



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



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

Broj: 01-02-03-10-16-1-1101-1/16
Datum: 04.11.2016. godine

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

Trg BiH
71000 Sarajevo

PRIMLJENO: 04-11-2016			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01/4-16-1-2846			16

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavka 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), u privitku akta dostavljamo vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinka na temu „Efikasnost sustava deminiranja u Bosni i Hercegovini“.

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

Broj: 01-02-03-10-16-1-1101-2/16
Datum: 04.11.2016. godine

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

Trg BiH
71000 Sarajevo

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO: 04-11-2016			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
02/3	16-1-2846	16	

02

H

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavka 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), u privitku akta dostavljamo vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinka na temu „Efikasnost sustava deminiranja u Bosni i Hercegovini“.

S poštovanjem,



GLAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić



Izvešće revizije učinka
Efikasnost sustava deminiranja u Bosni i Hercegovini

Broj: 01-02-03-10-16-1-1101/16

Sarajevo, listopad 2016. godine



Kazalo

Sažetak.....	6
1. UVOD.....	8
1.1. Pozadina problema i motivi za studiju	8
1.2. Cilj, opseg i ograničenja revizije	9
1.3. Revizijska pitanja	9
1.4. Kriteriji revizije.....	10
1.5. Izvori i metode revizije.....	11
1.6. Struktura izvješća.....	11
2. DEMINIRANJE U BiH.....	12
2.1. Pravni okvir i ključne institucije	12
2.2. Priprema projekata deminiranja.....	12
2.3. Kontrola kvalitete deminiranja.....	14
2.3.1. Uzorkovanje površine.....	15
2.3.2. Unutarnja kontrola kvalitete.....	15
3. NALAZI.....	16
3.1. Aktivnosti institucija na osiguranju efikasnog institucionalnog, financijskog i strateškog okvira za deminiranje	16
3.1.1. Institucionalni okvir za deminiranje	16
3.1.2. Financijski okvir za deminiranje.....	18
3.1.3. Strateški okvir za deminiranje.....	19
3.2. Aktivnosti BHMAC-a u sustavu deminiranja	20
3.2.1. Priprema projekata deminiranja.....	20
3.2.2. Kontrola kvalitete procesa deminiranja	21
3.2.3. Prevencija korupcije i disciplinska odgovornost.....	22
3.2.4. Aktivnosti BHMAC-a u procedurama JN ITF-a	23
4. ZAKLJUČCI.....	24
4.1. VM i MCP nisu poduzeli adekvatne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti sustava deminiranja	24
4.2. BHMAC nije poduzeo adekvatne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti i transparentnosti sustava deminiranja.....	25
5. PREPORUKE.....	26
Dodaci.....	29



Efikasnost sustava deminiranja u Bosni i Hercegovini

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka na temu: „Efikasnost sustava deminiranja u Bosni i Hercegovini“. Revizija je provedena sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI i metodologiji za rad revizije učinka vrhovnih revizijskih institucija u BiH.

Cilj revizije je bila procjena efikasnosti uspostavljenog sustava deminiranja i spremnosti BiH da ispuni međunarodno preuzete obveze i vlastita strateška opredjeljenja.

Uspostavljeni sustav deminiranja na razini institucija BiH nije efikasan. Institucije BiH nisu poduzele sve neophodne aktivnosti kako bi osigurale efikasnost sustava deminiranja. Može se zaključiti da opredjeljenje BiH da se ozbiljno pristupi problemu deminiranja ne postoji čime je ugrožena realizacija strateških ciljeva BiH i ispunjenje međunarodno preuzetih obveza. Sustavno, proces deminiranja nije analiziran niti unaprijeđen posljednjih 15 godina.

Vijeće ministara BiH i Ministarstvo civilnih poslova BiH nisu poduzeli mjere kako bi se uspostavio funkcionalan institucionalni okvir za deminiranje niti su osigurali potrebna financijska sredstva za efikasnu implementaciju strateških ciljeva deminiranja. U posljednje tri godine za financiranje deminiranja u BiH utrošeno je približno oko 113,5 milijuna KM ili 38,5% od planiranih sredstava. BiH godišnje izdvaja 75% manje sredstava nego što je planirano Strategijom protuminskog djelovanja BiH 2009. – 2019., a operacije čišćenja ovise u potpunosti o donatoru.

Centar za uklanjanje mina BiH nije poduzeo adekvatne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti i transparentnosti sustava deminiranja. Centar za uklanjanje mina ni 20 godina nakon završetka rata nema sve informacije gdje se mine nalaze u BiH, odnosno ne zna kolika je konačna sumnjiva površina. Postoje slučajevi da su se pronalazile mine ili dešavale nesreće na površinama koje nisu prvobitno okarakterizirane kao sumnjive.

Kontrola kvalitete deminiranja koju provodi Centar za uklanjanje mina BiH nije efikasna. Pored više razina kontrole u sustavu deminiranja, nesreće i nepravilnosti se dešavaju na površinama koje je Centar za uklanjanje mina BiH proglasio sigurnim za korištenje. Navedene nesreće i nepravilnosti sve više postaju uobičajena pojava jer Centar za uklanjanje mina BiH nije poduzimao aktivnosti kako bi se sustav deminiranja, prvenstveno kontrole kvalitete, unaprijedio.

Centar za uklanjanje mina BiH nije osigurao transparentnost u radu svojih predstavnika u povjerenstvima za javne nabave koje provodi Međunarodni fond za deminiranje i pomoć žrtvama od mina, a rezultati rada predstavnika Centra za uklanjanje mina BiH u povjerenstvima za javne nabave mogu izravno da utječu na odabir izvođača radova projekata deminiranja.

Aktivnostima Centra za uklanjanje mina BiH, građani BiH i donatori gube povjerenje u institucije BiH i u sposobnost države da opasnost od mina uspješno riješi.

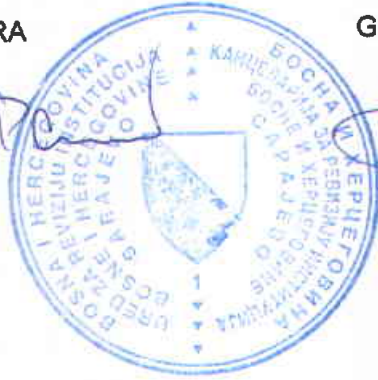
Na temelju iznesenih nalaza i zaključaka, Ured za reviziju je dao određene preporuke Vijeću ministara BiH, Ministarstvu civilnih poslova BiH, Komisiji za deminiranje i Centru za uklanjanje mina BiH. Sukladno odredbama Zakona o reviziji institucija BiH, Nacrt izvješća je dostavljen subjektima revizije na očitovanje. Nakon isteka roka za očitovanje, sačinjeno je konačno izvješće revizije učinka, koje vam se dostavlja na daljnje postupanje.



Za
GLAVNI REVIZOR
Dragan Vrankić

ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA
Ranko Krsman

ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA
Jasmin Rilica





KORIŠTENE SKRAĆENICE

Skraćenice	Puni naziv
BHMAC	Centar za uklanjanje mina Bosne i Hercegovine
BiH	Bosna i Hercegovina
GI	Generalno izviđanje
ITF	Međunarodni fond za deminiranje i pomoć žrtvama mina
JN	Javne nabave
KK	Kontrola kvalitete
Komisija	Komisija za deminiranje u Bosni i Hercegovini
MCP	Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine
Otavska konvencija	Konvencija o zabrani uporabe, skladištenja, proizvodnje i prijevoza protupješadijskih mina i o njihovom uništavanju
PBUR	Površina bez utvrđenog rizika
PMA	Protuminske akcije
RU	Regionalni uredi Centra za uklanjanje mina
VM	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
SOP	Standardne operativne procedure Centra za uklanjanje mina Bosne i Hercegovine za humanitarno deminiranje
Standard	Standard za uklanjanje mina i neeksplozivnih ubojitih sredstava u Bosni i Hercegovini
Strategija	Strategija protuminskog djelovanja Bosne i Hercegovine 2009–2019
SU	Središnji uredi Centra za uklanjanje mina Sarajevo i Banja Luka
TI	Tehničko izviđanje
Ured	Ured za reviziju institucija BiH
VRKK	Viši referent za kontrolu kvalitete
KM	Konvertibilna marka



Sažetak

Glavni nalazi:

Institucionalna struktura u sustavu deminiranja je ostala ista kao i 2002. godine. Izmjene Zakona o deminiranju u nekoliko navrata nisu dobile potrebnu potporu nadležnih institucija.

MCP nije osiguralo pretpostavke za implementaciju svog strateškog cilja u segmentu deminiranja, niti je strateški cilj razvilo na podciljeve koji će osigurati implementaciju strateškog cilja i ispunjenja misije i vizije institucije u dijelu koji se odnosi na deminiranje.

MCP nije ni definiralo odgovornost za realizaciju ciljeva deminiranja. U MCP-u ne postoji niti jedan uposlenik koji se primarno bavi aktivnostima deminiranja, niti postoji odjel ili sektor koji bi se bavio navedenim aktivnostima.

Komisija, kao jedina točka u MCP-u koja se bavi aktivnostima deminiranja, ima mandat, između ostalog, da nadzire rad BHMAC-a. Komisija nije razvila metodologiju na koji način bi nadzirala rad BHMAC-a.

Komisija je u nekoliko navrata, tijekom 2014. i 2015. godine, isticala i upoznavala Ured ministra civilnih poslova s problemima koji su se pojavljivali u radu BHMAC-a. Razne nepravilnosti su se dešavale bez ikakvih sankcija. Reakcija iz Ureda ministra je izostala.

Bosna i Hercegovina nije osigurala financijska sredstva potrebna za efikasnu implementaciju strateških ciljeva u segmentu deminiranja. BiH je za deminiranje u posljednje tri godine utrošila 58 milijuna KM, odnosno oko 25% od planiranih sredstava. Donatori, koji su u posljednje tri godine utrošili 55 milijuna KM, odnosno oko 84% planiranih sredstava, uglavnom dosta više ispunjavaju planove negoli domaće vlasti.

MCP, kao nositelj nadležnosti deminiranja, nije pokrenulo aktivnosti, koje su rezultirale osiguranjem planiranih sredstava, kako bi se implementirao cilj BiH bez mina do 2019. godine. MCP je, prvi put osam godina nakon usvajanja Strategije, u proračunu za 2016. godinu osiguralo sredstva u iznosu od 100 tisuća KM ili 0,5% planiranih sredstava po Strategiji na godišnjoj razini.

Dinamika implementacije ciljeva i aktivnosti iz Strategije ne osigurava da će BiH do 2019. godine ispuniti međunarodne obveze i strateške ciljeve preuzete Otavskom konvencijom. Revizijom Strategije 2015. godine, koju je pripremio BHMAC, utvrđeno je da je BiH na 50% realizacije tehničkog i financijskog dijela Strategije. Novi prijedlog vizije jeste BiH bez mina do 2024. godine, i to uz novi model provođenja deminerskih aktivnosti tj. operacija čišćenja tzv. Land Release.

BHMAC nije definirao metodologiju KK pripreme projekata. Nije mali broj projekata deminiranja koji nakon završetka aktivnosti rezultira pronalaskom jedne ili nijedne mine, a početne informacije su se odnosile na znatno veći broj mina. Za 384 projekta koja su bila predmet analize, postotak uspješno procijenjenog broja mina spram broja očekivanih mina je 2,5%.

SOP-ovi nisu mijenjani nakon 2008. godine. Analizom dokumentacije utvrđeno je da je BHMAC pokretao aktivnosti oko izmjene akata u smislu unapređenja poslovanja u razdoblju od 2009. do 2012. godine, ali odlukom ravnatelja BHMAC-a sve je stavljeno van snage.

Uspostavljena KK deminiranja u BHMAC-u nije efikasna. Rezultat toga jesu deminerske nesreće tijekom deminiranja, minske nesreće na površinama koje su deminirane i dane na



korištenje građanima BiH, kao i nepravilnosti u smislu da su na deminiranim površinama pronađene mine nakon završenih radova i uvjerenja o KK koje je izdao BHMIC.

