



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		

01

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

Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
02/3-16-1-2845/16 02			

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 pravitku 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,





ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА
АКТИВНОСТИ ИНСТИТУЦИЈА БиХ ЗА ПРОВОЂЕЊЕ ЗАШТИТЕ И
СПАШАВАЊА У ПРИРОДНОЈ ИЛИ ДРУГОЈ НЕСРЕЋИ

Број: 01-02-03-10-16-1-1098/16

Сарајево, октобар 2016. године



Активности институција БиХ за провођење заштите и спашавања у природној или другој несрећи

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине је, у оквиру проведене ревизије учинка, анализирао активности институција БиХ за провођење заштите и спашавања у природној или другој несрећи. Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине, уз примјену релевантних Међународних стандарда врховних ревизионих институција – ISSAI, Принципа ревизије учинка, Водича за ревизију учинка и Водича за квалитет ревизије учинка у ВРИ у БиХ.

Циљ ревизије је био утврдити да ли су институције БиХ предузимале адекватне активности из своје надлежности како би унаприједиле способност за ефикасно дјеловање у случају понављања кризних ситуација.

Одређене активности ревизије биле су усмјерене на постојање општих претпоставки за ефикасно управљање системом заштите и спашавања на нивоу институција БиХ, док су појединачни примјери изабраних кризних ситуација послужили као илиустрација за показатеље вршења стручних анализа, научених лекција, те предлагања мјера побољшања.

Анализа је показала да институције БиХ нису увијек предузимале адекватне активности на унапређењу способности за ефикасно дјеловање у кризним ситуацијама.

Налази ревизије указују да је у БиХ потребно у континуитету развијати системе заштите и спашавања од природне и друге несреће и да су пред надлежним институцијама БиХ још бројне обавезе чијом имплементацијом ће се обезбиједити боље претпоставке за ефикаснији систем заштите и спашавања од природних и других несрећа, односно ефикаснији систем управљања у кризним ситуацијама. Такође, у организацијском смислу, потребно је формирати тијела која су предвиђена Оквирним законом као и унаприједити рад постојећих.

Активности које се односе на област заштите и спашавања у већини случајева захтијевају координацију и сарадњу институција БиХ и институција ентитета и БД. Ово подразумијева координацију послова и задатака заштите и спашавања и размјену података, информација и извјештаја о предузетим мјерама заштите и спашавања између институција БиХ и тијела и служби цивилне заштите ентитета и БД.

Процес доношења планских и оперативних докумената заштите и спашавања дуготрајан је и без функционалног механизма који би надлежним институцијама омогућио праћење и контролу њиховог провођења.

Институције БиХ се суочавају с недостатком материјалне и кадровске опремљености за реаговање у кризним ситуацијама. У одређеним институцијама БиХ не постоји свеобухватан документ прегледа или анализа потреба за опремом и материјално-техничким средствима, која би се базирала на процјени ризика, угрожености и предвиђањима, у смислу минимума који је потребан за њихово неометано функционисање. Такође, у ситуацијама када је и проведена анализа потреба и прецизно исказане потребе, извори финансирања и даље остају упитни.

Анализе поступања након кризних ситуација, уз употребу евалуацијских критеријума, сачињавање документа научених лекција, извјештавање надлежних о томе као и предузимање конкретних мјера на имплементацији активности и праћење



истих, није на задовољавајућем нивоу. Код неких институција БиХ које су проводиле анализе поступања након одређених кризних ситуација активности на имплементацији предложених мјера побољшања нису до краја реализоване.

Канцеларија за ревизију је дала одређене препоруке СМ БиХ и другим надлежним институцијама које се баве системом заштите и спасавања од природних и других несрећа на нивоу БиХ, а које могу помоћи у уређењу и унапређењу ове области.

У складу с одредбама Закона, Нацрт извјештаја је достављен субјектима ревизије на читовање. Након тога, сачињен је коначни извјештај ревизије учинка који вам се доставља на даљу употребу и поступање.

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Јасмин Пилица

24
**ГЕНЕРАЛНИ
РЕВИЗОР**
Драган Вранкић



**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Ранко Крсман



истих, није на задовољавајућем нивоу. Код неких институција БиХ које су проводиле анализе поступања након одређених кризних ситуација активности на имплементацији предложених мјера побољшања нису до краја реализоване.

Канцеларија за ревизију је дала одређене препоруке СМ БиХ и другим надлежним институцијама које се баве системом заштите и спашавања од природних и других несрећа на нивоу БиХ, а које могу помоћи у уређењу и унапређењу ове области.

У складу с одредбама Закона, Нацрт извјештаја је достављен субјектима ревизије на читавање. Након тога, сачињен је коначни извјештај ревизије учинка који вам се доставља на даљу употребу и поступање.

**ГЕНЕРАЛНИ
РЕВИЗОР**

Драган Вранкић

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Јасмин Пилица

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Ранко Крсман



Садржај

Извршни резиме.....	7
1. УВОД.....	9
1.1. Позадина проблема и мотиви за ревизију.....	9
1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије.....	11
1.3. Ревизиона питања.....	12
1.4. Критеријуми ревизије.....	13
1.5. Извори и методе ревизије.....	14
1.6. Структура извјештаја.....	15
2. НАДЛЕЖНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ И ТИЈЕЛА БиХ И ЊИХОВА УЛОГА У СИСТЕМУ ЗАШТИТЕ И СПАШАВАЊА.....	16
3. НАЛАЗИ.....	23
3.1. Правни и организациони оквир у области система заштите и спасавања људи и добара на нивоу институција БиХ.....	23
3.1.1 Активности Министарства безбједности у процесу унапређења правног и организационог оквира.....	23
3.1.1.2. Праћење и извјештавање о провођењу Плана заштите и спасавања од природних или других несрећа институција и органа.....	25
3.1.1.3. Кашњења у формирању специјализоване јединице за заштиту и спашавање.....	25
3.1.1.4. Увођење броја за хитне позиве 112.....	26
3.1.1.5. Функционисање Координационог тијела БиХ за заштиту и спасавање.....	27
3.1.1.6. Функционисање Оперативно-комуникацијског центра 112.....	29
3.1.2. Активности Министарства одбране БиХ и Оружаних снага БиХ у процесу пружања помоћи цивилним органима током природне или друге несреће.....	29
3.1.4. Неefикасност процеса доношења Одлуке о одређивању лица, објеката и вриједносних пошилики које се штите, као и пратећег Упутства.....	30
3.2. Материјална и кадровска опремљеност институција БиХ за ефикасно реаговање у кризним ситуацијама.....	31
3.2.1. Анализа потреба и база података у Министарству безбједности БиХ.....	31
3.2.2. Проведена анализа потреба и одобрени пројекти набавки у Министарству одбране БиХ.....	32
3.2.3. Незадовољавајућа старосна структура пилотског кадра у ОС БиХ.....	33



3.2.4. Потребне за кадровима и материјално-техничком опремом у Дирекцији за координацију полицијских тијела у БиХ	34
3.3. Анализа поступања након сваке кризне ситуације те поступци за унапређење система.....	35
3.3.1. Анализе поступања током мајских поплава у Министарству безбједности БиХ.....	35
3.3.2. Анализе поступања и научене лекције Министарства одбране БиХ.....	35
3.3.3. Анализе поступања Дирекције за координацију полицијских тијела БиХ и могућа поља побољшања	36
4. ЗАКЉУЧЦИ	38
4.1. Институције БиХ морају испунити бројне обавезе како би на ефикаснији начин унаприједиле своје дјеловање током кризних ситуација.....	38
4.1.1. Могућа поља побољшања у дјеловању МО у процесу пружања помоћи цивилним органима током природне или друге несреће.....	39
4.1.2. Неефикасан процес доношења Одлуке о одређивању лица, објеката и вриједносних пошиљки које се штите као и пратећег Упутства.....	39
4.2. Институције БиХ суочавају се с недостатком материјалне и кадровске опремљености за реаговање у кризним ситуацијама	40
4.3. Анализе поступања након кризних ситуација нису на задовољавајућем нивоу	40
5. ПРЕПОРУКЕ.....	42
6. ДОДАЦИ.....	46



Кориштене скраћенице

Скраћенице	Пуни назив
БД	Брчко дистрикт
БиХ	Босна и Херцеговина
ДКПТ	Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ
ФБиХ	Федерација Босне и Херцеговине
ГП	Гранична полиција Босне и Херцеговине
ГССМ	Генерални секретаријат Савјета министара БиХ
Канцеларија за ревизију	Канцеларија за ревизију институција БиХ
КТ БиХ	Координационо тијело БиХ за заштиту и спашавање
МБ	Министарство безбједности БиХ
МФТ	Министарство финансија и трезора БиХ
МО	Министарство одбране БиХ
МСТЕО	Министарство спољне трговине и економских односа БиХ
ОКЦ 112	Оперативно-комуникацијски центар БиХ – 112
Оквирни закон	Оквирни закон о заштити и спашавању људи и материјалних добара од природних или других несрећа у БиХ
ОС БиХ	Оружане снаге БиХ
ПС	Парламентарна скупштина БиХ
РС	Република Српска
SIPA	Државна агенција за истраге и заштиту БиХ
СМ БиХ	Савјет министара Босне и Херцеговине



Извршни резиме

Канцеларија за ревизију је провела ревизију учинка на тему „Активности институција БиХ за провођење заштите и спасавања у природној или другој несрећи“. Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Принципима ревизије учинка, Водичем за ревизију учинка, Водичем за обезбјеђење квалитета у ревизији учинка и захтјевима релевантних ISSAI стандарда.

Ревизија је извршена с циљем да се утврди да ли су институције БиХ предузимале адекватне активности из своје надлежности како би унаприједиле способност за ефикасно дјеловање у случају понављања кризних ситуација.

Одређене активности ревизије биле су усмјерене на постојање општих претпоставки за ефикасно управљање системом заштите и спасавања на нивоу институција БиХ, док су појединачни примјери изабраних кризних ситуација послужили као илиустрација за показатеље вршења стручних анализа, научених лекција, те предлагања мјера побољшања.

Налази и закључци до којих се дошло ревизијом указују да институције БиХ нису увијек предузимале адекватне активности на унапређењу способности за ефикасно дјеловање у кризним ситуацијама и то се односи на сљедеће:

- Процес доношења планских и оперативних докумената заштите и спасавања дуготрајан је и без функционалног механизма који би надлежним институцијама омогућио праћење и контролу њиховог провођења.
- СМ БиХ доноси Процјену угрожености БиХ од природних или других несрећа коју израђује и предлаже МБ. Овај документ, иако предвиђен Оквирним законом из 2008. године, донесен је 2012. године. Иако су се у овом периоду дешавале временске непогоде, као и мајске поплаве 2014. године, Процјена угрожености није до сада ажурирана.
- МБ још није доставило на усвајање Програм развоја система заштите и спасавања институција и органа БиХ. Овим програмом се одређује политика и стратегија заштите и спасавања људи и материјалних добара од природних и других несрећа, дефинишу се развојни програми, пројекти и стратешки правци развоја заштите и спасавања у БиХ у складу с Оквирним законом.
- Одлука о формирању специјалне мјешовите јединице није упућена на усвајање СМ, нити су извршене активности на практичном провођењу структурирања јединице и њеном основном опремању и обучавању, иако је предвиђени рок, у стратешким документима МБ, за завршетак ових активности био крај 2015. године.
- БиХ нема успостављен систем хитних позива 112.
- Изражено је одсуство функционалности у раду КТ БиХ и то поготово током кризне ситуације поплава из 2014. године. Евидентна је неефикасност поновне успоставе овог тијела након истека мандата ранијим члановима.
- ОКЦ 112 суочен је с проблемом доставе дневних извјештаја од стране оперативних центара нижих нивоа власти.
- На нивоу институција БиХ, у чијој надлежности је систем заштите и спасавања, није развијен систем, односно нису утврђене процедуре којима би се вршила провјера да ли су на локалним нивоима ангажовани сви



расположиви ресурси прије него што се упути захтјев за ангажовањем ОС БиХ, прије свега хеликоптера.

- Активности на доношењу Правилника о пружању помоћи цивилним органима којим се уређују управљање и кориштење покретне и непокретне имовине и потенцијала ОС БиХ, ангажовање припадника ОС БиХ, основе, облици, врсте и начин реализације, критеријуми, приоритети, услови и ограничења, подношење и рјешавање молбе, поступци и активности, одобравање, сарадња, координација и консултације, одговорности и друга питања у области пружања војне помоћи цивилним органима у БиХ нису завршене до окончања ревизије.
- У ДКПТ процес доношења Одлуке о одређивању лица, објеката и вриједносних пошиљки које се штите, као и пратећег Упутства траје од 2012. године и до окончања овог извјештаја није завршен, што је довело до изостанка правног уређења ове области.
- Институције БиХ се суочавају с недостатком материјалне и кадровске опремљености за реаговање у кризним ситуацијама. У ситуацијама када је и проведена анализа потреба и прецизно исказане потребе, као што је случај код МО извори финансирања и даље остају упитни.
- ОС БиХ би због пензионисања кадрова у периоду од десет година могла готово у потпуности остати без пилотског кадра.
- У МБ није креирана, и самим тим се редовно не ажурира, јединствена база података о изворима опасности које могу изазвати природне или друге несреће. Такође, не постоји ни база података о снагама и средствима за заштиту и спасавање и предузетим мјерама у подручју заштите и спасавања.
- У ДКПТ не постоји свеобухватан документ прегледа или анализа потреба за опремом и материјално-техничким средствима, која би се базирала на процјени ризика, угрожености и предвиђањима, у смислу минимума који је потребан за њихово неометано функционисање.
- Анализе поступања након кризних ситуација, уз употребу евалуацијских критеријума, сачињавање документа научених лекција, извјештавање надлежних о томе као и предузимање конкретних мјера на имплементацији активности и праћење истих, није на задовољавајућем нивоу. Код неких институција БиХ које су проводиле анализе поступања након одређених кризних ситуација активности на имплементацији предложених мјера побољшања нису до краја реализоване.

На основу изнесених налаза и закључака, Канцеларија за ревизију је дала одређене препоруке СМ БиХ и другим надлежним институцијама које се баве системом заштите и спасавања од природних и других несрећа на нивоу БиХ. Препоруке се тичу доношења и побољшања постојећег правног оквира који укључује доношење нових, као и ажурирање постојећих, потребних стратешких и оперативних докумената којим би се унаприједио оквир поступања институција БиХ током несрећа, као и побољшање ефикасности у формирању и постојећем раду тијела за заштиту и спасавање, посебно тијела која су основана с намјером координираног дјеловања у поступању током несрећа. Препоруке се такође односе и на обезбјеђење услова за функционално дјеловање институција које учествују у овом систему као и потребе за евалуацијом и анализом поступања током сваке непредвиђене кризне ситуације у којој су учествовале институције БиХ.



1. УВОД

1.1. Позадина проблема и мотиви за ревизију

Спремност институција БиХ на учинковито реаговање у кризним ситуацијама

Спремност институција БиХ да, у домену својих надлежности, учинковито реагују у кризним ситуацијама, од кључног су значаја за управљање кризом узрокованом природним или људским фактором. Систем управљања кризом треба бити у стању да извуче лекције након сваког изазова као и да уведе одговарајућа побољшања (нпр. доношење нових стратешких докумената развоја, ажурирање и измјене постојећих, побољшање оперативних поступака, кориштење модерне технологије, стварање опште свијести о проблему, склапање споразума итд.).

У свијету се биљежи раст годишњег броја великих несрећа и катастрофа за петороструко, са 78 у 1975. години на готово 400 данас. Просјечни годишњи губици износе око 0,25% глобалног БДП-а. Током протеклих 20 година у забиљеженим катастрофама у Европи погинуло је готово 90.000 људи, угрожено је више од 29 милиона људи и изазвано је 211 милијарди еура економских губитака.¹

Временске екстреме грађани БиХ већ одавно осјете у свакодневном животу. Предвиђања како ће се они наставити одражавати на БиХ све су песимистичнија. Смјена поплава и суша је оно што у наредним годинама очекује БиХ, сматрају климатолози.²

Систем заштите и спашавања у БиХ је облик припремања и учешћа субјеката заштите и спашавања у реаговању на катастрофе и велике несреће, као и организовање, припремање и судјеловање оперативних снага заштите и спашавања у превенцији, реаговању на катастрофе и отклањању могућих узрока и посљедица катастрофа.

Јединице локалне, градске, кантоналне, ентитетске и државне управе, у оквиру својих права и обавеза утврђених законом, уређују, планирају, едукују, организују, финансирају и проводе систем заштите и спашавања у природној или другој несрећи. С друге стране, систем заштите и спашавања у институцијама БиХ успостављен је у циљу координације рада постојећих институција које учествују у систему заштите и спашавања на свим нивоима власти, односно изградње комплексног и свеобухватног система заштите и спашавања.

Катастрофалне поплаве које су погодиле БиХ у мају 2014. године за посљедицу су имале неколико десетина људских жртава те су узроковале уништење јавне и приватне инфраструктуре. То је представљало удар на стотине хиљада домаћинстава, остављајући многа од њих, која углавном припадају рањивим категоријама, без одговарајућег смјештаја.

¹ Зборник радова са међународне конференције „Дани кризног управљања“ University of Applied Science Велика Горица, 2011. година.

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



Само у периоду од 48 сати је у неким подручјима БиХ пало око 150 л/м² кише. Влада ФБиХ прогласила је 15. маја стање природне несреће, а Влада РС је 17. маја прогласила ванредну ситуацију.³ Стање природне или друге несреће на једном дијелу или цијелој територији БиХ током мајских поплава није проглашено.⁴

Око 90 000 лица је привремено размјештено из њихових домова, а више од 40 000 је продужило боравак у јавним или приватним склоништима. Процјењује се да је укупан економски учинак катастрофе достигао 3,98 милијарди КМ.

Очекује се да ће се учесталост и интензитет природних катастрофа, посебно поплава и суша, прилично нагло повећати током сљедеће деценије, као посљедица климатских промјена.⁵ Способност земље да у будућности смањи ризике у погледу катастрофа је од великог значаја.

Изражено је незадовољство грађана у вези с брзином реакције надлежних институција на исказане потребе у погођеним подручјима.⁶ Савјет министара БиХ изразио је незадовољство радом КТ БиХ.⁷

Међутим, институције БиХ, у оквиру својих надлежности, морају бити спремне да реагују и управљају кризним ситуацијама како у природним⁸ тако и у другим несрећама⁹.

Индикатор проблема споре реакције или изостанка реакције надлежних институција БиХ, у кризној ситуацији узрокованој људским фактором, јесу и нереди изазвани протестима грађана у фебруару 2014. године. Значајна оштећења на згради Предсједништва, као и паљење дијела Архива БиХ ставили су у фокус јавности питање сарадње између полицијских агенција на нивоу институција БиХ, као и способности надлежних институција да адекватно реагују на ову кризну ситуацију.

