



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: saibih@bih.net.ba

Broj: 01-02-03-10-16-1-1098-9/16

Datum: 04.11.2016. godine

BOSNA I HERCEGOVINA PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE SARAJEVO			
PRIMLJENO: 04-11-2016			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01/4	16-1	2845/16	

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

Trg BiH 1
71 000 Sarajevo

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

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

S poštovanjem,



GLAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić



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



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

Broj: 01-02-03-10-16-1-1098-8/16

Datum: 04.11.2016. godine

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

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

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

Trg BiH 1
71 000 Sarajevo

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavak 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 12/06), u 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,





IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

**AKTIVNOSTI INSTITUCIJA BiH ZA PROVEDBU ZAŠTITE I SPAŠAVANJA U
PRIRODNOJ ILI DRUGOJ NEZGODI**

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

Sarajevo, listopad 2016. godine



Aktivnosti institucija BiH za provedbu zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nezgodi

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine je, u okviru provedene revizije učinka, analizirao aktivnosti institucija BiH za provedbu zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nezgodi. Revizija je provedena sukladno Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, uz primjenu relevantnih Međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI, Načela revizije učinka, Vodiča za reviziju učinka i Vodiča za kvalitetu revizije učinka u VRI u BiH.

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

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

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

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

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

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

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

Analize postupanja nakon kriznih situacija, uz uporabu evaluacijskih kriterija, sačinjavanje dokumenta naučenih lekcija, izvješćivanje nadležnih o tome kao i poduzimanje konkretnih mjera na implementaciji aktivnosti i praćenje istih, nije na zadovoljavajućoj razini. Kod nekih institucija BiH koje su provodile analize postupanja nakon određenih kriznih situacija aktivnosti na implementaciji predloženih mjera poboljšanja nisu do kraja realizirane.



**Aktivnosti institucija BiH za provedbu zaštite i spašavanja
u prirodnoj ili drugoj nezgodi**

Ured za reviziju je dao određene preporuke VM BiH i drugim nadležnim institucijama koje se bave sistemom zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nezgoda na razini BiH, a koje mogu pomoći u uređenju i unapređenju ove oblasti.

Sukladno odredbama Zakona, Nacrt izvješća je dostavljen subjektima revizije na očitovanje. Nakon toga, sačinjeno je konačno izvješće revizije učinka koje vam se dostavlja na daljnju uporabu i postupanje.

**ZAMJENIK GLAVNOG
REVIZORA**

Jasmin Pilica

GLAVNI REVIZOR
Dragan Vrankić



**ZAMJENIK GLAVNOG
REVIZORA**

Ranko Krsman

[Signature]



Kazalo

Izvršni sažetak.....	7
1. UVOD	9
1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju	9
1.2. Cilj, opseg i ograničenja revizije	11
1.3. Revizijska pitanja	12
1.4. Kriteriji revizije	13
1.5. Izvori i metode revizije	14
1.6. Struktura izvješća	14
2. NADLEŽNE INSTITUCIJE I TIJELA BiH I NJIHOVA ULOGA U SUSTAVU ZAŠTITE I SPAŠAVANJA.....	15
3. NALAZI	22
3.1. Pravni i organizacijski okvir u oblasti sustava zaštite i spašavanja ljudi i dobara na razini institucija BiH.....	22
3.1.1 Aktivnosti Ministarstva sigurnosti u procesu unapređenja pravnog i organizacijskog okvira.....	22
3.1.1.2. Praćenje i izvješćivanje o provedbi Plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nezgoda institucija i organa	24
3.1.1.3. Kašnjenja u formiranju specijalizirane jedinice za zaštitu i spašavanje.....	24
3.1.1.4. Uvođenje broja za hitne pozive 112	25
3.1.1.5. Funkcioniranje Koordinacijskog tijela BiH za zaštitu i spašavanje	26
3.1.1.6. Funkcioniranje Operativno-komunikacijskog centra 112	27
3.1.2. Aktivnosti Ministarstva obrane BiH i Oružanih snaga BiH u procesu pružanja pomoći civilnim organima tijekom prirodne ili druge nezgode	28
3.1.4. Neefikasnost procesa donošenja Odluke o određivanju osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki koje se štite, kao i pratećeg Naputka	29
3.2. Materijalna i kadrovska opremljenost institucija BiH za efikasno reagiranje u kriznim situacijama	29
3.2.1. Analiza potreba i baza podataka u Ministarstvu sigurnosti BiH	30
3.2.2. Provedena analiza potreba i odobreni projekti nabava u Ministarstvu obrane BiH	30
3.2.3. Nezadovoljavajuća starosna struktura pilotskog kadra u OS BiH.....	31
3.2.4. Potrebe za kadrovima i materijalno-tehničkom opremom u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela u BiH	32



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



Korištene skraćenice

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



Izvršni sažetak

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka na temu „Aktivnosti institucija BiH za provedbu zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nezgodi“. Revizija je provedena sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, Načelima revizije učinka, Vodiču za reviziju učinka, Vodiču za osiguranje kvalitete u reviziji učinka i zahtjevima relevantnih ISSAI standarda.

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

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

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

- Proces donošenja planskih i operativnih dokumenata zaštite i spašavanja dugotrajan je i bez funkcionalnog mehanizma koji bi nadležnim institucijama omogućio praćenje i kontrolu njihove provedbe.
- VM BiH donosi Procjenu ugroženosti BiH od prirodnih ili drugih nezgoda koju izrađuje i predlaže MS. Ovaj dokument, iako predviđen Okvirnim zakonom iz 2008. godine, donesen je 2012. godine. Iako su se u ovom razdoblju dešavale vremenske nepogode, kao i svibanjske poplave 2014. godine, Procjena ugroženosti nije do sada ažurirana.
- MS još nije dostavilo na usvajanje Program razvoja sustava zaštite i spašavanja institucija i organa BiH. Ovim programom se određuje politika i strategija zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nezgoda, definiraju se razvojni programi, projekti i strateški pravci razvoja zaštite i spašavanja u BiH sukladno Okvirnom zakonu.
- Odluka o formiranju specijalne mješovite jedinice nije upućena na usvajanje VM, niti su izvršene aktivnosti na praktičnoj provedbi strukturiranja jedinice i njenom temeljnom opremanju i obučavanju, iako je predviđen rok, u strateškim dokumentima MS, za završetak ovih aktivnosti bio kraj 2015. godine.
- BiH nema uspostavljen sustav hitnih poziva 112.
- Izraženo je odsustvo funkcionalnosti u radu KT BiH i to pogotovo tijekom krizne situacije poplava iz 2014. godine. Evidentna je neefikasnost ponovne uspostave ovog tijela nakon isteka mandata ranijim članovima.
- OKC 112 suočen je s problemom dostave dnevnih izvješća od strane operativnih centara nižih razina vlasti.
- Na razini institucija BiH, u čijoj nadležnosti je sustav zaštite i spašavanja, nije razvijen sustav, odnosno nisu utvrđene procedure kojima bi se vršila provjera da li su na lokalnim razinama angažirani svi raspoloživi resursi prije nego što se uputi zahtjev za angažiranjem OS BiH, prije svega helikoptera.
- Aktivnosti na donošenju Pravilnika o pružanju pomoći civilnim organima kojim se uređuju upravljanje i korištenje pokretne i nepokretne imovine i potencijala OS BiH, angažiranje pripadnika OS BiH, osnove, oblici, vrste i način realizacije, kriteriji, prioriteti, uvjeti i ograničenja, podnošenje i rješavanje molbe, postupci i aktivnosti,



odobravanje, suradnja, koordinacija i konsultacije, odgovornosti i druga pitanja u oblasti pružanja vojne pomoći civilnim organima u BiH nisu završene do okončanja revizije.

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

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



1. UVOD

1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju

Spremnost institucija BiH na učinkovito reagiranje u kriznim situacijama

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

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

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

Sustav zaštite i spašavanja u BiH je oblik pripremanja i učešća subjekata zaštite i spašavanja u reagiranju na katastrofe i velike nezgode, kao i organiziranje, pripremanje i sudjelovanje operativnih snaga zaštite i spašavanja u prevenciji, reagiranju na katastrofe i otklanjanju mogućih uzroka i posljedica katastrofa.

Jedinice lokalne, gradske, županijske, entitetske i državne uprave, u okviru svojih prava i obveza utvrđenih zakonom, uređuju, planiraju, educiraju, organiziraju, financiraju i provode sustav zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nezgodi. S druge strane, sustav zaštite i spašavanja u institucijama BiH uspostavljen je u cilju koordinacije rada postojećih institucija koje učestvuju u sustavu zaštite i spašavanja na svim razinama vlasti, odnosno izgradnje kompleksnog i sveobuhvatnog sustava zaštite i spašavanja.

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

Samo u razdoblju od 48 sati je u nekim područjima BiH palo oko 150 l/m² kiše. Vlada FBiH proglasila je 15. svibnja stanje prirodne nezgode, a Vlada RS je 17. svibnja proglasila

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

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



izvanrednu situaciju.³ Stanje prirodne ili druge nezgode na jednom dijelu ili cijeloj teritoriji BiH tijekom svibanjskih poplava nije proglašeno.⁴

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

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

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

Međutim, institucije BiH, u okviru svojih nadležnosti, moraju biti spremne da reagiraju i upravljaju kriznim situacijama kako u prirodnim⁸ tako i u drugim nezgodama⁹.

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

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

Sporazum o uzajamnoj pomoći i suradnji pet agencija nadležnih za provedbu zakona – Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH (DKPT BiH), Državne agencije za istrage i

³CCI Analiza poplava u BiH – Elementarne nepogode ili institucionalna neefikasnost; http://www.cci.ba/dokumenti/Analiza_B5.pdf

⁴ Sukladno Okvirnom zakonu, VM BiH je nadležno da proglašava nastanak prirodne ili druge nezgode na prijedlog KT BiH ili na zahtjev nadležnih organa entiteta.

⁵ Adaptacija klimatskim promjenama, Aleksandar Knežević i Vedad Suljević, CETEOR BiH

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

⁷ 100. sjednica VM BiH održana 10.06.2014. godine

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

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



zaštitu (SIPA), Granične policije BiH (GP BiH), Federalne uprave policije (FUP) i Ministarstva unutarnjih poslova Kantona Sarajevo (MUP KS) potpisan je pet mjeseci nakon nereda pred zgradom Predsjedništva BiH.

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

1.2. Cilj, opseg i ograničenja revizije

1.2.1. Cilj revizije

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

1.2.2. Opseg revizije

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

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

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

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

U tijeku studije se pozornost posvetila i tome da li se pravni akti koji definiraju ovu oblast implementiraju u praksi i da li institucije BiH prilikom njihove provedbe nailaze na poteškoće, identificiraju li nedostatke i unapređuju li implementaciju propisa, da li su propisi potpuni, koje nove strateške i operativne akte je potrebno donijeti te da li su



postojeći bili predmet ažuriranja. U cijelosti, da li postojeći pravni okvir olakšava i unapređuje sustav upravljanja kriznim situacijama.

