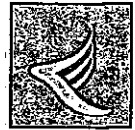




URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA



Hamdije Čemerlića 2, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++387 (0) 33 70 35 73, www.revizija.gov.ba, e-mail: salbih@bih.net.ba

Broj: 01-02-03-09-16-1-950-2/14

Datum: 29.12.2014. godine

POVJERENSTVO ZA FINANCIJE I PRORAČUN
ZASTUPNIČKOG DOMA PARLAMENTARNE SKUPSTINE
BOSNE I HERCEGOVINE

01/14-16-1-1492/19

30-12-2014	
Broj	30-12-2014
Broj	30-12-2014
Broj	30-12-2014
Broj	30-12-2014

Trg BiH 1
71 000 Sarajevo
Bosna i Hercegovina

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavka 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik BiH», broj: 12/06), u privitku akta dostavljam Vam izvješće o izvršenoj reviziji učinkovitosti na temu «Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH».

Napominjemo kako je navedeno izvješće dostupno na web stranici Ureda za reviziju institucija BiH – www.revizija.gov.ba, te da će jezičke verzije izvješća, u elektronskoj formi, biti naknadno dostavljene.

S poštovanjem,

GLAVNI REVIZOR
Milenko Sego



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



Hamdije Čemerlića 2, 71.000 Sarajevo, Tel/Fax: ++387 (0) 33 70 35 73; www.revizija.gov.ba; e-mail: saibih@bih.net.ba

IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

SMJEŠTAJ DJELATNIH VOJNIH OSOBA U MINISTARSTVU OBRANE BiH

Broj: 01-02-03-09-16-1-950/14

Sarajevo, prosinac 2014.



Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH

Ured za reviziju institucija BiH je proveo reviziju učinka na temu: „Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH“.

Cilj revizije bio je analizirati efikasnost Ministarstva obrane BiH u racionalizaciji izdataka za smještaj djelatnih vojnih osoba na službi u oružanim snagama BiH.

Revizija je provedena sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI, Načelima revizije učinka VRI u BiH, te Vodičem za reviziju učinka i Vodičem za osiguranje kvaliteta u reviziji učinka u VRI u BiH, dokumentima koje je usvojio Koordinacioni odbor vrhovnih revizijskih institucija BiH.

Nalazi revizije ukazuju da se za smještaj djelatnih vojnih osoba na godišnjem nivou izdvaja oko 8 miliona KM. I samo Ministarstvo je ustvrdilo da su ovi izdaci visoki i da postojeći način smještaja djelatnih vojnih osoba kroz individualno unajmljivanje privatnih stanova, nije ekonomično rješenje. Bez obzira na ovo, aktivnosti Ministarstva na iznalaženju ekonomičnijeg rješenja nisu bile adekvatne i efikasno provedene. Visoki izdaci za ove namjene i dalje su prisutni, što ukazuje na neekonomično korištenje proračunskih sredstava.

Iako je Ministarstvo od 2006. godine poduzimalo određene aktivnosti s ciljem smanjenja izdataka za smještaj djelatnih vojnih osoba, izostalo je jasno i sveobuhvatno opredjeljenje za iznalaženje i realizaciju ekonomičnijeg rješenja smještaja djelatnih vojnih osoba. Aktivnosti Ministarstva su najčešće završavale jednostavnim analizama, bez jasnih i konkretnih opredjeljenja.

Aktivnosti Ministarstva započete 2013. godine na parcijalnom rješavanju pitanja smještaja djelatnih vojnih osoba u adaptirane objekte na tri lokacije unutar vojarni (Rajlovac, Čapljina i Derventa), također su neefikasne, pa se i dalje propušta mogućnost ostvarivanja ušteda i ekonomičnog korištenja proračunskih sredstava.

Imajući na umu naprijed navedeno, Ured za reviziju je mišljenja da Ministarstvo žurno treba pristupiti sustavnom rješavanju pitanja smještaja djelatnih vojnih osoba. Uz efikasnu koordinaciju i u saradnji sa Vijećem ministara i Ministarstvom financija BiH, Ministarstvo treba osigurati potrebne pretpostavke za efikasnu realizaciju ekonomičnijeg rješenja smještaja djelatnih vojnih osoba i tako realizirati opredjeljenje Zajedničkog povjerenstva za obranu i sigurnost oba doma Parlamenta BiH i Vijeća ministara BiH.

Sukladno odredbama Zakona, Nacrt izvješća je dostavljen subjektima revizije na očitovanje. Nakon isteka roka za očitovanje, sačinjeno je konačno izvješće revizije učinka, koje Vam se dostavlja na dalje postupanje.

ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA

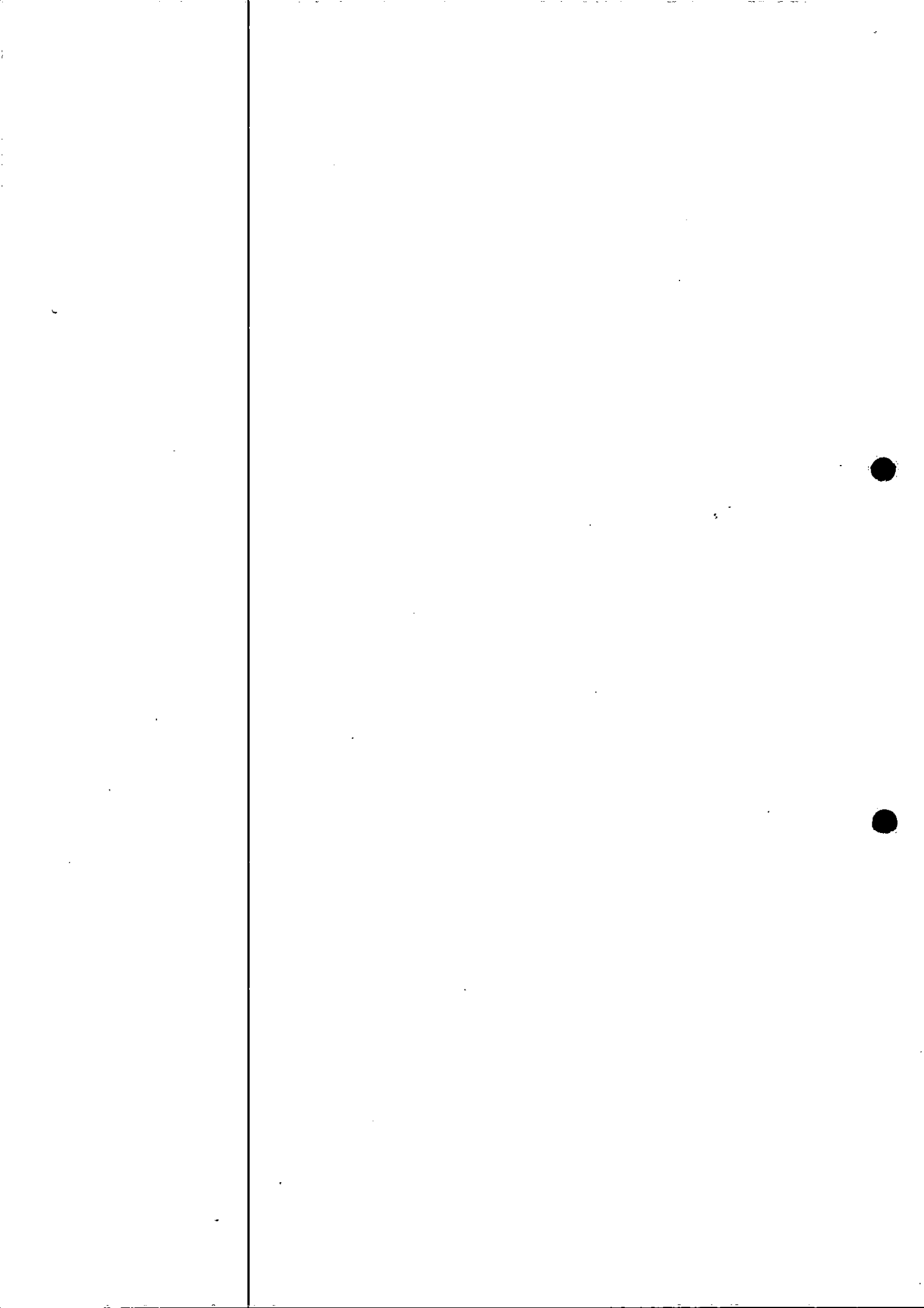
Dževad Nekić

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego

ZAMJENICA
GLAVNOG REVIZORA

Božana Trinić





KAZALO

PREDGOVOR.....	5
IZVRŠNI SAŽETAK.....	6
1. UVOD.....	8
1.1. Pozadina problema i motivi za studiju.....	8
1.2. Ciljevi revizije i revizijska pitanja.....	9
1.3 Kriteriji za procjenu.....	10
1.4. Obujam, ograničenja i izvori revizije.....	11
1.4.1. Obujam i ograničenja revizije.....	11
1.4.2. Izvori informacija i metode revizije.....	12
1.5. Struktura izvješća.....	12
2. SMJEŠTAJ DVO – TRENUTNO STANJE I MOGUĆA DRUGAČIJA RJEŠENJA.....	14
2.1. Opis trenutnog stanja - naknade troškova smještaja DVO.....	14
2.2. Mogućnosti za ekonomičnije rješavanje pitanja smještaja.....	15
2.3. Raspoloživost kapaciteta za smještaj u MO.....	16
2.4. Površinske norme i uvjeti smještaja.....	17
2.5. Iskustva drugih zemalja.....	17
2.6. Višegodišnja kapitalna ulaganja.....	18
3. NALAZI REVIZIJE.....	20
3.1. Efikasnost MO na iznalaženju mogućih rješenja smještaja DVO i izboru najprihvatljivijeg rješenja.....	20
3.1.1. Politika stambenog zbrinjavanja.....	20
3.1.2. Aktivnosti MO na smanjenju izdataka za smještaj DVO u 2008. godini.....	21
3.1.3. Aktivnosti MO na smanjenju izdataka za smještaj DVO u 2011. godini.....	22
3.1.4. Aktivnosti MO na izradi akcionog plana za smještaj DVO u vojarnama - 2012. godina.....	22
3.1.5. Financijska sredstva za realizaciju aktivnosti iz 2012. godine.....	24
3.1.6. Propuštene uštede proračunskih sredstava u promatranom razdoblju.....	24
3.2. Aktivnosti MO na parcijalnoj realizaciji projekta adaptacije objekata MO za smještaj DVO.....	25
3.2.1. Financijske posljedice kašnjenja u realizaciji projekta.....	28
4. ZAKLJUČCI.....	29
4.1. Aktivnosti MO na planiranju aktivnosti, analizi mogućih rješenja za smanjenje izdataka za smještaj i izbor najprihvatljivijeg rješenja nisu bile adekvatne i efikasno provedene.....	29
4.2. Aktivnosti na parcijalnoj realizaciji projekta adaptacije vojarni za smještaj DVO nisu bile efikasne.....	30
5. PREPORUKE.....	32
Privitci.....	31



SKRAĆENICE I ZNAČENJE RIJEČI I IZRAZA

ISSAI		<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> - Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija
BiH		Bosna i Hercegovina
Ured		Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
Parlament BiH		Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
VM BiH		Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine
MO		Ministarstvo obrane Bosne i Hercegovine
DVO		Djelatne vojne osobe
OS BiH		Oružane snage Bosne i Hercegovine
KM		Konvertibilna marka
VKU		Višegodišnja kapitalna ulaganja
NATO		Sjevernoatlantski savez (North Atlantic Treaty Organisation)
MFT		Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine
km		Kilometar



PREDGOVOR

Revizija javnog sektora nužna je za javnu upravu, s obzirom da je upravljanje javnim resursima pitanje povjerenja. Odgovornost za upravljanje javnim resursima sukladno namjeravanoj svrsi povjerava se tijelu ili osobi koja djeluje u ime javnosti. Revizija javnog sektora unapređuje povjerenje predviđenih korisnika pružanjem informacija i neovisne i objektivne procjene u pogledu odstupanja od prihvaćenih standarda ili načela dobrog upravljanja.¹

Revizijom učinka odgovornost se promiče tako što se osobama s upravljačkim i nadzornim nadležnostima pomaže da poboljšaju učinkovitost. To se postiže tako što se ispituje da li se odluke zakonodavnih ili izvršnih vlasti pripremaju i provode efektivno i efikasno te da li se u korist poreznih obveznika ili građana ostvaruje najbolji omjer uloženog i dobivenog.

Glavni cilj revizije učinka je konstruktivno promicanje ekonomičnog, efektivnog i efikasnog upravljanja. Isto tako, revizija učinka doprinosi jačanju odgovornosti i transparentnosti.

Revizija učinka bi se najkraće mogla definirati kao neovisna i profesionalna aktivnost kojom se utvrđuje obavljaju li institucije javnog sektora prave poslove i obavljaju li te poslove na pravi način. Pored termina revizija učinka, u revizijskoj terminologiji i praksi, pojavljuju se i drugi termini kao: revizija uspjeha - uspješnosti, revizija 3E (revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti) i revizija vrijednosti za novac. Spomenuti termini suštinski imaju isto značenje.

Važna uloga revizije učinka je ukazati na postojeće propuste i sukladno tome dati odgovarajuće preporuke. Provedba danih preporuka treba dovesti do pozitivnih promjena u sustavu kao cjelini, stvarati nove vrijednosti i unaprijediti funkcioniranje sustava ili institucije, što se ogleda u poboljšanju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u korištenju resursa. Revizija učinka je način da porezni obveznici, investitori, zakonodavna tijela, mediji, kao i cjelokupno građanstvo, stvore sliku o rukovođenju i rezultatima djelovanja izvršne vlasti i njenih institucija.

U ovoj reviziji analizirane su aktivnosti i efikasnost Ministarstva obrane BiH u smanjenju izdataka za smještaj djelatnih vojnih osoba. Kriteriji revizije razvijeni su na temelju shvaćanja da se za realizaciju određenog cilja mora postaviti jasno opredjeljenje te izraditi jasan plan aktivnosti za njegovu efikasnu realizaciju. Efikasnim provođenjem planiranih aktivnosti na smanjenju izdataka za smještaj djelatnih vojnih osoba, omogućavaju se značajne uštede proračunskih sredstava. S druge strane, neefikasne aktivnosti na unapređenju ekonomičnosti i smanjenju izdataka dovode do neopravdanog rasipanja javnih sredstava, te imaju izravne ili neizravne posljedice za korisnike javnih usluga.

¹ Okvir međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI okvir u BiH, Službeni glasnik BiH, broj: 38/11 i 48/14.



IZVRŠNI SAŽETAK

Ured za reviziju institucija BiH je proveo reviziju učinka na temu: „Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH“.

Revizija je ispitala je li Ministarstvo obrane BiH efikasno u pronalaženju i primjeni ekonomičnijeg rješenja za smještaj djelatnih vojnih osoba, imajući u vidu da se za ove namjene godišnje izdvaja više od 8 miliona KM.

Rezultati provedene analize ukazuju da Ministarstvo obrane BiH nije imalo plan aktivnosti za racionalizaciju izdataka za smještaj djelatnih vojnih osoba, u kojem bi bilo predviđeno koje aktivnosti, u kojem obujmu i u kojim rokovima treba poduzimati, kako bi se efikasno i sveobuhvatno riješilo ovo pitanje.

Ministarstvo je 2006. godine formiranjem Povjerenstvo za izradu Nacrta politike stambenog zbrinjavanja djelatnih vojnih osoba otpočelo određene aktivnosti na rješavanju pitanja smještaja, ali politike nisu usvojene sve do 2009. godine.