Предстудијска истраживања ове теме, која је провео ревизиони тим, упућују на то да институције БиХ имају недовољно развијен систем управљања кризним ситуацијама. Процес доношења планских докумената, као и споразума о сарадњи, који би требали да третирају ову област, нису текли потребном динамиком, а и примјена у пракси је неријетко изостала. СМ БиХ је тек 2011. године донио документ Процјене угрожености БиХ, те је била потребна још година дана да се донесе методологија израде плана заштите и спашавања институција и органа БиХ. Тек у

³ЦЦИ Анализа поплава у БиХ – Елементарне непогоде или институционална неефикасност; http://www.cci.ba/dokumenti/Analiza_B5.pdf

⁴ У складу с Оквирним законом, СМ БиХ је надлежан да проглашава настанак природне или друге несреће на приједлог КТ БиХ или на захтјев надлежних органа ентитета.

⁵ Адаптација климатским промјенама, Александар Кнежевић и Ведад Суљевић, СЕТЕОР БиХ

⁶<http://www.slobodnaevropa.org/a/tokom-poplava-online-zajednica-bila-krizni-stab/25412975.html>; 50. сједница Предсједништва БиХ одржана 03.07.2014. године

⁷ 100. сједница СМ БиХ одржана 10.06.2014. године

⁸"Природна несрећа", догађај који је проузрокован изненадним дјеловањем природних сила, са или без човјековог утицаја, који угрожава здравље или живот људи, животиња, узрокује штету на материјалним добрима и животној околини – Упутство о начину и поступку преласка државне границе приликом примања и/или упућивања међународне помоћи у заштити и спашавању (Сл. гл. 56/09).

⁹"Друге несреће" подразумевају несреће природног поријекла или несреће које је узроковао човјек, конкретног назива, које нису обухваћене ниједном другом класификацијом, као што су: рударске несреће, епидемије заразних болести, авионске несреће, жељезничке несреће, техничко-технолошке несреће, посљедице терористичких активности, непосредне ратне опасности и слично – Упутство о начину и поступку преласка државне границе приликом примања и/или упућивања међународне помоћи у заштити и спашавању (Сл. гл. 56/09); План заштите и спашавања од природних и других несрећа институција и органа БиХ – прилог 2.



априлу 2014. године донесен је план заштите и спасавања, али је примјена његових принципа изостала у кризној ситуацији мајских поплава 2014. године.

Споразум о узајамној помоћи и сарадњи пет агенција надлежних за провођење закона – Дирекције за координацију полицијских тијела БиХ (ДКПТ БиХ), Државне агенције за истраге и заштиту (СИПА), Граничне полиције БиХ (ГП БиХ), Федералне управе полиције (ФУП) и Министарства унутрашњих послова Кантона Сарајево (МУП КС) потписан је пет мјесеци након нереди пред зградом Предсједништва БиХ.

Због свега наведеног, Канцеларија за ревизију је провела ревизију у којој ће се испитати активности институција БиХ за унапређење способности за ефикасно дјеловање у случају понављања кризних ситуација.

1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије

1.2.1. Циљ ревизије

Циљ ревизије је био утврдити да ли су институције БиХ предузимале адекватне активности из своје надлежности како би унаприједиле способност за ефикасно дјеловање у случају понављања кризних ситуација.

1.2.2. Обим ревизије

Ревизија је примарно била усмјерена на поступке које институције и органи БиХ предузимају за провођење заштите и спасавања у природној или другој несрећи – да ли је успостављен стратешко-правни оквир који пружа основу за дјеловање у стратешком смислу дугорочно као и у оперативном смислу краткорочно, да ли институције располажу адекватном опремом и људским капацитетима, да ли се врше стручне анализе након кризних ситуација и предлажу мјере за побољшање те да ли се приступа реализацији тих мјера. Ефикасност система координације у управљању кризним ситуацијама у надлежности институција БиХ такође је била предмет ревизије.

Одређене активности ревизије биле су усмјерене на испитивање постојања општих претпоставки за ефикасно управљање системом заштите и спасавања на нивоу институција БиХ, док су појединачни примјери одређених кризних ситуација (поплаве из маја 2014. године, нереди пред зградом Предсједништва БиХ и обезбјеђење посјете премијера Р. Србије Сребреници – Поточари) послужили као илустрација за показатеље вршења стручних анализа, научених лекција те предлагања мјера побољшања.

Институције и тијела БиХ која су била у фокусу ревизије су одређене институције које учествују у систему заштите и спасавања, посебно оне институције чије надлежности се везују за поменуте кризне ситуације (МБ, КТ БиХ, МО, ДКПТ, МСТЕО). У циљу стицања потпуне слике о наведеној теми обавили смо разговоре и са представницима МФТ.

Временски аспект посматрања везан је за период непосредно након наведена три случаја, али и за период прије у којем су вршене активности на обезбјеђењу



претпоставки за ефикасан систем заштите и спашавања, а посебно у дијелу доношења стратешко-правног оквира.

У току студије се пажња посветила и томе да ли се правни акти који дефинишу ову област имплементирају у пракси и да ли институције БиХ приликом њиховог провођења наилазе на потешкоће, идентификују ли недостатке и унапређују ли имплементацију прописа, да ли су прописи потпуни, које нове стратешке и оперативне акте је потребно донијети те да ли су постојећи били предмет ажурирања. У цијелости, да ли постојећи правни оквир олакшава и унапређује систем управљања кризним ситуацијама.

У смислу организационог оквира, ревизија је обратила пажњу и на функционисање тијела која су задужена за координацију активности током кризних ситуација, формирање нових у складу с прописима из ове области, те преузетих обавеза из споразума о међусобној сарадњи.

Утврђивало се да ли институције БиХ располажу довољним бројем стручно оспособљених људских капацитета, као и да ли су материјално-технички адекватно опремљени. У току студије смо провјеравали да ли су институције БиХ вршиле одређене врсте анализа стања прије и после кризних ситуација и да ли су предлагали евентуалне мјере побољшања стања те предузимали поступке на реализацији истих.

Фокус ревизије су биле “научене лекције” и даљи кораци из ових догађаја у сегментима који се тичу надлежности институција БиХ. Такође, мјере које се односе на формирање мјешовите јединице за заштиту и спашавање на нивоу БиХ у складу с Оквирним законом о заштити и спашавању (тимове за спашавање на води), оснаживање улоге Координационог тијела за заштиту и спашавање, јачање интеринституционалних капацитета, јасније дефинисање улоге и задатака у систему координације у кризним ситуацијама, боља међусобна сарадња и сл. Објективном анализом научених лекција из поступања институција БиХ у овим кризним ситуацијама превентивно би се дјеловало на све будуће сличне ситуације.

Предмет ревизије није била ефикасност поступања институција БиХ за вријеме дешавања кризних ситуација, него су анализирани активности након кризних ситуација, али и период прије у којем су вршене активности на обезбјеђењу претпоставки за ефикасан систем заштите и спашавања.

1.3. Ревизиона питања

Како би се истражио ревизиони проблем, током провођења ове ревизије тражени су одговори на главно ревизионо питање и три ревизиона потпитања:

Да ли су институције БиХ предузимале адекватне активности на унапређењу способности за ефикасно дјеловање у кризним ситуацијама?

- 1. Да ли су институције БиХ предузимале адекватне активности на унапређењу правног и организационог оквира и обезбјеђењу његове функционалности?**



2. Да ли су институције БиХ опремљене материјално и кадровски за ефикасно реаговање у кризним ситуацијама?
3. Да ли се врши анализа поступања након сваке кризне ситуације, да ли се надлежни органи обавјештавају о поступцима за унапређење система те да ли се приступа реализацији тих мјера?

1.4. Критеријуми ревизије

- Критеријуми ревизије за прво питање

СМ БиХ има јасно стратешко одређење којим су дефинисани поступци које институције предузимају у кризним ситуацијама.

Приједлог програма развоја система заштите и спасавања на нивоу институција и органа БиХ усвојен је и примјењује се, као и План заштите и спасавања који се редовно ажурира и евалуира. Све институције БиХ донијеле су своје планове заштите и спасавања као и планове приправности одговора институција и органа. Планови, по којима се извјештава, ажурирају се на редовној основи.

Термин координација дефинисан је на начин да омогућава и механизам праћења provedбе активности. Радна тијела функционишу хармонизовано, а систем размјене информација и комуникације присутан је међу свим нивоима власти.

Благовремено су потписани сви потребни споразуми којима се детаљније прецизира ниво сарадње међу институцијама надлежним за дјеловање у кризним ситуацијама у БиХ у сегменту којим се дефинишу права, обавезе и облици сарадње и поступања у кризним ситуацијама. Споразуми о сарадњи се и редовно тестирају, односно предмет су редовних вјежби с циљем унапређења.

Успостављен је ефикасан организациони оквир за координацију мјера и активности у кризним ситуацијама на нивоу институција БиХ. КТ БиХ без сметњи проводи активности из своје надлежности. Формирана је и оперативна специјализирана јединица за дјеловање у кризним ситуацијама која је оспособљена и за пружање међународне помоћи.

- Критеријуми ревизије за друго питање

Институције БиХ су на адекватан начин оспособљене кадровски и материјално за оптимално реаговање у кризним ситуацијама које подразумевају минимизацију ризика за људске и материјалне губитке. Институције БиХ за заштиту и спасавање посједују анализу степена спремности одговора на кризну ситуацију и редовно обавјештавају СМ БиХ о овој проблематици, што укључује и материјално-кадровску опремљеност. Уочени проблеми се благовремено превазилазе. Успостављени оперативни центри и позив за хитне ситуације 112 су оперативни и у функцији, а креиране су и адекватне базе података које се тичу области заштите и спасавања, односно расположивих ресурса. Прецизно су дефинисане потребе у овој области и обезбијеђени сви потребни услови за остваривање истих на дугорочној и краткорочној основи.



- **Критеријуми ревизије за треће питање**

Институције и органи БиХ редовно евалуирају своје дјеловање – управљање у природним или другим несрећама и оперативни одговор на природне или друге несреће. Институције евалуирају свој učinak након сваке кризне ситуације.

Евалуације се врше са сврхом да се истовремено открију елементи који су добро функционисали током кризне ситуације и елементи који нису функционисали и који требају бити промијењени или побољшани у наредном периоду. Евалуација и feedback учесника доприносе да искуства и научене лекције из природне или других несрећа постају практично примјењиве и корисне. О резултатима као и мјерама које се намјеравају предузети информишу се надлежни.

МБ, у сарадњи с надлежним институцијама и органима, прије природне или друге несреће или вјежбе припрема критеријуме евалуације одговора/координације одговора на природне или друге несреће или вјежбе и управља евалуацијским процесом. Резултат сваке евалуације је документ у којем се обрађују сви аспекти одговора на природне или друге несреће у смислу научених лекција. У складу с дефинисаним мјерама предузимају се и одговарајуће активности на њиховој имплементацији.

1.5. Извори и методе ревизије

Ревизија је обавила разговоре с представницима Сектора за заштиту и спашавање МБ у чијем саставу је и ОКЦ 112 као и са представницима Одсјека за стратешко планирање, мјере заштите и спашавања унутар споменутог Сектора. Ревизија је обавила разговоре и с представницима МО и ОС БиХ узевши у обзир значајну улогу коју имају у систему реаговања на кризне ситуације.

Саговорници су били и представници ОКЦ 112 МБ које је задужено за свакодневно оперативно прикупљање и размјену информација с учесницима заштите и спашавања, те провођење, координирање, откривање и праћење свих врста опасности и њихових посљедица.

Ревизија је обавила разговоре с надлежним агенцијама (Дирекцијом за координацију полицијских тијела БиХ и Државном агенцијом за истраге и заштиту БиХ) с фокусом на предузете активности на обезбјеђењу боље координације између полицијских агенција на нивоу БиХ.

Ради свеобухватног сагледавања наведене проблематике, обавили смо и разговоре с представницима МФТ-а који су имали важну улогу у процесу прикупљања и расподеле финансијских средстава за помоћ грађанству на подручјима погођеним поплавама у мају 2014. године. Обављен је разговор и са чланом КТ БиХ из овог Министарства. Одређене информације су прикупљене и од ГССМ БиХ. Информације се тичу обавезе извјештавања СМ БиХ као и степена реализације одређених мјера које су биле предметом ревизије, а предвиђене су у Ревидираном акционом плану за реализацију реформске агенде БиХ. У току ревизије одређене информације су прикупљене и из МСТЕО.

Ревизија је анализирао и бројну документацију из ове области као што су: законски и подзаконски акти, стратешки документи, извјештаји о раду, стратешки планови,



пројектни приједлози, текстови и меморандуми споразума о сарадњи и сл., те методама анализе садржаја, техникама групних и појединачних интервјуа, усменим и писменим путем, користећи структуриране и полуструктуриране упитнике, долазила до потребних критеријума, налаза и закључака за ову студију.

1.6. Структура извјештаја

У поглављу 1. представљени су мотиви због којих је Канцеларија за ревизију провела анализу и презентирала више података о поступцима институција БиХ за провођење заштите и спашавања у природној или другој несрећи. У овом поглављу су представљена и ревизиона питања, циљ, обим и ограничења ревизије, критеријуми те извори и методе ревизије.

У поглављу 2. представљене су надлежне институције БиХ и њихова улога у систему заштите и спашавања.

У поглављу 3. су презентовани налази који подржавају ревизиона питања.

Поглавље 4. садржи закључке ревизије, односно одговоре на ревизиона питања.

У поглављу 5. су дате препоруке чијом имплементацијом би се јасније уредила и унаприједила област заштите и спашавања у природној или другој несрећи.



2. НАДЛЕЖНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ И ТИЈЕЛА БиХ И ЊИХОВА УЛОГА У СИСТЕМУ ЗАШТИТЕ И СПАШАВАЊА

Систем заштите и спашавања у БиХ има своје структуре на државном, ентитетском, кантоналном, градском и општинском нивоу. Доношењем Оквирног закона о заштити и спашавању људи и материјалних добара од природних или других несрећа у БиХ¹⁰ утврђују се надлежности органа и институција БиХ у области међународне сарадње, као и међусобне сарадње и координације те сарадње и координације с ентитетским управама цивилне заштите и надлежним органом за цивилну заштиту БД. (Више погледати у додатку 2.) Надлежности институција и тијела БиХ у погледу система заштите и спашавања су често подијељене између двије или више институција и на државном нивоу обухватају сљедеће:

2.1. Савјет министара БиХ

У складу с Оквирним законом, СМ БиХ на државном нивоу управља системом заштите и спашавања када природне и друге несреће превазиђу капацитете нижих нивоа власти. СМ БиХ проглашава настанак стања природне или друге несреће на једном дијелу или цијелој територији БиХ на приједлог КТ БиХ или на захтјев надлежних органа ентитета или БД, који су већ прогласили стање природне или друге несреће.

Оквирним законом се успоставља ОКЦ – 112 и уводи систем јединственог европског броја за хитне ситуације – 112, формира КТ БиХ те регулише планирање и финансирање у области заштите и спашавања. СМ БиХ је надлежан и за утврђивање Програма развоја система заштите и спашавања на нивоу институција и органа БиХ, те његово достављање ПС БиХ на усвајање. СМ БиХ доноси и Методологију за израду процјене угрожености БиХ од природних или других несрећа,¹¹ Процјену угрожености БиХ¹² и План заштите и спашавања од природних или других несрећа институција и органа БиХ.¹³

¹⁰ Оквирни закон о заштити и спашавању људи и материјалних добара од природних или других несрећа у БиХ (Сл. гл. БиХ 50/08).

¹¹ Методологија за израду процјене угрожености БиХ од природних или других несрећа (Сл. гл. БиХ 86/09)

¹² У складу с Оквирним законом, члан 13. тачка ц) и д) дефинисано је да СМ БиХ доноси Процјену угрожености БиХ од природних или других несрећа, а чланом 14. тачка ц) истог закона је утврђено да Процјену угрожености БиХ израђује и предлаже МБ. Процјена угрожености БиХ је донесена 2012. године и представља темељни документ који служи за израду Плана заштите и спашавања од природних или других несрећа институција и органа у БиХ и Програма развоја система заштите и спашавања институција и органа БиХ. Овај документ није коначан, односно, као и сваки други документ који обрађује динамичну материју, подложен је промјенама, допунама и дорадама, у складу с актуелним дешавањима у природном и друштвеном окружењу, те ће се у наредном периоду, према потреби, Процјена угрожености БиХ мијењати и развијати, те постајати како квалитативно тако и квантитативно обухватнија и обимнија.

http://www.msb.gov.ba/PDF/PROCJENA_UGRO%C5%BDENOSTI_BIH_07102013.pdf

¹³ План заштите и спашавања од природних или других несрећа институција и органа БиХ представља оквир за дјеловање у припремању, организовању и провођењу заштите и спашавања људи и материјалних добара институција и органа БиХ у случају природних или других несрећа. У Плану заштите и спашавања утврђује се организација и начин провођења мјера заштите и спашавања из домена надлежности и одређују се задаци за институције и органе БиХ у заштити и спашавању и снаге и средства потребна за остваривање задатака који произлазе из Оквирног закона (Сл. гл. 50/08), Закона о министарствима и другим органима управе БиХ (Сл. гл. бр. 32/02, 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 и 103/09), другим прописима који третирају улогу и задатке институција и органа БиХ у области заштите и спашавања, као и стручних материјала, међународних докумената и праксе. Овим Планом дају се смјернице за конципирање планова заштите и спашавања на нивоу ентитета и БД. Планом се такође настоји унаприједити приправност на природне или друге несреће и појаснити подјела надлежности и одговорности у циљу што ефикасније заштите људи и материјалних добара оптималним кориштењем ресурса. С обзиром на то да је овај План израђен током дугог процеса консултација с институцијама и органима у БиХ који су уједно и његови корисници, он представља практичан извор информација и алат за координацију редукције ризика од природних или других несрећа.



СМ БиХ одлучује о тражењу међународне помоћи за заштиту и спашавање и координира провођење стандардних оперативних процедура за њен прихват након проглашења стања природне или друге несреће, а такође одлучује и о пружању међународне помоћи у случају природне или друге несреће. Од специјализованих јединица и служби цивилне заштите ентитета, БД и других институција, органа и правних лица на нивоу БиХ, СМ формира мјешовиту специјализовану јединицу за заштиту и спашавање за дјеловање у случају природне или друге несреће, за учешће у међународним вјежбама, операцијама помоћи и другим активностима, уз сагласност надлежних органа ентитета, БД и других институција, органа и правних лица на нивоу БиХ.

