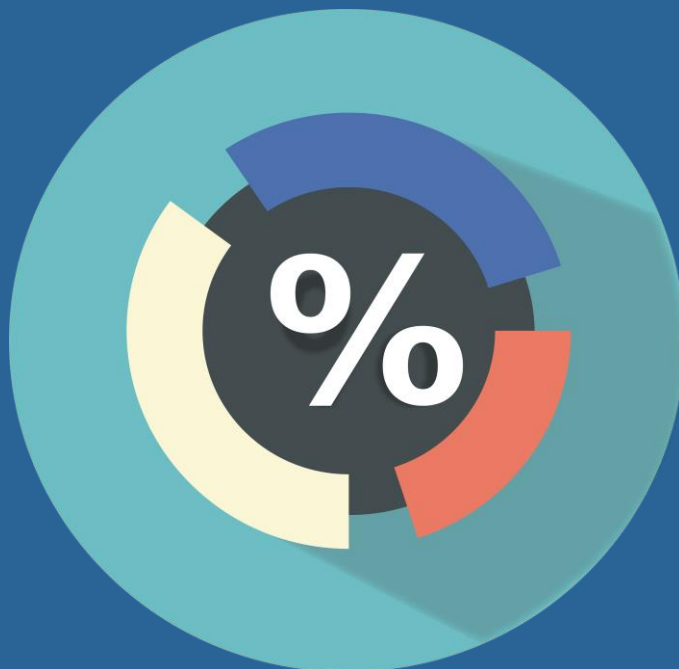




BOSNA I HERCEGOVINA



REVIZIJA UČINKA

PRAĆENJE REALIZACIJE PREPORUKA REVIZIJE UČINKA

**„AKTIVNOSTI INSTITUCIJA BiH ZA PROVOĐENJE ZAŠTITE I
SPAŠAVANJA U PRIRODNOJ ILI DRUGOJ NESREĆI“**



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

www.revizija.gov.ba



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

www.revizija.gov.ba



**PRAĆENJE REALIZACIJE PREPORUKA REVIZIJE UČINKA
„AKTIVNOSTI INSTITUCIJA BiH ZA PROVOĐENJE ZAŠTITE I
SPAŠAVANJA U PRIRODNOJ ILI DRUGOJ NESREĆI“**

Broj: 07-16-1-667/21

Sarajevo, juni 2021. godine

Praćenje realizacije preporuka revizije učinka

Ured za reviziju proveo je praćenje aktivnosti institucija BiH na realizaciji preporuka revizije učinka za izvještaj revizije učinka objavljen u novembru 2016. godine. Predmet praćenja bile su preporuke iz izvještaja revizije učinka „Aktivnosti institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći“. Praćenje je provedeno u skladu sa INTOSAI okvirom profesionalnih objava (IFPP), Principima revizije učinka, Vodičem za reviziju učinka i Vodičem za osiguravanje kvaliteta u reviziji učinka vrhovnih revizionih institucija u BiH. Osnovni cilj ovog Izvještaja je da se mjerodavnim institucijama i javnosti prezentuju aktivnosti odgovornih institucija na realizaciji preporuka revizije učinka koje su date s ciljem da se unaprijede područja koja su bila predmetom revizije i sačuvaju budžetska sredstva.