Aktivnosti su nastavljene 2008. godine i bile su usmjerene samo na analizu smještaja djelatnih vojnih osoba u adaptirane objekte u vojarnama, a reviziji nisu prezentirane prethodne analize koje ukazuju na da je ovo jedino i najbolje rješenje ovog problema u danim okolnostima. Druge mogućnosti za rješavanje ovog pitanja su spomenute, ali nisu detaljnije analizirane. Prijedlozi, koji su proistekli iz provedenih analiza, nisu pretvoreni u konkretne aktivnosti koje bi dovele do racionalizacije i smanjenja izdataka.

Tokom 2011. godine Ministarstvo je provelo analizu smještajnih kapaciteta u kojoj se navodi, da su u odnosu na postojeće rješenje, moguće značajne uštede. Ministarstvo je zatim 2012. godine imenovalo Stručni tim za izradu Akcionog plana za smještaj djelatnih vojnih osoba u vojarnama. Rezultat njihovog rada je *Informacija o mogućnostima rješavanja smještaja djelatnih vojnih osoba*, a ne kako je planirano izrada Akcionog plana. Informacija je za razliku od prethodnih analiza, detaljnije dotaknula i druge opcije (iznajmljivanje ili kupovina stanova od strane Ministarstva), ali nije ponudila dovoljno duboke analize koje bi pokazale da li su, one ekonomično i izvodivo rješenje u danim okolnostima. Stručni kolegij Ministarstva nije iskazao jasno opredjeljenje po ovom pitanju.

Za smještaj djelatnih vojnih osoba u adaptirane objekte u vojarnama na tri lokacije (Rajlovac, Čapljina i Derventa) izrađena je projektna dokumentacija. Međutim, ona nije dio sveobuhvatnog projekta za rješavanje pitanja smještaja djelatnih vojnih osoba, a projektom je obuhvaćeno svega 10% djelatnih vojnih osoba koje ostvaruju pravo na naknadu smještaja. Za realizaciju projekta izrađen je samo plan aktivnosti koji se tiče tehničkog dijela. Zbog neefikačnosti, Ministarstvo nije iskoristilo 3,5 miliona KM koja su u budžetu bila predviđena za ovu namjenu, nisu osigurana ni druga sredstva, niti je donešena odluka o daljnjim aktivnostima po ovom projektu nakon izrade projektne dokumentacije.

Ministarstvo u svojim analizama navodi da se efikasnijim rješavanjem ekonomičnijeg smještaja djelatnih vojnih osoba izdatci na godišnjem nivou mogu smanjiti za oko 5,8 miliona KM. Dosadašnjim dvogodišnjim kašnjenjem propuštena je ušteda od oko 11,6 miliona KM, a ako se uzmu u obzir i drugi faktori, iznos propuštenih ušteda vjerovatno može biti i veći.



S ciljem da potakne Ministarstvo da žurno pristupi efikasnom rješavanju pitanja smještaja djelatnih vojnih osoba i time realizira opredjeljenje Zajedničkog povjerenstva za obranu i sigurnost oba doma Parlamentarne skupštine BiH i Vijeća ministara BiH, te osigura ekonomičnije korištenje proračunskih sredstava, Ured za reviziju je dao preporuke koje se tiču jasnog opredjeljenja i konkretnih aktivnosti Ministarstva.

Preporuke se mogu realizirati u relativno kratkom vremenskom periodu i na taj način doprinijeti efikasnijem i ekonomičnijem korištenju javnih sredstava.



1. UVOD

1.1. Pozadina problema i motivi za studiju

Izdaci za smještaj djelatnih vojnih osoba² (DVO) u Ministarstvu obrane BiH (MO) čine najveći dio izdataka za smještaj u institucijama BiH. Za ove potrebe se izdvaja više od 8 milijuna KM, godišnje, odnosno 45% ukupnih sredstava koje se na razini institucija BiH troše za smještaj uposlenih u zemlji i inozemstvu.³

Pravo DVO na smještaj, prema važećim propisima, regulira se putem naknade za smještaj koju dobivaju DVO čije je mjesto službe udaljeno od mjesta prebivališta više od 80 km. Visina naknade za pojedine kategorije DVO precizno je regulirana. Odlukom Vijeća ministara BiH (VM BiH)⁴. Istom odlukom su definirani i ostali uposlenici u institucijama BiH koji imaju pravo na naknadu smještaja, kao i visina njihovih naknada. Detaljnije informacije u svezi prava na naknadu za smještaj DVO prezentirane su u poglavlju broj 2. ovog izvješća.

MO je svjesno potrebe traženja načina za smanjenje izdataka za smještaj, što se vidi iz periodičnih aktivnosti koje se poduzimaju s tim ciljem, nekada samostalno, a nekada na inicijativu drugih institucija. Posljednje aktivnosti koje je poduzelo MO s ciljem smanjenja izdataka za smještaj, potaknute su preporukama Ureda za reviziju institucija BiH i VM BiH o potrebi da se razmotre mogućnosti smanjenja izdataka za ove namjene i posebice inicijativom Zajedničkog povjerenstva oba doma Parlamentarne skupštine BiH za obranu i sigurnost (Zajedničko povjerenstvo).

Zajedničko Povjerenstvo je zatražilo od MO da se razmotre mogućnosti smanjenja izdataka za smještaj DVO, imajući u vidu visinu izdataka i njihov udio u ukupnim izdacima za smještaj na razini institucija BiH. U svom zahtjevu Povjerenstvo ističe potrebu da se posebice razmotri mogućnost smještaja DVO unutar vojarni, gdje god je to moguće.⁵

Ukupni izdaci za smještaj DVO u posljednjih šest godina⁶ imaju trend smanjenja, a u prosjeku su iznosili oko 8,6 miliona KM.

Tablica 1: Iznos izdataka za smještaj u MO za šest godina u milijunima KM.

	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Izdaci za smještaj DVO u MO	9,3	9,1	8,9	8,3	8,1	8,1

Izvor: Financijska izvješća MO.

Kao što se iz tablice vidi, iznos izdataka tijekom šest godina se kretao u rasponu od 9,3 do 8,1 milijuna KM. Do postupnog smanjenja izdataka dolazilo je iz različitih razloga, a najviše zbog promjene propisa kojima se smanjivao broj uposlenih koji imaju pravo na

² Djelatne vojne osobe su: vojnici, dočasnici, časnici i generali (članak 3. Zakona o službi u oružanim snagama BiH, Sl. glasnik BiH br. 86/05).

³ Detaljnije informacije o troškovima smještaja u institucijama BiH i udjelu DVO u ukupnom iznosu prezentiraju se u Prilozku br. 1 Izvješća.

⁴ Odluka VM BiH o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama BiH na troškove smještaja, naknadu za odvojen život i naknadu za privremeno raspoređivanje (Službeni glasnik BiH, broj 42/12, 78/12 i 51/13).

⁵ Navedeni zaključak Zajedničkog povjerenstva za obranu i sigurnost BiH je donijelo na 17. sjednici, održanoj 31. 10. 2012. godine, nakon razmatranja Godišnje analize iz oblasti upravljanja personalom MO BiH i OS BiH za 2011. godinu i u skladu s preporukama parlamentarnog vojnog povjerenika iz izvješća o njegovom radu za 2011. godinu.

⁶ Iako je revizija obuhvatila i 2006. i 2007. godinu, podaci o izdacima za smještaj za ove dvije godine nisu reprezentativni, zbog toga što u ovom razdoblju još uvijek nije bio do kraja završen proces preuzimanja DVO iz entitetskih vojski.



naknadu.⁷ U zadnje dvije godine iznos ovih sredstava je stabilan, ali i dalje predstavlja veoma značajnu proračunsku stavku.

Kao što je navedeno, za smještaj DVO u BiH se trenutno koristi jedinstveno rješenje prema kojem DVO ostvaruje pravo na novčanu naknadu za smještaj. U drugim zemljama, zemljama u okruženju, ali i zemljama NATO saveza, koriste se i druga rješenja kao što su smještaj u vojarnje, u adaptiranim ili izgrađenim objektima, kupovina stanova od strane MO ili kombinacija ovih i drugih rješenja. Svako od navedenih rješenja ima svoje prednosti i nedostatke zbog specifičnosti vojne službe te je pristup ovom problemu u smislu izbora efikasnih i ekonomičnih rješenja veoma kompleksan i individualan za svaku zemlju i svakako ovisi o ekonomskim mogućnostima zemlje.

Uvidom u analize MO, koje su rađene s ciljem sagledavanja mogućih opcija za smještaj DVO, evidentno je da su sva analizirana rješenja ekonomičnija od postojećeg rješenja prema kojem se za smještaj DVO isplaćuju novčane naknade za smještaj.

Iako je MO više puta tijekom proteklih godina poduzimalo određene aktivnosti s ciljem racionalizacije ovih izdataka, visina izdataka se, kao što se vidi iz prethodne tablice, nije značajnije mijenjala. Tijekom 2013. godine, MO je poduzelo konkretne aktivnosti da se na nekoliko lokacija izvrši adaptacija objekata za smještaj DVO. Međutim, tijekom predstudijskih istraživanja, utvrđeno je da i u realizaciji ovog projekta postoje određeni problemi:

Visina izdataka za smještaj u MO je problematizirana i u izvješćima o financijskoj reviziji MO, gdje se već nekoliko godina naglašava potreba za dugoročnim i trajnim rješavanjem problematike smještaja DVO, imajući u vidu visinu sredstava koja se svake godine iz proračuna izdvajaju za ove namjene.

Također, u medijima se problematizira visina sredstava i sporost u rješavanju ovog pitanja.⁸ Zajedničko u svim pogledima na ovo pitanje je mišljenje da MO posjeduje značajne resurse u vidu zemljišta ili objekata koji se mogu iskoristiti za smještaj DVO i tako smanjiti proračunski izdaci, a da se u tom pogledu ništa ne poduzima.

Naprijed navedeno opredijelilo je Ured da provede reviziju u kojoj će se ispitati efikasnost MO u osiguravanju ekonomičnijeg rješenja za smještaj DVO.

1.2. Ciljevi revizije i revizijska pitanja

Cilj revizije je analizirati je li MO efikasno u racionalizaciji izdataka za smještaj DVO na službi u oružanim snagama BiH.

⁷ Temeljem analize dokumentacije MO i temeljem izjava predstavnika MO, do blagog pada navedenih troškova kroz godine je dolazilo iz različitih razloga, a najviše efekta na smanjenje troškova su imali:

1. Odluka VM BiH iz 2012. godine - uvjet za ostvarivanje prava na naknade troškova smještaja se promijenio te od polovine 2012. godine DVO stječu pravo, ukoliko im je mjesto prebivališta udaljeno više od 80 km od mjesta službe u OS BiH, u odnosu na prijašnji period kada je uvjet bio da je udaljenost bila viša od 60 km; 2. NATO Trust fond - Projekt zbrinjavanja otpuštenog osoblja OS BiH za razdoblje 2010.-2012. godina koji realizira Međunarodna organizacija za migracije (IOM). Realizacija projekta je produžena i u 2013. godini te je VM BiH na 61. sjednici, održanoj 23.07.2014. godine, razmatralo i usvojilo izvješće MO o realizaciji navedenog projekta. Putem Fonda je asistirano za 2.634 osobe, odnosno u razdoblju 2010.-2012. godina 1.847 osoba, a u 2013. godini 787 otpuštenih osoba. Od toga su 1.693 bili projekti u oblasti poljoprivrede, 891 projekt u oblasti biznisa, 9 su projekti u oblasti zapošljavanja i 41 projekt u oblasti edukacije.

⁸ <http://www.mojevijesti.ba/novost/168487/Za-smjestaj-voinika-Parlament-BiH-osigurao-35-miliona>
http://www.glasspske.com/novosti/vijesti_dana/Kasarne-prebukirane-voinici-gladiuju/lat/74928.html



Revizija će dati odgovor na glavno revizijsko pitanje i, sukladno tome, definirana revizijska potpitanja. Glavno revizijsko pitanje je:

Je li MO poduzimalo adekvatne aktivnosti na ostvarivanju ekonomičnijeg rješenja za smještaj DVO i jesu li one efikasno provedene?

Odgovor na revizijsko pitanje će se dobiti odgovarajući na sljedeća revizijska potpitanja:

- Jesu li aktivnosti MO na planiranju aktivnosti, analizi mogućih rješenja za smještaj DVO i izboru ekonomičnijeg i sveobuhvatnog rješenja, adekvatne i efikasno provedene?
- Jesu li aktivnosti na adaptaciji objekata za smještaj DVO, koje su u tijeku, dio sveobuhvatnog rješenja za ostvarivanje ekonomičnijeg smještaja DVO i provode li se ove aktivnosti efikasno?

1.3 Kriteriji za procjenu

Za potrebe provođenja ove revizije razrađeni su kriteriji revizije s kojima je uspoređivano stvarno stanje u pogledu aktivnosti MO na smanjenju izdataka za smještaj DVO. Uočena odstupanja predočena su u vidu nalaza revizije, u poglavlju 3. izvješća. Kriteriji revizije su razrađeni za prvo i drugo pitanje.

Kriteriji za prvo revizijsko pitanje:

- MO je izradilo smjernice i politike za rješavanje pitanja smještaja DVO i utvrdilo kriterije za smještaj DVO, što predstavlja osnovu za sve daljnje aktivnosti.
- Opređeljenje MO za sveobuhvatno⁹ i efikasno provođenje aktivnosti s ciljem smanjenja izdataka za smještaj DVO je iskazano kroz plan aktivnosti u kojem je jasno definirano kada će biti izvršene potrebne analize, koje vrste analiza će biti urađene, u kojem roku će se izabrati najbolje rješenje i dostaviti nadležnim institucijama na odobravanje i u kojem roku će se nakon odobravanja sastaviti akcioni plan za realizaciju izabranog rješenja. Nakon usvajanja plana, odmah su poduzete aktivnosti za njegovu realizaciju tako što su:
 - U zadanim rokovima izrađene analize koje su obuhvatile moguća rješenja za smanjenje izdataka, sa aspekta ekonomičnosti i drugih važnih aspekata koji uvažavaju specifičnost OS BiH, te su obuhvatile i ravnopravno tretirale kratkoročne i dugoročne opcije za rješavanje ovog pitanja. Analize su bile detaljne i iz njih jasno proizilazi prijedlog najboljih rješenja.
 - MO se na temelju provedenih analiza opredijelilo za sveobuhvatni prijedlog smanjenja izdataka koji na efikasan način omogućava smanjenje izdataka za smještaj u danim okolnostima. Za rješenja ili dio rješenja koji zahtjeva kapitalna ulaganja izradilo je projekat VKU i za njega osiguralo finansijsku i drugu podršku nadležnih institucija.
 - Za efikasnu realizaciju izabranog rješenja smještaja DVO, u svim fazama, utvrđen je dinamički plan, utvrđeni nositelji aktivnosti, način kontrole i izvješćivanja o provedenim aktivnostima.

⁹ Sveobuhvatno rješenje podrazumijeva da se MO opredijelilo da aktivnosti imaju za cilj ukupno rješenje smještaja svih DVO koji koriste naknadu smještaja, na ekonomičan način, a ne parcijalna rješenja kojima se rješava samo dio problema. Ovo je važno radi pravilnog definiranja aktivnosti koje se trebaju poduzeti u smislu širine obuhvata problema.



Kriteriji za drugo revizijsko pitanje:

- Projekat adaptacije objekata unutar vojarni za smještaj DVO, koji je u tijeku, je dio sveobuhvatnog projekta rješavanja pitanja smještaja DVO.
- Za realizaciju projekta, MO je izradilo plan aktivnosti koji sadrži dinamički plan aktivnosti, nositelje aktivnosti, način kontrole i izvješćivanja o provedenim aktivnostima.
- MO je osiguralo izvore financiranja za realizaciju projekta.
- Sve aktivnosti se provode u zadanim rokovima te je MO efikasnom realizacijom projekta ostvarilo uštede proračunskih sredstava i osiguralo najbolji način smještaja za DVO.