2.2. Координационо тијело БиХ за заштиту и спашавање

КТ БиХ је стручно оперативно тијело СМ БиХ те, као што и сам његов назив упућује, има примарно координациону улогу на државном нивоу и координира активностима заштите и спашавања на цијелом подручју БиХ, док су нижи нивои задужени за руковођење, што је у складу с Оквирним законом.

КТ БиХ се састоји од 21 члана; девет чланова СМ БиХ, по пет чланова представника ентитетских влада и два члана представника Владе БД. Ово тијело одлучује већином гласова чланова, с тим да се одлука не може донијети без сагласности најмање половине чланова КТ БиХ из сваког од ентитета и чланова из Брчко дистрикта.

У складу с Оквирним законом, КТ БиХ, на захтјев нижег организационог нивоа, предлаже СМ БиХ да прогласи стање природне или друге несреће на територији БиХ, као и престанак наведеног стања. Ова законска одредба указује на примарно координациону функцију наведеног тијела, а не на командну функцију која припада нижим организационим нивоима.

КТ БиХ предлаже СМ БиХ доношење одговарајућих одлука из своје надлежности, а које се тичу препорука надлежним институцијама и органима БиХ, ентитета и БД. Ово тијело координира активности у заштити и спашавању с институцијама и органима ентитета и БД и институцијама и органима на нивоу БиХ, након што СМ БиХ прогласи стање природне или друге несреће на дијелу или цијелој територији БиХ. Ово тијело такође координира пријем и пружање међународне помоћи и донација у заштити и спашавању, након проглашења стања природне или друге несреће. Значајан сегмент надлежности се тиче и координације активности заштите и спашавања институција и органа на нивоу БиХ у провођењу мјера превенције и приправности за природну или другу несрећу у оквиру прописаних надлежности и координира их с ентитетима и БД. Ово тијело прати провођење наложених мјера и подноси СМ БиХ извјештаје о својим активностима. КТ БиХ, по потреби, позива друге институције, тијела, агенције, организације и стручњаке за одређена питања од интереса за заштиту и спашавање у БиХ или иностранству да учествују у раду без права гласа. Чланови КТ БиХ дужни су достављати МБ информације неопходне за рад КТ БиХ по потреби, а најмање једном свака три мјесеца.



2.3. Министарство безбједности БиХ

Савјет министара БиХ је 2003. године успоставом Министарства безбједности БиХ повјерио мандат овом ресорном министарству да између осталог координира и област заштите и спашавања у БиХ. МБ, кроз Сектор за заштиту и спашавање, обавља стручне и све друге административне послове¹⁴ у области заштите и спашавања. У складу с Оквирним законом, МБ координира активностима, тј. координира послове и задатке заштите и спашавања и размјену података, информација и извјештаја о преузетим мјерама заштите и спашавања. МБ надлежно је и за обезбјеђење провођења Оквирног закона и других прописа из области заштите и спашавања који се доносе на основу тог Закона. МБ проводи и Безбједносну политику БиХ из своје надлежности.¹⁵

МБ у координацији с другим учесницима система заштите и спашавања у БиХ надлежно је за израду и предлагање сета стратешких и оперативних докумената из области заштите и спашавања. Тај сет докумената се, између осталог, односи и на Програм развоја система заштите и спашавања, Процјену угрожености БиХ, Планове заштите и спашавања, различите подзаконски акте о међународној сарадњи посебно у сегменту давања и примања међународне помоћи током несрећа. СМ БиХ је на приједлог МБ донио Упутство за међународну координацију приликом примања, упућивања и транзита међународне помоћи у заштити и спашавању.¹⁶ МБ је, између осталог, надлежно и за провођење међународне сарадње у овој области као и за процедуре комуникације између институција и органа БиХ, те институција и органа БиХ с ентитетима и БД у случају природних или других несрећа, као и процедуре обавјештавања јавности.

Врло значајан сегмент надлежности се тиче и тражења од МО ангажовање ОС БиХ у случају природне или друге несреће, након што се исцрпе расположиви цивилни ресурси за одговор.

МБ обезбјеђује услове за рад КТ БиХ и обавља стручне и административне послове за потребе овог тијела.

2.3.1. Оперативно-комуникацијски центар – 112

У циљу сталног прикупљања података о свим врстама појава и опасности које могу довести до природне или друге несреће, СМ БиХ је у оквиру МБ формирао Оперативно-комуникацијски центар – 112. Обавеза формирања оваквог центра произлази и из директива 2002/22/ЕС и других механизма Савјета и Парламента

¹⁴ МБ БиХ обавља сљедеће стручне и друге послове у области заштите и спашавања у случају природне или друге несреће: проводи Безбједносну политику БиХ из надлежности МС; прикупља и анализира податке, захтјеве и друге информације у циљу што ефикаснијег одговора на природне или друге несреће; координира провођење мјера, послова и задатака у заштити и спашавању у БиХ; активира План заштите и спашавања МБ и активира тим за управљање природном или другом несрећом који подржава Координационо тијело БиХ у ванредним засједањима; у сарадњи и координацији са надлежним институцијама и органима БиХ, органима управе ентитета и Брчко дистрикта БиХ, прати и анализира ситуацију услијед настале несреће у и изван БиХ и њеног прекораничног ширења и предлаже адекватне мјере; остварује међународну сарадњу у области заштите и спашавања и размјењује податке с другим државама и међународним организацијама и институцијама; предлаже тражење међународне помоћи за заштиту и спашавање и координира провођење процедура за њен прихват, евалуира и израђује потребне прописе, процедуре и подзаконске акте у области заштите и спашавања.

¹⁵ Документ Безбједносна политика БиХ донесен је 2006. године и већ десет година није ажуриран, а према изјавама саговорника МБ сегмент заштите и спашавања би требао бити дио безбједносне политике БиХ – Одлука о оснивању интересорне групе за праћење и имплементацију документа Безбједносна политика БиХ, Сл. гл. 03/08.

¹⁶ Службени гласник БиХ, број 77/13



Европске уније којима се јачају капацитети дјеловања система цивилне заштите држава чланица Европске уније.¹⁷

ОКЦ – 112 ради 24 сата седмично и представља оперативно-комуникацијско чвориште за везу у систему комуницирања између институција и органа у БиХ и међународних организација. ОКЦ БиХ – 112 у случају пријетње, односно настанка природне или друге несреће, поступа на основу преузетих обавеза БиХ, а све према прописаним домаћим и међународним конвенцијама, уговорима и споразумима. Овај Центар представља и спону између сличног оперативно-комуникацијског центра у оквиру ОС БиХ приликом позива за ангажовање ОС БиХ у акцијама заштите и спашавања.

2.4. Министарство одбране БиХ

Министарство одбране БиХ има значајну улогу у области реаговања на природне или друге несреће. У случају природних или других несрећа ширих размјера, када цивилне структуре заштите и спашавања са својим снагама, ресурсима и капацитетима нису у стању пружити адекватан одговор укључују се ОС БиХ. Законом о одбрани БиХ дефинисана је обавеза помоћи цивилним органима у реаговању на природне и друге несреће. Предсједништво БиХ на основу захтјева цивилних власти надлежних за спашавање људи и материјалних добара у случају природних и других катастрофа доноси Одлуке о реализацији активности ангажовања ОС БиХ. Наиме, у складу са Споразумом о сарадњи између МБ и МО донесене су Стандардне оперативне процедуре ангажовања Оружаних снага БиХ на пружању помоћи цивилним органима у реаговању на природне или друге несреће. МБ БиХ је на основу наведених процедура надлежно за запримање захтијева од ентитетских власти и власти БД у случају потребе за помоћ Оружаних снага БиХ код природних или других несрећа. Након што добије захтјев, МБ проводи процедуру која ће обезбиједити даљи ангажман ОС БиХ. Ангажовање ОС БиХ на пружању помоћи цивилним органима у реаговању на природне или друге несреће врши се у складу са Законом о одбрани БиХ¹⁸. Услов за ангажовање ОС БиХ је да су расположиви ресурси цивилних органа исцрпљени или да цивилни органи не располажу потребним или довољним ресурсима за одговор на природну или другу несрећу.

2.5. Министарство спољне трговине и економских односа БиХ

Министарство спољне трговине и економских односа БиХ у оквиру својих надлежности на државном нивоу има и одређене надлежности о питању управљања водама у оквиру Одсјека за водне ресурсе¹⁹ при овом министарству. У оквиру својих

¹⁷Обавеза формирања оваког центра произлази и из директива 2002/22/ЕС и других механизма Савјета и Парламента Европске уније којима се јачају капацитети дјеловања система цивилне заштите држава чланица Европске уније.

¹⁸Службени гласник БиХ, број 88/05

¹⁹Неке од најважнијих надлежности овог сектора су: израда закона и подзаконских аката из области вода, израда стручних анализа, информација и приједлога везано за стање у области вода, утврђивање стратегија и развојних политика у области вода, предлагање мјера за побољшање стања, прикупљање, праћење и анализа података о водним ресурсима, праћење и имплементација међународних и домаћих иницијатива, конвенција, пројеката и програма у тим областима, извјештавање институција у земљи и иностранству о стању у области вода, сарадња с



надлежности МСТЕО БиХ је задужено за провођење спољне политике о водама у дијелу надлежности који се односе на припрему и потписивање међународних споразума, док су ентитети одговорни за реализацију тих споразума.

СМ БиХ усвојио је крајем јануара 2015. године Акциони план за заштиту од поплава и управљање ријекама у БиХ за период 2014–2017. година. Исти је израђен на захтјев ЕУ и усаглашен у оквиру Радне групе састављене од представника надлежних органа и институција за управљање водама и хидрометеорологију из ентитета и БД, те је координиран од стране МСТЕО. Његово усвајање представљало је предуслов за повлачење средстава ЕУ²⁰ за санацију заштитних водних објеката оштећених у мајским поплавама, али и за финансирање других активности из области управљања водама.

Акционим планом МСТЕО се обавезало да ће координирати имплементацију мјера утврђених овим планом, уз обавезу редовног годишњег извјештавања. Дирекција за европске интеграције Савјета министара БиХ у свом коментару на Нацрт акционог плана скренула је пажњу на потребу обавезе надзора имплементације акционог плана од стране МСТЕО и редовног годишњег извјештавања. СМ БиХ је у јулу 2016. године размотрио и усвојио Извјештај о проведеним активностима на реализацији Акционог плана за заштиту од поплава и управљање ријекама у БиХ 2014–2017. година за период фебруар 2015. година – мај 2016. година. МБ у свом коментару на нацрт Акционог плана изразило је незадовољство због чињенице да у његовој изради није учествовао и Сектор заштите и спасавања МБ.

2.6. Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ

Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ је успостављена као управна организација у оквиру МБ. Неке од њених надлежности су и комуникација, сарадња и координација између полицијских тијела БиХ, као и организовање и провођење физичке и техничке заштите лица и објеката органа БиХ и дипломатско-конзуларних органа који се посебно штите у складу с одговарајућим законима.²¹ Такође, ДКПТ је једна од потписница и носиоца активности Споразума о узајамној помоћи и сарадњи пет агенција надлежних за провођење закона. Потписнице овог споразума, поред Дирекције за координацију полицијских тијела БиХ (ДКПТБиХ), су и Државна агенција за истраге и заштиту БиХ (СИПА), Гранична полиција БиХ (ГПБиХ), Федерална управа полиције (ФУП) и Министарство унутрашњих послова Кантона Сарајево (МУПКС). Споразум је креиран за потребе у кризним ситуацијама које захтијевају хитан одговор у сврху очувања јавног реда и мира те заштите живота људи или имовине, а које превазилазе тренутне могућности појединачних агенција.

релевантним институцијама на државном и ентитетском нивоу у циљу унапређења сектора вода у земљи и иностранству, све друге активности у оквиру међународне и домаће сарадње.

²⁰ Усвајањем Акционог плана створени су предуслови за повлачење финансијских средстава из државне ИРА-е за БиХ за 2014. годину у износу од 15 милиона еура, средстава из регионалног инструмента ИРА БиХ – Србија у оквиру којег је за БиХ предвиђено 10 милиона еура, те за повлачење средстава из инструмента WBIF у висини од 3.38 милиона еура, којима ће бити финансиран пројект израде Мапа ризика и Мапа опасности од поплава у БиХ. http://www.mvteo.gov.ba/vijesti/posljednje_vijesti/default.aspx?id=7037&langTag=bs-BA

²¹ Закон о дирекцији за координацију полицијских тијела и о агенцијама за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине, Сл. гл. 36/08



2.7. Државна агенција за истраге и заштиту БиХ – SIPA

SIPA је Законом о Државној агенцији за истраге и заштиту дефинисана као управна организација МБ с оперативном самосталношћу, чије су надлежности спречавање, откривање и истрага кривичних дјела из надлежности Суда БиХ, а посебно организованог криминала, тероризма, ратних злочина, трговине људима и других кривичних дјела против човјечности и вриједности заштићених међународним правом, те тешког финансијског криминала, заштита угрожених свједока и свједока под пријетњом и други послови из њеног дјелокруга који су одређени овим законом.

Задатак SIPA-е као водеће агенције за провођење закона у БиХ, у сарадњи с другим агенцијама, је обезбјеђење највишег степена квалитета услуга у области безбједности грађана и имовине. Такође, SIPA је једна од потписница Споразума о узајамној помоћи и сарадњи пет агенција надлежних за провођење закона.

2.8. Министарство финансија и трезора БиХ

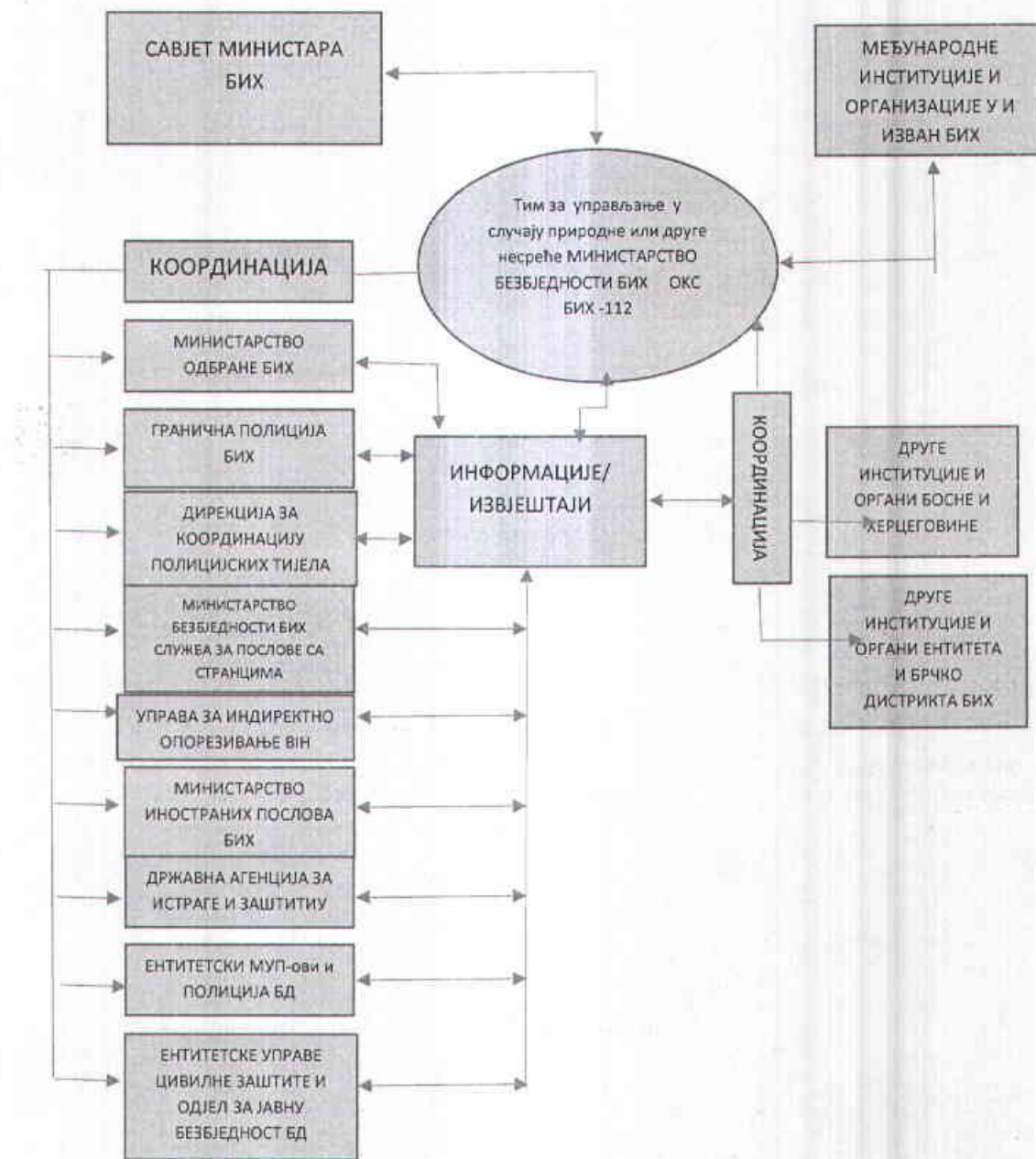
Улога МФТ у вријеме природне несреће узроковане обилним падавинама у 2014. години се огледала у прикупљању и расподјели финансијских средстава за помоћ грађанству на подручјима погођеним поплавама. У оквиру Директних трансфера с Јединственог рачуна трезора прикупљено је и распоређено око 13,5 милиона КМ у 2014. и 2015. години на име текућих трансфера другим нивоима власти – средства за помоћ становништву на подручјима угроженим поплавама у мају 2014. године²². СМ БиХ је донио Одлуку²³ којом је задужио МФТ БиХ да средства обезбијеђена Законом о буџету институција БиХ и међународним обавезама БиХ на позицији Директни трансфери с Јединственог рачуна трезора као и средства прикупљена на намјенским рачунима у оквиру Јединственог рачуна трезора, распореде према Одлуком дефинисаним процентуалним износима на РС 49%, ФБиХ 49% и Брчко дистрикт БиХ 2%. МФТ је сва финансијска средства која су прикупљена на намјенским рачунима у оквиру Јединственог рачуна трезора распоредило у утврђеним омјерима на РС, ФБиХ и БД, а они су даље средства распоређивали у складу с њиховим процјенама штета и потреба. СМ БиХ је истом Одлуком задужио ниже нивое власти да их обавијесте, путем извјештаја, о утрошку средстава. Владе ентитета и БД су доставиле извјештаје о утрошку средстава, на захтјев предсједавајућег СМ БиХ који је упућен у новембру 2014. године, а који показују колико је средстава дозначено и даље пребачено на рачуне ентитетских институција и БД, али не и детаљан преглед утрошка средстава. Извјештаји нису разматрани на сједницама СМ БиХ до дана објаве овог Извјештаја.

²² Извјештај о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за период 2015. године и подаци из Министарства финансија и трезора БиХ.