Rezultati praćenja ukazuju na napredak u stanju u oblastima u odnosu na period kada je rađena revizija. Za svaku od preporuka datih u navedenom izvještaju preduzete su određene aktivnosti: 17% preporuka je u potpunosti realizovano, 58% preporuka je djelimično realizovano, a za 25% preporuka nadležne institucije su preduzele početne aktivnosti. U oblasti zaštite i spašavanja ljudi od prirodnih i drugih nesreća stanje je unaprijeđeno više u formalnom smislu, jer aktivnosti koje su institucije BiH preduzimale u vrijeme pandemije nisu bile u funkciji efikasnog odgovora na krizu. Pokrenute su aktivnosti na donošenju Strategije za smanjenje rizika od katastrofa u BiH i Programa razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa BiH, ali ti dokumenti još nisu usvojeni od strane Vijeća ministara i Parlamentarne skupštine BiH. Procjena ugroženosti BiH od prirodnih i drugih nepogoda je ažurirana 2017. i 2019. godine, što predstavlja osnovu za ažuriranje planova zaštite i spašavanja institucija BiH. Pokrenute su, ali nisu do kraja realizovane aktivnosti na uspostavljanju sistema hitnih poziva. Preduzimane su aktivnosti na osiguravanju funkcionalnijeg djelovanja Koordinacionog tijela BiH za zaštitu i spašavanje. Ipak, i pored preduzetih aktivnosti, funkcionalnost ovog tijela u vrijeme trajanja pandemije koronavirusa nije bila na zadovoljavajućem nivou.

Pred nadležnim institucijama BiH predstoje još brojne obaveze koje se tiču usvajanja strateškog okvira i dokumenata kojim će se osigurati bolje pretpostavke za efikasniji sistem zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća, odnosno efikasniji sistem upravljanja u kriznim situacijama.

Izvještaj je, u skladu sa članom 16. i članom 17. Zakona o reviziji, dostavljen Parlamentarnoj skupštini BiH, Predsjedništvu BiH i Vijeću ministara BiH.

GENERALNI REVIZOR
Hrvoje Tvrtković, v.r.

ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA
Jasmin Pilica, v.r.

ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA
Ranko Krsman, v.r.

Sadržaj

Izvršni rezime.....	5
1. UVOD.....	6
1.1. Cilj i svrha praćenja	6
1.2. Izvori i metode praćenja.....	7
1.2.1. Osnovni podaci o izvještaju koji je predmet praćenja	8
2. POSTUPANJE NADLEŽNIH INSTITUCIJA PO IZVJEŠTAJU	10
2.1. Parlamentarna skupština	10
2.2. Vijeće ministara.....	11
3. PREDUZETE AKTIVNOSTI INSTITUCIJA NA REALIZACIJI PREPORUKA PO IZVJEŠTAJU	12
3.1. Ocjena realizacije preporuka – aktivnosti institucija na realizaciji preporuka ..	12
3.2. Trenutno stanje u revidiranoj oblasti.....	19
3.2.1. Aktivnosti koje su institucije BiH preduzimale prilikom nabavke vakcine za imunizaciju stanovništva	20
4. PRILOZI.....	25
Prilog broj 1.	25

Korištene skraćenice

Skraćenice	Puni naziv
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
Vijeće ministara	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
Parlamentarna skupština	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Dom naroda	Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
Predstavnički dom	Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
Ministarstvo finansija i trezora	Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine
Ministarstvo sigurnosti	Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine
Direkcija	Direkcija za koordinaciju policijskih tijela Bosne i Hercegovine
BiH	Bosna i Hercegovine
OKC 112	Operativno-komunikacijski centar BiH – 112
Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju	Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini
Ministarstvo odbrane	Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine
Predsjedništvo	Predsjedništvo Bosne i Hercegovine
COVAX	COVID-19 Vaccines Global Access - Instrument za globalni pristup vakcinaciji za COVID-19
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunization – Globalna alijansa za vakcine i imunizaciju
SZO	Svjetska zdravstvena organizacija
CEPI	Coalition for Epidemic Preparedness Innovation - Koalicija za inovacije u području pripravnosti za epidemiju
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe – Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
COVID-19	Coronavirus disease 2019 - Koronavirusna bolest 2019 je bolest uzrokovana teškim akutnim respiratornim sindromom koronavirus 2 (SARS-CoV-2)
UNDP	United Nations Development Programme – Program za razvoj Ujedinjenih nacija
UN	United Nations - Ujedinjene nacije

Izvršni rezime

Ured za reviziju je proveo praćenje realizacije preporuka iz Izvještaja revizije učinka: „Aktivnosti institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći“ s ciljem procjene njihove implementacije i stanja u revidiranom području¹. Predmetni Izvještaj je objavljen u novembru 2016. godine.