U smislu organizacijskog okvira, revizija je obratila pozornost i na funkcioniranje tijela koja su zadužena za koordinaciju aktivnosti tijekom kriznih situacija, formiranje novih sukladno propisima iz ove oblasti, te preuzetih obveza iz sporazuma o međusobnoj suradnji.

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

Fokus revizije su bile "naučene lekcije" i daljnji koraci iz ovih događaja u segmentima koji se tiču nadležnosti institucija BiH. Također, mjere koje se odnose na formiranje mješovite jedinice za zaštitu i spašavanje na razini BiH sukladno Okvirnom zakonu o zaštiti i spašavanju (timove za spašavanje na vodi), osnaživanje uloge Koordinacijskog tijela za zaštitu i spašavanje, jačanje interinstitucionalnih kapaciteta, jasnije definiranje uloge i zadataka u sustavu koordinacije u kriznim situacijama, bolja međusobna suradnja i sl. Objektivnom analizom naučenih lekcija iz postupanja institucija BiH u ovim kriznim situacijama preventivno bi se djelovalo na sve buduće slične situacije.

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

1.3. Revizijska pitanja

Kako bi se istražio revizijski problem, tijekom provedbe ove revizije traženi su odgovori na glavno revizijsko pitanje i tri revizijska potpitanja:

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

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



1.4. Kriteriji revizije

- **Kriteriji revizije za prvo pitanje**

VM BiH ima jasno strateško opredjeljenje kojim su definirani postupci koje institucije poduzimaju u kriznim situacijama.

Prijedlog programa razvoja sustava zaštite i spašavanja na razini institucija i organa BiH usvojen je i primjenjuju se kao i Plan zaštite i spašavanja koji se redovito ažurira i evaluira. Sve institucije BiH donijele su svoje planove zaštite i spašavanja te su donijele i planove pripravnosti odgovora institucija i organa. Planovi, po kojima se izvještava, ažuriraju se na redovitoj osnovi.

Termin koordinacija definiran je na način da omogućava i mehanizam praćenja provedbe aktivnosti. Radna tijela funkcioniraju harmonizirano, a sustav razmjene informacija i komunikacije prisutan je među svim razinama vlasti.

Pravodobno su potpisani svi potrebni sporazumi kojima se detaljnije precizira razina suradnje među institucijama nadležnim za djelovanje u kriznim situacijama u BiH u segmentu kojim se definiraju prava, obveze i oblici suradnje i postupanja u kriznim situacijama. Sporazumi o suradnji se i redovito testiraju, odnosno predmet su redovitih vježbi s ciljem unapređenja.

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

- **Kriteriji revizije za drugo pitanje**

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

- **Kriteriji revizije za treće pitanje**

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

Evaluacije se vrše sa svrhom da se istovremeno otkriju elementi koji su dobro funkcionirali tijekom krizne situacije i elementi koji nisu funkcionirali i koji trebaju biti promijenjeni ili poboljšani u narednom razdoblju. Evaluacija i feedback učesnika doprinose da iskustva i naučene lekcije iz prirodne ili drugih nezgoda postaju praktično primjenjive i korisne. O rezultatima kao i mjerama koje se namjeravaju poduzeti informiraju se nadležni.



MS, u suradnji s nadležnim institucijama i organima, prije prirodne ili druge nezgode ili vježbe priprema kriterije evaluacije odgovora/koordinacije odgovora na prirodne ili druge nezgode ili vježbe i upravlja evaluacijskim procesom. Rezultat svake evaluacije je dokument u kojem se obrađuju svi aspekti odgovora na prirodne ili druge nezgode u smislu naučenih lekcija. Sukladno definiranim mjerama poduzimaju se i odgovarajuće aktivnosti na njihovoj implementaciji.

1.5. Izvori i metode revizije

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

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

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

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

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

1.6. Struktura izvješća

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

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

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

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



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

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

Sustav zaštite i spašavanja u BiH ima svoje strukture na državnoj, entitetskoj, županijskoj, gradskoj i općinskoj razini. Donošenjem Okvirnog zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nezgoda u BiH¹⁰ utvrđuju se nadležnosti organa i institucija BiH u oblasti međunarodne suradnje, kao i međusobne suradnje i koordinacije te suradnje i koordinacije s entitetskim upravama civilne zaštite i nadležnim organom za civilnu zaštitu BD. (Više pogledati u dodatku 2.) Nadležnosti institucija i tijela BiH u pogledu sustava zaštite i spašavanja su često podijeljene između dvije ili više institucija i na državnoj razini obuhvaćaju sljedeće:

2.1. Vijeće ministara BiH

Sukladno Okvirnom zakonu, VM BiH na državnoj razini upravlja sustavom zaštite i spašavanja kada prirodne i druge nezgode prevaziđu kapacitete nižih razina vlasti. VM BiH proglašava nastanak stanja prirodne ili druge nezgode na jednom dijelu ili cijeloj teritoriji BiH na prijedlog KT BiH ili na zahtjev nadležnih organa entiteta ili BD, koji su već proglasili stanje prirodne ili druge nezgode.

Okvirnim zakonom se uspostavlja OKC – 112 i uvodi sustav jedinstvenog europskog broja za hitne situacije – 112, formira KT BiH te regulira planiranje i financiranje u oblasti zaštite i spašavanja. VM BiH je nadležno i za utvrđivanje Programa razvoja sustava zaštite i spašavanja na razini institucija i organa BiH, te njegovo dostavljanje PS BiH na usvajanje. VM BiH donosi i Metodologiju za izradu procjene ugroženosti BiH od prirodnih ili drugih nezgoda,¹¹ Procjenu ugroženosti BiH¹² i Plan zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nezgoda institucija i organa BiH¹³.

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

¹¹ Metodologija za izradu procjene ugroženosti BiH od prirodnih ili drugih nezgoda (Sl. gl. BiH 86/09)

¹² Sukladno Okvirnom zakonu, članak 13. točka c) i d) definirano je da VM BiH donosi Procjenu ugroženosti BiH od prirodnih ili drugih nezgoda, a člankom 14. točka c) istog zakona je utvrđeno da Procjenu ugroženosti BiH izrađuje i predlaže MS. Procjena ugroženosti BiH je donesena 2012. godine i predstavlja temeljni dokument koji služi za izradu Plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nezgoda institucija i organa u BiH i Programa razvoja sustava zaštite i spašavanja institucija i organa BiH. Ovaj dokument nije konačan, odnosno, kao i svaki drugi dokument koji obrađuje dinamičnu materiju, podložan je promjenama, dopunama i doradama, sukladno aktuelnim dešavanjima u prirodnom i društvenom okruženju, te će se u narednom razdoblju, prema potrebi, Procjena ugroženosti BiH mijenjati i razvijati, te postajati kako kvalitativno tako i kvantitativno obuhvatnija i obimnija.

http://www.msb.gov.ba/PDF/PROCJENA_UGRO%C5%BDEENOSTI_BIH_07102013.pdf

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



VM BiH odlučuje o traženju međunarodne pomoći za zaštitu i spašavanje i koordinira provedbu standardnih operativnih procedura za njen prihvrat nakon proglašenja stanja prirodne ili druge nezgode, a također odlučuje i o pružanju međunarodne pomoći u slučaju prirodne ili druge nezgode. Od specijaliziranih jedinica i službi civilne zaštite entiteta, BD i drugih institucija, organa i pravnih osoba na razini BiH, VM formira mješovitu specijaliziranu jedinicu za zaštitu i spašavanje za djelovanje u slučaju prirodne ili druge nezgode, za učešće u međunarodnim vježbama, operacijama pomoći i drugim aktivnostima, uz suglasnost nadležnih organa entiteta, BD i drugih institucija, organa i pravnih osoba na razini BiH.

2.2. Koordinacijsko tijelo BiH za zaštitu i spašavanje

KT BiH je stručno operativno tijelo VM BiH te, kao što i sam njegov naziv upućuje, ima primarno koordinacijsku ulogu na državnoj razini i koordinira aktivnostima zaštite i spašavanja na cijelom području BiH, dok su niže razine zadužene za rukovođenje, što je sukladno Okvirnom zakonu.

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

Sukladno Okvirnom zakonu, KT BiH, na zahtjev niže organizacijske razine, predlaže VM BiH da proglasi stanje prirodne ili druge nezgode na teritoriju BiH, kao i prestanak navedenog stanja. Ova zakonska odredba ukazuje na primarno koordinacijsku funkciju navedenog tijela, a ne na komandnu funkciju koja pripada nižim organizacijskim razinama.

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

2.3. Ministarstvo sigurnosti BiH

Vijeće ministara BiH je 2003. godine uspostavljanjem Ministarstva sigurnosti BiH povjerilo mandat ovom resornom ministarstvu da između ostalog koordinira i oblast zaštite i spašavanja u BiH. MS, kroz Sektor za zaštitu i spašavanje, obavlja stručne i sve druge administrativne poslove¹⁴ u oblasti zaštite i spašavanja. Sukladno Okvirnom zakonu, MS

¹⁴ MS BiH obavlja sljedeće stručne i druge poslove u oblasti zaštite i spašavanja u slučaju prirodne ili druge nezgode: provodi „Sigurnosnu politiku BiH iz nadležnosti MS; prikuplja i analizira podatke, zahtjeve i druge informacije u cilju što



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

MS u koordinaciji s drugim učesnicima sustava zaštite i spašavanja u BiH nadležno je za izradu i predlaganje seta strateških i operativnih dokumenata iz oblasti zaštite i spašavanja. Taj set dokumenata se, između ostalog, odnosi i na Program razvoja sustava zaštite i spašavanja, Procjenu ugroženosti BiH, Planove zaštite i spašavanja, različite podzakonski akte o međunarodnoj suradnji posebno u segmentu davanja i primanja međunarodne pomoći tijekom nezgoda. VM BiH je na prijedlog MS donijelo Naputak za međunarodnu koordinaciju prilikom primanja, upućivanja i tranzita međunarodne pomoći u zaštiti i spašavanju.¹⁶ MS je, između ostalog, nadležno i za provedbu međunarodne suradnje u ovoj oblasti kao i za procedure komunikacije između institucija i organa BiH, te institucija i organa BiH s entitetima i BD u slučaju prirodnih ili drugih nezgoda, kao i procedure obavješćavanja javnosti.

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

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

2.3.1. Operativno-komunikacijski centar – 112

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

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

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

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

¹⁶Službeni glasnik BiH, broj 77/13

¹⁷Obveza formiranja ovakvog centra proizlazi i iz direktiva 2002/22/EC i drugih mehanizama Vijeća i Parlamenta Europske unije kojima se jačaju kapaciteti djelovanja sustava civilne zaštite država članica Europske unije.