U razdoblju od 2005–2016. godine, rezultat minskih i deminerskih nesreća jeste da je 25 ljudi izgubilo život i 24 ih je povrijeđeno. Pored navedenog desile su se 23 nepravilnosti. Sustavno unapređenje procesa KK nije nikada urađeno.

Posljedica dosadašnjih nesreća jeste da BiH, prema pravosnažnim presudama, treba isplatiti naknadu oštećenim osobama u iznosu od cca 850 tisuća KM.

BHMIC nije poduzeo aktivnosti da spriječi mogućnost korupcije u dijelu KK deminiranja. Definirani mehanizam disciplinske odgovornosti se ne primjenjuje ili se minimalno koristi. Do danas, bez obzira na broj nepravilnosti i nesreća, nijedna deminerska organizacija nije novčano kažnjena. Također, niti jedan VRKK, niti inspektor KK, niti bilo ko drugi u sustavu KK nije kažnjen za nepravilnosti i nesreće koje su se dešavale u prethodnom razdoblju.

BHMIC nije osigurao transparentnost u radu svojih predstavnika u povjerenstvima za JN koje provodi ITF. Do 2014. godine samo nekolicina uposlenih je imala pravo učestvovati u radu povjerenstava za JN ITF-a. Pravila bodovanja kompanija prilikom dodjele projekata deminiranja, koja je uveo ITF u 2012. godini, utjecala su i na rad kontrolnih organa BHMIC-a. U razdoblju prije uvođenja bodovanja, broj rješenja inspeksijskih organa BHMIC-a o ponavljanju čišćenja površine je dosta veći nego nakon uvođenja bodovanja.



1. UVOD

1.1. Pozadina problema i motivi za studiju

Obveza svake države jeste da poduzme sve aktivnosti s ciljem osiguranja sigurnog života i okruženja za građane, i mogućnosti za nesmetan i održiv razvoj. Činjenica je da u Bosni i Hercegovini (BiH) i nakon 20 godina od završetka rata mine predstavljaju prijetnju po sigurnost i negativno utječu na društveni i ekonomski razvoj. Procjene ukazuju da danas u BiH približno 545.000 građana živi u neposrednoj opasnosti od identificiranih ili neidentificiranih minskih polja i njihov život je u svakodnevnoj opasnosti.¹ Na temelju broja ugroženih zajednica (cca 1.400) i razine utjecaja mina, BiH se svrstava u red najugroženijih zemalja na svijetu.²

Navedeni problem su prepoznale kako domaće vlasti tako i inozemni donatori. I institucije BiH i donatori ulažu napore i sredstva da se problem deminiranja u BiH umanj i u konačnici eliminiira. U razdoblju od 2002–2015. godine u BiH utrošeno je cca 530 milijuna KM za deminiranje³. Približno dvije trećine navedenog iznosa su osigurali donatori, i to sredstva za operacije čišćenja mina, dok domaće vlasti uglavnom financiraju rad institucija koje se bave aktivnostima deminiranja.

BiH je 1997. godine potpisala Konvenciju o zabrani uporabe, skladištenja, proizvodnje i prijevoza protupješađijskih mina i o njihovom uništavanju (Otavska konvencija). Konvencija je stupila na snagu 1999. godine. BiH nije uspjela ispuniti obvezu iz Otavske konvencije da uništi ili osigura uništenje svih protupješađijskih mina do 2009. godine. Sukladno odredbama konvencije, BiH je iskoristila mogućnost i zatražila produženje roka do 2019. godine za navedene aktivnosti. Sukladno navedenim aktivnostima, BiH je nekoliko puta donosila i revidirala strategije protuminskog djelovanja. Ciljevi iz strategija 2002. i 2005. godine s jedne strane bili su preoptimistični, dok je s druge strane veličina i kompleksnost problema uveliko premašivala raspoloživa sredstva, tehnologije i potporu za realizaciju ciljeva deminiranja.⁴

Prema nekim istraživanjima, vizija iz Strategije protuminskog djelovanja „BiH bez mina 2019“ (Strategija) će se morati prolongirati najmanje do 2024. godine.

Također, Izvješće Europske komisije o napretku BiH za 2014. godinu ukazuje na probleme u deminiranju koji se odnose na sporost cijelog procesa, minske nesreće i neusvajanje novog Zakona o protuminskom djelovanju.

Proces deminiranja u BiH prate česti negativni medijski natpisi koji utječu na transparentnost cijelog procesa.⁵ Pored navedenog, bivšem ravnatelju BHMAC-a je početkom 2016. godine izrečena pravosnažna presuda zbog zlouporabe službenog položaja.⁶

Sve navedeno ukazuje na to da postoje određene slabosti u sustavu deminiranja, koje je potrebno dodatno istražiti te dati određene preporuke čija bi implementacija dovela do unapređenja sustava deminiranja.

¹ http://beta.bhmac.org/?page_id=745&lang=sr
http://beta.bhmac.org/?page_id=468&lang=bs Od 1992. godine, od mina/kasne municije/eksplozivnih sredstava u BiH je stradalo 8.358 osoba. U ratnom razdoblju (1992–1995. godina) stradala je 6.351 osoba, dok je u poslijeratnom razdoblju (od 1996. godine), stradalo 1.735 osoba, od čega 604 osobe smrtno.

² http://beta.bhmac.org/?page_id=745&lang=sr

³ Izvor BHMAC.

⁴ Analiza provođenja Strategije protuminskog djelovanja BiH iz 2016. godine.

⁵ <http://pressrs.ba/info/vesti/dusan-gavran-nas-reketira-deset-godina-28-09-2012>

<https://www.youtube.com/watch?v=znIL2slqo9E>; Emisija Pečat Radio televizija Republike Srpske, listopad 2012. godine.

⁶ <http://pressrs.ba/info/vijesti/dusan-gavran-osuden-na-deset-mjeseci-zatvora-12-01-2016>



1.2. Cilj, opseg i ograničenja revizije

Cilj revizije je procijeniti efikasnost uspostavljenog sustava deminiranja i spremnost BiH da ispuní međunarodno preuzete obveze i vlastita strateška opredjeljenja. Revizija je ukazala na faktore i uska grla koja utječu na efikasnost sustava deminiranja.

Revizija se, sukladno nadležnostima Ureda, ograničila na aktivnosti institucija BiH na polju deminiranja. Revizija se nije bavila aktivnostima Ministarstva obrane i Deminerskog bataljona Oružanih snaga u segmentu deminiranja jer, prema procjeni Ureda, ovo može biti predmet posebne studije.⁷

Predmet studije je bila procjena koliko su institucije poduzimale adekvatne aktivnosti kako bi sustav deminiranja bio efikasan. Revizija se bavila aktivnostima Vijeća ministara BiH (VM), Ministarstva civilnih poslova (MCP), Komisije za deminiranje (Komisija) i Centra za uklanjanje mina (BHMACH), s ciljem da se analizira efikasnost postojećeg institucionalnog okvira.

Revizija se bavila i aktivnostima navedenih institucija poduzetih s ciljem da BiH ispuní preuzete međunarodne obveze kao i da ispuní vlastita strateška opredjeljenja u segmentu deminiranja. Predmet analize su bile i poduzete aktivnosti s ciljem osiguravanja sredstava za nesmetano funkcioniranje sustava deminiranja i ispunjenje strateških ciljeva BiH u segmentu deminiranja. Radi šagledavanja cjelokupne slike o utrošenim sredstvima koristili smo podatke o utrošenim sredstvima u posljednje tri godine, i po potrebi u ranijim godinama.

Analizirana je i efikasnost i transparentnost rada BHMACH-a. Predmet analize su bile aktivnosti BHMACH-a u procesu humanitarnog deminiranja u dijelu pripreme projekata, kontrole kvalitete (KK) deminiranih površina i aktivnosti učestvovanja u javnim nabavama (JN) Međunarodnog fonda za deminiranje i pomoć žrtvama od mina (ITF). Analizirane su aktivnosti BHMACH-a koje za posljedicu imaju da se minske i deminerske nesreće dešavaju.

Revizija se bavila procedurama generalnog izviđanja (GI), uspostavljenim procesom KK pripreme projekata deminiranja, radom inspekcijskih organa i unutarnjom KK i poduzetim aktivnostima s ciljem sprečavanja navedenih nesreća. Navedene aktivnosti su analizirane za 2014. i 2015. godinu. Također su prikazani i statistički podaci za nesreće i nepravilnosti koje su se dešavale u posljednjih 10 godina, tj. od 2005. godine.

Provođenje JN ITF-a bilo je predmet revizije u dijelu u kojem predstavnici BHMACH-a učestvuju na tenderima (priprema tehničke specifikacije). Analizirano je kako je BHMACH uspostavio pravila ponašanja svojih predstavnika u radu povjerenstava za JN prilikom dodjele projekata deminiranja s ciljem da se cijeli proces učini transparentnijim. Navedene aktivnosti su analizirane za 2014. i 2015. godinu i po potrebi u ranijim godinama.

Revizijom je izvršena ocjena koliko aktivnosti BHMACH-a, u navedena tri segmenta, utječu na efikasnost i transparentnost cjelokupnog sustava deminiranja.

1.3. Revizijska pitanja

Za analizu revizijskog problema definirano je opće revizijsko pitanje koje glasi:

Da li je uspostavljeni sustav deminiranja na razini institucija BiH efikasan?

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

⁷ Prema Zakonu o obrani, jedan od zadataka Oružanih snaga je protuminsko djelovanje u BiH. Oružane snage u operacijama protuminskog djelovanja na godišnjoj razini učestvuju sa oko 20% u deminiranju površina u BiH.



1. Da li su VM i MCP poduzeli adekvatne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti sustava deminiranja?

2. Da li je BHMACH poduzeo adekvatne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti i transparentnosti sustava deminiranja?

1.4. Kriteriji revizije

Sukladno ISSAI 300.27, utvrđeni su prikladni kriteriji koji odgovaraju revizijskim pitanjima i povezani su s principom efikasnosti. Kriteriji revizije predstavljaju mjerila koja se koriste da bi se dala ocjena predmeta revizije.

Osnovni kriterij za procjenu:

Uspostavljen je efikasan sustav deminiranja koji doprinosi realizaciji ranije definiranih strateških ciljeva deminiranja. Nadležne institucije BiH za deminiranje⁸ su poduzimale maksimalne napore s ciljem osiguranja efikasnog sustava deminiranja. U konačnici, BiH ispunjava međunarodne obveze, životi građana BiH, u odnosu na opasnost od mina, su sigurniji, i BiH je zemlja kojoj mine nisu prepreka za održiv i nesmetan razvoj.

Za potrebe provođenja ove revizije detaljnije su razrađeni kriteriji revizije za prvo i drugo revizijsko potpitanje.

Kriterij za prvo revizijsko potpitanje:

VM i MCP su poduzeli adekvatne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti sustava deminiranja. VM i MCP su osigurali efikasnost institucionalnog okvira u kojem institucije ispunjavaju svoje obveze i ciljeve pravodobno i sukladno standardima dobrog upravljanja. Institucije BiH izdvajaju sredstva za aktivnosti deminiranja sukladno strateškom opredjeljenju BiH.

MCP je osiguralo pretpostavke da vlastiti strateški cilj u segmentu deminiranja ispunjava efikasno. Strateški cilj je, sukladno standardima unutarnje kontrole, razrađen na podciljeve koji osiguravaju ispunjenje misije i vizije MCP. Odgovornost za realizaciju ciljeva je definirana i MCP je uspostavilo organizacijsku strukturu koja osigurava efikasnu implementaciju navedenih ciljeva. Kao nositelj nadležnosti za deminiranje u BiH, MCP poduzima sve neophodne aktivnosti na rješavanju problema koji se javljaju unutar institucionalnog okvira, posebno onih koji mogu štetiti ugledu države BiH.