²³ Одлука о распореду финансијских средстава обезбијеђених из буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2014. годину и средстава прикупљених на намјенским рачунима у оквиру Јединственог рачуна трезора за помоћ грађанству на подручјима погођеним поплавама у мају 2014. године (Сл. гл. бр.64/14).



Схема комуникације и координације на државном нивоу БиХ²⁴



²⁴План заштите и спашавања од природних или других несрећа институција БиХ



3. НАЛАЗИ

У овом поглављу се презентују налази до којих се дошло током обављања процеса ревизије.

3.1. Правни и организациони оквир у области система заштите и спасавања људи и добара на нивоу институција БиХ

У наставку ћемо говорити о активностима институција БиХ (МБ, МО, МСТЕО, ДКПТ) у процесу унапређења правног и организационог оквира којима се повећава ефикасност функционисања система заштите и спасавања.

БиХ нема усвојен полазни документ којим се одређује стратегија заштите и спасавања људи и материјалних добара од природних и других несрећа те којима се дефинишу развојни програми, пројекти и стратешки правци развоја заштите и спасавања у БиХ. Процес доношења осталих планских и оперативних докумената заштите и спасавања дуготрајан је и без функционалног механизма који би омогућио праћење и контролу њиховог провођења од стране надлежних институција.²⁵

3.1.1 Активности Министарства безбједности у процесу унапређења правног и организационог оквира

У Акционом плану СМ за provedбу Реформске агенде у Сектору владавина права и добро управљање тачка 7. предвиђено је да до краја 2015. године треба изградити Приједлог документа с прецизним оперативним процедурама за поступање у посебним околностима и ванредним ситуацијама гдје је један од носиоца активности и МС²⁶. Саговорници из Сектора за заштиту и спасавање овог министарства у разговору су навели да нису упознати с активностима у погледу ове обавезе. Према информацијама из ГССМ БиХ, у вези с овом тачком Акционог плана Реформске агенде, СМ БиХ није расправљао о provedби ове конкретне мјере иако је предвиђени рок за реализацију исте био децембар 2015. године. Такође су навели да не постоји податак о конкретном задужењу неке институције по овом основу.

Још један од значајних докумената у систему заштите и спасавања је документ Процјене угрожености БиХ.²⁷ СМ БиХ доноси Процјену угрожености БиХ од

²⁵ СМ БиХ је на приједлог МБ донио Упутство за међународну координацију приликом примања, упућивања и транзита међународне помоћи у заштити и спасавању (Службени гласник БиХ 77/13).

²⁶ Поред МБ носилац активности је и СМ БиХ и све полицијске агенције на државном нивоу с оквирним временским роком децембар 2015. године. Циљ доношења документа је обезбјеђење благовременог и координираног дјеловања уз обезбјеђење брзог и ефикасног протока информација у међусобној сарадњи полицијских агенција као и између полицијских агенција и правосудних органа и институција БиХ.

²⁷ Документ који обухвата територију БиХ и све врсте опасности које угрожавају људе и материјална добра у БиХ, али и оне које могу угрозити сусједне и друге земље, као и оне које из сусједних и других земаља могу негативно утицати на становнике и материјална добра у БиХ. Процјена угрожености БиХ пружа објективну слику ризика у БиХ као и оних који имају прекогранично дјеловање. Процјена угрожености БиХ идентификује несреће и катастрофе и анализира вјероватноћу као и штетне последице на људе, имовину, околиш и инфраструктуру/друштвену заједницу. Постоје три стадија анализе: идентификација ризика, процјена вјероватноће ризика и посљедица и упоређивање ризика као и препоруке у односу на постојеће стање превентивних мјера. Процес процјењивања угрожености обухвата историјске и научне податке и професионалну оцјену експерата који су компетентни да анализирају ризике у БиХ. У изради Процјене угрожености БиХ, осим Методологије за израду Процјене угрожености БиХ од природних или других несрећа (Службени гласник БиХ број 86/09) користила се и најбоља међународна



природних или других несрећа коју израђује и предлаже МБ. Овај документ, иако предвиђен Оквирним законом из 2008. године, донесен је 2012. године. Иако су се у овом периоду дешавале временске непогоде, као и мајске поплаве 2014. године, Процјена угрожености није до сада ажурирана. Према наводима саговорника из МБ, активности око овог питања су у току, али не постоји увјерење да ће оне бити и завршене у 2016. години. С обзиром на досадашња искуства, потребне су значајније измјене овог документа за шта је потребна сарадња свих судионика у процесу и адекватан проток и размјена информација.²⁸

МБ још није доставило на усвајање Програм развоја система заштите и спашавања институција и органа БиХ. Овим програмом се одређује политика и стратегија заштите и спашавања људи и материјалних добара од природних и других несрећа, дефинишу се развојни програми, пројекти и стратешки правци развоја заштите и спашавања у БиХ у складу с Оквирним законом.

Ревизија је увидом у стратешки план развоја МБ уочила да је рок за доставу овог документа СМ БиХ на усвајање био крај 2014. године. Саговорници у Сектору заштите и спашавања МБ истакли су да је урађена верзија Програма развоја система заштите и спашавања институција и органа БиХ, те достављена институцијама БиХ на мишљење. Такође су навели да кашњења у реализацији овог документа могу бити и због недостатка знања из ове области и предвиђају да ће се у 2016. години окончати ове активности. Неусвајање овог Програма од стране надлежних институција проузроковало би изостанак низа активности које представљају обавезу БиХ у области управљања ризицима од катастрофа.²⁹ Мањи дио ових активности је већ урађен, а планирано је да остале буду реализоване након усвајања овог Програма развоја што би довело до имплементације Sendai декларације³⁰ на коју се обавезала БиХ.

пракса и принципи Глобалног програма за идентификацију ризика – ГРИП и Смјернице за процјену ризика и идентификацију за управљање у катастрофама Европске комисије. Поштујући основне принципе свеобухватности и компатибилности, дефиниране су смјернице за израду Процјене угрожености БиХ ради идентифицирања и анализе хазарда, изложености хазардима и мјера смањења ризика у циљу изградње и јачања безбједности и заштите људи и материјалних добара од природних или других несрећа. Извор: Процјена угрожености БиХ од природних или других несрећа.

²⁸ Процјена угрожености БиХ је основни документ за израду Плана заштите и спашавања од природних или других несрећа институција и органа у Босни и Херцеговини и Програма развоја система заштите и спашавања институција и органа Босне и Херцеговине. Процјена угрожености БиХ је документ који није коначан, односно он је, као и сваки други документ који обрађује динамичну материју, подложен промјенама, допунама и дорадама, у складу с актуелним дешавањима у природном и друштвеном окружењу, те ће се у наредном периоду, према потреби, Процјена угрожености БиХ мијењати и развијати, те постајати како квалитативно тако и квантитативно обухватнија и обимнија. Извор: Процјена угрожености БиХ од природних или других несрећа.

²⁹ Неке од активности које је потребно урадити су и: Успостављање база података (статистичке информације, подаци о мапирању ризика, ризицима од катастрофа, утицају и губицима); Јединствена методологија за процјену ризика и израда планова заштите и спашавања; Усвојити јединствену терминологију која се односи на смањење ризика од катастрофа; Донијети стратегију смањења ризика од катастрофа у складу с климатским промјенама које имају штетне посљедице по околицу, земљиште, безбједност хране...; Основати фонд за случај катастрофа у циљу одговора и опоравка од катастрофа; Успоставити ефикасан механизам координације у катастрофама; Развити процедуре за праћење имплементације Нуого и Sendai декларација; У постојеће механизме извјештавања међународних и других институција који се тичу одрживог развоја укључити и информације о provedби и напретку у примјени Нуого и Sendai декларација; Усвојити и ратифицирати релевантне међународне правне инструменте везане за смањење ризика од катастрофа и обезбиједити механизме за њихову имплементацију; Донијети план активности за приступање Босне и Херцеговине Механизму цивилне заштите Европске уније; Донијети план обуке државних службеника у Босни и Херцеговини из области смањења ризика од катастрофа; Побољшати документе који третирају прекограничну сарадњу у случају катастрофа; Донијети закон о околицу.

³⁰ Трећа Свјетска конференција о смањењу ризика од катастрофа (World Conference on Disaster Risk Reduction - WCDRR) у Sendai, Јапан. На конференцији је донесен нови оквир за смањење ризика од катастрофа који се наставља на Хуого оквирни план дјеловања 2005–2015. године и даје смјернице и приоритете дјеловања за сљедећих 15 година – Sendai cFramework for Disaster Risk Reduction 2015–2030.



Оквирним законом³¹ утврђено је да су све институције и органи БиХ дужни израдити оперативне планове заштите и спашавања као и планове за конкретне ризике који угрожавају њихове надлежности. МБ је доставило попис институција³² које су у сарадњи с МБ израдиле и доставиле своје планове заштите и спашавања.

С друге стране, МБ нема функционалан механизам којим би вршило контролу provedбе планова заштите и спашавања. Иако је Одлуком³³ предвиђено ажурирање плана заштите и спашавања од природних или других несрећа институција и органа БиХ у складу с Процјеном угрожености БиХ од природних или других несрећа, промјенама у законодавству и другим околностима које могу утицати на систем заштите и спашавања у БиХ, план заштите и спашавања институција и органа БиХ до сада није ажуриран.

3.1.1.2. Праћење и извјештавање о провођењу Плана заштите и спашавања од природних или других несрећа институција и органа

Редовно праћење и извјештавање о провођењу Плана заштите и спашавања, иако предвиђена активност, није реализована.³⁴ Не постоји оквирни извјештај о провођењу плана заштите и спашавања као и дефинисани приоритети за наредни период. Ове активности су биле планиране за крај 2014. године. Такође је предвиђено да планови заштите и спашавања ентитетских органа³⁵ власти буду усклађени с Планом заштите и спашавања од природних или других несрећа институција и органа БиХ, саговорници из МБ нису могли потврдити усклађености из разлога што им није достављен План заштите и спашавања РС.

3.1.1.3. Кашњења у формирању специјализоване јединице за заштиту и спашавање

СМ БиХ је надлежан за формирање мјешовите специјализоване јединице за заштиту и спашавање за дјеловање у случају природне или друге несреће, за учешће у међународним вјежбама, операцијама помоћи и другим активностима, која би се састојала од специјализованих јединица и служби цивилне заштите ентитета, БД и других институција, органа и правних лица на нивоу БиХ.³⁶

³¹ Оквирним законом о заштити и спашавању, члан 22

³² Преглед институција које су учествовале у изради плана заштите и спашавања: Министарство иностраних послова БиХ, Министарство безбједности БиХ, Гранична полиција БиХ, Државна агенција за истраге и заштиту – СИРА, Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ, Служба за послове са странцима, Министарство одбране БиХ, Министарство финансија и трезора БиХ, Министарство комуникација и транспорта БиХ, Дирекција за цивилно ваздухопловство БиХ, Министарство цивилних послова БиХ, Комисија за деминирање у БиХ, Центар за уклањање мина, Министарство за људска права и избјеглице БиХ, Министарство спољне трговине и економских односа БиХ, Канцеларија за ветеринарство БиХ, Управа БиХ за заштиту здравља биља, Агенција за безбједност хране БиХ, Управа за индиректно опорезивање БиХ, Државна регулаторна агенција за радијациону и нуклеарну безбједност, Служба за заједничке послове институција БиХ, Друштво црвеног крста/крижа БиХ.

³³ Одлука о доношењу плана заштите и спашавања од природних или других несрећа институција и органа БиХ (88. сједница СМ БиХ одржана 19.03.2014. године).

³⁴ Активност МБ из Акционог плана за provedбу стратешког плана МБ, а који произлази из Стратешког плана овог Министарства

³⁵ Обавеза по Оквирном закону – члан 22

³⁶ Формирање мјешовите специјализоване јединице за заштиту и спашавање планирано је на основу Оквирног закона. Према поменутом закону, СМ БиХ формира од специјализованих јединица и служби цивилне заштите ентитета, БД и других институција, органа и правних лица на нивоу БиХ мјешовиту специјализовану јединицу за заштиту и спашавање. Јединица би дјеловала у случају природне или друге несреће, за учешће у међународним вјежбама, операцијама помоћи и другим активностима уз сагласност надлежних органа ентитета, БД и других институција, органа и правних лица на нивоу БиХ. Формирање ове јединице предвиђено је и Стратешким планом



Одлука о формирању ове јединице није упућена на усвајање СМ, нити су извршене активности на практичном провођењу структурирања јединице и њеном основном опремању и обучавању, иако је предвиђени рок, у стратешким документима МБ, за завршетак ових активности био крај 2015. године.

Саговорници из МБ тврде да је главна препрека формирању ове јединице непостојање специјализованих јединица на ентитетским нивоима и питање консензуса око командовања јединицом као и отворена питања у вези с њеном мисијом, структуром, начином употребе, обучавањем итд.³⁷

3.1.1.4. Увођење броја за хитне позиве 112

БиХ нема успостављен систем хитних позива 112.³⁸ Једна од препорука које се стављају пред БиХ у циљу приступања Механизму за цивилну заштиту Европске уније³⁹ је и увођење јединственог европског броја за хитне ситуације 112. БиХ и даље није створила законске претпоставке за увођење овог броја те су грађани у случају несрећа приморани звати неколико других бројева који у себе укључују полицију, ватрогасце, хитну помоћ и сл. БиХ има обавезу да створи законске претпоставке за увођење овог броја на цијелој територији државе, а потом и успостављање система хитних позива 112 у оквиру надлежних ентитетских органа

МБ, по узору на интервентне модуле цивилне заштите у Европској унији, који би се опремали и обучавали кроз мјешовиту специјализовану јединицу по стандардима ЕУ. Планирано је да се током 2015. године одржи радионица о изради правних докумената за формирање и функционисање јединице. Због непосједовања структура у ентитетима за предлагање у састав овакве јединице за међународне мисије нису успјели покушаји сазивања радионице за њену израду и достављање Одлуке о формирању јединице СМ БиХ на разматрање и усвајање у 2015. години. Мада је иницијатива за формирање јединице покренута још 2011. године, није се много урадило због политичких разлога и неусаглашености у вези с њеном мисијом, структуром, начином употребе, команде, обучавања итд.-

http://www.msb.gov.ba/onama/struktura/zastita_spasavanje/zastita_spasavanje/default.aspx?id=11972&langTag=bs-BA

³⁷http://www.msb.gov.ba/onama/struktura/zastita_spasavanje/zastita_spasavanje/default.aspx?id=11972&langTag=bs-BA

³⁸ Оквирним законом, члан 13, планирано је увођење јединственог европског броја за хитне ситуације.

Јединствени европски 112 број за хитне случајеве је уведен у земље чланице ЕУ како би се омогућило грађанима у невољи да позову хитне службе (полиција, хитна помоћ и ватрогасци), користећи исти број било гдје на подручју Европске уније. Они који позову број 112 се повезују с оператером. Овисно о државним системима цивилне заштите, оператер (који нпр. може бити дио полиције) ће се или директно бавити захтјевом или га пренијети одговарајућим хитним службама (хитна помоћ, ватрогасци, итд.).

То је од нарочите важности узевши у обзир да европски грађани све више путују у друге земље ЕУ ради посла, студија или у слободно вријеме. Према законодавству ЕУ, државе чланице морају обезбиједити да корисници било фиксне или мобилне телефоније могу назвати хитне службе бесплатно путем европског броја 112 за хитне случајеве. Овај број је сада доступан у свим земљама чланицама. Неке од земаља чланица (Данска, Финска, Низоземска, Португал, Румунија и Шведска) су увеле 112 као главни број за хитне службе, док у већини земаља чланица, број 112 функционише упоредо с државним бројевима хитних служби. Свака земља чланица је одговорна за организацију властите хитне службе и интервенције по позиву на број 112 и државне бројеве за хитне случајеве. Успостављање јединственог европског броја за хитне случајеве 112 је дефинисано Директивом Европске уније (Одлука Савјета од 29.07.1991. године о увођењу јединственог европског броја за хитне случајеве, бр. 91/396/ЕЕС) и ојачано кроз накнадно усвојене законе, тачније Директиву бр. 98/10/ЕС Европског парламента и Савјета од 26.02.1998. године о примјени одредби отвореног приступа мрежи (ONP) за гласовне телефоније и о универзалним телекомуникацијским услугама у конкурентном окружењу. БиХ као држава потенцијални кандидат за чланство ЕУ кроз прихватање и провођење ових резолуција жели створити услове и веће шансе за брже напредовање у стално чланство ЕУ.-МБ

http://www.msb.gov.ba/onama/struktura/zastita_spasavanje/hitni_slucajevi/default.aspx?id=4022&langTag=bs-BA

³⁹ Механизам Заједнице за цивилну заштиту укључује судјеловање 31 европске државе са свим њиховим ресурсима намијењеним цивилној заштити, који могу бити стављени на располагање земљама погођеним катастрофама. Општа сврха Механизма јест пружање помоћи, на захтјев, у случају тежих ванредних ситуација и омогућавање боље координације у акцијама пружања помоћи које проводе државе чланице и Заједница, узимајући у обзир посебне потребе изолираних и најудаљенијих и других подручја или отока Заједнице. Посљедњих је година значајан пораст броја држава које траже помоћ цивилне заштите путем Механизма. Механизам треба јачати ради постизања учинковитије и видљивије презентације европске солидарности и омогућавања развоја способности Европе за брзу интервенцију на основу модула цивилне заштите држава чланица.



цивилне заштите и БД. МБ је још 2013. године упутило мишљење и коментаре на преднацрт Закона о електронским комуникацијама Министарству комуникација и транспорта БиХ чијим усвајањем би се створиле законске претпоставке за увођење овог броја.

У јануару 2016. године МБ се поново обратило Министарству комуникација и транспорта БиХ дописом у којем наводи да је ово питање потребно у најскоријем времену ријешити с обзиром на то да је БиХ на путу приступања Механизму за цивилну заштиту Европске уније те да је неопходно створити претпоставке за успостављање система хитних позива. У допису се тражи оквирни временски рок за који се предвиђа усвајање Закона о електронским комуникацијама. Одговор у писаном облику МБ није запримило. До усвајања Закона о електронским комуникацијама у периоду ревизије није дошло.

3.1.1.5. Функционисање Координационог тијела БиХ за заштиту и спашавање

Рад КТ БиХ од његовог оснивања⁴⁰ пратиле су бројне потешкоће. Ранијим сазивима овог тијела било је потребно неколико година да би усвојило пословник о раду⁴¹. Ово тијело и поред бројних надлежности које има није усвојило програм рада.⁴²

Проблеми који су пратили ранији сазив овог тијела везани су за немогућности сазивања и одржавања састанка, доношења одлука чак и у периодима кад је рад овог тијела био изузетно важан за управљање несрећама.⁴³

Извјештај о раду КТ БиХ у периоду 2013–2014. година достављен је СМ БиХ. СМ БиХ је усвојио Извјештај о раду КТ БиХ и с тим у вези закључио да Извјештај буде упућен владама ФБиХ, РС и БД.⁴⁴

У извјештају о раду КТ БиХ за период 2013–2014. година је наведено да је одржано укупно седам сједница у току двије године. Одлуком о формирању КТ БиХ⁴⁵ је предвиђено да се чланови КТ БиХ састају најмање једном у три мјесеца, а по потреби и чешће.