1.4. Obujam, ograničenja i izvori revizije

1.4.1. Obujam i ograničenja revizije

Revizija je usmjerena na ispitivanje aktivnosti MO na smanjenju izdataka za smještaj DVO. Revizijom nisu obuhvaćeni izdaci za smještaj državnih službenika u MO, imenovanih osoba u MO, kao ni osoblja MO u diplomatsko vojnim predstavništvima, zbog njihove specifičnosti i mogućih rješenja koja su drugačija od rješenja koja se mogu koristiti za smještaj DVO.

Pod terminom *smještaj* u ovoj studiji se podrazumijeva smještaj DVO nakon završetka radnog vremena, za osobe čije je mjesto prebivališta udaljeno od mjesta rada više od 80 kilometara.

Revizija je ispitivala je li MO poduzimalo aktivnosti na traženju ekonomičnijeg rješenja za smještaj DVO, jesu li rađene analize drugih mogućnosti i jesu li one bile sveobuhvatne. Također, ispitivano je jesu li izrađeni konkretni prijedlozi rješenja i sveobuhvatni plan za njihovu realizaciju te jesu li aktivnosti koje se trenutno poduzimaju dio sveobuhvatnog plana i jesu li efikasno provedene.

Revizija je bila usmjerena na nekoliko najznačajnijih aktivnosti koje je MO provodilo s ciljem smanjenja izdataka za smještaj DVO koje je revizijski tim identificirao tijekom obavljanja revizije, a koje su, prema procjeni, dovoljan pokazatelj za izvođenje zaključaka revizije. Moguće je da je, pored aktivnosti koje su obuhvaćene revizijom, bilo i drugih aktivnosti MO, ali je evidentno da ni one, ako su bile, nisu doprinijele smanjenju izdataka.

Revizija se nije bavila slabostima postojećeg rješenja u kojem DVO ostvaruju pravo na naknadu, u pogledu mogućih zlouporaba prava te nije ispitivala da li je visina naknade adekvatna.

Također, revizija nije procjenjivala koje su opcije rješavanja pitanja smještaja ekonomičnije nego samo ukazala na postojanje različitih opcija, analizirala njihovu zastupljenost u provedenim analizama i ilustrirala moguće uštede za neke od mogućih opcija.

Revizija nije ispitivala pouzdanost informacija koje su korištene u analizama MO i rezultat izvršenih analiza, niti je ispitivala primijenjene metodologije izračuna, metode analize i prikupljanja podataka.



Revizijom je obuhvaćeno razdoblje od 2006. godine do kraja studenog 2014. godine.

Revizija je obavljena u MO, uključujući i Oružane snage BiH (OS BiH).

Nije bilo značajnih ograničenja u provođenju revizije koja bi utjecala na prikupljanje i prezentiranje dokaza i izvođenje zaključaka.

1.4.2. Izvori informacija i metode revizije

Kao glavni izvor informacija za potrebe ove studije korišteni su podaci iz dokumentacije MO, različite vrste izvješća i prepiske unutar MO, ali i između MO i ostalih institucija. Provedeni su intervjui sa predstavnicima MO i OS BiH, te su analizirani zapisnici sa sastanaka radnih grupa i analize koje su rezultat njihovog rada, kao i dokumentacija sa održanih radionica na temu smještaja DVO.

U cilju efikasnijeg rada obavljani su i telefonski razgovori, a korištena je i e-mail komunikacija.

Tijekom revizije analizirana su i izvješća o radu Zajedničkog povjerenstva oba doma Parlamenta BiH za obranu i sigurnost te izvješća o radu parlamentarnog vojnog povjerenika.

Za potrebe studije analiziran je i pravni okvir kojim je regulirana problematika smještaja uposlenih u OS BiH, ali i propisi iz drugih oblasti koji su od značaja za studiju kao što su Zakon o izvršenju proračuna institucija BiH, procedure odobravanja višegodišnjih kapitalnih ulaganja i dr.

Za objektivno sagledavanje problematike korišteni su i izvori sa interneta, te stručne studije i stručna literatura iz oblasti smještaja oružanih snaga; metoda izbora investicijskih projekata, upravljanja projektima, te su prikupljeni podaci o iskustvima drugih zemalja, prije svega zemalja iz okruženja, ali i članica NATO saveza.

Korišteni su i podaci iz izvješća Ureda o reviziji finansijskih izvješća institucija BiH, kao i izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH.

Podaci dobiveni iz intervjua sa predstavnicima MO uspoređivani su sa podacima iz prikupljene dokumentacije iz MO, OS BiH i drugih izvora.

Dobivene informacije su analizirane i uspoređivane sa uspostavljenim kriterijima te su, na temelju toga, izrađeni nalazi revizije i doneseni određeni zaključci.

1.5. Struktura izvješća

U poglavlju 1. predstavljeni su osnovni razlozi koji su opredijelili Ured da provede reviziju učinka u oblasti smještaja DVO u MO. Predstavljen je cilj revizije i revizijska pitanja, obujam i ograničenja revizije, kriterij revizije, te izvori i metode prikupljanja i obrade informacija i podataka.

Poglavlju 2. opisuje način na koji je trenutno reguliran smještaj DVO u MO, prikazani su raspoloživi kapaciteti za smještaj unutar vojarni, predstavljena iskustva drugih država u pristupu ovoj problematici, predstavljene su ukratko različite mogućnosti za rješavanje



ovog pitanja i opisana je procedura kandidiranja i odobravanja višegodišnjih kapitalnih projekata.

Osnovni nalazi, sukladno definiranim revizijskim pitanjima i kriterijima revizije, predstavljeni su u poglavlju 3.

Poglavlje 4. prezentira zaključke revizije, odnosno odgovore na revizijska pitanja.

U poglavlju 5. su dane preporuke Ureda za reviziju čijom bi provedbom, prema mišljenju Ureda, moglo doći do dugoročnog smanjenja izdataka za smještaj DVO u MO.



2. SMJEŠTAJ DVO – TRENUTNO STANJE I MOGUĆA DRUGAČIJA RJEŠENJA

U ovom poglavlju predstavlja se način na koji DVO trenutno ostvaruju pravo na naknadu za smještaj i mogućnosti koje stoje na raspolaganju kao alternativna i potencijalno ekonomičnija rješenja. Također, predstavljaju se i kapaciteti MO za smještaj u vojarnama te iskustva drugih država u ovoj oblasti. Na kraju ovog poglavlja, dan je kratki opis procedure kandidiranja i odobravanja višegodišnjih kapitalnih ulaganja, koja su važna s aspekta osiguravanja finansijskih sredstava za realizaciju nekih od mogućih rješenja.

2.1. Opis trenutnog stanja - naknade troškova smještaja DVO

Kao što je već navedeno, u MO je trenutno u primjeni jedinstveno rješenje za smještaj DVO, prema kojem DVO svoje pravo na smještaj ostvaruju putem naknada za smještaj.

Pravo na naknadu troškova smještaja DVO je utvrđeno u Zakonu o službi u Oružanim snagama BiH¹⁰, a detaljnije regulirano Odlukom VM BiH. Odlukom VM BiH uređuje se način i postupak ostvarivanja prava na troškove smještaja, kao i visina naknade za pojedine kategorije DVO.

DVO ima pravo na mjesečnu naknadu troškova smještaja od dana stupanja na dužnost pod uvjetom da mu je mjesto prebivališta udaljeno više od 80 km od mjesta službe u OS BiH i MO, u koje je raspoređen. Pored naknade za smještaj, DVO ima pravo i na naknadu za odvojen život u visini od 300 KM, prema istoj Odluci VM.

U nastavku dajemo usporedni pregled iznosa naknada po kategorijama DVO za razdoblje od 2007. godine do 2012. godine i dalje.

Tablica 2: Pregled visine naknada za smještaj DVO prema kategorijama

Kategorija DVO	Od 2007. - 2012. godine		Nakon 2012. godine	
	Iznos mjesečne naknade u KM	Udaljenost mjesta rada od mjesta prebivališta	Iznos mjesečne naknade u KM	Udaljenost mjesta rada od mjesta prebivališta
General	500	Više od 60 kilometara	Do osnove, za obračun plaće u institucijama BiH, što trenutno iznosi 479,69 KM¹¹	Više od 80 kilometara
Časnik	300		300	
Dočasnik	250		250	
Vojnik	150		150	

Izvor: Ured za reviziju na temelju Pravilnika MO i Odluke VM

Kao što se iz tablice vidi, visina naknada za smještaj ovisi o činu DVO. Od 2007. godine do 2012. godine visina naknade je bila regulirana internim Pravilnikom MO¹², a nakon 2012. godine pravo i visina naknade za smještaj DVO regulirani su Odlukom VM. Prema Pravilniku iz 2007. godine, pravo na naknadu za smještaj ostvarivale su DVO čije je mjesto službe udaljeno od mjesta prebivališta više od 60 kilometara, a od 2012. godine, više od 80 kilometara.

¹⁰ Članak 81. Zakona o službi u Oružanim snagama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 88/05).

¹¹ Članak 7. stavak (f) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13 i 87/13).

¹² Pravilnik o plaćama i naknadama djelatnih vojnih osoba na službi u MO i OS Bosne i Hercegovine, ožujak 2007. godine



Ugovore o zakupu stanova sa zakupodavcima zaključuju DVO, a pravo na ovu naknadu se ostvaruje na temelju rješenja koja donose ovlaštene osobe, na temelju zahtjeva i dokaza o prebivalištu. Naknada se uplaćuje zakupodavcu na račun naveden u Ugovoru o zakupu stana.

Odlukom je također predviđeno da, ako se DVO osigura smještaj od strane MO, isti neće imati pravo na naknadu troškova smještaja.

Prema podacima MO BiH, tijekom 2013. godine, na ukupno 54 lokacije je bilo smješteno 2.856 DVO. U nastavku dajemo pregled broja DVO koje su imale pravo na naknade troškova smještaja u prosincu 2013. godine, prema kategorijama i lokacijama. Predstavljeni su detaljni podaci za 17 lokacija na kojima je bilo smješteno najviše DVO. Detaljan pregled svih lokacija i broja DVO se daje u Priritku broj 2. Izvješća.

Tablica 3.: Pregled DVO koje su ostvarile naknadu za smještaj u prosincu 2013. godine, po lokacijama

Red. broj	Lokacija	Generali	Časnici	Dočasnici	Vojnici	Ukupno
1.	Banja Luka	2	203	219	200	624
2.	Sarajevo		119	119	52	290
3.	Istočno Sarajevo	1	122	100	10	233
4.	Čapljina		28	78	116	222
5.	Derventa		27	50	101	178
6.	Bileća		9	54	68	131
7.	Ilidža	2	48	57	15	122
8.	Bihać		4	26	73	103
9.	Livno		6	31	59	96
10.	Pale		41	46	8	95
11.	Doboj		42	43	7	92
12.	Živinice		10	40	27	77
13.	Travnik		51	23	2	76
14.	Laktaši		15	38	14	67
15.	Bijeljina		4	24	35	63
16.	Zenica		8	15	39	62
17.	Tuzla	1	12	29	15	57
18.	Ostale lokacije	1	63	104	100	268
Ukupno:		7	812	1096	941	2856

Izvor: Ured za reviziju na temelju podataka MO

Kao što se iz tablice vidi, najviše korisnika naknada za troškove smještaja, u prosincu 2013. godine je bilo na području Banja Luke, Sarajeva, Čapljine i Dervente. Broj korisnika naknada na ovim lokacijama čini skoro 60% svih DVO, korisnika ovog prava. Broj DVO prema lokacijama je promjenjiv, ali ne u iznosu koji značajno utječe na udio broja DVO na navedenim lokacijama u ukupnom broju DVO koji imaju pravo na naknadu smještaja, kao ni na ukupan iznos naknada za smještaj.

2.2 Mogućnosti za ekonomičnije rješavanje pitanja smještaja

Pored opisanog načina kojim je pitanje smještaja DVO trenutno riješeno u MO, postoje i drugi načini za rješavanje ovog pitanja. Istražujući rješenja koja se primjenjuju u drugim državama, kao i iz razgovora vođenih u MO te uvidom u analize rađene u MO, identificirano je nekoliko načina za rješavanje ovog pitanja koji se mogu primjenjivati kao individualna rješenja ili kao kombinacija rješenja, a to su:



- Adaptacija, prenamjena ili sanacija objekata za smještaj na lokacijama (u krugu vojarni) koje će se koristiti za potrebe OS BiH;
- Nabavka ili kupovina službenih stanova;
- Iznajmljivanje stanova na tržištu od strane MO putem javne nabave/javnog poziva;
- Raspisivanje natječaja za iznajmljivanje objekata ili hotela/motela;
- Izgradnja novih stambenih objekata;
- Raspisivanje natječaja za ustupanje vojnih lokacija ili zemljišta za određen broj adekvatnih stanova za smještaj;
- Zajednička izgradnja objekata – putem ustupanja prostora od strane MO u zamjenu za adekvatan broj stambenih jedinica.

Svako od navedenih rješenja, imajući u vidu visinu izdataka za smještaj DVO, predstavlja dugoročno ekonomičnije rješenje, ali svako od njih ima svoje prednosti i nedostatke. Rješenje, kao što je iznajmljivanje stanova od MO, ne zahtjeva značajna finansijska ulaganja, ali traži organizacijsku prilagodbu, dok rješenje kojim se predviđa smještaj u vojarnama, osim što traži određena značajna ulaganja, traži i raspoložive objekte u okviru vojarni. Ovo se može osigurati korištenjem postojećih uvjetnih objekata za smještaj ili, u nedostatku takvih objekata, adaptacijom pogodnih objekata ili izgradnjom novih objekata. Kupovina stanova, s druge strane, zahtjeva značajna ulaganja, ali se u određenim situacijama također nameće kao potencijalno rješenje. Koje rješenje najbolje zadovoljava zahtjeve u pogledu ekonomičnosti, sigurnosti, borbene gotovosti i ostalih bitnih aspekata, stvar je analiza i izbora MO i podrške za takav izbor od strane nadležnih institucija.

2.3. Raspoloživost kapaciteta za smještaj u MO

Kao što je navedeno u prethodnom poglavlju, za rješenje prema kojem bi se DVO, nakon radnog vremena, smjestile u objektima u krugu vojarni, potrebni su određeni slobodni objekti u koje se DVO mogu smjestiti ili, u nedostatku uvjetnih objekata, objekti koji se mogu adaptirati za smještaj. Također, moguća je i varijanta da se, u nedostatku objekata za adaptaciju, osigura zemljište za izgradnju novih objekata. U nastavku se govori o raspoloživim kapacitetima unutar MO za navedena rješenja:

Odlukom o izmjenama i dopunama odluke Predsjedništva BiH o veličini, strukturi i lokacijama Oružanih snaga¹³ definirane su 63 perspektivne lokacije za potrebe MO. Uvidom u analize i podatke MO, evidentno je da na perspektivnim lokacijama postoje objekti i/ili zemljište pogodno za realizaciju rješenja po kojem bi DVO bile smještene u vojarnama. Također, iz analiza je vidljivo da ne postoje objekti koji su uvjetni za trenutno useljavanje, što znači da je za smještaj DVO nakon radnog vremena potrebno adaptirati postojeće ili izgraditi nove objekte.

Prema izjavama sugovornika iz MO, ne postoje pravne prepreke za korištenje perspektivne vojne imovine za opcije adaptacije postojećih ili gradnje novih objekata.

