



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



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

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

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

Trg BiH
71000 Sarajevo

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

01

S

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

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

S poštovanjem,



GLAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić

[Handwritten signature]



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



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

Broj: 01-02-03-10-16-1-1101-2/16

Datum: 04.11.2016. godine

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

Trg BiH
71000 Sarajevo

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

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

02

S

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

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

S poštovanjem,



GLAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić

[Handwritten signature]



Извјештај ревизије учинка
Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини

Број: 01-02-03-10-16-1-1101/16

Сарајево, октобар 2016. године



Садржај

Резиме	6
1. УВОД.....	8
1.1. Позадина проблема и мотиви за студију	8
1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије	9
1.3. Ревизијска питања	10
1.4. Критеријуми ревизије	10
1.5. Извори и методе ревизије.....	11
1.6. Структура извјештаја.....	12
2. ДЕМИНИРАЊЕ У БиХ.....	13
2.1. Правни оквир и кључне институције.....	13
2.2. Припрема пројекта деминирања.....	13
2.3. Контрола квалитета деминирања	15
2.3.1. Узорковање површине.....	16
2.3.2. Унутрашња контрола квалитета	17
3. НАЛАЗИ.....	18
3.1. Активности институција на обезбјеђењу ефикасног институционалног, финансијског и стратешког оквира за деминирање	18
3.1.1. Институционални оквир за деминирање	18
3.1.2. Финансијски оквир за деминирање	20
3.1.3. Стратешки оквир за деминирање	21
3.2. Активности ВНМАС-а у систему деминирања	22
3.2.1. Припрема пројекта деминирања	22
3.2.2. Контрола квалитета процеса деминирања	24
3.2.3. Превенција корупције и дисциплинска одговорност	25
3.2.4. Активности ВНМАС-а у процедурама ЈН ITF-а	25
4. ЗАКЉУЧЦИ.....	27
4.1. СМ и МЦП нису предузели адекватне активности с циљем обезбјеђења ефикасности система деминирања.....	27
4.2. ВНМАС није предузео адекватне активности с циљем обезбјеђења ефикасности и транспарентности система деминирања	28
5. ПРЕПОРУКЕ	29
Додаци	32



Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине провела је ревизију учинка на тему: „Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини“. Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизијских институција – ISSAI и методологијом за рад ревизије учинка врховних ревизијских институција у БиХ.

Циљ ревизије је била процјена ефикасности успостављеног система деминирања и спремности БиХ да испуни међународно преузете обавезе и властита стратешка одређења.

Успостављени систем деминирања на нивоу институција БиХ није ефикасан. Институције БиХ нису предузеле све неопходне активности како би осигурале ефикасност система деминирања. Може се закључити да одређење БиХ да се озбиљно приступи проблему деминирања не постоји, чиме је угрожена реализација стратешких циљева БиХ и испуњење међународно преузетих обавеза. Системски, процес деминирања није анализиран нити унапријеђен посљедњих 15 година.

Савјет министара БиХ и Министарство цивилних послова БиХ нису предузели мјере како би се успоставио функционалан институционални оквир за деминирање нити су осигурали потребна финансијска средства за ефикасну имплементацију стратешких циљева деминирања. У посљедње три године за финансирање деминирања у БиХ утрошено је приближно око 113,5 милиона КМ или 38,5% од планираних средстава. БиХ годишње издваја 75% мање средстава него што је планирано Стратегијом противминског дјеловања БиХ 2009–2019, а операције чишћења зависе у потпуности од донатора.

Центар за уклањање мина БиХ није предузео адекватне активности с циљем осигурања ефикасности и транспарентности система деминирања. Центар за уклањање мина ни 20 година након завршетка рата нема све информације гдје се мине налазе у БиХ, односно не зна колика је коначна сумњива површина. Постоје случајеви да су се проналазиле мине или дешавале несреће на површинама које нису првобитно окарактерисане као сумњиве.

Контрола квалитета деминирања коју проводи Центар за уклањање мина БиХ није ефикасна. Поред више нивоа контроле у систему деминирања, несреће и неправилности се дешавају на површинама које је Центар за уклањање мина БиХ прогласио сигурним за кориштење. Наведене несреће и неправилности све више постају уобичајена појава јер Центар за уклањање мина БиХ није предузимао активности како би се систем деминирања, првенствено контроле квалитета, унаприједио.

Центар за уклањање мина БиХ није осигурао транспарентност у раду својих представника у комисијама за јавне набавке које проводи Међународни фонд за деминирање и помоћ жртвама од мина, а резултати рада представника Центра за уклањање мина БиХ у комисијама за јавне набавке могу директно да утичу на одабир извођача радова пројекта деминирања.

Активностима Центра за уклањање мина БиХ, грађани БиХ и донатори губе повјерење у институције БиХ и у способност државе да опасност од мина успјешно ријеши.



На основу изнесених налаза и закључака, Канцеларија за ревизију је дала одређене препоруке Савјету министара БиХ, Министарству цивилних послова БиХ, Комисији за деминирање и Центру за уклањање мина БиХ. У складу с одредбама Закона о ревизији институција БиХ, Нацрт извјештаја је достављен субјектима ревизије на очитовање. Након истека рока за очитовање, сачињен је коначан извјештај ревизије учинка, који вам се доставља на даље поступање.

Јасмин Пилица



КОРИШТЕНЕ СКРАЋЕНИЦЕ

Скраћенице	Пуни назив
ВНМАС	Центар за уклањање мина Босне и Херцеговине
БиХ	Босна и Херцеговина
ГИ	Генерално извиђање
ITF	Међународни фонд за деминирање и помоћ жртвама мина
ЈН	Јавне набавке
КК	Контрола квалитета
Комисија	Комисија за деминирање у Босни и Херцеговини
МЦП	Министарство цивилних послова Босне и Херцеговине
Отавска конвенција	Конвенција о забрани употребе, складиштења, производње и превоза противпјешадијских мина и о њиховом уништавању
ПБУР	Површина без утврђеног ризика
ПМА	Противминске акције
РК	Регионалне канцеларије Центра за уклањање мина
СМ	Савјет министара Босне и Херцеговине
СОП	Стандардне оперативне процедуре Центра за уклањање мина Босне и Херцеговине за хуманитарно деминирање
Стандард	Стандард за уклањање мина и неексплодираних убојитих средстава у Босни и Херцеговини
Стратегија	Стратегија противминског дјеловања Босне и Херцеговине 2009–2019
СК	Средишње канцеларије Центра за уклањање мина Сарајево и Бања Лука
ТИ	Техничко извиђање
Канцеларија	Канцеларија за ревизију институција БиХ
ВРКК	Виши референт за контролу квалитета
КМ	Конвертибилна марка



Резиме

Главни налази:

Институционална структура у систему деминирања је остала иста као и 2002. године. Измјене Закона о деминирању у неколико наврата нису добиле потребну подршку надлежних институција.

МЦП није обезбиједило претпоставке за имплементацију свог стратешког циља у сегменту деминирања, нити је стратешки циљ развило на подциљеве који ће обезбиједити имплементацију стратешког циља и испуњења мисије и визије институције у дијелу који се односи на деминирање.

МЦП није ни дефинисало одговорност за реализацију циљева деминирања. У МЦП-у не постоји нити један запосленик који се примарно бави активностима деминирања, нити постоји одјељење или сектор који би се бавио наведеним активностима.

Комисија, као једина тачка у МЦП-у која се бави активностима деминирања, има мандат, између осталог, да надзире рад ВНМАС-а. Комисија није развила методологију на који начин би надзирала рад ВНМАС-а.

Комисија је у неколико наврата, током 2014. и 2015. године, истицала и упознавала Кабинет министра цивилних послова с проблемима који су се појављивали у раду ВНМАС-а. Разне неправилности су се дешавале без икаквих санкција. Реакција из Кабинета министра је изостала.

Босна и Херцеговина није обезбиједила финансијска средства потребна за ефикасну имплементацију стратешких циљева у сегменту деминирања. БиХ је за деминирање у посљедње три године утрошила 58 милиона КМ, односно око 25% од планираних средстава. Донатори, који су у посљедње три године утрошили 55 милиона КМ, односно око 84% планираних средстава, углавном доста више испуњавају планове неголи домаће власти.

МЦП, као носилац надлежности деминирања, није покренуло активности, које су резултирале обезбјеђењем планираних средстава, како би се имплементирао циљ БиХ без мина до 2019. године. МЦП је, први пут осам година након усвајања Стратегије, у буџету за 2016. годину обезбиједило средства у износу од 100 хиљада КМ или 0,5% планираних средстава по Стратегији на годишњем нивоу.

Динамика имплементације циљева и активности из Стратегије не обезбјеђује да ће БиХ до 2019. године испунити међународне обавезе и стратешке циљеве преузете Отавском конвенцијом. Ревизијом Стратегије 2015. године, коју је припремио ВНМАС, утврђено је да је БиХ на 50% реализације техничког и финансијског дијела Стратегије. Нови приједлог визије јесте БиХ без мина до 2024. године, и то уз нови модел провођења деминерских активности тј. операција чишћења тзв. Land Release.

ВНМАС није дефинисао методологију КК припреме пројеката. Није мали број пројеката деминирања који након завршетка активности резултира проналаском једне или ниједне мине, а почетне информације су се односиле на знатно већи број мина. За 384 пројекта која су била предмет анализе, проценат успјешно процијењеног броја мина спрам броја очекиваних мина је 2,5%.

СОП-ови нису мијењани након 2008. године. Анализом документације утврђено је да је ВНМАС покретао активности око измјене аката у смислу унапређења пословања у



периоду од 2009. до 2012. године, али одлуком директора ВНМАС-а све је стављено ван снаге.

Успостављена КК деминирања у ВНМАС-у није ефикасна. Резултат тога јесу деминерске несреће током деминирања, минске несреће на површинама које су деминиране и дате на кориштење грађанима БиХ, као и неправилности у смислу да су на деминираним површинама пронађене мине након завршених радова и увјерења о КК које је издао ВНМАС.

У периоду од 2005–2016. године, резултат минских и деминерских несрећа јесте да је 25 људи изгубило живот и 24 их је повријеђено. Поред наведеног десиле су се 23 неправилности. Системско унапређење процеса КК није никада урађено.

Посљедица досадашњих несрећа јесте да БиХ, према правоснажним пресудама, треба исплатити накнаду оштећеним лицима у износу од цца 850 хиљада КМ.

ВНМАС није предузео активности да спријечи могућност корупције у дијелу КК деминирања. Дефинисани механизам дисциплинске одговорности се не примјењује или се минимално користи. До данас, без обзира на број неправилности и несрећа, ниједна деминерска организација није новчано кажњена. Такође, нити један ВРКК, нити инспектор КК, нити било ко други у систему КК није кажњен за неправилности и несреће које су се дешавале у претходном периоду.