2.4. Ministarstvo obrane BiH

Ministarstvo obrane BiH ima značajnu ulogu u oblasti reagiranja na prirodne ili druge nezgode. U slučaju prirodnih ili drugih nezgoda širih razmjera, kada civilne strukture zaštite i spašavanja sa svojim snagama, resursima i kapacitetima nisu u stanju pružiti adekvatan odgovor uključuju se OS BiH. Zakonom o obrani BiH definirana je obveza pomoći civilnim organima u reagiranju na prirodne i druge nezgode. Predsjedništvo BiH na temelju zahtjeva civilnih vlasti nadležnih za spašavanje ljudi i materijalnih dobara u slučaju prirodnih i drugih katastrofa donosi Odluke o realizaciji aktivnosti angažiranja OS BiH. Naime, sukladno Sporazumu o suradnji između MS i MO donesene su Standardne operativne procedure angažiranja Oružanih snaga BiH na pružanju pomoći civilnim organima u reagiranju na prirodne ili druge nezgode. MS BiH je na temelju navedenih procedura nadležno za zaprimanje zahtjeva od entitetskih vlasti i vlasti BD u slučaju potrebe za pomoć Oružanih snaga BiH kod prirodnih ili drugih nezgoda. Nakon što dobije zahtjev, MS provodi proceduru koja će osigurati daljnji angažman OS BiH. Angažiranje OS BiH na pružanju pomoći civilnim organima u reagiranju na prirodne ili druge nezgode vrši se sukladno Zakonu o obrani BiH¹⁸. Uvjet za angažiranje OS BiH je da su raspoloživi resursi civilnih organa iscrpljeni ili da civilni organi ne raspolažu potrebnim ili dovoljnim resursima za odgovor na prirodnu ili drugu nezgodu.

2.5. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH

Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH u okviru svojih nadležnosti na državnoj razini ima i određene nadležnosti o pitanju upravljanja vodama u okviru Odsjeka za vodne resurse¹⁹ pri ovom ministarstvu. U okviru svojih nadležnosti MVTEO BiH je zadužen za provedbu vanjske politike o vodama u dijelu nadležnosti koji se odnose na pripremu i potpisivanje međunarodnih sporazuma, dok su entiteti odgovorni za realizaciju tih sporazuma.

VM BiH usvojilo je krajem siječnja 2015. godine Akcijski plan za zaštitu od poplava i upravljanje rijekama u BiH za razdoblje 2014–2017. godina. Isti je izrađen na zahtjev EU i usuglašen u okviru Radne grupe sastavljene od predstavnika nadležnih organa i institucija za upravljanje vodama i hidrometeorologiju iz entiteta i BD, te je koordiniran od strane MVTEO. Njegovo usvajanje predstavljalo je preduvjet za povlačenje sredstava EU²⁰ za sanaciju zaštitnih vodnih objekata oštećenih u svibanjskim poplavama, ali i za financiranje drugih aktivnosti iz oblasti upravljanja vodama.

Akcijskim planom MVTEO se obvezalo da će koordinirati implementaciju mjera utvrđenih ovim planom, uz obvezu redovitog godišnjeg izvješćivanja. Direkcija za europske integracije Vijeća ministara BiH u svom komentaru na Nacrt akcijskog plana skrenula je

¹⁸Službeni glasnik BiH, broj 88/05

¹⁹Neke od najvažnijih nadležnosti ovog sektora su: izrada zakona i podzakonskih akata iz oblasti voda, izrada stručnih analiza, informacija i prijedloga vezano za stanje u oblasti voda, utvrđivanje strategija i razvojnih politika u oblasti voda, predlaganje mjera za poboljšanje stanja, prikupljanje, praćenje i analiza podataka o vodnim resursima, praćenje i implementacija međunarodnih i domaćih inicijativa, konvencija, projekata i programa u tim oblastima, izvješćivanje institucija u zemlji i inozemstvu o stanju u oblasti voda, suradnja s relevantnim institucijama na državnoj i entitetskoj razini u cilju unapređenja sektora voda u zemlji i inozemstvu, sve druge aktivnosti u okviru međunarodne i domaće suradnje.

²⁰Usvajanjem Akcijskog plana stvoreni su preduvjeti za povlačenje finansijskih sredstava iz državne IPA-e za BiH za 2014. godinu u iznosu od 15 milijuna eura, sredstava iz regionalnog instrumenta IPA BiH – Srbija u okviru kojeg je za BiH predviđeno 10 milijuna eura, te za povlačenje sredstava iz instrumenta WBIF u visini od 3.38 milijuna eura, kojima će biti financiran projekt izrade Mapa rizika i Mapa opasnosti od poplava u BiH.
http://www.mvteo.gov.ba/vijesti/posljednje_vijesti/default.aspx?id=7087&langTag=bs-BA



pozornost na potrebu obveze nadzora implementacije akcijskog plana od strane MVTEO i redovitog godišnjeg izvješćivanja. VM BiH je u srpnju 2016. godine razmotrilo i usvojilo Izvješće o provedenim aktivnostima na realizaciji Akcijskog plana za zaštitu od poplava i upravljanje rijekama u BiH 2014–2017. godina za razdoblje veljača 2015. godina – svibanj 2016. godina. MS u svom komentaru na nacrt Akcijskog plana izrazilo je nezadovoljstvo zbog činjenice da u njegovoj izradi nije učestvovao i Sektor zaštite i spašavanja MS.

2.6. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH

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

2.7. Državna agencija za istrage i zaštitu BiH – SIPA

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

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

2.8. Ministarstvo financija i trezora BiH

Uloga MFT u vrijeme prirodne nezgode uzrokovane obilnim padavinama u 2014. godini se ogledala u prikupljanju i raspodjeli financijskih sredstava za pomoć građanstvu na područjima pogođenim poplavama. U okviru Izravnih transfera s Jedinственог računa trezora prikupljeno je i raspoređeno oko 13,5 milijuna KM u 2014. i 2015. godini na ime tekućih transfera drugim razinama vlasti – sredstva za pomoć stanovništvu na područjima ugroženim poplavama u svibnju 2014. godine²². VM BiH je donijelo Odluku²³ kojom je

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

²² Izvješće o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za razdoblje 2015. godine i podaci iz Ministarstva financija i trezora BiH.

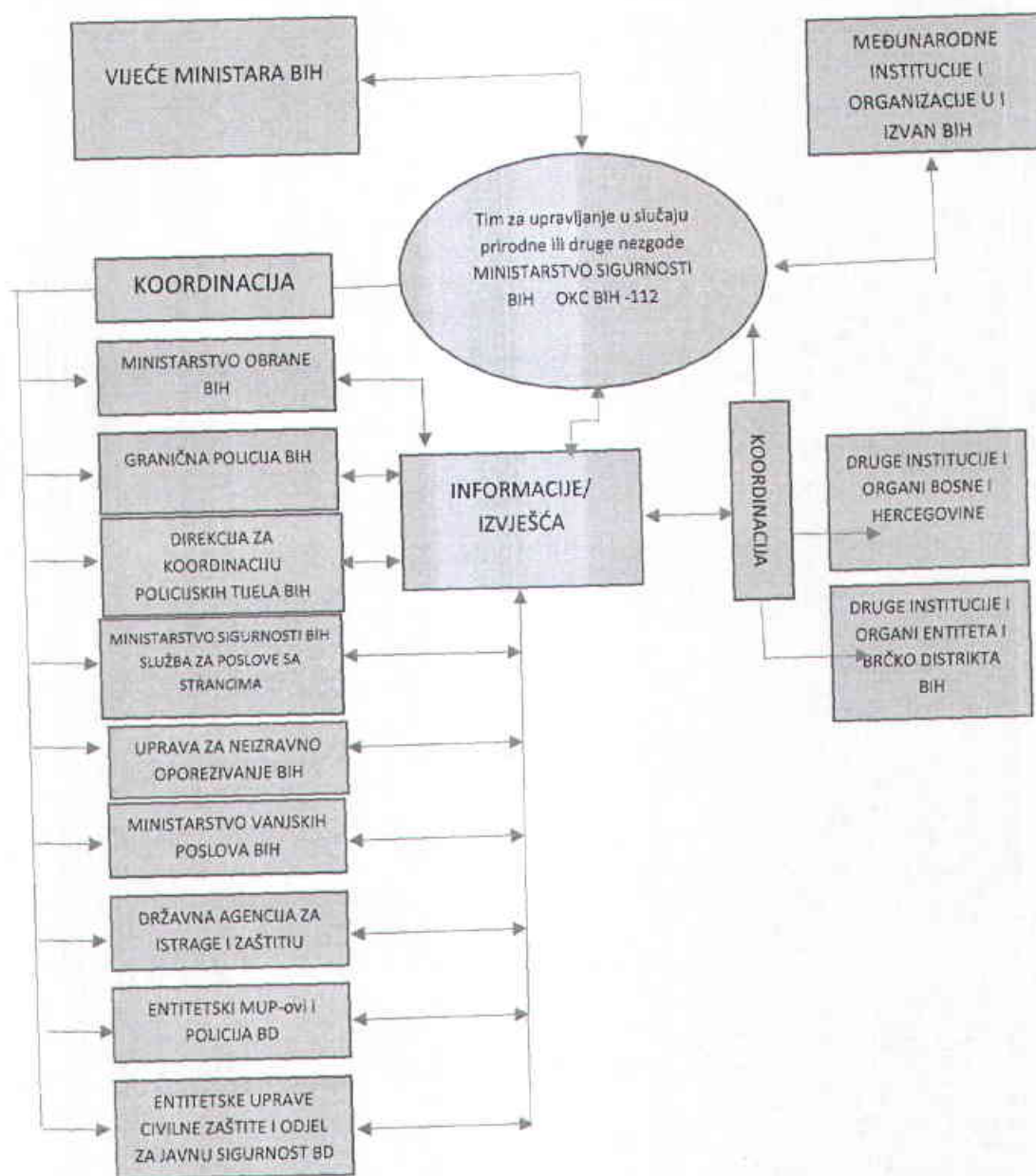
²³ Odluka o rasporedu financijskih sredstava osiguranih iz proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2014. godinu i sredstava prikupljenih na namjenskim računima u okviru Jedinственог računa trezora za pomoć građanstvu na područjima pogođenim poplavama u svibnju 2014. godine (Sl. gl. br.64/14).



zadužilo MFT BiH da sredstva osigurana Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnim obvezama BiH na poziciji Izravni transferi s Jedinstvenog računa trezora kao i sredstva prikupljena na namjenskim računima u okviru Jedinstvenog računa trezora, rasporede prema Odlukom definiranim procentualnim iznosima na RS 49%, FBiH 49% i Brčko distrikt BiH 2%. MFT je sva financijska sredstva koja su prikupljena na namjenskim računima u okviru Jedinstvenog računa trezora rasporedilo u utvrđenim omjerima na RS, FBiH i BD, a oni su dalje sredstva raspoređivali sukladno njihovim procjenama šteta i potreba. VM BiH je istom Odlukom zadužilo niže razine vlasti da ih obavijeste, putem izvješća, o utrošku sredstava. Vlade entiteta i BD su dostavile izvješća o utrošku sredstava, na zahtjev predsjedatelja VM BiH koji je upućen u studenom 2014. godine, a koji pokazuju koliko je sredstava doznačeno i dalje prebačeno na račune entitetskih institucija i BD, ali ne i detaljan pregled utroška sredstava. Izvješća nisu razmatrana na sjednicama VM BiH do dana objave ovog Izvješća.