Najčešće lokacije koje se spominju kao pogodne za adaptaciju i izgradnju objekata su lokacije u Sarajevu, Banja Luci, Čapljini, Derventi, Tuzli, Bileći i Travniku, gdje se ujedno,

¹³ Odluka Predsjedništva BiH o izmjenama i dopunama Odluke o veličini, strukturi i lokacijama OS BiH, broj: 01-50-1-1067-27-10/12 od 18.04.2012. godine



prema podacima MO, nalazi i najveći broj korisnika koji ostvaruju pravo na naknadu troškova smještaja

2.4. Površinske norme i uvjeti smještaja

Jedan od glavnih preduvjeta za analizu mogućih rješenja za smještaj DVO i procjenu njihove ekonomičnosti jeste utvrđivanje površinskih normi i drugih uvjeta za smještaj. MO je Odluku o kriterijima i standardima smještaja donijelo u 2013. godini.¹⁴ U Odluci se navode sljedeći površinski kriteriji smještaja:

Tablica 4: Pregled kriterija za smještaj DVO prema činovima

Čin DVO	Površina po osobi	Broj osoba u stanu	Broj soba u stanu
General	55-60 m ²	1	1
Viši časnici	25-30 m ²	2	2
Niži časnici	20-25 m ²	3	3
Dočasnici	20 m ²	4	2
Vojnici	10-15 m ²	6	3

Izvor: Ured za reviziju na temelju podataka iz Odluke o kriterijima i standardima smještaja DVO

U odluci su navedeni i drugi uvjeti koje treba osigurati za smještaj DVO. Također, navedeno je da u MO ne postoje jedinstveni pravilnici o prostornim i površinskim normama za smještaj ovog tipa za OS BiH, te da ovi kriteriji i standardi služe kod izrade projektnog zadatka za izradu investicijsko-tehničke dokumentacije kod prenamjene predloženih vojnih objekata i za izgradnju novih, tipskih objekata za ovu namjenu.

2.5. Iskustva drugih zemalja

U zemljama regije i EU, smještaj DVO nakon radnog vremena je organiziran na različite načine. DVO se u mnogim zemljama nudi mogućnost izbora različitih opcija ili rješenja smještaja.

Specifičnost ove problematike se ogleda u velikoj slobodi uređenja i organiziranja načina smještaja vojnih osoba, pri čemu svaka zemlja ima mogućnost izabrati način na koji će organizirati smještaj DVO. Također, evidentno je da i NATO članice imaju različite pristupe ovoj problematici. Ostavljena je, na određeni način, sloboda izbora rješenja, s tim da bi smještajni kapaciteti trebali biti standardizirani i adekvatni. U nastavku ilustriramo kako je ovo pitanje riješeno u Hrvatskoj, Srbiji, Njemačkoj i Velikoj Britaniji.

Stambeno zbrinjavanje djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane Republike Hrvatske je regulirano Zakonom o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske¹⁵ kao i Pravilnikom o stambenom zbrinjavanju¹⁶.

Djelatne vojne osobe u Hrvatskoj mogu biti smještene na vojnim lokacijama, može im se dati na korištenje službeni stan pod određenim uvjetima i kriterijima, a u slučajevima u kojima su djelatne vojne osobe raspoređene po potrebi službe u drugo mjesto službe koje je najmanje 50 km udaljeno od mjesta stalnog stanovanja ili se nalazi na otoku, kojima se u roku od 30 dana od dana rasporeda ne može dati na korištenje službeni stan, a nisu smještene u vojnim lokacijama, isplatit će se naknada za stanovanje.

¹⁴ Odluka o kriterijima i standardima smještaja DVO na vojnim lokacijama, broj: 11-03/28-3355/13, od 12.9.2013. godine.

¹⁵ Narodne novine, broj 73/13

¹⁶ Narodne novine, broj 131/13



Vlada Republike Srbije, u saradnji sa Ministarstvom obrane i Vojskom Srbije, vodi računa o stambenom zbrinjavanju pripadnika Vojske Srbije. Pored proračunskog fonda za financiranje stambenih potreba DVO Vojske Srbije, kroz koji se osiguravaju finansijska sredstva za ove namjene, postoji i Program dugoročnog stambenog kreditiranja DVO Vojske Srbije¹⁷.

Na osnovu Zakona o obrani¹⁸ i Pravilnika o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u Ministarstvu obrane i Vojsci Srbije¹⁹, se uređuju način i kriteriji za davanje stanova u zakup za rješavanje stambenih potreba zaposlenih u Ministarstvu obrane i Vojsci Srbije. U Srbiji se provode i projekti izgradnje stanova na prostorima bivših vojarni, pri čemu se, na primjer, na prostoru bivše vojarnje „Stjepa Stepanović“ na Voždovcu gradi blizu 4.600 stanova, od čega 723 stana pripada Vojsci Srbije, a na osnovu pripadajućih površina, Ministarstvo obrane i Vojska Srbije su dobili oko 170 stanova u unutrašnjosti. Vrijednost stanova je procijenjena na oko 77 milijuna EUR²⁰. Smatra se da je izgradnja ovakvih naselja dobar potez Vlade Srbije, jer je na ovaj način pokrenuta i cijela građevinska operativa.

Osiguranje dobrog kvaliteta života u smještajnim kapacitetima za vojne osobe i njihove obitelji je jedan od važnih prioriteta Ministarstva odbrane u Velikoj Britaniji.²¹ Vojska Velike Britanije osigurava subvencionirani smještaj za vojne osobe na način da nudi usluge za smještaj vojnih osoba koje žive same, nudi usluge smještaja vojnih osoba sa obiteljima, kao i usluge preseljenja nakon promjene mjesta službe²². U okviru pružanja usluga za smještaj vojnih osoba sa obiteljima, a preko svog ugovarača, Ministarstvo obrane Velike Britanije upravlja sa više od 50.000 nekretnina konstantno unapređujući usluge, pružajući sveobuhvatne usluge održavanja, upravlja raspodjelom imovine te ima obvezu da upravlja useljenjima i iseljenjima²³.

Vojska Njemačke također poduzima aktivnosti na osiguravanju modernog smještaja za DVO. Moderan i kvalitetan život DVO i životno okruženje za Vojsku Njemačke se postavlja kao standard te su, s ciljem da bi se DVO osjećale ugodno, osigurani moderni objekti za smještaj sa svim potrebnim sadržajima.²⁴ Pored vojarni u kojima mogu biti smještene, DVO mogu biti smještene i u iznajmljenim opremljenim stanovima u mjestu službe, u službenim stanovima ili koristiti opremljene sobe pod najmom, biti smješteni u hotelu i drugo.

2.6. Višegodišnja kapitalna ulaganja

Neka od nabrojanih rješenja za smještaj DVO podrazumijevaju značajna finansijska ulaganja u objekte i infrastrukturu. Kako se takva ulaganja uglavnom realiziraju duži niz godina, za njihovo odobravanje i financiranje potrebna je odluka VM BiH. Za efikasno realiziranje ovakvih projekata potrebno je poznavati proceduru kandidiranja i odobravanja višegodišnjih kapitalnih projekata i pravovremeno poduzimati potrebne aktivnosti kako bi se projekat odobrio i osigurala sredstva za njegovo financiranje. U nastavku dajemo osnovne informacije o kandidiranju i financiranju VKU.

¹⁷ http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=4398

¹⁸ Službeni glasnik RS, broj 116/07, 88/09, 88/09 – dr. zakon i 104/09 – dr. zakon).

¹⁹ Službeni vojni list, broj 14 od 17.07.2014. godine.

²⁰ <http://www.ekapija.com/website/sr/page/586118/Aleksandar-ili%C4%87-na%C4%8Delnik-Odeljenja-za-Master-plan-u-Ministarstvu-odbrane-U-narednom-periodu-obezbedi%C4%87emo-12-500-stanova>

²¹ <https://www.gov.uk/defence-infrastructure-organisation-service-family-accommodation>

²² <http://www.army.mod.uk/welfare-support/23201.aspx>

²³ <https://www.gov.uk/defence-infrastructure-organisation-service-family-accommodation>

²⁴ <http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/ut/p/c4/DcYxDoAqDADAt.qBurv5C3UhrRS0aWFSuLrJbccrNAJvpw8i14wgzLxmNoLrRI7kBVJlUXTCKVRik9i9-bcyS5zzJaiY-Xj0xS6q0VnmMafkbiXzw/>



U skladu s Instrukcijom MFT-a²⁵, višegodišnji projekt podrazumijeva ulaganje u značajniju nabavu radova, sredstava ili usluga, a koji zahtijeva višegodišnje investiranje u trajanju od najmanje jedne godine i u iznosu većem od 1.000.000 KM.

Procjenu vrijednosti višegodišnjeg projekta i dinamiku realiziranja vrše proračunski korisnici na temelju detaljne analize potrebnih materijalnih sredstava za realizaciju projekta, a koja će biti sastavni dio informacije o predloženom višegodišnjem projektu. Navedenom informacijom proračunski korisnik predlaže zaključke koji će uključivati i donošenje odluke o višegodišnjem projektu.

Proračunski korisnici koji planiraju višegodišnje projekte za nabavu (izgradnju ili kupovinu) građevina su dužni utvrditi preliminarnu procijenjenu vrijednost višegodišnjeg projekta na temelju idejnog rješenja za realizaciju projekta, a koji će biti privitak informaciji o predloženom višegodišnjem projektu. Proračunski korisnik informacijom predlaže zaključke kojim VM BiH odobrava izradu izvedbenog projekta u narednoj proračunskoj godini, zadužuje korisnika da na temelju izvedbenog projekta VM BiH na usvajanje dostavi prijedlog odluke o višegodišnjem projektu, uz izvedbeni projekat kao privitak predloženoj odluci o višegodišnjem projektu, te osigurava prijenos sredstava u narednu godinu za istu namjenu, ukoliko izrada izvedbenog projekta ne bude okončana u danoj godini.

Ukoliko VM BiH do 01.08. tekuće godine usvoji odluku o višegodišnjem projektu, projekt će biti uključen u zahtjev korisnika za sredstvima u proračun za narednu proračunsku godinu, odnosno u nacrt proračuna institucija BiH za narednu fiskalnu godinu kojeg MFT upućuje VM BiH na usvajanje.

Sredstva za višegodišnji projekt se smatraju odobrenim proračunom samo ukoliko je isti uključen u zakon o proračunu koji je usvojen od strane PS BiH za danu fiskalnu godinu.

²⁵ Instrukcija o višegodišnjim projektima Ministarstva finansija i trezora BiH od 10.01.2012. godine.

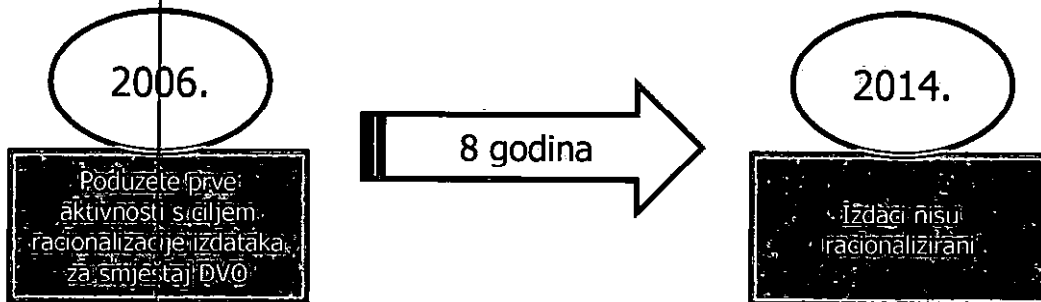


3. NALAZI REVIZIJE

U nastavku se prezentiraju nalazi revizije. Nalazi su prezentirani u dva poglavlja. U prvom poglavlju se govori o aktivnostima na smanjenju izdataka za smještaj DVO koje je MO poduzimalo u razdoblju od 2006. godine do lipnja 2013. godine, kada je MO započelo aktivnosti na realizaciji projekta adaptacije objekata u vojarnama za smještaj dijela DVO. U drugom poglavlju se prezentiraju nalazi u svezi sa aktivnostima na realizaciji navedenog projekta.

MO je u razdoblju od 2006. godine do trenutka sastavljanja ovog Izvješća poduzimalo određene aktivnosti s ciljem smanjenja izdataka za smještaja DVO, međutim, poduzete aktivnosti nisu rezultirale smanjenjem izdataka.

Ilustracija 1: Trajanje i rezultat aktivnosti na smanjenju izdataka za smještaj DVO



Izvor: Ured za reviziju na temelju podataka MO

Kao što se iz grafikona vidi, od momenta poduzimanja prvih aktivnosti MO s ciljem racionalizacije izdataka do trenutka pisanja ovog izvješća proteklo je osam godina, a nijedna od poduzetih aktivnosti nije rezultirala smanjenjem izdataka.²⁶

3.1. Efikasnost MO na iznalaženju mogućih rješenja smještaja DVO i izboru najprihvatljivijeg rješenja

U ovom poglavlju se prezentiraju nalazi koji se odnose na aktivnosti MO na smanjenju izdataka za smještaj DVO, u razdoblju od 2008. godine do lipnja 2013. godine. Nalazi se prezentiraju kroz analizu aktivnosti koje su identificirane tijekom revizije, a koje po mišljenju revizije predstavljaju najznačajnije aktivnosti na smanjenju izdataka za smještaj DVO, koje je MO poduzimalo u proteklom razdoblju.

MO nije imalo plan aktivnosti za racionalizaciju izdataka za smještaj DVO, u kojem bi bilo predviđeno koje aktivnosti, u kojem obujmu i u kojim rokovima treba poduzimati, kako bi se efikasno i sveobuhvatno riješilo ovo pitanje.

3.1.1. Politika stambenog zbrinjavanja

MO je u 2006. godini formiralo Povjerenstvo za izradu nacrtu politike stambenog zbrinjavanja²⁷, što je bio prvi organizirani pokušaj da se MO odredi prema mogućnostima za najadekvatnije rješavanje pitanja smještaja, ali ova politika nije usvojena sve do 2009.

²⁶ Ovdje su iz promatranja izuzete aktivnosti VM koje je svojom odlukom utjecalo na smanjenje broja uposlenih u institucijama BiH koji ostvaruju pravo na naknadu smještaja, što se reflektiralo i na blago smanjenje izdataka za smještaj DVO u MO; što je već navedeno u poglavlju 1. izvješća. Ove aktivnosti nisu poduzete unutar MO, a i njihov efekt je puno manji od mogućih efekata aktivnosti koje su predmet analiza unutar MO i predmet ove revizije.

²⁷ Povjerenstvo formirano Odlukom ministra obrane broj: 11-03-3261/06, od 8.6.2006. godine.



godine²⁸. Prvi nacrt politike koji je izradilo Povjerenstvo ministar je vratio na doradu, smatrajući da nije obuhvatio sve modele za rješavanje ovog pitanja. Povjerenstvo je nakon petnaestak dana izradilo novi nacrt politike, ali do njegovog usvajanja nije došlo. Politika je usvojena tek nakon tri godine, u 2009. godini. Usvojenom politikom se definiše koncept sustava stambenog zbrinjavanja DVO. Naglašena je potreba da MO za stambeno zbrinjavanje DVO treba primijeniti sve raspoložive i u praksi potvrđene modele, ali je dozvoljeno i kreiranje drugih, novih modela koji mogu osigurati efikasno stambeno zbrinjavanje DVO.

3.1.2. Aktivnosti MO na smanjenju izdataka za smještaj DVO u 2008. godini.

Sljedeće značajne aktivnosti u svezi sa problematikom smještaja DVO, MO je poduzelo 2008. godine, kada je ministar obrane formirao posebno Povjerenstvo za izradu analize smještaja pripadnika OS BiH u vojarnama (Povjerenstvo).²⁹ Osnovni motiv za formiranje Povjerenstva jeste iznalaženje mogućnosti za smanjenje izdataka za smještaj DVO.³⁰

Odluka o osnivanju Povjerenstva nije predviđala analizu drugih mogućnosti za smanjenje izdataka za smještaj DVO, a reviziji nisu prezentirane prethodne analize koje ukazuju na to da je ovo jedino i najbolje rješenje ovog problema, u danim okolnostima.