MCP je osiguralo potporu Komisiji da nesmetano funkcionira u svom radu i ispunjava svoju svrhu. Komisija je razvila metodologiju nadzora nad radom BHMACH-a i nadzor u potpunosti funkcionira.

Kriterij za drugo revizijsko potpitanje:

Aktivnosti BHMACH-a čine sustav deminiranja efikasnijim i transparentnijim. BHMACH je uspostavio sustav koji osigurava sve informacije o minama u BiH i koje dalje omogućuju kvalitetnu pripremu projekata deminiranja. Metodologija KK pripreme projekata je definirana i uposlenici BHMACH-a koriste sve raspoložive informacije kako bi projekti bili kvalitetno pripremljeni.

Uspostavljena KK i unutarnja kontrola deminiranja u BHMACH-u su efikasne i BHMACH provodi analize s ciljem unapređenja sustava deminiranja. SOP-ovi se analiziraju i unapređuju nakon identificiranih potreba za unapređenjem istih. BHMACH je uspostavio stručne radne grupe i rezultate rada navedenih grupa koristi za sustavna poboljšanja deminiranja. Nesreće i nepravilnosti se ne dešavaju na površinama koje su okarakterizirane kao sigurne za korištenje.

⁸ VM, MCP, Komisija, BHMACH.



BHMAC poduzima aktivnosti da spriječi mogućnost korupcije u dijelu KK deminiranja. Mehanizam disciplinske odgovornosti se koristi u potpunosti. Kompanije bivaju novčano kažnjene za nesreće i nepravilnosti⁹ ukoliko se utvrdi njihova odgovornost. Disciplinska odgovornost se također koristi za sve uposlenike BHMAC-a ukoliko isti svojim radom doprinose nesrećama ili nepravilnostima.

BHMAC je definirao pravila i procedure ponašanja, i osigurao transparentnost u radu predstavnika BHMAC-a prilikom JN ITF-a. Predstavnici BHMAC-a vode evidenciju o dokumentaciji koju koriste na sastancima povjerenstva za JN i čuvaju je u arhivi BHMAC-a.

1.5. Izvori i metode revizije

Različiti kvalitativni i kvantitativni podaci i informacije su prikupljeni iz razgovora i dokumentacije u institucijama BiH koje se bave aktivnostima deminiranja. Najveći dio podataka i informacija u ovoj reviziji, prikupljan je u MCP-u, Komisiji i BHMAC-u.

U MCP-u obavljani su intervjui s predstavnicima koji su bili članovi Komisije u prethodnim sazivima, i sa predstavnicima čiji su zadaci priprema proračuna ministarstva, tj. osiguravanje sredstava za ispunjenje ciljeva MCP-a. Pored navedenih, obavljani su i intervjui sa predstavnicima Ureda ministra MCP-a i sa članovima Komisije iz trenutnog saziva.

U BHMAC-u su provedeni intervjui sa v.d. ravnateljem i pomoćnikom ravnatelja za operacije. Detaljni podaci i informacije u BHMAC-u prikupljeni su intervjuiranjem uposlenika u centralnom uredu BHMAC-a i to u Odsjeku za Upravljanje protuminskim akcijama i Odsjeku za upravljanje kvalitetom, zatim sa predstavnicima unutarnje kontrole BHMAC-a. U središnjim uredima BHMAC-a (SU) obavljani su razgovori sa šefom ureda Banja Luka i zamjenikom šefa ureda Sarajevo i sa odgovornim osobama u segmentu pripreme projekata deminiranja i KK cijelog procesa. Od osam regionalnih ureda BHMAC-a (RU), obavljene su posjete i prikupljene informacije i podaci od RU Banja Luka i RU Sarajevo.

Korištena je dostupna stručna literatura, te podaci i informacije sa interneta koji se odnose na ovo područje.

1.6. Struktura izvješća

U poglavlju 1. predstavljeni su motivi zbog kojih je Ured proveo reviziju učinka Efikasnost sustava deminiranja u BiH. U ovom poglavlju su predstavljena i revizijska pitanja, cilj, opseg i ograničenja revizije, kriteriji revizije, te izvori i metode revizije.

U poglavlju 2. predstavljene su ključne institucije u sustavu deminiranja, pravni okvir, finansijski okvir za funkcioniranje sustava. U ovom poglavlju predstavljene su i aktivnosti BHMAC-a u tijeku pripreme projekata, provođenja KK deminiranja i unutarnje KK.

U poglavlju 3. su prezentirani temeljni nalazi koji podržavaju revizijska pitanja.

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

U poglavlju 5. su dane preporuke Ureda čijom implementacijom bi se osigurala efikasnost sustava deminiranja.

⁹ Pronalazak mina na terenu koji je okarakteriziran kao siguran.



2. DEMINIRANJE U BiH

U ovom poglavlju se govori o ulozi ključnih institucija BiH u sustavu deminiranja i financiranju aktivnosti deminiranja. Predstavljen je opis procesa humanitarnog deminiranja¹⁰ u BiH.

2.1. Pravni okvir i ključne institucije

Prema Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave BiH jedna od nadležnosti MCP-a je deminiranje. Prema Zakonu o deminiranju u BiH poslovi deminiranja su poslovi od značaja za sigurnost BiH, zaštitu okoliša i zdravlje ljudi. U svrhu izvršenja dugoročne zadaće deminiranja osnovana je Komisija, kao centralno tijelo za poslove deminiranja koje osniva VM. Komisija je u sastavu MCP-a i za svoj rad odgovara MCP-u. Stručna služba Komisije je BHMAC, osnovan odlukom VM, a nadzor nad radom BHMAC-a vrši Komisija.

Strateško opredjeljenje BiH za rješavanje problema deminiranja je definirano Strategijom, koju je VM usvojilo krajem 2008. godine¹¹. Prema Strategiji za ispunjavanje cilja BiH bez mina do 2019. godine, potrebno je osigurati uvjete za provođenje stabilnog i efikasnog programa protuminskog djelovanja sa ciljem uspostavljanja sigurnog okruženja za normalan i prosperitetan život svih građana BiH, sa žrtvama od mina potpuno integriranim u društvenu zajednicu.

Sredstva za provođenje protuminskih akcija (PMA)¹² osiguravaju se iz donatorskih sredstava, proračuna institucija BiH i entiteta, kao i iz drugih izvora¹³. U Strategiji je dana i procjena potrebnih financijskih sredstava, na godišnjoj razini, za ispunjavanje strateških ciljeva.

Tablica br. 1.: Procjena financiranja po vrsti izvora u milijunima KM

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BiH	53,43	54,17	59,99	60,15	64,96	64,80	69,37	69,11	74,28	70,28
Donatori	25,00	25,00	20,00	20,00	15,00	15,00	10,00	10,00	5,00	5,00

Izvor: Strategija protuminskog djelovanja

U periodu 2009. – 2019. godina planirano je izdvajanje sredstava u ukupnom iznosu od cca 790 milijuna KM. Od navedenih sredstava planirano je da BiH izdvoji cca 640 milijuna KM. Startegijom je planirano da iz godine u godinu BiH izdvaja više sredstava u odnosu na donatore.

2.2. Priprema projekata deminiranja

Trenutna veličina minski sumnjive površine u BiH iznosi 1.176,5 km² ili 2,3% u odnosu na ukupnu površinu BiH.¹⁴ Sumnjivu površinu predstavljaju područja koja su bila zahvaćena borbenim djelovanjem i gdje postoje podaci o miniranosti ili vjerojatnoća miniranosti¹⁵. Prema Standardu za uklanjanje mina i neeksploziranih ubojitih sredstava u BiH (Standard)¹⁶ površine

¹⁰ Humanitarno deminiranje podrazumijeva radnje kojima se uklanja opasnost od mina i neeksploziranih ubojitih sredstava u BiH. Ovom aktivnošću je obuhvaćeno sustavno i generalno izviđanje te izrada projektne dokumentacije koje sprovodi BHMAC, i operacije tehničkog izviđanja, čišćenja površina i objekata kao i operacije podvodnog čišćenja i uklanjanja eksplozivnih sredstava zaostalih ratom, koje obavljaju akreditirane deminerske organizacije pod nadzorom BHMAC-a.

¹¹ Na 45. sjednici VM održanoj 24.04.2008. godine.

¹² PMA su aktivnosti koje za cilj imaju redukciju i uklanjanje rizika i rješavanje problema utjecaja mina i drugih eksplozivnih sredstava zaostalih iza rata (humanitarno deminiranje, upozoravanje na mine, pomoć žrtvama mina i zagovaranje protuminskog djelovanja).

¹³ Drugi izvori su općine, privredna i privatna poduzeća.

¹⁴ BHMAC - Izvješće o protuminskom djelovanju za 2015. godinu.

¹⁵ U Operativnom planu PMA u BiH navedeno je da podaci o broju mina i minskih polja u BiH nisu pouzdani niti potpuni. U bazi podataka BHMAC-a registrirano je 19.000 minskih zapisnika o minskim poljima što je tek oko 50 - 60% u odnosu na njihov realan broj. Problem predstavlja kvalitetu minskih zapisnika prema kojima se u velikom broju slučajeva ne može utvrditi točna lokacija minskog polja, oblik i raspored mina na terenu.

¹⁶ Standard predstavlja osnovni dokument za operacije humanitarnog deminiranja i uklanjanja neeksploziranih ubojitih sredstava po kojem BHMAC usklađuje Standardne operativne procedure BHMAC-a. Standard je odobren 2000. godine, a odobravanjem izmjena i dopuna od strane Komisije u 2003. godini donesen je novi Standard kojim je stari stavljen izvan snage. U 2010. godini donesen je Aneks 2. Standarda.



koje su sumnjive ili minirane se moraju detaljno izvidjeti kako bi se omogućilo planiranje prioriteta za deminiranje i samim time reducirala sumnjiva površina. Kako bi se smanjila sumnjiva površina, BHMAC na temelju zahtjeva za PMA vlada entiteta, kantonalnih ili općinskih vlasti kao i organizacija kojima je deminiranje potrebno, pokreće aktivnosti deminiranja u BiH. Prvi korak je provođenje GI.

GI je provjera postojećih i prikupljanje novih informacija o sumnjivim površinama na terenu bez primjene metoda deminiranja s ciljem identifikacije koje su površine rizične, a koje su površine bez utvrđenog rizika (PBUR). Prema Standardnim operativnim procedurama BHMAC-a (SOP)¹⁷ informacije dobijene GI se unose u bazu podataka BHMAC-a na temelju kojih se pripremaju projekti za trajno obilježavanje¹⁸, tehničko izviđanje (TI)¹⁹ i čišćenje²⁰. Kategorije prioriteta utvrđuju se kroz postupak GI sa evidentiranjem podataka za svaki pojedinačni predloženi projekt.

Pregled br. 1: Grafički prikaz rezultata generalnog izviđanja



Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Na temelju dobijenih zahtjeva za PMA, SU izdaje zadatak za GI. GI provode izviđački timovi BHMAC-a prema propisanoj proceduri razrađenoj u SOP-ovima. Potporu izviđačkom timu pruža operativac u RU koji prati i kontrolira rad tima i zajedno s timom vrši analizu procjene minske opasnosti. Aktivnosti GI nadgleda šef RU koji i potpisuje Izvješće o GI.

Prema SOP-ovima, SU planira zadatke GI na temelju lista prioriteta i koordinira rad RU. Pored navedenog, vrši i KK završnih izvješća i rezultata GI u cilju izrade projekta za čišćenje, TI i trajno obilježavanje, kao i izdavanje stručnog mišljenja. Stručno mišljenje da je određena

¹⁷ SOP-ovi za humanitarno deminiranje predstavljaju dokument BHMAC-a za radove koje u procesu humanitarnog deminiranja izravno provodi BHMAC. SOP-ovi su odobreni u 2003. godini od strane Komisije. U razdoblju 2004. – 2008. godine odobreno je pet izmjena i dopuna SOP-ova: Aneks 1. – Izmjene i dopune GI i tehničkog izviđanja i stručnog nadzora nad obavljanjem poslova deminiranja, Aneks 2. – Sustavno izviđanje, Aneks 3. – Stručni nadzor nad obavljanjem poslova deminiranja, Aneks 4. – Integralno planiranje PMA za ugrožene zajednice i Aneks 5. – GI.

