



Broj: 01-02-03-10-16-1-1098-9/16  
Datum: 04.11.2016. godine

BOSNA I HERCEGOVINA  
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE  
SARAJEVO

PRIMLJENO: 04-11-2016			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01/4	16-1	2845/16	

POVJERENSTVO ZA FINACIJE I PRORAČUN  
ZASTUPNIČKOG DOMA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE

Trg BiH 1  
71 000 Sarajevo

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavak 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 12/06), u privitku akta dostavljamo vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinka na temu "Aktivnosti institucija BiH za provedbu zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nezgodi".

S poštovanjem,



GLAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić



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



Hamdije Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 www.revizija.gov.ba, e-mail: salbih@bih.net.ba

Broj: 01-02-03-10-16-1-1098-8/16  
Datum: 04.11.2016. godine

BOSNA I HERCEGOVINA  
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE  
SARAJEVO

PRIMLJENO: 04-11-2016			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
02/3-16-1-2845/16			

POVJERENSTVO ZA FINACIJE I PRORAČUN  
DOMA NARODA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE

Trg BiH 1  
71 000 Sarajevo

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavak 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 12/06), u prilogu akta dostavljamo vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinka na temu "Aktivnosti institucija BiH za provedbu zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nezgodi".

S poštovanjem,





**IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA**  
**AKTIVNOSTI INSTITUCIJA BiH ZA PROVOĐENJE ZAŠTITE I SPAŠAVANJA U**  
**PRIRODNOJ ILI DRUGOJ NESREĆI**

Broj: 01-02-03-10-16-1-1098/16

Sarajevo, oktobar 2016. godine



## **Aktivnosti institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći**

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine je, u okviru provedene revizije učinka, analizirao aktivnosti institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći. Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, uz primjenu relevantnih Međunarodnih standarda vrhovnih revizionih institucija – ISSAI, Principa revizije učinka, Vodiča za reviziju učinka i Vodiča za kvalitet revizije učinka u VRI u BiH.

Cilj revizije je bio utvrditi da li su institucije BiH preduzimale adekvatne aktivnosti iz svoje nadležnosti kako bi unaprijedile sposobnost za efikasno djelovanje u slučaju ponavljanja kriznih situacija.

Određene aktivnosti revizije bile su usmjerene na postojanje općih pretpostavki za efikasno upravljanje sistemom zaštite i spašavanja na nivou institucija BiH, dok su pojedinačni primjeri izabranih kriznih situacija poslužili kao ilustracija za pokazatelje vršenja stručnih analiza, naučenih lekcija, te predlaganja mjera poboljšanja.

Analiza je pokazala da institucije BiH nisu uvijek preduzimale adekvatne aktivnosti na unapređenju sposobnosti za efikasno djelovanje u kriznim situacijama.

Nalazi revizije ukazuju da je u BiH potrebno u kontinuitetu razvijati sisteme zaštite i spašavanja od prirodne i druge nesreće i da su pred nadležnim institucijama BiH još brojne obaveze čijom implementacijom će se osigurati bolje pretpostavke za efikasniji sistem zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća, odnosno efikasniji sistem upravljanja u kriznim situacijama. Također, u organizacijskom smislu, potrebno je formirati tijela koja su predviđena Okvirnim zakonom kao i unaprijediti rad postojećih.

Aktivnosti koje se odnose na oblast zaštite i spašavanja u većini slučajeva zahtijevaju koordinaciju i saradnju institucija BiH i institucija entiteta i BD. Ovo podrazumijeva koordinaciju poslova i zadataka zaštite i spašavanja i razmjenu podataka, informacija i izvještaja o preduzetim mjerama zaštite i spašavanja između institucija BiH i tijela i službi civilne zaštite entiteta i BD.

Proces donošenja planskih i operativnih dokumenata zaštite i spašavanja dugotrajan je i bez funkcionalnog mehanizma koji bi nadležnim institucijama omogućio praćenje i kontrolu njihovog provođenja.

Institucije BiH se suočavaju s nedostatkom materijalne i kadrovske opremljenosti za reagovanje u kriznim situacijama. U određenim institucijama BiH ne postoji sveobuhvatan dokument pregleda ili analiza potreba za opremom i materijalno-tehničkim sredstvima, koja bi se bazirala na procjeni rizika, ugroženosti i predviđanjima, u smislu minimuma koji je potreban za njihovo neometano funkcionisanje. Također, u situacijama kada je i provedena analiza potreba i precizno iskazane potrebe, izvori finansiranja i dalje ostaju upitni.

Analize postupanja nakon kriznih situacija, uz upotrebu evaluacijskih kriterija, sačinjavanje dokumenta naučenih lekcija, izvještavanje nadležnih o tome kao i preduzimanje konkretnih mjera na implementaciji aktivnosti i praćenje istih, nije na zadovoljavajućem nivou. Kod nekih institucija BiH koje su provodile analize postupanja nakon određenih kriznih situacija aktivnosti na implementaciji predloženih mjera poboljšanja nisu do kraja realizovane.





## Sadržaj

Izvršni rezime .....	7
1. UVOD .....	9
1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju .....	9
1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije .....	11
1.3. Reviziono pitanje.....	12
1.4. Kriteriji revizije .....	12
1.5. Izvori i metode revizije .....	14
1.6. Struktura izvještaja .....	14
2. NADLEŽNE INSTITUCIJE I TIJELA BiH I NJIHOVA ULOGA U SISTEMU ZAŠTITE I SPAŠAVANJA.....	15
3. NALAZI.....	22
3.1. Pravni i organizacioni okvir u oblasti sistema zaštite i spašavanja ljudi i dobara na nivou institucija BiH.....	22
3.1.1 Aktivnosti Ministarstva sigurnosti u procesu unapređenja pravnog i organizacionog okvira .....	22
3.1.1.2. Praćenje i izvještavanje o provođenju Plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa .....	24
3.1.1.3. Kašnjenja u formiranju specijalizovane jedinice za zaštitu i spašavanje.....	24
3.1.1.4. Uvođenje broja za hitne pozive 112 .....	25
3.1.1.5. Funkcionisanje Koordinacionog tijela BiH za zaštitu i spašavanje .....	26
3.1.1.6. Funkcionisanje Operativno-komunikacijskog centra 112.....	27
3.1.2. Aktivnosti Ministarstva odbrane BiH i Oružanih snaga BiH u procesu pružanja pomoći civilnim organima tokom prirodne ili druge nesreće .....	28
3.1.4. Neefikasnost procesa donošenja Odluke o određivanju osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki koje se štite, kao i pratećeg Uputstva .....	29
3.2. Materijalna i kadrovska opremljenost institucija BiH za efikasno reagovanje u kriznim situacijama .....	29
3.2.1. Analiza potreba i baza podataka u Ministarstvu sigurnosti BiH .....	30
3.2.2. Provedena analiza potreba i odobreni projekti nabavki u Ministarstvu odbrane BiH .....	30
3.2.3. Nezadovoljavajuća starosna struktura pilotskog kadra u OS BiH.....	31
3.2.4. Potrebe za kadrovima i materijalno-tehničkom opremom u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela u BiH .....	32



3.3. Analiza postupanja nakon svake krizne situacije te postupci za unapređenje sistema .....	33
3.3.1. Analize postupanja tokom majskih poplava u Ministarstvu sigurnosti BiH .....	33
3.3.2. Analize postupanja i naučene lekcije Ministarstva odbrane BiH .....	34
3.3.3. Analize postupanja Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH i moguća polja poboljšanja .....	34
4. ZAKLJUČCI .....	36
4.1. Institucije BiH moraju ispuniti brojne obaveze kako bi na efikasniji način unaprijedile svoje djelovanje tokom kriznih situacija .....	36
4.1.1. Moguća polja poboljšanja u djelovanju MO u procesu pružanja pomoći civilnim organima tokom prirodne ili druge nesreće .....	37
4.1.2. Neefikasan proces donošenja Odluke o određivanju osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki koje se štite kao i pratećeg Uputstva .....	37
4.2. Institucije BiH suočavaju se s nedostatkom materijalne i kadrovske opremljenosti za reagovanje u kriznim situacijama .....	37
4.3. Analize postupanja nakon kriznih situacija nisu na zadovoljavajućem nivou .....	38
5. PREPORUKE .....	40
6. DODACI .....	44



### Korištene skraćenice

<b>Skraćenice</b>	<b>Puni naziv</b>
BD	Brčko distrikt
BiH	Bosna i Hercegovina
DKPT	Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
GP	Granična policija Bosne i Hercegovine
GSVM	Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH
KT BiH	Koordinaciono tijelo BiH za zaštitu i spašavanje
MFT	Ministarstvo finansija i trezora BiH
MO	Ministarstvo odbrane BiH
MS	Ministarstvo sigurnosti BiH
MVTEO	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
OKC 112	Operativno-komunikacijski centar BiH – 112
Okvirni zakon	Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u BiH
OS BiH	Oružane snage BiH
PS	Parlamentarna skupština BiH
RS	Republika Srpska
SIPA	Državna agencija za istrage i zaštitu BiH
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija BiH
VM BiH	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine





## Izvršni rezime

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka na temu „Aktivnosti institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći“. Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Principima revizije učinka, Vodičem za reviziju učinka, Vodičem za osiguranje kvaliteta u reviziji učinka i zahtjevima relevantnih ISSAI standarda.

Revizija je izvršena s ciljem da se utvrdi da li su institucije BiH preduzimale adekvatne aktivnosti iz svoje nadležnosti kako bi unaprijedile sposobnost za efikasno djelovanje u slučaju ponavljanja kriznih situacija.

Određene aktivnosti revizije bile su usmjerene na postojanje općih pretpostavki za efikasno upravljanje sistemom zaštite i spašavanja na nivou institucija BiH, dok su pojedinačni primjeri izabranih kriznih situacija poslužili kao ilustracija za pokazatelje vršenja stručnih analiza, naučenih lekcija, te predlaganja mjera poboljšanja.

Nalazi i zaključci do kojih se došlo revizijom ukazuju da institucije BiH nisu uvijek preduzimale adekvatne aktivnosti na unapređenju sposobnosti za efikasno djelovanje u kriznim situacijama i to se odnosi na sljedeće:

- Proces donošenja planskih i operativnih dokumenata zaštite i spašavanja dugotrajan je i bez funkcionalnog mehanizma koji bi nadležnim institucijama omogućio praćenje i kontrolu njihovog provođenja.
- VM BiH donosi Procjenu ugroženosti BiH od prirodnih ili drugih nesreća koju izrađuje i predlaže MS. Ovaj dokument, iako predviđen Okvirnim zakonom iz 2008. godine, donesen je 2012. godine. Iako su se u ovom periodu dešavale vremenske nepogode, kao i majske poplave 2014. godine, Procjena ugroženosti nije do sada ažurirana.
- MS još nije dostavilo na usvajanje Program razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa BiH. Ovim programom se određuje politika i strategija zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća, definišu se razvojni programi, projekti i strateški pravci razvoja zaštite i spašavanja u BiH u skladu s Okvirnim zakonom.
- Odluka o formiranju specijalne mješovite jedinice nije upućena na usvajanje VM, niti su izvršene aktivnosti na praktičnom provođenju strukturiranja jedinice i njenom osnovnom opremanju i obučavanju, iako je predviđeni rok, u strateškim dokumentima MS, za završetak ovih aktivnosti bio kraj 2015. godine.
- BiH nema uspostavljen sistem hitnih poziva 112.
- Izraženo je odsustvo funkcionalnosti u radu KT BiH i to pogotovo tokom krizne situacije poplava iz 2014. godine. Evidentna je neefikasnost ponovne uspostave ovog tijela nakon isteka mandata ranijim članovima.
- OKC 112 suočen je s problemom dostave dnevnih izvještaja od strane operativnih centara nižih nivoa vlasti.
- Na nivou institucija BiH, u čijoj nadležnosti je sistem zaštite i spašavanja, nije razvijen sistem, odnosno nisu utvrđene procedure kojima bi se vršila provjera da li su na lokalnim nivoima angažovani svi raspoloživi resursi prije nego što se uputi zahtjev za angažovanjem OS BiH, prije svega helikoptera.
- Aktivnosti na donošenju Pravilnika o pružanju pomoći civilnim organima kojim se uređuju upravljanje i korištenje pokretne i nepokretne imovine i potencijala OS BiH, angažovanje pripadnika OS BiH, osnove, oblici, vrste i način realizacije, kriteriji, prioriteti, uslovi i ograničenja, podnošenje i rješavanje molbe, postupci i aktivnosti, odobravanje, saradnja, koordinacija i konsultacije, odgovornosti i druga pitanja u



oblasti pružanja vojne pomoći civilnim organima u BiH nisu završene do okončanja revizije.

- U DKPT proces donošenja Odluke o određivanju osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki koje se štite, kao i pratećeg Uputstva traje od 2012. godine i do okončanja ovog izvještaja nije završen, što je dovelo do izostanka pravnog uređenja ove oblasti.
- Institucije BiH se suočavaju s nedostatkom materijalne i kadrovske opremljenosti za reagovanje u kriznim situacijama. U situacijama kada je i provedena analiza potreba i precizno iskazane potrebe, kao što je slučaj kod MO izvori finansiranja i dalje ostaju upitni.
- OS BiH bi zbog penzionisanja kadrova u periodu od deset godina mogla gotovo u potpunosti ostati bez pilotskog kadra.
- U MS nije kreirana, i samim tim se redovno ne ažurira, jedinstvena baza podataka o izvorima opasnosti koje mogu izazvati prirodne ili druge nesreće. Također, ne postoji ni baza podataka o snagama i sredstvima za zaštitu i spašavanje i preduzetim mjerama u području zaštite i spašavanja.
- U DKPT ne postoji sveobuhvatan dokument pregleda ili analiza potreba za opremom i materijalno-tehničkim sredstvima, koja bi se bazirala na procjeni rizika, ugroženosti i predviđanjima, u smislu minimuma koji je potreban za njihovo neometano funkcionisanje.
- Analize postupanja nakon kriznih situacija, uz upotrebu evaluacijskih kriterija, sačinjavanje dokumenta naučenih lekcija, izvještavanje nadležnih o tome kao i preduzimanje konkretnih mjera na implementaciji aktivnosti i praćenje istih, nije na zadovoljavajućem nivou. Kod nekih institucija BiH koje su provodile analize postupanja nakon određenih kriznih situacija aktivnosti na implementaciji predloženih mjera poboljšanja nisu do kraja realizovane.

Na osnovu iznesenih nalaza i zaključaka, Ured za reviziju je dao određene preporuke VM BiH i drugim nadležnim institucijama koje se bave sistemom zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća na nivou BiH. Preporuke se tiču donošenja i poboljšanja postojećeg pravnog okvira koji uključuje donošenje novih, kao i ažuriranje postojećih, potrebnih strateških i operativnih dokumenata kojim bi se unaprijedio okvir postupanja institucija BiH tokom nesreća, kao i poboljšanje efikasnosti u formiranju i postojećem radu tijela za zaštitu i spašavanje, posebno tijela koja su osnovana s namjerom koordiniranog djelovanja u postupanju tokom nesreća. Preporuke se također odnose i na osiguravanje uslova za funkcionalno djelovanje institucija koje učestvuju u ovom sistemu kao i potrebe za evaluacijom i analizom postupanja tokom svake nepredviđene krizne situacije u kojoj su učestvovalе institucije BiH.



## 1. UVOD

### 1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju

#### ***Spremnost institucija BiH na učinkovito reagovanje u kriznim situacijama***

Spremnost institucija BiH da, u domenu svojih nadležnosti, učinkovito reaguju u kriznim situacijama, od ključnog su značaja za upravljanje krizom uzrokovanom prirodnim ili ljudskim faktorom. Sistem upravljanja krizom treba biti u stanju da izvuče lekcije nakon svakog izazova kao i da uvede odgovarajuća poboljšanja (npr. donošenje novih strateških dokumenata razvoja, ažuriranje i izmjene postojećih, poboljšanje operativnih postupaka, korištenje moderne tehnologije, stvaranje opće svijesti o problemu, sklapanje sporazuma itd.).

U svijetu se bilježi rast godišnjeg broja velikih nesreća i katastrofa za peterostruko, sa 78 u 1975. godini na gotovo 400 danas. Prosječni godišnji gubici iznose oko 0,25% globalnog BDP-a. Tokom proteklih 20 godina u zabilježenim katastrofama u Evropi poginulo je gotovo 90.000 ljudi, ugroženo je više od 29 miliona ljudi i izazvano je 211 milijardi eura ekonomskih gubitaka.<sup>1</sup>

Vremenske ekstreme građani BiH već odavno osjete u svakodnevnom životu. Predviđanja kako će se oni nastaviti odražavati na BiH sve su pesimističnija. Smjena poplava i suša je ono što u narednim godinama očekuje BiH, smatraju klimatolozi.<sup>2</sup>

Sistem zaštite i spašavanja u BiH je oblik pripremanja i učešća subjekata zaštite i spašavanja u reagovanju na katastrofe i velike nesreće, kao i organizovanje, pripremanje i sudjelovanje operativnih snaga zaštite i spašavanja u prevenciji, reagovanju na katastrofe i otklanjanju mogućih uzroka i posljedica katastrofa.

Jedinice lokalne, gradske, kantonalne, entitetske i državne uprave, u okviru svojih prava i obaveza utvrđenih zakonom, uređuju, planiraju, edukuju, organizuju, finansiraju i provode sistem zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći. S druge strane, sistem zaštite i spašavanja u institucijama BiH uspostavljen je u cilju koordinacije rada postojećih institucija koje učestvuju u sistemu zaštite i spašavanja na svim nivoima vlasti, odnosno izgradnje kompleksnog i sveobuhvatnog sistema zaštite i spašavanja.

Katastrofalne poplave koje su pogodile BiH u maju 2014. godine za posljedicu su imale nekoliko desetina ljudskih žrtava te su uzrokovale uništenje javne i privatne infrastrukture. To je predstavljalo udar na stotine hiljada domaćinstava, ostavljajući mnoga od njih, koja uglavnom pripadaju ranjivim kategorijama, bez odgovarajućeg smještaja.

Samo u periodu od 48 sati je u nekim područjima BiH palo oko 150 l/m<sup>2</sup> kiše. Vlada FBiH proglasila je 15. maja stanje prirodne nesreće, a Vlada RS je 17. maja proglasila vanrednu

<sup>1</sup> Zbornik radova sa međunarodne konferencije „Dani kriznog upravljanja“ University of Applied Science Velika Gorica, 2011. godina.

<sup>2</sup> <http://www.dw.com/bs/bih-o%C4%8Dekuje-sve-vi%C5%A1e-vremenskih-ekstrema/a-18875332>



situaciju.<sup>3</sup> Stanje prirodne ili druge nesreće na jednom dijelu ili cijeloj teritoriji BiH tokom majskih poplava nije proglašeno.<sup>4</sup>

Oko 90 000 osoba je privremeno razmješteno iz njihovih domova, a više od 40 000 je produžilo boravak u javnim ili privatnim skloništima. Procjenjuje se da je ukupan ekonomski učinak katastrofe dostigao 3,98 milijardi KM.

Očekuje se da će se učestalost i intenzitet prirodnih katastrofa, posebno poplava i suša, prilično naglo povećati tokom sljedeće decenije, kao posljedica klimatskih promjena.<sup>5</sup> Sposobnost zemlje da u budućnosti smanji rizike u pogledu katastrofa je od velikog značaja.

Izraženo je nezadovoljstvo građana u vezi s brzinom reakcije nadležnih institucija na iskazane potrebe u pogođenim područjima.<sup>6</sup> Vijeće ministara BiH izrazilo je nezadovoljstvo radom KT BiH.<sup>7</sup>

Međutim, institucije BiH, u okviru svojih nadležnosti, moraju biti spremne da reaguju i upravljaju kriznim situacijama kako u prirodnim<sup>8</sup> tako i u drugim nesrećama<sup>9</sup>.

Indikator problema spore reakcije ili izostanka reakcije nadležnih institucija BiH, u kriznoj situaciji uzrokovanoj ljudskim faktorom, jesu i neredi izazvani protestima građana u februaru 2014. godine. Značajna oštećenja na zgradi Predsjedništva, kao i paljenje dijela Arhiva BiH stavili su u fokus javnosti pitanje saradnje između policijskih agencija na nivou institucija BiH, kao i sposobnosti nadležnih institucija da adekvatno reaguju na ovu kriznu situaciju.

Predstudijska istraživanja ove teme, koja je proveo revizioni tim, upućuju na to da institucije BiH imaju nedovoljno razvijen sistem upravljanja kriznim situacijama. Proces donošenja planskih dokumenata, kao i sporazuma o saradnji, koji bi trebali da tretiraju ovu oblast, nisu tekli potrebnom dinamikom, a i primjena u praksi je nerijetko izostala. VM BiH je tek 2011. godine donijelo dokument Procjene ugroženosti BiH, te je bila potrebna još godina dana da se donese metodologija izrade plana zaštite i spašavanja institucija i organa BiH. Tek u aprilu 2014. godine donesen je plan zaštite i spašavanja, ali je primjena njegovih principa izostala u kriznoj situaciji majskih poplava 2014. godine.

