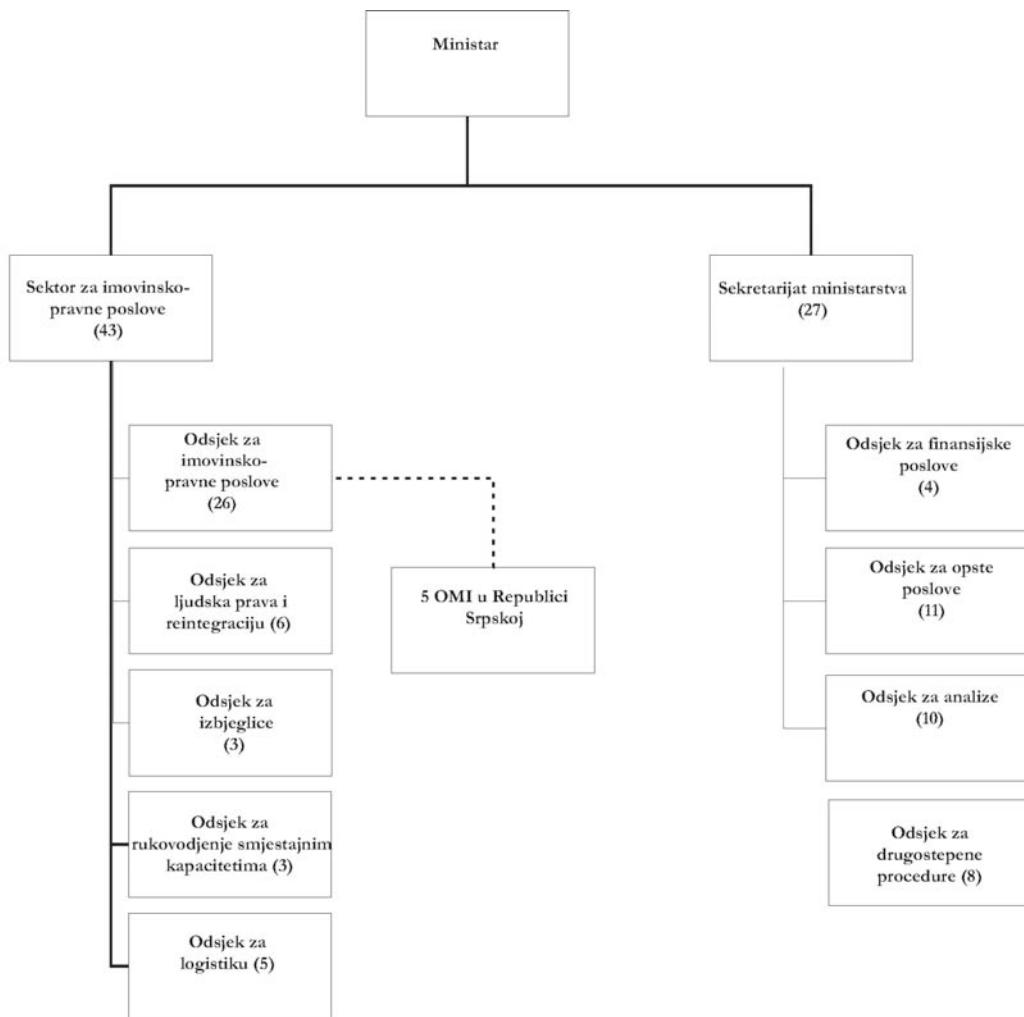
Grafik 9: MROI FBIH – PREDLOŽENA STRUKTURA (DO 2007.)