¹⁸ Trajno obilježavanje rizičnih površina je minska akcija kojom se postavlja fizička prepreka (minska oграда) na procijenjenim mjestima pristupa ljudi prema rizičnoj površini sa deminirane ili PBUR i samostalni minski znak kao upozorenje na prisustvo opasnosti od mina.

¹⁹ TI predstavlja ulazak u rizičnu površinu koja je kao takva identificirana u procesu GI, detaljnu pretragu i utvrđivanje prisustva mina, utvrđivanje specifičnih detalja površine tla, ustanovljavanje i obilježavanje granica minirane površine i određivanje parametara za naredne operacije deminiranja. Ovim postupkom površina će se reducirati na PBUR i miniranu za daljnju minska akciju.

²⁰ Čišćenje predstavlja fizičko uklanjanje mina i neeksplozivnih ubojitih sredstava sa rizične površine i njihovo uništavanje.



PBUR od postojanja mina izdaje šef SU na prijedlog šefa RU, a na temelju 11 kriterija navedenih u SOP-ovima.

Nakon pripreme projekata za deminiranje, BHMAL šalje listu projekata vladama na odobrenje i nakon toga donatorima. Projekti za deminiranje prvo se dodjeljuju Oružanim snagama i Civilnim zaštitama, zatim nevladinim organizacijama za deminiranje i na kraju donatorima. Projekti deminiranja se većinom financiraju preko ITF-a. Dodjela projekata ITF-u se vrši provođenjem procedure JN.²¹ Jedan od članova povjerenstva za JN je i predstavnik BHMAL-a.

2.3. Kontrola kvalitete deminiranja

KK deminiranja²² predstavlja proces praćenja izvođenja deminerskog zadatka sukladno zahtjevima Zakona o deminiranju, Standarda i provođenja SOP-a. Proceduru KK deminiranja obavljaju inspekcijski organi BHMAL-a²³ po propisanim procedurama razrađenim u SOP-ovima. Inspekcijski organi preko glavnog inspektora za svoj rad odgovaraju ravnatelju ili, u odsutnosti ravnatelja, pomoćniku ravnatelja.

Proces praćenja izvođenja deminerskog zadatka obuhvata posjete inspekcijskih organa radilištu i provjere pridržavanja propisanih sigurnosnih mjera, operativnih procedura i produktivnosti u odnosu na primijenjene metode i lokalne uvjete. Radi stjecanja povjerenja u kvalitetu rada, kroz inspekcijske posjete vrše se provjeravanja, mjerenja, testiranja i uspoređivanja uzoraka deminiranog zemljišta. Sve te aktivnosti se izvode kod angažiranog tima deminerske organizacije, na opremi kojom se izvode radovi i na tretiranoj površini.

Tablica br. 2: Odgovornosti i ovlaštenja inspekcijskih organa u provođenju KK

VRKK RU	Vrši KK operacija na radilištu i kontroliše rad tima. Izvještava inspektora RU o provođenju KK.
Inspektor RU	Prati i kontroliše rad VRKK na radilištima osobno i preko Zapisnika o provođenju KK VRKK. Izvještava šefa RU i inspektora SU, a po potrebi i glavnog inspektora tijekom provođenja i pri završetku KK.
Inspektor SU	Prati i kontrolira rad inspektora RK i VRKK praćenjem Zapisnika o provođenju KK. Po procjeni, osobno ili uz prisustvo VRKK ili inspektora RK vrši KK zadatka posjetima radilištima i izvještava šefa odsjeka za osiguranje kvalitete SU.
Inspektor BHMAL-a	Prati, analizira i vrši osobno, ili uz prisustvo nižih inspekcijskih organa, KK izvođenja zadataka. Izvještava glavnog inspektora o izvršenoj kontroli inspekcijskih organa.
Glavni inspektor	Koordinira radom inspekcijskih organa i osigurava da se KK radilišta obavlja objektivno i nepristrano. Daje sugestije šefovima SU za osiguravanje kvalitetnog obavljanja KK zadatka. Predlaže ravnatelju poduzimanje različitih mjera vezano za rad inspekcijskih organa.

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Pored KK koju provode inspekcijski organi BHMAL-a, postoji i KK koju provodi deminerska organizacija. Prema Standardu, deminerska organizacija provodi KK unutar organizacije

²¹ ITF je uveo negativno bodovanje deminerskih organizacija na tenderima na temelju informacija o organizaciji iz baze podataka BHMAL-a.

²² Cilj KK je osiguranje zahtijevane kvalitete deminirane površine, sigurnost osoblja uključenog u proces deminiranja i korisnika deminiranih površina, te stjecanje povjerenja u cjelokupan proces humanitarnog deminiranja.

²³ Inspekcijski organi BHMAL-a su: viši referent za KK RU, stručni suradnik za KK / inspektor za KK RU, viši stručni suradnik za osiguranje kvalitete / inspektor za osiguranje kvalitete SU, viši stručni suradnik za osiguranje kvalitete / inspektor za osiguranje kvalitete BHMAL-a i šef odsjeka za upravljanje kvalitetom PMA / glavni inspektor BHMAL-a.



posjetima radilištu i kontrolom rada voditelja odjela (timova), rukovoditelja radilišta i časnika za osiguranje kvalitete od strane rukovodstva organizacije. Deminerska organizacija za provođenje nadzora unutar deminerske organizacije može angažirati akreditiranu organizaciju za monitoring od strane BHMAC-a. Monitoring organizacije su obavezne da o svojim zapažanjima izvijeste inspeksijske organe BHMAC-a tijekom njihove posjete radilištu.

2.3.1. Uzorkovanje površine

Uzorkovanje predstavlja dio KK kojim se po određenim metodama planski biraju i kontroliraju uzorci deminiranog zemljišta u pogledu zadovoljavanja zahtijevane kvalitete deminiranja sa čišćene površine ili PBUR u TI. Svrha uzorkovanja je osiguranje kvalitete deminirane površine i povjerenja budućih korisnika u sigurnost deminirane površine.

Metode, opremu i termine uzimanja uzoraka, kao i kritične greške kao rezultat uzorkovanja, određuje inspeksijski organ zajedno s deminerskom organizacijom prije početka operacija deminiranja. Veličinu uzorka, izbor slučajnih uzoraka i plan uzorkovanja određuje inspeksijski organ.

Prema Standardu, uzorkovanje izvode osposobljeni deminerski timovi pod nadzorom inspeksijskih organa BHMAC-a. VRKK kontrolira i rukovodi radom deminerskog tima koji izvodi planirano uzorkovanje na radilištu. Inspektor RU surađuje s VRKK na uzorkovanju kao i sa monitorima ukoliko su angažirani. Inspektor SU koordinira rad na uzorkovanju s inspektorima RU i monitoring-organizacijama ukoliko su angažirane.

Nakon uzorkovanja i završnog stručnog nadzora, izdaje se Uvjerenje o KK za završeni zadatak, koje potpisuje ravnatelj uz suglasnost šefa SK.

2.3.2. Unutarnja kontrola kvalitete

Rad inspeksijskih organa BHMAC-a kontrolira unutarnja kontrola²⁴ BHMAC-a. Unutarnja kontrola BHMAC-a ima više zadataka. Jedan od temeljnih zadataka unutarnje kontrole naveden u SOP-ovima je praćenje i potvrđivanje nivoa kvalitete planiranja i realizacije operativnih zadataka koje provodi BHMAC i to kvalitete rada u GI, uključujući pripremu i izradu projekata, KK u TI i čišćenju, i u praćenju rada inspeksijskih organa na radilištu. Unutarnja kontrola je zadatak rukovodnog osoblja BHMAC-a, kao najodgovornijeg za izvršavanje radnih zadataka i postizanja ciljeva u osiguranju kvalitete. Sustavom osiguranja kvalitete upravlja ravnatelj BHMAC-a sukladno propisima.

Tablica br. 3: Zadaci unutarnje KK

Šef RU	Kontrolira rad izviđačkih i inspeksijskih timova, ocjenjuje rezultate GI i analizira kvalitetu obavljenog zadatka kroz KK.
Šef SU	Upravlja RU i osigurava kvalitetno izvršavanje postavljenih zadataka.
Viši stručni suradnik za unutarnju kontrolu	Pomaže glavnom inspektor u osiguranju visoke razine KK operacija deminiranja. Analizira izvješća o KK i druge inspeksijske aktivnosti, a u cilju praćenja kvalitete obavljanja zadataka povremeno obilazi radilišta, RU i SU. Analizira opravdanost predloženih zadataka u GI za TI ili čišćenje.

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

²⁴ Cilj unutarnje kontrole je da kroz dosljednu primjenu ovlaštenja i nadležnosti iz Zakona o deminiranju, te zahtjeva danih u Standardu u pogledu osiguranja kvalitete, održi visoku razinu KK i neprekidnost rada svih učesnika BHMAC-a u PMA, radi očuvanja povjerenja u proces deminiranja kod korisnika deminiranih površina i donatora.



3. NALAZI

U ovom poglavlju navedeni su nalazi revizije koji se odnose na poduzete aktivnosti VM, MCP, Komisije i BHMAC-a na osiguranju efikasnosti sustava deminiranja u BiH.

3.1. Aktivnosti institucija na osiguranju efikasnog institucionalnog, financijskog i strateškog okvira za deminiranje

U prvom poglavlju prezentirane su poduzete aktivnosti institucija na osiguranju efikasnog institucionalnog, financijskog i strateškog okvira za deminiranje.

3.1.1. Institucionalni okvir za deminiranje

MCP nije osiguralo pretpostavke za implementaciju svog strateškog cilja²⁵ u segmentu deminiranja. MCP nije, sukladno standardima unutarnje kontrole²⁶ i praksama dobrog upravljanja, strateški cilj razvilo na podciljeve koji će osigurati implementaciju strateškog cilja i ispunjenja misije i vizije institucije u dijelu koji se odnosi na deminiranje.

Analizom planskih dokumenata²⁷ za 2014. i 2015. godinu utvrđeno je da navedeni strateški cilj, u dijelu deminiranja, nije obrađen ni u Godišnjem programu rada MCP-a, ni u Dokumentu okvirnog proračuna, ni u Programskom proračunu, odnosno nisu navedeni podciljevi, ni aktivnosti, niti mjere uspjeha implementacije cilja.

Potrebno je naglasiti da je MCP-u primarna nadležnost deminiranje sukladno Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave BiH. Pored navedenih, MCP ima i koordinativne nadležnosti. Navedenom analizom planskih dokumenata uočeno je da je MCP, za koordinativne nadležnosti, razvilo posebne programe i planiralo aktivnosti za realizaciju određenih ciljeva, dok za deminiranje nije.

Samim time što strateški cilj nije razrađen na podciljeve nije ni definirana odgovornost za realizaciju ciljeva deminiranja unutar MCP-a. U MCP-u ne postoji niti jedan uposlenik koji se primarno bavi aktivnostima deminiranja, niti postoji odjel ili sektor koji bi se bavio navedenim aktivnostima²⁸. Nadležnost MCP-a u segmentu deminiranja je u praksi na Komisiji. Sredstva koja MCP troši na deminiranje odnose se na naknade članova Komisije i iznose cca 50.000 KM na godišnjoj razini ili 0,5% proračuna Ministarstva. Također, Pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta ne predviđa niti jedno radno mjesto koje se bavi aktivnostima deminiranja, izuzev članova Komisije.

Komisija, kao jedina točka u MCP-u koja se bavi aktivnostima deminiranja, ima mandat između ostalog da nadzire rad BHMAC-a. Komisija²⁹ nije razvila metodologiju na koji način bi nadzirala rad BHMAC-a.