Sporazum o uzajamnoj pomoći i saradnji pet agencija nadležnih za provođenje zakona – Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH (DKPT BiH), Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA), Granične policije BiH (GP BiH), Federalne uprave policije (FUP) i

<sup>3</sup>CCI Analiza poplava u BiH – Elementarne nepogode ili institucionalna neefikasnost; [http://www.cci.ba/dokumenti/Analiza\\_B5.pdf](http://www.cci.ba/dokumenti/Analiza_B5.pdf)

<sup>4</sup> U skladu s Okvirnim zakonom, VM BiH je nadležno da proglašava nastanak prirodne ili druge nesreće na prijedlog KT BiH ili na zahtjev nadležnih organa entiteta.

<sup>5</sup> Adaptacija klimatskim promjenama, Aleksandar Knežević i Vedad Suljević, CETEOR BiH

<sup>6</sup><http://www.slobodnaevropa.org/a/tokom-poplava-online-zajednica-bila-krizni-stab/25412975.html>; i 50. sjednica Predsjedništva BiH održana 03.07.2014. godine

<sup>7</sup> 100. sjednica VM BiH održana 10.06.2014. godine

<sup>8</sup> "Prirodna nesreća", događaj koji je prouzrokovan iznenadnim djelovanjem prirodnih sila, sa ili bez čovjekovog uticaja, koji ugrožava zdravlje ili život ljudi, životinja, uzrokuje štetu na materijalnim dobrima i životnoj okolini – Uputstvo o načinu i postupku prelaska državne granice prilikom primanja i/ili upućivanja međunarodne pomoći u zaštiti i spašavanju (Sl. gl. 56/09).

<sup>9</sup> "Druge nesreće" podrazumijevaju nesreće prirodnog porijekla ili nesreće koje je uzrokovao čovjek, konkretnog naziva, koje nisu obuhvaćene nijednom drugom klasifikacijom, kao što su: rudarske nesreće, epidemije zaraznih bolesti, avionske nesreće, željezničke nesreće, tehničko-tehnološke nesreće, posljedice terorističkih aktivnosti, neposredne ratne opasnosti i slično – Uputstvo o načinu i postupku prelaska državne granice prilikom primanja i/ili upućivanja međunarodne pomoći u zaštiti i spašavanju (Sl. gl. 56/09); Plan zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća institucija i organa BiH – prilog 2.



Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo (MUP KS) potpisan je pet mjeseci nakon nereda pred zgradom Predsjedništva BiH.

Zbog svega navedenog, Ured za reviziju je proveo reviziju u kojoj će se ispitati aktivnosti institucija BiH za unapređenje sposobnosti za efikasno djelovanje u slučaju ponavljanja kriznih situacija.

## **1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije**

### **1.2.1. Cilj revizije**

Cilj revizije je bio utvrditi da li su institucije BiH preduzimale adekvatne aktivnosti iz svoje nadležnosti kako bi unaprijedile sposobnost za efikasno djelovanje u slučaju ponavljanja kriznih situacija.

### **1.2.2. Obim revizije**

Revizija je primarno bila usmjerena na postupke koje institucije i organi BiH preduzimaju za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći – da li je uspostavljen strateško-pravni okvir koji pruža osnovu za djelovanje u strateškom smislu dugoročno kao i u operativnom smislu kratkoročno, da li institucije raspolažu adekvatnom opremom i ljudskim kapacitetima, da li se vrše stručne analize nakon kriznih situacija i predlažu mjere za poboljšanje te da li se pristupa realizaciji tih mjera. Efikasnost sistema koordinacije u upravljanju kriznim situacijama u nadležnosti institucija BiH također je bila predmet revizije.

Određene aktivnosti revizije bile su usmjerene na ispitivanje postojanja općih pretpostavki za efikasno upravljanje sistemom zaštite i spašavanja na nivou institucija BiH, dok su pojedinačni primjeri određenih kriznih situacija (poplave iz maja 2014. godine, neredi pred zgradom Predsjedništva BiH i osiguranje posjete premijera R. Srbije Srebrenici – Potočari) poslužili kao ilustracija za pokazatelje vršenja stručnih analiza, naučenih lekcija te predlaganja mjera poboljšanja.

Institucije i tijela BiH koja su bila u fokusu revizije su određene institucije koje učestvuju u sistemu zaštite i spašavanja, posebno one institucije čije nadležnosti se vezuju za pomenute krizne situacije (MS, KT BiH, MO, DKPT, MVTEO). U cilju sticanja potpune slike o navedenoj temi obavili smo razgovore i sa predstavnicima MFT.

Vremenski aspekt posmatranja vezan je za period neposredno nakon navedena tri slučaja, ali i za period prije u kojem su vršene aktivnosti na osiguravanju pretpostavki za efikasan sistem zaštite i spašavanja, a posebno u dijelu donošenja strateško-pravnog okvira.

U toku studije se pažnja posvetila i tome da li se pravni akti koji definišu ovu oblast implementiraju u praksi i da li institucije BiH prilikom njihovog provođenja nailaze na poteškoće, identifikuju li nedostatke i unapređuju li implementaciju propisa, da li su propisi potpuni, koje nove strateške i operativne akte je potrebno donijeti te da li su postojeći bili predmet ažuriranja. U cijelosti, da li postojeći pravni okvir olakšava i unapređuje sistem upravljanja kriznim situacijama.



U smislu organizacionog okvira, revizija je obratila pažnju i na funkcionisanje tijela koja su zadužena za koordinaciju aktivnosti tokom kriznih situacija, formiranje novih u skladu s propisima iz ove oblasti, te preuzetih obaveza iz sporazuma o međusobnoj saradnji.

Utvrđivalo se da li institucije BiH raspolažu dovoljnim brojem stručno osposobljenih ljudskih kapaciteta, kao i da li su materijalno-tehnički adekvatno opremljeni. U toku studije smo provjeravali da li su institucije BiH vršile određene vrste analiza stanja prije i poslije kriznih situacija i da li su predlagali eventualne mjere poboljšanja stanja te preduzimali postupke na realizaciji istih.

Fokus revizije su bile "naučene lekcije" i dalji koraci iz ovih događaja u segmentima koji se tiču nadležnosti institucija BiH. Također, mjere koje se odnose na formiranje mješovite jedinice za zaštitu i spašavanje na nivou BiH u skladu s Okvirnim zakonom o zaštiti i spašavanju (timove za spašavanje na vodi), osnaživanje uloge Koordinacionog tijela za zaštitu i spašavanje, jačanje interinstitucionalnih kapaciteta, jasnije definisanje uloge i zadataka u sistemu koordinacije u kriznim situacijama, bolja međusobna saradnja i sl. Objektivnom analizom naučenih lekcija iz postupanja institucija BiH u ovim kriznim situacijama preventivno bi se djelovalo na sve buduće slične situacije.

Predmet revizije nije bila efikasnost postupanja institucija BiH za vrijeme dešavanja kriznih situacija, nego su analizirane aktivnosti nakon kriznih situacija, ali i period prije u kojem su vršene aktivnosti na osiguravanju pretpostavki za efikasan sistem zaštite i spašavanja.

### 1.3. Reviziono pitanje

Kako bi se istražio reviziono pitanje, tokom provođenja ove revizije traženi su odgovori na glavno reviziono pitanje i tri reviziono potpitanja:

**Da li su institucije BiH preduzimale adekvatne aktivnosti na unapređenju sposobnosti za efikasno djelovanje u kriznim situacijama?**

1. **Da li su institucije BiH preduzimale adekvatne aktivnosti na unapređenju pravnog i organizacionog okvira i osiguravanju njegove funkcionalnosti?**
2. **Da li su institucije BiH opremljene materijalno i kadrovski za efikasno reagovanje u kriznim situacijama?**
3. **Da li se vrši analiza postupanja nakon svake krizne situacije, da li se nadležni organi obavještavaju o postupcima za unapređenje sistema te da li se pristupa realizaciji tih mjera?**

### 1.4. Kriteriji revizije

- **Kriteriji revizije za prvo pitanje**

VM BiH ima jasno strateško opredjeljenje kojim su definisani postupci koje institucije preduzimaju u kriznim situacijama.



Prijedlog programa razvoja sistema zaštite i spašavanja na nivou institucija i organa BiH usvojen je i primjenjuje se, kao i Plan zaštite i spašavanja koji se redovno ažurira i evaluira. Sve institucije BiH donijele su svoje planove zaštite i spašavanja kao i planove pripravnosti odgovora institucija i organa. Planovi, po kojima se izvještava, ažuriraju se na redovnoj osnovi.

Termin koordinacija definisan je na način da omogućava i mehanizam praćenja provedbe aktivnosti. Radna tijela funkcionišu harmonizovano, a sistem razmjene informacija i komunikacije prisutan je među svim nivoima vlasti.

Blagovremeno su potpisani svi potrebni sporazumi kojima se detaljnije precizira nivo saradnje među institucijama nadležnim za djelovanje u kriznim situacijama u BiH u segmentu kojim se definišu prava, obaveze i oblici saradnje i postupanja u kriznim situacijama. Sporazumi o saradnji se i redovno testiraju, odnosno predmet su redovnih vježbi s ciljem unapređenja.

Uspostavljen je efikasan organizacioni okvir za koordinaciju mjera i aktivnosti u kriznim situacijama na nivou institucija BiH. KT BiH bez smetnji provodi aktivnosti iz svoje nadležnosti. Formirana je i operativna specijalizirana jedinica za djelovanje u kriznim situacijama koja je osposobljena i za pružanje međunarodne pomoći.

- **Kriteriji revizije za drugo pitanje**

Institucije BiH su na adekvatan način osposobljene kadrovski i materijalno za optimalno reagovanje u kriznim situacijama koje podrazumijeva minimizaciju rizika za ljudske i materijalne gubitke. Institucije BiH za zaštitu i spašavanje posjeduju analizu stepena spremnosti odgovora na kriznu situaciju i redovno obavještavaju VM BiH o ovoj problematici, što uključuje i materijalno-kadrovsku opremljenost. Uočeni problemi se blagovremeno prevazilaze. Uspostavljeni operativni centri i poziv za hitne situacije 112 su operativni i u funkciji, a kreirane su i adekvatne baze podataka koje se tiču oblasti zaštite i spašavanja, odnosno raspoloživih resursa. Precizno su definisane potrebe u ovoj oblasti i osigurani svi potrebni uslovi za ostvarivanje istih na dugoročnoj i kratkoročnoj osnovi.

- **Kriteriji revizije za treće pitanje**

Institucije i organi BiH redovno evaluiraju svoje djelovanje – upravljanje u prirodnim ili drugim nesrećama i operativni odgovor na prirodne ili druge nesreće. Institucije evaluiraju svoj učinak nakon svake krizne situacije.

Evaluacije se vrše sa svrhom da se istovremeno otkriju elementi koji su dobro funkcionisali tokom krizne situacije i elementi koji nisu funkcionisali i koji trebaju biti promijenjeni ili poboljšani u narednom periodu. Evaluacija i feedback učesnika doprinose da iskustva i naučene lekcije iz prirodne ili drugih nesreća postaju praktično primjenjive i korisne. O rezultatima kao i mjerama koje se namjeravaju preduzeti informišu se nadležni.

MS, u saradnji s nadležnim institucijama i organima, prije prirodne ili druge nesreće ili vježbe priprema kriterije evaluacije odgovora/koordinacije odgovora na prirodne ili druge nesreće ili vježbe i upravlja evaluacijskim procesom. Rezultat svake evaluacije je dokument u kojem se obrađuju svi aspekti odgovora na prirodne ili druge nesreće u smislu naučenih lekcija. U skladu s definisanim mjerama preduzimaju se i odgovarajuće aktivnosti na njihovoj implementaciji.



### 1.5. Izvori i metode revizije

Revizija je obavila razgovore s predstavnicima Sektora za zaštitu i spašavanje MS u čijem sastavu je i OKC 112 kao i sa predstavnicima Odsjeka za strateško planiranje, mjere zaštite i spašavanja unutar spomenutog Sektora. Revizija je obavila razgovore i s predstavnicima MO i OS BiH uzevši u obzir značajnu ulogu koju imaju u sistemu reagovanja na krizne situacije.

Sagovornici su bili i predstavnici OKC 112 MS koje je zaduženo za svakodnevno operativno prikupljanje i razmjenu informacija s učesnicima zaštite i spašavanja, te provođenje, koordiniranje, otkrivanje i praćenje svih vrsta opasnosti i njihovih posljedica.

Revizija je obavila razgovore s nadležnim agencijama (Direkcijom za koordinaciju policijskih tijela BiH i Državnom agencijom za istrage i zaštitu BiH) s fokusom na preduzete aktivnosti na osiguravanju bolje koordinacije između policijskih agencija na nivou BiH.

Radi sveobuhvatnog sagledavanja navedene problematike, obavili smo i razgovore s predstavnicima MFT-a koji su imali važnu ulogu u procesu prikupljanja i raspodjele finansijskih sredstava za pomoć građanstvu na područjima pogođenim poplavama u maju 2014. godine. Obavljen je razgovor i sa članom KT BiH iz ovog Ministarstva. Određene informacije su prikupljene i od GSVM BiH. Informacije se tiču obaveze izvještavanja VM BiH kao i stepena realizacije određenih mjera koje su bile predmetom revizije, a predviđene su u Revidiranom akcionom planu za realizaciju reformske agende BiH. U toku revizije određene informacije su prikupljane i iz MVTEO.

Revizija je analizirala i brojnu dokumentaciju iz ove oblasti kao što su: zakonski i podzakonski akti, strateški dokumenti, izvještaji o radu, strateški planovi, projektni prijedlozi, tekstovi i memorandumu sporazuma o saradnji i sl., te metodama analize sadržaja, tehnikama grupnih i pojedinačnih intervjuva, usmenim i pismenim putem, koristeći strukturirane i polustrukturirane upitnike, dolazila do potrebnih kriterija, nalaza i zaključaka za ovu studiju.

### 1.6. Struktura izvještaja

U poglavlju 1. predstavljeni su motivi zbog kojih je Ured za reviziju proveo analizu i prezentirao više podataka o postupcima institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći. U ovom poglavlju su predstavljena i revizionna pitanja, cilj, obim i ograničenja revizije, kriteriji te izvori i metode revizije.

U poglavlju 2. predstavljene su nadležne institucije BiH i njihova uloga u sistemu zaštite i spašavanja.

U poglavlju 3. su prezentovani nalazi koji podržavaju revizionna pitanja.

Poglavlje 4. sadrži zaključke revizije, odnosno odgovore na revizionna pitanja.

U poglavlju 5. su date preporuke čijom implementacijom bi se jasnije uredila i unaprijedila oblast zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći.





## 2. NADLEŽNE INSTITUCIJE I TIJELA BiH I NJIHOVA ULOGA U SISTEMU ZAŠTITE I SPAŠAVANJA

Sistem zaštite i spašavanja u BiH ima svoje strukture na državnom, entitetskom, kantonalnom, gradskom i općinskom nivou. Donošenjem Okvirnog zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u BiH<sup>10</sup> utvrđuju se nadležnosti organa i institucija BiH u oblasti međunarodne saradnje, kao i međusobne saradnje i koordinacije te saradnje i koordinacije s entitetskim upravama civilne zaštite i nadležnim organom za civilnu zaštitu BD. (Više pogledati u dodatku 2.) Nadležnosti institucija i tijela BiH u pogledu sistema zaštite i spašavanja su često podijeljene između dvije ili više institucija i na državnom nivou obuhvataju sljedeće:

### 2.1. Vijeće ministara BiH

U skladu s Okvirnim zakonom, VM BiH na državnom nivou upravlja sistemom zaštite i spašavanja kada prirodne i druge nesreće prevaziđu kapacitete nižih nivoa vlasti. VM BiH proglašava nastanak stanja prirodne ili druge nesreće na jednom dijelu ili cijeloj teritoriji BiH na prijedlog KT BiH ili na zahtjev nadležnih organa entiteta ili BD, koji su već proglasili stanje prirodne ili druge nesreće.

Okvirnim zakonom se uspostavlja OKC – 112 i uvodi sistem jedinstvenog evropskog broja za hitne situacije – 112, formira KT BiH te reguliše planiranje i finansiranje u oblasti zaštite i spašavanja. VM BiH je nadležno i za utvrđivanje Programa razvoja sistema zaštite i spašavanja na nivou institucija i organa BiH, te njegovo dostavljanje PS BiH na usvajanje. VM BiH donosi i Metodologiju za izradu procjene ugroženosti BiH od prirodnih ili drugih nesreća,<sup>11</sup> Procjenu ugroženosti BiH<sup>12</sup> i Plan zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa BiH<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u BiH (Sl. gl. BiH 50/08).

<sup>11</sup> Metodologija za izradu procjene ugroženosti BiH od prirodnih ili drugih nesreća (Sl. gl. BiH 86/09)

<sup>12</sup> U skladu s Okvirnim zakonom, član 13. tačka c) i d) definisano je da VM BiH donosi Procjenu ugroženosti BiH od prirodnih ili drugih nesreća, a članom 14. tačka c) istog zakona je utvrđeno da Procjenu ugroženosti BiH izrađuje i predlaže MS. Procjena ugroženosti BiH je donesena 2012. godine i predstavlja temeljni dokument koji služi za izradu Plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa u BiH i Programa razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa BiH. Ovaj dokument nije konačan, odnosno, kao i svaki drugi dokument koji obrađuje dinamičnu materiju, podložan je promjenama, dopunama i doradama, u skladu s aktuelnim dešavanjima u prirodnom i društvenom okruženju, te će se u narednom periodu, prema potrebi, Procjena ugroženosti BiH mijenjati i razvijati, te postajati kako kvalitativno tako i kvantitativno obuhvatnija i obimnija.

[http://www.msb.gov.ba/PDF/PROCJENA\\_UGRO%C5%BENOSTI\\_BIH\\_07102013.pdf](http://www.msb.gov.ba/PDF/PROCJENA_UGRO%C5%BENOSTI_BIH_07102013.pdf)

<sup>13</sup> Plan zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa BiH predstavlja okvir za djelovanje u pripremanju, organizovanju i provođenju zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara institucija i organa BiH u slučaju prirodnih ili drugih nesreća. U Planu zaštite i spašavanja utvrđuje se organizacija i način provođenja mjera zaštite i spašavanja iz domena nadležnosti i određuju se zadaci za institucije i organe BiH u zaštiti i spašavanju i snage i sredstva potrebna za ostvarivanje zadataka koji proizlaze iz Okvirnog zakona (Sl. gl.50/08), Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH (Sl. gl. br. 32/02, 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09), drugim propisima koji tretiraju ulogu i zadatke institucija i organa BiH u oblasti zaštite i spašavanja, kao i stručnih materijala, međunarodnih dokumenata i prakse. Ovim Planom daju se smjernice za koncipiranje planova zaštite i spašavanja na nivou entiteta i BD. Planom se također nastoji unaprijediti pripravnost na prirodne ili druge nesreće i pojasniti podjela nadležnosti i odgovornosti u cilju što efikasnije zaštite ljudi i materijalnih dobara optimalnim korištenjem resursa. S obzirom na to da je ovaj Plan izrađen tokom dugog procesa konsultacija s institucijama i organima u BiH koji su ujedno i njegovi korisnici, on predstavlja praktičan izvor informacija i alat za koordinaciju redukcije rizika od prirodnih ili drugih nesreća.



VM BiH odlučuje o traženju međunarodne pomoći za zaštitu i spašavanje i koordinira provođenje standardnih operativnih procedura za njen prihvata nakon proglašenja stanja prirodne ili druge nesreće, a također odlučuje i o pružanju međunarodne pomoći u slučaju prirodne ili druge nesreće. Od specijalizovanih jedinica i službi civilne zaštite entiteta, BD i drugih institucija, organa i pravnih osoba na nivou BiH, VM formira mješovitu specijalizovanu jedinicu za zaštitu i spašavanje za djelovanje u slučaju prirodne ili druge nesreće, za učešće u međunarodnim vježbama, operacijama pomoći i drugim aktivnostima, uz saglasnost nadležnih organa entiteta, BD i drugih institucija, organa i pravnih osoba na nivou BiH.

## 2.2. Koordinaciono tijelo BiH za zaštitu i spašavanje

KT BiH je stručno operativno tijelo VM BiH te, kao što i sam njegov naziv upućuje, ima primarno koordinacionu ulogu na državnom nivou i koordinira aktivnostima zaštite i spašavanja na cijelom području BiH, dok su niži nivoi zaduženi za rukovođenje, što je u skladu s Okvirnim zakonom.

KT BiH se sastoji od 21 člana; devet članova VM BiH, po pet članova predstavnika entitetskih vlada i dva člana predstavnika Vlade BD. Ovo tijelo odlučuje većinom glasova članova, s tim da se odluka ne može donijeti bez saglasnosti najmanje polovine članova KT BiH iz svakog od entiteta i članova iz Brčko distrikta.

U skladu s Okvirnim zakonom, KT BiH, na zahtjev nižeg organizacionog nivoa, predlaže VM BiH da proglasi stanje prirodne ili druge nesreće na teritoriji BiH, kao i prestanak navedenog stanja. Ova zakonska odredba ukazuje na primarno koordinacionu funkciju navedenog tijela, a ne na komandnu funkciju koja pripada nižim organizacionim nivoima.