Iako je Odluka o formiranju povjerenstva fokusirana na analizu mogućnosti smještaja u vojarnama, Povjerenstvo je u svojoj analizi spomenulo i druge mogućnosti za smanjenje izdataka, ali nije detaljnije ulazilo u analize ovih rješenja. U analizi su navedene i mogućnosti iznajmljivanja i kupovine stanova, odnosno bolje upravljanje prekomandama vojnika i slična rješenja. Mogućnost smanjenja naknada putem poboljšanja u upravljanju prekomandama vojnika nije razmatrana u kasnijim analizama MO, koje su predmet revizije. U razgovorima sa predstavnicima MO, navedeno je da se u MO vodi računa da DVO budu raspoređene bliže mjestu prebivališta, s ciljem smanjenja izdataka za naknade, ali reviziji nisu prezentirane analize koje potvrđuju da se MO ovim segmentom bavilo na sustavan način.

Kao što je već navedeno, Povjerenstvo je pokazalo da postoje mogućnosti za smanjenje izdataka, ali prijedlozi Povjerenstva nisu pretvoreni u konkretne aktivnosti koje bi dovele do racionalizacije izdataka.³¹ Analize koje je uradilo Povjerenstvo, korištene su, četiri godine kasnije, kao radni materijal prigodnom izradi akcionog plana za rješavanje pitanja smještaja, o čemu se govori u sljedećem potpoglavlju ovog izvješća.

Iako je u analizama dan pregled različitih mogućnosti rješavanja ovog pitanja, analiza ne sadrži sve bitne elemente koji su potrebni da bi bila dobra podloga za odlučivanje o načinu rješavanja problema smještaja, odnosno smanjenja izdataka. Analizi nedostaju bitni elementi, kao što su: finansijska analiza svakog pojedinačnog rješenja, usporedba mogućih rješenja, prednosti i nedostaci svakog od rješenja, rizici za ostvarenje svakog od rješenja, mogućnosti kombiniranih rješenja i finansijske projekcije ulaganja.

Povjerenstvo je imalo zadatak da u svojoj analizi utvrdi i kriterije za smještaj, ali ovaj zadatak je samo djelomično izvršen. Povjerenstvo je u analizi prezentiralo iskustva i kriterije koje koristi Njemačka vojska i predložilo da se za izradu kriterija formira novo povjerenstvo koje bi uključilo i stručnjake iz drugih oblasti. Kriteriji koji su od presudnog

²⁸ Ministar je Politiku usvojio 1.7.2009. godine.

²⁹ Odluka ministra obrane broj: 11-50-3235/08 od 20.5.2008. godine, donesena temeljem Zaključka sa 14. sjednice Stručnog kolegija MO, od 14.4.2008. godine.

³⁰ Povjerenstvo je formirano nakon sastanka kolegija na kojem su analizirani izdaci za naknade u MO i zaključeno da se formira radna grupa koja će sagledati mogućnosti smještaja DVO u vojarnama s ciljem smanjenja izdataka za smještaj.

³¹ Detaljnije informacije o prijedlozima Povjerenstva date su u privitku broj 3.



značaja za sve opcije i proračune izrađeni su naknadno, tek 2013. godine, za potrebe izrade projektne dokumentacije.

3.1.3. Aktivnosti MO na smanjenju izdataka za smještaj DVO u 2011. godini

U 2011. godini, u organizaciji NATO-a, održana je radionica u Konjicu³² na kojoj su, pored ostalog, analizirane mogućnosti za smanjenje izdataka za smještaj DVO.

Grupa za infrastrukturu³³ je, u sklopu svojih zadataka, analizirala smještajne kapacitete u MO i pokazala da su moguće značajne uštede ako bi se DVO smjestile u vojarnе. Grupa je, u svezi s tim, izvela određene zaključke i dala preporuke³⁴, međutim, tijekom revizije, revizijskom timu nisu prezentirane konkretne aktivnosti koje bi, na temelju danih preporuka, vodile rješavanju problema i smanjenju izdataka za smještaj.

Radionica u Konjicu je bila fokusirana na pregled prostornih i površinskih normi vezanih za potrebe OS BiH, te je u tom kontekstu analizirala mogućnosti korištenja smještajnih kapaciteta unutar vojarnе, prenamjenom i izgradnjom objekata i nije ulazila u analizu ostalih mogućih varijanti za rješavanje pitanja smještaja. Iako u analizi nisu bili zastupljeni ni financijski niti bilo koji drugi aspekti drugih mogućih rješenja za smanjenje izdataka, analiza je potvrdila mogućnosti ušteda smještajem DVO u vojarnе, što je mogao biti dodatni impuls MO da se poduzmu konkretne aktivnosti na rješavanju ovog problema.

Nakon obavljenih rasprava na ovoj radionici ponovno je, pored ostalog, zaključeno i da se formira tim koji će izraditi standarde i norme smještaja, što znači, da je pitanje izrade kriterija bilo aktualno i nakon tri godine, jer je isti prijedlog dalo i Povjerenstvo iz 2008. godine.

3.1.4. Aktivnosti MO na izradi akcionog plana za smještaj DVO u vojarnama - 2012. godina

Na inicijativu Zajedničkog povjerenstva za obranu i sigurnost Parlamenta BiH³⁵ (Zajedničko povjerenstvo), MO je u 2012. godini, ponovno pristupilo rješavanju pitanja smanjenja izdataka za smještaj DVO.

Potaknuti navedenom inicijativom, MO je formiralo Stručni tim³⁶ sa zadatkom da izradi akcioni plan za rješavanje smještaja u vojarnama, ali je tijekom provođenja ovog zadatka došlo do niza problema o kojima govorimo u nastavku.

³² Odluku o održavanju radionice donio je ministar obrane aktom broj: 11-03-25-698/11 od 4.2.2011. godine. Radionica je održana u organizaciji NATO-a.

³³ Radna grupa za infrastrukturu je uspostavljena na radionici sa zadatkom da, pored ostalog, sagleda pregled trenutnog stanja po pitanju prostornih i površinskih normi vezanih za potrebe OS BiH.

³⁴ Detaljnije o zaključcima i preporukama Grupe za infrastrukturu, navodi se u prilogu broj 4. Izvješća.

³⁵ Zajedničko povjerenstvo za obranu i sigurnost BiH je na 17. sjednici održanoj 31.10.2012. godine, nakon razmatranja Godišnje analize iz oblasti upravljanja personalom MO BiH i OS BiH za 2011. godinu i u skladu s preporukama parlamentarnog vojnog povjerenika iz izvješća o njegovu radu za 2011. godinu, donijelo između ostalog, i zaključak da MO BiH, u što kraćem roku, analizira troškove zakupa za privremeni smještaj vojnika, podoficira i oficira, sa aspekta smanjenja troškova i mogućnosti eventualnog rješavanja pitanja privremenog smještaja unutar vojarni, gdje god je to moguće. Problematika je ponovno aktualizirana održavanjem Radionice u Tesliću na temu: „Obrambeno-sigurnosni sektor u Bosni i Hercegovini – godinu dana poslije“ u organizaciji Zajedničkog povjerenstva za obranu i sigurnost koja je održana 05. i 06.11.2012. godine. Na radionici je u okviru analize stanja personala u MO BiH i ZŠ OS BiH konstatirano da je sve veći broj pripadnika OS BiH nezadovoljan stanjem u OS BiH te Zajedničko povjerenstvo ponovno nalaže MO BiH da u što kraćem roku, analizira troškove zakupa za privremeni smještaj vojnika, podoficira i oficira, sa aspekta smanjenja troškova i mogućnosti eventualnog rješavanja pitanja privremenog smještaja unutar vojarni, gdje god je to moguće.“

³⁶ Stručni tim za izradu akcionog plana za smještaj pripadnika Oružanih snaga BiH u vojarnama s ciljem smanjenja troškova stanarina formiran Odlukom ministra obrane broj: 06-50-4453/12 od 19.11.2012. godine. Tim je brojao devet članova iz različitih organizacijskih jedinica MO i OS BiH.



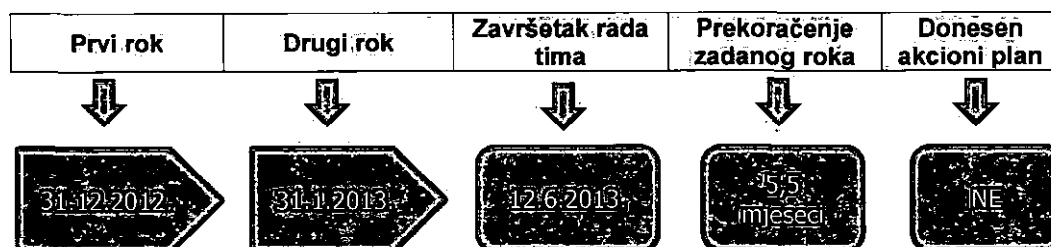
Kao rezultat rada Stručnog tima nastala je *Informacija o mogućnostima rješavanja smještaja DVO* (u daljem tekstu: *Informacija*), a ne, kako je planirano, akcioni plan za rješavanje pitanja smještaja. Naime, u odluci o formiranju tima navedeno je da je zadatak tima da izradi akcioni plan za rješavanje ovog pitanja smještajem DVO u vojarnu. Međutim, Stručni tim je u *Informaciji* koja je, osim zaključaka i preporuka³⁷, sadržavala i prijedlog mogućeg kombiniranog rješenja³⁸, tek predložio izradu akcionog plana za njegovu realizaciju. Kako se može vidjeti iz zabilješki sa sastanaka tima i obavljenih razgovora, evidentno je da se tim susreo sa veoma ozbiljnom i zahtjevnom problematikom te da je bilo značajnih razlika u razmišljanjima o mogućim načinima rješavanja ovog problema, posebice između članova tima iz OS BiH i članova tima ispred MO.

Odluka ministra obrane o formiranju Stručnog tima je usko fokusirana na rješavanje ovog pitanja smještajem DVO u vojarnu, iako za to nije postojala detaljna analiza koja pokazuje da je ovo najbolji i jedini način rješavanja ovog problema u danim okolnostima.

Informacija je, za razliku od prethodnih analiza, detaljnije dotaknula i druge opcije za rješavanje ovog pitanja kao što su iznajmljivanje stanova od strane MO ili kupovina stanova, ali nije ponudila dovoljno duboke analize drugih opcija koje bi pokazale da one nisu dobro i izvodivo rješenje u danim okolnostima. Ovo se posebice odnosi na one opcije za koje je konstatirano da su moguće značajne uštede u kratkom roku, kao što je iznajmljivanje stanova od strane ministarstva, za koju je u analizi navedeno da je značajno ekonomičnija od postojećeg stanja. *Informacija* nije uzimala u obzir ni procjene budućih kretanja u pogledu brojnosti DVO i lokacija. Ipak, sve razmatrane opcije pokazale su da su moguće značajne uštede.

Aktivnosti Stručnog tima nisu završene u planiranom roku, što se prezentira sljedećom ilustracijom:

Ilustracija 2: Kašnjenja u radu Stručnog tima za izradu akcionog plana



Izvor: Ured za reviziju na temelju podataka iz dokumentacije MO

Kao što se vidi, prema odluci MO, aktivnosti Stručnog tima na izradi akcionog plana trajale su duže od planiranog za 5,5 mjeseci. Kao razlozi kašnjenja navedeni su različiti razlozi, a evidentno je da je nedostajalo koordinacije u izvršenju aktivnosti, nejasno definiranih zadataka i sličnih problema, što je također utjecalo na kašnjenje u radu tima. Sve ovo se kasnije odrazilo na dinamiku realizacije ostalih aktivnosti. Ovo je posebice imalo utjecaja na mogućnost korištenja raspoloživih proračunskih sredstava koje je MO dobilo za ovu namjenu, o čemu se govori u sljedećem poglavlju izvješća.

³⁷ Detaljnije o zaključcima i preporukama tima daje se u prilogu broj 5 izvješća.

³⁸ Tim je predložio kombinirano rješenje, smještaj DVO u vojarnu putem adaptacije i izgradnje objekata u vojarnama i kupovine stanova na tržištu. U *informaciji* je predložena i dinamika smještaja DVO, a izrađena je i finansijska projekcija potrebnih ulaganja, vrijeme povrata sredstava i finansijske efekte ulaganja. Pokazane su mogućnosti značajnih dugoročnih ušteda proračunskih sredstava.



Informacija Stručnog tima je razmatrana na Stručnom kolegiju MO, poslije čega nije iskazano jasno opredjeljenje MO za prihvaćanje rješenja predloženog u Informaciji koje bi se ogledalo u izradi sveobuhvatnog akcionog plana za njegovo kandidiranje i realizaciju. MO je, poslije sjednice Stručnog kolegija, krenulo sa aktivnostima parcijalne realizacije rješenja predloženog u Informaciji, o čemu se detaljno govori u poglavlju 3.2. izvješća.

U razgovorima sa članovima Stručnog tima navedeno je da se tim više ne sastaje, iako formalno nije prestao sa radom. Sjednica tima nije održana od momenta predaje Informacije na razmatranje kolegiju, u lipnju 2013. godine. Odlukom ministra je predviđeno da članovi ovog tima pomognu Stručnom timu za izradu projektne dokumentacije za rad na izabranim lokacijama, ali, prema izjavama članova Stručnog tima, tim trenutno nema aktivnosti na izradi akcionog plana.

3.1.5. Financijska sredstva za realizaciju aktivnosti iz 2012. godine

VM BiH je u 2012. godini odobrilo MO 3,5 milijuna KM za adaptaciju objekata za smještaj DVO, iako su aktivnosti na ovom planu tek započete i nije bilo jasnog plana u šta će se sredstva i kojom dinamikom utrošiti.

Analizom proračunskih zahtjeva MO, revizija je utvrdila da je ovaj iznos uključen u Aneks izmijenjenog proračunskog zahtjeva³⁹ za 2013. godinu, bez detaljnog obrazloženja načina i dinamike utroška sredstava. Predstavnici Sektora za financije u MO naveli su da MO nije tražilo sredstva za ove namjene u prvom proračunskom zahtjevu za 2013. godinu. Sredstva su dodana u drugom proračunskom zahtjevu za 2013. godinu, koji se dostavlja MFT nakon usklađivanja MFT i MO, nakon usmenih informacija iz VM da će se odobriti sredstva za ovu namjenu.

MO navedena sredstva nije potrošilo tijekom 2013. godine, a nije uspjelo na vrijeme kandidirati ni projekat VKU kako bi se osigurao njihov prijenos u sljedeće godine. Kao što je ranije ilustrirano, Stručni tim za izradu akcionog plana za rješavanje pitanja smještaja je kasnio sa svojim aktivnostima, što je utjecalo na nemogućnost potrošnje sredstva u tekućoj godini. Iako je iz zabilješki sa sastanaka Stručnog tima evidentno da su članovi tima bili svjesni mogućnosti da sredstva neće biti potrošena do kraja godine, MO nije na vrijeme poduzelo aktivnosti da kandidira projekat VKU, kako bi se osigurala raspoloživost sredstva za ove namjene u narednim godinama.

Uvidom u dokumentaciju MO, revizija je utvrdila da su sredstva od 3,5 milijuna KM, odlukom VM BiH, preusmjerena na održavanje opreme⁴⁰ i da više nisu raspoloživa za rješavanje pitanja smještaja DVO.

3.1.6. Propuštene uštede proračunskih sredstava u promatranom razdoblju

Ne ulazeći u ocjenu opravdanosti i ekonomičnosti predloženog kombiniranog rješenja u Informaciji Stručnog tima za izradu akcionog plana, niti u ocjenu njegovih efekata u odnosu na druga moguća rješenja, u nastavku se koriste financijske projekcije realizacije navedenog rješenja radi procjene propuštenih ušteda.