MIRO RS – TRENUTNO STANJE



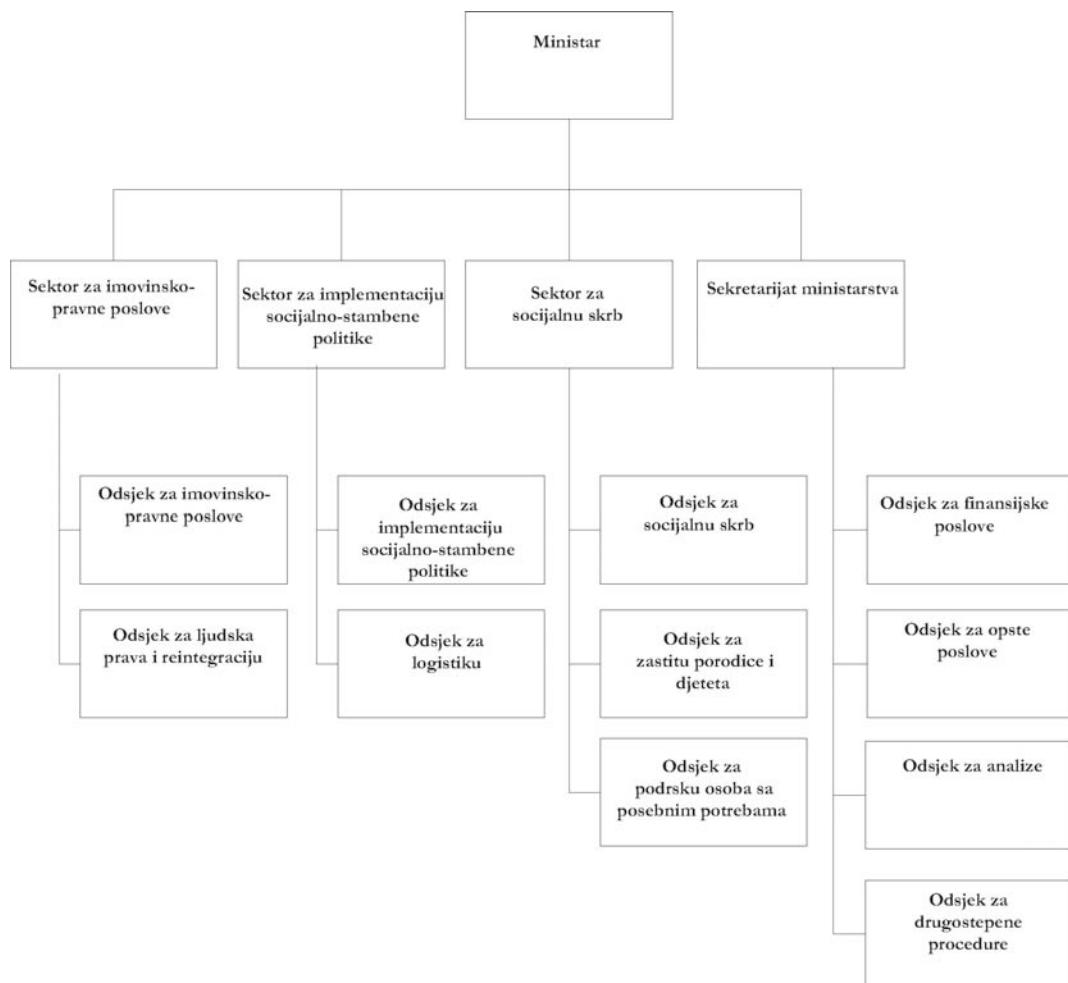
Grafik 10: MIRO RS – TRENUTNO STANJE

MIRO RS – PREDLOŽENA STRUKTURA (DO 2007.)