Shema komunikacije i koordinacije na državnoj razini BiH²⁴



²⁴Plan zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nezgoda institucija BiH



3. NALAZI

U ovom poglavlju se prezentiraju nalazi do kojih se došlo tijekom obavljanja procesa revizije.

3.1. Pravni i organizacijski okvir u oblasti sustava zaštite i spašavanja ljudi i dobara na razini institucija BiH

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

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

3.1.1 Aktivnosti Ministarstva sigurnosti u procesu unapređenja pravnog i organizacijskog okvira

U Akcijskom planu VM za provedbu Reformske agende u Sektoru vladavina prava i dobro upravljanje točka 7. predviđeno je da do konca 2015. godine treba izraditi Prijedlog dokumenta s preciznim operativnim procedurama za postupanje u posebnim okolnostima i izvanrednim situacijama gdje je jedan od nositelja aktivnosti i MS²⁶. Sugovornici iz Sektora za zaštitu i spašavanje ovog ministarstva u razgovoru su naveli da nisu upoznati s aktivnostima u pogledu ove obveze. Prema informacijama iz GTVM BiH, u svezi s ovom točkom Akcijskog plana Reformske agende, VM BiH nije raspravljalo o provedbi ove konkretne mjere iako je predviđeni rok za realizaciju iste bio prosinac 2015. godine. Također su naveli da ne postoji podatak o konkretnom zaduženju neke institucije po ovom osnovu.

Još jedan od značajnih dokumenata u sustavu zaštite i spašavanja je dokument Procjene ugroženosti BiH.²⁷ VM BiH donosi Procjenu ugroženosti BiH od prirodnih ili drugih

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

²⁶ Pored MS nositelj aktivnosti je i VM BiH i sve policijske agencije na državnoj razini s okvirnim vremenskim rokom prosinac 2015. godine. Cilj donošenja dokumenta je osiguranje pravodobnog i koordiniranog djelovanja uz osiguranje brzog i efikasnog protoka informacija u međusobnoj suradnji policijskih agencija kao i između policijskih agencija i pravosudnih organa i institucija BiH.

²⁷ Dokument koji obuhvata teritoriju BiH i sve vrste opasnosti koje ugrožavaju ljude i materijalna dobra u BiH, ali i one koje mogu ugroziti susjedne i druge zemlje, kao i one koje iz susjednih i drugih zemalja mogu negativno utjecati na stanovnike i materijalna dobra u BiH. Procjena ugroženosti BiH pruža objektivnu sliku rizika u BiH kao i onih koji imaju prekogranično djelovanje. Procjena ugroženosti BiH identifikira nezgode i katastrofe i analizira vjerojatnoću kao i štetne posljedice na ljude, imovinu, okoliš i infrastrukturu/društvenu zajednicu. Postoje tri stadija analize: identifikacija rizika, procjena vjerojatnoće rizika i posljedica i upoređivanje rizika kao i preporuke u odnosu na postojeće stanje preventivnih mjera. Proces procjenjivanja ugroženosti obuhvata historijske i naučne podatke i profesionalnu ocjenu eksperata koji su kompetentni da analiziraju rizike u BiH. U izradi Procjene ugroženosti BiH, osim Metodologije za izradu Procjene ugroženosti BiH od prirodnih ili drugih nezgoda (Službeni glasnik BiH broj 86/09) koristila se i najbolja međunarodna praksa i principi Globalnog programa za identifikaciju rizika – GRIP i Smjernice za procjenu rizika i identifikaciju za upravljanje u katastrofama Europske komisije. Poštujući osnovna načela sveobuhvatnosti i kompatibilnosti, definirane su smjernice za izradu Procjene



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

MS još nije dostavilo na usvajanje Program razvoja sustava zaštite i spašavanja institucija i organa BiH. Ovim programom se određuje politika i strategija zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nezgoda, definiraju se razvojni programi, projekti i strateški pravci razvoja zaštite i spašavanja u BiH sukladno Okvirnom zakonu.

Revizija je uvidom u strateški plan razvoja MS uočila da je rok za dostavu ovog dokumenta VM BiH na usvajanje bio kraj 2014. godine. Sugovornici u Sektoru zaštite i spašavanja MS istakli su da je urađena verzija Programa razvoja sustava zaštite i spašavanja institucija i organa BiH, te dostavljena institucijama BiH na mišljenje. Također su naveli da kašnjenja u realizaciji ovog dokumenta mogu biti i zbog nedostatka znanja iz ove oblasti i predviđaju da će se u 2016. godini okončati ove aktivnosti. Neusvajanje ovog Programa od strane nadležnih institucija prouzrokovalo bi izostanak niza aktivnosti koje predstavljaju obvezu BiH u oblasti upravljanja rizicima od katastrofa.²⁹ Manji dio ovih aktivnosti je već urađen, a planirano je da ostale budu realizirane nakon usvajanja ovog Programa razvoja što bi dovelo do implementacije Sendai deklaracije³⁰ na koju se obvezala BiH.

Okvirnim zakonom³¹ utvrđeno je da su sve institucije i organi BiH dužni izraditi operativne planove zaštite i spašavanja kao i planove za konkretne rizike koji ugrožavaju njihove nadležnosti. MS je dostavilo popis institucija³² koje su u suradnji s MS izradile i dostavile svoje planove zaštite i spašavanja.

ugroženosti BiH radi identifikiranja i analize hazarda, izloženosti hazardima i mjera smanjenja rizika u cilju izgradnje i jačanja sigurnosti i zaštite ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nezgoda. Izvor: Procjena ugroženosti BiH od prirodnih ili drugih nezgoda.

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

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

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

³¹ Okvirnim zakonom o zaštiti i spašavanju, član 22

³² Pregled institucija koje su učestvovalе u izradi plana zaštite i spašavanja: Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH, Granična policija BiH, Državna agencija za istrage i zaštitu – SIPA, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH, Služba za poslove sa strancima, Ministarstvo obrane BiH, Ministarstvo financija i trezora BiH, Ministarstvo komunikacija



S druge strane, MS nema funkcionalan mehanizam kojim bi vršilo kontrolu provedbe planova zaštite i spašavanja. Iako je Odlukom³³ predviđeno ažuriranje plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nezgoda institucija i organa BiH sukladno Procjeni ugroženosti BiH od prirodnih ili drugih nezgoda, promjenama u zakonodavstvu i drugim okolnostima koje mogu utjecati na sustav zaštite i spašavanja u BiH, plan zaštite i spašavanja institucija i organa BiH do sada nije ažuriran.

3.1.1.2. Praćenje i izvješćivanje o provedbi Plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nezgoda institucija i organa

Redovito praćenje i izvješćivanje o provedbi Plana zaštite i spašavanja, iako predviđena aktivnost, nije realizirana.³⁴ Ne postoji okvirno izvješće o provedbi plana zaštite i spašavanja kao i definirani prioriteti za naredno razdoblje. Ove aktivnosti su bile planirane za kraj 2014. godine. Također je predviđeno da planovi zaštite i spašavanja entitetskih organa³⁵ vlasti budu usklađeni s Planom zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nezgoda institucija i organa BiH, sugovornici iz MS nisu mogli potvrditi usklađenosti iz razloga što im nije dostavljen Plan zaštite i spašavanja RS.

3.1.1.3. Kašnjenja u formiranju specijalizirane jedinice za zaštitu i spašavanje

VM BiH je nadležno za formiranje mješovite specijalizirane jedinice za zaštitu i spašavanje za djelovanje u slučaju prirodne ili druge nezgode, za učešće u međunarodnim vježbama, operacijama pomoći i drugim aktivnostima, koja bi se sastojala od specijaliziranih jedinica i službi civilne zaštite entiteta, BD i drugih institucija, organa i pravnih osoba na razini BiH.³⁶

Odluka o formiranju ove jedinice nije upućena na usvajanje VM, niti su izvršene aktivnosti na praktičnoj provedbi strukturiranja jedinice i njenom osnovnom opremanju i obučavanju, iako je predviđen rok, u strateškim dokumentima MS, za završetak ovih aktivnosti bio kraj 2015. godine.

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

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

³⁴ Aktivnost MS iz Akcijskog plana za provedbu strateškog plana MS, a koji proizlazi iz Strateškog plana ovog Ministarstva; zaštita i spašavanje, točka 12. Osigurati redovito praćenje i izvješćivanje o provedbi plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nezgoda; rok za realizaciju: kraj 2014. godine; Indikator provedbe: Izrađeno prvo izvješće o provođenju plana zaštite i spašavanja.

³⁵ Obveza po Okvirnom zakonu – članak 22

³⁶ Formiranje mješovite specijalizirane jedinice za zaštitu i spašavanje planirano je na temelju Okvirnog zakona. Prema pomenutom zakonu, VM BiH formira od specijaliziranih jedinica i službi civilne zaštite entiteta, BD i drugih institucija, organa i pravnih osoba na razini BiH mješovitu specijaliziranu jedinicu za zaštitu i spašavanje. Jedinica bi djelovala u slučaju prirodne ili druge nezgode, za učešće u međunarodnim vježbama, operacijama pomoći i drugim aktivnostima uz suglasnost nadležnih organa entiteta, BD i drugih institucija, organa i pravnih osoba na razini BiH. Formiranje ove jedinice predviđeno je i Strateškim planom MS, po uzoru na interventne module civilne zaštite u Europskoj uniji, koji bi se opremali i obučavali kroz mješovitu specijaliziranu jedinicu po standardima EU. Planirano je da se tijekom 2015. godine održi radionica o izradi pravnih dokumenata za formiranje i funkcioniranje jedinice. Zbog neposjedovanja struktura u entitetima za predlaganje u sastav ovakve jedinice za međunarodne misije nisu uspjeli pokušati sazivanja radionice za njenu izradu i dostavljanje Odluke o formiranju jedinice VM BiH na razmatranje i usvajanje u 2015. godini. Mada je inicijativa za formiranje jedinice pokrenuta još 2011. godine, nije se mnogo uradilo zbog političkih razloga i neusuglašenosti u svezi s njenom misijom, strukturom, načinom uporabe, komande, obučavanja itd.-

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



Sugovornici iz MS tvrde da je glavna prepreka formiranju ove jedinice nepostojanje specijaliziranih jedinica na entitetskim razinama i pitanje konsenzusa oko komandiranja jedinicom kao i otvorena pitanja u svezi s njenom misijom, strukturom, načinom uporabe, obučavanjem itd.³⁷

3.1.1.4. Uvođenje broja za hitne pozive 112

BiH nema uspostavljen sustav hitnih poziva 112.³⁸ Jedna od preporuka koje se stavljaju pred BiH u cilju pristupanja Mehanizmu za civilnu zaštitu Europske unije³⁹ je i uvođenje jedinstvenog europskog broja za hitne situacije 112. BiH i dalje nije stvorila zakonske pretpostavke za uvođenje ovog broja te su građani u slučaju nezgoda primorani zvati nekoliko drugih brojeva koji u sebe uključuju policiju, vatrogasce, hitnu pomoć i sl. BiH ima obvezu da stvori zakonske pretpostavke za uvođenje ovog broja na cijeloj teritoriji države, a potom i uspostavljanje sustava hitnih poziva 112 u okviru nadležnih entitetskih organa civilne zaštite i BD. MS je još 2013. godine uputilo mišljenje i komentare na prednacrt Zakona o elektronskim komunikacijama Ministarstvu komunikacija i prometa BiH čijim usvajanjem bi se stvorile zakonske pretpostavke za uvođenje ovog broja.