ВНМАС није обезбиједио транспарентност у раду својих представника у комисијама за ЈН које проводи ИТФ. До 2014. године само неколицина запослених је имала право учествовати у раду комисија за ЈН ИТФ-а. Правила бодовања компанија приликом додјеле пројеката деминирања, која је увео ИТФ у 2012. години, утицала су и на рад контролних органа ВНМАС-а. У периоду прије увођења бодовања, број рјешења инспекцијских органа ВНМАС-а о понављању чишћења површине је доста већи него након увођења бодовања.



1. УВОД

1.1. Позадина проблема и мотиви за студију

Обавеза сваке државе јесте да предузме све активности с циљем обезбјеђења безбједног живота и окружења за грађане, и могућности за несметан и одржив развој. Чињеница је да у Босни и Херцеговини (БиХ) и након 20 година од завршетка рата мине представљају пријетњу по безбједност и негативно утичу на друштвени и економски развој. Процјене указују да данас у БиХ приближно 545.000 грађана живи у непосредној опасности од идентификованих или неидентификованих минских поља и њихов живот је у свакодневной опасности.¹ На основу броја угрожених заједница (цца 1.400) и нивоа утицаја мина, БиХ се сврстава у ред најугроженијих земаља на свијету.²

Наведени проблем су препознале како домаће власти тако и инострани донатори. И институције БиХ и донатори улажу напоре и средства да се проблем деминирања у БиХ умањи и у коначници елиминише. У периоду од 2002–2015. године у БиХ утрошено је цца 530 милиона КМ за деминирање³. Приближно двије трећине наведеног износа су обезбједили донатори, и то средства за операције чишћења мина, док домаће власти углавном финансирају рад институција које се баве активностима деминирања.

БиХ је 1997. године потписала Конвенцију о забрани употребе, складиштења, производње и превоза противпјешадијских мина и о њиховом уништавању (Отавска конвенција). Конвенција је ступила на снагу 1999. године. БиХ није успјела испунити обавезу из Отавске конвенције да уништи или обезбједи уништење свих противпјешадијских мина до 2009. године. У складу с одредбама конвенције, БиХ је искористила могућност и затражила продужење рока до 2019. године за наведене активности. У складу с наведеним активностима, БиХ је неколико пута доносила и ревидирала стратегије противминског дјеловања. Циљеви из стратегија 2002. и 2005. године с једне стране били су преоптимистични, док је с друге стране величина и комплексност проблема увелико премашивала расположива средства, технологије и подршку за реализацију циљева деминирања.⁴

Према неким истраживањима, визија из Стратегије противминског дјеловања „БиХ без мина 2019“ (Стратегија) ће се морати пролонгирати најмање до 2024. године.

Такође, Извјештај Европске комисије о напретку БиХ за 2014. годину указује на проблеме у деминирању који се односе на спорост цијелог процеса, минске несреће и неусвајање новог Закона о противминском дјеловању.

Процес деминирања у БиХ прате чести негативни медијски натписи који утичу на транспарентност цијелог процеса.⁵ Поред наведеног, бившем директору ВНМАС-а је почетком 2016. године изречена правоснажна пресуда због злоупотребе службеног положаја.⁶

¹ http://beta.bhmac.org/?page_id=745&lang=sr

http://beta.bhmac.org/?page_id=468&lang=bs Од 1992. године, од мина/касетне муниције/експлозивних средстава у БиХ је страдало 8.358 лица. У ратном периоду (1992–1995. година) страдало је 6.351 лице, док је у послеријатном периоду (од 1996. године), страдало 1.735 лица, од чега 604 лица смртно.

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

³ Извор ВНМАС.

⁴ Анализа провођења Стратегије противминског дјеловања БиХ из 2016. године.

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

<https://www.youtube.com/watch?v=znIL2slqo9E>; Емисија Печат Радио телевизија Републике Српске, октобар 2012. године.

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



Све наведено указује на то да постоје одређене слабости у систему деминирања, које је потребно додатно истражити те дати одређене препоруке чија би имплементација довела до унапређења система деминирања.

1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије

Циљ ревизије је процијенити ефикасност успостављеног система деминирања и спремност БиХ да испуни међународно преузете обавезе и властита стратешка одређења. Ревизија је указала на факторе и уска грла која утичу на ефикасност система деминирања.

Ревизија се, у складу с надлежностима Канцеларије, ограничила на активности институција БиХ на пољу деминирања. Ревизија се није бавила активностима Министарства одбране и Деминерског батаљона Оружаних снага у сегменту деминирања јер, према процјени Канцеларије, ово може бити предмет посебне студије.⁷

Предмет студије је била процјена колико су институције предузимале адекватне активности како би систем деминирања био ефикасан. Ревизија се бавила активностима Савјета министара БиХ (СМ), Министарства цивилних послова (МЦП), Комисије за деминирање (Комисија) и Центра за уклањање мина (ВНМАС), с циљем да се анализира ефикасност постојећег институционалног оквира.

Ревизија се бавила и активностима наведених институција предузетих с циљем да БиХ испуни преузете међународне обавезе као и да испуни властита стратешка одређења у сегменту деминирања. Предмет анализе су биле и предузете активности с циљем обезбјеђења средстава за несметано функционисање система деминирања и испуњење стратешких циљева БиХ у сегменту деминирања. Ради сагледавања цјелокупне слике о утрошеним средствима користили смо податке о утрошеним средствима у посљедње три године, и по потреби у ранијим годинама.

Анализирана је и ефикасност и транспарентност рада ВНМАС-а. Предмет анализе су биле активности ВНМАС-а у процесу хуманитарног деминирања у дијелу припреме пројеката, контроле квалитета (КК) деминираних површина и активности учествовања у јавним набавкама (ЈН) Међународног фонда за деминирање и помоћ жртвама од мина (ITF). Анализиране су активности ВНМАС-а које за посљедицу имају да се минске и деминерске несреће дешавају.

Ревизија се бавила процедурама генералног извиђања (ГИ), успостављеним процесом КК припреме пројеката деминирања, радом инспекцијских органа и унутрашњом КК и предузетим активностима с циљем спречавања наведених несрећа. Наведене активности су анализирани за 2014. и 2015. годину. Такође су приказани и статистички подаци за несреће и неправилности које су се дешавале у посљедњих 10 година, тј. од 2005. године.

Провођење ЈН ITF-а било је предмет ревизије у дијелу у којем представници ВНМАС-а учествују на тендерима (припрема техничке спецификације). Анализирано је како је ВНМАС успоставио правила понашања својих представника у раду комисија за ЈН приликом додјеле пројеката деминирања с циљем да се цијели процес учини транспарентнијим. Наведене активности су анализирани за 2014. и 2015. годину и по потреби у ранијим годинама.

⁷ Према Закону о одбрани, један од задатака Оружаних снага је противминско дјеловање у БиХ. Оружане снаге у операцијама противминског дјеловања на годишњем нивоу учествују са око 20% у деминирању површина у БиХ.



Ревизијом је извршена оцјена колико активности ВНМАС-а, у наведена три сегмента, утичу на ефикасност и транспарентност цјелокупног система деминирања.

1.3. Ревизијска питања

За анализу ревизијског проблема дефинисано је опште ревизијско питање које гласи:

Да ли је успостављени систем деминирања на нивоу институција БиХ ефикасан?

Одговор на ревизијско питање ће се добити одговарајући на следећа ревизијска потпитања:

1. Да ли су СМ и МЦП предузели адекватне активности с циљем обезбјеђења ефикасности система деминирања?

2. Да ли је ВНМАС предузео адекватне активности с циљем обезбјеђења ефикасности и транспарентности система деминирања?

1.4. Критеријуми ревизије

Сходно ISSAI 300.27, утврђени су прикладни критеријуми који одговарају ревизијским питањима и повезани су с принципом ефикасности. Критеријуми ревизије представљају мјерила која се користе да би се дала оцјена предмета ревизије.

Основни критеријум за процјену:

Успостављен је ефикасан систем деминирања који доприноси реализацији раније дефинисаних стратешких циљева деминирања. Надлежне институције БиХ за деминирање⁸ су предузимале максималне напоре с циљем обезбјеђења ефикасног система деминирања. У коначници, БиХ испуњава међународне обавезе, животи грађана БиХ, у односу на опасност од мина, су безбједнији, и БиХ је земља којој мине нису препрека за одржив и несметан развој.

За потребе провођења ове ревизије детаљније су разрађени критеријуми ревизије за прво и друго ревизијско потпитање.

Критеријум за прво ревизијско потпитање:

СМ и МЦП су предузели адекватне активности с циљем обезбјеђења ефикасности система деминирања. СМ и МЦП су обезбиједили ефикасност институционалног оквира у којем институције испуњавају своје обавезе и циљеве благовремено и у складу са стандардима доброг управљања. Институције БиХ издвајају средства за активности деминирања у складу са стратешким одређењем БиХ.

МЦП је обезбиједило претпоставке да властити стратешки циљ у сегменту деминирања испуњава ефикасно. Стратешки циљ је, у складу са стандардима интерне контроле, разрађен на подциљеве који обезбјеђују испуњење мисије и визије МЦП. Одговорност за реализацију циљева је дефинисана и МЦП је успоставило организациону структуру која обезбјеђује ефикасну имплементацију наведених циљева. Као носилац надлежности за деминирање у БиХ, МЦП предузима све неопходне активности на рјешавању проблема који се јављају унутар институционалног оквира, посебно оних који могу штетити угледу државе БиХ.

МЦП је обезбиједило подршку Комисији да несметано функционише у свом раду и испуњава своју сврху. Комисија је развила методологију надзора над радом ВНМАС-а и надзор у потпуности функционише.

⁸ СМ, МЦП, Комисија, ВНМАС.



Критеријуми за друго ревизијско потпитање:

Активности ВНМАС-а чине систем деминирања ефикаснијим и транспарентнијим. ВНМАС је успоставио систем који обезбјеђује све информације о минама у БиХ и које даље омогућују квалитетну припрему пројеката деминирања. Методологија КК припреме пројеката је дефинисана и запосленици ВНМАС-а користе све расположиве информације како би пројекти били квалитетно припремљени.

Успостављена КК и унутрашња контрола деминирања у ВНМАС-у су ефикасне и ВНМАС проводи анализе с циљем унапређења система деминирања. СОП-ови се анализирају и унапређују након идентификованих потреба за унапређењем истих. ВНМАС је успоставио стручне радне групе и резултате рада наведених група користи за системска побољшања деминирања. Несреће и неправилности се не дешавају на површинама које су окарактерисане као безбједне за кориштење.