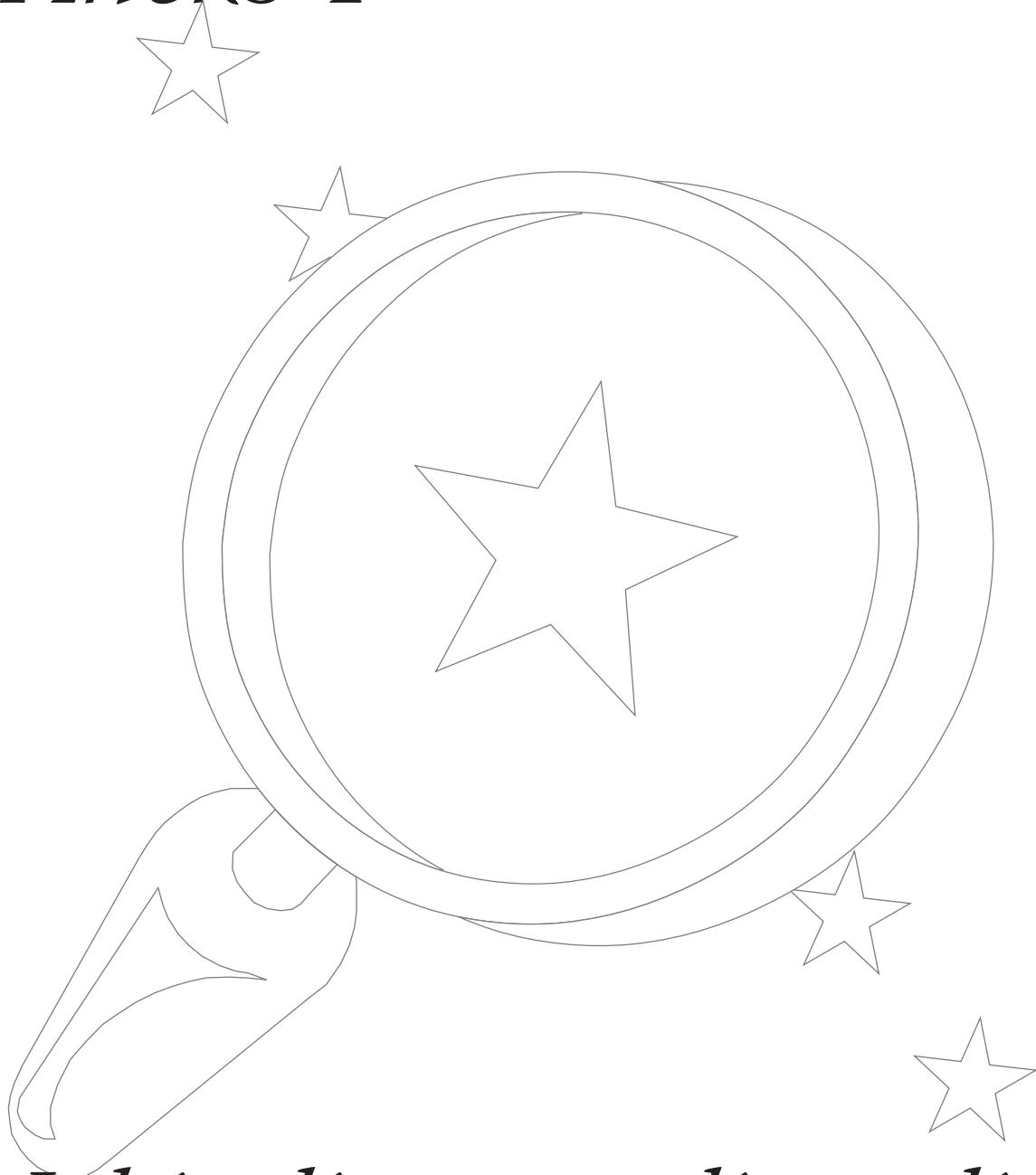
Grafik 11: MIRO RS – PREDLOŽENA STRUKTURA (DO 2007.)

MIRO RS – NOVA STRUKTURA (NAKON 2007.)



Grafik 12: MIRO RS – NOVA STRUKTURA (NAKON 2007.)