У току 2013. године одржане су укупно три редовне сједнице КТ БиХ. На првој сједници усаглашен је Нацрт пословника о раду КТ БиХ и закључено је да МБ

⁴⁰ КТ БиХ је први пут формирано 2009. године, али осим конституирајуће сједнице и једне обуке, у организацији и изведби Секретаријата Међународне стратегије за редукцију ризика катастрофа из Женева, до септембра 2012. године није одржало ниједну сједницу у кворуму. – Информација МБ о активностима КТ БиХ за заштиту и спашавање.

⁴¹ Пословником о раду КТ БиХ уређују се права и дужности председавајућег и чланова, начин рада, одлучивања, јавност рада, те друга питања од значаја за рад КТ БиХ. Послове из своје надлежности КТ обавља на редовним и ванредним сједницама. Редовне сједнице се одржавају по правилу једном у три мјесеца, а по потреби и чешће.

⁴² КТ БиХ има укупно 21 члана, укључујући и председавајућег и замјеника председавајућег. За сазивање и пуноправно дјеловање потребан је кворум тј. 12 од 21 члана. КТ БиХ одлучује већином гласова с тим што Одлука не може бити донесена без сагласности најмање половине чланова КТ БиХ из сваког од ентитета и чланова БД. – Оквирни закон, члан 16. и 17.

⁴³ У Извјештају о раду СМ БиХ за 2014. годину је наведено да је КТ БиХ током 2014. године имало проблема у свом функционисању. Ради се о проблемима углавном политичке природе и различитог разумијевања КТ БиХ, због чега често није било разумијевања улоге КТ БиХ и због чега често није било консензуса у доношењу одлука. Из тог разлога је одржана само једна ванредна и три редовне сједнице.

⁴⁴ 105. сједница СМ БиХ, одржана 23.07.2014. године.

⁴⁵ Одлука о формирању Координационог тијела БиХ за заштиту и спашавање (Сл. гл. 85/12)



припреми пречишћени текст за наредну сједницу ради његовог усвајања. На другој сједници усвојен је Пословник о раду координационог тијела БиХ. На трећој сједници, због недовољног броја гласова подршке, није усвојен предложени дневни ред, а који се у највећој мјери везао за активности везане за љетне пожаре.⁴⁶

У 2014. години прва ванредна сједница је одржана у периоду поплава у мају 2014. године на којој су донијети закључци општег типа у облику приједлога, препорука и обавеза чланова КТ БиХ. Друга ванредна сједница је одржана без постојања правних услова за њено одржавање, без постојања кворума.

Трећа ванредна сједница у 2014. години је одложена због констатације да се не може обезбиједити потребна пословничка већина. Четврта сједница, на којој није прихваћен предложени дневни ред, одржана је у јуну 2014. године. Прихваћена је једна тачка дневног реда, а која се односи на „Извјештај КТ БиХ о предузетим активностима“ и закључено је да по тој тачки дневног реда МБ припреми приједлог Извјештаја и достави свим члановима на разматрање. Наглашена је потреба да се побољша административна подршка раду КТ БиХ и формира Секретаријат који ће припремати сједнице и материјале за сједнице.

Пета најављена сједница је одгођена на захтјев чланова из РС-а уз напомену немогућности давања коментара на Нацрт извјештаја због недостатка времена. Шеста сједница је одржана у јулу 2014. године на којој је усвојен Извјештај о раду КТ БиХ за 2013. годину, уз услов да се ставови чланова из РС-а презентују као издвојено мишљење.⁴⁷

Процедура формирања новог сазива КТ БиХ није била ефикасна и трајала је око годину дана. У 2015. години нису се одржавале сједнице овог тијела јер је тијело изгубило правну снагу дјеловања због престанка дужности председавајућег и измјене једног броја чланова.

Наиме, МБ је у априлу 2015. године започело активности на формирању новог сазива овог тијела да би тек крајем марта⁴⁸ 2016. године СМ БиХ на приједлог МБ донио Одлуку о формирању КТ БиХ, у које су именовани представници државних министарстава безбједности, одбране, иностраних послова, комуникација и транспорта, финансија и трезора, цивилних послова, спољне трговине и економских односа, министарства за људска права и избјеглице, ресорних ентитетских министарстава и управа цивилне заштите те представници БД. Према ријечима представника МБ, процес је дуже трајао због проблема око именовања чланова с ентитетског нивоа власти.⁴⁹

⁴⁶ Како сједница не би била проглашена неуспјешном, председавајући КТ БиХ је предложио да се донесу два закључка: Од МБ БиХ се тражи да од надлежних институција БиХ, ентитета и Брчко дистрикта затражи информацију о природним и другим несрећама у 2013. години; По прибављању тражених информација Координационо тијело БиХ ће заказати нову сједницу с циљем припреме приједлога препорука и мјера за надлежне институције БиХ, ентитета и Брчко дистрикта БиХ.

⁴⁷ Извјештај о активностима КТ БиХ у 2013. и 2014. години, усвојен једногласно на сједници КТ БиХ 01.07.2014. године, а 23.07.2014. усвојен на сједници СМ БиХ.

⁴⁸ http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/default.aspx?id=22051&langTag=bs-BA

⁴⁹ Разлози који су довели до нефункционалности рада КТ БиХ се огледају у одјавама чланства без претходних обавјештења, дугим процедурама именовања нових и замјенских чланова, погрешним или некомплетним рјешењима о именовању нових чланова и сл.



Иако је Оквирним законом предвиђено да се у буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ обезбјеђују финансијска средства за опремање, обучавање, рад и функционисање КТ БиХ, то до сада није био случај. Као надлежно министарство за подршку у раду КТ БиХ, и као носилац имплементације Оквирног закона, МБ није до сада издвајало средства за ову сврху. Према ријечима саговорника из МБ до сада су обезбјеђивали пиће и освјежење током сједница овог тијела, а једна обука се провела кроз пројекат који је финансирао UNDP.

3.1.1.6. Функционисање Оперативно-комуникацијског центра 112

ОКЦ 112 комуникацијски је увезан с оперативним центрима институција БиХ, као и са оперативним центрима ентитета и БД, посебно у дијелу размјене информација везаних за пружање међународне помоћи и ангажовању ОС БиХ, али како наводе саговорници из МБ, недостаје дневни проток информација, односно дневни извјештаји се не достављају од свих оперативних центара са нижих нивоа власти.⁵⁰

3.1.2. Активности Министарства одбране БиХ и Оружаних снага БиХ у процесу пружања помоћи цивилним органима током природне или друге несреће

ОС БиХ су имале значајан ангажман приликом акција спасавања током поплава 2014. године⁵¹. Наиме, када се исцрпе сви расположиви цивилни капацитети намијењени за помоћ цивилним органима⁵² у реаговању на природне и друге катастрофе, ангажују се ОС БиХ.

Током ревизије нисмо се могли увјерити да, на нивоу институција БиХ, у чијој надлежности је систем заштите и спасавања, постоји развијен адекватан систем који би могући одређени вид провјере да ли су на нижим нивоима ангажовани сви

⁵⁰ На приједлог МБ БиХ, СМ БиХ, на 90. сједници, одржаној 11.06.2009. године, донијело је Правилник о организацији, условима и начину функционисања Оперативно-комуникацијског центра Босне и Херцеговине – 112. Овим правилником регулисани су организација, услови, задаци и функционисање Оперативно-комуникацијског центра Босне и Херцеговине – 112, начин рада, начин обучавања и оспособљавања запосленика те начин информисања јавности.

⁵¹ МО је сачинило Извјештај о ангажовању ресурса ОС БиХ за помоћ цивилним структурама у одбрани од поплава и санацији посљедица узрокованих поплавама у БиХ за период ангажовања ОС БиХ у вријеме мајских поплава 2014. године. У Извјештају су наведене активности ОС БиХ у вријеме поплава, стање узроковано поплавама, ангажовање ресурса ОС за помоћ цивилним структурама и сл. ОС БиХ имају развијене оперативне планове за помоћ цивилним структурама власти у случају настанка елементарних непогода, а у складу са Законом о одбрани БиХ. У плановима су прецизиране активности припадника команди и јединица ОС током елементарних непогода. Планови су посебно израђени за елементарне непогоде: снијег, поплаве и пожар. У складу с овим плановима у вријеме мајских поплава 2014. године стављене су у приправност ОС БиХ за ангажовање у помоћи цивилним структурама власти у одбрани од поплава.

⁵² У складу са „Споразумом о сарадњи између Министарства безбједности БиХ и Министарства одбране БиХ“, у области реаговања на природне или друге несреће, министар безбједности и министар одбране су донијели у јулу 2010. године „Стандардне оперативне процедуре ангажовања Оружаних снага БиХ на пружању помоћи цивилним органима у реаговању на природне или друге несреће“.

На основу тих процедура МБ преко ОКЦ 112 је надлежно за задржавање захтјева од ентитетских власти и власти БД, у случају потребе за ангажовањем ОС БиХ за помоћ цивилним органима у реаговању на природне и друге несреће. Након што добије захтјев, МБ уређује сву потребну логику у вези с даљим ангажманом МО БиХ. Одлуке о реализацији захтјева доноси Предсједништво БиХ. Законом о одбрани БиХ дефинисана је обавеза помоћи цивилним органима у реаговању на природне и друге несреће. Услов за ангажовање ОС БиХ је да су расположиви ресурси цивилних органа исцрпљени или да цивилни органи не располажу потребним или довољним ресурсима за одговор на природну или другу несрећу.



расположиви ресурси прије него што се упути захтјев за ангажовањем ОС БиХ, прије свега хеликоптера.

Позиви за помоћ упућују се преко ОКЦ 112 МС⁵³ чији саговорници тврде да нису у могућности оцијенити колико је позив за помоћ оправдан у смислу исцрпљености локалних капацитета прије ангажмана ОС БиХ. У разговору с представницима МО и ОС БиХ саговорници су изнијели мишљење да постоји могућност да локални нивои власти прије него што ангажују све потребне сопствене ресурсе захтијевају ангажман ОС БиХ. МО ни МБ нису вршили анализе оправданости ангажмана ОС БиХ након пружања помоћи цивилним структурама. У Извјештају о ангажовању ОС БиХ за потребе пружања помоћи цивилним органима у реаговању на поплаве наводи се да су укупни трошкови ангажовања ОС за вријеме елементарне непогоде поплава износили 1.165.189 КМ.

Поред постојања Стандардних оперативних процедура ангажовања ОС БиХ на пружању помоћи цивилним органима у реаговању на природне или друге несреће, МО БиХ је покушало додатно уредити ову област па је у фебруару 2016. покренуло активности на доношењу Правилника о пружању војне помоћи цивилним органима. Активности на доношењу Правилника којим се уређују управљање и кориштење покретне и непокретне имовине и потенцијала ОС БиХ, ангажовање припадника ОС БиХ, основе, облици, врсте и начин реализације, критеријуми, приоритети, услови и ограничења, подношење и рјешавање молбе, поступци и активности, одобравање, сарадња, координација и консултације, одговорности и друга питања у области пружања војне помоћи цивилним органима у БиХ нису завршене до окончања ревизије. Према наводима саговорника из МО, након усвајања овог Правилника требала би услједити израда нижих интерних аката и оперативних процедура као и израда годишњих планова пружања помоћи цивилним органима.

3.1.4. Неефикасност процеса доношења Одлуке о одређивању лица, објеката и вриједносних пошиљки које се штите, као и пратећег Упутства

Процес доношења Одлуке о одређивању лица, објеката и вриједносних пошиљки које се штите као и пратећег Упутства траје од 2012. године и до окончања овог извјештаја није завршен, што је довело до изостанка правног уређења ове области.

ДКПТ је овај дио своје надлежности обављала на бази Одлуке и Упутства из 2005. године док је овај сегмент био у надлежности СИПА-е. Међутим, измјенама и допунама Закона о СИПА-и из 2009. године предвиђено је да послове организације и провођење физичке и техничке заштите лица и објеката органа БиХ и дипломатско-конзуларних органа који се посебно штите у складу с одговарајућим законима, међународним обавезама и другим прописима које доноси СМ БиХ, обавља ДКПТ, по обезбјеђењу услова, а најкасније у року од 90 дана од почетка рада. Овим измјена и допунама Закона брисане су одредбе о заштићеним лицима и објектима те се створила потреба за уређењем ове области до које није дошло до средине 2016. године.

⁵³ ОС БиХ су у периоду од 15.05. до 17.07.2014. године преко ОКЦ 112 МБ добили укупно 209 захтјева за помоћ цивилним структурама на поплављеним и угроженим подручјима БиХ, од чега је само 5 одбијено због немогућности реализације захтјева. У наведеном временском периоду ОС БиХ су на основу захтјева ангажоване на помоћи цивилним структурама у укупно 45 општина на нивоу БиХ и то с подручја ФБиХ 25 општина, с подручја РС 20 општина. – Извјештај о ангажовању ОС БиХ за потребе пружања помоћи цивилним органима у реаговању на природну несрећу изазвану поплавама у БиХ.



Успостава ДКПТ предвиђена је Законом⁵⁴ из 2008. године, средства за рад ДКПТ одобрена су у априлу 2010. године⁵⁵, а од јула 2012. године подузимане су активности на доношењу нове Одлуке о одређивању лица, објеката и вриједносних пошиљки који се штите. У периоду од јула 2012. године до марта 2016. године, ДКПТ је према надлежним институцијама четири пута упућивала приједлог поменуте Одлуке као и пратеће Упутство, али до упућивања истог на усвајање од стране СМ БиХ, ни након готово шест година, није дошло.

ДКПТ је у фебруару 2016. године упутила Ургенцију према МФТ којом се захтијева доношење мишљења на приједлог новодостављене Одлуке о одређивању лица, објеката и вриједносних пошиљки које се штите. МФТ је у априлу 2016. године, ДКПТ, доставило мишљење у којем подржава доношење предложене Одлуке о одређивању лица, објеката и вриједносних пошиљки које се штите, те упућује предлагатеља да исту коригује у складу с препорукама наведеним у мишљењу и тако кориговану поново достави на мишљење.

Саговорници из ДКПТ сматрају да МФТ није уважило њихове сугестије и приједлоге у вези с Одлуком о одређивању лица, објеката и вриједносних пошиљки који се штите.

3.2. Материјална и кадровска опремљеност институција БиХ за ефикасно реаговање у кризним ситуацијама

Институције БиХ се суочавају с недостатком материјалне и кадровске опремљености за реаговање у кризним ситуацијама. У ситуацијама када је и проведена анализа потреба и прецизно исказане потребе, извори финансирања и даље остају упитни.

3.2.1. Анализа потреба и база података у Министарству безбједности БиХ

Према добијеним информацијама, током ревизије утврђено је да није проведена предвиђена⁵⁶ анализа потреба опреме за структуре система заштите и спасавања, нису утврђени приоритети, нити постоји јединствен преглед потреба за опремом структура заштите и спасавања тренутно и за наредни период.

Није креирана, и самим тим се редовно и не ажурира, јединствена база података о изворима опасности који могу изазвати природне или друге несреће. Такође, не постоји ни база података о снагама и средствима за заштиту и спасавање и предузетим мјерама у подручју заштите и спасавања.⁵⁷ У Сектору за заштиту и

⁵⁴ Закон о Дирекцији за координацију полицијских тијела и о агенцијама за подршку полицијској структури БиХ (Сл. гл. 36/08)

⁵⁵ Канцеларија за ревизију институција БиХ, Извјештај о финансијској ревизији Дирекције за координацију полицијских тијела БиХ за 2011.

⁵⁶ Активност МБ из Акционог плана за provedбу стратешког плана МБ, а који произлази из Стратешког плана овог Министарства

⁵⁷ Базе података су предвиђене Акционим планом за provedбу стратешког плана МБ, а који произлази из Стратешког плана овог Министарства, а Оквирним законом, члан 14., тачка (аа) предвиђено је да МБ усмјерава надлежне органе на вођење базе података о ризицима од природних и др. несрећа, опасним материјама, снагама, средствима и др. подацима значајним за заштиту и спасавање у БиХ, у складу с међународним конвенцијама.



спашавање према изјавама саговорника присутан је и недостатак кадрова због одсуства појединих службеника овог Сектора.

3.2.2. Проведена анализа потреба и одобрени пројекти набавки у Министарству одбране БиХ

МО у својим документима⁵⁸ наводи да се суочавају са значајним проблемом недостатка материјалних ресурса за потребе извршавања задатка помоћи цивилним органима у реаговању на природне и друге катастрофе и несреће. Наводе да је постојећа опрема наслијеђена од ентитетских војски у доста слабом стању и у протеклом периоду је интензивно кориштена што је произвело даље смањење расположивих материјално-техничких средстава. Такође у пројекту „Набавка опреме за извршење задатка помоћи цивилним органима у реаговању на природне и друге катастрофе, са периодом реализације 2016–2020. година“ наводе да у протеклом периоду није било значајније набавке ових средстава тако да је степен попуњености овом врстом опреме врло низак посебно у области заштитне опреме за припаднике ОС БиХ, опреме за спасавање у току поплава, интендантске опреме за привремени смјештај угроженог цивилног становништва, помоћне вишенамјенске опреме за хеликоптере, итд.

Анализа потреба материјално-техничке опреме у пружању помоћи цивилном становништву се ради континуирано, али је детаљно урађена након мајских поплава 2014. године. У складу с тим израђен је вишегодишњи пројекат "Набавка опреме за помоћ цивилним структурама у случају природних и других несрећа" чија вриједност износи 8.819.274 КМ.⁵⁹ СМ БиХ је у децембру 2015. године донио Одлуку о одобравању овог пројекта. Табеларни преглед недостајућих материјално-техничких средстава и опреме видјети у додатку 4.

СМ БиХ је такође на истој сједници донио и одлуке о усвајању још три вишегодишња капитална пројекта, која се у одређеној мјери односе на помоћ цивилном становништву у случају природних и других несрећа, и то „Обезбјеђење и унапређење оперативности хеликоптера Оружаних снага БиХ са периодом реализације 2016–2025. година“, „Обезбјеђење и унапређење оперативности моторних возила Оружаних снага БиХ с периодом реализације 2016–2018. година, „Школовање официра војно-евиденционе специјалности авијација с периодом реализације 2016–2024. година. У питању су значајна средства у износу од преко 330 милиона КМ. Саговорници из ОС БиХ и МО истакли су да се ради о вишегодишњим пројектима који и даље немају јасно дефинисан извор финансирања. У Одлуци СМ БиХ из децембра стоји да ће средства за финансирање вишегодишњих пројеката и динамика финансирања бити регулисани посебним одлукама СМ БиХ кроз буџетске процедуре, а према изворима финансирања. Више о овом видјети у додатку 3.