Rezultat svega navedenog jeste da se BHMAC u pojedinim slučajevima ponaša kao institucija bez uspostavljenih funkcionalnih i kontrolnih mehanizama u svom radu, tj. izvršava određene aktivnosti ne poštujući zahtjeve Komisije.

²⁵ Strateški cilj naveden u Dokumentu okvirnog proračuna: osigurati učinkovit i dobro koordiniran pristup razvoju zdravstva i socijalne zaštite, mirovina, nauke i obrazovanja, rada i upošljavanja, kulture i sporta, geodetskih, geoloških i meteoroloških poslova, humanitarnog deminiranja i u primjeni zakona u oblasti državljanstva i putnih isprava BiH.

²⁶ Standardi interne kontrole navode da institucije kod planskog pristupa planiranja trebaju da razumiju vlastitu misiju i viziju, utvrđuju strateške ciljeve i programe kroz koje će se realizirati postavljeni ciljevi, povezuju strateške i operativne planske dokumente s proračunom, kako bi se pri postavljanju ciljeva uzela u obzir financijska ograničenja, utvrđuju rizike i prate realizaciju postavljenih ciljeva.

²⁷ Godišnji program rada, Dokument okvirnog proračuna, Godišnji proračun MCP-a, Pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta.

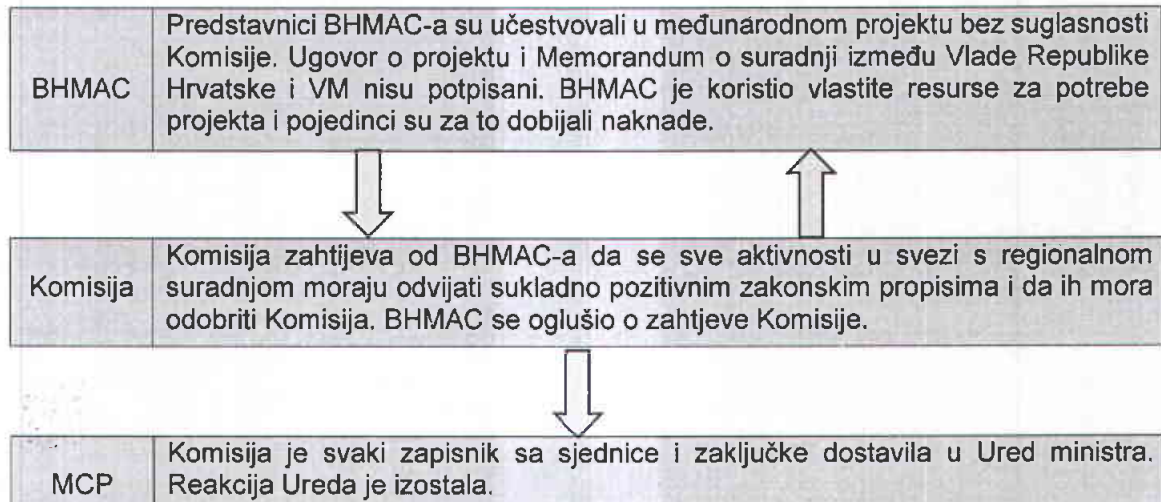
²⁸ MCP je osiguralo tehničku potporu Komisiji u smislu dvije uposlene osobe: tehnički tajnik i tajnik Komisije.

²⁹ Komisiju sačinjavaju osobe kojima rad u Komisiji nije primaran i koji, prema navodima sugovornika iz Komisije, ne mogu u potpunosti odgovoriti stručnim zahtjevima pojedinih aktivnosti proisteklih iz mandata Komisije (npr. usvajanje standarda za deminiranje). Niti jedan član Komisije u sadašnjem sazivu, u svom ranijem angažmanu nije imao dodirnih točaka sa deminiranjem.



Naime, Komisija je u nekoliko navrata tijekom 2014. i 2015. godine, u zapisnicima sa sjednica koje je dostavljala u Ured ministra civilnih poslova, isticala i upoznavala sa problemima koji su se pojavljivali u radu BHMAC-a. Razne nepravilnosti su se dešavale bez ikakvih sankcija. Reakcija iz Ureda ministra je izostala.

Na sljedećoj ilustraciji je prikazano kako institucije u sustavu deminiranja funkcioniraju u praksi kada se desi određeni problem:



Na primjeru iz prethodne ilustracije vidljiva je neefikasnost uspostavljenog institucionalnog okvira. Dio osoblja BHMAC-a je samovoljno i netransparentno, bez provedenih zakonskih procedura za sklapanje međunarodnih sporazuma, provodio određene međunarodne aktivnosti i za sve navedeno dobijao naknadu.³⁰ BHMAC se oglasio o sve zaključke Komisije u razdoblju trajanja projekta. Komisija nije uspjela spriječiti ili korigirati, kao ni sankcionirati, navedene nepravilnosti, a mandat Komisije je da vrši nadzor nad radom BHMAC-a.

MCP je, kao nositelj nadležnosti deminiranja, bilo poznato sa svim problemima vezanim za navedeni projekat, ali bez ikakve reakcije Ureda ministra u smislu rješavanja navedenih problema. Nakon imenovanja novog saziva Komisije u studenom 2015. godine održan je sastanak s ministrom MCP-a gdje je zaključeno da će se poduzeti određene aktivnosti s ciljem rješavanja problema u radu BHMAC-a.³¹

Navedena institucionalna struktura je uspostavljena sukladno Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave BiH³² i u skladu sa Zakonom o deminiranju u BiH³³. Izmjene Zakona o deminiranju u nekoliko navrata nisu dobile potrebnu potporu nadležnih institucija³⁴. Posljednji pokušaj izmjene zakona je bio u drugoj polovini 2015. godine i prijedlog Nacrta zakona o protuminskom djelovanju u BiH nije dobio potporu VM. Navedeni prijedlog je nastao kao rezultat aktivnosti MCP-a. Komisija i BHMAC zbog sukoba interesa nisu bili u mogućnosti da daju komentare na prijedlog nacrta³⁵. Međutim, donatori su zahtijevali da se dio institucionalne strukture zadrži³⁶, iako to nije bio prvobitni prijedlog radne grupe iz MCP-a³⁷. Navedeni prijedlog Nacrta zakona nije dobio suglasnost, već je VM zaključilo da je potrebno pripremiti

³⁰ Zaključci sa 17, 18, 21, 31, 34, 38, 7, 9. i 10. sjednice Komisije.

³¹ Zaključak sa 6. sjednice Komisije.

³² Nadležnost MCP-a.

³³ Nadležnost Komisije i BHMAC-a, Službeni glasnik BiH, 2002. godina.

³⁴ Parlamentarne skupštine u 2012, VM u 2015. godini.

³⁵ Zapisnik sa sastanka radne grupe za pripremu Nacrta zakona - treći sastanak.

³⁶ Predstavnicima Američke ambasade i UNDP su zahtijevali da Komisija ostane da egzistira.

³⁷ Izvješće sa 3. sastanka radne grupe za izradu prijedloga zakona o protuminskom djelovanju u BiH od 26.08.2015. godine.



izmjene i dopune postojećeg Zakona o deminiranju, a ne posve usvajati novi zakon koji se odnosi na protuminsko djelovanje. Institucionalna struktura je samim time ostala ista kao što je i bila 2002. godine.

3.1.2. Financijski okvir za deminiranje

Država BiH nije osigurala financijska sredstva potrebna za efikasnu implementaciju strateških ciljeva u segmentu deminiranja. Strategijom i Otavskom konvencijom, BiH se obvezala da će država biti bez mina do 2019. godine. Da bi se ostvario navedeni cilj, prema Strategiji potrebno je osigurati sredstva i iz domaćih izvora, ne samo sredstva donatora. U narednoj tablici dan je pregled planiranih i utrošenih sredstava po izvorima financiranja.

Tablica br. 4: Plan i realizacija prema izvorima sredstava u milijunima KM

Godina	BiH		Donatori		Ukupno	
	Planirano	Utrošeno	Planirano	Utrošeno	Planirano	Utrošeno
2013.	65	17	15	18	80	35,5
2014.	81,5	21,5	25	20,5	106,5	42
2015.	81,5	19,5	25	16,5	106,5	36
Ukupno	228	58	65	55	293	113,5
Postotak izvršenja	25,5%		84,5%		38,5%	

Izvor: Godišnje izvješće o PMA za 2013., 2014. i 2015. godinu, BHMACH

U posljednje tri godine, za financiranje deminiranja u BiH utrošeno je približno oko 113,5 milijuna KM ili 38,5% od planiranih sredstava. Donatori uglavnom dosta više ispunjavaju planove negoli domaće vlasti. Kao što se vidi iz Tablice br. 4, donatori su utrošili preko 84% planiranih sredstava.

BiH je za deminiranje utrošila nešto više od 25% od planiranih sredstava. Navedena sredstva se odnose na financiranje institucija na državnoj³⁸ i entitetskim razinama kao i sredstva koje pojedine općine ili firme izdvajaju za deminiranje. Institucije BiH u proračunu BiH izdvajaju sredstva uglavnom za financiranje rada institucija, i manjim dijelom sredstva za operacije čišćenja mina³⁹.

MCP, kao nositelj nadležnosti deminiranja nije pokrenulo aktivnosti koje su rezultirale osiguranjem planiranih sredstava, kako bi se implementirao cilj BiH bez mina do 2019. godine. Sukladno navedenom, strateški ciljevi i međunarodne obveze preuzete Otavskom konvencijom neće biti ispunjene.

MCP je prvi put osam godina nakon usvajanja Strategije, u proračunu za 2016. godinu osiguralo sredstva u iznosu od 100 tisuća KM ili 0,5% planiranih sredstava po Strategiji⁴⁰ na godišnjoj razini. Do trenutka pisanja izvješća sredstva nisu utrošena. Uvidom u zapisnike sa sjednica Komisije i prema navodima sugovornika navedena sredstva neće biti iskorištena za operacije čišćenja mina.

Potrebno je istaći da je MCP u procesu planiranja proračuna za 2015. godinu predložilo sredstva za deminiranje i to 20 milijuna KM. Navedena sredstva, MFT nije odobrilo u fazi

³⁸ MCP, Komisija, BHMACH, Ministarstvo obrane i Oružane snage.

³⁹ Na razini institucija BiH jedina točka koja se bavi aktivnostima čišćenja mina jeste Deminerski bataljon Oružanih snaga BiH.

⁴⁰ U razdoblju od 2009–2019. godine na godišnjoj razini su planirana izdvajanja u iznosu od 20 milijuna KM iz novih, domaćih izvora.



proračunskog planiranja zbog ograničenosti fiskalnog okvira iako je navedeni prijedlog MCP-a nastao kao rezultat zaključka VM⁴¹.

Analizirajući izvješća o radu Komisije za 2013. i 2014. godinu, koje su usvojili VM i Parlamentarno povjerenstvo⁴², vidljivo je da i donatori ističu neozbiljnost države kada je riječ o izdvajanju sredstava za deminiranje. Donatori ističu nezadovoljstvo nedostatkom sredstava i u određenim segmentima netransparentim radom BHMAC-a⁴³, što izravno može utjecati na buduće odluke o izdvajanju sredstva za deminiranje od strane donatora. Uvidom u izvješće o radu MCP-a za 2014. godinu vidljivo je da bi donatori izdvajali i više sredstava ukoliko BiH ozbiljnije pristupi osiguranju neophodnih sredstava za deminiranje⁴⁴.

Pored neizdvajanja domaćih sredstava za deminiranje, MCP nije pokrenulo aktivnosti s ciljem da pokuša osigurati i veća donatorska sredstva. S tim u svezi, Odbor donatora nije se održavao deset godina, sve do rujna 2015. godine. BiH nije poduzela aktivnosti s ciljem organizacije donatorske konferencije kako bi se osigurala dodatna sredstva⁴⁵. Prema navodima sugovornika, ideje postoje, članovi Komisije imaju različite kontakte s donatorima s ciljem osiguranja sredstava za deminiranje, ali prioritet jeste da BiH izdvoji određena sredstva. Samim time bi se i osigurala veća donatorska sredstva.