Aneks 4



*Izbjeglice, raseljena lica
i povratnici – Pravne
definicije*

Aneks 4 – Izbjeglice, raseljena lica i povratnici – Pravne definicije

	IZBJEGLICE iz BiH	Raseljena lica, unutar BiH	POVRATNIK
Legislativni nivo	Regulisano na državnom nivou (Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH)	Regulisano na nivou: DRŽAVE (Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima u BiH); Entiteta (Zakon o raseljenim-protjeranim osobama i povratnicima u FBiH i Zakon o raseljenim osobama, izbjeglicama i povratnicima u RS); i Kantona	Državni nivo, Entitetski nivo
Sticanje (statusa)	DRŽAVA «Izbjeglica iz BiH je građanin BiH koji je izvan iste i koji je, uslijed konflikta, protjeran iz njegovog/njenog mesta stanovanja ili je napustio/la svoje mjesto stanovanja u BiH i pobjegao/la van iste nakon 30. 04. 1991., radi opravdanog straha od progona na bazi rasne, vjerske, nacionalne ili članstva u određenim socijalnim grupama ili političkim mišljenjem, a koji nisu u stanju da se bezbjedno vrate i dostojanstveno nastave boravak u svom bivšem mjestu boravke niti su dobrovoljno odlučili da permanentno ostanu na nekom drugom mjestu» - član 4	DRŽAVA «Raseljena osoba je građanin BiH, čije je prebivalište u BiH, lice koje je, uslijed konflikta, protjeran iz njegovog/njenog mesta stanovanja ili je napustio/la svoje mjesto stanovanja u BiH i pobjegao/la van iste nakon 30. 04. 1991., radi opravdanog straha od progona na bazi rasne, vjerske, nacionalne ili članstva u određenim socijalnim grupama ili političkim mišljenjem, a koji nisu u stanju da se bezbjedno vrate i dostojanstveno nastave boravak u svom bivšem mjestu boravke niti su dobrovoljno odlučili da permanentno ostanu na nekom drugom mjestu» - član 4	DRŽAVA “Povratnici su izbjeglice iz BiH, ili raseljene osobe, koje su, kompetentnim organima, izrazile želju da se vrate u svoja bivša mjesta boravka, i koji su u procesu povratka, kao i izbjeglice iz BiH i raseljene osobe koje su se već vratile u svoja bivša mjesta boravka” - Član 8 ENTITET/ RS “Povratnik je, prema ovom zakonu, građanin BiH, koji se, kao izbjeglica iz inostranstva, raseljena osoba u BiH, vratio u RS u svoje bivše mjesto boravka” - Član 2 ENTITET/FBiH Nema odredbi.

	<p>dobrovoljno odlučili da permanentno ostanu negdje izvan BiH» - Član 3.</p>	<p>ENTITET/FBiH «Raseljeno lice je građanin BiH koji je raseljeno na teritoriji Federacije BiH, uslijed konflikta, progona, ili od opravdanog straha od progona ili uslijed kršenja njegovih prava u okviru teritorije BiH, te pošto ne postoje uslovi za siguran i dostojanstven povratak u bivše mjesto njenog/njegovog boravka, niti je on(a) dobrovoljno odlučio/la da se nastani u novom mjestu življenja» - Član 4</p> <p>ENTITET/RS «Raseljeno lice je građanin BiH koji je raseljeno na teritoriji Republike Srpske, uslijed konflikta, ratnih razaranja, ili od opravdanog straha od progona ili uslijed kršenja njegovih prava u okviru teritorije BiH, te pošto ne postoje uslovi za siguran i dostojanstven povratak u bivše mjesto njenog/njegovog boravka» - Član 2</p>	
Gubljenje statusa	<p>DRŽAVA "Status izbjeglice iz BiH će prestati ako osoba:</p> <p>1. vrati u svoje bivše mjesto boravka u BiH u sigurnosti i dostojanstvu</p> <p>2. dobrovoljno odluči da permanentno promijeni mjesto boravka u ili izvan BiH i to na bazi ukupnih i objektivnih informacija bitnih za izbor mesta permanentnog boravka</p> <p>Izbjeglica iz BiH koji se vrati u BiH, ali se ne vrati u bivše mjesto boravka, niti odluči da se nastani sa stalnim boravkom negdje drugdje u BiH, stiči će status raseljene osobe u skladu sa procedurama regulisanim Entitetskim zakonima» - Član 6.</p>	<p>DRŽAVA "Status raseljene osobe će prestati u slučaju da ista: Dobrovoljno vrati u mjesto svog bivšeg boravka; Odbije da se vrati u mjesto svog bivšeg boravka, iako je siguran i dostojanstven povratak u isto omogućen, i ako nema jasnih razloga koji bi upućivali na prethodni progon ili tešku humanitarnu situaciju. Odluči da nastavi svoj boravak, u sigurnosti i dostojanstvu, u trajnom mjestu boravka bilo gdje, gdje odluči I ako postoje drugi razlozi, prema regulativi entitetskih zakona"- član 7</p> <p>ENTITET/FBiH Status raseljene osobe će prestati:</p> <p>1. nakon povratka u njeno prijašnje mjesto boravka</p> <p>2. ako postoji mogućnost sa siguran i dostojanstven povratak u mjesto njegovog/njenog bivšeg mesta boravka, ali se ista još uvijek nije vratio-la</p> <p>3 Kada raseljena osoba</p>	<p>DRŽAVA "Status povratnika prestaje nakon isteka šestomjesečnog perioda, počevši od dana njegovog/njenog povratka u mjesto njegovog/njenog bivšeg boravka" - Član 8</p> <p>Entitet RS Nema odredbi. Entitet Federacija BiH Nema odredbi.</p>