ВНМАС предузима активности да спријечи могућност корупције у дијелу КК деминирања. Механизам дисциплинске одговорности се користи у потпуности. Компаније бивају новчано кажњене за несреће и неправилности⁹ уколико се утврди њихова одговорност. Дисциплинска одговорност се такође користи за све запосленике ВНМАС-а уколико исти својим радом доприносе несрећама или неправилностима.

ВНМАС је дефинисао правила и процедуре понашања, и обезбиједио транспарентност у раду представника ВНМАС-а приликом ЈН ИТФ-а. Представници ВНМАС-а воде евиденцију о документацији коју користе на састанцима комисије за ЈН и чувају је у архиви ВНМАС-а.

1.5. Извори и методе ревизије

Различити квалитативни и квантитативни подаци и информације су прикупљени из разговора и документације у институцијама БиХ које се баве активностима деминирања. Највећи дио података и информација у овој ревизији, прикупљан је у МЦП-у, Комисији и ВНМАС-у.

У МЦП-у обављени су интервјуи с представницима који су били чланови Комисије у претходним сазивима, и са представницима чији су задаци припрема буџета министарства, тј. обезбјеђење средстава за испуњење циљева МЦП-а. Поред наведених, обављени су и интервјуи са представницима Кабинета министра МЦП-а и са члановима Комисије из тренутног сазива.

У ВНМАС-у су проведени интервјуи са в.д. директором и помоћником директора за операције. Детаљни подаци и информације у ВНМАС-у прикупљени су интервјуисањем запосленика у централној канцеларији ВНМАС-а и то у Одсјеку за Управљање противминским акцијама и Одсјеку за управљање квалитетом, затим са представницима интерне контроле ВНМАС-а. У средишњим канцеларијама ВНМАС-а (СК) обављени су разговори са шефом канцеларије Бања Лука и замјеником шефа канцеларије Сарајево и са одговорним лицима у сегменту припреме пројеката деминирања и КК цијелог процеса. Од осам регионалних канцеларија ВНМАС-а (РК), обављене су посјете и прикупљене информације и подаци од РК Бања Лука и РК Сарајево.

Кориштена је доступна стручна литература, те подаци и информације са интернета који се односе на ово подручје.

⁹ Проналазак мина на терену који је окарактерисан као сигуран.



1.6. Структура извјештаја

У поглављу 1. представљени су мотиви због којих је Канцеларија провела ревизију учинка Ефикасност система деминирање у БиХ. У овом поглављу су представљена и ревизијска питања, циљ, обим и ограничења ревизије, критеријуми ревизије, те извори и методе ревизије.

У поглављу 2. представљене су кључне институције у систему деминирања, правни оквир, финансијски оквир за функционисање система. У овом поглављу представљене су и активности ВНМАС-а у току припреме пројеката, провођења КК деминирања и унутрашње КК.

У поглављу 3. су презентирани основни налази који подржавају ревизијска питања.

Поглавље 4. презентира закључке ревизије, односно одговоре на ревизијска питања.

У поглављу 5. су дате препоруке Канцеларије чијом имплементацијом би се обезбиједила ефикасност система деминирања.



2. ДЕМИНИРАЊЕ У БиХ

У овом поглављу се говори о улози кључних институција БиХ у систему деминирања и финансирању активности деминирања. Представљен је опис процеса хуманитарног деминирања¹⁰ у БиХ.

2.1. Правни оквир и кључне институције

Према Закону о министарствима и другим органима управе БиХ једна од надлежности МЦП-а је деминирање. Према Закону о деминирању у БиХ послови деминирања су послови од значаја за безбједност БиХ, заштиту околиша и здравље људи. У сврху извршења дугорочне задаће деминирања основана је Комисија, као централно тијело за послове деминирања које оснива СМ. Комисија је у саставу МЦП-а и за свој рад одговара МЦП-у. Стручна служба Комисије је ВНМАС, основан одлуком СМ, а надзор над радом ВНМАС-а врши Комисија.

Стратешко одређење БиХ за рјешавање проблема деминирања је дефинисано Стратегијом, коју је СМ усвојио крајем 2008. године¹¹. Према Стратегији за испуњавање циља БиХ без мина до 2019. године, потребно је обезбиједити услове за провођење стабилног и ефикасног програма противминског дјеловања са циљем успостављања безбједног окружења за нормалан и просперитетан живот свих грађана БиХ, са жртвама од мина потпуно интегрисаним у друштвену заједницу.

Средства за провођење противминских акција (ПМА)¹² обезбјеђују се из донаторских средстава, буџета институција БиХ и ентитета, као и из других извора¹³. У Стратегији је дата и процјена потребних финансијских средстава, на годишњем нивоу, за испуњавање стратешких циљева.

Табела бр. 1: Процјена финансирања по врсти извора у милионима КМ

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

Извор: Стратегија противминског дјеловања

У периоду 2009–2019. година планирано је издвајање средстава у укупном износу од цца 790 милиона КМ. Од наведених средстава планирано је да БиХ издвоји цца 640 милиона КМ. Стратегијом је планирано да из године у годину БиХ издваја више средстава у односу на донаторе.

2.2. Припрема пројеката деминирања

Тренутна величина мински сумњиве површине у БиХ износи 1.176,5 км² или 2,3% у односу на укупну површину БиХ.¹⁴ Сумњиву површину представљају подручја која су била захваћена борбеним дјеловањем и гдје постоје подаци о минираниости или вјероватноћа минираниости¹⁵. Према Стандарду за уклањање мина и неексплодираних

¹⁰ Хуманитарно деминирање подразумијева радње којима се уклања опасност од мина и неексплодираних убојитих средстава у БиХ. Овом активношћу је обухваћено систематско и генерално извиђање те израда пројектне документације које спроводи ВНМАС, и операције техничког извиђања, чишћења површина и објеката као и операције подводног чишћења и уклањања експлозивних средстава заосталих ратом, које обављају акредитоване деминерске организације под надзором ВНМАС-а.

¹¹ На 45. сједници СМ одржаној 24.04.2008. године.

¹² ПМА су активности које за циљ имају редукацију и уклањање ризика и рјешавање проблема утицаја мина и других експлозивних средстава заосталих иза рата (хуманитарно деминирање, упозоравање на мине, помоћ жртвама мина и заговарање противминског дјеловања).

¹³ Други извори су општине, привредна и приватна предузећа.

¹⁴ ВНМАС - Извјештај о противминском дјеловању за 2015. годину.

¹⁵ У Оперативном плану ПМА у БиХ наведено је да подаци о броју мина и минских поља у БиХ нису поуздани нити потпуни. У бази података ВНМАС-а регистровано је 19.000 минских записника о минским пољима што је тек око 50 - 60% у односу



убојитих средстава у БиХ (Стандард)¹⁶ површине које су сумњиве или минирани се морају детаљно извидјети како би се омогућило планирање приоритетних задатака за деминирање и самим тиме редуковала сумњива површина. Како би се смањила сумњива површина, ВНМАС на основу захтјева за ПМА влада ентитета, кантоналних или општинских власти као и организација којима је деминирање потребно, покреће активности деминирања у БиХ. Први корак је провођење ГИ.

ГИ је провјера постојећих и прикупљање нових информација о сумњивим површинама на терену без примјене метода деминирања с циљем идентификације које су површине ризичне, а које су површине без утврђеног ризика (ПБУР). Према Стандардним оперативним процедурама ВНМАС-а (СОП)¹⁷ информације добијене ГИ се уносе у базу података ВНМАС-а на основу којих се припремају пројекти за трајно обиљежавање¹⁸, техничко извиђање (ТИ)¹⁹ и чишћење²⁰. Категорије приоритета утврђују се кроз поступак ГИ са евидентирањем података за сваки појединачни предложени пројект.

на њихов реалан број. Проблем представља квалитет минских записника према којима се у великом броју случајева не може утврдити тачна локација минског поља, облик и распоред мина на терену.

¹⁶ Стандард представља основни документ за операције хуманитарног деминирања и уклањања неексплодираних убојитих средстава по којем ВНМАС усклађује Стандардне оперативне процедуре ВНМАС-а. Стандард је одобрен 2000. године, а одобравањем измјена и допуна од стране Комисије у 2003. години донесен је нови Стандард којим је стари стављен изван снаге. У 2010. години донесен је Анекс 2. Стандарда.

¹⁷ СОП-ови за хуманитарно деминирање представљају документ ВНМАС-а за радове које у процесу хуманитарног деминирања директно проводи ВНМАС. СОП-ови су одобрени у 2003. години од стране Комисије. У периоду 2004 - 2008 године одобрено је пет измјена и допуна СОП-ова: Анекс 1. – Измјене и допуне ГИ и техничког извиђања и стручног надзора над обављањем послова деминирања, Анекс 2. – Систематско извиђање, Анекс 3. – Стручни надзор над обављањем послова деминирања, Анекс 4. – Интегрално планирање ПМА за угрожене заједнице и Анекс 5. – ГИ.

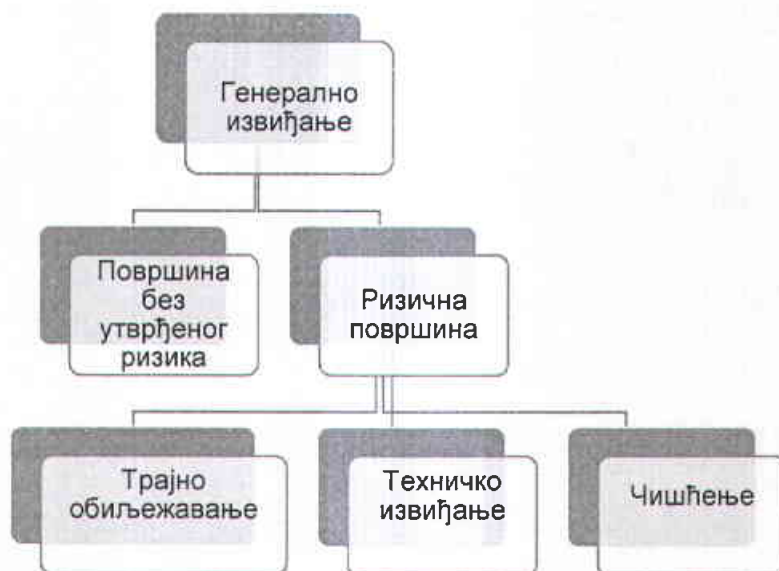
¹⁸ Трајно обиљежавање ризичних површина је минска акција којом се поставља физичка препрека (минска ограда) на процијењеним мјестима приступа људи према ризичној површини са деминиране или ПБУР и самостални мински знак као упозорење на присуство опасности од мина.