Prema navodima sugovornika, MCP nije pokrenulo aktivnosti s ciljem ispitivanja zakonskog temelja da se iskoristi mogućnost dupliranja domaćih sredstava u ITF, niti je pokrenulo aktivnosti na koji način bi se navedeno implementiralo, ukoliko postoji zakonska mogućnost.⁴⁶

3.1.3. Strateški okvir za deminiranje

Dinamika implementacije ciljeva i aktivnosti iz Strategije ne osigurava da će BiH do 2019. godine ispuniti preuzete međunarodne obveze i strateške ciljeve. BiH je potpisala Otavsku konvenciju 1997. godine i obvezala se da će očistiti zemlju od mina do 2009. godine⁴⁷. Kako BiH nije uspjela u tome, iskoristila je mogućnost koju pruža Otavska konvencija tj. produžila je rokove za čišćenje mina do 2019. godine⁴⁸. Navedene aktivnosti su pratile strategije protuminskog djelovanja i to prvo Strategija 2005–2009, zatim i Strategija 2009–2019.

BHMAC je sukladno strateškim ciljevima pripremio reviziju Strategije 2012. i 2015. godine koju je odobrila Komisija. Revizijom Strategije iz 2012. godine su identificirali određene probleme koji utječu na efikasnost sustava deminiranja. Po navedenoj reviziji nisu poduzete nikakve aktivnosti s ciljem da se osigura unapređenje sustava deminiranja. Problemi koji su identificirani, prvenstveno koji se odnose na financijski okvir, su u 2016. godini isti kao što su bili i u 2012. godini.

Revizijom Strategije 2015. godine, koju je pripremio BHMAC, utvrđeno je da je BiH na 50% realizacije tehničkog i financijskog dijela Strategije i da neće moći ispuniti uvjet da bude slobodna od mina do 2019. godine. Novi prijedlog vizije jeste BiH bez mina do 2025. godine i

⁴¹ VM se upoznao s problemom osiguranja više sredstava za proces deminiranja u BiH u proračunu institucija za 2015. godinu - Zaključak VM sa 106. sjednice održane 30.07.2014. godine.

http://www.vijeceministara.gov.ba/saopštenja/sjednice/zakljucici_sa_sjednica/default.aspx?id=17901&langTag=bs-BA

⁴² Zajednička komisija za obranu i sigurnost BiH.

⁴³ O radu BHMAC-a više u poglavlju 3.2.

⁴⁴ Primjer su predstavnici SR Njemačke koji su izrazili želju da doniraju više milijuna eura ukoliko BiH izdvoji sredstva za deminiranje. Takav slučaj je i sa drugim donatorima koji se sve više okreću prema drugim zemljama ugroženim minama.

⁴⁵ Npr. nakon poplava u svibnju 2014. godine organizirana je donatorska konferencija kada su prikupljena značajna sredstva za pomoć poplavljenim područjima.

⁴⁶ Donator ili država kada uloži sredstva u ITF ista se dupliraju i umanjuju za 3% i raspoloživa su za projekte koji se financiraju preko ITF fonda. Npr. da je BiH uložila 10 milijuna KM u ITF, za projekte deminiranja u BiH bi bilo raspoloživo 19,4 milijuna KM.

⁴⁷ Prema članu 5. Konvencije svaka država potpisnica se obvezuje da će uništiti ili osigurati uništavanje mina na miniranim područjima što je prije moguće, ali u roku od deset godina od stupanja na snagu Konvencije.

⁴⁸ Produženje roka od deset godina je maksimum koji nudi kao mogućnost Otavska konvencija.



to uz novi model provođenja deminerskih aktivnosti tj. operacija čišćenja tzv. Land Release⁴⁹. Navedeni prijedlog usvojila je Komisija, ali ne i VM. Do sredine 2016. godine BiH nije pokrenula aktivnosti s ciljem produženja rokova definiranih Otavskom konvencijom.

Sukladno reviziji Strategije 2015. godine, predviđeno je da se u narednom razdoblju kombiniraju dva modela deminiranja, postojeće humanitarno deminiranje i Land Release. Rezultati kombinacije dva modela deminiranja će biti mjerljivi tek krajem 2017. godine.

Nakon obavljenih intervjua unutar BHMAC-a, uočljivo je da postoje dijametralno suprotna mišljenja o navedenom Land Release-u. Jedan dio sugovornika smatra da je Land Release produktivniji, efikasniji, jeftiniji, dok drugi dio smatra da je upitan s aspekta sigurnosti deminirane površine. Tri standarda za Land Release⁵⁰ su usvojena u 2016. godini i to nakon završenih pilot projekata deminiranja po Land Release-u.

3.2. Aktivnosti BHMAC-a u sustavu deminiranja

U drugom poglavlju prezentirane su poduzete aktivnosti BHMAC-a na osiguranju efikasnosti i transparentnosti sustava deminiranja. Navedene aktivnosti BHMAC-a se odnose na pripremu projekata deminiranja, KK deminiranja, prevenciju korupcije i disciplinsku odgovornost, kao i na procedure JN ITF-a.

3.2.1. Priprema projekata deminiranja

Kvalitetno pripremljeni projekti, kao rezultat provedenog GI⁵¹, su jedna od prvih pretpostavki za efikasan, kvalitetan i transparentan rad BHMAC-a. BHMAC ima određene probleme kod pripreme projekata koji se prvenstveno odnose na nedostupnost informacija o minama na terenu. Navedeno se odnosi na nepostojanje minskih zapisnika, netočnost podataka u zapisnicima, fizičke promjene miniranog terena tj. izmijenjenu vegetaciju na istom i nepostojanje svjedoka miniranja.

BHMAC dvije godine pokušava od Ministarstva odbrane BiH dobiti ratne operativne karte s ciljem prikupljanja podataka o minama i minskim poljima. Inicijativu jeste pokrenuo BHMAC, ali dosta kasno tj. 2014. godine. Održan je sastanak predstavnika BHMAC-a i Ministarstva odbrane, na kome su predstavnici Ministarstva odbrane informirali predstavnike BHMAC-a da mogu udovoljiti njihovim zahtjevima ukoliko su isti sukladni Zakonu o zaštiti tajnih podataka. Do trenutka pisanja izvješća navedena problematika nije riješena.

Činjenica je da je bilo slučajeva nepravilnosti tj. pronalazaka mina, čak i nesreća civila, na površinama koje su okarakterizirane kao sigurne, nakon provedenog GI. Također, nije mali broj projekata deminiranja koji nakon završetka aktivnosti⁵² rezultira pronalaskom jedne ili nijedne mine, a početne informacije su se odnosile na znatno veći broj mina. Prema podacima BHMAC-a, u razdoblju od 2005–2016. godine, završena su 843 projektna zadatka za deminiranje na kojima je pronađena jedna ili nijedna mina.

Uvidom u dokumentaciju BHMAC-a, podaci o broju očekivanih mina od 843 projektna zadatka postoje za 384 zadatka. Analiza dostavljenih podataka za 384 zadatka ukazuje na to da postoji veliki jaz između broja očekivanih i pronađenih mina na zadacima za deminiranje.

⁴⁹ BHMAC i Europska komisija su prije tri godine pokrenule projekat Land Release (vraćanje površine). Land Release (vraćanje površine) je proces primjene svih razumnih napora kako bi se identificirala i uklonila svaka prisutnost i sumnja na mine kroz netehničko izviđanje, TI i/ili čišćenje. Više o Land Release-u u Dodatku 1.

⁵⁰ Do sada su urađena samo tri poglavlja Standarda za PMA u BiH i to: Poglavlje 1. Vraćanje površine; Poglavlje 2. Netehničko izviđanje i Poglavlje 3. TI u procesu vraćanja površine.

⁵¹ Sukladno definiranim procedurama BHMAC pripremi projekte i definira koje su površine za TI, koje se otkazuju tj. proglašavaju sigurnim za korištenje, a koje su za deminiranje odnosno čišćenje.

⁵² Aktivnosti TI i aktivnosti čišćenja.



Tablica br. 5: Broj očekivanih i pronađenih mina za 384 zadatka

Broj očekivanih mina	Broj pronađenih mina
6411	161

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Kao što je prikazano u Tablici 5, postotak uspješno procijenjenog broja mina spram broja očekivanih mina je 2,5% za navedena 384 zadatka.⁵³

Metodologija KK pripreme projekata nije definirana. Projekte pripremaju RU, a KK pripreme projekata deminiranja provode SU. Prema navodima sugovornika kontrola koju rade SU je uglavnom kontrola dokumentacije. Mogućnost odlaska na teren i kontrole samog procesa imaju, ali je minimalno koriste. Prema navodima sugovornika, zbog nedostatka ljudskih kapaciteta i sve većih obveza uposlenih, u svezi s novim konceptom deminiranja Land Release, sve manje fizički imaju mogućnost otići na teren i provoditi KK pripreme projekata na licu mjesta.

Prethodno ukazuje na to da postoje određene anomalije prilikom pripreme projekata. Sugovornici navode da je kriterije za GI, koji su sastavni dio SOP-a, potrebno unaprijediti. RU su u godinama unazad predlagali SU i Sektoru za operacije izmjene i moguća unapređenja navedenih kriterija. Rezultat je izostao.

SOP-ovi nisu mijenjani nakon 2008. godine. Analizom dokumentacije utvrđeno je da je BHMACH pokretao aktivnosti oko izmjene akata u smislu unapređenja poslovanja u razdoblju od 2009–2012. godine, ali odlukom ravnatelja BHMACH-a sve je stavljeno van snage⁵⁴. Aktivnosti su nekoliko puta započete u navedenom razdoblju, ali bez konačnog rezultata.

3.2.2 Kontrola kvalitete procesa deminiranja

Uspostavljena KK deminiranja u BHMACH-u nije efikasna. U BHMACH organizaciji postoji pet razina inspeksijskih organa koje se bave KK⁵⁵, a kontrolu rada navedenih inspeksijskih organa vrši unutarnja kontrola. U uspostavljenom sustavu KK, nepravilnosti⁵⁶ i nesreće se ipak dešavaju, deminerske nesreće tijekom deminiranja i minske nesreće na površinama koje su deminirane i dane na korištenje građanima BiH. U nastavku dajemo pregled nepravilnosti i nesreća u razdoblju 2005. – 2016. godine.

Tablica br. 6: Broj nepravilnosti i nesreća u razdoblju 2005. – 2016.

Broj nepravilnosti	Broj nesreća
23	32

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

U razdoblju od 2005. – 2016. godine, rezultat minskih i deminerskih nesreća jeste da je 25 ljudi izgubilo život i 24 ih je povrijeđeno.⁵⁷ Analizom dokumentacije utvrdili smo da su se desile 23 nepravilnosti u smislu da su na deminiranim površinama pronađene mine nakon završenih radova i uvjerenja o KK koje je izdao BHMACH.

Sustavno unapređenje procesa KK nije nikada urađeno. Određene aktivnosti su započete, ali bez konačnog rezultata. RU su poduzimali inicijativu prema SU u smislu ukazivanja na probleme i prijedloge mogućih poboljšanja sustava KK. Reakcija BHMACH-a, tj. Sektora za

⁵³ Navedeni problem prepoznat i u dokumentu BHMACH-a „Evaluacija realiziranih projekata s liste prioriteta za 2014. godinu u odnosu na plan, broj očekivanih i broj pronađenih mina” – Odsjek za upravljanje kvalitetom protuminskih akcija, oblast unutarnja kontrola.

⁵⁴ Odluka o izradi prečišćenih akata u Sektoru za operacije BHMACH-a (izrada prečišćenih i revidiranih tekstova Standarda i SOP-a).

⁵⁵ Od VRKK u RU do glavnog inspektora u Sektoru za operacije.

⁵⁶ Pronalazak mina i NUS-a na terenu nakon deminiranja.