⁵⁸ Вишегодишни пројекти: „Набавка опреме за извршење задатка помоћи цивилним органима у реаговању на природне и друге катастрофе, с периодом реализације 2016–2020. година, „Обезбјеђење и унапређење оперативности хеликоптера ОС БиХ с периодом реализације 2016–2025. година“, „Обезбјеђење и унапређење оперативности моторних возила Оружаних снага БиХ с периодом реализације 2016–2018. година, „Школовање официра војно-евиденционе специјалности авијација с периодом реализације 2016–2024. година.

⁵⁹ Преглед кључних недостајућих материјално-техничких средстава и опреме и укупно потребним процијењеним финансијским средствима видјети у додатку број 4.



3.2.3. Незадовољавајућа старосна структура пилотског кадра у ОС БиХ

Због значаја ангажовања пилотског кадра у помоћи цивилним органима у случају природних и других несрећа у наставку дајемо преглед старосне структуре постојећег пилотског кадра МО. Иако имплементацијом предвиђена за 2016. годину, у буџету МО нису планирана средства за школовање пилота сходно Вишегодишњем пројекту школовања пилота.

Анализа коју су сачиниле ОС БиХ показала је врло неповољну старосну структуру постојећег стања пилотског кадра у ОС БиХ, гдје је просјечна старост пилота 42 године. Од укупног предвиђеног броја у Бригади зрачних снага и противвзрачне одбране⁶⁰ попуњено је 50% радних мјеста предвиђених за пилоте.⁶¹

Пилотски састав би требао процесом пензионисања напустити ОС БиХ у наредних десет година. ОС БиХ немају успостављен центар за обуку кадрова ваздухопловних специјалности, овај кадар обучава се путем сарадње с партнерским земљама. Пројектом је предвиђено школовање 39 младих пилота.⁶²

У наредном дијаграму приказан је отпуст – пензионисање постојећег летачког кадра у ОС БиХ:



Извор: ОС БиХ

⁶⁰ У оквиру помоћи цивилним структурама власти, Бригада извршава више задатака. Поред помоћи у случају природних или других несрећа и катастрофа, ова јединица пружа помоћ и приликом медицинске евакуације вертикалним транспортом болесних и унесрећених те реализује задатке службе тражења и спасавања што је међународна обавеза без које ни би било могуће успостављање цивилног зрачног саобраћаја у БиХ. Поред наведеног обавља и друге активности (протоколарне, VIP превоз, помоћ другим безбједносним структурама од значаја за БиХ) извор: Идејни пројекат Школовање официра војно-евиденционе специјалности авијација, август 2015.

⁶¹ Идејни пројекат Школовање официра војно-евиденционе специјалности авијација, август 2015.

⁶² Анализа ОС БиХ је показала да је у задњих десет година у војну службу примљен само један пилот који је завршио обуку у једној од сусједних држава. Формирањем ОС БиХ попуњавања персонала ове специјалности, извршена су преузимањем затеченог пилотског кадра који се обучавао у некадашњој Југословенској народној армији и другим државама које су вршиле обуку за оспособљавање ваздухопловних кадрова бивших ентитетских војски у току и након рата у БиХ. Податак да ОС БиХ располажу с три типа хеликоптера је додатно отежавао процесе обуке за различите врсте летјелица као и преобуку пилота авиона за пилоте хеликоптера, као и пилоте једног типа хеликоптера за пилоте другог типа хеликоптера.



За 2016. годину, по предвиђеној динамици школовања, 13 полазника је требало бити уписано на обуке и школе те њих пет и завршити обуку, за шта су пројектом предвиђена средства од око милион КМ. Укупна вриједност пројеката износи 7.828.200 КМ.

3.2.4. Потребне за кадровима и материјално-техничком опремом у Дирекцији за координацију полицијских тијела у БиХ

ДКПТ је током претходних година извршила набавке одређених врста материјално-техничке опреме, дио опреме је прибављен путем донација, али према наводима саговорника из ДКПТ они још увијек нису у потпуности материјално и кадровски опремљени за ефикасно реаговање у кризним ситуацијама.

Потребне за недостајућим средствима ДКПТ исказује путем годишњих финансијских захтјева за буџет⁶³ и односе се углавном на набавку полицијске опреме, одјеће и обуће, путничких возила, набавку рачунарске опреме, набавку аутогума и сл., док се додатна средства, која нису могла да се планирају у оквиру горње границе расхода, захтијевају кроз анекс захтјева.⁶⁴ Годишњи буџетски захтјеви за текућу годину планирају се углавном у висини оних средстава која су реализована у претходној години.

Иако ДКПТ кроз анекс захтјева исказује потребне за додатним средствима за набавку материјално-техничке опреме⁶⁵, у образложење МФТ о неодобравању захтјева за додатним средствима наводи се ограниченост укупних расположивих буџетских средстава, као и да ДКПТ треба припремити и доставити посебне усвојене законске

⁶³ Средства планирана за потребе рада ДКПТ у 2016. години су исказана према горњој граници расхода у износу од 31.851.000 КМ, а додатна средства која нису могла да се планирају у оквиру горње границе расхода, исказана су кроз анекс захтјева у износу од 1.874.000 КМ што је у укупном износу 33.725.000 КМ. Анексом су захтијевана средства за капитална улагања и то: набавка РР линка у вриједности 99.000 КМ, видеоконференцијског система 75.000 КМ, путничког моторног возила 1.500.000 КМ и средства за беспилотну летјелицу 200.000 КМ. Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2016. годину ДКПТ је одобрено 31.801.000 КМ. Неодобрена захтијевана средства углавном се односе на капитална средства захтијевана анексом.

Захтјев за додјелу средстава из буџета за 2015. годину исказан према горњој граници расхода износио је 30.022.000 КМ, а додатна средства су исказана кроз анекс захтјева у износу од 2.056.000 КМ што је у укупном износу 32.078.000 КМ. Анексом су захтијевана средства за текуће издатке у 1.283.000 КМ и то за бруто плате за 49 нових полицијских службеника и њихове накнаде, затим за путне трошкове, за закуп, те уговорене услуге за позицију волонтерског рада за планираних нових 50 кадета као за систематски преглед полицијских службеника. Анексом су захтијевана и средства за капитална улагања у износу од 773.000 КМ и то компјутерска опрема 15.000 КМ, полицијска опрема 258.000 КМ и моторно возило 500.000 КМ. Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину ДКПТ су одобрена средства у износу од 31.498.000 КМ. Текућа средства су одобрена како је и захтијевано анексом док су капитална средства умањена у односу на захтјев.

⁶⁴ У 2016. години додатна средства исказана кроз анекс захтјева износила су 1.874.000 КМ, а у 2015. години 2.056.000 КМ.

⁶⁵ Саговорници из ДКПТ су посебно истакли недостатак средстава за набавку блиндираног возила потребног степена заштите чија вриједност износи око 1,5 мил КМ, а које је неопходно да би се дала гаранцијаштићеним лицима – VIP лицима приликом доласка у нашу земљу. Сходно наведеном, из ДКПТ тврде да без возила потребног степена балистичке заштите не може дати гаранцију ниједнојштићеној личности – VIP личности која долази у посјету нашој земљи, а што може имати негативне конеквенце по нашу државу по питању безбједности. ДКПТ тренутно располаже с четири блиндирана возила и то: два Мерцедеса произведена 2006. године која имају низак степен заштите – ИВ степен, један Ауди произведен 1996. године који је неисправан и по новом Правилнику по основу пређених километара и годишта производње испуњава услове за продају, један Јагуар произведен 1999. године који је такође у неисправном стању, а услови за његово сервисирање нису могући у БиХ. Према наводима саговорника из ДКПТ, уколико се не одобре неопходна средства за набавку недостајуће опреме врло је упитно адекватно пословање ДКПТ као и обезбјеђење њихове основне мисије.



и подзаконске акте или друге документе, који доказују неопходност средстава исказаних у анексу захтјева.

У ДКПТ не постоји свеобухватан документ прегледа или анализа потреба за опремом и материјално-техничким средствима, која би се базирала на процјени ризика, угрожености и предвиђањима, у смислу минимума који је потребан за њихово неометано функционисање. Из тог разлога годишњи буџетски захтјеви не садрже јасна, прецизна, аргументована објашњења исказаних потреба за средствима потребним за набавку материјално-техничке опреме.

3.3. Анализа поступања након сваке кризне ситуације те поступци за унапређење система

У овом дијелу извјештаја говоримо о анализи поступања након сваке кризне ситуације те поступцима за унапређење система.

3.3.1. Анализе поступања током мајских поплава у Министарству безбједности БиХ

МБ је путем Информације о мајским поплавама у 2014. години, коју су упутили надлежним институцијама БиХ, скренуло пажњу на уочене проблеме и недостатке у систему заштите и спасавања који захтијевају ургентно рјешавање и, сходно томе, дало одређене закључке и препоруке.

Представници МБ су учествовали и на неколико радионица и конференција чија тема су биле научене лекције из периода мајских поплава.⁶⁶ Иако су на конференцији под називом "Поплаве у Југоисточној Европи – научене лекције и даљи кораци", чији је предлагач и организатор МБ, донесени конкретни закључци и препоруке с дефинисаним носиоцима активности и временским роковима, МБ није с истим упознато СМ БиХ, како би се могле предузимати даље активности.

3.3.2. Анализе поступања и научене лекције Министарства одбране БиХ

Након ангажовања ОС БиХ на помоћи цивилним структурама у реаговању на природне и друге несреће врше се анализе и сумирају резултати постигнутог у тим активностима. Поред резултата врши се анализа добрих и лоших страна везаних за одређену активност. Након поплава које су захватиле БиХ у мају 2014. године, које су од постојања ОС БиХ изискивале једно од највећих ангажовања њихових снага у

⁶⁶ Једна од радионица је регионална конференција под називом "Поплаве у Југоисточној Европи – научене лекције и даљи кораци" одржана је у Сарајеву у периоду од 5. до 6. новембра 2014. године. Конференцију је организовало МБ у сарадњи с Мисијом OSCE-а у Сарајеву и Центром за безбједносну сарадњу Rasvics из Загреба. На конференцији су учествовали представници државних и ентитетских институција и организација од значаја за систем заштите и спасавања, представници ентитетских управа цивилне заштите, Одјељења за јавну безбједност Брчко дистрикта, значајни ауторитети из области заштите и спасавања република Словеније, Хрватске, Србије, Македоније, Румуније, Албаније, Турске и Црне Горе, те представници међународних организација – OSCE-а, UNDP-а, UNICEF-а, WMO и ЕСНО (организација Европске комисије за хуманитарну помоћ и цивилну заштиту). Представници надлежних институција, јединица локалне управе, академске заједнице, из различитих сектора од важности за поплаве и међународних организација, који су учествовали на конференцији о поплавама, а чији је предлагач МБ, кроз конкретне презентације и дискусије, дошли су до конкретних закључака и препорука с дефинисаним носиоцима активности и временским роковима.



оваквој врсти операција, ОС БиХ су сачиниле анализу ангажовања ресурса ОС БиХ за помоћ цивилним структурама у одбрани од поплава.

ОС БиХ су сачиниле листу научених лекција из активности помоћи цивилном становништву приликом поплава из 2014. године које ће се даље користити на унапређењу својих способности у помоћи цивилним структурама у реаговању на природне и друге несреће. Неке од наведених активности, према наводима из ОС БиХ, су у потпуности реализоване, док су неке у току. Цијели процес, према изјавама саговорника из ОС БиХ ради се у складу с Упутством за успостављање и рад система научених лекција у ОС БиХ.

Од 22 наведене активности помоћи цивилном становништву приликом поплава у 2014. години 5 активности је наведено као реализовано⁶⁷, док се за остатак активности може рећи да су у току или су дјелимично реализоване. Неке од активности чија реализација је у току или су дјелимично реализоване се односе на следеће: у току је ажурирање Плана ангажовања санитетских јединица и њихових ресурса у случају природних или других несрећа; урађен је коначни нацрт Упутства за узбуњивање; у циљу развијања регионалне сарадње и координираног заједничког одговора и једноставније процедуре преласка државне границе потписан је Споразум с Републиком Хрватском за ангажовање у помоћи током природних катастрофа и несрећа у пограничном појасу до 10 км; на нивоу ОС БиХ формирана је стручна Координацијска група за ваздушне снаге, у чији рад су укључени међународни експерти, и која ће поред осталих питања, у наредном периоду иницирати и начин рјешавања питања координације употребе авиона и извршавање задатака у ваздушном простору; интензивирање обука на тему дјеловања у природним и другим катастрофама; обезбјеђење функционисања војног система веза током извршавања задатака и сл.

3.3.3. Анализе поступања Дирекције за координацију полицијских тијела БиХ и могућа поља побољшања

ДКПТ након сваког извршеног задатка из њихове надлежности, сачињава детаљне службене извјештаје о предузетим мјерама и радњама у току и након сваког обављеног службеног задатка. Службени извјештаји у облику детаљних информација о чињеничном стању се достављају након сваког извршеног редовног задатка.

У току ревизије нисмо се могли увјерити да се раде анализе поступања након сваке кризне ситуације (случај нереда испред зграде Предсједништва) у смислу да се поред редовних службених извјештаја и детаљних информација о догађајима везаним за одређену кризну ситуацију врше анализе поступања након сваке кризне ситуације, да се надлежни органи обавјештавају о поступцима за унапређење система те да се приступа реализацији тих мјера. Према наводима ДКПТ, документацију везану за овај случај су изузеле надлежне институције и иста није у

⁶⁷ Неке од активности које су означене као реализоване односе се на: дефинисање образаца и формата извјештавања кроз планове ангажовања ОС БиХ, као и реалних рокова извјештавања; планирањем ангажовања ОС БиХ обезбјеђена је употреба снага и средстава с јасно израженим тежиштем и концентрацијом снага и средстава у циљу постизања максималног ефекта ангажовања; ажурирана је евиденција и стање оперативности средстава, обезбјеђена тачност и доступност ових података по свим нивоима планирања ангажовања и употребе јединица ОС БиХ; успоставили су јединствене критеријуме дефинисања смјештајних капацитета на локацијама, сагледано је стање и успостављена прецизна евиденција уз дефинисање процедура пријема цивилног становништва на војне локације; израђено и одобрено је Упутство за узбуњивање у ОС БиХ.



посједу ДКПТ⁶⁸. За други случај поступања у кризној ситуацији (обезбјеђење посјете премијера Р. Србије Сребреници – Поточари) сачињена је службена информација о предузетим мјерама и радњама прије, у току и након обављеног службеног задатка, сачињен закључак те приједлог мјера који је упућен МБ. Према наводима саговорника из ДКПТ реализација неких активности из предложених мјера побољшања је у току, али извјештај о степену реализације предложених мјера из овог догађаја није сачињен.

Такође је, у циљу остваривања што боље комуникације, сарадње и координације између полицијских тијела институција БиХ и нижих нивоа власти, у случају одређених кризних ситуација потписан Споразум о међусобном пружању помоћи и оперативној сарадњи агенција за провођење закона у јуну 2014. године.

ДКПТ је једна од потписница и носиоца активности Споразума о узајамној помоћи и сарадњи пет агенција надлежних за провођење закона.⁶⁹ Потписнице овог споразума поред ДКПТ су и СИРА, ГП, Федерална управа полиције и Министарство унутрашњих послова Кантона Сарајево. Споразум је креиран за потребе у кризним ситуацијама које захтијевају хитан одговор у сврху очувања јавног реда и мира, те заштите живота људи или имовине, а које превазилазе тренутне могућности појединачних агенција.

ДКПТ је у складу са својим надлежностима предузимала одређени број активности на имплементацији постављених обавеза из Споразума, међутим, одређени задаци који произлазе из Споразума још увијек нису у потпуности реализовани.⁷⁰ Споразум до сада није био предмет анализе у смислу нејасноћа које евентуално може имати као и потенцијалних поља побољшања. Према наводима саговорника из ДКПТ, Споразум у цјелини није примјењиван, нити тестиран у смислу вјежби, али, кроз редовне активности ДКПТ, посебно у сегментима обезбјеђења посјета високих делегација БиХ, јесу његови дијелови. Саговорници из ДКПТ наводе да је разлог томе недостатак људских капацитета. Такође наводе и да се пред ДКПТ стављају нове обавезе, а кадровски су лимитирани јер им нису одобрена средства за запошљавање нових полицијских службеника, а до краја године ће, тврде, остати и без великог броја тренутно расположивог полицијског кадра због одласка у пензију⁷¹.

⁶⁸ Према тврдњама саговорника из ДКПТ документација везана за догађаје на згради Предсједништва БиХ је достављена Туžилаштву БиХ (акт бр.: 20-05/3-2-04-4-302-2/14).

⁶⁹ Споразум је настао на иницијативу ДКПТ, као последица дешавања масовних protesta у Сарајеву у фебруару 2014. године на којима се окупило неколико хиљада грађана, а као епилог су запалјене зграде Владе Кантона Сарајево, Предсједништва БиХ и Архива БиХ, ЈМБГ protesta, те напад на зграду Амбасадe САД.

⁷⁰ Стални штаб с мјестом контакта активације након достављања захтјева за пружање међусобне помоћи од стране било које од Агенција потписница Споразума није формиран као стално тијело, али су се формирали оперативни штабови током редовних операција и провођене су редовне активности из надлежности ДКПТ. Исто се односи и на заједнички оперативни план у којем се наводе неопходна техничка средства и људски ресурси, који није израђен, али се праве појединачни планови за одређене редовне догађаје и операције из надлежности ДКПТ. Иако су, како наводе, планирали активности за испуњење обавеза у складу с чланом 7. Споразума (локација окупљања, заједничке активности планирања, годишње одржавање вјежби и анализе завршених операција, вјежба у року од 30 дана од израде заједничког оперативног плана, анализирање акционих планова за управљање у кризним ситуацијама и анализе завршених операција, идентификација недостатака у плановима, уочавање потреба за обукима и питања која се тичу опреме), обавезе по овом члану нису у потпуности извршене. Споразумом су предвиђени годишњи програми вјежби чиме ДКПТ још увијек не располаже. Споразум нису никада до сада тестирали, у смислу вјежби.

⁷¹ У 2015. години је укупно 16 полицијских службеника ДКПТ стекло услове за одлазак у пензију, док ће до краја 2016. године према плану отићи 18 полицијских службеника. У складу с Правилником о унутрашњој контроли и систематизацији ДКПТ недостаје 376 полицијских службеника, док је бројчано стање запослених полицијских службеника 759.