	<p>dobrovoljno odluci da se za stalno nastani u drugom mjestu na području teritorije Federacije BiH» -Član 10</p> <p>ENTITET/RS</p> <p>Status raseljene osobe će prestati:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. nakon povratka u njeno prijašnje mjesto boravka; 2. ako postoji mogućnost sa siguran i dostojanstven povratak u mjesto njegovog/njenog bivšeg mesta boravka, ali se ista još uvijek nije vratio-la; 3. Kada raseljena osoba dobrovoljno odluci da se za stalno nastani u drugom mjestu; 4. kada raseljena osoba slobodno raspolaže vlastitom imovinom u mjestu svog bivšeg boravka, a pored toga stvori uslove za svoj stalni boravak u drugom mjestu po vlastitoj volji» - Član 17 		
Prava	<p>DRŽAVA</p> <p>“Prava na povratak u bivše mjesto boravka</p> <p>Pravo na izbor drugog stalnog mesta boravka</p> <p>Prao na povrat svoje imovine</p> <p>Pravo na povrat stanarskog prava” - Članovi 9-15.</p>	<p>DRŽAVA</p> <p>“Prava na povratak u bivše mjesto boravka</p> <p>Pravo na izbor drugog stalnog mesta boravka</p> <p>Prao na povrat svoje imovine</p> <p>Pravo na povrat stanarskog prava” - Članovi 9-15.</p> <p>ENTITET/FBiH</p> <p>“Raseljeno lice će imati pravo da se slobodno vrati u svoje prijašnje mjesto boravka ili u novo mjesto življenja, bez rizika zastrašivanja, terorisanja, progona i diskriminacije” - Član 21</p> <p>ENTITET/RS</p> <p>«Raseljena lica i povratnici će uživati punu jednakost, ista prva i slobode pod međunarodnim pravom kao i svi drugi građani RS. Ne smiju biti diskriminirani ni po kom osnovu, a pogotovo po osnovu statusa raseljenih osoba. Raseljena lica i povratnici imaju pravo na slobodu kretanja i izbora svog stalnog mesta boravka. » - Član 5</p>	<p>DRŽAVA</p> <p>“ povratak će biti organizovan na siguran i postepen način, uz poštovanje njihove slobode kretanja i potpune zaštite njihove imovine.” Član 10</p> <p>ENTITET/RS</p> <p>«Raseljena lica i povratnici će uživati punu jednakost, ista prva i slobode pod međunarodnim pravom kao i svi drugi građani RS. Ne smiju biti diskriminirani ni po kom osnovu, a pogotovo po osnovu statusa raseljenih osoba. Raseljena lica i povratnici imaju pravo na slobodu kretanja i izbora svog stalnog mesta boravka. » - Član 5</p> <p>ENTITET/FBiH:</p> <p>“pravo na slobodu kretanja, u skladu sa ljudskim pravima i osnovni slobodama, povećanu sigurnost za stanovanje u mjestu povratka, povrat imovine vlasnicima, obnova i popravak stambenih jedinica, otvaranje novih radnih mesta i drugih uslova vezanih za sigurnost i dostojanstven povratak raseljenih-protjeranih osoba i povratnika” - Član 21</p>
Prava (nosilaca)	DRŽAVA	DRŽAVA	DRŽAVA