KT BiH predlaže VM BiH donošenje odgovarajućih odluka iz svoje nadležnosti, a koje se tiču preporuka nadležnim institucijama i organima BiH, entiteta i BD. Ovo tijelo koordinira aktivnosti u zaštiti i spašavanju s institucijama i organima entiteta i BD i institucijama i organima na nivou BiH, nakon što VM BiH proglasi stanje prirodne ili druge nesreće na dijelu ili cijeloj teritoriji BiH. Ovo tijelo također koordinira prijem i pružanje međunarodne pomoći i donacija u zaštiti i spašavanju, nakon proglašenja stanja prirodne ili druge nesreće. Značajan segment nadležnosti se tiče i koordinacije aktivnosti zaštite i spašavanja institucija i organa na nivou BiH u provođenju mjera prevencije i pripravnosti za prirodnu ili drugu nesreću u okviru propisanih nadležnosti i koordinira ih s entitetima i BD. Ovo tijelo prati provođenje naloženih mjera i podnosi VM BiH izvještaje o svojim aktivnostima. KT BiH, po potrebi, poziva druge institucije, tijela, agencije, organizacije i stručnjake za određena pitanja od interesa za zaštitu i spašavanje u BiH ili inostranstvu da učestvuju u radu bez prava glasa. Članovi KT BiH dužni su dostavljati MS informacije neophodne za rad KT BiH po potrebi, a najmanje jednom svaka tri mjeseca.

## 2.3. Ministarstvo sigurnosti BiH

Vijeće ministara BiH je 2003. godine uspostavljenom Ministarstvom sigurnosti BiH povjerilo mandat ovom resornom ministarstvu da između ostalog koordinira i oblast zaštite i spašavanja u BiH. MS, kroz Sektor za zaštitu i spašavanje, obavlja stručne i sve druge administrativne poslove<sup>14</sup> u oblasti zaštite i spašavanja. U skladu s Okvirnim zakonom,

<sup>14</sup> MS BiH obavlja sljedeće stručne i druge poslove u oblasti zaštite i spašavanja u slučaju prirodne ili druge nesreće: provodi Sigurnosnu politiku BiH iz nadležnosti MS; prikuplja i analizira podatke, zahtjeve i druge informacije u cilju što efikasnijeg



MS koordinira aktivnostima, tj. koordinira poslove i zadatke zaštite i spašavanja i razmjenu podataka, informacija i izvještaja o preuzetim mjerama zaštite i spašavanja. MS nadležno je i za osiguravanje provođenja Okvirnog zakona i drugih propisa iz oblasti zaštite i spašavanja koji se donose na osnovu tog Zakona. MS provodi i Sigurnosnu politiku BiH iz svoje nadležnosti.<sup>15</sup>

MS u koordinaciji s drugim učesnicima sistema zaštite i spašavanja u BiH nadležno je za izradu i predlaganje seta strateških i operativnih dokumenata iz oblasti zaštite i spašavanja. Taj set dokumenata se, između ostalog, odnosi i na Program razvoja sistema zaštite i spašavanja, Procjenu ugroženosti BiH, Planove zaštite i spašavanja, različite podzakonski akte o međunarodnoj saradnji posebno u segmentu davanja i primanja međunarodne pomoći tokom nesreća. VM BiH je na prijedlog MS donijelo Uputstvo za međunarodnu koordinaciju prilikom primanja, upućivanja i tranzita međunarodne pomoći u zaštiti i spašavanju.<sup>16</sup> MS je, između ostalog, nadležno i za provođenje međunarodne saradnje u ovoj oblasti kao i za procedure komunikacije između institucija i organa BiH, te institucija i organa BiH s entitetima i BD u slučaju prirodnih ili drugih nesreća, kao i procedure obavještanja javnosti.

Vrlo značajan segment nadležnosti se tiče i traženja od MO angažovanje OS BiH u slučaju prirodne ili druge nesreće, nakon što se iscrpe raspoloživi civilni resursi za odgovor.

MS osigurava uslove za rad KT BiH i obavlja stručne i administrativne poslove za potrebe ovog tijela.

### 2.3.1. Operativno-komunikacijski centar – 112

U cilju stalnog prikupljanja podataka o svim vrstama pojava i opasnosti koje mogu dovesti do prirodne ili druge nesreće, VM BiH je u okviru MS formiralo Operativno-komunikacijski centar – 112. Obaveza formiranja ovakvog centra proizlazi i iz direktiva 2002/22/EC i drugih mehanizama Vijeća i Parlamenta Evropske unije kojima se jačaju kapaciteti djelovanja sistema civilne zaštite država članica Evropske unije.<sup>17</sup>

OKC – 112 radi 24 sata sedmično i predstavlja operativno-komunikacijsko čvorište za vezu u sistemu komuniciranja između institucija i organa u BiH i međunarodnih organizacija. OKC BiH – 112 u slučaju prijetnje, odnosno nastanka prirodne ili druge nesreće, postupa na osnovu preuzetih obaveza BiH, a sve prema propisanim domaćim i međunarodnim konvencijama, ugovorima i sporazumima. Ovaj Centar predstavlja i sponu između sličnog operativno-komunikacijskog centra u okviru OS BiH prilikom poziva za angažovanje OS BiH u akcijama zaštite i spašavanja.

---

odgovora na prirodne ili druge nesreće; koordinira provođenje mjera, poslova i zadataka u zaštiti i spašavanju u BiH; aktivira Plan zaštite i spašavanja MS i aktivira tim za upravljanje prirodnom ili drugom nesrećom koji podržava Koordinaciono tijelo BiH u vanrednim zasjedanjima; u saradnji i koordinaciji sa nadležnim institucijama i organima BiH, organima uprave entiteta i Brčko distrikta BiH, prati i analizira situaciju uslijed nastale nesreće u i izvan BiH i njenog prekograničnog širenja i predlaže adekvatne mjere; ostvaruje međunarodnu saradnju u oblasti zaštite i spašavanja i razmjenjuje podatke s drugim državama i međunarodnim organizacijama i institucijama; predlaže traženje međunarodne pomoći za zaštitu i spašavanje i koordinira provođenje procedura za njen prihvata, evaluira i izrađuje potrebne propise, procedure i podzakonske akte u oblasti zaštite i spašavanja.

<sup>15</sup>Dokument Sigurnosna politika BiH donesen je 2006. godine i već deset godina nije ažuriran, a prema izjavama sagovornika MS segment zaštite i spašavanja bi trebao biti dio sigurnosne politike BiH – Odluka o osnivanju interresorne grupe za praćenje i implementaciju dokumenta Sigurnosna politika BiH, Sl. gl. 03/08.

<sup>16</sup> Službeni glasnik BiH, broj 77/13

<sup>17</sup>Obaveza formiranja ovakvog centra proizlazi i iz direktiva 2002/22/EC i drugih mehanizama Vijeća i Parlamenta Evropske unije kojima se jačaju kapaciteti djelovanja sistema civilne zaštite država članica Evropske unije.



#### 2.4. Ministarstvo odbrane BiH

Ministarstvo odbrane BiH ima značajnu ulogu u oblasti reagovanja na prirodne ili druge nesreće. U slučaju prirodnih ili drugih nesreća širih razmjera, kada civilne strukture zaštite i spašavanja sa svojim snagama, resursima i kapacitetima nisu u stanju pružiti adekvatan odgovor uključuju se OS BiH. Zakonom o odbrani BiH definisana je obaveza pomoći civilnim organima u reagovanju na prirodne i druge nesreće. Predsjedništvo BiH na osnovu zahtjeva civilnih vlasti nadležnih za spašavanje ljudi i materijalnih dobara u slučaju prirodnih i drugih katastrofa donosi Odluke o realizaciji aktivnosti angažovanja OS BiH. Naime, u skladu sa Sporazumom o saradnji između MS i MO donesene su Standardne operativne procedure angažovanja Oružanih snaga BiH na pružanju pomoći civilnim organima u reagovanju na prirodne ili druge nesreće. MS BiH je na osnovu navedenih procedura nadležno za zaprimanje zahtjeva od entitetskih vlasti i vlasti BD u slučaju potrebe za pomoć Oružanih snaga BiH kod prirodnih ili drugih nesreća. Nakon što dobije zahtjev, MS provodi proceduru koja će osigurati dalji angažman OS BiH. Angažovanje OS BiH na pružanju pomoći civilnim organima u reagovanju na prirodne ili druge nesreće vrši se u skladu sa Zakonom o odbrani BiH<sup>18</sup>. Uslov za angažovanje OS BiH je da su raspoloživi resursi civilnih organa iscrpljeni ili da civilni organi ne raspolažu potrebnim ili dovoljnim resursima za odgovor na prirodnu ili drugu nesreću.

#### 2.5. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH

Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH u okviru svojih nadležnosti na državnom nivou ima i određene nadležnosti o pitanju upravljanja vodama u okviru Odsjeka za vodne resurse<sup>19</sup> pri ovom ministarstvu. U okviru svojih nadležnosti MVTEO BiH je zaduženo za provođenje vanjske politike o vodama u dijelu nadležnosti koji se odnose na pripremu i potpisivanje međunarodnih sporazuma, dok su entiteti odgovorni za realizaciju tih sporazuma.

VM BiH usvojilo je krajem januara 2015. godine Akcioni plan za zaštitu od poplava i upravljanje rijekama u BiH za period 2014–2017. godina. Isti je izrađen na zahtjev EU i usaglašen u okviru Radne grupe sastavljene od predstavnika nadležnih organa i institucija za upravljanje vodama i hidrometeorologiju iz entiteta i BD, te je koordiniran od strane MVTEO. Njegovo usvajanje predstavljalo je preduslov za povlačenje sredstava EU<sup>20</sup> za sanaciju zaštitnih vodnih objekata oštećenih u majskim poplavama, ali i za finansiranje drugih aktivnosti iz oblasti upravljanja vodama.

Akcionim planom MVTEO se obavezalo da će koordinirati implementaciju mjera utvrđenih ovim planom, uz obavezu redovnog godišnjeg izvještavanja. Direkcija za evropske integracije Vijeća ministara BiH u svom komentaru na Nacrt akcionog plana skrenula je

<sup>18</sup>Službeni glasnik BiH, broj 86/05

<sup>19</sup>Neke od najvažnijih nadležnosti ovog sektora su: izrada zakona i podzakonskih akata iz oblasti voda, izrada stručnih analiza, informacija i prijedloga vezano za stanje u oblasti voda, utvrđivanje strategija i razvojnih politika u oblasti voda, predlaganje mjera za poboljšanje stanja, prikupljanje, praćenje i analiza podataka o vodnim resursima, praćenje i implementacija međunarodnih i domaćih inicijativa, konvencija, projekata i programa u tim oblastima, izvještavanje institucija u zemlji i inostranstvu o stanju u oblasti voda, saradnja s relevantnim institucijama na državnom i entitetskom nivou u cilju unapređenja sektora voda u zemlji i inostranstvu, sve druge aktivnosti u okviru međunarodne i domaće saradnje.

<sup>20</sup>Usvajanjem Akcionog plana stvoreni su preduslovi za povlačenje finansijskih sredstava iz državne IPA-e za BiH za 2014. godinu u iznosu od 15 miliona eura, sredstava iz regionalnog instrumenta IPA BiH – Srbija u okviru kojeg je za BiH predviđeno 10 miliona eura, te za povlačenje sredstava iz instrumenta WBIF u visini od 3.38 miliona eura, kojima će biti finansiran projekt izrade Mapa rizika i Mapa opasnosti od poplava u BiH.  
[http://www.mvteo.gov.ba/vijesti/posljednje\\_vijesti/default.aspx?id=7087&langTag=bs-BA](http://www.mvteo.gov.ba/vijesti/posljednje_vijesti/default.aspx?id=7087&langTag=bs-BA)



pažnju na potrebu obaveze nadzora implementacije akcionog plana od strane MVTEO i redovnog godišnjeg izvještavanja. VM BiH je u julu 2016. godine razmotrilo i usvojilo Izvještaj o provedenim aktivnostima na realizaciji Akcionog plana za zaštitu od poplava i upravljanje rijekama u BiH 2014–2017. godina za period februar 2015. godiņa – maj 2016. godina. MS u svom komentaru na nacrt Akcionog plana izrazilo je nezadovoljstvo zbog činjenice da u njegovoj izradi nije učestvovao i Sektor zaštite i spašavanja MS.

## 2.6. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH

Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH je uspostavljena kao upravna organizacija u okviru MS. Neke od njenih nadležnosti su i komunikacija, saradnja i koordinacija između policijskih tijela BiH, kao i organizovanje i provođenje fizičke i tehničke zaštite osoba i objekata organa BiH i diplomatsko-konzularnih organa koji se posebno štite u skladu s odgovarajućim zakonima.<sup>21</sup> Također, DKPT je jedna od potpisnica i nosioca aktivnosti Sporazuma o uzajamnoj pomoći i saradnji pet agencija nadležnih za provođenje zakona. Potpisnice ovog sporazuma, pored Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH (DKPTBiH), su i Državna agencija za istrage i zaštitu BiH (SIPA), Granična policija BiH (GPBiH), Federalna uprava policije (FUP) i Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo (MUPKS). Sporazum je kreiran za potrebe u kriznim situacijama koje zahtijevaju hitan odgovor u svrhu očuvanja javnog reda i mira te zaštite života ljudi ili imovine, a koje prevazilaze trenutne mogućnosti pojedinačnih agencija.

## 2.7. Državna agencija za istrage i zaštitu BiH – SIPA

SIPA je Zakonom o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu definisana kao upravna organizacija MS s operativnom samostalnošću, čije su nadležnosti sprečavanje, otkrivanje i istraga krivičnih djela iz nadležnosti Suda BiH, a posebno organizovanog kriminala, terorizma, ratnih zločina, trgovine ljudima i drugih krivičnih djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, te teškog finansijskog kriminala, zaštita ugroženih svjedoka i svjedoka pod prijetnjom i drugi poslovi iz njenog djelokruga koji su određeni ovim zakonom.

Zadatak SIPA-e kao vodeće agencije za provođenje zakona u BiH, u saradnji s drugim agencijama, je osiguranje najvišeg stepena kvaliteta usluga u oblasti sigurnosti građana i imovine. Također, SIPA je jedna od potpisnica Sporazuma o uzajamnoj pomoći i saradnji pet agencija nadležnih za provođenje zakona.

## 2.8. Ministarstvo finansija i trezora BiH

Uloga MFT u vrijeme prirodne nesreće uzrokovane obilnim padavinama u 2014. godini se ogledala u prikupljanju i raspodjeli finansijskih sredstava za pomoć građanstvu na područjima pogođenim poplavama. U okviru Direktnih transfera s Jedinstvenog računa trezora prikupljeno je i raspoređeno oko 13,5 miliona KM u 2014. i 2015. godini na ime tekućih transfera drugim nivoima vlasti – sredstva za pomoć stanovništvu na područjima ugroženim poplavama u maju 2014. godine<sup>22</sup>. VM BiH je donijelo Odluku<sup>23</sup> kojom je

<sup>21</sup> Zakon o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine, Sl. gl. 36/08

<sup>22</sup> Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za period 2015. godine i podaci iz Ministarstva finansija i trezora BiH.

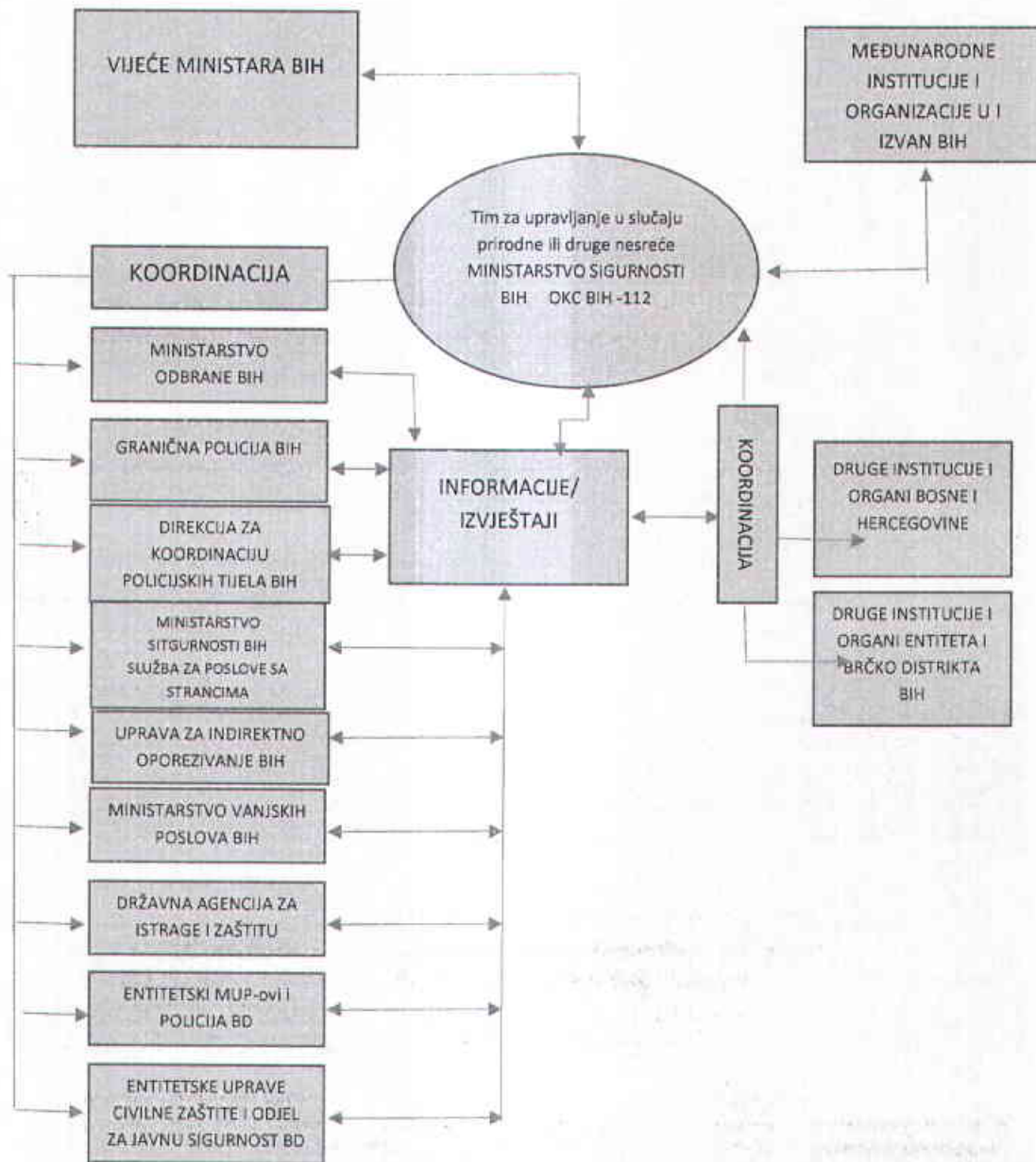
<sup>23</sup> Odluka o rasporedu finansijskih sredstava osiguranih iz budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2014. godinu i sredstava prikupljenih na namjenskim računima u okviru Jedinstvenog računa trezora za pomoć građanstvu na područjima pogođenim poplavama u maju 2014. godine (Sl. gl. br.64/14).



zadužilo MFT BiH da sredstva osigurana Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnim obavezama BiH na poziciji Direktni transferi s Jedinstvenog računa trezora kao i sredstva prikupljena na namjenskim računima u okviru Jedinstvenog računa trezora, rasporede prema Odlukom definisanim procentualnim iznosima na RS 49%, FBiH 49% i Brčko distrikt BiH 2%. MFT je sva finansijska sredstva koja su prikupljena na namjenskim računima u okviru Jedinstvenog računa trezora rasporedilo u utvrđenim omjerima na RS, FBiH i BD, a oni su dalje sredstva raspoređivali u skladu s njihovim procjenama šteta i potreba. VM BiH je istom Odlukom zadužilo niže nivoe vlasti da ih obavijeste, putem izvještaja, o utrošku sredstava. Vlade entiteta i BD su dostavile izvještaje o utrošku sredstava, na zahtjev predsjedavajućeg VM BiH koji je upućen u novembru 2014. godine, a koji pokazuju koliko je sredstava doznačeno i dalje prebačeno na račune entitetskih institucija i BD, ali ne i detaljan pregled utroška sredstava. Izvještaji nisu razmatrani na sjednicama VM BiH do dana objave ovog Izvještaja.



**Schema komunikacije i koordinacije na državnom nivou BiH<sup>24</sup>**



<sup>24</sup>Plan zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija BiH



### 3. NALAZI

U ovom poglavlju se prezentuju nalazi do kojih se došlo tokom obavljanja procesa revizije.

#### 3.1. Pravni i organizacioni okvir u oblasti sistema zaštite i spašavanja ljudi i dobara na nivou institucija BiH

U nastavku ćemo govoriti o aktivnostima institucija BiH (MS, MO, MVTEO, DKPT) u procesu unapređenja pravnog i organizacionog okvira kojima se povećava efikasnost funkcionisanja sistema zaštite i spašavanja.