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

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

³⁸ Okvirnim zakonom, članak 13, planirano je uvođenje jedinstvenog europskog broja za hitne situacije.

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

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

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



3.1.1.5. Funkcioniranje Koordinacijskog tijela BiH za zaštitu i spašavanje

Rad KT BiH od njegovog osnivanja⁴⁰ pratile su brojne poteškoće. Ranijim sazivima ovog tijela bilo je potrebno nekoliko godina da bi usvojilo poslovnik o radu⁴¹. Ovo tijelo i pored brojnih nadležnosti koje ima nije usvojilo program rada.⁴²

Problemi koji su pratili raniji saziv ovog tijela vezani su za nemogućnosti sazivanja i održavanja sastanka, donošenja odluka čak i u razdobljima kad je rad ovog tijela bio izuzetno važan za upravljanje nezgodama.⁴³

Izvešće o radu KT BiH u razdoblju 2013. – 2014. godina dostavljeno je VM BiH. VM BiH je usvojilo Izvešće o radu KT BiH i s tim u svezi zaključilo da Izvešće bude upućeno vladama FBiH, RS i BD.⁴⁴

U izvješću o radu KT BiH za razdoblje 2013. – 2014. godina je navedeno da je održano ukupno sedam sjednica u tijeku dvije godine. Odlukom o formiranju KT BiH⁴⁵ je predviđeno da se članovi KT BiH sastaju najmanje jednom u tri mjeseca, a po potrebi i češće.

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

U 2014. godini prva izvanredna sjednica je održana u razdoblju poplava u svibnju 2014. godine na kojoj su donijeti zaključci općeg tipa u obliku prijedloga, preporuka i obveza članova KT BiH. Druga izvanredna sjednica je održana bez postojanja pravnih uvjeta za njeno održavanje, bez postojanja kvoruma.

Treća izvanredna sjednica u 2014. godini je odložena zbog konstatacije da se ne može osigurati potrebna poslovnička većina. Četvrta sjednica, na kojoj nije prihvaćen predloženi dnevni red, održana je u lipnju 2014. godine. Prihvaćena je jedna točka dnevnog reda, a koja se odnosi na „Izvešće KT BiH o poduzetim aktivnostima“ i zaključeno je da po toj točki dnevnog reda MS pripremi prijedlog Izvešća i dostavi svim članovima na

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

⁴¹ Poslovnikom o radu KT BiH uređuju se prava i dužnosti predsjedatelja i članova, način rada, odlučivanja, javnost rada, te druga pitanja od značaja za rad KT BiH. Poslove iz svoje nadležnosti KT obavlja na redovitim i izvanrednim sjednicama. Redovite sjednice se održavaju po pravilu jednom u tri mjeseca, a po potrebi i češće.

⁴² KT BiH ima ukupno 21 člana, uključujući i predsjedatelja i zamjenika predsjedatelja. Za sazivanje i punopravno djelovanje potreban je kvorum tj. 12 od 21 člana. KT BiH odlučuje većinom glasova s tim što Odluka ne može biti donesena bez suglasnosti najmanje polovine članova KT BiH iz svakog od entiteta i članova BD. – Okvirni zakon, članak 16. i 17.

⁴³ U Izvješću o radu VM BiH za 2014. godinu je navedeno da je KT BiH tijekom 2014. godine imalo problema u svom funkcioniranju. Radi se o problemima uglavnom političke prirode i različitog razumijevanja KT BiH, zbog čega često nije bilo razumijevanja uloge KT BiH i zbog čega često nije bilo konsenzusa u donošenju odluka. Iz tog razloga je održana samo jedna izvanredna i tri redovite sjednice.

⁴⁴ 105. sjednica VM BiH, održana 23.07.2014. godine.

⁴⁵ Odluka o formiranju Koordinacijskog tijela BiH za zaštitu i spašavanje (Sl. gl. 85/12)

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



razmatranje. Naglašena je potreba da se poboljša administrativna potpora radu KT BiH i formira Tajništvo koje će pripremati sjednice i materijale za sjednice.

Peta najavljena sjednica je odgođena na zahtjev članova iz RS-a uz napomenu nemogućnosti davanja komentara na Nacrt izvješća zbog nedostatka vremena. Šesta sjednica je održana u srpnju 2014. godine na kojoj je usvojeno Izvješće o radu KT BiH za 2013. godinu, uz uvjet da se stavovi članova iz RS-a prezentiraju kao izdvojeno mišljenje.⁴⁷

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

Naime, MS je u travnju 2015. godine započelo aktivnosti na formiranju novog saziva ovog tijela da bi tek krajem ožujka⁴⁸ 2016. godine VM BiH na prijedlog MS, donijelo Odluku o formiranju KT BiH, u koje su imenovani predstavnici državnih ministarstava sigurnosti, obrane, vanjskih poslova, komunikacija i prometa, financija i trezora, civilnih poslova, vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, resornih entitetskih ministarstava i uprava civilne zaštite te predstavnici BD. Prema riječima predstavnika MS, proces je duže trajao zbog problema oko imenovanja članova s entitetske razine vlasti.⁴⁹

Iako je Okvirnim zakonom predviđeno da se u proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH osiguravaju financijska sredstva za opremanje, obučavanje, rad i funkcioniranje KT BiH, to do sada nije bio slučaj. Kao nadležno ministarstvo za potporu u radu KT BiH, i kao nositelj implementacije Okvirnog zakona, MS nije do sada izdvajalo sredstva za ovu svrhu. Prema riječima sugovornika iz MS do sada su osiguravali piće i osvježanje tijekom sjednica ovog tijela, a jedna obuka se provela kroz projekat koji je financirao UNDP.

3.1.1.6. Funkcioniranje Operativno-komunikacijskog centra 112

OKC 112 komunikacijski je uvezan s operativnim centrima institucija BiH, kao i s operativnim centrima entiteta i BD, posebno u dijelu razmjene informacija vezanih za pružanje međunarodne pomoći i angažiranju OS BiH, ali kako navode sugovornici iz MS, nedostaje dnevni protok informacija, odnosno dnevna izvješća se ne dostavljaju od svih operativnih centara sa nižih razina vlasti.⁵⁰

⁴⁷ Izvješće o aktivnostima KT BiH u 2013. i 2014. godini, usvojeno jednoglasno na sjednici KT BiH 01.07.2014. godine, a 23.07.2014. usvojeno na sjednici VM BiH.

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

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

⁵⁰ Na prijedlog MS BiH, VM BiH, na 90. sjednici, održanoj 11.06.2009. godine, donijelo je Pravilnik o organizaciji, uvjetima i načinu funkcioniranja Operativno-komunikacijskog centra Bosne i Hercegovine – 112. Ovim pravilnikom regulirani su organizacija, uvjeti, zadaci i funkcioniranje Operativno-komunikacijskog centra Bosne i Hercegovine – 112, način rada, način obučavanja i osposobljavanja uposlenika te način informiranja javnosti.



3.1.2. Aktivnosti Ministarstva obrane BiH i Oružanih snaga BiH u procesu pružanja pomoći civilnim organima tijekom prirodne ili druge nezgode

OS BiH su imale značajan angažman prilikom akcija spašavanja tijekom poplava 2014. godine⁵¹. Naime, kada se iscrpe svi raspoloživi civilni kapaciteti namijenjeni za pomoć civilnim organima⁵² u reagiranju na prirodne i druge katastrofe, angažiraju se OS BiH.

Tijekom revizije nismo se mogli uvjeriti da na razini institucija BiH, u čijoj nadležnosti je sustav zaštite i spašavanja, postoji razvijen adekvatan sustav koji bi mogao određeni vid provjere da li su na nižim razinama angažirani svi raspoloživi resursi prije nego što se uputi zahtjev za angažiranjem OS BiH, prije svega helikoptera.

Pozivi za pomoć upućuju se preko OKC 112 MS⁵³ čiji sugovornici tvrde da nisu u mogućnosti ocijeniti koliko je poziv za pomoć opravdan u smislu iscrpljenosti lokalnih kapaciteta prije angažmana OS BiH. U razgovoru s predstavnicima MO i OS BiH sugovornici su iznijeli mišljenje da postoji mogućnost da lokalne razine vlasti prije nego što angažiraju sve potrebne sopstvene resurse zahtijevaju angažman OS BiH. MO ni MS nisu vršili analize opravdanosti angažmana OS BiH nakon pružanja pomoći civilnim strukturama. U Izvješću o angažiranju OS BiH za potrebe pružanja pomoći civilnim organima u reagiranju na poplave navodi se da su ukupni troškovi angažiranja OS za vrijeme elementarne nepogode poplava iznosili 1.165.189 KM.

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

⁵¹ MO je sačinilo Izvješće o angažiranju resursa OS BiH za pomoć civilnim strukturama u obrani od poplava i sanaciji posljedica uzrokovanih poplavama u BiH za razdoblje angažiranja OS BiH u vrijeme svibanjskih poplava 2014. godine. U Izvješću su navedene aktivnosti OS BiH u vrijeme poplava, stanje uzrokovano poplavama, angažiranje resursa OS za pomoć civilnim strukturama i sl. OS BiH imaju razvijene operativne planove za pomoć civilnim strukturama vlasti u slučaju nastanka elementarnih nepogoda, a sukladno Zakonu o obrani BiH. U planovima su precizirane aktivnosti pripadnika komandi i jedinica OS tijekom elementarnih nepogoda. Planovi su posebno izrađeni za elementarne nepogode: snijeg, poplave i požar. Sukladno ovim planovima u vrijeme svibanjskih poplava 2014. godine stavljene su u pripravnost OS BiH za angažiranje u pomoći civilnim strukturama vlasti u obrani od poplava.

⁵² Sukladno „Sporazumu o suradnji između Ministarstva sigurnosti BiH i Ministarstva obrane BiH“, u oblasti reagiranja na prirodne ili druge nezgode, ministar sigurnosti i ministar obrane su donijeli u srpnju 2010. godine „Standardne operativne procedure angažiranja Oružanih snaga BiH na pružanju pomoći civilnim organima u reagiranju na prirodne ili druge nezgode“.