¹⁹ ТИ представља улазак у ризичну површину која је као таква идентифицирана у процесу ГИ, детаљну претрагу и утврђивање присуства мина, утврђивање специфичних детаља површине тла, установљивање и обиљежавање граница минираних површина и одређивање параметара за наредне операције деминирања. Овим поступком површина ће се редуцирати на ПБУР и минирани за даљњу минску акцију.

²⁰ Чишћење представља физичко уклањање мина и неексплодираних убојитих средстава са ризичне површине и њихово уништавање.



Преглед бр. 1: Графички приказ резултата генералног извиђања



Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ

На основу добијених захтјева за ПМА, СК издаје задатак за ГИ. ГИ проводе извиђачки тимови ВНМАС-а према прописаној процедури разрађеној у СОП-овима. Подршку извиђачком тиму пружа оперативац у РК који прати и контролише рад тима и заједно с тимом врши анализу процјене минске опасности. Активности ГИ надгледа шеф РК који и потписује Извјештај о ГИ.

Према СОП-овима, СК планира задатке ГИ на основу листа приоритета и координира рад РК. Поред наведеног, врши и КК завршних извјештаја и резултата ГИ у циљу израде пројекта за чишћење, ТИ и трајно обиљежавање, као и издавање стручног мишљења. Стручно мишљење да је одређена ПБУР од постојања мина издаје шеф СК на приједлог шефа РК, а на основу 11 критеријума наведених у СОП-овима.

Након припреме пројекта за деминирање, ВНМАС шаље листу пројекта владама на одобрење и након тога донаторима. Пројекти за деминирање прво се додјељују Оружаним снагама и Цивилним заштитама, затим невладиним организацијама за деминирање и на крају донаторима. Пројекти деминирања се већином финансирају преко ИТФ-а. Додјела пројекта ИТФ-у се врши провођењем процедуре ЈН.²¹ Један од чланова комисије за ЈН је и представник ВНМАС-а.

2.3. Контрола квалитета деминирања

КК деминирања²² представља процес праћења извођења деминерског задатка сходно захтјевима Закона о деминирању, Стандарда и провођења СОП-а. Процедуре КК деминирања обављају инспекцијски органи ВНМАС-а²³ по прописаним процедурама разрађеним у СОП-овима. Инспекцијски органи преко главног инспектора за свој рад одговарају директору или, у одсутности директора, помоћнику директора.

²¹ ИТФ је увео негативно бодовање деминерских организација на тендерима на основу информација о организацији из базе података ВНМАС-а.

²² Циљ КК је обезбјеђење захтјевамог квалитета деминирање површине, безбједност особља укљученог у процес деминирања и корисника деминираних површина, те стицање повјерења у цјелокупан процес хуманитарног деминирања.

²³ Инспекцијски органи ВНМАС-а су: виши референт за КК РК, стручни сарадник за КК / инспектор за КК РК, виши стручни сарадник за обезбјеђење квалитета / инспектор за обезбјеђење квалитета СК, виши стручни сарадник за обезбјеђење квалитета / инспектор за обезбјеђење квалитета ВНМАС-а и шеф одјека за управљање квалитетом ПМА / главни инспектор ВНМАС-а.



Процес праћења извођења деминерског задатка обухвата посјете инспекцијских органа радилишту и провјере придржавања прописаних безбједносних мјера, оперативних процедура и продуктивности у односу на примијењене методе и локалне услове. Ради стицања повјерења у квалитет рада, кроз инспекцијске посјете врше се провјеравања, мјерења, тестирања и успоређивања узорака деминираног земљишта. Све те активности се изводе код ангажованог тима деминерске организације, на опреми којом се изводе радови и на третираној површини.

Табела бр. 2: Одговорности и овлаштења инспекцијских органа у провођењу КК

ВРКК РК	Врши КК операција на радилишту и контролише рад тима. Извјештава инспектора РК о провођењу КК.
Инспектор РК	Прати и контролише рад ВРКК на радилиштима лично и преко Записника о провођењу КК ВРКК. Извјештава шефа РК и инспектора СК, а по потреби и главног инспектора током провођења и при завршетку КК.
Инспектор СК	Прати и контролише рад инспектора РК и ВРКК праћењем Записника о провођењу КК. По процјени, лично или уз присуство ВРКК или инспектора РК врши КК задатка посјетима радилиштима и извјештава шефа одсјека за обезбјеђење квалитета СК.
Инспектор ВНМАС-а	Прати, анализира и врши лично, или уз присуство нижих инспекцијских органа, КК извођења задатака. Извјештава главног инспектора о извршеној контроли инспекцијских органа.
Главни инспектор	Координира радом инспекцијских органа и обезбјеђује да се КК радилишта обавља објективно и непристрано. Даје сугестије шефовима СК за обезбјеђење квалитетног обављања КК задатка. Предлаже директору предузимање различитих мјера везано за рад инспекцијских органа.

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ

Поред КК коју проводе инспекцијски органи ВНМАС-а, постоји и КК коју проводи деминерска организација. Према Стандарду, деминерска организација проводи КК унутар организације посјетима радилишту и контролом рада вођа одјељења (тимова), руководиоца радилишта и официра за обезбјеђење квалитета од стране руководства организације. Деминерска организација за провођење надзора унутар деминерске организације може ангажовати акредитовану организацију за мониторинг од стране ВНМАС-а. Мониторинг организације су обавезне да о својим запажањима извијесте инспекцијске органе ВНМАС-а током њихове посјете радилишту.

2.3.1. Узорковање површине

Узорковање представља дио КК којим се по одређеним методама плански бирају и контролишу узорци деминираног земљишта у погледу задовољавања захтијева квалитета деминирања са чишћене површине или ПБУР у ТИ. Сврха узорковања је обезбјеђење квалитета деминиране површине и повјерења будућих корисника у безбједност деминиране површине.

Методе, опрему и термине узимања узорака, као и критичне грешке као резултат узорковања, одређује инспекцијски орган заједно с деминерском организацијом прије почетка операција деминирања. Величину узорка, избор случајних узорака и план узорковања одређује инспекцијски орган.



Према Стандарду, узорковање изводе оспособљени деминерски тимови под надзором инспекцијских органа ВНМАС-а. ВРКК контролише и руководи радом деминерског тима који изводи планирано узорковање на радилишту. Инспектор РК сарађује с ВРКК на узорковању као и са мониторингима уколико су ангажовани. Инспектор СК координише рад на узорковању с инспекторима РК и мониторинг-организацијама уколико су ангажоване.

Након узорковања и завршног стручног надзора, издаје се Увјерење о КК за завршени задатак, које потписује директор уз сагласност шефа СК.

2.3.2. Унутрашња контрола квалитета

Рад инспекцијских органа ВНМАС-а контролише унутрашња контрола²⁴ ВНМАС-а. Унутрашња контрола ВНМАС-а има више задатака. Један од основних задатака унутрашње контроле наведен у СОП-овима је праћење и потврђивање нивоа квалитета планирања и реализације оперативних задатака које проводи ВНМАС и то квалитета рада у ГИ, укључујући припрему и израду пројеката, КК у ТИ и чишћењу, и у праћењу рада инспекцијских органа на радилишту. Унутрашња контрола је задатак руководног особља ВНМАС-а, као најодговорнијег за извршавање радних задатака и постизања циљева у обезбјеђењу квалитета. Системом обезбјеђења квалитета управља директор ВНМАС-а у складу с прописима.

Табела бр. 3: Задаци унутрашње КК

Шеф РК	Контролише рад извиђачких и инспекцијских тимова, оцјењује резултате ГИ и анализира квалитет обављеног задатка кроз КК.
Шеф СК	Управља РК и обезбјеђује квалитетно извршавање постављених задатака.
Виши стручни сарадник за унутрашњу контролу	Помаже главном инспектору у обезбјеђењу високог нивоа КК операција деминирања. Анализира извјештаје о КК и друге инспекцијске активности, а у циљу праћења квалитета обављања задатака повремено обилази радилишта, РК и СК. Анализира оправданост предложених задатака у ГИ за ТИ или чишћење.

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ

²⁴ Циљ унутрашње контроле је да кроз досљедну примјену овлаштења и надлежности из Закона о деминирању, те захтјева датих у Стандарду у погледу обезбјеђења квалитета, одржи висок ниво КК и непрекидност рада свих учесника ВНМАС-а у ПМА, ради очувања повјерења у процес деминирања код корисника деминираних површина и донатора.



3. НАЛАЗИ

У овом поглављу наведени су налази ревизије који се односе на предузете активности СМ, МЦП, Комисије и ВНМАС-а на обезбјеђењу ефикасности система деминирања у БиХ.

3.1. Активности институција на обезбјеђењу ефикасног институционалног, финансијског и стратешког оквира за деминирање

У првом поглављу презентоване су предузете активности институција на обезбјеђењу ефикасног институционалног, финансијског и стратешког оквира за деминирање.

3.1.1. Институционални оквир за деминирање

МЦП није обезбиједило претпоставке за имплементацију свог стратешког циља²⁵ у сегменту деминирања. МЦП није, у складу са стандардима интерне контроле²⁶ и праксама доброг управљања, стратешки циљ развило на подциљеве који ће обезбиједити имплементацију стратешког циља и испуњења мисије и визије институције у дијелу који се односи на деминирање.

Анализом планских докумената²⁷ за 2014. и 2015. годину утврђено је да наведени стратешки циљ, у дијелу деминирања, није обрађен ни у Годишњем програму рада МЦП-а, ни у Документу оквирног буџета, ни у Програмском буџету, односно нису наведени подциљеви, ни активности, нити мјере успјеха имплементације циља.

Потребно је нагласити да је МЦП-у примарна надлежност деминирање у складу са Законом о министарствима и другим органима управе БиХ. Поред наведених, МЦП има и координативне надлежности. Наведеном анализом планских докумената уочено је да је МЦП, за координативне надлежности, развило посебне програме и планирало активности за реализацију одређених циљева, док за деминирање није.

Самим тиме што стратешки циљ није разрађен на подциљеве није ни дефинисана одговорност за реализацију циљева деминирања унутар МЦП-а. У МЦП-у не постоји нити један запосленик који се примарно бави активностима деминирања, нити постоји одјељење или сектор који би се бавио наведеним активностима²⁸. Надлежност МЦП-а у сегменту деминирања је у пракси на Комисији. Средства која МЦП троши на деминирање односе се на накнаде чланова Комисије и износе цца 50.000 КМ на годишњем нивоу или 0,5% буџета Министарства. Такође, Правилник о систематизацији радних мјеста не предвиђа нити једно радно мјесто које се бави активностима деминирања, изузев чланова Комисије.