BiH nema usvojen polazni dokument kojim se određuje strategija zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća te kojima se definišu razvojni programi, projekti i strateški pravci razvoja zaštite i spašavanja u BiH. Proces donošenja ostalih planskih i operativnih dokumenata zaštite i spašavanja dugotrajan je i bez funkcionalnog mehanizma koji bi omogućio praćenje i kontrolu njihovog provođenja od strane nadležnih institucija.<sup>25</sup>

##### 3.1.1 Aktivnosti Ministarstva sigurnosti u procesu unapređenja pravnog i organizacionog okvira

U Akcionom planu VM za provedbu Reformske agende u Sektoru vladavina prava i dobro upravljanje tačka 7. predviđeno je da do kraja 2015. godine treba izraditi Prijedlog dokumenta s preciznim operativnim procedurama za postupanje u posebnim okolnostima i vanrednim situacijama gdje je jedan od nosioca aktivnosti i MS<sup>26</sup>. Sagovornici iz Sektora za zaštitu i spašavanje ovog ministarstva u razgovoru su naveli da nisu upoznati s aktivnostima u pogledu ove obaveze. Prema informacijama iz GSVM BiH, u vezi s ovom tačkom Akcionog plana Reformske agende, VM BiH nije raspravljalo o provedbi ove konkretne mjere iako je predviđeni rok za realizaciju iste bio decembar 2015. godine. Također su naveli da ne postoji podatak o konkretnom zaduženju neke institucije po ovom osnovu.

Još jedan od značajnih dokumenata u sistemu zaštite i spašavanje je dokument Procjene ugroženosti BiH.<sup>27</sup> VM BiH donosi Procjenu ugroženosti BiH od prirodnih ili drugih nesreća

<sup>25</sup> VM BiH je na prijedlog MS donijelo Uputstvo za međunarodnu koordinaciju prilikom primanja, upućivanja i tranzita međunarodne pomoći u zaštiti i spašavanju (Službeni glasnik BiH 77/13).

<sup>26</sup> Pored MS nosilac aktivnosti je i VM BiH i sve policijske agencije na državnom nivou s okvirnim vremenskim rokom decembar 2015. godine. Cilj donošenja dokumenta je osiguranje blagovremenog i koordiniranog djelovanja uz osiguranje brzog i efikasnog protoka informacija u međusobnoj saradnji policijskih agencija kao i između policijskih agencija i pravosudnih organa i institucija BiH.

<sup>27</sup> Dokument koji obuhvata teritoriju BiH i sve vrste opasnosti koje ugrožavaju ljude i materijalna dobra u BiH, ali i one koje mogu ugroziti susjedne i druge zemlje, kao i one koje iz susjednih i drugih zemalja mogu negativno uticati na stanovnike i materijalna dobra u BiH. Procjena ugroženosti BiH pruža objektivnu sliku rizika u BiH kao i onih koji imaju prekogranično djelovanje. Procjena ugroženosti BiH identifikuje nesreće i katastrofe i analizira vjerovatnoću kao i štetne posljedice na ljude, imovinu, okoliš i infrastrukturu/društvenu zajednicu. Postoje tri stadija analize: identifikacija rizika, procjena vjerovatnoće rizika i posljedica i upoređivanje rizika kao i preporuke u odnosu na postojeće stanje preventivnih mjera. Proces procjenjivanja ugroženosti obuhvata historijske i naučne podatke i profesionalnu ocjenu eksperata koji su kompetentni da analiziraju rizike u BiH. U izradi Procjene ugroženosti BiH, osim Metodologije za izradu Procjene ugroženosti BiH od prirodnih ili drugih nesreća (Službeni glasnik BiH broj 86/09) koristila se i najbolja međunarodna praksa i principi Globalnog programa za identifikaciju rizika – GRIP i Smjernice za procjenu rizika i identifikaciju za upravljanje u katastrofama Evropske komisije. Poštujući osnovne principe sveobuhvatnosti i kompatibilnosti, definirane su smjernice za izradu Procjene ugroženosti BiH radi identifikiranja i analize hazarda, izloženosti hazardima i mjera smanjenja rizika u cilju izgradnje i jačanja





koju izrađuje i predlaže MS. Ovaj dokument, iako predviđen Okvirnim zakonom iz 2008. godine, donesen je 2012. godine. Iako su se u ovom periodu dešavale vremenske nepogode, kao i majske poplave 2014. godine, Procjena ugroženosti nije do sada ažurirana. Prema navodima sagovornika iz MS, aktivnosti oko ovog pitanja su u toku, ali ne postoji uvjerenje da će one biti i završene u 2016. godini. S obzirom na dosadašnja iskustva, potrebne su značajnije izmjene ovog dokumenta za šta je potrebna saradnja svih sudionika u procesu i adekvatan protok i razmjena informacija.<sup>28</sup>

MS još nije dostavilo na usvajanje Program razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa BiH. Ovim programom se određuje politika i strategija zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća, definišu se razvojni programi, projekti i strateški pravci razvoja zaštite i spašavanja u BiH u skladu s Okvirnim zakonom.

Revizija je uvidom u strateški plan razvoja MS uočila da je rok za dostavu ovog dokumenta VM BiH na usvajanje bio kraj 2014. godine. Sagovornici u Sektoru zaštite i spašavanja MS istakli su da je urađena verzija Programa razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa BiH, te dostavljena institucijama BiH na mišljenje. Također su naveli da kašnjenja u realizaciji ovog dokumenta mogu biti i zbog nedostatka znanja iz ove oblasti i predviđaju da će se u 2016. godini okončati ove aktivnosti. Neusvajanje ovog Programa od strane nadležnih institucija prouzrokovalo bi izostanak niza aktivnosti koje predstavljaju obavezu BiH u oblasti upravljanja rizicima od katastrofa.<sup>29</sup> Manji dio ovih aktivnosti je već urađen, a planirano je da ostale budu realizovane nakon usvajanja ovog Programa razvoja što bi dovelo do implementacije Sendai deklaracije<sup>30</sup> na koju se obavezala BiH.

Okvirnim zakonom<sup>31</sup> utvrđeno je da su sve institucije i organi BiH dužni izraditi operativne planove zaštite i spašavanja kao i planove za konkretne rizike koji ugrožavaju njihove nadležnosti. MS je dostavilo popis institucija<sup>32</sup> koje su u saradnji s MS izradile i dostavile svoje planove zaštite i spašavanja.

---

sigurnosti i zaštite ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća. Izvor: Procjena ugroženosti BiH od prirodnih ili drugih nesreća.

<sup>28</sup> Procjena ugroženosti BiH je osnovni dokument za izradu Plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa u Bosni i Hercegovini i Programa razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa Bosne i Hercegovine. Procjena ugroženosti BiH je dokument koji nije konačan, odnosno on je, kao i svaki drugi dokument koji obrađuje dinamičnu materiju, podložan promjenama, dopunama i doradama, u skladu s aktuelnim dešavanjima u prirodnom i društvenom okruženju, te će se u narednom periodu, prema potrebi, Procjena ugroženosti BiH mijenjati i razvijati, te postajati kako kvalitativno tako i kvantitativno obuhvatnija i obimnija. Izvor: Procjena ugroženosti BiH od prirodnih ili drugih nesreća.

<sup>29</sup> Neke od aktivnosti koje je potrebno uraditi su i: Uspostavljanje baza podataka (statističke informacije, podaci o mapiranju rizika, rizicima od katastrofa, uticaju i gubicima); Jedinствена metodologija za procjenu rizika i izradu planova zaštite i spašavanja; Usvojiti jedinstvenu terminologiju koja se odnosi na smanjenje rizika od katastrofa; Donijeti strategiju smanjenja rizika od katastrofa u skladu s klimatskim promjenama koje imaju štetne posljedice po okoliš, zemljište, sigurnost hrane...; Osnovati fond za slučaj katastrofa u cilju odgovora i oporavka od katastrofa; Uspostaviti efikasan mehanizam koordinacije u katastrofama; Razviti procedure za praćenje implementacije Hyogo i Sendai deklaracija; U postojeće mehanizme izvještavanja međunarodnih i drugih institucija koji se tiču održivog razvoja uključiti i informacije o provedbi i napretku u primjeni Hyogo i Sendai deklaracija; Usvojiti i ratificirati relevantne međunarodne pravne instrumente vezane za smanjenje rizika od katastrofa i osigurati mehanizme za njihovu implementaciju; Donijeti plan aktivnosti za pristupanje Bosne i Hercegovine Mehanizmu civilne zaštite Evropske unije; Donijeti plan obuke državnih službenika u Bosni i Hercegovini iz oblasti smanjenja rizika od katastrofa; Poboľjšati dokumente koji tretiraju prekograničnu saradnju u slučaju katastrofa; Donijeti zakon o okolišu.

<sup>30</sup> Treća Svjetska konferencija o smanjenju rizika od katastrofa (World Conference on Disaster Risk Reduction - WCDRR) u Sendai, Japan. Na konferenciji je donesen novi okvir za smanjenje rizika od katastrofa koji se nastavlja na Hyogo okvirni plan djelovanja 2005–2015. godine i daje smjernice i prioritete djelovanja za sljedećih 15 godina – Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030.

<sup>31</sup> Okvirnim zakonom o zaštiti i spašavanju, član 22

<sup>32</sup> Pregled institucija koje su učestvovalе u izradi plana zaštite i spašavanja: Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH, Granična policija BiH, Državna agencija za istrage i zaštitu – SIPA, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH, Služba za poslove sa strancima, Ministarstvo odbrane BiH, Ministarstvo finansija i trezora BiH, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH, Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH, Ministarstvo civilnih poslova BiH, Komisija za deminiranje



S druge strane, MS nema funkcionalan mehanizam kojim bi vršilo kontrolu provedbe planova zaštite i spašavanja. Iako je Odlukom<sup>33</sup> predviđeno ažuriranje plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa BiH u skladu s Procjenom ugroženosti BiH od prirodnih ili drugih nesreća, promjenama u zakonodavstvu i drugim okolnostima koje mogu uticati na sistem zaštite i spašavanja u BiH, plan zaštite i spašavanja institucija i organa BiH do sada nije ažuriran.

### **3.1.1.2. Praćenje i izvještavanje o provođenju Plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa**

Redovno praćenje i izvještavanje o provođenju Plana zaštite i spašavanja, iako predviđena aktivnost, nije realizovana.<sup>34</sup> Ne postoji okvirni izvještaj o provođenju plana zaštite i spašavanja kao i definisani prioriteti za naredni period. Ove aktivnosti su bile planirane za kraj 2014. godine. Također je predviđeno da planovi zaštite i spašavanja entitetskih organa<sup>35</sup> vlasti budu usklađeni s Planom zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa BiH, sagovornici iz MS nisu mogli potvrditi usklađenosti iz razloga što im nije dostavljen Plan zaštite i spašavanja RS.

### **3.1.1.3. Kašnjenja u formiranju specijalizovane jedinice za zaštitu i spašavanje**

VM BiH je nadležno za formiranje mješovite specijalizovane jedinice za zaštitu i spašavanje za djelovanje u slučaju prirodne ili druge nesreće, za učešće u međunarodnim vježbama, operacijama pomoći i drugim aktivnostima, koja bi se sastojala od specijalizovanih jedinica i službi civilne zaštite entiteta, BD i drugih institucija, organa i pravnih osoba na nivou BiH.<sup>36</sup>

Odluka o formiranju ove jedinice nije upućena na usvajanje VM, niti su izvršene aktivnosti na praktičnom provođenju strukturiranja jedinice i njenom osnovnom opremanju i

u BiH, Centar za uklanjanje mina, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Ured za veterinarstvo BiH, Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja, Agencija za sigurnost hrane BiH, Uprava za indirektno oporezivanje BiH, Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost, Služba za zajedničke poslove institucija BiH, Društvo crvenog krsta/križa BiH.

<sup>33</sup> Odluka o donošenju plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa BiH (88. sjednica VM BiH održana 19.03.2014. godine).

<sup>34</sup> Aktivnost MS iz Akcionog plana za provedbu strateškog plana MS, a koji proizlazi iz Strateškog plana ovog Ministarstva; zaštita i spašavanje, tačka 12. Osigurati redovno praćenje i izvještavanje o provedbi plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća; rok za realizaciju: kraj 2014. godine; Indikator provedbe: Izrađen prvi izvještaj o provođenju plana zaštite i spašavanja.

<sup>35</sup> Obaveza po Okvirnom zakonu – član 22

<sup>36</sup> Formiranje mješovite specijalizovane jedinice za zaštitu i spašavanje planirano je na osnovu Okvirnog zakona. Prema pomenutom zakonu, VM BiH formira od specijalizovanih jedinica i službi civilne zaštite entiteta, BD i drugih institucija, organa i pravnih osoba na nivou BiH mješovitu specijalizovanu jedinicu za zaštitu i spašavanje. Jedinica bi djelovala u slučaju prirodne ili druge nesreće, za učešće u međunarodnim vježbama, operacijama pomoći i drugim aktivnostima uz saglasnost nadležnih organa entiteta, BD i drugih institucija, organa i pravnih osoba na nivou BiH. Formiranje ove jedinice predviđeno je i Strateškim planom MS, po uzoru na interventne module civilne zaštite u Evropskoj uniji, koji bi se opremali i obučavali kroz mješovitu specijalizovanu jedinicu po standardima EU. Planirano je da se tokom 2015. godine održi radionica o izradi pravnih dokumenata za formiranje i funkcionisanje jedinice. Zbog neposjedovanja struktura u entitetima za predlaganje u sastav ovakve jedinice za međunarodne misije nisu uspjeli pokušaji sazivanja radionice za njenu izradu i dostavljanje Odluke o formiranju jedinice VM BiH na razmatranje i usvajanje u 2015. godini. Mada je inicijativa za formiranje jedinice pokrenuta još 2011. godine, nije se mnogo uradilo zbog političkih razloga i neusaglašenosti u vezi s njenom misijom, strukturom, načinom upotrebe, komande, obučavanja itd.-  
[http://www.msb.gov.ba/onama/struktura/zastita\\_spasavanje/zastita\\_spasavanje/default.aspx?id=11972&langTag=bs-BA](http://www.msb.gov.ba/onama/struktura/zastita_spasavanje/zastita_spasavanje/default.aspx?id=11972&langTag=bs-BA)



obučavanju, iako je predviđeni rok, u strateškim dokumentima MS, za završetak ovih aktivnosti bio kraj 2015. godine.

Sagovornici iz MS tvrde da je glavna prepreka formiranju ove jedinice nepostojanje specijalizovanih jedinica na entitetskim nivoima i pitanje konsenzusa oko komandovanja jedinicom kao i otvorena pitanja u vezi s njenom misijom, strukturom, načinom upotrebe, obučavanjem itd.<sup>37</sup>

#### 3.1.1.4. Uvođenje broja za hitne pozive 112

BiH nema uspostavljen sistem hitnih poziva 112.<sup>38</sup> Jedna od preporuka koje se stavljaju pred BiH u cilju pristupanja Mehanizmu za civilnu zaštitu Evropske unije<sup>39</sup> je i uvođenje jedinstvenog evropskog broja za hitne situacije 112. BiH i dalje nije stvorila zakonske pretpostavke za uvođenje ovog broja te su građani u slučaju nesreća primorani zvati nekoliko drugih brojeva koji u sebe uključuju policiju, vatrogasce, hitnu pomoć i sl. BiH ima obavezu da stvori zakonske pretpostavke za uvođenje ovog broja na cijeloj teritoriji države, a potom i uspostavljanje sistema hitnih poziva 112 u okviru nadležnih entitetskih organa civilne zaštite i BD. MS je još 2013. godine uputilo mišljenje i komentare na prednacrt Zakona o elektronskim komunikacijama Ministarstvu komunikacija i prometa BiH čijim usvajanjem bi se stvorile zakonske pretpostavke za uvođenje ovog broja.

U januaru 2016. godine MS se ponovo obratilo Ministarstvu komunikacija i prometa BiH dopisom u kojem navodi da je ovo pitanje potrebno u najskorijem vremenu riješiti s obzirom na to da je BiH na putu pristupanja Mehanizmu za civilnu zaštitu Evropske unije te da je neophodno stvoriti pretpostavke za uspostavljanje sistema hitnih poziva. U dopisu se traži okvirni vremenski rok za koji se predviđa usvajanje Zakona o elektronskim komunikacijama. Odgovor u pisanom obliku MS nije zaprimilo. Do usvajanja Zakona o elektronskim komunikacijama u periodu revizije nije došlo.

<sup>37</sup>[http://www.msb.gov.ba/onama/struktura/zastita\\_spasavanje/zastita\\_spasavanje/default.aspx?id=11972&langTag=bs-BA](http://www.msb.gov.ba/onama/struktura/zastita_spasavanje/zastita_spasavanje/default.aspx?id=11972&langTag=bs-BA)

<sup>38</sup> Okvirnim zakonom, član 13, planirano je uvođenje jedinstvenog evropskog broja za hitne situacije.

Jedinstveni evropski 112 broj za hitne slučajeve je uveden u zemlje članice EU kako bi se omogućilo građanima u nevolji da pozovu hitne službe (policija, hitna pomoć i vatrogasci), koristeći isti broj bilo gdje na području Evropske unije. Oni koji pozovu broj 112 se povezuju s operaterom. Ovisno o državnim sistemima civilne zaštite, operater (koji npr. može biti dio policije) će se ili direktno baviti zahtjevom ili ga prenijeti odgovarajućim hitnim službama (hitna pomoć, vatrogasci, itd.).

To je od naročite važnosti uzevši u obzir da evropski građani sve više putuju u druge zemlje EU radi posla, studija ili u slobodno vrijeme. Prema zakonodavstvu EU, države članice moraju osigurati da korisnici bilo fiksne ili mobilne telefonije mogu nazvati hitne službe besplatno putem evropskog broja 112 za hitne slučajeve. Ovaj broj je sada dostupan u svim zemljama članicama. Neke od zemalja članica (Danska, Finska, Nizozemska, Portugal, Rumunija i Švedska) su uvele 112 kao glavni broj za hitne službe, dok u većini zemalja članica, broj 112 funkcioniše uporedo s državnim brojevima hitnih službi. Svaka zemlja članica je odgovorna za organizaciju vlastite hitne službe i intervencije po pozivu na broj 112 i državne brojeve za hitne slučajeve. Uspostavljanje jedinstvenog evropskog broja za hitne slučajeve 112 je definisano Direktivom Evropske unije (Odluka Vijeća od 29.07.1991. godine o uvođenju jedinstvenog evropskog broja za hitne slučajeve, br. 91/396/EEC) i ojačano kroz naknadno usvojene zakone, tačnije Direktivu br. 98/10/EC Evropskog parlamenta i Vijeća od 26.02.1998. godine o primjeni odredbi otvorenog pristupa mreži (ONP) za glasovne telefonije i o univerzalnim telekomunikacijskim uslugama u konkurentnom okruženju. BiH kao država potencijalni kandidat za članstvo EU kroz prihvatanje i provođenje ovih rezolucija želi stvoriti uslove i veće šanse za brže napredovanje u stalno članstvo EU.–MS [http://www.msb.gov.ba/onama/struktura/zastita\\_spasavanje/hitni\\_slucajevi/default.aspx?id=4022&langTag=bs-BA](http://www.msb.gov.ba/onama/struktura/zastita_spasavanje/hitni_slucajevi/default.aspx?id=4022&langTag=bs-BA)

<sup>39</sup> Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu uključuje sudjelovanje 31 evropske države sa svim njihovim resursima namijenjenim civilnoj zaštiti, koji mogu biti stavljeni na raspolaganje zemljama pogođenim katastrofama. Opća svrha Mehanizma jest pružanje pomoći, na zahtjev, u slučaju težih vanrednih situacija i omogućavanje bolje koordinacije u akcijama pružanja pomoći koje provode države članice i Zajednica, uzimajući u obzir posebne potrebe izoliranih i najudaljenijih i drugih područja ili otoka Zajednice. Posljednjih je godina značajan porast broja država koje traže pomoć civilne zaštite putem Mehanizma. Mehanizam treba jačati radi postizanja učinkovitije i vidljivije prezentacije evropske solidarnosti i omogućavanja razvoja sposobnosti Evrope za brzu intervenciju na osnovu modula civilne zaštite država članica.



### 3.1.1.5. Funkcionisanje Koordinacionog tijela BiH za zaštitu i spašavanje

Rad KT BiH od njegovog osnivanja<sup>40</sup> pratile su brojne poteškoće. Ranijim sazivima ovog tijela bilo je potrebno nekoliko godina da bi usvojilo poslovnik o radu<sup>41</sup>. Ovo tijelo i pored brojnih nadležnosti koje ima nije usvojilo program rada.<sup>42</sup>

Problemi koji su pratili raniji saziv ovog tijela vezani su za nemogućnosti sazivanja i održavanja sastanka, donošenja odluka čak i u periodima kad je rad ovog tijela bio izuzetno važan za upravljanje nesrećama.<sup>43</sup>

Izveštaj o radu KT BiH u periodu 2013–2014. godina dostavljen je VM BiH. VM BiH je usvojilo Izveštaj o radu KT BiH i s tim u vezi zaključilo da Izveštaj bude upućen vladama FBiH, RS i BD.<sup>44</sup>

U izveštaju o radu KT BiH za period 2013–2014. godina je navedeno da je održano ukupno sedam sjednica u toku dvije godine. Odlukom o formiranju KT BiH<sup>45</sup> je predviđeno da se članovi KT BiH sastaju najmanje jednom u tri mjeseca, a po potrebi i češće.