Tabela u nastavku daje pregled realizacije preporuka ove revizije učinka.

Tabela 1: Pregled realizacije preporuka revizije učinka „Aktivnosti institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći“

Stepen realizacije	Broj preporuka	Procenat realizacije preporuka
Realizovano	2	17%
Djelimično	7	58%
Početne aktivnosti	3	25%
Nisu preduzete aktivnosti	0	0%
Ukupno	12	100%

Izvor: Ured za reviziju

Kao što je to i vidljivo iz prethodne tabele, uočen je određeni stepen realizacije kod svih datih preporuka. Kod većine njih (58%) je u toku realizacija, odnosno izvjesna je realizacija aktivnosti koje vode realizaciji date preporuke. Za 25% preporuka su preduzete početne aktivnosti, što znači da su institucije planirale ili stvaraju preduslove za realizaciju aktivnosti koje vode realizaciji preporuka. U potpunosti je realizovano 17% preporuka.

Imajući u vidu navedeni stepen realizacije preporuka, stanje u revidiranoj oblasti je unaprijeđeno. Međutim, stanje je unaprijeđeno više u formalnom smislu, jer aktivnosti koje su institucije BiH preduzimale u vrijeme pandemije koronavirusa nisu bile u funkciji efikasnog odgovora na krizu.

Ovo praćenje preporuka je pokazalo da je u BiH i dalje potrebno u kontinuitetu razvijati sisteme zaštite i spašavanja od prirodne i druge nesreće i da pred nadležnim institucijama BiH predstoje još brojne obaveze koje se tiču usvajanja strateškog okvira i dokumenata kojim će se osigurati bolje pretpostavke za efikasniji sistem zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća, odnosno efikasniji sistem upravljanja u kriznim situacijama. Dalji rad na realizaciji datih preporuka, koje još nisu realizovane, će sigurno doprinijeti poboljšanju sistema zaštite i spašavanja ljudi od prirodnih i drugih nesreća.

¹ Cilj revizije je bio utvrditi da li su institucije BiH preduzimale adekvatne aktivnosti iz svoje nadležnosti kako bi unaprijedile sposobnost za efikasno djelovanje u slučaju ponavljanja kriznih situacija.

1. UVOD

U uvodnom dijelu ovog Izvještaja obrazložen je opći cilj i svrha praćenja realizacije preporuka revizije učinka, predmet, obim, izvor i metode praćenja, te osnovne informacije o Izvještaju.

1.1. Cilj i svrha praćenja

Zadatak revizije učinka je izvještavanje o efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti programa ili aktivnosti, a pravovremena realizacija preporuka i unapređenje rada je zadatak revidiranih institucija.

Praćenje realizacije preporuka iz izvještaja o provedenim revizijama učinka predstavlja finalnu fazu revizije učinka koja slijedi nakon ciklusa planiranja i izvršenja revizija učinka. Praćenje je neophodan element u reviziji učinka jer potiče na odgovornost institucija kojima su upućene preporuke i osigurava povratne informacije o efektima provedenih revizija.

Praćenje izvještaja revizije učinka² i analiza aktivnosti nadležnih institucija nakon objave izvještaja predviđeno je i dokumentima Ureda za reviziju: Principi revizije učinka, Vodič za reviziju učinka i Vodič za osiguravanje kvaliteta u reviziji učinka.³

Preporuke date u izvještajima revizije učinka se trebaju pratiti kako bi se ustanovilo koje mjere su nadležne institucije preduzele po datim preporukama, koje preporuke su realizovane i koji efekti su ostvareni. Vrijeme, predmet i obim praćenja realizacije preporuka je odluka vrhovnih revizionih institucija.⁴

Praćenje postupanja institucija BiH po datim preporukama revizije učinka je aktivnost koja se provodi s ciljem osiguravanja efektivnosti revizionih izvještaja, pravovremene i efikasne realizacije preporuka i pružanja povratne informacije za Ured za reviziju, zakonodavnu i izvršnu vlast o realizaciji datih preporuka.