Комисија, као једина тачка у МЦП-у која се бави активностима деминирања, има мандат између осталог да надзире рад ВНМАС-а. Комисија²⁹ није развила методологију на који начин би надзирала рад ВНМАС-а.

²⁵ Стратешки циљ наведен у Документу оквирног буџета: обезбиједити учинковит и добро координисан приступ развоју здравства и социјалне заштите, пензија, науке и образовања, рада и запошљавања, културе и спорта, геодетских, геолошких и метеоролошких послова, хуманитарног деминирања и у примјени закона у области држављанства и путних исправа БиХ.

²⁶ Стандарди интерне контроле наводе да институције код планског приступа планирања требају да разумеју властиту мисију и визију, утврђују стратешке циљеве и програме кроз које ће се реализовати постављени циљеви, повезују стратешке и оперативне планске документе с буџетом, како би се при постављању циљева узела у обзир финансијска ограничења, утврђују ризике и прате реализацију постављених циљева.

²⁷ Годишњи програм рада, Документ оквирног буџета, Годишњи буџет МЦП-а, Правилник о систематизацији радних мјеста.

²⁸ МЦП је обезбиједило техничку подршку Комисији у смислу два запослена лица: технички секретар и секретар Комисије.

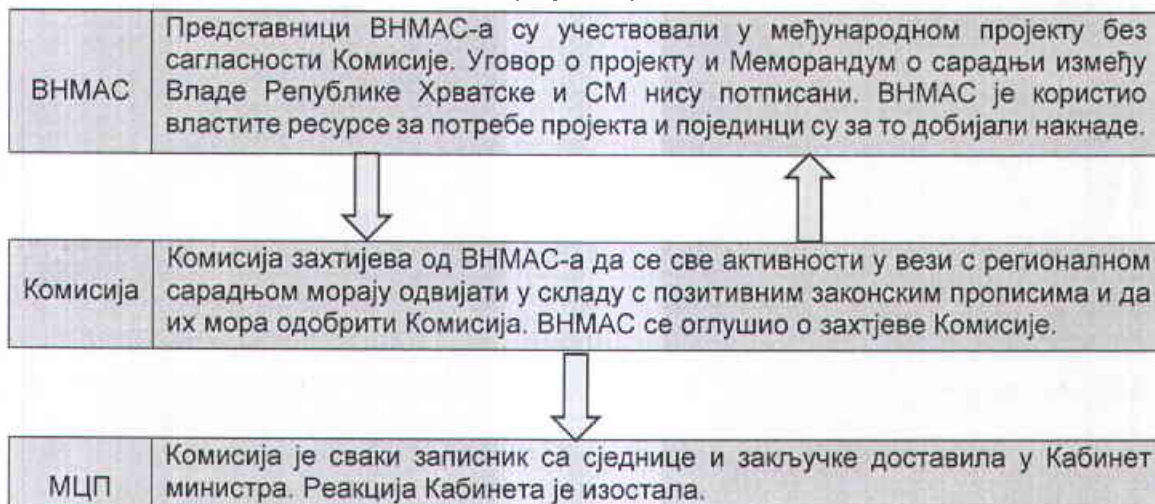
²⁹ Комисију сачињавају лица којима рад у Комисији није примаран и који, према наводима саговорника из Комисије, не могу у потпуности одговорити стручним захтјевима појединих активности проистеклих из мандата Комисије (нпр. усвајање



Резултат свега наведеног јесте да се ВНМАС у појединим случајевима понаша као институција без успостављених функционалних и контролних механизма у свом раду, тј. извршава одређене активности не поштујући захтјеве Комисије.

Наиме, Комисија је у неколико наврата током 2014. и 2015. године, у записницима са сједница које је достављала у Кабинет министра цивилних послова, истицала и упознавала са проблемима који су се појављивали у раду ВНМАС-а. Разне неправилности су се дешавале без икаквих санкција. Реакција из Кабинета министра је изостала.

На сљедећој илустрацији је приказано како институције у систему деминирања функционишу у пракси када се деси одређени проблем:



На примјеру из претходне илустрације видљива је неефикасност успостављеног институционалног оквира. Дио особља ВНМАС-а је самовољно и нетранспарентно, без проведених законских процедура за склапање међународних споразума, проводио одређене међународне активности и за све наведено добијао накнаду.³⁰ ВНМАС се оглушивао о све закључке Комисије у периоду трајања пројекта. Комисија није успјела спријечити или кориговати, као ни санкционисати, наведене неправилности, а мандат Комисије је да врши надзор над радом ВНМАС-а.

МЦП је, као носилац надлежности деминирања, било упознато са свим проблемима везаним за наведени пројекат, али без икакве реакције Кабинета министра у смислу рјешавања наведених проблема. Након именовања новог сазива Комисије у новембру 2015. године одржан је састанак с министром МЦП-а гдје је закључено да ће се предузети одређене активности с циљем рјешавања проблема у раду ВНМАС-а³¹.

Наведена институционална структура је успостављена у складу са Законом о министарствима и другим органима управе БиХ³² и у складу са Законом о деминирању у БиХ³³. Измјене Закона о деминирању у неколико наврата нису добиле потребну подршку надлежних институција³⁴. Посљедњи покушај измјене закона је био у другој

стандарда за деминирање). Нити један члан Комисије у садашњем сазиву, у свом ранијем ангажману није имао додирних тачака са деминирањем.

³⁰ Закључци са 17, 18, 21, 31, 34, 38, 7, 9. и 10. сједнице Комисије.

³¹ Закључак са 6. сједнице Комисије.

³² Надлежност МЦП-а.

³³ Надлежност Комисије и ВНМАС-а, Службени гласник БиХ, 2002. година.

³⁴ Парламентарне скупштине у 2012, СМ у 2015. години.



половини 2015. године и приједлог Нацрта закона о противминском дјеловању у БиХ није добио подршку СМ. Наведени приједлог је настао као резултат активности МЦП-а. Комисија и ВНМАС због сукоба интереса нису били у могућности да дају коментаре на приједлог нацрта³⁵. Међутим, донатори су захтијевали да се дио институционалне структуре задржи³⁶, иако то није био првобитни приједлог радне групе из МЦП-а³⁷. Наведени приједлог Нацрта закона није добио сагласност, већ је СМ закључило да је потребно припремити измјене и допуне постојећег Закона о деминирању, а не посве усвајати нови закон који се односи на противминско дјеловање. Институционална структура је самим тиме остала иста као што је и била 2002. године.

3.1.2. Финансијски оквир за деминирање

Држава БиХ није обезбиједила финансијска средства потребна за ефикасну имплементацију стратешких циљева у сегменту деминирања. Стратегијом и Отавском конвенцијом, БиХ се обавезала да ће држава бити без мина до 2019. године. Да би се остварио наведени циљ, према Стратегији потребно је обезбиједити средства и из домаћих извора, не само средства донатора. У наредној табели дат је преглед планираних и утрошених средстава по изворима финансирања.

Табела бр. 4: План и реализација према изворима средстава у милионима КМ

Година	БиХ		Донатори		Укупно	
	Планирано	Утрошено	Планирано	Утрошено	Планирано	Утрошено
2013.	65	17	15	18	80	35,5
2014.	81,5	21,5	25	20,5	106,5	42
2015.	81,5	19,5	25	16,5	106,5	36
Укупно	228	58	65	55	293	113,5
Проценат извршења	25,5%		84,5%		38,5%	

Извор: Годишњи извјештај о ПМА за 2013, 2014. и 2015. годину, ВНМАС

У посљедње три године, за финансирање деминирања у БиХ утрошено је приближно око 113,5 милиона КМ или 38,5% од планираних средстава. Донатори углавном доста више испуњавају планове неголи домаће власти. Као што се види из Табеле бр. 4, донатори су утрошили преко 84% планираних средстава.

БиХ је за деминирање утрошила нешто више од 25% од планираних средстава. Наведена средства се односе на финансирање институција на државном³⁸ и ентитетским нивоима као и средства које поједине општине или фирме издвајају за деминирање. Институције БиХ у буџету БиХ издвајају средства углавном за финансирање рада институција, и мањим дијелом средства за операције чишћења мина³⁹.

МЦП, као носилац надлежности деминирања није покренуло активности које су резултирале обезбјеђењем планираних средстава, како би се имплементирао циљ БиХ без мина до 2019. године. У складу са наведеним, стратешки циљеви и међународне обавезе преузете Отавском конвенцијом неће бити испуњене.

³⁵ Записник са састанка радне групе за припрему Нацрта закона - трећи састанак.

³⁶ Представници Америчке амбасаде и UNDP су захтијевали да Комисија остане да егзистира.

³⁷ Извјештај са 3. састанка радне групе за израду приједлога закона о противминском дјеловању у БиХ од 26.08.2015. године.

³⁸ МЦП, Комисија, ВНМАС, Министарство одбране и Оружане снаге.

³⁹ На нивоу институција БиХ једина тачка која се бави активностима чишћења мина јесте Деминерски батаљон Оружаних снага БиХ.



МЦП је први пут осам година након усвајања Стратегије, у буџету за 2016. годину обезбиједило средства у износу од 100 хиљада КМ или 0,5% планираних средстава по Стратегији⁴⁰ на годишњем нивоу. До тренутка писања извјештаја средства нису утрошена. Увидом у записнике са сједница Комисије и према наводима саговорника наведена средства неће бити искориштена за операције чишћења мина.

Потребно је истаћи да је МЦП у процесу планирања буџета за 2015. годину предложило средства за деминирање и то 20 милиона КМ. Наведена средства, МФТ није одобрило у фази буџетског планирања због ограничености фискалног оквира иако је наведени приједлог МЦП-а настао као резултат закључка СМ⁴¹.

Анализирајући извјештаје о раду Комисије за 2013. и 2014. годину, које су усвојили СМ и Парламентарна комисија⁴², видљиво је да и донатори истичу неозбиљност државе када је ријеч о издвајању средстава за деминирање. Донатори истичу незадовољство недостатком средстава и у одређеним сегментима нетранспарентним радом ВНАС-а⁴³, што директно може утицати на будуће одлуке о издвајању средстава за деминирање од стране донатора. Увидом у извјештај о раду МЦП-а за 2014. годину видљиво је да би донатори издвајали и више средстава уколико БиХ озбиљније приступи обезбјеђењу неопходних средстава за деминирање⁴⁴.

Поред неиздвајања домаћих средстава за деминирање, МЦП није покренуло активности с циљем да покуша обезбиједити и већа донаторска средства. С тим у вези, Одбор донатора није се одржавао десет година, све до септембра 2015. године. БиХ није предузела активности с циљем организације донаторске конференције како би се обезбиједила додатна средства⁴⁵. Према наводима саговорника, идеје постоје, чланови Комисије имају различите контакте с донаторима с циљем обезбјеђења средстава за деминирање, али приоритет јесте да БиХ издвоји одређена средства. Самим тиме би се и обезбиједила већа донаторска средства.