U toku 2013. godine održane su ukupno tri redovne sjednice KT BiH. Na prvoj sjednici usaglašen je Nacrt poslovnika o radu KT BiH i zaključeno je da MS pripremi prečišćeni tekst za narednu sjednicu radi njegovog usvajanja. Na drugoj sjednici usvojen je Poslovnik o radu koordinacionog tijela BiH. Na trećoj sjednici, zbog nedovoljnog broja glasova podrške, nije usvojen predloženi dnevni red, a koji se u najvećoj mjeri vezao za aktivnosti vezane za ljetne požare.<sup>46</sup>

U 2014. godini prva vanredna sjednica je održana u periodu poplava u maju 2014. godine na kojoj su donijeti zaključci općeg tipa u obliku prijedloga, preporuka i obaveza članova KT BiH. Druga vanredna sjednica je održana bez postojanja pravnih uslova za njeno održavanje, bez postojanja kvoruma.

Treća vanredna sjednica u 2014. godini je odložena zbog konstatacije da se ne može osigurati potrebna poslovnička većina. Četvrta sjednica, na kojoj nije prihvaćen predloženi dnevni red, održana je u junu 2014. godine. Prihvaćena je jedna tačka dnevnog reda, a koja se odnosi na „Izveštaj KT BiH o preduzetim aktivnostima“ i zaključeno je da po toj tački dnevnog reda MS pripremi prijedlog Izveštaja i dostavi svim članovima na

<sup>40</sup> KT BiH je prvi put formirano 2009. godine, ali osim konstituirajuće sjednice i jedne obuke, u organizaciji i izvedbi Sekretarijata Međunarodne strategije za redukciju rizika katastrofa iz Ženeve, do septembra 2012. godine nije održalo nijednu sjednicu u kvorumu. – Informacija MS o aktivnostima KT BiH za zaštitu i spašavanje.

<sup>41</sup> Poslovnikom o radu KT BiH uređuju se prava i dužnosti predsjedavajućeg i članova, način rada, odlučivanja, javnost rada, te druga pitanja od značaja za rad KT BiH. Poslove iz svoje nadležnosti KT obavlja na redovnim i vanrednim sjednicama. Redovne sjednice se održavaju po pravilu jednom u tri mjeseca, a po potrebi i češće.

<sup>42</sup> KT BiH ima ukupno 21 člana, uključujući i predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg. Za sazivanje i punopravno djelovanje potreban je kvorum tj. 12 od 21 člana. KT BiH odlučuje većinom glasova s tim što Odluka ne može biti donesena bez saglasnosti najmanje polovine članova KT BiH iz svakog od entiteta i članova BD. – Okviri zakon, član 16. i 17.

<sup>43</sup> U Izveštaju o radu VM BiH za 2014. godinu je navedeno da je KT BiH tokom 2014. godine imalo problema u svom funkcionisanju. Radi se o problemima uglavnom političke prirode i različitog razumijevanja KT BiH, zbog čega često nije bilo razumijevanja uloge KT BiH i zbog čega često nije bilo konsenzusa u donošenju odluka. Iz tog razloga je održana samo jedna vanredna i tri redovne sjednice.

<sup>44</sup> 105. sjednica VM BiH, održana 23.07.2014. godine.

<sup>45</sup> Odluka o formiranju Koordinacionog tijela BiH za zaštitu i spašavanje (Sl. gl. 85/12)

<sup>46</sup> Kako sjednica ne bi bila proglašena neuspješnom, predsjedavajući KT BiH je predložio da se donesu dva zaključka: Od MS BiH se traži da od nadležnih institucija BiH, entiteta i Brčko distrikta zatraži informaciju o prirodnim i drugim nesrećama u 2013. godini; Po pribavljanju traženih informacija Koordinaciono tijelo BiH će zakazati novu sjednicu s ciljem pripreme prijedloga preporuka i mjera za nadležne institucije BiH, entiteta i Brčko distrikta BiH.



razmatranje. Naglašena je potreba da se poboljša administrativna podrška radu KT BiH i formira Sekretarijat koji će pripremati sjednice i materijale za sjednice.

Peta najavljena sjednica je odgođena na zahtjev članova iz RS-a uz napomenu nemogućnosti davanja komentara na Nacrt izvještaja zbog nedostatka vremena. Šesta sjednica je održana u julu 2014. godine na kojoj je usvojen Izvještaj o radu KT BiH za 2013. godinu, uz uslov da se stavovi članova iz RS-a prezentuju kao izdvojeno mišljenje.<sup>47</sup>

Procedura formiranja novog saziva KT BiH nije bila efikasna i trajala je oko godinu dana. U 2015. godini nisu se održavale sjednice ovog tijela jer je tijelo izgubilo pravnu snagu djelovanja zbog prestanka dužnosti predsjedavajućeg i izmjene jednog broja članova.

Naime, MS je u aprilu 2015. godine započelo aktivnosti na formiranju novog saziva ovog tijela da bi tek krajem marta<sup>48</sup> 2016. godine VM BiH na prijedlog MS, donijelo Odluku o formiranju KT BiH, u koje su imenovani predstavnici državnih ministarstava sigurnosti, odbrane, vanjskih poslova, komunikacija i prometa, finansija i trezora, civilnih poslova, vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, resornih entitetskih ministarstava i uprava civilne zaštite te predstavnici BD. Prema riječima predstavnika MS, proces je duže trajao zbog problema oko imenovanja članova s entitetskog nivoa vlasti.<sup>49</sup>

Iako je Okvirnim zakonom predviđeno da se u budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH osiguravaju finansijska sredstva za opremanje, obučavanje, rad i funkcionisanje KT BiH, to do sada nije bio slučaj. Kao nadležno ministarstvo za podršku u radu KT BiH, i kao nosilac implementacije Okvirnog zakona, MS nije do sada izdvajalo sredstva za ovu svrhu. Prema riječima sagovornika iz MS do sada su osiguravali piće i osvježanje tokom sjednica ovog tijela, a jedna obuka se provela kroz projekat koji je finansirao UNDP.

### 3.1.1.6. Funkcionisanje Operativno-komunikacijskog centra 112

OKC 112 komunikacijski je uvezan s operativnim centrima institucija BiH, kao i sa operativnim centrima entiteta i BD, posebno u dijelu razmjene informacija vezanih za pružanje međunarodne pomoći i angažovanju OS BiH, ali kako navode sagovornici iz MS, nedostaje dnevni protok informacija, odnosno dnevni izvještaji se ne dostavljaju od svih operativnih centara sa nižih nivoa vlasti.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Izvještaj o aktivnostima KT BiH u 2013. i 2014. godini, usvojen jednoglasno na sjednici KT BiH 01.07.2014. godine, a 23.07.2014. usvojen na sjednici VM BiH.

<sup>48</sup>[http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja\\_sa\\_sjednica/default.aspx?id=22051&langTag=bs-BA](http://www.vijeceministara.gov.ba/saopštenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/default.aspx?id=22051&langTag=bs-BA)

<sup>49</sup> Razlozi koji su doveli do nefunkcionalnosti rada KT BiH se ogledaju u objavama članstva bez prethodnih obavještenja, dugim procedurama imenovanja novih i zamjenskih članova, pogrešnim ili nekompletnim rješenjima o imenovanju novih članova i sl.

<sup>50</sup> Na prijedlog MS BiH, VM BiH, na 90. sjednici, održanoj 11.06.2009. godine, donijelo je Pravilnik o organizaciji, uslovima i načinu funkcionisanja Operativno-komunikacijskog centra Bosne i Hercegovine – 112. Ovim pravilnikom regulisani su organizacija, uslovi, zadaci i funkcionisanje Operativno-komunikacijskog centra Bosne i Hercegovine – 112, način rada, način obučavanja i osposobljavanja zaposlenika te način informisanja javnosti.



### 3.1.2. Aktivnosti Ministarstva odbrane BiH i Oružanih snaga BiH u procesu pružanja pomoći civilnim organima tokom prirodne ili druge nesreće

OS BiH su imale značajan angažman prilikom akcija spašavanja tokom poplava 2014. godine<sup>51</sup>. Naime, kada se iscrpe svi raspoloživi civilni kapaciteti namijenjeni za pomoć civilnim organima<sup>52</sup> u reagovanju na prirodne i druge katastrofe, angažuju se OS BiH.

Tokom revizije nismo se mogli uvjeriti da na nivou institucija BiH, u čijoj nadležnosti je sistem zaštite i spašavanja, postoji razvijen adekvatan sistem koji bi omogućio određeni vid provjere da li su na nižim nivoima angažovani svi raspoloživi resursi prije nego što se uputi zahtjev za angažovanjem OS BiH, prije svega helikoptera.

Pozivi za pomoć upućuju se preko OKC 112 MS<sup>53</sup> čiji sagovornici tvrde da nisu u mogućnosti ocijeniti koliko je poziv za pomoć opravdan u smislu iscrpljenosti lokalnih kapaciteta prije angažmana OS BiH. U razgovoru s predstavnicima MO i OS BiH, sagovornici su iznijeli mišljenje da postoji mogućnost da lokalni nivoi vlasti, prije nego što angažuju sve potrebne sopstvene resurse, zahtijevaju angažman OS BiH. MO ni MS nisu vršili analize opravdanosti angažmana OS BiH nakon pružanja pomoći civilnim strukturama. U Izvještaju o angažovanju OS BiH za potrebe pružanja pomoći civilnim organima u reagovanju na poplave navodi se da su ukupni troškovi angažovanja OS za vrijeme elementarne nepogode poplava iznosili 1.165.189 KM.

Pored postojanja Standardnih operativnih procedura angažovanja OS BiH na pružanju pomoći civilnim organima u reagovanju na prirodne ili druge nesreće, MO BiH je pokušalo dodatno urediti ovu oblast pa je u februaru 2016. pokrenulo aktivnosti na donošenju Pravilnika o pružanju vojne pomoći civilnim organima. Aktivnosti na donošenju Pravilnika kojim se uređuju upravljanje i korištenje pokretne i nepokretne imovine i potencijala OS BiH, angažovanje pripadnika OS BiH, osnove, oblici, vrste i način realizacije, kriteriji, prioriteti, uslovi i ograničenja, podnošenje i rješavanje molbe, postupci i aktivnosti, odobravanje, saradnja, koordinacija i konsultacije, odgovornosti i druga pitanja u oblasti pružanja vojne pomoći civilnim organima u BiH nisu završene do okončanja revizije. Prema navodima sagovornika iz MO, nakon usvajanja ovog Pravilnika trebala bi uslijediti izrada nižih internih akata i operativnih procedura kao i izrada godišnjih planova pružanja pomoći civilnim organima.

<sup>51</sup> MO je sačinilo Izvještaj o angažovanju resursa OS BiH za pomoć civilnim strukturama u odbrani od poplava i sanaciji posljedica uzrokovanih poplavama u BiH za period angažovanja OS BiH u vrijeme majskih poplava 2014. godine. U Izvještaju su navedene aktivnosti OS BiH u vrijeme poplava, stanje uzrokovano poplavama, angažovanje resursa OS za pomoć civilnim strukturama i sl. OS BiH imaju razvijene operativne planove za pomoć civilnim strukturama vlasti u slučaju nastanka elementarnih nepogoda, a u skladu sa Zakonom o odbrani BiH. U planovima su precizirane aktivnosti pripadnika komandi i jedinica OS tokom elementarnih nepogoda. Planovi su posebno izrađeni za elementarne nepogode: snijeg, poplave i požar. U skladu s ovim planovima u vrijeme majskih poplava 2014. godine stavljene su u pripravnost OS BiH za angažovanje u pomoći civilnim strukturama vlasti u odbrani od poplava.

<sup>52</sup> U skladu sa „Sporazumom o saradnji između Ministarstva sigurnosti BiH i Ministarstva odbrane BiH“, u oblasti reagovanja na prirodne ili druge nesreće, ministar sigurnosti i ministar odbrane su donijeli u julu 2010. godine „Standardne operativne procedure angažovanja Oružanih snaga BiH na pružanju pomoći civilnim organima u reagovanju na prirodne ili druge nesreće“.

Na osnovu tih procedura MS preko OKC 112 je nadležno za zaprimanje zahtjeva od entitetskih vlasti i vlasti BD, u slučaju potrebe za angažovanjem OS BiH za pomoć civilnim organima u reagovanju na prirodne i druge nesreće. Nakon što dobije zahtjev, MS uređuje svu potrebnu logistiku u vezi s daljim angažmanom MO BiH. Odluke o realizaciji zahtjeva donosi Predsjedništvo BiH. Zakonom o odbrani BiH definisana je obaveza pomoći civilnim organima u reagovanju na prirodne i druge nesreće. Uslov za angažovanje OS BiH je da su raspoloživi resursi civilnih organa iscrpljeni ili da civilni organi ne raspolazu potrebnim ili dovoljnim resursima za odgovor na prirodnu ili drugu nesreću.

<sup>53</sup> OS BiH su u periodu od 15.05. do 17.07.2014. godine preko OKC 112 MS dobili ukupno 209 zahtjeva za pomoć civilnim strukturama na poplavljenim i ugroženim područjima BiH, od čega je samo 5 odbijeno zbog nemogućnosti realizacije zahtjeva. U navedenom vremenskom periodu OS BiH su na osnovu zahtjeva angažovane na pomoći civilnim strukturama u ukupno 45 općina na nivou BiH i to s područja FBiH 25 općina, s područja RS 20 općina. – Izvještaj o angažovanju OS BiH za potrebe pružanja pomoći civilnim organima u reagovanju na prirodnu nesreću izazvanu poplavama u BiH.



### **3.1.4. Neefikasnost procesa donošenja Odluke o određivanju osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki koje se štite, kao i pratećeg Uputstva**

Proces donošenja Odluke o određivanju osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki koje se štite kao i pratećeg Uputstva traje od 2012. godine i do okončanja ovog izvještaja nije završen, što je dovelo do izostanka pravnog uređenja ove oblasti.

DKPT je ovaj dio svoje nadležnosti obavljala na bazi Odluke i Uputstva iz 2005. godine dok je ovaj segment bio u nadležnosti SIPA-e. Međutim, izmjenama i dopunama Zakona o SIPA-i iz 2009. godine predviđeno je da poslove organizacije i provođenje fizičke i tehničke zaštite osoba i objekata organa BiH i diplomatsko-konzularnih organa koji se posebno štite u skladu s odgovarajućim zakonima, međunarodnim obavezama i drugim propisima koje donosi VM BiH, obavlja DKPT, po osiguranju uslova, a najkasnije u roku od 90 dana od početka rada. Ovim izmjenama i dopunama Zakona brisane su odredbe o zaštićenim osobama i objektima te se stvorila potreba za uređenjem ove oblasti do koje nije došlo do sredine 2016. godine.

Uspostava DKPT predviđena je Zakonom<sup>54</sup> iz 2008. godine, sredstva za rad DKPT odobrena su u aprilu 2010. godine<sup>55</sup>, a od jula 2012. godine poduzimane su aktivnosti na donošenju nove Odluke o određivanju osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki koji se štite. U periodu od jula 2012. godine do marta 2016. godine, DKPT je prema nadležnim institucijama četiri puta upućivala prijedlog pomenute Odluke kao i prateće Uputstvo, ali do upućivanja istog na usvajanje od strane VM BiH, ni nakon gotovo šest godina, nije došlo.

DKPT je u februaru 2016. godine uputila Urgenciju prema MFT kojom se zahtijeva donošenje mišljenja na prijedlog novodostavljene Odluke o određivanju osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki koje se štite. MFT je u aprilu 2016. godine, DKPT, dostavilo mišljenje u kojem podržava donošenje predložene Odluke o određivanju osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki koje se štite, te upućuje predlagatelja da istu koriguje u skladu s preporukama navedenim u mišljenju i tako korigovanu ponovo dostavi na mišljenje.

Sagovornici iz DKPT smatraju da MFT nije uvažilo njihove sugestije i prijedloge u vezi s Odlukom o određivanju osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki koji se štite.

### **3.2. Materijalna i kadrovska opremljenost institucija BiH za efikasno reagovanje u kriznim situacijama**

Institucije BiH se suočavaju s nedostatkom materijalne i kadrovske opremljenosti za reagovanje u kriznim situacijama. U situacijama kada je i provedena analiza potreba i precizno iskazane potrebe, izvori finansiranja i dalje ostaju upitni.

<sup>54</sup> Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH (Sl. gl. 36/08)

<sup>55</sup> Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj o finansijskoj reviziji Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH za 2011.



### 3.2.1. Analiza potreba i baza podataka u Ministarstvu sigurnosti BiH

Prema dobijenim informacijama, tokom revizije utvrđeno je da nije provedena predviđena<sup>56</sup> analiza potreba opreme za strukture sistema zaštite i spašavanja, nisu utvrđeni prioriteti, niti postoji jedinstven pregled potreba za opremom struktura zaštite i spašavanja trenutno i za naredni period.

Nije kreirana, i samim tim se redovno i ne ažurira, jedinstvena baza podataka o izvorima opasnosti koji mogu izazvati prirodne ili druge nesreće. Također, ne postoji ni baza podataka o snagama i sredstvima za zaštitu i spašavanje i preduzetim mjerama u području zaštite i spašavanja.<sup>57</sup> U Sektoru za zaštitu i spašavanje prema izjavama sagovornika prisutan je i nedostatak kadrova zbog odsustva pojedinih službenika ovog Sektora.

### 3.2.2. Provedena analiza potreba i odobreni projekti nabavki u Ministarstvu odbrane BiH

MO u svojim dokumentima<sup>58</sup> navodi da se suočavaju sa značajnim problemom nedostatka materijalnih resursa za potrebe izvršavanja zadatka pomoći civilnim organima u reagovanju na prirodne i druge katastrofe i nesreće. Navode da je postojeća oprema naslijeđena od entitetskih vojski u dosta slabom stanju i u proteklom periodu je intenzivno korištena što je proizvelo dalje smanjenje raspoloživih materijalno-tehničkih sredstava. Također u projektu „Nabavka opreme za izvršenje zadatka pomoći civilnim organima u reagovanju na prirodne i druge katastrofe, sa periodom realizacije 2016–2020. godina“ navode da u proteklom periodu nije bilo značajnije nabavke ovih sredstava tako da je stepen popunjenosti ovom vrstom opreme vrlo nizak posebno u oblasti zaštitne opreme za pripadnike OS BiH, opreme za spašavanje u toku poplava, intendantske opreme za privremeni smještaj ugroženog civilnog stanovništva, pomoćne višenamjenske opreme za helikoptere, itd.

Analiza potreba materijalno-tehničke opreme u pružanju pomoći civilnom stanovništvu se radi kontinuirano, ali je detaljno urađena nakon majskih poplava 2014. godine. U skladu s tim izrađen je višegodišnji projekat "Nabavka opreme za pomoć civilnim strukturama u slučaju prirodnih i drugih nesreća" čija vrijednost iznosi 8.819.274 KM.<sup>59</sup> VM BiH je u decembru 2015. godine donijelo Odluku o odobravanju ovog projekta. Tabelarni pregled nedostajućih materijalno-tehničkih sredstava i opreme vidjeti u dodatku 4.

VM BiH je također na istoj sjednici donijelo i odluke o usvajanju još tri višegodišnja kapitalna projekta, koja se u određenoj mjeri odnose na pomoć civilnom stanovništvu u slučaju prirodnih i drugih nesreća, i to „Osiguranje i unapređenje operativnosti helikoptera Oružanih snaga BiH sa periodom realizacije 2016–2025. godina“, „Osiguranje i unapređenje operativnosti motornih vozila Oružanih snaga BiH s periodom realizacije 2016–2018. godina“, „Školovanje oficira vojno-evidencione specijalnosti avijacija s periodom realizacije 2016–2024. godina. U pitanju su značajna sredstva u iznosu od preko

<sup>56</sup> Aktivnost MS iz Akcionog plana za provedbu strateškog plana MS, a koji proizlazi iz Strateškog plana ovog Ministarstva

<sup>57</sup> Baze podataka su predviđene Akcionim planom za provedbu strateškog plana MS, a koji proizlazi iz Strateškog plana ovog Ministarstva, a Okvirnim zakonom, član 14., tačka (aa) predviđeno je da MS usmjerava nadležne organe na vođenje baze podataka o rizicima od prirodnih i dr. nesreća, opasnim materijama, snagama, sredstvima i dr. podacima značajnim za zaštitu i spašavanje u BiH, u skladu s međunarodnim konvencijama.