Na temelju tih procedura MS preko OKC 112 je nadležno za zaprimanje zahtjeva od entitetskih vlasti i vlasti BD, u slučaju potrebe za angažiranjem OS BiH za pomoć civilnim organima u reagiranju na prirodne i druge nezgode.

Nakon što dobije zahtjev, MS uređuje svu potrebnu logistiku u svezi s daljnjim angažmanom MO BiH. Odluke o realizaciji zahtjeva donosi Predsjedništvo BiH. Zakonom o obrani BiH definirana je obveza pomoći civilnim organima u reagiranju na prirodne i druge nezgode. Uvjet za angažiranje OS BiH je da su raspoloživi resursi civilnih organa iscrpljeni ili da civilni organi ne raspolažu potrebnim ili dovoljnim resursima za odgovor na prirodnu ili drugu nezgodu.

⁵³ OS BiH su u razdoblju od 15.05. do 17.07.2014. godine preko OKC 112 MS dobili ukupno 209 zahtjeva za pomoć civilnim strukturama na poplavljenim i ugroženim područjima BiH, od čega je samo 5 odbijeno zbog nemogućnosti realizacije zahtjeva. U navedenom vremenskom razdoblju OS BiH su na temelju zahtjeva angažirane na pomoći civilnim strukturama u ukupno 45 općina na razini BiH i to s područja FBiH 25 općina, s područja RS 20 općina. – Izvješće o angažiranju OS BiH za potrebe pružanja pomoći civilnim organima u reagiranju na prirodnu nezgodu izazvanu poplavama u BiH.



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

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

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

Uspostava DKPT predviđena je Zakonom⁵⁴ iz 2008. godine, sredstva za rad DKPT odobrena su u travnju 2010. godine⁵⁵, a od srpnja 2012. godine poduzimane su aktivnosti na donošenju nove Odluke o određivanju osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki koji se štite. U razdoblju od srpnja 2012. godine do ožujka 2016. godine, DKPT je prema nadležnim institucijama četiri puta upućivala prijedlog pomenute Odluke kao i prateći Naputak, ali do upućivanja istog na usvajanje od strane VM BiH, ni nakon gotovo šest godina, nije došlo.

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

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

3.2. Materijalna i kadrovska opremljenost institucija BiH za efikasno reagiranje u kriznim situacijama

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

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

⁵⁵ Ured za reviziju institucija BiH, Izvješće o financijskoj reviziji Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH za 2011.



3.2.1. Analiza potreba i baza podataka u Ministarstvu sigurnosti BiH

Prema dobijenim informacijama tijekom revizije utvrđeno je da nije provedena predviđena⁵⁶ analiza potreba opreme za strukture sustava zaštite i spašavanja, nisu utvrđeni prioriteti, niti postoji jedinstven pregled potreba za opremom struktura zaštite i spašavanja trenutno i za naredno razdoblje.

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

3.2.2. Provedena analiza potreba i odobreni projekti nabava u Ministarstvu obrane BiH

MO u svojim dokumentima⁵⁸ navodi da se suočavaju sa značajnim problemom nedostatka materijalnih resursa za potrebe izvršavanja zadatka pomoći civilnim organima u reagiranju na prirodne i druge katastrofe i nezgode. Navode da je postojeća oprema naslijeđena od entitetskih vojski u dosta slabom stanju i u proteklom razdoblju je intenzivno korištena što je proizvelo dalje smanjenje raspoloživih materijalno-tehničkih sredstava. Također u projektu „Nabava opreme za izvršenje zadatka pomoći civilnim organima u reagiranju na prirodne i druge katastrofe, sa razdobljem realizacije 2016. – 2020. godina“ navode da u proteklom razdoblju nije bilo značajnije nabave ovih sredstava tako da je stupanj popunjenosti ovom vrstom opreme vrlo nizak posebno u oblasti zaštitne opreme za pripadnike OS BiH, opreme za spašavanje u tijeku poplava, intendantske opreme za privremeni smještaj ugroženog civilnog stanovništva, pomoćne višenamjenske opreme za helikoptere, itd.

Analiza potreba materijalno-tehničke opreme u pružanju pomoći civilnom stanovništvu se radi kontinuirano, ali je detaljno urađena nakon svibanjskih poplava 2014. godine. Sukladno tome izrađen je višegodišnji projekat "Nabava opreme za pomoć civilnim strukturama u slučaju prirodnih i drugih nezgoda" čija vrijednost iznosi 8.819.274 KM.⁵⁹ VM BiH je u prosincu 2015. godine donijelo Odluku o odobravanju ovog projekta. Tabela pregled nedostajućih materijalno-tehničkih sredstava i opreme vidjeti u dodatku 4.

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

⁵⁶ Aktivnost MS iz Akcijskog plana za provedbu strateškog plana MS, a koji proizlazi iz Strateškog plana ovog Ministarstva

⁵⁷ Baze podataka su predviđene Akcijskim planom za provedbu strateškog plana MS, a koji proizlazi iz Strateškog plana ovog Ministarstva, a Okvrim zakon, članak 14., točka (aa) predviđeno je da MS usmjerava nadležne organe na vođenje baze podataka o rizicima od prirodnih i dr. nezgoda, opasnim materijama, snagama, sredstvima i dr. podacima značajnim za zaštitu i spašavanje u BiH, sukladno međunarodnim konvencijama.

⁵⁸ Višegodišnji projekti: „Nabava opreme za izvršenje zadatka pomoći civilnim organima u reagiranju na prirodne i druge katastrofe, s razdobljem realizacije 2016. – 2020. godina, „Osiguranje i unapređenje operativnosti helikoptera OS BiH s razdobljem realizacije 2016. – 2025. godina“, „Osiguranje i unapređenje operativnosti motornih vozila Oružanih snaga BiH s razdobljem realizacije 2016. – 2018. godina, „Školovanje časnika vojno-evidencijske specijalnosti avijacija s razdobljem realizacije 2016. – 2024. godina.

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



preko 330 milijuna KM. Sugovornici iz OS BiH i MO istakli su da se radi o višegodišnjim projektima koji i dalje nemaju jasno definiran izvor financiranja. U Odluci VM BiH iz prosinca stoji da će sredstva za financiranje višegodišnjih projekata i dinamika financiranja biti regulirani posebnim odlukama VM BiH kroz proračunske procedure, a prema izvorima financiranja. Više o ovom vidjeti u dodatku 3.

3.2.3. Nezadovoljavajuća starosna struktura pilotskog kadra u OS BiH

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

Analiza koju su sačinile OS BiH pokazala je vrlo nepovoljnu starosnu strukturu postojećeg stanja pilotskog kadra u OS BiH, gdje je prosječna starost pilota 42 godine. Od ukupnog predviđenog broja u Brigadi zračnih snaga i protuzračne obrane⁶⁰ popunjeno je 50% radnih mjesta predviđenih za pilote.⁶¹

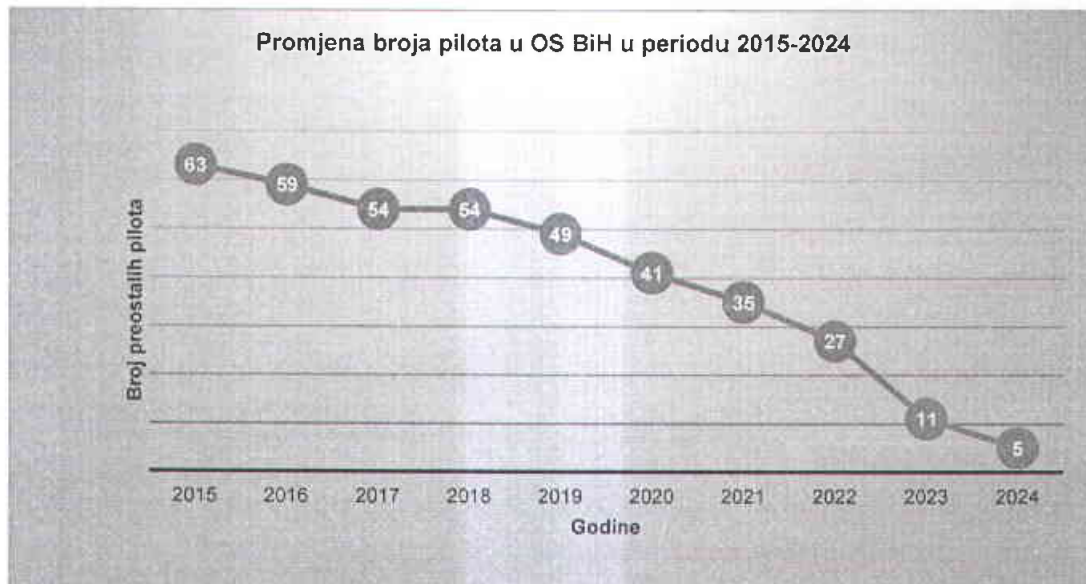
Pilotski sastav bi trebao procesom odlaska u mirovinu napustiti OS BiH u narednih deset godina. OS BiH nemaju uspostavljen centar za obuku kadrova zrakoplovnih specijalnosti, ovaj kadar obučava se putem suradnje s partnerskim zemljama. Projektom je predviđeno školovanje 39 mladih pilota.⁶²

U narednom dijagramu prikazan je otpust – odlazak u mirovinu postojećeg letačkog kadra u OS BiH:

⁶⁰ U okviru pomoći civilnim strukturama vlasti, Brigada izvršava više zadataka. Pored pomoći u slučaju prirodnih ili drugih nezgoda i katastrofa, ova jedinica pruža pomoć i prilikom medicinske evakuacije vertikalnim transportom bolesnih i unesrećenih te realizira zadatke službe traženja i spašavanja što je međunarodna obveza bez koje ni bi bilo moguće uspostavljanje civilnog zračnog prometa u BiH. Pored navedenog obavlja i druge aktivnosti (protokolarnu, VIP prijevoz, pomoć drugim sigurnosnim strukturama od značaja za BiH) izvor: Idejni projekat Školovanje časnika vojno-evidencijske specijalnosti avijacija, kolovoz 2015.

⁶¹ Idejni projekat Školovanje časnika vojno-evidencijske specijalnosti avijacija, kolovoz 2015.

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



Izvor: OS BiH

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

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

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

Potrebe za nedostajućim sredstvima DKPT iskazuje putem godišnjih finansijskih zahtjeva za proračun⁶³ i odnose se uglavnom na nabavu policijske opreme, odjeće i obuće, putničkih vozila, nabavu kompjutorske opreme, nabavu autoguma i sl., dok se dodatna sredstva, koja nisu mogla da se planiraju u okviru gornje granice rashoda, zahtijevaju kroz aneks zahtjeva.⁶⁴ Godišnji proračunski zahtjevi za tekuću godinu planiraju se uglavnom u visini onih sredstava koja su realizirana u prethodnoj godini.