Према наводима саговорника, МЦП није покренуло активности с циљем испитивања законског основа да се искористи могућност дуплирања домаћих средстава у ИТФ, нити је покренуло активности на који начин би се наведено имплементирало, уколико постоји законска могућност.⁴⁶

3.1.3. Стратешки оквир за деминирање

Динамика имплементације циљева и активности из Стратегије не обезбјеђује да ће БиХ до 2019. године испунити преузете међународне обавезе и стратешке циљеве. БиХ је потписала Отавску конвенцију 1997. године и обавезала се да ће очистити земљу од мина до 2009. године⁴⁷. Како БиХ није успјела у томе, искористила је могућност коју

⁴⁰ У периоду од 2009–2019. године на годишњем нивоу су планирана издвајања у износу од 20 милиона КМ из нових, домаћих извора.

⁴¹ СМ се упознало с проблемом обезбјеђења више средстава за процес деминирање у БиХ у буџету институција за 2015. годину - Закључак СМ са 106. сједнице одржане 30.07.2014. године.

⁴² http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/zakljucci_sa_sjednice/default.aspx?id=17901&langTag=bs-BA

⁴³ Заједничка комисија за одбрану и безбједност БиХ.

⁴⁴ О раду ВНАС-а више у поглављу 3.2.

⁴⁵ Примјер су представници СР Њемачке који су изразили жељу да донирају више милиона еура уколико БиХ издвоји средства за деминирање. Такав случај је и са другим донаторима који се све више окрећу према другим земљама угроженим минама.

⁴⁶ Нпр. након поплава у мају 2014. године организована је донаторска конференција када су прикупљена значајна средства за помоћ поплавленим подручјима.

⁴⁷ Донатор или држава када уложи средства у ИТФ иста се дуплирају и умањују за 3% и расположива су за пројекте који се финансирају преко ИТФ фонда. Нпр. да је БиХ уложила 10 милиона КМ у ИТФ, за пројекте деминирања у БиХ би било расположиво 19,4 милиона КМ.

⁴⁸ Према члану 5. Конвенције свака држава потписница се обавезује да ће уништити или обезбиједити уништавање мина на минираним подручјима што је прије могуће, али у року од десет година од ступања на снагу Конвенције.



пружа Отавска конвенција тј. продужила је рокове за чишћење мина до 2019. године⁴⁸. Наведене активности су пратиле стратегије противминског дјеловања и то прво Стратегија 2005–2009, затим и Стратегија 2009–2019.

ВНМАС је у складу са стратешким циљевима припремио ревизију Стратегије 2012. и 2015. године коју је одобрила Комисија. Ревизијом Стратегије из 2012. године су идентификовали одређене проблеме који утичу на ефикасност система деминирања. По наведеној ревизији нису предузете никакве активности с циљем да се обезбједи унапређење система деминирања. Проблеми који су идентификовани, првенствено који се односе на финансијски оквир, су у 2016. години исти као што су били и у 2012. години.

Ревизијом Стратегије 2015. године, коју је припремио ВНМАС, утврђено је да је БиХ на 50% реализације техничког и финансијског дијела Стратегије и да неће моћи испунити услов да буде слободна од мина до 2019. године. Нови приједлог визије јесте БиХ без мина до 2025. године и то уз нови модел провођења деминерских активности тј. операција чишћења тзв. Land Release⁴⁹. Наведени приједлог усвојила је Комисија, али не и СМ. До средине 2016. године БиХ није покренула активности с циљем продужења рокова дефинисаних Отавском конвенцијом.

У складу с ревизијом Стратегије 2015. године, предвиђено је да се у наредном периоду комбинују два модела деминирања, постојеће хуманитарно деминирање и Ланд Релеасе. Резултати комбинације два модела деминирања ће бити мјерљиви тек крајем 2017. године.

Након обављених интервјуа унутар ВНМАС-а, уочљиво је да постоје дијаметрално супротна мишљења о наведеном Land Release-у. Један дио саговорника сматра да је Ланд Релеасе продуктивнији, ефикаснији, јефтинији, док други дио сматра да је упитан с аспекта безбједности деминиране површине. Три стандарда за Ланд Релеасе⁵⁰ су усвојена у 2016. години и то након завршених пилот пројеката деминирања по Ланд Релеасе-у.

3.2. Активности ВНМАС-а у систему деминирања

У другом поглављу презентоване су предузете активности ВНМАС-а на обезбјеђењу ефикасности и транспарентности система деминирања. Наведене активности ВНМАС-а се односе на припрему пројеката деминирања, КК деминирања, превенцију корупције и дисциплинску одговорност, као и на процедуре ЈН ITF-а.

3.2.1. Припрема пројеката деминирања

Квалитетно припремљени пројекти, као резултатведеног ГИ⁵¹, су једна од првих претпоставки за ефикасан, квалитетан и транспарентан рад ВНМАС-а. ВНМАС има одређене проблеме код припреме пројеката који се првенствено односе на недоступност информација о минама на терену. Наведено се односи на непостојање минских записника, нетачност података у записницима, физичке промјене минираног терена тј. измијењену вегетацију на истом и непостојање свједока минирања.

ВНМАС двије године покушава од Министарства одбране БиХ добити ратне оперативне карте с циљем прикупљања података о минама и минским пољима. Иницијативу јесте

⁴⁸ Продужење рока од десет година је максимум који нуди као могућност Отавска конвенција.

⁴⁹ ВНМАС и Европска комисија су прије три године покренуле пројекат Land Release (враћање површине). Land Release (враћање површине) је процес примјене свих разумних напора како би се идентификовала и uklонила свака присутност и сумња на мине кроз нетехничко извиђање, ТИ и/или чишћење. Више о Land Release-у у Додатку 1.

⁵⁰ До сада су урађена само три поглавља Стандарда за ПМА у БиХ и то: Поглавље 1. Враћање површине; Поглавље 2. Нетехничко извиђање и Поглавље 3. ТИ у процесу враћања површине.

⁵¹ У складу с дефинисаним процедурама ВНМАС припреми пројекте и дефинише које су површине за ТИ, које се отказују тј. проглашавају безбједним за кориштење, а које су за деминирање односно чишћење.



покренуо ВНМАС, али доста касно тј. 2014. године. Одржан је састанак представника ВНМАС-а и Министарства одбране, на коме су представници Министарства одбране информисали представнике ВНМАС-а да могу удовољити њиховим захтјевима уколико су исти у складу са Законом о заштити тајних података. До тренутка писања извјештаја наведена проблематика није ријешена.

Чињеница је да је било случајева неправилности тј. проналазака мина, чак и несрећа цивила, на површинама које су окарактерисане као безбједне, наконведеног ГИ. Такође, није мали број пројеката деминирања који након завршетка активности⁵² резултира проналаском једне или ниједне мине, а почетне информације су се односиле на знатно већи број мина. Према подацима ВНМАС-а, у периоду од 2005–2016. године, завршена су 843 пројектна задатка за деминирање на којима је пронађена једна или ниједна мина.

Увидом у документацију ВНМАС-а, подаци о броју очекиваних мина од 843 пројектна задатка постоје за 384 задатка. Анализа достављених податка за 384 задатка указује на то да постоји велики јаз између броја очекиваних и пронађених мина на задацима за деминирање.

Табела бр. 5: Број очекиваних и пронађених мина за 384 задатка

Број очекиваних мина	Број пронађених мина
6411	161

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ

Као што је приказано у Табели 5, проценат успјешно процијењеног броја мина спрам броја очекиваних мина је 2,5% за наведена 384 задатка.⁵³

Методологија КК припреме пројеката није дефинисана. Пројекте припремају РК, а КК припреме пројеката деминирања проводе СК. Према наводима саговорника контрола коју раде СК је углавном контрола документације. Могућност одласка на терен и контроле самог процеса имају, али је минимално користе. Према наводима саговорника, због недостатка људских капацитета и све већих обавеза запослених, у вези с новим концептом деминирања Land Release, све мање физички имају могућност отићи на терен и проводити КК припреме пројеката на лицу мјеста.

Претходно указује на то да постоје одређене аномалије приликом припреме пројеката. Саговорници наводе да је критеријуме за ГИ, који су саставни дио СОП-а, потребно унаприједити. РК су у годинама уназад предлагали СК и Сектору за операције измјене и могућа унапређења наведених критеријума. Резултат је изостао.

СОП-ови нису мијењани након 2008. године. Анализом документације утврђено је да је ВНМАС покретао активности око измјене аката у смислу унапређења пословања у периоду од 2009–2012. године, али одлуком директора ВНМАС-а све је стављено ван снаге⁵⁴. Активности су неколико пута започете у наведеном периоду, али без коначног резултата.

⁵² Активности ТИ и активности чишћења.

⁵³ Наведени проблем препознат и у документу ВНМАС-а „Евалуација реализованих пројеката с листе приоритета за 2014. годину у односу на план, број очекиваних и број пронађених мина“ – Одсјек за управљање квалитетом противминских акција, област унутрашња контрола.

⁵⁴ Одлука о изradi пречишћених аката у Сектору за операције ВНМАС-а (израда пречишћених и ревидираних текстова Стандарда и СОП-а).



3.2.2 Контрола квалитета процеса деминирања

Успостављена КК деминирања у ВНМАС-у није ефикасна. У ВНМАС организацији постоји пет нивоа инспекцијских органа које се баве КК⁵⁵, а контролу рада наведених инспекцијских органа врши унутрашња контрола. У успостављеном систему КК, неправилности⁵⁶ и несреће се ипак дешавају, деминерске несреће током деминирања и минске несреће на површинама које су деминиране и дате на кориштење грађанима БиХ. У наставку дајемо преглед неправилности и несрећа у периоду 2005–2016. године.

Табела бр. 6: Број неправилности и несрећа у периоду 2005–2016.

Број неправилности	Број несрећа
23	32

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ

У периоду од 2005–2016. године, резултат минских и деминерских несрећа јесте да је 25 људи изгубило живот и 24 их је повријеђено.⁵⁷ Анализом документације утврдили смо да су се десиле 23 неправилности у смислу да су на деминираним површинама пронађене мине након завршених радова и увјерења о КК које је издао ВНМАС.

Системско унапређење процеса КК није никада урађено. Одређене активности су започете, али без коначног резултата. РК су предузимали иницијативу према СК у смислу указивања на проблеме и приједлоге могућих побољшања система КК. Реакција ВНМАС-а, тј. Сектора за операције, у смислу системског побољшања, је изостала. Стандарди у сегменту КК нису мијењани од 2006. године иако је само од 2006. године до данас било 28 несрећа и откривено 20 неправилности након завршених радова и увјерења о КК који је издао ВНМАС.