U Informaciji Stručnog tima za izradu akcionog plana u kojoj su urađene financijske projekcije predloženog kombiniranog rješenja za smještaj DVO, predviđeno je da se uz

³⁹ Aneks proračunskog zahtjeva je dodatak proračunskom zahtjevu u kojem proračunski korisnici iznose dodatne zahtjeve u pogledu financiranja svojih aktivnosti, iznad visine odobrenih rashoda.

⁴⁰ Odluka o višegodišnjem projektu remonta helikoptera za razdoblje 2013.-2014. godina, Sl.glasnik br.103/13, 30.12.2013.godine.



ulaganja od oko 41 milijuna KM osigura povrat investicije u roku od 10 godina. Investicijska sredstva bi se, prema projekciji, osigurala dijelom iz drugih izvora, a dijelom iz ušteda ostvarenih zbog ukidanja prava na naknadu za DVO koje su smještaju u adaptirane, izgrađene ili kupljene objekte.⁴¹ Prema navedenoj projekciji, izdaci za naknade bi u potpunosti mogle biti ukinute u prvih 6 godina realizacije projekta, a povrat cijele investicije osigurao u naredne 4 godine realizacije projekta.

Prema predviđenoj projekciji MO, projekat bi, nakon razdoblja povrata investicije, mogao osiguravati godišnje uštede od 5,8 milijuna KM.⁴²

Prema projekcijama MO, prvi efekti projekta su trebali biti ostvareni već u 2013. godini. Međutim, prema sadašnjim pokazateljima, planirani prvi efekti neće moći biti ostvareni niti u 2015. godini. Zbog toga će MO propustiti da ostvari značajne uštede proračunskih sredstava.

Tablica 5: Procjena propuštenih ušteda

Procjena iznosa godišnjih ušteda nakon razdoblja povrata investicije	Procjena kašnjenja u realizaciji projekta	Procjena iznosa propuštenih ušteda
5,8 milijuna KM	2 godine	11,6 milijuna KM

Izvor: Ured za reviziju na temelju podataka MO

Kao što se iz tablice vidi, prema procjeni, MO je propustilo uštede u visini 11,6 milijuna KM, što je više od 25% predviđenih sredstava za ulaganja u realizaciju projekta. Ako se ovome doda i to da je MO pripreme aktivnosti na realizaciji ovog projekta moglo započeti znatno ranije i da MO još uvijek nije poduzelo aktivnosti na realizaciji projekta, propuštene uštede su još i veće.

S obzirom na to da je MO poduzelo određene aktivnosti na parcijalnoj realizaciji projekta, moguće je da se negativni efekti djelomično ublaže.

Također, ukoliko bi MO dodatnim analizama pokazalo da su primjenjive i opcije smještaja koje omogućavaju smanjenje izdataka za naknade u kratkom roku, kao što je iznajmljivanje stanova od strane MO na tržištu i da su moguća smanjenja ukupnog iznosa naknada boljim upravljanjem prekomandama DVO, iznos propuštenih ušteda bi se dodatno povećao. Do povećanja iznosa propuštenih ušteda, u ovom slučaju bi došlo zbog toga što bi MO raspolagalo sa više novca za investicije iz ostvarenih ušteda, čime bi se ubrzala realizacija projekta i smanjila potreba za dodatnim sredstvima iz proračuna institucija BiH.

3.2. Aktivnosti MO na parcijalnoj realizaciji projekta adaptacije objekata MO za smještaj DVO

U nastavku prezentiramo nalaze koji se odnose na aktivnosti MO na realizaciji projekta adaptacije izabranih objekata MO za smještaj DVO. Ove aktivnosti započete su nakon

⁴¹ Predloženim rješenjem je predviđeno da se ukupne investicije osiguraju iz drugih izvora, u iznosu od 25 miliona KM, a preostali iznos iz godišnjih ušteda sredstava od smanjenja naknada za smještaj.

⁴² Iznos ušteda predstavlja iznos troškova zakupa stanova za smještaj DVO u trenutku sastavljanja Informacije, umanjen za dodatne troškove koji bi nastali u slučaju smještaja DVO u adaptirane objekte (komunalni i drugi troškovi).

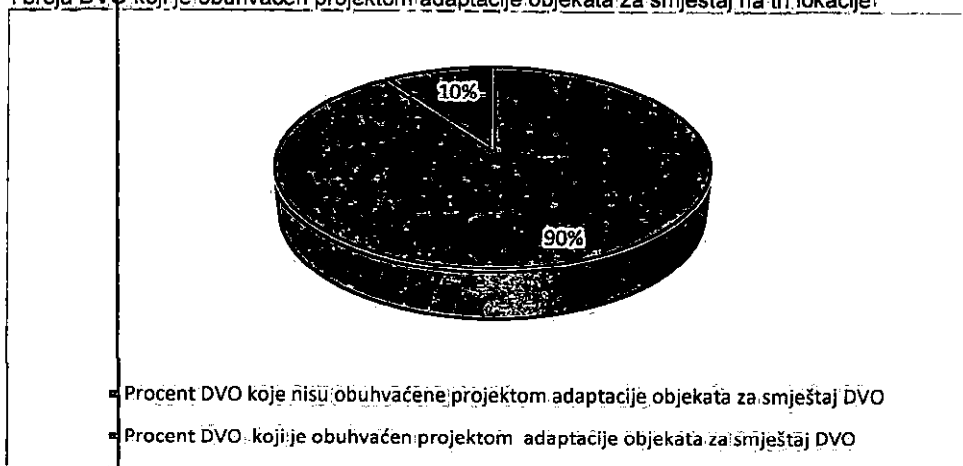


što je Stručni kolegij MO razmatrao Informaciju Stručnog tima o mogućnostima rješavanja smještaja DVO.

Kao što je već navedeno u prethodnom poglavlju, nakon što je Stručni tim za izradu akcionog plana za smještaj DVO u vojarnama izradio informaciju koja nudi određene mogućnosti za rješavanje problema, MO se nije na temelju informacije opredijelilo za konkretan sveobuhvatni prijedlog i predložilo akcioni plan za njegovu realizaciju. Umjesto toga, MO je krenulo sa parcijalnom realizacijom rješenja predviđenih u Informaciji, odnosno započelo se sa pripremnim aktivnostima na adaptaciji objekata na 3 izabrane lokacije.⁴³

Ovim projektom obuhvaćen je samo dio DVO koji ostvaruju pravo na naknadu smještaja, što se ilustrira u sljedećem grafikonu.

Grafikon 1: Odnos broja DVO koji nije obuhvaćen projektom adaptacije objekata za smještaj DVO i broja DVO koji je obuhvaćen projektom adaptacije objekata za smještaj na tri lokacije.



Izvor: Ured za reviziju na temelju podataka MO

Kao što se vidi iz grafikona, adaptacijom objekata na tri lokacije⁴⁴, kako je predviđeno glavnim projektom⁴⁵, obuhvaćeno je svega 10% DVO koji ostvaruju pravo na naknadu. U finansijskom smislu, ovim rješenjem se obuhvata iznos od oko 0,7 milijuna KM, što

⁴³ Na 8. sjednici Stručnog kolegija MO, održanoj 17.06.2013. godine, razmatrana je Informacija Stručnog tima, a nakon toga je usvojen zaključak da se započnu aktivnosti na pripremi dokumentacije za raspisivanje tendera na lokacijama koje će biti predmet rekonstrukcije za smještaj pripadnika OS BiH u vojarnama. Povjerenstvo imenovano naređenjem načelnika Zajedničkog stožera OS BiH je izvršilo obilazak 7 lokacija OS BiH, sa najvećim brojem DVO koji ostvaruju pravo na troškove smještaja, sa zadatkom određivanja mikro-lokacija unutar kasarni OS BiH, a sve u cilju stvaranja uvjeta za stanovanje DVO. Tim za pripremu tehničke dokumentacije, imenovan Odlukom ministra obrane 05.07.2013. godine, je 15.07.2013. godine dostavio Izvješće sa prijedlogom lokacija za adaptaciju i dinamiku izrade projektne dokumentacije, te je ministar 30.09.2013. godine, Odlukom broj 11-03-28-3355-1/13, odredio 3 lokacije (Rajlovac, Čapljina i Derventa) na kojima će se adaptirati postojeći vojni objekti radi osiguranja uvjeta za stanovanje DVO nakon završenog radnog vremena.

⁴⁴ Ministar obrane je 30.09.2013. godine donio Odluku o dodjeli vojnih objekata za stanovanje DVO na lokacijama u Sarajevu, Čapljini i Derventi. Ovome su prethodile sljedeće aktivnosti MO: Na osnovu zaključka sa 8. sjednice Stručnog kolegija MO, održane 17.06.2013. godine, određeno je da se trebaju izvršiti pripreme aktivnosti za rekonstrukciju (adaptaciju) objekata s ciljem smještaja pripadnika OS BiH u vojarnama. Povjerenstvo ZS OS BiH, imenovano naređenjem ZS OS BiH broj: 16-09-03-28-156/13 od 19.06.2013. godine, je nakon uvida na licu mjesta obišlo sedam lokacija, odnosno vojarni u Sarajevu, Banja Luci, Čapljini, Derventi, Bileći, Tuzli i Travniku. Odabir navedenih lokacija je izvršen iz razloga jer je na istim najveći broj DVO koji ostvaruju pravo na troškove smještaja. Povjerenstvo je dostavilo Izvješće broj: 16-09-03-28-156-177/13 od 01.07.2013. godine MO BiH, te navelo da lokacije u Banja Luci i Bileći ne raspolažu sa adekvatnim objektima za rekonstrukciju i prenamjenu i ponudili lokacije za izgradnju na postojećim lokacijama. Dalje je Tim za pripremu tehničke dokumentacije, prema Izvješću 11-sl-3-3-384/13 od 15.07.2013. godine, predložio da se u prvoj fazi ide na prenamjenu i rekonstrukciju predloženih objekata u Čapljini, Derventi, Sarajevu i Tuzli. Ministar obrane je 30.09.2013. godine donio Odluku o dodjeli vojnih objekata za stanovanje DVO na lokacijama u Sarajevu, Čapljini i Derventi.

⁴⁵ Prema podacima iz projektantskog troškovnika, glavnog projekta za adaptaciju objekata za smještaj DVO na tri izabrane lokacije. Detaljan pregled se prezentira u Privitku broj 6. Izvješća.



predstavlja oko 10% od ukupnog iznosa naknada za smještaj DVO, koji je u 2013. god. iznosio oko 8 milijuna KM.

I u realizaciji ovog projekta uočene su određene slabosti o čemu se govori u nastavku:

Za realizaciju projekta izrađen je plan aktivnosti koji se tiče tehničkog dijela, međutim, za njegovu realizaciju nisu na vrijeme osigurane pretpostavke za financiranje. Iako je u vrijeme početnih aktivnosti raspoloživ novac bio dovoljan za realizaciju većeg dijela ovog projekta, svi sudionici su bili svjesni da se novac neće moći realizirati do kraja 2013. godine, jer je trebalo provesti procedure javne nabave. Međutim, iako su članovi Tima sa jednog od sastanaka zaključili da treba osigurati kandidiranje projekta kao VKU, do toga ipak nije došlo, a sredstva su, kao što je ranije navedeno, u međuvremenu prestrukturirana na projekt održavanja opreme.

U sektoru za financije i proračun MO su obrazložili da navedena sredstva više nisu raspoloživa za ove namjene, a da za proračunsku 2014. godinu MO nije kandidiralo projekat VKU, kojim bi se osiguralo financiranje projekta. Prema informacijama koje smo imali u trenutku završetka revizije i pisanja izvješća, MO nije ni u proračunskom zahtjevu za 2015. godinu uključilo financiranje ovog projekata, niti ga je kandidiralo kao VKU.

Sektor za nabavu i logistiku MO obavijestio je, u devetom mjesecu 2014. godine, ministra obrane i zamjenike ministra obrane da je završena izrada projektne dokumentacije⁴⁶, ali MO nije poduzelo daljnje aktivnosti u svezi realizacije projekta. U svom izvješću, Sektor za nabavu i logistiku MO preporučuje i formiranje novog tima koji će preispitati opravdanost ulaganja u navedene lokacije koje su predmet projekta.

Dodatno, MO u realizaciji ovog projekata nije postupalo po instrukciji MFT za financiranje VKU. MO je izradilo i idejni i glavni projekat, a da VM uopće nije odobrilo projekat VKU, niti su bila raspoloživa ranije odobrena sredstva. U vrijeme kada je MO donosilo odluku da se krene u izradu glavnog projekta bilo je izvjesno da sredstva za realizaciju ovog projekta više nisu raspoloživa. Međutim, sve aktivnosti su nastavljene kao da su sredstva raspoloživa. U trenutku kada je odobreno prestrukturiranje sredstava, MO nije izvršilo revidiranje plana aktivnosti kako bi se sljedeći koraci prilagodili trenutnim okolnostima.

U sljedećoj ilustraciji pokazuje se neefikasnost MO u realizaciji ovog projekta. U prvoj koloni predstavljena je realna dinamika realizacije projekta, na temelju zadanih rokova i procedure kandidiranja projekata VKU. U drugoj koloni predstavljena je stvarna dinamika aktivnosti prema kojoj se odvija realizacija projekta i moguća buduća dinamika.⁴⁷

⁴⁶ Izvješće sektora za nabavu i logistiku MO od 25.9.2014. godine.

⁴⁷ Realna dinamika je procijenjena na temelju pretpostavke da je stručni tim za izradu akcionog plana smještaja DVO u vojarni svoj zadatak izvršio u zadanom roku i da se dalje aktivnosti odvijaju sukladno dinamici predviđenoj u instrukciji VM BiH o realizaciji VKU. Moguća buduća dinamika realizacije projekta procijenjena je na način da se projekat kandidira u 2015. godini.



Ilustracija 3: Realna i stvarna dinamika realizacije projekta



Izvor: Ured za reviziju na temelju informacija iz MO

Evidentno je da aktivnosti MO kasne najmanje godinu dana u odnosu na realnu dinamiku aktivnosti, koja se trebala slijediti. Projekcija je napravljena pod pretpostavkom da će MO kandidirati projekat za VKU u 2015. godini, u protivnom kašnjenja mogu biti i veća. Ovo ima značajne posljedice po proračun institucija BiH.

Za potrebe realizacije ovog projekta donesena je Odluka o kriterijima u kojoj se određuju površinske norme i standardi za smještaj DVO. Tijekom revizije sugovornici iz MO nisu imali jasan odgovor na pitanje mogu li se ovi kriteriji dovoditi u pitanje u nekoj od sljedećih faza realizacije projekta. U Odluci je, naime, navedeno da se kriteriji mogu koristiti za izradu projektne dokumentacije, jer MO nema pravilnik o površinskim i prostornim normama za smještaj. Ovo ostavlja mogućnost da se usvojeni kriteriji u kasnijim fazama realizacije projekta mogu mijenjati ili osporavati.

3.2.1. Financijske posljedice kašnjenja u realizaciji projekta

Ako se u obzir uzme da realizacija parcijalnog projekta smještaja DVO već sada kasni godinu dana, očigledno je da će zbog toga biti propuštena značajna ušteda proračunskih sredstava. Procjene ušteda prezentiraju se u narednoj tablici.