4. ЗАКЉУЧЦИ

Канцеларија за ревизију институција БиХ извршила је ревизију учинка „Активности институција БиХ у провођењу заштите и спашавања од природних и других несрећа“. Ревизија је показала да институције БиХ нису увијек предузимале адекватне активности на унапређењу способности за ефикасно дјеловање у кризним ситуацијама.

4.1. Институције БиХ морају испунити бројне обавезе како би на ефикаснији начин унаприједиле своје дјеловање током кризних ситуација

Ревизија је показала да је у БиХ потребно у континуитету развијати системе заштите и спашавања од природне и друге несреће и да пред надлежним институцијама БиХ предстоје још бројне обавезе које се тичу усвајања стратешког оквира и докумената којим ће се обезбиједити боље претпоставке за ефикаснији систем заштите и спашавања од природних и других несрећа, односно ефикаснији систем управљања у кризним ситуацијама. Такође, у организационом смислу потребно је формирати тијела која су предвиђена Оквирним законом као и унаприједити рад постојећих.

Ревизија је показала да активности које се односе на област заштите и спашавања у већини случајева захтијевају координацију и сарадњу институција БиХ и институција ентитета и БД. Ово подразумијева координацију послова и задатака заштите и спашавања и размјену података, информација и извјештаја о предузетим мјерама заштите и спашавања између институција БиХ и тијела и служби цивилне заштите ентитета и БД.

СМ БиХ се показао неефикасним у процесу реализације обавезе коју је преузео, а која се тиче мјера из Акционог плана Реформске агенде, конкретно израде документа с прецизним оперативним процедурама за поступање у посебним околностима и ванредним ситуацијама за чије доношење је рок био крај 2015. године. Такође је потребно донијети Програм развоја система заштите и спашавања без којег је тешко дефинисати развојне програме, пројекте и стратешке правце развоја заштите и спашавања у БиХ. Употребна вриједност постојећих докумената као што су Процјена угрожености БиХ, као и План заштите и спашавања институција и органа БиХ, узевши у обзир да након значајних догађаја из маја 2014. године нису ажурирани, такође може бити упитна.

У организационом смислу присутно је вишегодишње кашњење у формирању тијела предвиђених Оквирним законом као и одсуство потпуне функционалности постојећих. Ту се прије свега мисли на кашњења у формирању мјешовите специјализоване јединице за заштиту и спашавање, и даље непостојање система хитних позива 112 што може угрозити обавезе које се стављају пред БиХ у циљу приступања Механизму за цивилну заштиту Европске уније, с обзиром на то да се ради о јединственом европском броју за хитне ситуације. Функционална мјешовита специјализована јединица за заштиту и спашавање пружила би грађанима адекватнију помоћ током акција заштите и спашавања у природним и другим несрећама, а допринијела би и угледу државе с обзиром на то да је БиХ неријетко прималац међународне помоћи те је од изузетног значаја да и сама учествује у међународним акцијама заштите и спашавања. Број 112 је европски број за хитне случајеве који се бесплатно може бирати с фиксног или мобилног телефона из свих дијелова ЕУ. Директно се повезује с хитним службама – полицијом, хитном помоћи или ватрогасцима. БиХ је једна од ријетких европских држава која нема



успостављен позив 112 што може усложити акције заштите и спашавања, поготово што неријетко инострани држављани, туристи, могу затражити овај вид помоћи.

Изражено је одсуство функционалности у раду КТ БиХ и то поготово током кризне ситуације поплава из 2014. године. Евидентна је неефикасност поновне успоставе овог тијела након истека мандата ранијим члановима.

ОКЦ 112 суочен је с проблемом доставе дневних извјештаја од стране оперативних центара нижих нивоа власти. У циљу континуираног прикупљања података о свим врстама појава и опасности које могу довести до природне или друге несреће за ОКЦ 112 неопходан је редован и несметан проток информација о природним и другим непогодама које могу проузроковати пријетњу БиХ или некој другој држави, што подразумијева константну потребу за побољшањем процедура комуникације и размјене информација.

4.1.1. Могућа поља побољшања у дјеловању МО у процесу пружања помоћи цивилним органима током природне или друге несреће

МО је предузимало одређене активности на доношењу свих потребних докумената којима би се прецизније дефинисао процес пружања помоћи цивилним органима власти, али све активности до окончања ревизије нису завршене. Прије свега се ово односи на Правилник о пружању војне помоћи цивилним органима.

ОС БиХ су дале значајан допринос током акција заштите и спашавања, посебно током мајских поплава 2014. године. Хеликоптери оружане снаге редовно учествују, између осталог и у акцијама гашења пожара.

С обзиром на то да на нивоу институција БиХ, у чијој надлежности је систем заштите и спашавања, не постоји успостављен систем ни утврђене процедуре чије дјеловање би омогућило, са задовољавајућим степеном поузданости, процјену да ли су нижи нивои власти искористили властите ресурсе у погледу заштите и спашавања, успостава истог била би неопходна.

4.1.2. Неефикасан процес доношења Одлуке о одређивању лица, објеката и вриједносних пошиљки које се штите као и пратећег Упутства

Одсуство Одлуке о одређивању лица, објеката и вриједносних пошиљки које се штите као и пратећег Упутства озбиљно се одражава на рад ДКПТ. Потреба за уређивањем ове области више је него евидентна, али надлежне институције су пропустиле да на ефикасан начин воде процес уређења ове области. То може оставити простор за непрецизности, различита тумачења као и створити додатне трошкове ДКПТ и у коначници утицати на ефикасност у provedби овог дијела надлежности ДКПТ. Надлежне институције требају уважавати ставове ДКПТ о овом питању као и приједлоге за уређењем ове области, који требају бити предмет стручне процјене ДКПТ, јер је она у коначници одговорна за ову област.



4.2. Институције БиХ суочавају се с недостатком материјалне и кадровске опремљености за реаговање у кризним ситуацијама

Потребно је узети у обзир чињеницу да све учесталије природне и друге несреће могу узроковати убрзано трошење опреме и с тим у вези значајно смањење оперативности. Чак и у ситуацијама када је и проведена анализа потреба и прецизно исказане потребе, извори финансирања и даље остају упитни.

У ДКПТ посебно је присутан недостатак кадрова који би могао бити изузетно изражен у наредном периоду због процеса пензионисања, као и релативно дугог периода потребног за оспособљавање нових полицијских службеника ове Дирекције. Исказана је и потреба за одређеном опремом, везама, блиндираним аутомобилом, увезивањем центара и оспособљавањем ситуационог центра у овој институцији. Предуслов за одобравање набавке наведених средстава су квалитетне анализе потреба и критеријума на којима су засноване потребе. Уколико је недостатак опреме сходно анализама евидентан, а не одобри се набавка, то се може директно одразити на несметано обављање послова и задатака из надлежности ДКПТ. Адекватним техничким опремањем створиле би се реалне претпоставке за превентивно дјеловање, а уколико и дође до одређених инцидентата била би омогућена благовремена и ефикаснија реакција.

С друге стране, специфична опрема за супротстављање природним и другим несрећама, укључујући и опрему за спасавање живота људи и материјалних добара је основна претпоставка успостављања способности и спремности ОС БиХ да реализују изворне законске обавезе помоћи цивилним органима власти у случају природних или других несрећа. Мада су из ОС БиХ припремили четири пројекта које је одобрио СМ БиХ у којим су јасно дефинисане потребе и трошкови пројекта, извори финансирања нису дефинисани у Одлуци СМ.

У циљу даљег квалитетног извршавања законских задатака ОС БиХ, неопходно је приступити обнављању материјално-техничке опреме.

Такође је забрињавајући тренд у Бригади зрачних снага и противзрачне одбране, гдје би, уколико се настави досадашњи тренд и не имплементирају пројекти обуке пилота, ОС БиХ због пензионисања кадрова у периоду од десет година могла готово у потпуности остати без пилотског кадра.

4.3. Анализе поступања након кризних ситуација нису на задовољавајућем нивоу

Анализе поступања након кризних ситуација, уз употребу евалуацијских критеријума, сачињавање документа научених лекција, извјештавање надлежних о томе као и предузимање конкретних мјера на имплементацији активности и праћење истих, нису на задовољавајућем нивоу. Код неких институција БиХ које су проводиле анализе поступања након одређених кризних ситуација, активности на имплементацији предложених мјера побољшања нису до краја реализоване.



Провођење детаљних анализа након сваке кризне ситуације је важно да би се истовремено открили елементи који су добро функционисали током одређене кризне ситуације и елементи који нису функционисали и који требају бити промијењени или побољшани у наредном периоду.

Евалуација и научене лекције доприносе да се на основу искуства из природне или других несрећа предлажу квалитетне мјере и активности за унапређење дјеловања у кризним ситуацијама и да се о резултатима као и мјерама које се намјеравају предузети информишу надлежне институције, како би се приступило реализацији истих.

Као примјер спомињемо Споразум о међусобном пружању помоћи и оперативној сарадњи пет агенција за провођење закона, који је настао као резултат потребе да се област међусобне сарадње уреди на начин да се у будућности унаприједи дјеловање током кризних ситуација. ДКПТ је, у складу са својим надлежностима, предузимала активности на имплементацији својих надлежности и сарадње с другим полицијским агенцијама током обављања редовних и најављених активности и догађаја. Међутим, одређени задаци који произлазе из Споразума још увијек нису реализовани. Обавезе које произлазе из потписаног Споразума требају се реализовати на начин који ће обезбиједити да се унаприједи питање одговорности, боље контроле, тестирање и провођење вјежби и обука, заједничких планова и сл. Све то представља важан кључ за унапређење процеса управљања у кризним ситуацијама које се не могу предвидјети и унапријед планирати јер захтијевају хитно дјеловање у чему је и био смисао доношења Споразума.



5. ПРЕПОРУКЕ

На основу проведене ревизије поступака институција БиХ за провођење заштите и спашавања у природној или другој несрећи, Канцеларија за ревизију је одлучила дати одређене препоруке СМ БиХ и другим надлежним институцијама које се баве системом заштите и спашавања од природних и других несрећа на нивоу БиХ. Препоруке се тичу доношења и побољшања постојећег правног оквира који у себе укључује доношење нових, као и ажурирање постојећих, потребних стратешких и оперативних докумената којим би се унаприједио оквир поступања институција БиХ током несрећа. Такође, препоруке се односе и на побољшање ефикасности у формирању и постојећем раду тијела за заштиту и спашавање, посебно тијела која су основана с намјером координираног дјеловања у поступању током несрећа. Препоруке се такође односе и на обезбјеђење услова за функционално дјеловање институција које учествују у овом систему, као и потребе за евалуацијом и анализом поступања током сваке непредвиђене кризне ситуације у којој су учествовале институције БиХ.

Препоруке Савјету министара БиХ:

- *Предузети активности на побољшању координације и сарадње између институција БиХ и ентитетских институција и институција БД, које се баве питањима система заштите и спашавања, у циљу реализације законских обавеза ради остваривања ефикаснијег дјеловања у кризним ситуацијама.*
- *Предузети неопходне активности на изградњи функционалног и ефикасног система заштите и спашавања од природних и других несрећа, односно реаговања у кризним ситуацијама, што подразумијева доношење недостајућих стратешких и планских докумената на нивоу БиХ, као и њихово благовремено ажурирање и усклађивање.*

Потребно је да СМ БиХ покрене активности на задужењу институција БиХ по основу реализације обавеза из Акционог плана за provedбу Реформске агенде у Сектору владавина права и добро управљање тачка 7, а које се односе на израду Приједлога документа с прецизним оперативним процедурама за поступање у посебним околностима и ванредним ситуацијама. СМ БиХ такође преко надлежних институција, прије свега МБ, треба да размотри и потребу доношења стратегије за управљање у кризним ситуацијама узрокованим природним или људским фактором уз прецизне оперативне процедуре за поступање у овим околностима.

Такођер је потребно обезбиједити успоставу система и процедура провјера, чије функционисање би омогућило процјену да ли су на нижим нивоима власти ангажовани сви расположиви ресурси прије него што се упути захтјев за ангажовањем ОС БиХ.

Неопходно је доношење Програма заштите и спашавања институција и органа БиХ као обавезе која произлази из Оквирног закона. СМ БиХ, такође у сарадњи с МБ, треба иницирати активности на ажурирању постојећег документа Процјене угрожености као и Плана заштите и спашавања институција и органа БиХ.



- **Обезбиједити ефикасније и функционалније дјеловање Координационог тијела БиХ за заштиту и спашавање.**

Потребно је да СМ БиХ анализира досадашње функционисање КТ БиХ за заштиту и спашавање с циљем обезбјеђења услова за његов рад. С обзиром на значајне потешкоће у функционисању које КТ БиХ има од самог оснивања, СМ БиХ би требао задужити надлежно министарство да, у сарадњи с другим институцијама, проведе одговарајуће анализе које ће понудити оптимална рјешења за функционисање овог тијела узевши у обзир да оно и даље не испуњава своје примарне циљеве прописане Оквирним законом.

- **Потребно је учинити додатне напоре како би се у што скорије вријеме формирала мјешовита специјализована јединица заштите и спашавања за случај природних или других катастрофа као и за учешће у међународним вјежбама, операцијама помоћи и другим активностима.**

С обзиром на то да је СМ БиХ надлежан за формирање ове јединице, потребно је да путем МБ интензивира активности на проналаску оптималног рјешења који ће водити ка испуњавању ове законске обавезе.

- **СМ БиХ би требао предузети активности на стварању претпоставки за успостављање система хитних позива**
- **У циљу превазилажења проблема доставе података Оперативно-комуникацијском центру 112 на државном нивоу, од стране ентитетских оперативних центара и оперативног центра БД 112, потребно је побољшати процедуре комуникације између ових центара.**

Потребно је континуирано радити на побољшању стандарда и процедура комуникације између оперативног центра 112 МБ, оперативних центара нижих нивоа власти и оперативног центра БД којима ће се прецизирати које се информације требају достављати оперативно-комуникацијском центру 112 МБ.

- **Усвојити потребне подзаконске акте који се тичу одређивања лица, објеката и вриједносних пошиљки које се штите, као и пратећег Упутства.**

Потребно је да СМ БиХ донесе Одлуку о одређивању лица, објеката и вриједносних пошиљки који се штите, као и пратећег Упутства уважавајући све релевантне информације, стручне процјене ДКПТ које се раде са свим надлежним агенцијама, као и принципе ефикасности и економичности.

- **Потребно је да СМ БиХ омогући опремање и оспособљавање институција БиХ надлежних за заштиту и спашавање тако да у сарадњи с надлежним министарствима и агенцијама, посебно МФТ-ом захтијева адекватне анализе финансирања потребне опреме и људства, узевши у обзир расположива средства, приоритете као и неугрожавање функционалности ових институција.**



Потребно је да МФТ, у сарадњи с институцијама БиХ, приликом разматрања финансијских средстава потребних за набавку материјално-техничких средстава, као и запошљавање кадрова институција БиХ надлежних за заштиту и спашавање, обезбиједи и достави СМ БиХ свеобухватне анализе. Сврха анализе треба да буде приказ расположивих средстава, постојање критеријума и приоритета на основу којих се одобрава, дјелимично одобрава или одбија захтјев институције као и нуђење алтернативних рјешења финансирања пројеката, опреме и људства споменутих институција.

Препоруке Министарству безбједности БиХ:

- *Да континуирано израђује, ажурира и евалуира кључне планске и оперативне документе те да о имплементацији истих извјештава надлежне, као и да успостави базе података предвиђене актима који уређују ову област.*

Потребно је да МБ достави на усвајање Програм развоја система заштите и спашавања институција и органа БиХ, да врши благовремено ажурирање Процјене угрожености БиХ од природних и других непогода. Такође је потребно да ово министарство сачињава базе података о снагама и ресурсима заштите и спашавања.

- *Да обезбиједи доношење, редовно праћење и извјештавање о провођењу планова заштите и спашавања од природних и других несрећа*

Потребно је да МБ врши редовно ажурирање Плана заштите и спашавања институција и органа БиХ, као и појединачних планова институција и органа БиХ. Потребно је ускладити планове заштите и спашавања, у складу с ванредним ситуацијама, односно након забиљежене природне или друге несреће у БиХ. МБ би требало и даље континуирано имати савјетодавну улогу у смислу пружања савјетодавне помоћи институцијама БиХ при изради и доношењу планова, а истовремено би требало успоставити систем повратних информација у смислу извјештавања о провођењу планова заштите и спашавања.

Препоруке Министарству одбране БиХ:

- *Да континуирано израђује, усваја, имплементира, ажурира и евалуира акте који уређују област помоћи цивилним структурама у случају природне или друге несреће.*

Потребно је да МО благовремено доноси, усваја и имплементира интерне акте, прије свега Правилник о пружању војне помоћи цивилним органима.

Препоруке институцијама БиХ које имају значајну улогу у систему заштите и спашавања:

- *Потребно је да институције БиХ уведу праксу сачињавања објективних анализа у којима ће се детаљно истражити све околности и пропусти у току одређених кризних ситуација, уз јасно одређивање приједлога мјера за побољшање, као и институционалне и појединачне одговорности како у домену превенције, тако и током*



**спашавања људи и материјалних добара за вријеме природних или
других непогода.**

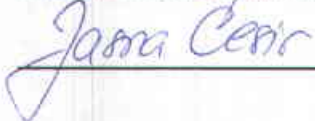
Потребно је успоставити редовну праксу провођења детаљних анализа након сваке кризне ситуације с циљем да се истовремено открију елементи који су добро функционисали током одређене кризне ситуације и елементи који нису функционисали и који требају бити промијењени или побољшани у наредном периоду. Евалуација и научене лекције доприносе да се на основу искуства из природне или других несрећа предлажу квалитетне мјере и активности за унапређење дјеловања у кризним ситуацијама и да се о резултатима кар и мјерама које се намјеравају предузети информишу надлежне институције. Евалуација треба да се базира на утврђеним критеријумима те је потребно дефинисане мјере побољшања пратити те извјештавати о имплементацији истих.

ДКПТ се препоручује да предузме активности на ефикаснијој имплементацији обавеза из Споразума о међусобном пружању помоћи и оперативној сарадњи пет агенција за провођење закона с циљем што боље сарадње и координације у случају кризних ситуација.