<sup>58</sup> Višegodišnji projekti: „Nabavka opreme za izvršenje zadatka pomoći civilnim organima u reagovanju na prirodne i druge katastrofe, s periodom realizacije 2016–2020. godina“, „Osiguranje i unapređenje operativnosti helikoptera OS BiH s periodom realizacije 2016–2025. godina“, „Osiguranje i unapređenje operativnosti motornih vozila Oružanih snaga BiH s periodom realizacije 2016–2018. godina“, „Školovanje oficira vojno-evidencione specijalnosti avijacija s periodom realizacije 2016–2024. godina.

<sup>59</sup> Pregled ključnih nedostajućih materijalno-tehničkih sredstava i opreme i ukupno potrebnim procijenjenim finansijskim sredstvima vidjeti u dodatku broj 4.





330 miliona KM. Sagovornici iz OS BiH i MO istakli su da se radi o višegodišnjim projektima koji i dalje nemaju jasno definisan izvor finansiranja. U Odluci VM BiH iz decembra stoji da će sredstva za finansiranje višegodišnjih projekata i dinamika finansiranja biti regulisani posebnim odlukama VM BiH kroz budžetske procedure, a prema izvorima finansiranja. Više o ovom vidjeti u dodatku 3.

### 3.2.3. Nezadovoljavajuća starosna struktura pilotskog kadra u OS BiH

Zbog značaja angažovanja pilotskog kadra u pomoći civilnim organima u slučaju prirodnih i drugih nesreća u nastavku dajemo pregled starosne strukture postojećeg pilotskog kadra MO. Iako implementacijom predviđena za 2016. godinu, u budžetu MO nisu planirana sredstva za školovanje pilota shodno Višegodišnjem projektu školovanja pilota.

Analiza koju su sačinile OS BiH pokazala je vrlo nepovoljnu starosnu strukturu postojećeg stanja pilotskog kadra u OS BiH, gdje je prosječna starost pilota 42 godine. Od ukupnog predviđenog broja u Brigadi zračnih snaga i protivzračne odbrane<sup>60</sup> popunjeno je 50% radnih mjesta predviđenih za pilote.<sup>61</sup>

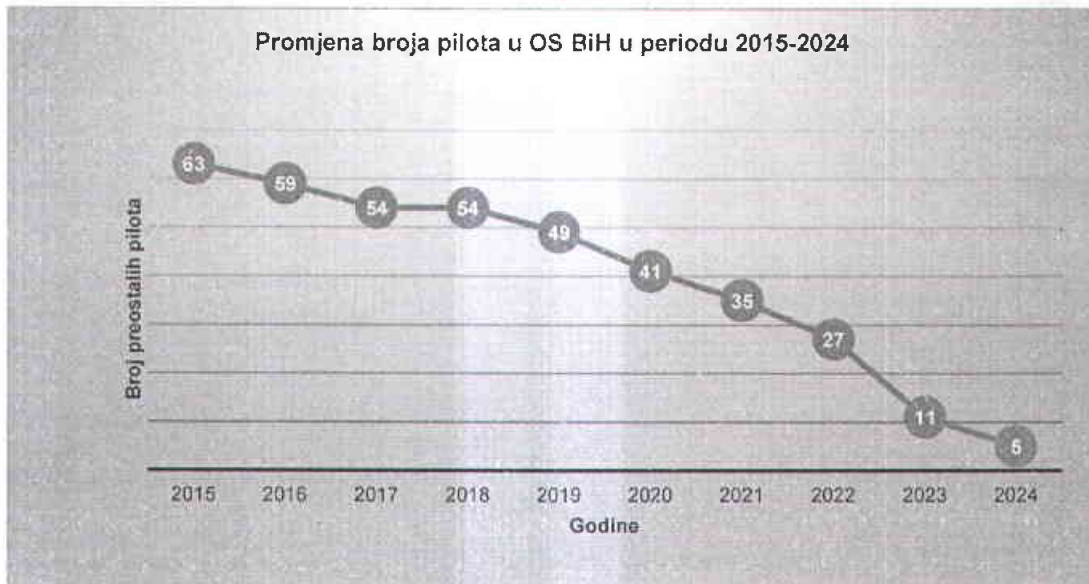
Pilotski sastav bi trebao procesom penzionisanja napustiti OS BiH u narednih deset godina. OS BiH nemaju uspostavljen centar za obuku kadrova zrakoplovnih specijalnosti, ovaj kadar obučava se putem saradnje s partnerskim zemljama. Projektom je predviđeno školovanje 39 mladih pilota.<sup>62</sup>

U narednom dijagramu prikazan je otpust – penzionisanje postojećeg letaćkog kadra u OS BiH:

<sup>60</sup> U okviru pomoći civilnim strukturama vlasti, Brigada izvršava više zadataka. Pored pomoći u slučaju prirodnih ili drugih nesreća i katastrofa, ova jedinica pruža pomoć i prilikom medicinske evakuacije vertikalnim transportom bolesnih i unesrećenih te realizuje zadatke službe traženja i spašavanja što je međunarodna obaveza bez koje ni bi bilo moguće uspostavljanje civilnog zračnog saobraćaja u BiH. Pored navedenog obavlja i druge aktivnosti (protokolame, VIP prijevoz, pomoć drugim sigurnosnim strukturama od značaja za BiH) izvor: Idejni projekat Školovanje oficira vojno-evidencione specijalnosti avijacija, august 2015.

<sup>61</sup> Idejni projekat Školovanje oficira vojno-evidencione specijalnosti avijacija, august 2015.

<sup>62</sup> Analiza OS BiH je pokazala da je u zadnjih deset godina u vojnu službu primljen samo jedan pilot koji je završio obuku u jednoj od susjednih država. Formiranjem OS BiH popunjavanja personala ove specijalnosti, izvršena su preuzimanjem zatečenog pilotskog kadra koji se obučavao u nekadašnjoj Jugoslovenskoj narodnoj armiji i drugim državama koje su vršile obuku za osposobljavanje zrakoplovnih kadrova bivših entitetskih vojski u toku i nakon rata u BiH. Podatak da OS BiH raspolažu s tri tipa helikoptera je dodatno otežavao procese obuke za različite vrste letjelica kao i preobuku pilota aviona za pilote helikoptera, kao i pilote jednog tipa helikoptera za pilote drugog tipa helikoptera.



Izvor: OS BiH

Za 2016. godinu, po predviđenoj dinamici školovanja, 13 polaznika je trebalo biti upisano na obuke i škole te njih pet i završiti obuku, za šta su projektom predviđena sredstva od oko milion KM. Ukupna vrijednost projekata iznosi 7.828.200 KM.

### 3.2.4. Potrebe za kadrovima i materijalno-tehničkom opremom u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela u BiH

DKPT je tokom prethodnih godina izvršila nabavke određenih vrsta materijalno-tehničke opreme, dio opreme je pribavljen putem donacija, ali prema navodima sagovornika iz DKPT oni još uvijek nisu u potpunosti materijalno i kadrovski opremljeni za efikasno reagovanje u kriznim situacijama.

Potrebe za nedostajućim sredstvima DKPT iskazuje putem godišnjih finansijskih zahtjeva za budžet<sup>63</sup> i odnose se uglavnom na nabavku policijske opreme, odjeće i obuće, putničkih vozila, nabavku računarske opreme, nabavku autoguma i sl., dok se dodatna sredstva, koja nisu mogla da se planiraju u okviru gornje granice rashoda, zahtijevaju kroz aneks zahtjeva.<sup>64</sup> Godišnji budžetski zahtjevi za tekuću godinu planiraju se uglavnom u visini onih sredstava koja su realizovana u prethodnoj godini.

<sup>63</sup> Sredstva planirana za potrebe rada DKPT u 2016. godini su iskazana prema gornjoj granici rashoda u iznosu od 31.851.000 KM, a dodatna sredstva koja nisu mogla da se planiraju u okviru gornje granice rashoda, iskazana su kroz aneks zahtjeva u iznosu od 1.874.000 KM što je u ukupnom iznosu 33.725.000 KM. Aneksom su zahtijevana sredstva za kapitalna ulaganja i to: nabavka RR linka u vrijednosti 99.000 KM, videokonferencijskog sistema 75.000 KM, putničkog motornog vozila 1.500.000 KM i sredstva za bespilotnu letjelicu 200.000 KM. Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2016. godinu DKPT je odobreno 31.801.000 KM. Neodobrena zahtijevana sredstva uglavnom se odnose na kapitalna sredstva zahtijevana aneksom.

Zahtjev za dodjelu sredstava iz budžeta za 2015. godinu iskazan prema gornjoj granici rashoda iznosio je 30.022.000 KM, a dodatna sredstva su iskazana kroz aneks zahtjeva u iznosu od 2.056.000 KM što je u ukupnom iznosu 32.078.000 KM. Aneksom su zahtijevana sredstva za tekuće izdatke u 1.283.000 KM i to za bruto plaće za 49 novih policijskih službenika i njihove naknade, zatim za putne troškove, za zakup, te ugovorene usluge za poziciju volonterskog rada za planiranih novih 50 kadeta kao za sistematski pregled policijskih službenika. Aneksom su zahtijevana i sredstva za kapitalna ulaganja u iznosu od 773.000 KM i to kompjuterska oprema 15.000 KM, policijska oprema 258.000 KM i motorno vozilo 500.000 KM. Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2015. godinu DKPT su odobrena sredstva u iznosu od 31.498.000 KM. Tekuća sredstva su odobrena kako je i zahtijevano aneksom dok su kapitalna sredstva umanjena u odnosu na zahtjev.

<sup>64</sup> U 2016. godini dodatna sredstva iskazana kroz aneks zahtjeva iznosila su 1.874.000 KM, a u 2015. godini 2.056.000 KM.



Iako DKPT kroz aneks zahtjeva iskazuje potrebe za dodatnim sredstvima za nabavku materijalno-tehničke opreme<sup>65</sup>, u obrazloženje MFT o neodbravanju zahtjeva za dodatnim sredstvima navodi se ograničenost ukupnih raspoloživih budžetskih sredstava, kao i da DKPT treba pripremiti i dostaviti posebne usvojene zakonske i podzakonske akte ili druge dokumente, koji dokazuju neophodnost sredstava iskazanih u aneksu zahtjeva.

U DKPT ne postoji sveobuhvatan dokument pregleda ili analiza potreba za opremom i materijalno-tehničkim sredstvima, koja bi se bazirala na procjeni rizika, ugroženosti i predviđanjima, u smislu minimuma koji je potreban za njihovo neometano funkcionisanje. Iz tog razloga godišnji budžetski zahtjevi ne sadrže jasna, precizna, argumentovana objašnjenja iskazanih potreba za sredstvima potrebnim za nabavku materijalno-tehničke opreme.

### **3.3. Analiza postupanja nakon svake krizne situacije te postupci za unapređenje sistema**

U ovom dijelu izvještaja govorimo o analizi postupanja nakon svake krizne situacije te postupcima za unapređenje sistema.

#### **3.3.1. Analize postupanja tokom majskih poplava u Ministarstvu sigurnosti BiH**

MS je putem Informacije o majskim poplavama u 2014. godini, koju su uputili nadležnim institucijama BiH, skrenulo pažnju na uočene probleme i nedostatke u sistemu zaštite i spašavanja koji zahtijevaju urgentno rješavanje i, shodno tome, dalo određene zaključke i preporuke.

Predstavnici MS su učestvovali i na nekoliko radionica i konferencija čija tema su bile naučene lekcije iz perioda majskih poplava.<sup>66</sup> Iako su na konferenciji pod nazivom "Poplave u Jugoistočnoj Evropi – naučene lekcije i dalji koraci", čiji je predlagatelj i organizator MS, doneseni konkretni zaključci i preporuke s definisanim nosiocima

<sup>65</sup> Sagovornici iz DKPT su posebno istakli nedostatak sredstava za nabavku blindiranog vozila potrebnog stepena zaštite čija vrijednost iznosi oko 1,5 mil KM, a koje je neophodno da bi se dala garancija šticećenim osobama – VIP osobama prilikom dolaska u našu zemlju. Shodno navedenom, iz DKPT tvrde da bez vozila potrebnog stepena balističke zaštite ne može dati garanciju nijednoj šticećenj ličnosti – VIP ličnosti koja dolazi u posjetu našoj zemlji, a što može imati negativne konsekvence po našu državu po pitanju sigurnosti. DKPT trenutno raspolaže s četiri blindirana vozila i to: dva Mercedesa proizvedena 2006. godine koja imaju nizak stepen zaštite – IV stepen, jedan Audi proizveden 1996. godine koji je neispravan i po novom Pravilniku po osnovu pređenih kilometara i godišta proizvodnje ispunjava uslove za prodaju, jedan Jaguar proizveden 1999. godine koji je također u neispravnom stanju, a uslovi za njegovo servisiranje nisu mogućj u BiH. Prema navodima sagovornika iz DKPT, ukoliko se ne odobre neophodna sredstva za nabavku nedostajuće opreme vrlo je upitno adekvatno poslovanje DKPT kao i osiguranje njihove osnovne misije.

<sup>66</sup> Jedna od radionica je regionalna konferencija pod nazivom "Poplave u Jugoistočnoj Evropi – naučene lekcije i dalji koraci" održana je u Sarajevu u periodu od 5. do 6. novembra 2014. godine. Konferenciju je organizovalo MS u saradnji s Misijom OSCE-a u Sarajevu i Centrom za sigurnosnu saradnju Racviac iz Zagreba. Na konferenciji su učestvovali predstavnici državnih i entitetskih institucija i organizacija od značaja za sistem zaštite i spašavanja, predstavnici entitetskih uprava civilne zaštite, Odjela za javnu sigurnost Brčko distrikta, značajni autoriteti iz oblasti zaštite i spašavanja republika Slovenije, Hrvatske, Srbije, Makedonije, Rumunije, Albanije, Turske i Crne Gore, te predstavnici međunarodnih organizacija – OSCE-a, UNDP-a, UNICEF-a, WMO i ECHO (organizacija Evropske komisije za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu). Predstavnici nadležnih institucija, jedinica lokalne uprave, akademske zajednice, iz različitih sektora od važnosti za poplave i međunarodnih organizacija, koji su učestvovali na konferenciji o poplavama, a čiji je predlagatelj MS, kroz konkretne prezentacije i diskusije, došli su do konkretnih zaključaka i preporuka s definisanim nosiocima aktivnosti i vremenskim rokovima.



aktivnosti i vremenskim rokovima, MS nije s istim upoznalo VM BiH, kako bi se mogle preduzimati dalje aktivnosti.

### **3.3.2. Analize postupanja i naučene lekcije Ministarstva odbrane BiH**

Nakon angažovanja OS BiH na pomoći civilnim strukturama u reagovanju na prirodne i druge nesreće vrše se analize i sumiraju rezultati postignutog u tim aktivnostima. Pored rezultata vrši se analiza dobrih i loših strana vezanih za određenu aktivnost. Nakon poplava koje su zahvatile BiH u maju 2014. godine, koje su od postojanja OS BiH iziskivale jedno od najvećih angažovanja njihovih snaga u ovakvoj vrsti operacija, OS BiH su sačinile analizu angažovanja resursa OS BiH za pomoć civilnim strukturama u odbrani od poplava.

OS BiH su sačinile listu naučenih lekcija iz aktivnosti pomoći civilnom stanovništvu prilikom poplava iz 2014. godine koje će se dalje koristiti na unapređenju svojih sposobnosti u pomoći civilnim strukturama u reagovanju na prirodne i druge nesreće. Neke od navedenih aktivnosti, prema navodima iz OS BiH, su u potpunosti realizovane, dok su neke u toku. Cijeli proces, prema izjavama sagovornika iz OS BiH radi se u skladu s Uputstvom za uspostavljanje i rad sistema naučenih lekcija u OS BiH.

Od 22 navedene aktivnosti pomoći civilnom stanovništvu prilikom poplava u 2014. godini 5 aktivnosti je navedeno kao realizovano<sup>67</sup>, dok se za ostatak aktivnosti može reći da su u toku ili su djelimično realizovane. Neke od aktivnosti čija realizacija je u toku ili su djelimično realizovane se odnose na sljedeće: u toku je ažuriranje Planova angažovanja sanitetskih jedinica i njihovih resursa u slučaju prirodnih ili drugih nesreća; urađen je konačni nacrt Uputstva za uzbunjivanje; u cilju razvijanja regionalne saradnje i koordiniranog zajedničkog odgovora i jednostavnije procedure prelaska državne granice potpisan je Sporazum s Republikom Hrvatskom za angažovanje u pomoći tokom prirodnih katastrofa i nesreća u pograničnom pojasu do 10 km; na nivou OS BiH formirana je stručna Koordinacijska grupa za vazdušne snage, u čiji rad su uključeni međunarodni eksperti, i koja će pored ostalih pitanja, u narednom periodu inicirati i način rješavanja pitanja koordinacije upotrebe aviona i izvršavanje zadataka u vazdušnom prostoru; intenziviranje obuka na temu djelovanja u prirodnim i drugim katastrofama; osiguravanje funkcionisanja vojnog sistema veza tokom izvršavanja zadataka i sl.

### **3.3.3. Analize postupanja Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH i moguća polja poboljšanja**

DKPT nakon svakog izvršenog zadatka iz njihove nadležnosti, sačinjava detaljne službene izvještaje o preduzetim mjerama i radnjama u toku i nakon svakog obavljenog službenog zadatka. Službeni izvještaji u obliku detaljnih informacija o činjeničnom stanju se dostavljaju nakon svakog izvršenog redovnog zadatka.

U toku revizije nismo se mogli uvjeriti da se rade analize postupanja nakon svake krizne situacije (slučaj nereda ispred zgrade Predsjedništva) u smislu da se pored redovnih službenih izvještaja i detaljnih informacija o događajima vezanim za određenu kriznu

<sup>67</sup> Neke od aktivnosti koje su označene kao realizovane odnose se na: definisanje obrazaca i formata izvještavanja kroz planove angažovanja OS BiH, kao i realnih rokova izvještavanja; planiranjem angažovanja OS BiH osigurana je upotreba snaga i sredstava s jasno izraženim težištem i koncentracijom snaga i sredstava u cilju postizanja maksimalnog efekta angažovanja; ažurirana je evidencija i stanje operativnosti sredstava, osigurana tačnost i dostupnost ovih podataka po svim nivoima planiranja angažovanja i upotrebe jedinica OS BiH; uspostavili su jedinstvene kriterije definisanja smještajnih kapaciteta na lokacijama, sagledano je stanje i uspostavljena precizna evidencija uz definisanje procedura prijema civilnog stanovništva na vojne lokacije; izrađeno i odobreno je Uputstvo za uzbunjivanje u OS BiH.



situaciju vrše analize postupanja nakon svake krizne situacije, da se nadležni organi obavještavaju o postupcima za unapređenje sistema te da se pristupa realizaciji tih mjera. Prema navodima DKPT, dokumentaciju vezanu za ovaj slučaj su izuzele nadležne institucije i ista nije u posjedu DKPT<sup>68</sup>. Za drugi slučaj postupanja u kriznoj situaciji (osiguranje posjete premijera R. Srbije Srebrenici – Potočari) sačinjena je službena informacija o preduzetim mjerama i radnjama prije, u toku i nakon obavljenog službenog zadatka, sačinjen zaključak te prijedlog mjera koji je upućen MS. Prema navodima sagovornika iz DKPT realizacija nekih aktivnosti iz predloženih mjera poboljšanja je u toku, ali izvještaj o stepenu realizacije predloženih mjera iz ovog događaja nije sačinjen.

Također je, u cilju ostvarivanja što bolje komunikacije, saradnje i koordinacije između policijskih tijela institucija BiH i nižih nivoa vlasti, u slučaju određenih kriznih situacija potpisan Sporazum o međusobnom pružanju pomoći i operativnoj saradnji agencija za provođenje zakona u junu 2014. godine.

DKPT je jedna od potpisnica i nosioca aktivnosti Sporazuma o uzajamnoj pomoći i saradnji pet agencija nadležnih za provođenje zakona.<sup>69</sup> Potpisnice ovog sporazuma pored DKPT su i SIPA, GP, Federalna uprava policije i Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo. Sporazum je kreiran za potrebe u kriznim situacijama koje zahtijevaju hitan odgovor u svrhu očuvanja javnog reda i mira, te zaštite života ljudi ili imovine, a koje prevazilaze trenutne mogućnosti pojedinačnih agencija.

DKPT je u skladu sa svojim nadležnostima preduzimala određeni broj aktivnosti na implementaciji postavljenih obaveza iz Sporazuma, međutim, određeni zadaci koji proizlaze iz Sporazuma još uvijek nisu u potpunosti realizovani.<sup>70</sup> Sporazum do sada nije bio predmet analize u smislu nejasnoća koje eventualno može imati kao i potencijalnih polja poboljšanja. Prema navodima sagovornika iz DKPT, Sporazum u cjelini nije primjenjivan, niti testiran u smislu vježbi, ali, kroz redovne aktivnosti DKPT, posebno u segmentima osiguravanja posjeta visokih delegacija BiH, jesu njegovi dijelovi. Sagovornici iz DKPT navode da je razlog tome nedostatak ljudskih kapaciteta. Također navode i da se pred DKPT stavljaju nove obaveze, a kadrovski su limitirani jer im nisu odobrena sredstva za zapošljavanje novih policijskih službenika, a do kraja godine će, tvrde, ostati i bez velikog broja trenutno raspoloživog policijskog kadra zbog odlaska u penziju<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> Prema tvrdnjama sagovornika iz DKPT dokumentacija vezana za događaje na zgradi Predsjedništva BiH je dostavljena Tužilaštvu BiH (akt br.: 20-05/3-2-04-4-302-2/14).