Tablica 6: Visina godišnjih naknada za DVO obuhvaćene projektom i iznos propuštenih ušteda

Broj DVO obuhvaćen projektom	Godišnji iznos naknade za DVO obuhvaćene projektom ⁴⁹	Procjena iznosa propuštenih ušteda
318	0,7 milijuna KM	0,7 milijuna KM

Izvor: Ured za reviziju na temelju podataka MO

Iz tablice je vidljivo da je neefikasnošću MO u realizaciji parcijalnog projekta smještaja DVO u vojame do sada propuštena ušteda od 0,7 milijuna KM.⁵⁰ Iznos propuštenih ušteda je jednak iznosu godišnjih naknada za broj DVO obuhvaćenih projektom. Ako se dese daljnja kašnjenja u realizaciji projekta, iznos propuštenih ušteda će se povećavati.

⁴⁸ Prema podacima projektantskih troškovnika iz izvedbenog projekta smještaja DVO na tri izabrane lokacije.

⁴⁹ Izračunato na temelju visine naknada propisanih Odlukom VM BiH.

⁵⁰ U procjenu ušteda nije uključen iznos komunalnih i drugih troškova koji će nastati nakon što se DVO smjeste u adaptirane objekte.



4. ZAKLJUČCI

U MO su svjesni činjenice da se za postojeće rješenje smještaja DVO, putem naknada za smještaj, troše značajna proračunska sredstva. U načelu, MO je opredijeljeno za smanjenje ovih izdataka, prije svega korištenjem smještajnih kapaciteta unutar MO, adaptacijom i izgradnjom novih objekata. Međutim, revizija je pokazala da aktivnosti na smanjenju izdataka za smještaj nisu bile adekvatne i efikasno provedene. U proteklih osam godina, MO nije uspjelo identificirati najkvalitetnije rješenje koje bi doprinijelo smanjenju izdataka za smještaj, pretvoriti ga u konkretan sveobuhvatni projekat, osigurati njegovo financiranje i realizaciju i tako smanjiti izdatke za smještaj DVO. Ovo, pored drugih aspekata, ima značajne posljedice po proračun institucija BiH jer se propušta mogućnost za značajne uštede i ekonomičnije korištenje proračunskih sredstava.

4.1. Aktivnosti MO na planiranju aktivnosti, analizi mogućih rješenja za smanjenje izdataka za smještaj i izbor najprihvatljivijeg rješenja nisu bile adekvatne i efikasno provedene

Ministarstvo je u nekoliko navrata poduzimalo određene aktivnosti s ciljem da se smanje izdaci za smještaj DVO. Međutim, ni jedna od poduzetih aktivnosti nije dovedena do kraja i uglavnom su se završavale na analizi stanja i potencijalnih mogućnosti.

MO nije imalo plan aktivnosti na rješavanju ovog pitanja, u kojem bi se jasno reflektiralo opredjeljenje MO da se ovaj proces efikasno provede. Zbog toga su analize mogućnosti za smještaj rađene više puta sa istim sudionicima i istim ili sličnim rezultatima. Poslije analiza nisu slijedile dalje aktivnosti: aktivnosti na odabiru najboljeg sveobuhvatnog rješenja, kandidiranju projekta za financiranje, upoznavanje nadležnih institucija o izboru rješenja i osiguravanju potpore za njegovu realizaciju, te izrada akcionog plana za realizaciju odabranog rješenja.

Analiza aktivnosti MO ukazuje na to da nije bilo sustavnog i sveobuhvatnog pristupa u analizi mogućih načina rješavanja ovog pitanja. Sve aktivnosti su u startu bile fokusirane na rješavanje ovog pitanja smještajem u vojarnu, bez da su detaljnije analizirana druga moguća rješenja. Razlog za ovo dijelom leži u činjenici da su odluke o formiranju timova koji trebaju provoditi aktivnosti bile usmjerene samo na rješenje putem smještaja DVO u vojarnu. Za ovakvo opredjeljenje nisu postojale prethodne sveobuhvatne analize koje bi ukazale da je smještaj u vojarnu ujedno i najbolje rješenje u danim okolnostima.

Određena rješenja koja su spomenuta u analizama nisu detaljno obrazložena, a odbačena su kao moguća varijanta, iako potencijalno osiguravaju značajne uštede. Posebice se to odnosi na rješenja koja potencijalno mogu donijeti uštede u kratkom roku i tako osigurati financiranje mogućih dugoročnih rješenja iz ostvarenih ušteta. Ovdje se, prije svega, misli na mogućnost boljeg upravljanja prekomandama DVO i mogućnost iznajmljivanja stanova putem javne nabave/javnog poziva, za koju je u jednoj od analiza samo konstatirano da je značajno ekonomičnija u odnosu na trenutno stanje, ali da ima i određene slabosti koje nisu detaljno obrazložene i predstavljene u Informaciji. Na temelju podataka iz MO, moguće uštede u ovoj varijanti bi se mogle kretati i do 3,5 milijuna KM godišnje. Također, analize nisu bile potpune u smislu potrebnih elemenata za ocjenu predloženih mogućnosti i izbora najboljih rješenja.

Kriteriji za smještaj, kojima se određuju površinski standardi i drugi uvjeti koje trebaju imati DVO koje se trebaju smjestiti u objekte, su doneseni tek 2013. godine, iako je u svim prethodnim analizama naglašavan njihov značaj. Prema navodima u Odluci kojom



se utvrđuju, kriteriji smještaja su namijenjeni samo za potrebe izrade projektne dokumentacije, te nije sasvim jasno da li se njihova primjena u budućnosti može osporavati. Kriteriji su osnovni preduvjet za bilo kakvo planiranje i kvalitetne financijske analize. Samo mala promjena kriterija daje značajno drugačije podatke i rezultate analize na temelju koje se donose odluke o izboru rješenja i njegovom financiranju.

Zbog neefikasnosti MO, propuštena je prilika da se za smještaj DVO utroši 3,5 milijuna KM, koje je odobrilo VM BiH. Iako su ova sredstva odobrena bez jasnog plana utroška sredstva, odnosno konkretnog projekta, Parlament BiH i VM BiH su pokazali opredjeljenost da se ovo pitanje riješi. Međutim, MO nije na vrijeme završilo potrebne aktivnosti da se sredstva potroše u tekućoj godini, odnosno da na vrijeme kandidira projekt VKU, čime bi se osigurala njihova raspoloživost u narednom razdoblju.

Informacija iz 2013. godine bila je konkretnija i sveobuhvatnija od prethodnih analiza te je ponudila rješenja za smanjenje izdataka, ali ne i akcioni plan, kako je to bilo planirano. Nakon rasprave na Stručnom kolegiju, MO nije izrazilo opredjeljenje da se rezultati analize pretvore u sveobuhvatni plan/projekt smanjenja izdataka i kao takvi upute u daljnju proceduru osiguranja financijskih sredstava i podrške za njegovu realizaciju. MO se odlučilo da započne sa parcijalnim rješavanjem smještaja na temelju analiza iz informacije.

Može se zaključiti da aktivnosti koje je MO poduzimalo u promatranom razdoblju nisu doprinijele smanjenju izdataka za smještaj DVO. Zbog iskazane neefikasnosti MO, propuštena je prilika za ostvarivanje značajnih ušteda. Na temelju podataka i projekcija MO, Ured procjenjuje da je propuštena ušteda od 11,6 milijuna KM. Ako se ima na umu da MO još uvijek nije poduzelo aktivnosti na realizaciji projekta i da u ovoj procjeni nisu uzete u obzir i druge potencijalne mogućnosti za smanjenje izdataka, iznos propuštenih ušteda je i veći. Prema procjenama MO, nakon realizacije rješenja ponuđenog u Informaciji Stručnog tima, moguća bi bila ušteda na izdancima za smještaj DVO od 5,8 milijuna KM godišnje.

4.2. Aktivnosti na parcijalnoj realizaciji projekta adaptacije vojarni za smještaj DVO nisu bile efikasne

Nakon Informacije o mogućnostima smještaja iz 2013. godine, MO je krenulo u parcijalnu realizaciju projekta smještaja na nekoliko lokacija. MO se nije opredijelilo za konkretno rješenje i sveobuhvatni projekat i njegovo kandidiranje prema VM i upoznavanje Zajedničkog povjerenstva Parlamenta BiH za obranu i sigurnost, čime bi se osigurala potpora za realizaciju ukupnog projekta smještaja. Ovako se opredijelilo za parcijalnu realizaciju projekta kojim se rješava pitanje smještaja svega 10% DVO.

U parcijalnoj realizaciji ovog projekta, MO također nije bilo efikasno. Prema procjenama Ureda, MO kasni godinu dana sa poduzimanjem aktivnosti koje trebaju osigurati realizaciju projekta.

Za realizaciju projekta MO nema osigurana ni financijska sredstva. Sredstva koja su bila namijenjena za realizaciju aktivnosti u svezi sa smještajem DVO, u međuvremenu su prestrukturirana, a projekat nije kandidiran za 2015. godinu. Ovo će realizaciju projekta odgoditi najmanje za godinu dana, a moguće i više.

MO je već utrošilo sredstva za izradu glavnog projekta, iako financiranje projekta nije osigurano. Ovo nije sukladno procedurama kandidiranja VKU koje je za institucije BiH propisalo MFT.



Neefikasnost u realizaciji ovog projekta će također rezultirati propuštenim uštedama. Zbog kašnjenja u njegovoj realizaciji od najmanje godinu dana, propuštena je ušteda od oko 0,7 milijuna KM.



5. PREPORUKE

MO je prepoznalo problem značajnih izdataka za smještaj DVO i ima generalno opredjeljenje za iznalaženje ekonomičnijih rješenja za rješavanje ovog pitanja. Međutim, rješavanju ovog pitanja se nije pristupilo sustavno, a MO nema jasna opredjeljenja.

Neefikasnost MO i deklarativna opredjeljenja imaju za posljedicu neekonomično korištenje proračunskih sredstava.

Kako bi potakli MO da efikasno riješi pitanje smještaja DVO i time realizira opredjeljenje Parlamenta BiH i VM BiH, te osigura ekonomičnije korištenje proračunskih sredstava, MO se daju sljedeće preporuke:

1. U što kraćem roku, MO se treba jasno opredijeliti za sveobuhvatno i ekonomično rješenje pitanja smještaja DVO koji imaju pravo na naknadu smještaja.

Prijedlog sveobuhvatnog rješenja pitanja smještaja DVO treba osigurati najekonomičniji način rješavanja ovog pitanja u danim okolnostima i biti utemeljen na dosadašnjim analizama i prijedlozima koje se, u kratkom roku i po potrebi, mogu dopuniti, pored ostalog, i dodatnim analizama drugih rješenja, a posebice onih koja prema dosadašnjim analizama MO potencijalno omogućavaju uštede u kratkom roku. Ovdje se prije svega misli na mogućnost iznajmljivanja stanova od strane MO, ali i mogućnostima za poboljšanja koja se eventualno mogu ostvariti boljim upravljanjem prekomandama DVO. Prilikom donošenja odluka o izboru ekonomičnijeg rješenja, potrebno je voditi računa o efektima izbora na borbenu gotovost OS BiH, sigurnost i druge važne aspekte specifične za OS BiH.

2. Sveobuhvatno rješenje smještaja DVO, za koje se odluči MO, potrebno je prezentirati Zajedničkom povjerenstvu Parlamenta BiH za obranu i sigurnost i VM BiH u cilju dobivanja potpore za njegovu realizaciju.

Putem Zajedničkog povjerenstva i VM BiH bi se mogla osigurati potpora za realizaciju i financiranje predloženog rješenja, naročito ako se pravilno prezentiraju mogućnosti za uštede proračunskih sredstava. Također, potpora realizaciji predloženog rješenja se može ogledati i u smislu prilagođavanja postojećih propisa.

3. Nakon odobranja prijedloga rješenja za smještaj DVO, od strane VM, potrebno je izraditi akcioni plan za njegovu realizaciju.

Akcionim planom je nužno definirati nositelje aktivnosti, rokove za njihovo izvršenje te osigurati kvalitetan način izvještavanja i kontrole ostvarene dinamike u provođenju aktivnosti.

4. U svezi sa parcijalnom realizacijom projekta adaptacije objekata za smještaj DVO na tri lokacije, za koje je izrađena projektna dokumentacija, MO se treba žurno opredijeliti u pogledu daljnjih aktivnosti kako bi se osigurala efikasnost u njihovom provođenju.

5. U svezi sa prethodnom preporukom, nakon eventualnog kandidiranja i odobranja navedenog projekta, potrebno je izraditi akcioni plan za njegovu realizaciju sa svim elementima navedenim u preporuci broj 3.



6. MO treba usvojiti konačne kriterije smještaja i donijeti potrebna akta kako bi se otklonila svaka mogućnost njihovog naknadnog preispitivanja u tijeku primjene odabranog rješenja smještaja DVO.

Tim revizije učinka:

Hrvoje Tvrković

Hrvoje Tvrković, vođa tima

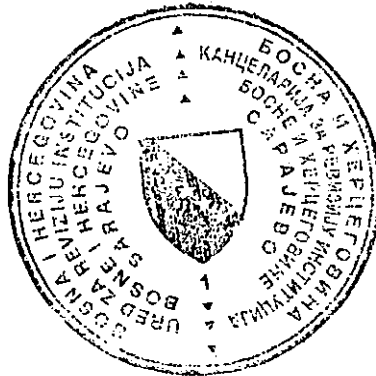
Milan Milović

Milan Milović, revizor učinka

Rukovoditelj Odjela revizije učinka

Fadila Ibrahimović

Fadila Ibrahimović





Privitak 1: Udio naknada za smještaj DVO i drugih naknada za smještaj u ukupnim naknadama za smještaj uposlenih u institucijama BiH

u milijunima KM

Opis	Iznos naknada u 2013. godini	Udio u ukupnim naknadama za smještaj
Naknade za smještaj DVO	8,1	45 %
Ukupno naknade za smještaj u institucijama BiH*	17,9	100 %

Izvor: Ured za reviziju na temelju podataka iz MO i Glavne knjige trezora institucija BiH

* U ukupnom iznosu naknada za smještaj u institucijama BiH, pored izdataka za DVO, značajnu stavku predstavljaju izdaci za smještaj uposlenika u diplomatsko – konzularnoj mreži BiH. Iznos ovih naknada u 2013. godini je iznosio oko 7,5 milijuna KM. Preostali dio naknada za smještaj se odnosi na naknade uposlenih u drugim institucijama BiH, naknada za smještaj DVO u diplomatsko-konzularnim predstavništvima i naknada za smještaj državnih službenika i imenovanih osoba u MO, koji nisu bili predmet ove revizije.



Privitak 2: Pregled DVO koji su ostvarili naknadu troškova smještaja, po lokacijama, u prosincu 2013. godine

Red.broj	Lokacija	Generali	Casnici	Docasnici	Vojnici	Ukupno
1.	Banja Luka	2	203	219	200	624
2.	Sarajevo		119	119	52	290
3.	Istočno Sarajevo	1	122	100	10	233
4.	Čapljina		28	78	116	222
5.	Derventa		27	50	101	178
6.	Bileća		9	54	68	131
7.	Ilidža	2	48	57	15	122
8.	Bihac		4	26	73	103
9.	Livno		6	31	59	96
10.	Pale		41	46	8	95
11.	Doboj		42	43	7	92
12.	Živinice		10	40	27	77
13.	Travnik		51	23	2	76
14.	Laktaši		15	38	14	67
15.	Bijeljina		4	24	35	63
16.	Zenica		8	15	39	62
17.	Tuzla	1	12	29	15	57
18.	Orašje		3	4	35	42
19.	Mostar		13	15	5	33
20.	Žepče		9	12	9	30
21.	Kiseljak		6	11	10	27
22.	Hadžići		4	11	7	22
23.	Vogošća		5	8	2	15
24.	Prijedor			4	5	9
25.	Vitez		7	2		9
26.	Goražde		2	2	5	9
27.	Ustikolina			1	6	7
28.	Mirkonjić Grad			6	1	7
29.	Foča		1	4		5
30.	Čelinac				5	5
31.	Zavidovići			3	1	4
32.	Trnovo	1	1	2		4
33.	Novi Travnik		2	2		4
34.	Ilijaš		2	1	1	4
35.	Foča – Ustikolina				4	4
36.	Busovača			3		3
37.	Sokolac		3			3
38.	Donji Vakuf			1	1	2
39.	Lukavica			2		2
40.	Maglaj		1	1		2
41.	Tolisa			1	1	2
42.	Doboj Jug		1	1		2
43.	Dubrave Gornje			1		1
44.	Glamoč		1			1
45.	Gradiška			1		1
46.	Hrasnica			1		1
47.	Kakanj				1	1
48.	Kalesija				1	1
49.	Ljubuški		1			1
50.	Lukavac			1		1
51.	Novi Grad			1		1
52.	Pazarić			1		1
53.	Trebinje		1			1
54.	Višegrad			1		1
Ukupno:		7	812	1096	941	2856



Privitak 3 : Prijedlozi Povjerenstva za izradu analize smještaja pripadnika OS BiH u vojarnama (2008. godina):

Ukupna izdvajanja za stanarinu se mogu smanjiti na način:

- Prekomanda dijela vojnika u vojarne bliže mjestu stanovanja, a po potrebi ih, u uređene prostore, slati na izvršenja zadatka na određeno vrijeme,
- Preko privremenog smještaja osigurati smještaj novim profesionalnim vojnicima,
- Točnim definiranjem mjesta rada i mjesta službe.