⁵⁷ Od 32 nesreće 29 ih se odnosi na deminerske nesreće koje se dešavaju tijekom deminiranja, a 3 civilne nesreće nakon deminiranja. U jednoj nesreći može biti više ljudskih žrtava.



operacije, u smislu sustavnog poboljšanja, je izostala. Standardi u segmentu KK nisu mijenjani od 2006. godine iako je samo od 2006. godine do danas bilo 28 nesreća i otkriveno 20 nepravilnosti nakon završenih radova i uvjerenja o KK koji je izdao BHMAC.

Nakon što se desi nesreća, prema SOP-u, formira se istražni tim BHMAC-a. Uvidom u izvješća, istražni timovi daju pored kratkoročnih preporuka i sustavne, dugoročne, koje bi, kada bi se implementirale, mogle utjecati na efikasnost KK. BHMAC nije nikada, sukladno navedenim preporukama, poduzeo sustavne aktivnosti koje bi rezultirale pretpostavkama za efikasnijim sustavom.

Nakon što se dese nesreće na minskim poljima, BiH može biti tužena od oštećenih strana. Do svibnja 2016. godine, BiH je po pravosnažnim presudama dužna isplatiti naknadu oštećenim osobama zbog minskih nesreća u iznosu od cca 850 tisuća KM⁵⁸. Ovako uspostavljen sustav kontrole deminiranja nije efikasan i negativno utječe na povjerenje građana BiH i donatora u rad BHMAC-a.

Jedan od načina identifikacije uskih grla u sustavu KK i mogućnosti unapređenja istog su bile stručne radne grupe⁵⁹ (SRG) koje su održavane do 2009. godine. Nakon toga nisu održavane jer ih je ukinuo menadžment BHMAC-a. Uvidom u zapisnike sa sastanaka radnih grupa, koji su održavani u razdoblju 2007. – 2008., tj. prije negoli je ukinuto njihovo održavanje, identificirano je nekoliko prijedloga za unapređenje sustava KK. Po zaključcima SRG, BHMAC, tj. Sektor za operacije, nije nikada iznio konačan prijedlog unapređenja sustava koji bi menadžment BHMAC-a i Komisija mogli odobriti. Tijekom provođenja revizije su se desila određena unapređenja tj. u svibnju 2016. godine pokrenute su aktivnosti da se SRG ponovno uspostave.⁶⁰

Unutarnja kontrola BHMAC-a nije odgovorila zadatku u smislu KK i nije doprinijela efikasnom sustavu KK. Uvidom u godišnja izvješća o radu Sektora za operacije i intervjuiranjem sugovornika, utvrdili smo da unutarnja kontrola poduzima različite aktivnosti u sustavu deminiranja, ali je rezultat tog rada, u smislu sustavnog unapređenja procesa, izostao.

3.2.3. Prevencija korupcije i disciplinska odgovornost

BHMAC nije poduzeo aktivnosti da spriječi mogućnost korupcije u dijelu KK deminiranja. Plan integriteta BHMAC-a⁶¹ jeste usvojen u srpnju 2014. godine, ali aktivnosti sukladne istom nisu provedene. Navedenim planom je identificirana mjera koja se odnosi na to da VRKK-ovi ili inspektori ne bi trebali sami obavljati kontrolu na terenu. Do sada to nije bio slučaj u praksi. Naime, VRKK-ovi su u stalnom kontaktu s deminerskim organizacijama, vrše kontrolu, i na kraju vrše uzorkovanje⁶² zajedno sa deminerskim organizacijama. U prethodnom razdoblju su evidentirani slučajevi da je i u uzorkovanju bilo nepravilnosti tj. da su pronalazene mine. BHMAC nije poduzimao aktivnosti izmjene procedura uzorkovanja. S druge strane, nesreće na završenim površinama ili pronalasci mina na istim, nakon vraćanja površine na uporabu, ukazuju da i ovakav sustav uzorkovanja nije efikasan i ne služi svrsi.

Iako je Zakonom o deminiranju definiran mehanizam disciplinske odgovornosti, on nije primjenjivan ili je minimalno korišten. Do sada, bez obzira na broj nepravilnosti i nesreća, nijedna deminerska organizacija nije novčano kažnjena. Prema navodima sugovornika, kad se mehanizam disciplinske odgovornosti koristi uglavnom se kažnjavaju demineri u

⁵⁸ Podaci Pravobraniteljstva BiH, zaključno sa 1.6.2016. godine, o pravosnažnim presudama kojim je BiH dužna isplatiti naknadu oštećenim osobama zbog minskih nesreća.

⁵⁹ Prema navodima sugovornika, stručne radne grupe su sačinjavali predstavnici BHMAC-a i deminerskih organizacija.

⁶⁰ BHMAC uputio poziv deminerskim organizacijama za dostavljanje prijedloga tema za sastanak radne grupe.

⁶¹ Plan integriteta se definira kao skup pravnih i faktičkih mjera koje se planiraju i poduzimaju u cilju otklanjanja mogućnosti za nastanak korupcije unutar organizacije, organizacijskih jedinica i pojedinačnih radnih mjesta.

⁶² Uzorkovanje je posljednja točka kontrole prije izdavanja certifikata o sigurnosti površine.



organizacijama i to zabranom radova na tri ili najviše šest mjeseci. Uvidom u dokumentaciju BHMAC-a, organizacije se kažnjavaju također zabranom radova na kraće vremensko razdoblje, ali ne i oduzimanjem akreditacija. Također, niti jedan VRKK, niti inspektor KK, niti bilo ko drugi u sustavu KK nije kažnjen za nepravilnosti i nesreće koje su se dešavale u prethodnom razdoblju.

3.2.4. Aktivnosti BHMAC-a u procedurama JN ITF-a

BHMAC nije osigurao transparentnost u radu svojih predstavnika u povjerenstvima za JN koje provodi ITF.⁶³ Do 2014. godine samo nekolicina uposlenih je imala pravo učestvovati u radu povjerenstava za JN ITF-a. Procedure postupanja predstavnika BHMAC-a u radu povjerenstava za JN nisu propisane niti postoje evidencije o radu navedenih predstavnika u arhivi BHMAC-a⁶⁴, a rezultati rada predstavnika BHMAC-a u povjerenstvima za JN mogu izravno utjecati na odabir izvođača radova projekata deminiranja. Postoje određena unapređenja u posljednjoj godini, jer je u odnosu na ranije razdoblje više uposlenih u BHMAC-u pohađalo obuku za učešće u navedenim povjerenstvima.

Pravila bodovanja kompanija prilikom dodjele projekata deminiranja, koja je uveo ITF u 2012. godini, su utjecala i na rad kontrolnih organa BHMAC-a. Npr. svako ponavljanje čišćenja površine na ranijim zadacima se negativno boduje prilikom odabira kompanija za buduće projekte. Analiza dokumentacije BHMAC-a je pokazala da je u razdoblju prije uvođenja bodovanja broj rješenja inspeksijskih organa BHMAC-a o ponavljanju čišćenja površine dosta veći negoli nakon uvođenja bodovanja.⁶⁵ Prema navodima sugovornika, navedeno može biti rezultat kvalitetnijeg rada deminerskih organizacija ili smanjenih aktivnosti inspeksijskih organa.

⁶³ ITF provodi JN i član Povjerenstva za JN je jedan predstavnik BHMAC-a.

⁶⁴ Zaključno s krajem 2014. godine.

⁶⁵ U razdoblju 2010. – 2013. broj donesenih rješenja o ponavljanju površina je bio 40, a u razdoblju 2013. – 2016. broj rješenja je 7.



4. ZAKLJUČCI

Uspostavljeni sustav deminiranja na razini institucija BiH nije efikasan. Institucije BiH nisu poduzele sve neophodne aktivnosti kako bi osigurale efikasnost sustava deminiranja. Može se zaključiti da opredjeljenje BiH da se ozbiljno pristupi problemu deminiranja ne postoji, čime je ugrožena realizacija strateških ciljeva BiH i ispunjenje međunarodno preuzetih obveza. Sustavno, proces deminiranja nije analiziran niti unaprijeđen posljednjih 15 godina.

4.1. VM i MCP nisu poduzeli adekvatne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti sustava deminiranja

VM i MCP nisu posvetili dužnu pozornost realizaciji cilja iz Strategije BiH bez mina do 2019. godine. Strateški okvir je nerealan jer će, prema nekim navodima, BiH bez mina biti do 2024. godine, dok će prema drugima problem mina biti riješen za 60-ak godina.

Poduzete aktivnosti institucija nisu doprinijele da institucionalni okvir bude efikasan, niti je postojeći financijski okvir neovisan i održiv. VM i MCP nisu ozbiljno pristupili rješavanju problema deminiranja i nisu poduzeli mjere da se uspostavi funkcionalan institucionalni okvir. Iako institucionalni okvir nije efikasan, Zakon o deminiranju nije izmijenjen još od 2002. godine, a bilo je nekoliko inicijativa za to. MCP ne ispunjava svoju nadležnost u dijelu deminiranja niti poduzima druge aktivnosti koje bi dovele do ispunjavanja nadležnosti Komisije. Komisija se ne može u potpunosti posvetiti svojim zadacima, s obzirom na njen položaj u sustavu deminiranja i članove kojima rad u Komisiji ne predstavlja redovitu i glavnu aktivnost. Sve to dovodi do slobodnog ponašanja BHMAC-a. Sve navedeno utječe na efikasnost sustava deminiranja u BiH što dalje može imati veliki utjecaj na pristup inozemnih donatora prema BiH.

BiH godišnje izdvaja 75% manje sredstava nego što je planirano Strategijom, a operacije čišćenja ovise u potpunosti od donatora. Iako donatori Otavskom konvencijom imaju obvezu da pomognu zemljama potpisnicama konvencije, Strategijom je planirano smanjenje izdvajanja sredstava donatora iz godine u godinu i povećavanje izdvajanja sredstava iz domaćih izvora. Samim time ideja da BiH postepeno preuzima punu kontrolu nad procesom deminiranja u BiH se ne realizira niti može biti realizirana u postojećem sustavu. Smanjenjem donacija i neizdvajanjem veće količine domaćih sredstava proces deminiranja u BiH neće se okončati i BiH će i dalje biti zemlja opasna po život jer institucije BiH nemaju neovisan i održiv sustav financiranja aktivnosti deminiranja. VM i MCP ni ovom pitanju ne posvećuje dužnu pozornost.

U nedostatku funkcionalnog institucionalnog okvira, BiH ne ispunjava cilj iz Strategije niti obveze iz Otavske konvencije. U nadi da će se BiH produžiti rok za ispunjavanje strateškog cilja i obveza iz konvencije, a samim time i zadržavanja donatora, počele su se poduzimati početne aktivnosti na unapređenju sustava deminiranja. Iako postoje različita mišljenja, MCP usvaja novi koncept deminiranja, koji bi trebao omogućiti brže i efikasnije okončanje aktivnosti deminiranja, ali pitanje je da li i sigurnije u ovako postavljenoj konstalaciji stvari.

Dominantniji je utjecaj inozemnog faktora (donatora) negoli domaćih vlasti u sustavu deminiranja. To je vidljivo i kod pripreme zakona o deminiranju i kod postavljanja nove institucionalne strukture, i kod usvajanja novog modela provođenja deminerskih aktivnosti tzv. Land Release. Jednostavno, donatori izdvajaju novac za operacije čišćenja mina, za razliku od BiH, i stoga žele kontrolu dijela procesa deminiranja. Ono što BiH samostalno kontrolira, ne funkcioniра, pa tako ni KK deminiranih površina.



4.2. BHMAC nije poduzeo adekvatne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti i transparentnosti sustava deminiranja

BHMAC svojim aktivnostima ne čini sve neophodno kako bi građani BiH živjeli u okruženju bez opasnosti od mina. BHMAC ni 20 godina nakon završetka rata nema sve informacije gdje se mine nalaze u BiH, odnosno ne zna kolika je konačna sumnjiva površina. Postoje slučajevi da su se pronalazile mine ili dešavale nesreće na površinama koje nisu prvobitno okarakterizirane kao sumnjive.