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

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

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



Iako DKPT kroz aneks zahtjeva iskazuje potrebe za dodatnim sredstvima za nabavu materijalno-tehničke opreme⁶⁵, u obrazloženje MFT o neodobravanju zahtjeva za dodatnim sredstvima navodi se ograničenost ukupnih raspoloživih proračunskih sredstava, kao i da DKPT treba pripremiti i dostaviti posebne usvojene zakonske i podzakonske akte ili druge dokumente, koji dokazuju neophodnost sredstava iskazanih u aneksu zahtjeva.

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

3.3. Analiza postupanja nakon svake krizne situacije te postupci za unapređenje sustava

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

3.3.1. Analize postupanja tijekom svibanjskih poplava u Ministarstvu sigurnosti BiH

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

Predstavnici MS su učestvovali i na nekoliko radionica i konferencija čija tema su bile naučene lekcije iz razdoblja svibanjskih poplava.⁶⁶ Iako su na konferenciji pod nazivom "Poplave u Jugoistočnoj Europi – naučene lekcije i daljnji koraci", čiji je predlagatelj i organizator MS, doneseni konkretni zaključci i preporuke s definiranim nositeljima

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

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



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

3.3.2. Analize postupanja i naučene lekcije Ministarstva obrane BiH

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

OS BiH su sačinile listu naučenih lekcija iz aktivnosti pomoći civilnom stanovništvu prilikom poplava iz 2014. godine koje će se dalje koristiti na unapređenju svojih sposobnosti u pomoći civilnim strukturama u reagiranju na prirodne i druge nezgode. Neke od navedenih aktivnosti, prema navodima iz OS BiH, su u potpunosti realizirane, dok su neke u tijeku. Cijeli proces, prema izjavama sugovornika iz OS BiH radi se sukladno Naputku za uspostavljanje i rad sustava naučenih lekcija u OS BiH.

Od 22 navedene aktivnosti pomoći civilnom stanovništvu prilikom poplava u 2014. godini 5 aktivnosti je navedeno kao realizirano⁶⁷, dok se za ostatak aktivnosti može reći da su u tijeku ili su djelomično realizirane. Neke od aktivnosti čija realizacija je u tijeku ili su djelomično realizirane se odnose na sljedeće: u tijeku je ažuriranje Planova angažiranja sanitetskih jedinica i njihovih resursa u slučaju prirodnih ili drugih nezgoda; urađen je konačni nacrt Naputka za uzbunjivanje; u cilju razvijanja regionalne suradnje i koordiniranog zajedničkog odgovora i jednostavnije procedure prelaska državne granice potpisan je Sporazum s Republikom Hrvatskom za angažiranje u pomoći tijekom prirodnih katastrofa i nezgoda u pograničnom pojasu do 10 km; na razini OS BiH formirana je stručna Koordinacijska grupa za vazdušne snage, u čiji rad su uključeni međunarodni eksperti, i koja će pored ostalih pitanja, u narednom razdoblju inicirati i način rješavanja pitanja koordinacije upotrebe zrakoplova i izvršavanje zadataka u zračnom prostoru; intenziviranje obuka na temu djelovanja u prirodnim i drugim katastrofama; osiguravanje funkcioniranja vojnog sustava veza tijekom izvršavanja zadataka i sl.

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

DKPT nakon svakog izvršenog zadatka iz njihove nadležnosti, sačinjava detaljna službena izvješća o poduzetim mjerama i radnjama u tijeku i nakon svakog obavljenog službenog zadatka. Službena izvješća u obliku detaljnih informacija o činjeničnom stanju se dostavljaju nakon svakog izvršenog redovitog zadatka.

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

⁶⁷ Neke od aktivnosti koje su označene kao realizirane odnose se na: definiranje obrazaca i formata izvješćivanja kroz planove angažiranja OS BiH, kao i realnih rokova izvješćivanja; planiranjem angažiranja OS BiH osigurana je uporaba snaga i sredstava s jasno izraženim težištem i koncentracijom snaga i sredstava u cilju postizanja maksimalnog efekta angažiranja; ažurirana je evidencija i stanje operativnosti sredstava, osigurana točnost i dostupnost ovih podataka po svim razinama planiranja angažiranja i uporabe jedinica OS BiH; uspostavili su jedinstvene kriterije definiranja smještajnih kapaciteta na lokacijama, sagledano je stanje i uspostavljena precizna evidencija uz definiranje procedura prijema civilnog stanovništva na vojne lokacije; izrađen i odobren je Naputak za uzbunjivanje u OS BiH.



situaciju vrše analize postupanja nakon svake krizne situacije, da se nadležni organi obavještavaju o postupcima za unapređenje sustava te da se pristupa realizaciji tih mjera. Prema navodima DKPT, dokumentaciju vezanu za ovaj slučaj su izuzele nadležne institucije i ista nije u posjedu DKPT⁶⁸. Za drugi slučaj postupanja u kriznoj situaciji (osiguranje posjete premijera R. Srbije Srebrenici – Potočari) sačinjena je službena informacija o poduzetim mjerama i radnjama prije, u tijeku i nakon obavljenog službenog zadatka, sačinjen zaključak te prijedlog mjera koji je upućen MS. Prema navodima sugovornika iz DKPT realizacija nekih aktivnosti iz predloženih mjera poboljšanja je u tijeku, ali izvješće o stupnju realizacije predloženih mjera iz ovog događaja nije sačinjeno.

Također je, u cilju ostvarivanja što bolje komunikacije, suradnje i koordinacije između policijskih tijela institucija BiH i nižih razina vlasti, u slučaju određenih kriznih situacija potpisan Sporazum o međusobnom pružanju pomoći i operativnoj suradnji agencija za provedbu zakona u lipnju 2014. godine.

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

DKPT je sukladno svojim nadležnostima poduzimala određeni broj aktivnosti na implementaciji postavljenih obveza iz Sporazuma, međutim, određeni zadaci koji proizlaze iz Sporazuma još uvijek nisu u potpunosti realizirani.⁷⁰ Sporazum do sada nije bio predmet analize u smislu nejasnoća koje eventualno može imati kao i potencijalnih polja poboljšanja. Prema navodima sugovornika iz DKPT, Sporazum u cjelini nije primjenjivan, niti testiran u smislu vježbi, ali, kroz redovite aktivnosti DKPT, posebno u segmentima osiguravanja posjeta visokih delegacija BiH, jesu njegovi dijelovi. Sugovornici iz DKPT navode da je razlog tome nedostatak ljudskih kapaciteta. Također navode i da se pred DKPT stavljaju nove obveze, a kadrovski su limitirani jer im nisu odobrena sredstva za upošljavanje novih policijskih službenika, a do kraja godine će, tvrde, ostati i bez velikog broja trenutno raspoloživog policijskog kadra zbog odlaska u mirovinu⁷¹.

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

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

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

⁷¹ U 2015. godini je ukupno 16 policijskih službenika DKPT steklo uvjete za odlazak u mirovinu, dok će do konca 2016. godine prema planu otići 18 policijskih službenika. Sukladno Pravilniku o unutarnjoj kontroli i sistematizaciji DKPT nedostaje 376 policijskih službenika, dok je brojčano stanje uposlenih policijskih službenika 759.



4. ZAKLJUČCI

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

4.1. Institucije BiH moraju ispuniti brojne obveze kako bi na efikasniji način unaprijedile svoje djelovanje tijekom kriznih situacija

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

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

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

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

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



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

4.1.1. Moguća polja poboljšanja u djelovanju MO u procesu pružanja pomoći civilnim organima tijekom prirodne ili druge nezgode

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

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

S obzirom na to da na razini institucija BiH, u čijoj nadležnosti je sustav zaštite i spašavanja, ne postoji uspostavljen sustav ni utvrđene procedure čije djelovanje bi omogućilo, sa zadovoljavajućim stupnjem pouzdanosti, procjenu da li su niže razine vlasti iskoristile vlastite resurse u pogledu zaštite i spašavanja, uspostava istog bila bi neophodna.

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

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

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

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

U DKPT posebno je prisutan nedostatak kadrova koji bi mogao biti izuzetno izražen u narednom razdoblju zbog procesa odlaska u mirovinu, kao i relativno dugog razdoblja potrebnog za osposobljavanje novih policijskih službenika ove Direkcije. Iskazana je i potreba za određenom opremom, vezama, blindiranim automobilom, uvezivanjem centara



i osposobljavanjem situacionog centra u ovoj instituciji. Preduvjet za odobravanje nabave navedenih sredstava su kvalitetne analize potreba i kriterija na kojima su utemeljene potrebe. Ukoliko je nedostatak opreme sukladno analizama evidentan, a ne odobri se nabava, to se može izravno odraziti na nesmetano obavljanje poslova i zadataka iz nadležnosti DKPT. Adekvatnim tehničkim opremanjem stvorile bi se realne pretpostavke za preventivno djelovanje, a ukoliko i dođe do određenih incidenata bila bi omogućena pravodobna i efikasnija reakcija.

S druge strane, specifična oprema za suprotstavljanje prirodnim i drugim nezgodama, uključujući i opremu za spašavanje života ljudi i materijalnih dobara je temeljna pretpostavka uspostavljanja sposobnosti i spremnosti OS BiH da realizira izvorne zakonske obveze pomoći civilnim organima vlasti u slučaju prirodnih ili drugih nezgoda. Mada su iz OS BiH pripremili četiri projekta koje je odobrilo VM BiH u kojim su jasno definirane potrebe i troškovi projekata, izvori financiranja nisu definirani u Odluci VM.

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

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

4.3. Analize postupanja nakon kriznih situacija nisu na zadovoljavajućoj razini

Analize postupanja nakon kriznih situacija, uz uporabu evaluacijskih kriterija, sačinjavanje dokumenta naučenih lekcija, izvješćivanje nadležnih o tome kao i poduzimanje konkretnih mjera na implementaciji aktivnosti i praćenje istih, nisu na zadovoljavajućoj razini. Kod nekih institucija BiH koje su provodile analize postupanja nakon određenih kriznih situacija, aktivnosti na implementaciji predloženih mjera poboljšanja nisu do kraja realizirane.

Provedba detaljnih analiza nakon svake krizne situacije je važno da bi se istovremeno otkrili elementi koji su dobro funkcionirali tijekom određene krizne situacije i elementi koji nisu funkcionirali i koji trebaju biti promijenjeni ili poboljšani u narednom razdoblju.