Od uspostave funkcije revizije učinka, zaključno sa 31.12.2020. godine, objavljen je ukupno 51 pojedinačni izvještaj revizije učinka, od čega sedam izvještaja o praćenju izvještaja revizije učinka, odnosno praćenju realizacije preporuka iz izvještaja revizija učinka.⁵ Izvještaji o praćenju realizacije preporuka se razmatraju i usvajaju na Parlamentarnoj skupštini.

² Standard revizije učinka, ISSAI 300

³ Odlukom Koordinacionog odbora broj: 12-50-1-19-2/09 usvojeni su Principi revizije učinka; Odlukom Koordinacionog odbora broj: 06-50-1-4/13 usvojen je Vodič za reviziju učinka; Odlukom Koordinacionog odbora broj: 06-50-1-5/13 usvojen je Vodič za osiguravanje kvaliteta u reviziji učinka.

⁴ Smjernica za postupak revizije učinka, GUID 3920

⁵ Pregled dosadašnjih praćenja realizacije preporuka dat je u Prilogu broj 1.

Predmet i obim praćenja

Ured za reviziju je nastavio sa aktivnostima praćenja izvještaja revizije učinka. Ovoga puta predmet praćenja je izvještaj revizije učinka: „Aktivnosti institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći“ koji je objavljen 04.11.2016. godine. Praćenjem je obuhvaćen period od objave izvještaja do kraja aprila 2021. godine.

Ured za reviziju je analizirao stanje iz područja koja su revidirana i utvrđivao:

- Koje aktivnosti su preduzimale nadležne institucije (Parlamentarna skupština i Vijeće ministara) nakon objavljivanja izvještaja revizije učinka?
- Da li su i u kojoj mjeri institucije preduzimale aktivnosti na realizovanju preporuka revizije učinka i zaključaka nadležnih institucija?
- Imajući u vidu ciljeve revizije, koje su se promjene stanja u revidiranim oblastima desile u odnosu na stanje iz izvještaja?

Revizija je analizirala preduzete aktivnosti bez utvrđivanja razloga za preduzimanje istih, tj. nije ispitivano da li su iste posljedica datih preporuka revizije ili su posljedica drugih okolnosti.

1.2. Izvori i metode praćenja

S ciljem prikupljanja podataka o realizaciji preporuka i zaključaka nadležnih institucija, svim institucijama BiH⁶ koje su bile obuhvaćene prvobitnom revizijom smo dostavili cirkularno pismo. U pismu su navedene date preporuke iz izvještaja i zaključci nadležnih institucija. Od institucija je traženo da u pisanoj formi predstave aktivnosti koje su preduzimale, kao i dokaze kojima se to potkrepljuje.

Potrebne informacije smo prikupljali i na osnovu analize zapisnika (zaključaka) sa sjednica Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH (Predstavničkog doma), Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH (Doma naroda) i Vijeća ministara, analize zakonskih i podzakonskih akata, izvještaja, informacija, medijskih natpisa, objava u Službenom glasniku BiH, izvještaja finansijske revizije i sastanaka sa subjektima revizije.

U izabranom metodološkom pristupu teret dokazivanja preduzetih aktivnosti na osnovu preporuka je na instituciji kojoj su preporuke bile upućene. Na osnovu odgovora institucija na upit Ureda za reviziju o preduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka i dostavljenih dokaza, vršena je procjena stepena preduzetih aktivnosti. Za navode institucija o preduzetim aktivnostima dodatno su traženi dokazi. Radi dodatne provjere dokaza organizovani su sastanci te poslani dopisi institucijama koje su bile obuhvaćene prvobitnom revizijom. Smatrali smo da aktivnosti koje nisu spomenute u odgovoru institucije niti su za njih dostavljeni dokazi nisu ni preduzimane.