Poduzete aktivnosti BHMAC-a ne doprinose efikasnosti i netransparentnosti sustava deminiranja. Aktivnostima BHMAC-a, građani BiH i donatori gube povjerenje u institucije BiH i u sposobnost države da opasnost od mina uspješno riješi.

Iako je izražen problem lociranja mina i nedostatka informacija o miniranosti, BHMAC ne osigurava KK GI, ključne faze na temelju koje se pripremaju projekti za deminiranje. Dalje, KK deminiranja je zakazala, kao i unutarnja kontrola BHMAC-a, jer se dešavaju nesreće i nepravilnosti na površinama koje je BHMAC proglasio sigurnim za korištenje. Pored više razina kontrole u sustavu deminiranja, nesreće i nepravilnosti se dešavaju i sve više postaju uobičajena pojava jer BHMAC nije poduzimao aktivnosti kako bi se sustav deminiranja, prvenstveno KK, unaprijedio.

Vrijeme prolazi, stanovništvo je ugroženo, nesreće se dešavaju, mine se pronalaze na sigurnim površinama, a BHMAC ništa ne poduzima kako bi spriječio ponavljanje negativnih posljedica. Iako je mehanizam disciplinske odgovornosti definiran, niko nikada do sada nije odgovarao za učinjene nepravilnosti i nesreće koje su se desile niti su kompanije novčano kažnjavane. BHMAC-u nisu dovoljne ni pokrenute tužbe i izgubljene presude koje BiH mora platiti da poduzme napore da unaprijedi proces deminiranja. Dalje, odlukom prethodnog menadžmenta, SRG, koje su bile glavni alat za poboljšanje efikasnosti rada BHMAC-a, su ukinute i ne održavaju se od 2009. godine. Navedene neaktivnosti BHMAC-a jasno ukazuju na to da postoji otpor prema promjenama u sistemu i želji za unapređenjem sistema.

Vjerodostojnost informacija koje se koriste za bodovanje tj. odabir kompanija u proceduri JN ITF-a je upitna s aspekta njihove kvalitete jer su iste rezultat neefikasne KK deminiranja. Informacije su samo posljedica KK deminiranja. Rad predstavnika BHMAC-a u procedurama JN ITF-a nije u potpunosti transparentan, iako postoje određeni pomoci ka jačanju transparentnosti. BHMAC, u arhivi, nije vodio evidencije o radu predstavnika u povjerenstvima ITF-a niti postoji propisana procedura postupanja predstavnika u radu povjerenstava za JN.

Sustav nije postavljen na zdravim temeljima i ne može se očekivati ni da isti daje efikasne rezultate. U nedostatku transparentnosti rada i različitih koruptivnih špekulacija, BHMAC-u je narušen ugled među donatorima, ali i javnosti. I pored takve situacije ne može se zaključiti da je BHMAC poduzeo aktivnosti kojima bi rad učinio transparentnim i efikasnijim.



5. PREPORUKE

Na temelju provedene revizije učinka, Ured za reviziju je odlučio dati preporuke VM, MCP, Komisiji i BHMACH-u.

I Preporuke za VM i MCP:

U cilju osiguranja implementacije vlastitih strateških opredjeljenja i ispunjavanja međunarodnih obveza BiH, VM u suradnji s MCP treba da:

1. Poduzme sve aktivnosti kako bi se osigurala financijska sredstva potrebna za deminiranje i ispunjenje strateških ciljeva BiH

VM treba intenzivirati aktivnosti u suradnji sa svim institucijama relevantnim za deminiranje u BiH na osiguranju domaćih izvora financiranja i izradi održivog plana financiranja za deminiranje, kako bi se osiguralo nesmetano financiranje projekata deminiranja u BiH. Posebnu pozornost treba posvetiti prikupljanju donatorskih sredstava i analizirati zakonsku mogućnost uvećanja sredstava kroz ITF.

2. Poduzmu sve neophodne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti institucionalnog okvira

VM i MCP trebaju da posvete dužnu pozornost navedenom pitanju i osiguraju efikasan institucionalni okvir za deminiranje sukladno postojećem zakonskom okviru ili usvajanju novog zakonskog okvira. VM treba da poduzme potrebne aktivnosti kako bi se izbjegle negativnosti u radu institucija u BiH zaduženih za deminiranje.

II Preporuke za MCP:

1. MCP, kao nositelj nadležnosti deminiranja u BiH, treba osigurati implementaciju strateškog cilja ministarstva u segmentu deminiranja

Potrebno je da MCP, sukladno standardima interne kontrole, uspostavi sustav s jasno definiranim ciljevima, odgovornostima, resursima potrebnim za uspješnu realizaciju zakonskih obveza MCP-a. Između ostalog, potrebno je da prilagodi i organizacijsku strukturu ciljevima institucije.

2. Da poduzme aktivniju ulogu u rješavanju problema koji se javljaju u radu BHMACH-a i/ili Komisije

3. Definirati svrhu i pravila potrošnje odobrenih sredstava za aktivnosti deminiranja

MCP treba definirati svrhu i pravila potrošnje sredstava koje se izdvoje za aktivnosti deminiranja. Naime, prvi put u 2016. godini u proračunu MCP je osigurano 100.000 KM za deminerske aktivnosti, ali je potrebno definirati na koji način će se sredstva realizirati.

III Preporuke za Komisiju:

1. Definirati i precizirati aktom zakonsku obvezu Komisije „nadzor nad radom BHMACH-a“

Potrebno je da Komisija aktom definira šta podrazumijeva nadzor i na koji način će vršiti nadzor nad radom BHMACH-a kako bi funkcija nadzora bila efikasna.



IV Preporuke za BHMÄC

U cilju sustavnog unapređenja uspostavljanja efikasnog i transparentnijeg sustava deminiranja, BHMÄC treba poduzeti sljedeće:

1. **Kontinuirano analizirati SOP-ove i predlagati izmjene u cilju osiguravanja kvalitete procesa deminiranja**
2. **Efikasnije provoditi KK pripreme projekata deminiranja**
Potrebno je da BHMÄC slijedom prethodne preporuke definira metodologiju za KK pripreme projekata i osigura neophodne resurse svih učesnika/ureda u KK pripreme projekata, ne samo projektne dokumentacije već cijelog procesa KK projekata.
3. **Sustavno analizirati i definirati uska grla u uspostavljenom procesu KK deminiranja i unutarnje kontrole, i na temelju rezultata predložiti mjere za unapređenje KK deminiranja**
Sukladno prethodnoj preporuci, BHMÄC treba osigurati da sustav KK i unutarnje kontrole rezultira najmanjim mogućim brojem nesreća i nepravilnosti koje se dešavaju na minskim poljima, i bez nesreća i nepravilnosti na površinama koje su već deminirane. Uspostavljanjem efikasnijeg sustava KK, broj nesreća, samim time i žrtava, će biti manji, kao i troškovi po sudskim presudama, a i osiguralo bi se veće povjerenje građana i donatora u institucije BiH i sigurniji život građana BiH od opasnosti od mina.
4. **Uraditi sustavni pregled danih preporuka u dosadašnjim izvješćima s nesreća i pronađenih nepravilnosti i predložiti rješenja za unapređenje sustava deminiranja**
5. **Koristiti u potpunosti mehanizam disciplinske odgovornosti prilikom deminiranja s ciljem smanjenja ponavljanja uočenih nepravilnosti**
BHMÄC treba osigurati da za sve nepravilnosti ili nesreće provede postupak disciplinske odgovornosti i kazni kompanije ili uposlenike BHMÄC-a zbog čijih propusta su se iste i desile. Treba poduzeti aktivnosti kako bi se spriječilo da krivci za nesreće i nepravilnosti ne odgovaraju, dok s druge strane BiH trpi negativne posljedice zbog toga.
6. **Definirati pravila i procedure ponašanja i osigurati transparentnost u radu predstavnika BHMÄC-a prilikom JN ITF-a**
BHMÄC treba aktom definirati obveze predstavnika BHMÄC-a u JN ITF u smislu pripreme dokumentacije i načina čuvanja dokumentacije u arhivi BHMÄC-a. Predstavnici BHMÄC-a trebaju voditi evidenciju o dokumentaciji koju koriste na sastancima povjerenstva za JN i čuvati u arhivi BHMÄC-a, jer rezultati rada predstavnika BHMÄC-a u povjerenstvima za JN izravno utječu na odabir izvođača radova projekata deminiranja. Ovo se prvenstveno odnosi na podatke o ponavljanju površina po kompanijama i pronađenim nepravilnostima što su rezultat rada KK deminiranja.



7. Poduzeti sve mjere i aktivnosti s ciljem sprečavanja mogućnosti korupcije u procesu deminiranja

Naime, proces deminiranja je izuzetno opterećen indicijama korupcije kako zbog sudskih presuda tako i zbog pokrenutih sudskih postupaka. BHMAC je donio plan integriteta, ali isti se ne primjenjuje u potpunosti u segmentima koji utječu na rad kontrolnih organa BHMAC-a.

Tim revizije učinka:

Radivoje Jeremić,
revizor učinka – voditelj tima

Radivoje Jeremić

Magdalena Pejak,
revizor učinka

Magdalena Pejak

Rukovoditelj Odjela
revizije učinka:

Hrvoje Tvrtković

Hrvoje Tvrtković



Dodaci

Dodatak 1.: Land Release (vraćanje površine)

Vraćanje površine je novi pristup rješavanju problema mina. Ovaj pristup je promoviran u međunarodnim standardima za PMA – IMAS. BiH se opredijelila za primjenu ovog pristupa u rješavanju problema s minama.

Ovim pristupom se TI i čišćenje provodi na efikasniji i efektivniji način. Bitna razlika u ovom pristupu, u odnosu na dosad korišteni, je prebacivanje težišta u rješavanju problema na netehničke metode izviđanja. Prema ovom pristupu, težište u rješavanju problema s minama se stavlja na proces netehničkog izviđanja kojim se prikupljaju i analiziraju sve informacije o miniranosti, bez uporabe tehničkih metoda. TI se koristi za provjeru i potvrdu informacija prikupljenih kroz netehničko izviđanje, kao i za što preciznije određivanje granica miniranih površina. Čišćenjem se uklanjaju mine s površina koje su određene kroz proces netehničkog i TI.

Površina na kojoj su provedene operacije čišćenja se deklarira kao očišćena i kao takva se vraća korisnicima na uporabu. Površina na kojoj je, nakon provedenih operacija TI, zaključeno da ne sadrži dokaze o zagađenosti minama, deklarira se kao reducirana površina i kao takva se vraća korisnicima na uporabu. Ostala površina koja je prethodno bila predmet netehničkog izviđanja, a za koju nisu pronađeni dokazi miniranosti, deklarira se kao otkazana površina i kao takva se vraća korisnicima na uporabu.

Pristup vraćanja površine primjenjuje koncept svih razumnih napora. Svi razumni napori predstavljaju razinu napora koju je potrebno uložiti da bi se dostigla željena razina povjerenja na izlazu sustava. Primijenjen na proces vraćanja površine, ovo znači da su uloženi svi napori koje je bilo razumno primijeniti da bi se osiguralo da na očišćenim, reduciranim i otkazanim površinama nema opasnosti od mina. Preostali rizik je rizik koji preostaje nakon primjene svih razumnih napora da se prikupe i analiziraju sve informacije o miniranosti, da se te informacije lociraju na terenu i da se ukloni opasnost koju one predstavljaju. Nakon primjene svih razumnih napora tijekom procesa vraćanja površine (netehničkog, TI i čišćenja gdje je to neophodno), a sukladno Standardu za PMA BiH, VM u ime BiH preuzima odgovornost za ovaj preostali rizik.

Do sada su urađena samo tri poglavlja Standarda za PMA u BiH i to: poglavlje 1. Vraćanje površine, poglavlje 2. Netehničko izviđanje i poglavlje 3. TI u procesu vraćanja površine. Do izrade ostalih poglavlja ovog standarda će se, umjesto nedostajućih poglavlja primjenjivati odgovarajuća poglavlja Standarda.