Након што се деси несрећа, према СОП-у, формира се истражни тим ВНМАС-а. Увидом у извјештаје, истражни тимови дају поред краткорочних препорука и системске, дугорочне, које би, када би се имплементирале, могле утицати на ефикасност КК. ВНМАС није никада, у складу с наведеним препорукама, предузео системске активности које би резултирале претпоставкама за ефикаснијим системом.

Након што се десе несреће на минским пољима, БиХ може бити тужена од оштећених страна. До маја 2016. године, БиХ је по правоснажним пресудама дужна исплатити накнаду оштећеним лицима због минских несрећа у износу од цца 850 хиљада КМ⁵⁸. Овако успостављен систем контроле деминирања није ефикасан и негативно утиче на повјерење грађана БиХ и донатора у рад ВНМАС-а.

Један од начина идентификације уских грла у систему КК и могућности унапређења истог су биле стручне радне групе⁵⁹ (СРГ) које су одржаване до 2009. године. Након тога нису одржаване јер их је укинуо менаџмент ВНМАС-а. Увидом у записнике са састанака радних група, који су одржавани у периоду 2007–2008, тј. прије неголи је укинуто њихово одржавање, идентификовано је неколико приједлога за унапређење система КК. По закључцима СРГ, ВНМАС, тј. Сектор за операције, није никада изнио коначан приједлог унапређења система који би менаџмент ВНМАС-а и Комисија могли одобрити. Током

⁵⁵ Од ВРКК у РК до главног инспектора у Сектору за операције.

⁵⁶ Проналазак мина и НУС-а на терену након деминирања.

⁵⁷ Од 32 несреће 29 их се односи на деминерске несреће које се дешавају током деминирања, а 3 цивилне несреће након деминирања. У једној несрећи може бити више људских жртава.

⁵⁸ Подаци Правобранилаштва БиХ, закључно са 1.6.2016. године, о правоснажним пресудама којим је БиХ дужна исплатити накнаду оштећеним лицима због минских несрећа.

⁵⁹ Према наводима саговорника, стручне радне групе су сачињавали представници ВНМАС-а и деминерских организација.



провођења ревизије су се десила одређена унапређења тј. у мају 2016. године покренуте су активности да се СРГ поновно успоставе.⁶⁰

Унутрашња контрола ВНМАС-а није одговорила задатку у смислу КК и није допринијела ефикасном систему КК. Увидом у годишње извјештаје о раду Сектора за операције и интервјуисањем саговорника, утврдили смо да унутрашња контрола предузима различите активности у систему деминирања, али је резултат тог рада, у смислу системског унапређења процеса, изостао.

3.2.3. Превенција корупције и дисциплинска одговорност

ВНМАС није предузео активности да спријечи могућност корупције у дијелу КК деминирања. План интегритета ВНМАС-а⁶¹ јесте усвојен у јулу 2014. године, али активности у складу с истим нису провођене. Наведеним планом је идентификована мјера која се односи на то да ВРКК-ови или инспектори не би требали сами обављати контролу на терену. До сада то није био случај у пракси. Наиме, ВРКК-ови су у сталном контакту с деминерским организацијама, врше контролу, и на крају врше узорковање⁶² заједно с деминерским организацијама. У претходном периоду су евидентирани случајеви да је и у узорковању било неправилности тј. да су проналажене мине. ВНМАС није предузимао активности измјене процедура узорковања. С друге стране, несреће на завршеним површинама или проналасци мина на истим, након враћања површине на употребу, указују да и овакав систем узорковања није ефикасан и не служи сврси.

Иако је Законом о деминирању дефинисан механизам дисциплинске одговорности, он није примјењиван или је минимално кориштен. До сада, без обзира на број неправилности и несрећа, ниједна деминерска организација није новчано кажњена. Према наводима саговорника, кад се механизам дисциплинске одговорности користи углавном се кажњавају деминери у организацијама и то забраном радова на три или највише шест мјесеци. Увидом у документацију ВНМАС-а, организације се кажњавају такође забраном радова на краћи временски период, али не и одузимањем акредитација. Такође, нити један ВРКК, нити инспектор КК, нити било ко други у систему КК није кажњен за неправилности и несреће које су се дешавале у претходном периоду.

3.2.4. Активности ВНМАС-а у процедурама ЈН ITF-а

ВНМАС није обезбидио транспарентност у раду својих представника у комисијама за ЈН које проводи ITF.⁶³ До 2014. године само неколицина запослених је имала право учествовати у раду комисија за ЈН ITF-а. Процедуре поступања представника ВНМАС-а у раду комисија за ЈН нису прописане нити постоје евиденције о раду наведених представника у архиви ВНМАС-а⁶⁴, а резултати рада представника ВНМАС-а у комисијама за ЈН могу директно утицати на одабир извођача радова пројекта деминирања. Постоје одређена унапређења у посљедњој години, јер је у односу на ранији период више запослених у ВНМАС-у похађало обуку за учешће у наведеним комисијама.

Правила бодовања компанија приликом додјеле пројекта деминирања, која је увео ITF у 2012. години, су утицала и на рад контролних органа ВНМАС-а. Нпр. свако понављање чишћења површине на ранијим задацима се негативно бодује приликом одабира компанија за будуће пројекте. Анализа документације ВНМАС-а је показала да је у

⁶⁰ ВНМАС упутио позив деминерским организацијама за достављање приједлога тема за састанак радне групе.

⁶¹ План интегритета се дефинише као скуп правних и фактичких мјера које се планирају и предузимају у циљу отклањања могућности за настанак корупције унутар организације, организационих јединица и појединачних радних мјеста.

⁶² Узорковање је посљедња тачка контроле прије издавања сертификата о безбједности површине.

⁶³ ITF проводи ЈН и члан Комисије за ЈН је један представник ВНМАС-а.

⁶⁴ Закључно са крајем 2014. године.



периоду прије увођења бодовања број рјешења инспекцијских органа ВНМАС-а о понављању чишћења површине доста већи неголи након увођења бодовања.⁶⁵ Према наводима саговорника, наведено може бити резултат квалитетнијег рада деминерских организација или смањених активности инспекцијских органа.

⁶⁵ У периоду 2010–2013. број донесених рјешења о понављању површина је био 40, а у периоду 2013–2016. број рјешења је 7.



4. ЗАКЉУЧЦИ

Успостављени систем деминирања на нивоу институција БиХ није ефикасан. Институције БиХ нису предузеле све неопходне активности како би обезбједили ефикасност система деминирања. Може се закључити да одређивање БиХ да се озбиљно приступи проблему деминирања не постоји, чиме је угрожена реализација стратешких циљева БиХ и испуњење међународно преузетих обавеза. Системски, процес деминирања није анализиран нити унапријеђен последњих 15 година.

4.1. СМ и МЦП нису предузели адекватне активности с циљем обезбјеђења ефикасности система деминирања

СМ и МЦП нису посветили дужну пажњу реализацији циља из Стратегије БиХ без мина до 2019. године. Стратешки оквир је нереалан јер ће, према неким наводима, БиХ без мина бити до 2024. године, док ће према другима проблем мина бити ријешен за 60-ак година.

Предузете активности институција нису допринијеле да институционални оквир буде ефикасан, нити је постојећи финансијски оквир независан и одржив. СМ и МЦП нису озбиљно приступили рјешавању проблема деминирања и нису предузели мјере да се успостави функционалан институционални оквир. Иако институционални оквир није ефикасан, Закон о деминирању није измијењен још од 2002. године, а било је неколико иницијатива за то. МЦП не испуњава своју надлежност у дијелу деминирања нити предузима друге активности које би довеле до испуњавања надлежности Комисије. Комисија се не може у потпуности посветити својим задацима, с обзиром на њен положај у систему деминирања и чланове којима рад у Комисији не представља редовну и главну активност. Све то доводи до слободног понашања ВНМАС-а. Све наведено утиче на ефикасност система деминирања у БиХ што даље може имати велики утицај на приступ иностраних донатора према БиХ.

БиХ годишње издваја 75% мање средстава него што је планирано Стратегијом, а операције чишћења зависе у потпуности од донатора. Иако донатори Отавском конвенцијом имају обавезу да помогну земљама потписницама конвенције, Стратегијом је планирано смањење издвајања средстава донатора из године у годину и повећавање издвајања средстава из домаћих извора. Самим тиме идеја да БиХ постепено преузима пуну контролу над процесом деминирања у БиХ се не реализује нити може бити реализована у постојећем систему. Смањењем донација и неиздвајањем веће количине домаћих средстава процес деминирања у БиХ неће се окончати и БиХ ће и даље бити земља опасна по живот јер институције БиХ немају независан и одржив систем финансирања активности деминирања. СМ и МЦП ни овом питању не посвећује дужну пажњу.

У недостатку функционалног институционалног оквира, БиХ не испуњава циљ из Стратегије нити обавезе из Отавске конвенције. У нади да ће се БиХ продужити рок за испуњавање стратешког циља и обавеза из конвенције, а самим тиме и задржавања донатора, почеле су се предузимати почетне активности на унапређењу система деминирања. Иако постоје различита мишљења, МЦП усваја нови концепт деминирања, који би требао омогућити брже и ефикасније окончање активности деминирања, али питање је да ли и безбједније у овако постављеној констелацији ствари.

Доминантнији је утицај иностраног фактора (донатора) неголи домаћих власти у систему деминирања. То је видљиво и код припреме закона о деминирању и код постављања нове институционалне структуре, и код усвајања новог модела провођења деминерских активности тзв. Ланд Релеасе. Једноставно, донатори издвајају новац за операције



чишћења мина, за разлику од БиХ, и стога желе контролу дијела процеса деминирања. Оно што БиХ самостално контролише, не функционише, па тако ни КК деминираних површина.

4.2. ВНМАС није предузео адекватне активности с циљем обезбјеђења ефикасности и транспарентности система деминирања

ВНМАС својим активностима не чини све неопходно како би грађани БиХ живјели у окружењу без опасности од мина. ВНМАС ни 20 година након завршетка рата нема све информације гдје се мине налазе у БиХ, односно не зна колика је коначна сумњива површина. Постоје случајеви да су се проналазиле мине или дешавале несреће на површинама које нису првобитно окарактерисане као сумњиве.

Предузете активности ВНМАС-а не доприносе ефикасности и нетранспарентности система деминирања. Активностима ВНМАС-а, грађани БиХ и донатори губе повјерење у институције БиХ и у способност државе да опасност од мина успјешно ријеши.