statusa) u odnosu na BiH	<p>“Pravo na informisanost o situaciji u BiH, a naročito o situaciji o mjestu bivšeg boravka</p> <p>Pravo na dodatno obrazovanje organizovano od strane kompetentnih organa u FBiH i RS, u zemlji domaćinu, putem Ministarstva vanjskih poslova i MLjPI BiH.” - Član 16.</p>	<p>“Raseljena osoba će, dok ima status takve, uživati prava uspostavljena i vršena u skladu sa regulativom kompetentnog entiteta, kantonalnih ili općinskih organa, a naročito onih u vezi sa ekonomskom i socijalnom sigurnošću, zdravstvenoj zaštiti, ako i slobodi vjeroispovijesti i političkim djelovanjima” Član 17</p> <p>ENTITET/FBiH</p> <p>«Osobi kojoj je priznat status raseljene, kao povratnik, obezbijediti će se:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. smještaj; 2. hrana; 3. socijalna reintegracija i psihološka podrška; 4. zdravstvena zaštita; 5. obrazovanje djece i omladine; i 6. druge neophodnosti potreben za život » - Član 11 <p>«proširenje prava, navedenih u Članu 11, stavovi od 2 do 6, biće određeno u zavisnosti od toga da li je osoba zaposlena ili ne. Da li je on(a) penzioner ili ne, korisnik socijalne pomoći, ekonomski ovisnik, ili dali u opšte ostvaruje prihod po bilo kom osnovu » - Član 19</p> <p>ENTITET/RS</p> <p>“Sve raseljene osobe imaju pravo na adekvatan standard življenja, pravo na osnovni privremeni smještaj, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, obrazovanje i stručnu obuku” - Član 6</p>	<p>“1. pomoć pri neophodnoj obnovi njihovih stambenih jedinica</p> <p>2. korištenje kredita za otpočinjanje poslovanja u cilju stvaranja prihoda za sebe i svoje porodice</p> <p>3. adekvatna finansijska pomoć</p> <p>4. hrana</p> <p>5. neophodna odjeća</p> <p>6. osnovna zdravstvena zaštita</p> <p>7. osnovno obrazovanje</p> <p>8. socijalna zaštita u slučaju da su isti nezaposleni” – Član 18</p> <p>ENTITET/ RS</p> <p>Nema odredbi.</p> <p>ENTITET/FBiH</p> <p>Nema odredbi.</p>
Izvori	<p>DRŽAVA</p> <p>“Budžeti BiH, entiteta, zemalja domaćina izbjeglica iz BiH, UNHCR BiH i druge međunarodne organizacije</p> <p>Donacije i krediti primljeni od međunarodnih finansijskih institucija</p> <p>Drugi izvori” -Član 24.</p>	<p>DRŽAVA</p> <p>“Entitetski, kantonalni i općinski budžeti; UNHCR BiH i druge međunarodne organizacije</p> <p>Donacije i krediti primljeni od međunarodnih finansijskih institucija i drugi izvori» - Član 25</p> <p>ENTITET/FBIH</p> <p>«Federalni i kantonalni budžeti Finansijska pomoć zemelj domaćina koje zbrinjavaju izbjeglice Donacije i krediti međunarodnih finansijskih organizacija</p> <p>Drugi izvori u skladu sa ovim</p>	<p>DRŽAVA</p> <p>“Budžeti BiH, entiteta, zemalja domaćina izbjeglica iz BiH, UNHCR BiH i druge međunarodne organizacije</p> <p>Donacije i krediti primljeni od međunarodnih finansijskih institucija</p> <p>Drugi izvori” - Član 26</p> <p>ENTITET/RS</p> <p>Nema odredbi.</p> <p>ENTITET/FBiH</p> <p>Nema odredbi.</p>

		<p>zakonom i kantonalnom regulativom » - Član 29 ENTITET/RS</p> <p>“biće obezbijeđeni iz budžeta RS i drugih izvora, već prema potrebama” - Član 25</p>	
--	--	---	--