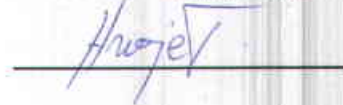
Тим ревизије учинка:

Руководилац Одјељења
ревизије учинка:

Јасна Ћесир, вођа тима



Хрвоје Твртковић



Елдина Плехо, ревизор учинка





6. ДОДАЦИ

Додатак 1: Преглед институција од којих су прикупљане информације у току студије

Табела 1: Институције у којим се проводила ревизија учинка на тему „Активности институција БиХ за провођење заштите и спашавања у природној или другој несрећи“

Институције из узорка
Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ
Генерални секретаријат Савјета министара БиХ ⁷²
Министарство финансија и трезора ⁷³
Министарство одбране БиХ
Министарство безбједности БиХ
Министарство спољне трговине и економских односа БиХ ⁷⁴

Извор: Канцеларија за ревизију

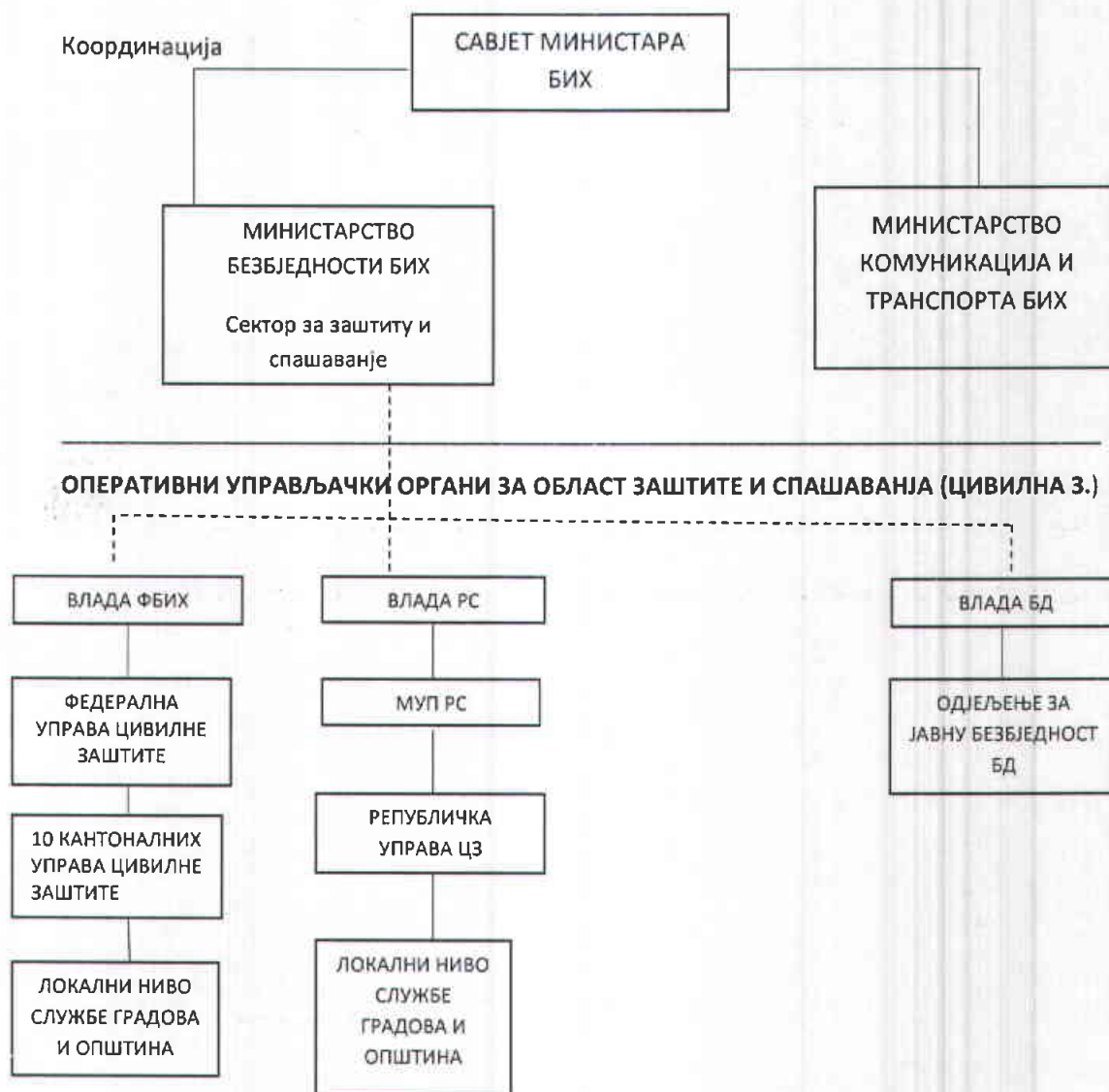
⁷² У процесу прикупљања информација релевантних за студију

⁷³ У сегменту provedбе Одлука о распореду финансијских средстава обезбијеђених из буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2014. годину и средстава прикупљених на намјенским рачунима у оквиру Јединственог рачуна трезора за помоћ грађанству на подручјима погођеним поплавама у мају 2014. године (Сл. гл. 64/14)

⁷⁴ У домену извјештавања о provedби Акционог плана за заштиту од поплава и управљање ријекама у БиХ 2014–2017. година



Додатак 2: Организација управне структуре система заштите и спашавања у
БиХ (цивилне заштите)



Извор: Поплаве у БиХ – Елементарне непогоде и/или институционална неефикасност, ЦЦИ



Додатак 3: Сажетак⁷⁵ информације о Пројекту „Обезбјеђење и унапређење оперативности хеликоптера ОС БиХ“ и табела с прегледом стања броја пилота у периоду 2016–2024. година.

Пројекат предвиђа куповину 12 нових хеликоптера, генерални ремонт и надоградњу/модернизацију рентабилних хеликоптера и то:

- Набавка 4 средња транспортна хеликоптера,
- Набавка 8 лаких вишенамјенских хеликоптера,
- Генерални ремонт и одржавање рентабилних хеликоптера уз могућност надоградње/модернизације

Укупна вриједност пројекта износи 300 000 000 КМ, а период реализације је 2016–2024. година.

Спектар употребе хеликоптера ОС БиХ на типу терена какав је у БиХ је јако широк, а извршење задатака зависи и од њихове оперативности, ресурса и обучености кадрова.

У операцијама подршке цивилним структурама власти у реаговању на природне и друге несреће хеликоптери ОС БиХ су забиљежили 158 сати лета током мајских поплава у 2014. години када су евакуисали 519 лица с угрожених подручја и превезли око 373 спасиоца, те 68 тона хране, лијекова и др. Трошкови лета по типу хеликоптера којим располажу ОС БиХ се крећу од 1000 КМ до 4000 КМ по сату.

У 2013. години остварен је налет од око 96,3 сата у акцијама гашења пожара и медицинске евакуације.

У 2012. години остварен је налет од 278 сати у акцијама гашења пожара, а приликом доставе помоћи блокираним подручјима у 2012. години ОС БиХ су и изгубиле један хеликоптер чија је процијењена вриједност у вријеме пада била 5,5 милиона долара.

ОС БиХ у својој анализи тврде да су, због ограничености техничких ресурса летјелица ОС БиХ, до сада били у могућности приуштити годишњи налет од 50 до 100 сати налета за само 11 пилота, док су остали остваривали налет мањи од 50 сати, а НАТО стандард износи 120 сати налета.⁷⁶

Недостатак финансијских средстава за модернизацију опреме континуирано отежава реализацију задатака пружања помоћи цивилном становништву. Протоком времена, проблем употребљивости хеликоптера се још више манифестује. Тренутно на стању ОС БиХ имају 40 хеликоптера од којих је у задњих пет година просјечно оперативно мање од 10. Просјечном старости свих хеликоптера ОС БиХ и анализом њихове перспективности, примјеном метода анализе ресурса, долази се до констатације да ће у наредних 5–10 година бити рентабилно улагати у одржавање и употребу тек 20 хеликоптера ОС БиХ.

Просјечна старост хеликоптера у ОС БиХ износи 36,4 године. Уколико не би дошло ни до каквог додатног улагања финансијских средстава у односу на одобрени буџет, период 2016–2025. година, нарочито алармантно стање настаје за средње транспортне хеликоптере, код којих ће примјеном важећег сервисног билтена до 2025. године остати само једна исправна летјелица. Оправданост Пројекта и набавка нових хеликоптера објашњава се и чињеницом да се типови хеликоптера

⁷⁵ За потребе презентације информација о Пројекту у студији, Извор: Канцеларија за ревизију на основу података ОС БиХ

⁷⁶ Идејни пројекат Школовање официра војно-евиденционе специјалности авијација, август 2015.



којим располажу ОС БиХ више не производе, као ни резервни дијелови за исте (осим у посебним случајевима или по наруџби) па је ремонт и одржавање све компликованије, а цијене услуга и дијелова на тржишту су више. Значај пројекта видљив је и кроз одржавање повјерења грађана БиХ у могућност ОС БиХ да су у ситуацијама природних, техничких и других катастрофа спремне пружити помоћ, подизања нивоа безбједности током извршавања мисија, смањење издвајања средстава за одржавање и модернизацију, те учешће у операцијама подршке миру.

Пројектом је планирано да се обезбиједи иницијална средства у буџету МО за 2016. годину у износу од милион КМ, затим даље у периоду од 2016. до 2025. године, приходом од продаје расходованих хеликоптера чија процјена је око милион, затим из прихода од извршења послова за трећа лица (ОС БиХ до сада нису извршавали летове хеликоптерима за трећа лица уз наплату), такође нереализованим средствима из буџета МО, приходима по основу изнајмљивања Стационарних комуникацијских чворишта, Клириншким дугом⁷⁷ од Руске Федерације, уврштавањем дијела буџетских средстава других министарстава, дирекција, агенција и сл., који су или ће бити корисници услуга, посебно одобреним средствима на нивоу СМ БиХ.

У Пројекту се закључује да би се неподузимањем предвиђених мјера број исправних и употребљивих хеликоптера свео на критички минимум за извршење било којег задатка из мисије ОС БиХ.

Табела: Промјене броја пилота у ОС БиХ у току реализације Пројекта

Преглед стања броја пилота у периоду 2016–2024.									
Статус пилота 2016–2024.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.
Напуштање	59	54	54	49	41	35	27	11	5
Нови пилоти	5	10	15	15	17	25	33	39	39
Укупно стање	64	64	69	64	58	60	60	50	44
Потребан број пилота	129	129	129	129	129	129	129	129	129

Извор: ОС БиХ

⁷⁷ Клириншки споразум (енгл. clearing agreement) је уговор о спољнотрговинским односима између двију или више земаља које имају девизна ограничења. Уговорне стране своје обавезе, у међусобном куповању и плаћању робе и услуга, умјесто плаћања у валути земље извознице уплаћују у домаћој валути те обавезе ликвидирају пребијањем узајамних потраживања и дуговања. Извор: <http://limun.hr/main.aspx?id=32981&Page=2>



Додатак 4: Преглед кључних недостајућих материјално-техничких средстава и опреме по групама, броју ставки и укупно потребним процијењеним финансијским средствима за њихову набавку

Табела 2: Преглед недостајућих материјално-техничких средстава и опреме

РБ	ГРУПА ОПРЕМЕ	БРОЈ СТАВКИ	УКУПАН ИЗНОС
1	2	3	4
1	Специфична опрема за супротстављање природним и другим несрећама, укључујући и опрему за спашавање живота људи и материјалних добара	44	3 289 873,27
2	Помоћна опрема и уређаји опште намјене неопходни за извршење и/или подршку активностима спашавања	9	192 664,40
3	Стандардна инжињеријска опрема за борбу против катастрофа и санацију посљедица катастрофе	11	5 099 000,00
4	Стандардна интендантска, ХТЗ и медицинска опрема за припаднике ОС БиХ у току извођења операција подршке активностима спашавања	11	237 736,35
УКУПНО		75	8 819 274,02

Извор: Пројекат Набавка опреме за извршење задатка помоћи цивилним органима у реагирању на природне и друге катастрофе, ОС БиХ



Додатак 5: Референце

1. Закон о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине (Сл. гл. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09 и 103/09)
2. Оквирни закон о заштити и спашавању људи и материјалних добара од природних или других несрећа у БиХ (Сл. гл. БиХ 50/08)
3. Закон о одбрани БиХ (Сл. гл. 88/05)
4. Закон о дирекцији за координацију полицијских тијела и о агенцијама за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине, (Сл. гл. 36/08)
5. Савјет министара БиХ, Ревидирани акциони план БиХ за реализацију реформске агенде БиХ, Сарајево, децембар 2015. година
6. Споразум о међусобном пружању помоћи и оперативној сарадњи агенција за провођење закона, јули 2014. (ДКПТ, СИПА, МУПКС, ФУП, ГП БиХ)
7. ДИРЕКТИВА 2007/60/ЕЦ Европског парламента и Савјета од 23. октобра 2007. године о процјени и управљању ризицима од поплава
8. Директиве 2002/22/ЕЦ од тхе Еуропеан Парлиамента анд од тхе Цоунсил од 7 Марч 2002 он универсал сервисе анд усерс' ригхтс релатинг то електрониц цоммуниатионс нетворкс анд сервисес [хттп://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0022](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0022)
9. Упутство о начину и поступку преласка државне границе приликом примања и/или упућивања међународне помоћи у заштити и спашавању (Сл. гл. 56/09);
10. Упутство за међуресорну координацију приликом примања, упућивања и транзита међународне помоћи у заштити и спашавању (усвојено на сједници Савјета министара БиХ од 03. 09.2013. Сл. гл. број 77/13).
11. Одлука о формирању Координационог тијела БиХ за заштиту и спашавање (Сл. гл. 85/12)
12. Пословник о раду Координационог тијела Босне и Херцеговине за заштиту и спашавање од природних или других несрећа у Босни и Херцеговини (2013);
13. Методологија за израду Процјене угрожености Босне и Херцеговине од природних или других несрећа (Сл. г. БиХ 86/09)
14. Методологија за израду Плана заштите и спашавања од природних или других несрећа институција и органа БиХ.(Сл. гл. 74/12);
15. Процјена угрожености Босне и Херцеговине од природних или других несрећа, 2012.
16. Споразум о сарадњи између Министарства одбране БиХ и Министарства безбједности БиХ у области реагирања на природне и друге несреће, Сарајево, мај 2009.
17. План заштите и спашавања Министарства безбједности БиХ
18. План заштите и спашавања од природних или других несрећа институција БиХ
19. Нацрт програма развоја система заштите и спашавања институција и органа БиХ
20. Информација о посљедицама поплава и предузетим мјерама заштите и спашавања из надлежности Министарства безбједности БиХ, јули 2014. године
21. Министарство одбране БиХ. Извјештај о ангажовању ресурса ОС БиХ за помоћ цивилним структурама у одбрани од поплава и санацији посљедица узрокованих поплавама у БиХ за период ангажовања ОС БиХ у вријеме мајских поплава 2014. године. Сарајево, јули 2014.
22. МБ. Попуњен образац захтјева за помоћ у ангажовању хеликоптера Оружаних снага БиХ



23. МО. Нацрт Правилника о пружању војне помоћи цивилним органима, фебруар 2016. године
24. МО. Нацрт Правилника за медицинску евакуацију зрачним путем, април 2016. године
25. Извјештај о раду МБ за 2013. и 2014. годину
26. МБ. Мишљења и коментари на преднацрт Закона о електронским комуникацијама. октобар 2013. године
27. МБ. Програм и план обучавања и оспособљавања државних службеника и запосленика у институцијама и органима на нивоу Босне и Херцеговине из области заштите и спашавања, новембар, 2014. године
28. Одлука о распореду финансијских средстава обезбијеђених из буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2014. годину и средстава прикупљених на намјенским рачунима у оквиру Јединственог рачуна трезора за помоћ грађанству на подручјима погођеним поплавама у мају 2014. године (Сл. гл. 64/14)
29. Заштита и спашавање у БиХ, Центар за безбједносне студије БиХ, Сарајево 2010.
30. Канцеларија за ревизију институција БиХ, Извјештај о финансијској ревизији Дирекције за координацију полицијских тијела БиХ за 2011. годину
31. Поплаве у БиХ – Елементарне непогоде и/или институционална неефикасност, ЦЦИ
32. Закључци и препоруке Регионалне конференције "Поплаве у Југоисточној Европи – научене лекције и даљи кораци", ОСЦЕ, [хттп://www.osce.org/bc/bih/156271?download=true](http://www.osce.org/bc/bih/156271?download=true), 2015.
33. Интернационал организацион фор суприне аудит институтион, ИССАИ 55 10, Тхе аудит оф дисастер риск редуцтион, 2013.
34. Тхе Говернмент'с црисис манагемент анд манагемент оф социету'с препареднесс фор сериоус емергенциес, Национал Аудит Оффице оф Сведен, 2008.
35. Зборник радова са међународне конференције „Дани кризног управљања“ Университу оф Апплиед Сиенце Велика Горица, 2011. година
36. БиХ очекује све више временских екстрема. ДW. 1.12.2015. године [хттп://www.dw.com/bc/bih-o-%C4%8Декује-све-ви-%C5%A1е-временских-екстрема/a-18875332](http://www.dw.com/bc/bih-o-%C4%8Декује-све-ви-%C5%A1е-временских-екстрема/a-18875332)
37. Поплаве у Босни и Херцеговини 2014. године. [хттп://bc.wikipedia.org/wiki/](http://bc.wikipedia.org/wiki/)
38. Извјештај о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за период И-ИХ 2015. године и подаци из Министарства финансија и трезора БиХ
39. 50. Сједница СМ. 30.3.2016. година; Саопштење: [хттп://www.vijeceministara.gov.ba/saopsteња/sједнице/saopsteња са сједница/дефаулт.аспх?id=22051&лангТаг=бс-БА](http://www.vijeceministara.gov.ba/saopsteња/sједнице/saopsteња са сједница/дефаулт.аспх?id=22051&лангТаг=бс-БА)
40. 37. сједница Савјета министара Босне и Херцеговине 30.12.2015. година; Саопштење: [хттп://www.vijeceministara.gov.ba/saopsteња/sједнице/saopsteња са сједница/дефаулт.аспх?id=21329&лангТаг=бс-БА](http://www.vijeceministara.gov.ba/saopsteња/sједнице/saopsteња са сједница/дефаулт.аспх?id=21329&лангТаг=бс-БА)
41. Оружане снаге БиХ. *Идејни пројекат Школовање официра војно-евиденционе специјалности авијација, аугуст 2015. Набавка опреме за помоћ цивилним структурама у случају природних и других несрећа, Обезбјеђење и унапређење оперативности хеликоптера Оружаних снага БиХ са периодом реализације 2016–2025. година, Обезбјеђење и*



- унапређење оперативности моторних возила Оружаних снага БиХ са периодом реализације 2016–2018. година.*
42. Акциони план за заштиту од поплава и управљање ријекама у БиХ 2014–2017. година
 43. Усвојен Акциони план за заштиту од поплава и управљање ријекама у БиХ до 2017. године. МСТЕО. Саопштење. 21.1.1015. година [хттп://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. ДКПТ. Акт бр.: 20-05/3-2-04-4-302-2/14
 45. Република Србија. Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама. 2011. година
 46. Полис. Ванредне ситуације. Новембар 2014. година