Иако је изражен проблем лоцирања мина и недостатка информација о минираности, ВНМАС не обезбјеђује КК ГИ, кључне фазе на основу које се припремају пројекти за деминирање. Даље, КК деминирања је заказала, као и унутрашња контрола ВНМАС-а, јер се дешавају несреће и неправилности на површинама које је ВНМАС прогласио безбједним за кориштење. Поред више нивоа контроле у систему деминирања, несреће и неправилности се дешавају и све више постају уобичајена појава јер ВНМАС није предузимао активности како би се систем деминирања, првенствено КК, унаприједио.

Вријеме пролази, становништво је угрожено, несреће се дешавају, мине се проналазе на безбједним површинама, а ВНМАС ништа не предузима како би спријечио понављање негативних посљедица. Иако је механизам дисциплинске одговорности дефинисан, нико никада до сада није одговарао за учињене неправилности и несреће које су се десиле нити су компаније новчано кажњаване. ВНМАС-у нису довољне ни покренуте тужбе и изгубљене пресуде које БиХ мора платити да предузме напоре да унаприједи процес деминирања. Даље, одлуком претходног менаџмента, СРГ, које су биле главни алат за побољшање ефикасности рада ВНМАС-а, су укинуте и не одржавају се од 2009. године. Наведене неактивности ВНМАС-а јасно указују на то да постоји отпор према промјенама у систему и жељи за унапређењем система.

Вјеродостојност информација које се користе за бодовање тј. одабир компанија у процедури ЈН ITF-а је упитна с аспекта њиховог квалитета јер су исте резултат неефикасне КК деминирања. Информације су само посљедица КК деминирања. Рад представника ВНМАС-а у процедурама ЈН ITF-а није у потпуности транспарентан, иако постоје одређени помаци ка јачању транспарентности. ВНМАС, у архиви, није водио евиденције о раду представника у комисијама ITF-а нити постоји прописана процедура поступања представника у раду комисија за ЈН.

Систем није постављен на здравим темељима и не може се очекивати ни да исти даје ефикасне резултате. У недостатку транспарентности рада и различитих коруптивних шпекулација, ВНМАС-у је нарушен углед међу донаторима, али и јавности. И поред такве ситуације не може се закључити да је ВНМАС предузео активности којима би рад учинио транспарентним и ефикаснијим.



5. ПРЕПОРУКЕ

На основу проведене ревизије учинка, Канцеларија за ревизију је одлучила дати препоруке СМ, МЦП, Комисији и ВНМАС-у.

I Препоруке за СМ и МЦП:

У циљу обезбјеђења имплементације властитих стратешких опредјељења и испуњавања међународних обавеза БиХ, СМ у сарадњи с МЦП треба да:

1. Предузме све активности како би се обезбиједила финансијска средства потребна за деминирање и испуњење стратешких циљева БиХ

СМ треба интензивирати активности у сарадњи са свим институцијама релевантним за деминирање у БиХ на обезбјеђењу домаћих извора финансирања и изради одрживог плана финансирања за деминирање, како би се обезбиједило несметано финансирање пројеката деминирања у БиХ. Посебну пажњу треба посветити прикупљању донаторских средстава и анализирати законску могућност увећања средстава кроз ITF.

2. Предузму све неопходне активности с циљем обезбјеђења ефикасности институционалног оквира

СМ и МЦП требају да посвете дужну пажњу наведеном питању и обезбиједи ефикасан институционални оквир за деминирање у складу с постојећим законским оквиром или усвајањем новог законског оквира. СМ треба да предузме потребне активности како би се избјегле негативности у раду институција у БиХ задужених за деминирање.

II Препоруке за МЦП:

1. МЦП, као носилац надлежности деминирања у БиХ, треба обезбиједити имплементацију стратешког циља министарства у сегменту деминирања

Потребно је да МЦП, у складу са стандардима интерне контроле, успостави систем с јасно дефинисаним циљевима, одговорностима, ресурсима потребним за успјешну реализацију законских обавеза МЦП-а. Између осталог, потребно је да прилагоди и организациону структуру циљевима институције.

2. Да предузме активнију улогу у рјешавању проблема који се јављају у раду ВНМАС-а и/или Комисије

3. Дефинисати сврху и правила потрошње одобрених средстава за активности деминирања

МЦП треба дефинисати сврху и правила потрошње средстава које се издвоје за активности деминирања. Наиме, први пут у 2016. години у буџету МЦП је обезбијеђено 100.000 КМ за деминерске активности, али је потребно дефинисати на који начин ће се средства реализовати.



III Препоруке за Комисију:

1. Дефинисати и прецизирати актом законску обавезу Комисије „надзор над радом ВНМАС-а“

Потребно је да Комисија актом дефинише шта подразумејева надзор и на који начин ће вршити надзор над радом ВНМАС-а како би функција надзора била ефикасна.

IV Препоруке за ВНМАС

У циљу системског унапређења успостављања ефикасног и транспарентнијег система деминирања, ВНМАС треба предузети следеће:

1. Континуирано анализирати СОП-ове и предлагати измјене у циљу обезбјеђивања квалитета процеса деминирања

2. Ефикасније проводити КК припреме пројеката деминирања

Потребно је да ВНМАС слиједом претходне препоруке дефинише методологију за КК припреме пројеката и обезбједи неопходне ресурсе свих учесника/канцеларија у КК припреме пројеката, не само пројектне документације већ цијелог процеса КК пројеката.

3. Системски анализирати и дефинисати уска грла у успостављеном процесу КК деминирања и унутрашње контроле, и на основу резултата предложити мјере за унапређење КК деминирања

У складу с претходном препоруком, ВНМАС треба обезбједити да систем КК и унутрашње контроле резултира најмањим могућим бројем несрећа и неправилности које се дешавају на минским пољима, и без несрећа и неправилности на површинама које су већ деминиране. Успостављањем ефикаснијег система КК, број несрећа, самим тиме и жртава, ће бити мањи, као и трошкови по судским пресудама, а и обезбједило би се веће повјерење грађана и донатора у институције БиХ и безбједнији живот грађана БиХ од опасности од мина.

4. Урадити системски преглед датих препорука у досадашњим извјештајима с несрећа и пронађених неправилности и предложити рјешења за унапређење система деминирања

5. Користити у потпуности механизам дисциплинске одговорности приликом деминирања с циљем смањења понављања уочених неправилности

ВНМАС треба да обезбједи да за све неправилности или несреће проведе поступак дисциплинске одговорности и казни компаније или запосленике ВНМАС-а због чијих пропуста су се исте и десиле. Треба предузети активности како би се спријечило да кривци за несреће и неправилности не одговарају, док с друге стране БиХ трпи негативне посљедице због тога.

6. Дефинисати правила и процедуре понашања и обезбједити транспарентност у раду представника ВНМАС-а приликом ЈН ИТФ-а

ВНМАС треба актом дефинисати обавезе представника ВНМАС-а у ЈН ИТФ-а у смислу припреме документације и начина чувања документације у архиви ВНМАС-а. Представници ВНМАС-а требају водити евиденцију о документацији коју користе на састанцима комисије за ЈН и чувати у архиви ВНМАС-а, јер резултати рада представника ВНМАС-а у комисијама за ЈН директно утичу на



одабир извођача радова пројекта деминирања. Ово се првенствено односи на податке о понављању површина по компанијама и пронађеним неправилностима што су резултат рада КК деминирања.

7. Предузети све мјере и активности с циљем спречавања могућности корупције у процесу деминирања

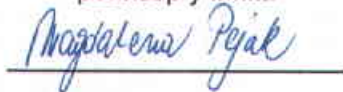
Наиме, процес деминирања је изузетно оптерећен индицијама корупције како због судских пресуда тако и због покренутих судских поступака. ВНМАС је донио план интегритета, али исти се не примјењује у потпуности у сегментима који утичу на рад контролних органа ВНМАС-а.

Тим ревизије учинка:

Радивоје Јеремић,
ревизор учинка – вођа тима

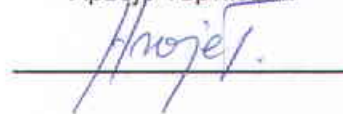


Магдалена Пејак,
ревизор учинка



Руководилац Одјељења
ревизије учинка:

Хрвоје Твртковић





Додаци

Додатак 1.: Ланд Релеасе (враћање површине)

Враћање површине је нови приступ рјешавању проблема мина. Овај приступ је промовисан у међународним стандардима за ПМА – IMAC. БиХ се определијелила за примјену овог приступа у рјешавању проблема с минама.

Овим приступом се ТИ и чишћење проводи на ефикаснији и ефективнији начин. Битна разлика у овом приступу, у односу на досад кориштени, је пребацивање тежишта у рјешавању проблема на нетехничке методе извиђања. Према овом приступу, тежиште у рјешавању проблема с минама се ставља на процес нетехничког извиђања којим се прикупљају и анализирају све информације о минираниости, без употребе техничких метода. ТИ се користи за провјеру и потврду информација прикупљених кроз нетехничко извиђање, као и за што прецизније одређивање граница минираних површина. Чишћењем се уклањају мине с површина које су одређене кроз процес нетехничког и ТИ.

Површина на којој су проведене операције чишћења се декларише као очишћена и као таква се враћа корисницима на употребу. Површина на којој је, након проведених операција ТИ, закључено да не садржи доказе о загађености минама, декларише се као редуцирана површина и као таква се враћа корисницима на употребу. Остала површина која је претходно била предмет нетехничког извиђања, а за коју нису пронађени докази минираниости, декларише се као отказана површина и као таква се враћа корисницима на употребу.

Приступ враћања површине примјењује концепт свих разумних напора. Сви разумни напори представљају ниво напора које је потребно уложити да би се достигао жељени ниво повјерења на излазу система. Примјењен на процес враћања површине, ово значи да су уложени сви напори које је било разумно примијенити да би се обезбиједило да на очишћеним, редуцираним и отказаним површинама нема опасности од мина. Преостали ризик је ризик који преостаје након примјене свих разумних напора да се прикупе и анализирају све информације о минираниости, да се те информације лоцирају на терену и да се уклони опасност коју оне представљају. Након примјене свих разумних напора током процеса враћања површине (нетехничког, ТИ и чишћења гдје је то неопходно), а у складу са Стандардом за ПМА БиХ, СМ у име БиХ преузима одговорност за овај преостали ризик.

До сада су урађена само три поглавља Стандарда за ПМА у БиХ и то: поглавље 1. Враћање површине, поглавље 2. Нетехничко извиђање и поглавље 3. ТИ у процесу враћања површине. До израде осталих поглавља овог стандарда ће се, умјесто недостајућих поглавља примјењивати одговарајућа поглавља Стандарда.