Ako se bude razmatrala varijanta sa prenamjenom postojećih objekata, mora se uzeti u obzir:

- Smještaj prema pravilniku i kriterijima, kojeg će usvojiti MO BiH,
- Sa zapovjednicima lokacija definirati točno koji su to objekti, koliko se ljudi može smjestiti, izraditi projektnu dokumentaciju,
- Da objekti budu izdvojeni iz žice radi neometanog rada vojnika i slobode ulaska i izlaska ljudi koji su tu smješteni,
- Sačiniti ugovore sa trećim licima za održavanje objekta, ugostiteljsku uslugu, usluge pranja posteljine i uređenja soba,
- Imenovati upravnika koji će brinuti o objektu, zaduživati inventar i dr.,
- Osigurati parking prostor,
- Popratni sadržaji postoje u vojarnama (restorani, kantine, sportski tereni).

Raspisivanjem natječaja za iznajmljivanje objekata ili hotel/motel, opet prema usvojenim kriterijima za smještaj. Ovo bi se izvodilo u mjestima gdje je manji broj vojnih osoba koje primaju stanarinu.

Izgradnja novih stambenih objekata, van kruga vojarne:

- Izgradnja namjenskih objekata koji se financiraju iz proračuna MO BiH i Vlade BiH (Vijeće ministara) za smještaj vojnih osoba i državnih službenika,
- Ustupanje, u okvirima zakonske procedure koja je vezana za raspolaganje državnom imovinom, gdje bi se raspisao natječaj za ustupanje vojnih lokacija ili zemljišta za određen broj adekvatnih stanova za smještaj,
- Kod dugoročnog rješavanja stambenog pitanja vojnih osoba kojima je ovo stalni posao, razmotriti mogućnost zajedničkog ulaganja u stambenu izgradnju i rješavanje stambenog pitanja.



Privitak 4 : Zaključci i preporuke Radne skupine za infrastrukturu, skraćeno za potrebe izvješća (Radionica u Konjicu, 2011. godina)

Zaključci

- Radna grupa je utvrdila da je u cilju racionalizacije i smanjenja izdataka za smještaj DVO moguće trenutne korisnike stanova grupirati na 19 vojnih lokacija na kojima je potrebno osigurati adekvatne uvjete za smještaj. Prioritet je potrebno dati sanaciji, prenamjeni i izgradnji novih objekata u većim centrima: Sarajevo, Banja Luka, Tuzla, Travnik, Dobo, Čapljina, Derвента i Bileća, što bi riješilo smještaj cca 80% DVO.
- Na temelju normi i standarda Njemačke-Savezne Vojske izrađena je projekcija troškova prema kojoj je ukupna cijena aktivnosti na smještaju DVO cca 24,2 milijuna KM. Prilikom procjene iznosa korištena je procjena da je za prenamjenu ili sanaciju prostora 1m² cijena 500 KM, a izgradnje 1m² cca 800 KM. Ukupno potreban prostor za prenamjenu objekata procijenjen je na 26 921 m², dok je ukupno potreban prostor za izgradnju objekata procijenjen na 13.460 m².

Preporuke:

- Radna grupa predlaže da se izvrši standardizacija kako za smještaj tako i za cjelokupnu infrastrukturu temeljem normi i rješenja usvojenih u Njemačkoj Saveznoj Vojski, a koji su dati na raspolaganje i mogu se primjenjivati u MO BiH.
- U cilju rješavanja pitanja smještaja na lokacijama OS BiH treba nastojati, ukoliko je to ekonomski opravdano, da ovakav smještaj bude jednoobrazan.
- U cilju da se pravno i tehnički uspostave norme za infrastrukturu koje će služiti OS BiH, potrebno je donijeti odluku potpisanu od strane ministra obrane, da se formira tim koji će isključivo raditi na izradi standarda i normi koji će se u budućnosti koristiti i olakšati izradu projektnog zadatka vezanog za smještaj OS BiH kao i cjelokupnu infrastrukturu.
- MO BiH treba uputiti prijedlog prema Vijeću ministara BiH u kojem će tražiti da se u podzakonskom aktu koji tretira pitanje naknade za smještaj, predvidi situacija u kojoj će se definirati da pripadnici OS BiH kojima je na vojnim lokacijama osiguran adekvatan smještaj, neće moći ostvariti pravo na naknadu za troškove smještaja.
- Za realizaciju navedenih aktivnosti potrebno je omogućiti angažiranje vanjskih suradnika inženjera arhitekture, građevine, strojarstva, elektrotehnike u dijelu kojim ne raspolaže MO BiH.



Privitak 5: - Zaključci Stručnog tima za izradu Akcionog plana za smještaj pripadnika Oružanih snaga BiH u vojarnama s ciljem smanjenja stanarina (prema Informaciji o mogućnostima rješavanja smještaja djelatnih vojnih osoba, 2013. godina

Zaključci:

- Nakon prihvaćanja koncepta smještaja, neophodno je pristupiti prijedlogu postojećih podzakonskih akata kojima su uređena prava na naknade koje imaju utjecaja na realizaciju plana smještaja djelatnih vojnih osoba u vojarnama.
- Završna faza akcionog plana bila bi ukidanje prava na naknadu troškova smještaja za lica kojima se osigura smještaj na lokacijama OS BiH i obustava isplata navedene naknade po zaključenim ugovorima.
- Obzirom na složenost projekta i obim aktivnosti koje predstoje, ovaj projekat realizirao bi se u više faza. Fazu izvedbu projekta diktira i ograničen iznos finansijskih sredstava. U prvoj fazi težište bi bilo na smještaju kategorije vojnika i podoficira na nekoliko lokacija gdje je najveći broj korisnika naknada.
- Na osnovu svih dosadašnjih analiza to bi bile sljedeće lokacije: Sarajevo, Banja Luka, Čapljina, Derventa, Tuzla, Bileća i Travnik na kojima je prema sadašnjim ugovorima o zakupu oko 70% korisnika smještaja.
- Raspoloživa sredstva za ovu budžetsku 2013. godinu (3.500.000 KM) ne mogu se realizirati zbog dugih rokova izrade, odobrenja i revizije projektne dokumentacije, kao i dužih procedura u provođenju javnih nabavi. Iz ovih razloga MO BiH planira ovaj projekat kandidirati kao višegodišnji.
- Ministarstvo obrane BiH je mišljenja da je kombinirani koncept smještaja prenamjenom postojećih objekata i izgradnjom nedostajućih kapaciteta (za vojnike i podoficire) i kupovine stanova na tržištu (za generale, oficire i civilna lica) najprihvatljiviji u danim okolnostima kako u finansijskom smislu tako i u smislu iskoristivosti postojećih objekata na lokacijama.

Shodno obrazloženim navodima, Ministarstvo obrane predlaže sljedeće zaključke:

- Prima se k znanju Informacija o mogućnostima rješavanja smještaja djelatnih vojnih osoba;
- Zajedničko povjerenstvo za obranu i sigurnost daje podršku Ministarstvu obrane BiH u realizaciji mjera u provedbi koncepta smještaja,
- Zadužuje se Ministarstvo obrane BiH da s ciljem ekonomičnosti i racionalizacije sačini akcioni plan za smještaj djelatnih vojnih osoba u skladu sa opcijama prezentiranim u Informaciji.



Privitak 6: Pregled troškova izgradnje, broja i strukture stanova te broja DVO obuhvaćenih projektom adaptacije (prenamjene), prema dostavljenim projektantskim troškovnicima

Objekt i lokacija	Struktura stana	Broj stanova	Broj i kategorija DVO*	Cijena koštanja** (KM)
Objekt 0-31, Rajlovac, Sarajevo	Stan sa 3 dvokrevetne sobe	7	42 vojnika	1.051.902,26
	Stan sa 2 dvokrevetne sobe	7	28 dočasnika	
Objekt K-1, Rajlovac, Sarajevo	Stan sa 3 dvokrevetne sobe	8	48 vojnika	1.156.180,60
	Stan sa 2 dvokrevetne sobe	10	40 dočasnika	
Objekt 0-23, „Zdravko Čelar“, Derventa,	Stan sa 3 dvokrevetne sobe	9	54 vojnika	1.529.217,88
	Stan sa 2 dvokrevetne sobe	7	28 dočasnika	
	Stan sa 2 jednokrevetne sobe	7	14 viših časnika	
Paviljon IV, Vojarna „Božan Šimović“, Čapljina	Stan sa 3 dvokrevetne sobe	8	48 vojnika	992.217,06
	Stan sa 2 dvokrevetne sobe	4	16 dočasnika	
UKUPNO		67	318	4.729.517,80

* Procjena Ureda za reviziju o kategoriji DVO na osnovu Odluke o kriterijima i standardima smještaja DVO.

** Ukupna cijena koštanja uključuje prenamjenu objekta u stambeni, opremanje stanova i parterno uređenje sa priključcima.



Privitak 7 : Reference

- Zakon o obrani Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 88/05);
- Zakon o službi u Oružanim snagama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 88/05);
- Izvješća o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2011., 2012. i 2013. godinu, Ured za reviziju institucija BiH;
- Izvješća o finansijskoj reviziji Ministarstva obrane BiH, od 2008. do 2013. godine, Ured za reviziju institucija BiH;
- Odluka Vijeća ministara BiH o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama BiH na troškove smještaja, naknadu za odvojen život i naknadu za privremeno raspoređivanje (Službeni glasnik BiH, broj 42/12, 78/12 i 51/13);
- Izvješća o radu Ministarstva obrane BiH za 2012. i 2013. godinu;
- Godišnja analiza iz oblasti upravljanja personalom za 2011. godinu, „Ministarstvo obrane BiH, ožujak 2012. godine;
- Instrukcija o višegodišnjim projektima Ministarstva financija i trezora BiH od 10.01.2012. godine;
- Proračunski zahtjevi Ministarstva obrane BiH;
- Akcioni plan Ministarstva obrane BiH i Oružanih snaga BiH za 2013. godinu po zaključcima Zajedničkog povjerenstva za obranu i sigurnost BiH, svibanj 2013. godine;
- Odluka Predsjedništva BiH o veličini, strukturi i lokacijama Oružanih snaga BiH (broj: 01-011-1110-6/06 od 05.07.2006. godine, Izmjene i dopune Odluke broj: 01-011-69-61/08 od 17.01.2008. godine, broj: 01-011-618-6/08 od 18.03.2008. godine, broj: 01-011-1828-21/08 od 29.07.2008. godine, broj: 01-50-1-1067-27-10/12 od 18.04.2012. godine i broj: 01-50-1-3666-41/12 od 12.12.2012. godine);
- Izvješća o radu Parlamentarnog vojnog povjerenika Bosne i Hercegovine za 2011., 2012. i 2013. godinu;
- Zapisnik sa 16. sjednice Zajedničkog povjerenstva za obranu i sigurnost održane 11.10.2012. godine (broj: 03/1-50-14-7-16/12 od 01.11.2012. godine);
- Zapisnik sa 17. sjednice Zajedničkog povjerenstva za obranu i sigurnost održane 31.10.2012. godine (broj: 03/1-50-14-7-17/12 od 28.12.2012. godine);
- Zapisnik sa 18. sjednice Zajedničkog povjerenstva za obranu i sigurnost održane 27.12.2012. godine (broj: 03/1-50-14-7-18/12 od 23.01.2013. godine);
- Izvješće s održane radionice na temu: „Obrambeno-sigurnosni sektor u Bosni i Hercegovini – godinu dana poslije“ s prijedlogom zaključaka u Tesliću 05. i 06.11.2012. godine, Zajedničko povjerenstvo za obranu i sigurnost Bosne i Hercegovine (broj: 03/1-50-14-7-19/13 od 24.01.2013. godine);
- Zapisnik sa 27. sjednice Zajedničkog povjerenstva za obranu i sigurnost održane 16.7.2013. godine (broj: 03/1-50-14-7-27/13 od 26.8.2013. godine);
- Država i njena imovina: Analiza politika, Atlantska inicijativa, Sarajevo, 2014. godina;
- An Evaluation of Housing Options for Military Families, National Defence Research Institute, 1999;
- Military Families and Their Housing Choices, LMI, February 2010;
- Metodologija izrade Studije izvodljivosti za investicione projekte, Seminar *Cost benefit analiza u kontekstu investicione studije, SWOT*, Banja Luka, listopad 2011. godine;



- Uloga planiranja u smanjenju rizika kod investicionih projekata, Međunarodna znanstvena konferencija, Menadžment 2012, Mladenovac, Srbija, travanj 2012. godine;
- Specifičnosti upravljanja projektima u građevinarstvu, Goran Vuletić, Podgorica, studeni 2010. godine;
- Managing the Military more Efficiently, Potential Savings Separate from Strategy, Stimson, May 2013;
- Defence Housing and Relocation Services, Performance Audit Report, Australian National Audit Office, Department of Defence, June 2003;
- Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 73/13);
- Pravilnik o stambenom zbrinjavanju (Narodne novine, broj 131/13);
- Zakon o obrani (Službeni glasnik RS, broj 116/07, 88/09, 88/09 – dr. zakon i 104/09 – dr. zakon)
- Pravilnik o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u Ministarstvu obrane i Vojski Srbije (Službeni vojni list, broj 14 od 17.07.2014. godine)
- Linkovi:
 - <http://www.ekapija.com/website/sr/page/586118/Aleksandar-III%C4%87-na%C4%8Delnik-Odeljenja-za-Master-plan-u-Ministarstvu-odbrane-U-narednom-periodu-obezbedi%C4%87emo-12-500-stanova>
 - <https://www.gov.uk/defence-infrastructure-organisation-service-family-accommodation>
 - http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=4398
 - <http://www.army.mod.uk/welfare-support/23201.aspx>
 - <https://www.gov.uk/defence-infrastructure-organisation-service-family-accommodation>
 - [http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/!ut/p/c4/DcYxDoAgDADAt_gBurv5C3UhRS0ajWFSuLrJbccrNAJvpyw8i14wgzLxmNoLrRI7kBVJiUXTCKVRIK9i9-txyS5zzJalY-Xj0xS6q0VnmMafkblXzw!/?](http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/!ut/p/c4/DcYxDoAgDADAt_gBurv5C3UhRS0ajWFSuLrJbccrNAJvpyw8i14wgzLxmNoLrRI7kBVJiUXTCKVRIK9i9-txyS5zzJalY-Xj0xS6q0VnmMafkblXzw!/)