<sup>69</sup> Sporazum je nastao na inicijativu DKPT, kao posljedica dešavanja masovnih protesta u Sarajevu u februaru 2014. godine na kojima se okupilo nekoliko hiljada građana, a kao epilog su zapaljene zgrade Vlade Kantona Sarajevo, Predsjedništva BiH i Arhiva BiH, JMBG protesta, te napad na zgradu Ambasade SAD.

<sup>70</sup> Stalni štab s mjestom kontakta aktivacije nakon dostavljanja zahtjeva za pružanje međusobne pomoći od strane bilo koje od Agencija potpisnica Sporazuma nije formiran kao stalno tijelo, ali su se formirali operativni štabovi tokom redovnih operacija i provođene su redovne aktivnosti iz nadležnosti DKPT. Isto se odnosi i na zajednički operativni plan u kojem se navode neophodna tehnička sredstva i ljudski resursi, koji nije izrađen, ali se prave pojedinačni planovi za određene redovne događaje i operacije iz nadležnosti DKPT. Iako su, kako navode, planirali aktivnosti za ispunjenje obaveza u skladu s članom 7. Sporazuma (lokacija okupljanja, zajedničke aktivnosti planiranja, godišnje održavanje vježbi i analize završenih operacija, vježba u roku od 30 dana od izrade zajedničkog operativnog plana, analiziranje akcionih planova za upravljanje u kriznim situacijama i analize završenih operacija, identifikacija nedostataka u planovima, uočavanje potreba za obukama i pitanja koja se tiču opreme), obaveze po ovom članu nisu u potpunosti izvršene. Sporazumom su predviđeni godišnji programi vježbi čime DKPT još uvijek ne raspolaže. Sporazum nisu nikada do sada testirali, u smislu vježbi.

<sup>71</sup> U 2015. godini je ukupno 16 policijskih službenika DKPT steklo uslove za odlazak u penziju, dok će do kraja 2016. godine prema planu otići 18 policijskih službenika. U skladu s Pravilnikom o unutrašnjoj kontroli i sistematizaciji DKPT nedostaje 376 policijskih službenika, dok je brojčano stanje zaposlenih policijskih službenika 759.



#### 4. ZAKLJUČCI

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je reviziju učinka „Aktivnosti institucija BiH u provođenju zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća“. Revizija je pokazala da institucije BiH nisu uvijek preduzimale adekvatne aktivnosti na unapređenju sposobnosti za efikasno djelovanje u kriznim situacijama.

##### **4.1. Institucije BiH moraju ispuniti brojne obaveze kako bi na efikasniji način unaprijedile svoje djelovanje tokom kriznih situacija**

Revizija je pokazala da je u BiH potrebno u kontinuitetu razvijati sisteme zaštite i spašavanja od prirodne i druge nesreće i da pred nadležnim institucijama BiH predstoje još brojne obaveze koje se tiču usvajanja strateškog okvira i dokumenata kojim će se osigurati bolje pretpostavke za efikasniji sistem zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća, odnosno efikasniji sistem upravljanja u kriznim situacijama. Također, u organizacionom smislu potrebno je formirati tijela koja su predviđena Okvirnim zakonom kao i unaprijediti rad postojećih.

Revizija je pokazala da aktivnosti koje se odnose na oblast zaštite i spašavanja u većini slučajeva zahtijevaju koordinaciju i saradnju institucija BiH i institucija entiteta i BD. Ovo podrazumijeva koordinaciju poslova i zadataka zaštite i spašavanja i razmjenu podataka, informacija i izvještaja o preduzetim mjerama zaštite i spašavanja između institucija BiH i tijela i službi civilne zaštite entiteta i BD.

VM BiH se pokazalo neefikasnim u procesu realizacije obaveze koju je preuzelo, a koja se tiče mjera iz Akcionog plana Reformske agende, konkretno izrade dokumenta s preciznim operativnim procedurama za postupanje u posebnim okolnostima i vanrednim situacijama za čije donošenje je rok bio kraj 2015. godine. Također je potrebno donijeti Program razvoja sistema zaštite i spašavanja bez kojeg je teško definisati razvojne programe, projekte i strateške pravce razvoja zaštite i spašavanja u BiH. Upotrebna vrijednost postojećih dokumenata kao što su Procjena ugroženosti BiH, kao i Plan zaštite i spašavanja institucija i organa BiH, uzevši u obzir da nakon značajnih događaja iz maja 2014. godine nisu ažurirani, također može biti upitna.

U organizacionom smislu prisutno je višegodišnje kašnjenje u formiranju tijela predviđenih Okvirnim zakonom kao i odsustvo potpune funkcionalnosti postojećih. Tu se prije svega misli na kašnjenja u formiranju mješovite specijalizovane jedinice za zaštitu i spašavanje, i dalje nepostojanje sistema hitnih poziva 112 što može ugroziti obaveze koje se stavljaju pred BiH u cilju pristupanja Mehanizmu za civilnu zaštitu Evropske unije, s obzirom na to da se radi o jedinstvenom evropskom broju za hitne situacije. Funkcionalna mješovita specijalizovana jedinica za zaštitu i spašavanje pružila bi građanima adekvatniju pomoć tokom akcija zaštite i spašavanja u prirodnim i drugim nesrećama, a doprinijela bi i ugledu države s obzirom na to da je BiH nerijetko primalac međunarodne pomoći te je od izuzetnog značaja da i sama učestvuje u međunarodnim akcijama zaštite i spašavanja. Broj 112 je evropski broj za hitne slučajeve koji se besplatno može birati s fiksnog ili mobilnog telefona iz svih dijelova EU. Direktno se povezuje s hitnim službama – policijom, hitnom pomoći ili vatrogascima. BiH je jedna od rijetkih evropskih država koja nema uspostavljen poziv 112 što može usložiti akcije zaštite i spašavanja, pogotovo što nerijetko strani državljani, turisti, mogu zatražiti ovaj vid pomoći.

Izraženo je odsustvo funkcionalnosti u radu KT BiH i to pogotovo tokom krizne situacije poplava iz 2014. godine. Evidentna je neefikasnost ponovne uspostave ovog tijela nakon isteka mandata ranijim članovima.



OKC 112 suočen je s problemom dostave dnevnih izvještaja od strane operativnih centara nižih nivoa vlasti. U cilju kontinuiranog prikupljanja podataka o svim vrstama pojava i opasnosti koje mogu dovesti do prirodne ili druge nesreće za OKC 112 neophodan je redovan i nesmetan protok informacija o prirodnim i drugim nepogodama koje mogu prouzrokovati prijetnju BiH ili nekoj drugoj državi, što podrazumijeva konstantnu potrebu za poboljšanjem procedura komunikacije i razmjene informacija.

#### **4.1.1. Moguća polja poboljšanja u djelovanju MO u procesu pružanja pomoći civilnim organima tokom prirodne ili druge nesreće**

MO je preduzimalo određene aktivnosti na donošenju svih potrebnih dokumenata kojima bi se preciznije definisao proces pružanja pomoći civilnim organima vlasti, ali sve aktivnosti do okončanja revizije nisu završene. Prije svega se ovo odnosi na Pravilnik o pružanju vojne pomoći civilnim organima.

OS BiH su dale značajan doprinos tokom akcija zaštite i spašavanja, posebno tokom majskih poplava 2014. godine. Helikopteri oružanih snaga redovno učestvuju, između ostalog i u akcijama gašenja požara.

S obzirom na to da na nivou institucija BiH, u čijoj nadležnosti je sistem zaštite i spašavanja, ne postoji uspostavljen sistem ni utvrđene procedure čije djelovanje bi omogućilo, sa zadovoljavajućim stepenom pouzdanosti, procjenu da li su niži nivoi vlasti iskoristili vlastite resurse u pogledu zaštite i spašavanja, uspostava istog bila bi neophodna.

#### **4.1.2. Neefikasan proces donošenja Odluke o određivanju osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki koje se štite kao i pratećeg Uputstva**

Odsustvo Odluke o određivanju osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki koje se štite kao i pratećeg Uputstva ozbiljno se odražava na rad DKPT. Potreba za uređivanjem ove oblasti više je nego evidentna, ali nadležne institucije su propustile da na efikasan način vode proces uređenja ove oblasti. To može ostaviti prostor za nepreciznosti, različita tumačenja kao i stvoriti dodatne troškove DKPT i u konačnici uticati na efikasnost u provedbi ovog dijela nadležnosti DKPT. Nadležne institucije trebaju uvažavati stavove DKPT o ovom pitanju kao i prijedloge za uređenjem ove oblasti, koji trebaju biti predmet stručne procjene DKPT, jer je ona u konačnici odgovorna za ovu oblast.

### **4.2. Institucije BiH suočavaju se s nedostatkom materijalne i kadrovske opremljenosti za reagovanje u kriznim situacijama**

Potrebno je uzeti u obzir činjenicu da sve učestalije prirodne i druge nesreće mogu uzrokovati ubrzano trošenje opreme i s tim u vezi značajno smanjenje operativnosti. Čak i u situacijama kada je i provedena analiza potreba i precizno iskazane potrebe, izvori finansiranja i dalje ostaju upitni.

U DKPT posebno je prisutan nedostatak kadrova koji bi mogao biti izuzetno izražen u narednom periodu zbog procesa penzionisanja, kao i relativno dugog perioda potrebnog za osposobljavanje novih policijskih službenika ove Direkcije. Iskazana je i potreba za



određenom opremom, vezama, blindiranim automobilom, uvezivanjem centara i osposobljavanjem situacionog centra u ovoj instituciji. Preduslov za odobravanje nabavke navedenih sredstava su kvalitetne analize potreba i kriterija na kojima su zasnovane potrebe. Ukoliko je nedostatak opreme shodno analizama evidentan, a ne odobri se nabavka, to se može direktno odraziti na nesmetano obavljanje poslova i zadataka iz nadležnosti DKPT. Adekvatnim tehničkim opremanjem stvorile bi se realne pretpostavke za preventivno djelovanje, a ukoliko i dođe do određenih incidenata bila bi omogućena blagovremena i efikasnija reakcija.

S druge strane, specifična oprema za suprotstavljanje prirodnim i drugim nesrećama, uključujući i opremu za spašavanje života ljudi i materijalnih dobara je osnovna pretpostavka uspostavljanja sposobnosti i spremnosti OS BiH da realizuju izvorne zakonske obaveze pomoći civilnim organima vlasti u slučaju prirodnih ili drugih nesreća. Mada su iz OS BiH pripremili četiri projekta koje je odobrilo VM BiH u kojim su jasno definisane potrebe i troškovi projekata, izvori finansiranja nisu definisani u Odluci VM.

U cilju daljeg kvalitetnog izvršavanja zakonskih zadataka OS BiH, neophodno je pristupiti obnavljanju materijalno-tehničke opreme.

Također je zabrinjavajući trend u Brigadi zračnih snaga i protivzračne odbrane, gdje bi, ukoliko se nastavi dosadašnji trend i ne implementiraju projekti obuke pilota, OS BiH zbog penzionisanja kadrova u periodu od deset godina mogla gotovo u potpunosti ostati bez pilotskog kadra.

#### **4.3. Analize postupanja nakon kriznih situacija nisu na zadovoljavajućem nivou**

Analize postupanja nakon kriznih situacija, uz upotrebu evaluacijskih kriterija, sačinjavanje dokumenta naučenih lekcija, izvještavanje nadležnih o tome kao i preduzimanje konkretnih mjera na implementaciji aktivnosti i praćenje istih, nisu na zadovoljavajućem nivou. Kod nekih institucija BiH koje su provodile analize postupanja nakon određenih kriznih situacija, aktivnosti na implementaciji predloženih mjera poboljšanja nisu do kraja realizovane.

Provođenje detaljnih analiza nakon svake krizne situacije je važno da bi se istovremeno otkrili elementi koji su dobro funkcionisali tokom određene krizne situacije i elementi koji nisu funkcionisali i koji trebaju biti promijenjeni ili poboljšani u narednom periodu.

Evaluacija i naučene lekcije doprinose da se na osnovu iskustva iz prirodne ili drugih nesreća predlažu kvalitetne mjere i aktivnosti za unapređenje djelovanja u kriznim situacijama i da se o rezultatima kao i mjerama koje se namjeravaju preduzeti informišu nadležne institucije, kako bi se pristupilo realizaciji istih.

Kao primjer spominjemo Sporazum o međusobnom pružanju pomoći i operativnoj saradnji pet agencija za provođenje zakona, koji je nastao kao rezultat potrebe da se oblast međusobne saradnje uredi na način da se u budućnosti unaprijedi djelovanje tokom kriznih situacija. DKPT je, u skladu sa svojim nadležnostima, preduzimala aktivnosti na implementaciji svojih nadležnosti i saradnje s drugim policijskim agencijama tokom obavljanja redovnih i najavljenih aktivnosti i događaja. Međutim, određeni zadaci koji proizlaze iz Sporazuma još uvijek nisu realizovani. Obaveze koje proizlaze iz potpisanog Sporazuma trebaju se realizovati na način koji će osigurati da se unaprijedi pitanje





odgovornosti, bolje kontrole, testiranje i provođenje vježbi i obuka, zajedničkih planova i sl. Sve to predstavlja važan ključ za unapređenje procesa upravljanja u kriznim situacijama koje se ne mogu predvidjeti i unaprijed planirati jer zahtijevaju hitno djelovanje u čemu je i bio smisao donošenja Sporazuma.



## 5. PREPORUKE

Na osnovu provedene revizije postupaka institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći, Ured za reviziju je odlučio dati određene preporuke VM BiH i drugim nadležnim institucijama koje se bave sistemom zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća na nivou BiH. Preporuke se tiču donošenja i poboljšanja postojećeg pravnog okvira koji u sebe uključuje donošenje novih, kao i ažuriranje postojećih, potrebnih strateških i operativnih dokumenata kojim bi se unaprijedio okvir postupanja institucija BiH tokom nesreća. Također, preporuke se odnose i na poboljšanje efikasnosti u formiranju i postojećem radu tijela za zaštitu i spašavanje, posebno tijela koja su osnovana s namjerom koordiniranog djelovanja u postupanju tokom nesreća. Preporuke se također odnose i na osiguravanje uslova za funkcionalno djelovanje institucija koje učestvuju u ovom sistemu, kao i potrebe za evaluacijom i analizom postupanja tokom svake nepredviđene krizne situacije u kojoj su učestvovala institucije BiH.

### Preporuke Vijeću ministara BiH:

- ***Preduzeti aktivnosti na poboljšanju koordinacije i saradnje između institucija BiH i entitetskih institucija i institucija BD, koje se bave pitanjima sistema zaštite i spašavanja, u cilju realizacije zakonskih obaveza radi ostvarivanja efikasnijeg djelovanja u kriznim situacijama.***
- ***Preduzeti neophodne aktivnosti na izgradnji funkcionalnog i efikasnog sistema zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća, odnosno reagovanja u kriznim situacijama, što podrazumijeva donošenje nedostajućih strateških i planskih dokumenata na nivou BiH, kao i njihovo blagovremeno ažuriranje i usklađivanje.***

Potrebno je da VM BiH pokrene aktivnosti na zaduženju institucija BiH po osnovu realizacije obaveza iz Akcionog plana za provedbu Reformske agende u Sektoru vladavina prava i dobro upravljanje tačka 7, a koje se odnose na izradu Prijedloga dokumenta s preciznim operativnim procedurama za postupanje u posebnim okolnostima i vanrednim situacijama. VM BiH također preko nadležnih institucija, prije svega MS, treba da razmotri i potrebu donošenja strategije za upravljanje u kriznim situacijama uzrokovanim prirodnim ili ljudskim faktorom uz precizne operativne procedure za postupanje u ovim okolnostima.

Također je potrebno osigurati uspostavu sistema i procedura provjera čije funkcionisanje bi omogućilo procjenu da li su na nižim nivoima vlasti angažovani svi raspoloživi resursi prije nego što se uputi zahtjev za angažovanjem OS BiH.

Neophodno je donošenje Programa zaštite i spašavanja institucija i organa BiH kao obaveze koja proizlazi iz Okvirnog zakona. VM BiH, također u saradnji s MS, treba inicirati aktivnosti na ažuriranju postojećeg dokumenta Procjene ugroženosti kao i Plana zaštite i spašavanja institucija i organa BiH.

- ***Osigurati efikasnije i funkcionalnije djelovanje Koordinacionog tijela BiH za zaštitu i spašavanje.***

Potrebno je da VM BiH analizira dosadašnje funkcionisanje KT BiH za zaštitu i spašavanje s ciljem osiguravanja uslova za njegov rad. S obzirom na značajne poteškoće u



funkcionisanju koje KT BiH ima od samog osnivanja, VM BiH bi trebalo zadužiti nadležno ministarstvo da, u saradnji s drugim institucijama, provede odgovarajuće analize koje će ponuditi optimalna rješenja za funkcionisanje ovog tijela uzevši u obzir da ono i dalje ne ispunjava svoje primarne ciljeve propisane Okvirnim zakonom.

- ***Potrebno je učiniti dodatne napore kako bi se u što skorije vrijeme formirala mješovita specijalizovana jedinica zaštite i spašavanja za slučaj prirodnih ili drugih katastrofa kao i za učešće u međunarodnim vježbama, operacijama pomoći i drugim aktivnostima.***

S obzirom na to da je VM BiH nadležno za formiranje ove jedinice, potrebno je da putem MS intenzivira aktivnosti na pronalasku optimalnog rješenja koji će voditi ka ispunjavanju ove zakonske obaveze.

- ***VM BiH bi trebalo preduzeti aktivnosti na stvaranju pretpostavki za uspostavljanje sistema hitnih poziva***
- ***U cilju prevazilaženja problema dostave podataka Operativno-komunikacijskom centru 112 na državnom nivou, od strane entitetskih operativnih centara i operativnog centra BD 112, potrebno je poboljšati procedure komunikacije između ovih centara.***

Potrebno je kontinuirano raditi na poboljšanju standarda i procedura komunikacije između operativnog centra 112 MS, operativnih centara nižih nivoa vlasti i operativnog centra BD kojima će se precizirati koje se informacije trebaju dostavljati operativno-komunikacijskom centru 112 MS.

- ***Usvojiti potrebne podzakonske akte koji se tiču određivanja osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki koje se štite, kao i pratećeg Uputstva.***

Potrebno je da VM BiH donese Odluku o određivanju osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki koji se štite, kao i pratećeg Uputstva uvažavajući sve relevantne informacije, stručne procjene DKPT koje se rade sa svim nadležnim agencijama, kao i principe efektivnosti i ekonomičnosti.

- ***Potrebno je da VM BiH omogući opremanje i osposobljavanje institucija BiH nadležnih za zaštitu i spašavanje tako da u saradnji s nadležnim ministarstvima i agencijama, posebno MFT-om zahtijeva adekvatne analize finansiranja potrebne opreme i ljudstva, uzevši u obzir raspoloživa sredstva, prioritete kao i neugrožavanje funkcionalosti ovih institucija.***

Potrebno je da MFT, u saradnji s institucijama BiH, prilikom razmatranja finansijskih sredstava potrebnih za nabavku materijalno-tehničkih sredstava, kao i zapošljavanje kadrova institucija BiH nadležnih za zaštitu i spašavanje, osigura i dostavi VM BiH sveobuhvatne analize. Svrha analize treba da bude prikaz raspoloživih sredstava, postojanje kriterija i prioriteta na osnovu kojih se odobrava, djelimično odobrava ili odbija zahtjev institucije kao i nuđenje alternativnih rješenja finansiranja projekata, opreme i ljudstva spomenutih institucija.



**Preporuke Ministarstvu sigurnosti BiH:**

- *Da kontinuirano izrađuje, ažurira i evaluira ključne planske i operativne dokumente te da o implementaciji istih izvještava nadležne, kao i da uspostavi baze podataka predviđene aktima koji uređuju ovu oblast.*

Potrebno je da MS dostavi na usvajanje Program razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa BiH, da vrši blagovremeno ažuriranje Procjene ugroženosti BiH od prirodnih i drugih nepogoda. Također je potrebno da ovo ministarstvo sačinjava baze podataka o snagama i resursima zaštite i spašavanja.

- *Da osigura donošenje, redovno praćenje i izvještavanje o provođenju planova zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća*

Potrebno je da MS vrši redovno ažuriranje Plana zaštite i spašavanja institucija i organa BiH, kao i pojedinačnih planova institucija i organa BiH. Potrebno je uskladiti planove zaštite i spašavanja, u skladu s vanrednim situacijama, odnosno nakon zabilježene prirodne ili druge nesreće u BiH. MS bi trebalo i dalje kontinuirano imati savjetodavnu ulogu u smislu pružanja savjetodavne pomoći institucijama BiH pri izradi i donošenju planova, a istovremeno bi trebalo uspostaviti sistem povratnih informacija u smislu izvještavanja o provođenju planova zaštite i spašavanja.