Utvrđene su četiri moguće kategorije realizacije preporuka:

- prva – realizovano - institucije su okončale aktivnosti navedene u preporuci, odnosno preporučene kontinuirane aktivnosti se redovno provode – stanje u revidiranom području je značajno popravljeno;
- druga – djelimično – u institucijama je u toku realizacija preporuka, odnosno izvjesna je realizacija određenih aktivnosti koje vode ka realizaciji preporuke – postignut je napredak u revidiranom području;

⁶ Ministarstvu sigurnosti, Ministarstvu odbrane, Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i Vijeću ministara

- treća – početne aktivnosti – institucije su planirale ili stvaraju preduslove za realizaciju aktivnosti koje vode ka realizaciji preporuke – nije bilo napretka u revidiranoj oblasti;
- četvrta – nisu preduzete aktivnosti – nisu konstatovane aktivnosti na realizaciji preporuka ili nisu dostavljene informacije o preduzetim aktivnostima – nije bilo napretka u revidiranom području.

Također, u procesu procjene realizacije preporuka, revizioni tim je konsultovao kolege iz revizionih timova koji su vršili predmetne revizije, kao i kolege iz finansijske revizije, te je za ocjenu stanja prikupljana dokumentacija koja je dodatno poslužila za ocjenu realizacije preporuka.

Za procjenu realizacije preporuka iz izvještaja revizije učinka „Aktivnosti institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći“, na bazi uzorka institucija koje su i bile obuhvaćene prvobitnom revizijom, uz dostavu adekvatne dokumentacije kao dokaza, provjeravan je stepen realizacije preporuka datih u Izvještaju.

Pored toga, za procjenu realizacije preporuka, revizorski tim je obavio i sastanke u Ministarstvu sigurnosti i Ministarstvu civilnih poslova. Ministarstvo civilnih poslova nije bilo obuhvaćeno Izvještajem revizije učinka, ali je imalo značajnu ulogu u odgovoru na pandemiju koronavirusa, te je iz tog razloga tim obavio sastanak u tom ministarstvu. Za procjenu stanja u oblasti zaštite i spašavanja su konsultovani izvještaji Evropske komisije o napretku BiH.

Također, za procjenu stanja u oblasti zaštite i spašavanja, analizirane su aktivnosti nadležnih institucija koje su preduzimane u krizi izazvanoj pandemijom koronavirusa, a koje se tiču imunizacije stanovništva. Konsultovane su naučne publikacije⁷ i analize⁸ koje su pomogle u procjeni stanja u oblasti zaštite i spašavanja u BiH.

1.2.1. Osnovni podaci o izvještaju koji je predmet praćenja

Izvještaj je dostavljen revidiranim institucijama, Parlamentarnoj skupštini, Vijeću ministara i Predsjedništvu.

Izvještaj je objavljen na internetskoj stranici Ureda za reviziju i praćen saopćenjem za medije. U narednoj tabeli prezentovani su podaci o preporukama iz izvještaja koji je predmet praćenja.

⁷ Pandemija COVID-19 u Bosni i Hercegovini, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Mirsada Hukić, Mirza Ponjavić i Miloš Trifković, Sarajevo 2020. godine

⁸ Ustavnost vanrednih mjera povodom pandemije COVID-19, Fondacija Centar za javno pravo, Jasmin Muratagić 2020. godina.

Tabela 2 : Pregled broja datih preporuka

Naziv izvještaja	Ukupan broj preporuka	Broj preporuka institucijama	Broj preporuka Vijeću ministara
Aktivnosti institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći	12	4	8

Izvor: Ured za reviziju

2. POSTUPANJE NADLEŽNIH INSTITUCIJA PO IZVJEŠTAJU

U ovom poglavlju predstavljene su aktivnosti nadležnih institucija, Parlamentarne skupštine i Vijeća ministara, po Izvještaju revizije učinka.