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

Kao primjer spominjemo Sporazum o međusobnom pružanju pomoći i operativnoj suradnji pet agencija za provedbu zakona, koji je nastao kao rezultat potrebe da se oblast međusobne suradnje uredi na način da se u budućnosti unaprijedi djelovanje tijekom kriznih situacija. DKPT je, sukladno svojim nadležnostima, poduzimala aktivnosti na implementaciji svojih nadležnosti i suradnje s drugim policijskim agencijama tijekom obavljanja redovitih i najavljenih aktivnosti i događaja. Međutim, određeni zadaci koji proizlaze iz Sporazuma još uvijek nisu realizirani. Obveze koje proizlaze iz potpisanog Sporazuma trebaju se realizirati na način koji će osigurati da se unaprijedi pitanje



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



5. PREPORUKE

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

Preporuke Vijeću ministara BiH:

- ***Poduzeti aktivnosti na poboljšanju koordinacije i suradnje između institucija BiH i entitetskih institucija i institucija BD, koje se bave pitanjima sustava zaštite i spašavanja, u cilju realizacije zakonskih obveza radi ostvarivanja efikasnijeg djelovanja u kriznim situacijama.***
- ***Poduzeti neophodne aktivnosti na izgradnji funkcionalnog i efikasnog sustava zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nezgoda, odnosno reagiranja u kriznim situacijama, što podrazumijeva donošenje nedostajućih strateških i planskih dokumenata na razini BiH, kao i njihovo pravodobno ažuriranje i usklađivanje.***

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

Također je potrebno osigurati uspostavu sustava i procedura provjera čije funkcioniranje bi omogućilo procjenu da li su na nižim razinama vlasti angažirani svi raspoloživi resursi prije nego što se uputi zahtjev za angažiranjem OS BiH.

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

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

Potrebno je da VM BiH analizira dosadašnje funkcioniranje KT BiH za zaštitu i spašavanje s ciljem osiguravanja uvjeta za njegov rad. S obzirom na značajne poteškoće u funkcioniranju koje KT BiH ima od samog osnivanja, VM BiH bi trebalo zadužiti nadležno ministarstvo da, u suradnji s drugim institucijama, provede odgovarajuće analize koje će



ponuditi optimalna rješenja za funkcioniranje ovog tijela uzevši u obzir da ono i dalje ne ispunjava svoje primarne ciljeve propisane Okvirnim zakonom.

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

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

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

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

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

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

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

Potrebno je da MFT, u suradnji s institucijama BiH, prilikom razmatranja financijskih sredstava potrebnih za nabavu materijalno-tehničkih sredstava, kao i upošljavanje kadrova institucija BiH nadležnih za zaštitu i spašavanje, osigura i dostavi VM BiH sveobuhvatne analize. Svrha analize treba da bude prikaz raspoloživih sredstava, postojanje kriterija i prioriteta na temelju kojih se odobrava, djelomično odobrava ili odbija zahtjev institucije kao i nuđenje alternativnih rješenja financiranja projekata, opreme i ljudstva spomenutih institucija.



Preporuke Ministarstvu sigurnosti BiH:

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

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

- ***Da osigura donošenje, redovito praćenje i izvješćivanje o provedbi planova zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nezgoda***

Potrebno je da MS vrši redovito ažuriranje Plana zaštite i spašavanja institucija i organa BiH, kao i pojedinačnih planova institucija i organa BiH. Potrebno je uskladiti planove zaštite i spašavanja, sukladno izvanrednim situacijama, odnosno nakon zabilježene prirodne ili druge nezgode u BiH. MS bi trebalo i dalje kontinuirano imati savjetodavnu ulogu u smislu pružanja savjetodavne pomoći institucijama BiH pri izradi i donošenju planova, a istovremeno bi trebalo uspostaviti sustav povratnih informacija u smislu izvješćivanja o provedbi planova zaštite i spašavanja.

Preporuke Ministarstvu obrane BiH:

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

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

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

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

Potrebno je uspostaviti redovitu praksu provedbe detaljnih analiza nakon svake krizne situacije s ciljem da se istovremeno otkriju elementi koji su dobro funkcionirali tijekom određene krizne situacije i elementi koji nisu funkcionirali i koji trebaju biti promijenjeni ili poboljšani u narednom razdoblju. Evaluacija i naučene lekcije doprinose da se na temelju iskustva iz prirodne ili drugih nezgoda predlažu kvalitetne mjere i aktivnosti za unapređenje djelovanja u kriznim situacijama i da se o rezultatima kao i mjerama koje se namjeravaju poduzeti informiraju nadležne institucije. Evaluacija treba da se bazira na utvrđenim kriterijima te je potrebno definirane mjere poboljšanja pratiti te izvještavati o implementaciji istih.



DKPT se preporučuje da poduzme aktivnosti na efikasnijoj implementaciji obveza iz Sporazuma o međusobnom pružanju pomoći i operativnoj suradnji pet agencija za provedbu zakona s ciljem što bolje suradnje i koordinacije u slučaju kriznih situacija.

Tim revizije učinka:

Jasna Česir, voditelj tima

Eldina Pleho, revizor učinka

**Rukovoditelj Odjela
revizije učinka:**

Hrvoje Tyrtković



6. DODACI

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

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

Institucije iz uzorka
Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH
Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH ⁷²
Ministarstvo financija i trezora ⁷³
Ministarstvo obrane BiH
Ministarstvo sigurnosti BiH
Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH ⁷⁴

Izvor: Ured za reviziju

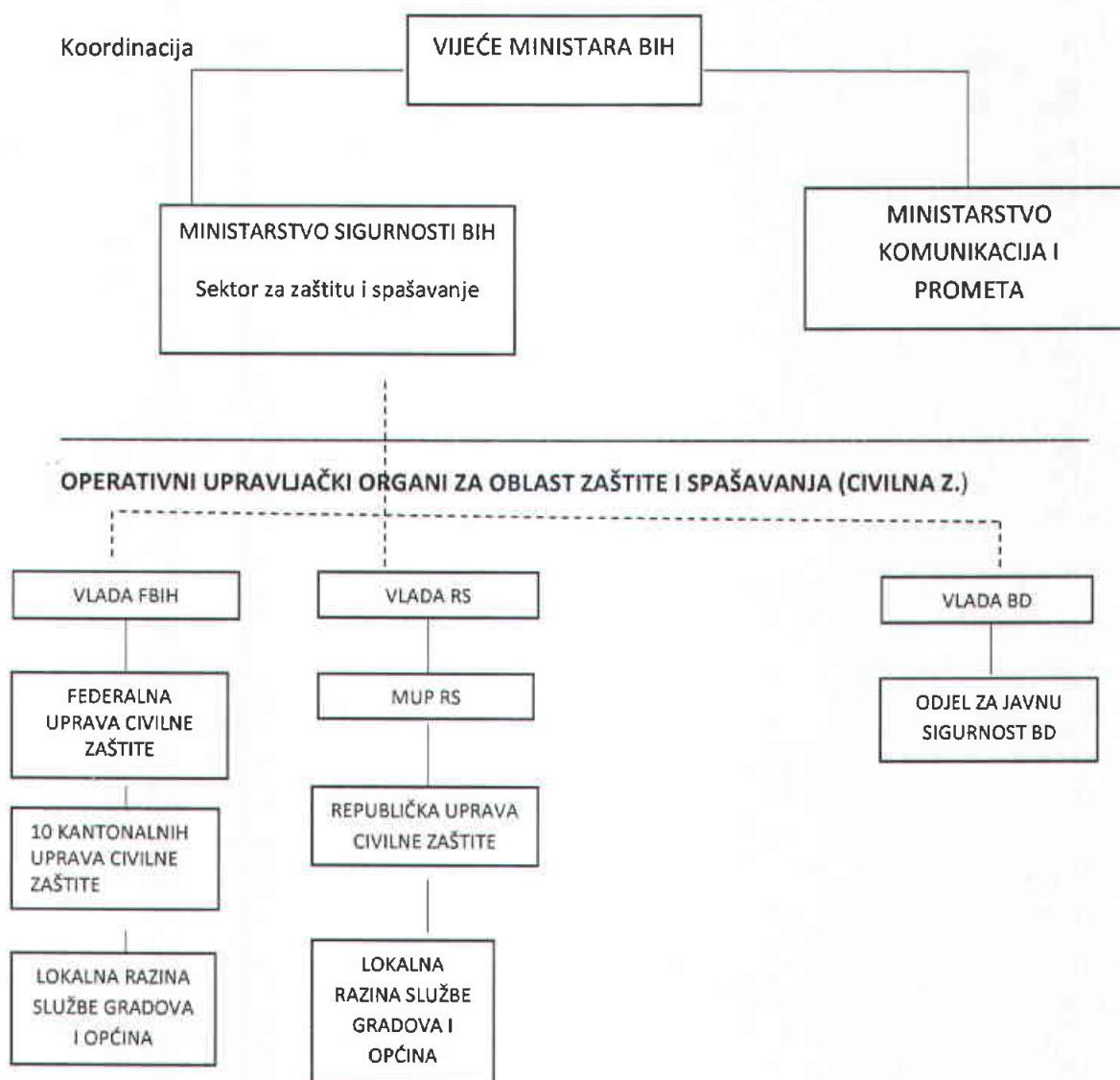
⁷² U procesu prikupljanja informacija relevantnih za studiju

⁷³ U segmentu provedbe Odluka o rasporedu finansijskih sredstava osiguranih iz proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2014. godinu i sredstava prikupljenih na namjenskim računima u okviru Jedinственог računa trezora za pomoć građanstvu na područjima pogođenim poplavama u svibnju 2014. godine (Sl. gl. 64/14)

⁷⁴ U djelokrugu izvješćivanja o provedbi Akcijskog plana za zaštitu od poplava i upravljanje rijekama u BiH 2014. – 2017. godina



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



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



Dodatak 3: Sažetak⁷⁵ informacije o Projektu „Osiguranje i unapređenje operativnosti helikoptera OS BiH“ i tabela s pregledom stanja broja pilota u razdoblju 2016. – 2024. godina.

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

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

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

Spektar upotrebe helikoptera OS BiH na tipu terena kakav je u BiH je jako širok, a izvršenje zadataka ovisi i o njihovoj operativnosti, resursima i obučenosti kadrova.

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

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

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

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

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

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

⁷⁵ Za potrebe prezentacije informacija o Projektu u studiji, Izvor: Ured za reviziju na temelju podataka OS BiH

⁷⁶ Idejni projekat Školovanje časnika vojno-evidencijske specijalnosti avijacija, kolovoz 2015.



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

Projektom je planirano da se osiguraju inicijalna sredstva u proračunu MO za 2016. godinu u iznosu od milijun KM, zatim dalje u razdoblju od 2016. do 2025. godine, prihodom od prodaje rashodovanih helikoptera čija procjena je oko milijun, zatim iz prihoda od izvršenja poslova za treće osobe (OS BiH do sada nisu izvršavali letove helikopterima za treća lica uz naplatu), također nerealiziranim sredstvima iz proračuna MO, prihodima po osnovu iznajmljivanja Stacionarnih komunikacijskih čvorišta, Klirinškim dugom⁷⁷ od Ruske Federacije, uvrštavanjem dijela proračunskih sredstava drugih ministarstava, direkcija, agencija, i sl. koji su ili će biti korisnici usluga, posebno odobrenim sredstvima na razini VM BiH.

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

Tabela: Promjene broja pilota u OS BiH u tijeku realizacije Projekta

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

Izvor: OS BiH

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



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

Tabela 2: Pregled nedostajućih materijalno-tehničkih sredstava i opreme

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

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

druge katastrofe, OS BiH



Dodatak 5: Reference

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



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