**Preporuke Ministarstvu odbrane BiH:**

- *Da kontinuirano izrađuje, usvaja, implementira, ažurira i evaluira akte koji uređuju oblast pomoći civilnim strukturama u slučaju prirodne ili druge nesreće.*

Potrebno je da MO blagovremeno donosi, usvaja i implementira interne akte, prije svega Pravilnik o pružanju vojne pomoći civilnim organima.

**Preporuke institucijama BiH koje imaju značajnu ulogu u sistemu zaštite i spašavanja:**

- *Potrebno je da institucije BiH uvedu praksu sačinjavanja objektivnih analiza u kojima će se detaljno istražiti sve okolnosti i propusti u toku određenih kriznih situacija, uz jasno određivanje prijedloga mjera za poboljšanje, kao i institucionalne i pojedinačne odgovornosti kako u domenu prevencije, tako i tokom spašavanja ljudi i materijalnih dobara za vrijeme prirodnih ili drugih nepogoda.*

Potrebno je uspostaviti redovnu praksu provođenja detaljnih analiza nakon svake krizne situacije s ciljem da se istovremeno otkriju elementi koji su dobro funkcionisali tokom određene krizne situacije i elementi koji nisu funkcionisali i koji trebaju biti promijenjeni ili poboljšani u narednom periodu. Evaluacija i naučene lekcije doprinose da se na osnovu iskustva iz prirodne ili drugih nesreća predlažu kvalitetne mjere i aktivnosti za unapređenje djelovanja u kriznim situacijama i da se o rezultatima kao i mjerama koje se namjeravaju preduzeti informišu nadležne institucije. Evaluacija treba da se bazira na utvrđenim kriterijima te je potrebno definisane mjere poboljšanja pratiti te izvještavati o implementaciji istih.



DKPT se preporučuje da preduzme aktivnosti na efikasnijoj implementaciji obaveza iz Sporazuma o međusobnom pružanju pomoći i operativnoj saradnji pet agencija za provođenje zakona s ciljem što bolje saradnje i koordinacije u slučaju kriznih situacija.

Tim revizije učinka:

**Jasna Česir, vođa tima**

Jasna Česir

**Eldina Pleho, revizor učinka**

Eldina Pleho

Rukovodilac Odjela  
revizije učinka:

**Hrvoje Tvrtković**

Hrvoje Tvrtković



## 6. DODACI

### Dodatak 1: Pregled institucija od kojih su prikupljane informacije u toku studije

Tabela 1: Institucije u kojim se provodila revizija učinka na temu „Aktivnosti institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći“

Institucije iz uzorka
Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH
Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH <sup>72</sup>
Ministarstvo finansija i trezora <sup>73</sup>
Ministarstvo odbrane BiH
Ministarstvo sigurnosti BiH
Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH <sup>74</sup>

Izvor: Ured za reviziju

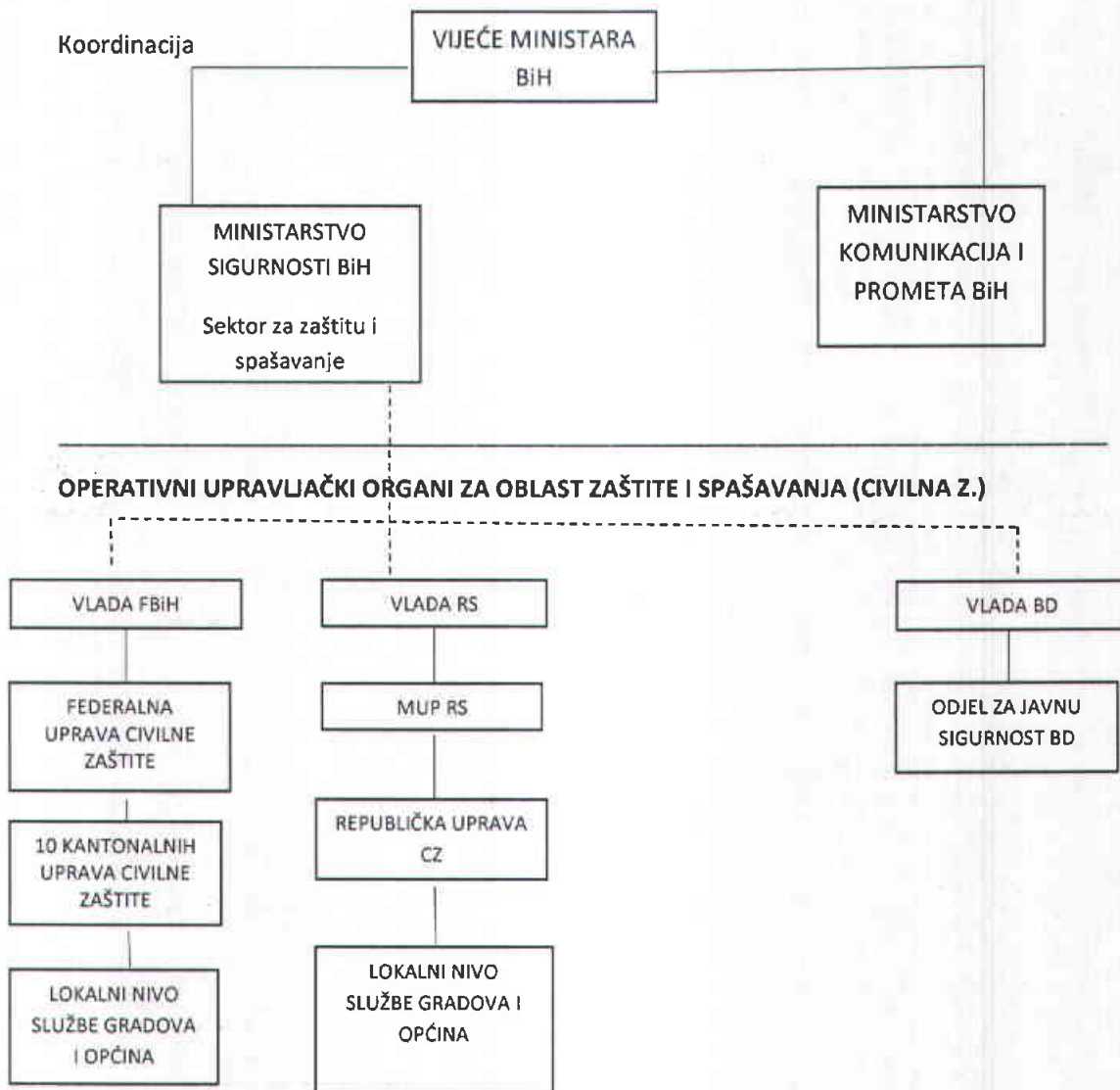
<sup>72</sup> U procesu prikupljanja informacija relevantnih za studiju

<sup>73</sup> U segmentu provedbe Odluka o rasporedu finansijskih sredstava osiguranih iz budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2014. godinu i sredstava prikupljenih na namjenskim računima u okviru Jedinstvenog računa trezora za pomoć građanstvu na područjima pogođenim poplavama u maju 2014. godine (Sl. gl. 64/14)

<sup>74</sup> U domenu izvještavanja o provedbi Akcionog plana za zaštitu od poplava i upravljanje rijekama u BiH 2014–2017. godina



**Dodatak 2: Organizacija upravne strukture sistema zaštite i spašavanja u BiH (civilne zaštite)**



Izvor: *Poplave u BiH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost, CCI*



**Dodatak 3: Sažetak<sup>75</sup> informacije o Projektu „Osiguranje i unapređenje operativnosti helikoptera OS BiH“ i tabela s pregledom stanja broja pilota u periodu 2016–2024. godina.**

Projekat predviđa kupovinu 12 novih helikoptera, generalni remont i nadogradnju/modernizaciju rentabilnih helikoptera i to:

- Nabavka 4 srednja transportna helikoptera,
- Nabavka 8 lakih višenamjenskih helikoptera,
- Generalni remont i održavanje rentabilnih helikoptera uz mogućnost nadogradnje/modernizacije

Ukupna vrijednost projekta iznosi 300 000 000 KM, a period realizacije je 2016–2024. godina.

Spektar upotrebe helikoptera OS BiH na tipu terena kakav je u BiH je jako širok, a izvršenje zadataka zavisi i od njihove operativnosti, resursa i obučenosti kadrova.

U operacijama podrške civilnim strukturama vlasti u reagovanju na prirodne i druge nesreće helikopteri OS BiH su zabilježili 158 sati leta tokom majskih poplava u 2014. godini kada su evakuisali 519 osoba s ugroženih područja i prevezli oko 373 spasioca, te 68 tona hrane, lijekova i dr. Troškovi leta po tipu helikoptera kojim raspolažu OS BiH se kreću od 1000 KM do 4000 KM po satu.

U 2013. godini ostvaren je nalet od oko 96,3 sata u akcijama gašenja požara i medicinske evakuacije.

U 2012. godini ostvaren je nalet od 278 sati u akcijama gašenja požara, a prilikom dostave pomoći blokiranim područjima u 2012. godini OS BiH su i izgubile jedan helikopter čija je procijenjena vrijednost u vrijeme pada bila 5,5 miliona dolara.

OS BiH u svojoj analizi tvrde da su, zbog ograničenosti tehničkih resursa letjelica OS BiH, do sada bili u mogućnosti priuštiti godišnji nalet od 50 do 100 sati naleta za samo 11 pilota, dok su ostali ostvarivali nalet manji od 50 sati, a NATO standard iznosi 120 sati naleta.<sup>76</sup>

Nedostatak finansijskih sredstava za modernizaciju opreme kontinuirano otežava realizaciju zadataka pružanja pomoći civilnom stanovništvu. Protokom vremena, problem upotrebljivosti helikoptera se još više manifestuje. Trenutno na stanju OS BiH imaju 40 helikoptera od kojih je u zadnjih pet godina prosječno operativno manje od 10. Prosječnom starosti svih helikoptera OS BiH i analizom njihove perspektivnosti, primjenom metoda analize resursa, dolazi se do konstatacije da će u narednih 5–10 godina biti rentabilno ulagati u održavanje i upotrebu tek 20 helikoptera OS BiH.

Prosječna starost helikoptera u OS BiH iznosi 36,4 godine. Ukoliko ne bi došlo ni do kakvog dodatnog ulaganja finansijskih sredstava u odnosu na odobreni budžet, period 2016–2025. godina, naročito alarmantno stanje nastaje za srednje transportne helikoptere, kod kojih će primjenom važećeg servisnog biltena do 2025. godine ostati samo jedna ispravna letjelica. Opravdanost Projekta i nabavka novih helikoptera objašnjava se i činjenicom da se tipovi helikoptera kojim raspolažu OS BiH više ne proizvode, kao ni rezervni dijelovi za iste (osim u posebnim slučajevima ili po narudžbi) pa je remont i održavanje sve komplikovanije, a cijene usluga i dijelova na tržištu su više. Značaj projekta vidljiv je i kroz održavanje povjerenja građana BiH u mogućnost OS BiH

<sup>75</sup> Za potrebe prezentacije informacija o Projektu u studiji, Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka OS BiH

<sup>76</sup> Idejni projekat Školovanje oficira vojno-evidencione specijalnosti avijacija, august 2015.





da su u situacijama prirodnih, tehničkih i drugih katastrofa spremne pružiti pomoć, podizanja nivoa sigurnosti tokom izvršavanja misija, smanjenje izdvajanja sredstava za održavanje i modernizaciju, te učešće u operacijama podrške miru.

Projektom je planirano da se osiguraju inicijalna sredstva u budžetu MO za 2016. godinu u iznosu od milion KM, zatim dalje u periodu od 2016. do 2025. godine, prihodom od prodaje rashodovanih helikoptera čija procjena je oko milion, zatim iz prihoda od izvršenja poslova za treće osobe (OS BiH do sada nisu izvršavali letove helikopterima za treća lica uz naplatu), također nerealizovanim sredstvima iz budžeta MO, prihodima po osnovu iznajmljivanja Stacionarnih komunikacijskih čvorišta, Klirinškim dugom<sup>77</sup> od Ruske Federacije, uvrštavanjem dijela budžetskih sredstava drugih ministarstava, direkcija, agencija i sl., koji su ili će biti korisnici usluga, posebno odobrenim sredstvima na nivou VM BiH.

U Projektu se zaključuje da bi se nepoduzimanjem predviđenih mjera broj ispravnih i upotrebljivih helikoptera sveo na kritički minimum za izvršenje bilo kojeg zadatka iz misije OS BiH.

**Tabela: Promjene broja pilota u OS BiH u toku realizacije Projekta**

Pregled stanja broja pilota u periodu 2016–2024.									
Status pilota 2016–2024.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.
Napuštanje	59	54	54	49	41	35	27	11	5
Novi piloti	5	10	15	15	17	25	33	39	39
Ukupno stanje	64	64	69	64	58	60	60	50	44
Potreban broj pilota	129	129	129	129	129	129	129	129	129

Izvor: OS BiH

<sup>77</sup> Klirinški sporazum (engl. clearing agreement) je ugovor o vanjskotrgovinskim odnosima između dviju ili više zemalja koje imaju devizna ograničenja. Ugovorne strane svoje obaveze, u međusobnom kupovanju i plaćanju robe i usluga, umjesto plaćanja u valuti zemlje izvoznice uplaćuju u domaćoj valuti te obaveze likvidiraju prebijanjem uzajamnih potraživanja i dugovanja. Izvor: <http://limun.hr/main.aspx?id=32981&Page=2>



**Dodatak 4: Pregled ključnih nedostajućih materijalno-tehničkih sredstava i opreme po grupama, broju stavki i ukupno potrebnim procijenjenim finansijskim sredstvima za njihovu nabavku**

Tabela 2: Pregled nedostajućih materijalno-tehničkih sredstava i opreme

Izvor: Projekat Nabavka opreme za izvršenje zadatka pomoći civilnim organima u reagiranju na prirodne i

RB	GRUPA OPREME	BROJ STAVKI	UKUPAN IZNOS
1	2	3	4
1	Specifična oprema za suprotstavljanje prirodnim i drugim nesrećama, uključujući i opremu za spašavanje života ljudi i materijalnih dobara	44	3 289 873,27
2	Pomoćna oprema i uređaji opće namjene neophodni za izvršenje i/ili podršku aktivnostima spašavanja	9	192 664,40
3	Standardna inženjerska oprema za borbu protiv katastrofa i sanaciju posljedica katastrofe	11	5 099 000,00
4	Standardna intendantska, HTZ i medicinska oprema za pripadnike OS BiH u toku izvođenja operacija podrške aktivnostima spašavanja	11	237 736,35
<b>UKUPNO</b>		<b>75</b>	<b>8 819 274,02</b>

druge katastrofe, OS BiH



#### Dodatak 5: Reference

1. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine (Sl. gl. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09 i 103/09)
2. Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u BiH (Sl. gl. BiH 50/08)
3. Zakon o odbrani BiH (Sl. gl. 88/05)
4. Zakon o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine, (Sl. gl. 36/08)
5. Vijeće ministara BiH, Revidirani akcioni plan BiH za realizaciju reformske agende BiH, Sarajevo, decembar 2015. godina
6. Sporazum o međusobnom pružanju pomoći i operativnoj saradnji agencija za provođenje zakona, juli 2014. (DKPT, SIPA, MUPKS, FUP, GP BiH)
7. DIREKTIVA 2007/60/EC Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. oktobra 2007. godine o procjeni i upravljanju rizicima od poplava
8. Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0022>
9. Uputstvo o načinu i postupku prelaska državne granice prilikom primanja i/ili upućivanja međunarodne pomoći u zaštiti i spašavanju (Sl. gl. 56/09);
10. Uputstvo za međuresornu koordinaciju prilikom primanja, upućivanja i tranzita međunarodne pomoći u zaštiti i spašavanju (usvojeno na sjednici Vijeća ministara BiH od 03. 09.2013. Sl. gl. broj 77/13).
11. Odluka o formiranju Koordinacionog tijela BiH za zaštitu i spašavanje (Sl. gl. 85/12)
12. Poslovnik o radu Koordinacionog tijela Bosne i Hercegovine za zaštitu i spašavanje od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini (2013);
13. Metodologija za izradu Procjene ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća (Sl. g BiH 86/09)
14. Metodologija za izradu Plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa BiH.(Sl. gl. 74/12);
15. Procjena ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća, 2012.
16. Sporazum o saradnji između Ministarstva odbrane BiH i Ministarstva sigurnosti BiH u oblasti reagiranja na prirodne i druge nesreće, Sarajevo, maj 2009.
17. Plan zaštite i spašavanja Ministarstva sigurnosti BiH
18. Plan zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija BiH
19. Nacrt programa razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa BiH
20. Informacija o posljedicama poplava i preduzetim mjerama zaštite i spašavanja iz nadležnosti Ministarstva sigurnosti BiH, juli 2014. godine
21. Ministarstvo odbrane BiH. Izvještaj o angažovanju resursa OS BiH za pomoć civilnim strukturama u odbrani od poplava i sanaciji posljedica uzrokovanih poplavama u BiH za period angažovanja OS BiH u vrijeme majskih poplava 2014. godine. Sarajevo, juli 2014.
22. MS. Popunjen obrazac zahtjeva za pomoć u angažovanju helikoptera Oružanih snaga BiH
23. MO. Nacrt Pravilnika o pružanju vojne pomoći civilnim organima, februar 2016. godine
24. MO. Nacrt Pravilnika za medicinsku evakuaciju zračnim putem, april 2016. godine
25. Izvještaj o radu MS za 2013. i 2014. godinu



26. MS. Mišljenja i komentari na prednacrt Zakona o elektronskim komunikacijama. oktobar 2013. godine
27. MS. Program i plan obučavanja i osposobljavanja državnih službenika i zaposlenika u institucijama i organima na nivou Bosne i Hercegovine iz oblasti zaštite i spašavanja, novembar, 2014. godine
28. Odluka o rasporedu finansijskih sredstava osiguranih iz budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2014. godinu i sredstava prikupljenih na namjenskim računima u okviru Jedinstvenog računa trezora za pomoć građanstvu na područjima pogođenim poplavama u maju 2014. godine (Sl. gl. 64/14)
29. Zaštita i spašavanje u BiH, Centar za sigurnosne studije BiH, Sarajevo 2010.
30. Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj o finansijskoj reviziji Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH za 2011. godinu
31. Poplave u BiH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost, CCI
32. Zaključci i preporuke Regionalne konferencije "Poplave u Jugoistočnoj Evropi – naučene lekcije i dalji koraci", OSCE, <http://www.osce.org/bs/bih/156271?download=true>, 2015.
33. International organization for supreme audit institution, ISSAI 55 10, The audit of disaster risk reduction, 2013.
34. The Government's crisis management and management of society's preparedness for serious emergencies, National Audit Office of Sweden, 2008.
35. Zbornik radova sa međunarodne konferencije „Dani kriznog upravljanja“ University of Applied Science Velika Gorica, 2011. godina
36. BiH očekuje sve više vremenskih ekstrema. DW. 1.12.2015. godine <http://www.dw.com/bs/bih-o%C4%8Dekuje-sve-vi%C5%A1e-vremenskih-ekstrema/a-18875332>
37. Poplave u Bosni i Hercegovini 2014. godine. <http://bs.wikipedia.org/wiki/>
38. Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za period I-IX 2015. godine i podaci iz Ministarstva finansija i trezora BiH
39. 50. Sjednica VM. 30.3.2016. godina; Saopćenje: [http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja\\_sa\\_sjednica/default.aspx?id=22051&langTag=bs-BA](http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/default.aspx?id=22051&langTag=bs-BA)
40. 37. sjednica Vijeća ministara Bosne i Hercegovine 30.12.2015. godina; Saopćenje: [http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja\\_sa\\_sjednica/default.aspx?id=21329&langTag=bs-BA](http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/default.aspx?id=21329&langTag=bs-BA)
41. Oružane snage BiH. *Idejni projekat Školovanje oficira vojno-evidencione specijalnosti avijacija, august 2015. Nabavka opreme za pomoć civilnim strukturama u slučaju prirodnih i drugih nesreća, Osiguranje i unapređenje operativnosti helikoptera Oružanih snaga BiH sa periodom realizacije 2016–2025. godina, Osiguranje i unapređenje operativnosti motornih vozila Oružanih snaga BiH sa periodom realizacije 2016–2018. godina.*
42. Akcioni plan za zaštitu od poplava i upravljanje rijekama u BiH 2014–2017. godina
43. Usvojen Akcioni plan za zaštitu od poplava i upravljanje rijekama u BiH do 2017. godine. MVTEO. Saopćenje. 21.1.2015. godina [http://www.mvteo.gov.ba/vijesti/posljednje\\_vijesti/default.aspx?id=7087&langTag=bs-BA](http://www.mvteo.gov.ba/vijesti/posljednje_vijesti/default.aspx?id=7087&langTag=bs-BA)
44. DKPT. Akt br.: 20-05/3-2-04-4-302-2/14
45. Republika Srbija. *Nacionalna strategija zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama.* 2011. godina
46. Polis. Vanredne situacije. Novembar 2014. godina