2.1. Parlamentarna skupština

Predstavnički dom i Dom naroda su razmatrali i usvojili Izvještaj revizije učinka koji je predmet tekućeg praćenja. Prilikom usvajanja izvještaja, Parlamentarna skupština je usvojila i zaključke u kojima se traže povratne informacije o realizaciji preporuka revizije od nadležnih institucija. Navedenim se vrši dodatan pritisak na odgovorne institucije BiH da realizuju date preporuke revizije.

Usvajanjem izvještaja revizije učinka utvrđena je obaveza odgovornih institucija za realizaciju preporuka iz izvještaja revizije učinka.

Slika broj 1. Razmatranje Izvještaja na sjednicama Parlamentarne skupštine

40. sjednica Predstavničkog doma od 29.12.2016. godine	26. sjednica Doma naroda od 01.02.2017. godine.
•Zaključak: •Predstavnički dom Parlamentarne skupštine obavezuje Vijeće ministara BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH i Ministarstvo odbrane BiH da u roku od 60 dana izvijeste Komisiju za finansije i budžet Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH o planiranim aktivnostima na realizaciji preporuka iz izvještaja, a u roku od 6 mjeseci o preduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka te da o preduzetim aktivnostima upoznaju Ured za reviziju institucija BiH.	•Zaključak: •Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH traži od Vijeća ministara BiH, Ministarstva sigurnosti BiH i Ministarstva odbrane BiH da u roku od 60 dana izvijeste Komisiju za finansije i budžet Doma naroda o planiranim aktivnostima na realizaciji preporuka iz Izvještaja, a u roku od 6 mjeseci o preduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka, te da o preduzetim aktivnostima upoznaju Ured za reviziju institucija BiH. •Nalaže se institucijama BiH iz tačke 1. ovog zaključka da informaciju dostave u tabelarnom prikazu na način da jasno naznače: naziv preporuke iz izvještaja, planirane odnosno preduzete aktivnosti na realizaciji preporuka, nosioce aktivnosti, rokove za realizaciju i stepen realizacije (realizovano, djelimično realizovano, realizacija u toku, nije realizovano - u tom slučaju potrebno je navesti razloge zbog kojih preporuka nije realizovana).

Izvor: Ured za reviziju, zapisnici sa sjednica domova Parlamentarne skupštine

2.2. Vijeće ministara

U narednoj tabeli prikazano je vrijeme razmatranja izvještaja od strane Vijeća ministara.

Tabela 3: Pregled datuma razmatranja izvještaja/zaključaka u Vijeću ministara

Naziv izvještaja	Datum razmatranja		
	Izvještaj	Sjednica Vijeća ministara po zaključcima Predstavničkog doma	Sjednica Vijeća ministara po zaključcima Doma naroda
Aktivnosti institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći	81. sjednica od 16.11.2016.	88. sjednica od 18.01.2017.	92. sjednica od 28.02.2017.

Izvor: Ured za reviziju na osnovu saopćenja sa sjednica Vijeća ministara

Vijeće ministara je, razmatrajući izvještaj revizije učinka „Aktivnosti institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći“ i zaključke domova Parlamentarne skupštine, donijelo određene zaključke.

Slika broj 2. Razmatranje Izvještaja na sjednicama Vijeća ministara

Na 81. sjednici održanoj 16.11.2016. godine usvojen je Izvještaj „Aktivnosti institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći“

- Zaključak:
- Zaduženi su Ministarstvo sigurnosti i Ministarstvo odbrane (svako iz svoje nadležnosti) da Vijeću ministara predlože mjere za unapređenje sistema zaštite i spašavanja, odnosno za otklanjanje uočenih slabosti. Zaduženi su Ministarstvo sigurnosti, Ministarstvo odbrane da bez odgađanja pristupe realizaciji preporuka sadržanih u Izvještaju, a koje se odnose na ta ministarstva.

Na 88. sjednici održanoj 18.01.2017. godine, Vijeće ministara se upoznao sa zaključkom Predstavničkog doma usvojenog na 40. sjednici ovog doma

- Za realizaciju zaključka usvojenog povodom rasprave o Izvještaju o izvršenoj reviziji učinka o temi: „Aktivnosti institucija Bosne i Hercegovine za provođenje zaštite i spašavanja za vrijeme prirodne ili druge nesreće“, zaduženi su Ministarstvo sigurnosti i Ministarstvo odbrane.

92. sjednica održana 28.02.2017. godine razmatran je zaključak sa 26. sjednice Doma naroda

- Za realizaciju zaključaka usvojenih povodom rasprave o Izvještaju o izvršenoj reviziji učinka o temi: „Aktivnosti institucija Bosne i Hercegovine za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj i drugoj nesreći“ zadužuju se Ministarstvo sigurnosti i Ministarstvo odbrane.

Izvor: Ured za reviziju na osnovu zaključaka Vijeća ministara

3. PREDUZETE AKTIVNOSTI INSTITUCIJA NA REALIZACIJI PREPORUKA PO IZVJEŠTAJU

3.1. Ocjena realizacije preporuka – aktivnosti institucija na realizaciji preporuka

Preporuke za Vijeće ministara:

Preporuka 1.

Preduzeti aktivnosti na poboljšanju koordinacije i saradnje između institucija BiH i entitetskih institucija i institucija Brčko distrikta, koje se bave pitanjima sistema zaštite i spašavanja, u cilju realizacije zakonskih obaveza radi ostvarivanja efikasnijeg djelovanja u kriznim situacijama.

STEPEN REALIZACIJE:	<i>DJELIMIČNO</i>
----------------------------	--------------------------

U cilju realizacije zadatka koji se odnosi na poboljšanje koordinacije održano je više koordinacionih sastanaka sa nadležnim institucijama entiteta i Brčko distrikta BiH, kao i drugih institucija u BiH. Koordinacija svih međunarodnih projekata koje koordiniše Ministarstvo sigurnosti provode se kroz radne grupe koje čine predstavnici različitih institucija (projekti: „Mapiranje rizika IPA DREAM“, „Međuresorno povezivanje u oblasti zaštite i spašavanja“, „EU za bolju civilnu zaštitu BiH“, „EU podrška prevenciji poplava i upravljanju rizicima od šumskih požara u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj“). U saradnji sa nevladinom organizacijom Fondacija CURE, izrađena je analiza rodne integracije u oblasti zaštite i spašavanja sa fokusom na poplave iz 2014. godine. Sačinjena je Informacija o procjeni međuinstitucionalne saradnje tokom pandemije koronavirusa i dostavljena Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje. Poboljšana je struktura web Platforme za smanjenje rizika od katastrofa. Svake godine se održavala konferencija Platforme na određene tematske oblasti, osim 2020. godine, kada je ista odgođena zbog koronavirusa. Prema navodima sagovornika iz Ministarstva sigurnosti, koordinacija i saradnja između institucija BiH, entitetskih institucija i institucija Brčko distrikta BiH, u toku trajanja pandemije koronavirusa je zadovoljavajuća. Kako su naveli, saradnja koja je postavljena na početku je dobro osmišljena, međutim, kasniji razvoj događaja pokazao je da koordinacija nije održana na potrebnom nivou.

Preporuka 2.

Preduzeti neophodne aktivnosti na izgradnji funkcionalnog i efikasnog sistema zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća, odnosno reagovanja u kriznim situacijama, što podrazumijeva donošenje nedostajućih strateških i planskih dokumenata na nivou BiH, kao i njihovo blagovremeno ažuriranje i usklađivanje.

STEPEN REALIZACIJE:	<i>POČETNE AKTIVNOSTI</i>
----------------------------	----------------------------------

Pokrenute su aktivnosti na donošenju nedostajućeg strateškog dokumenta. Okvir za smanjenje rizika od katastrofa iz Sendaija za period 2015-2030. godina je međunarodni dokument globalnog karaktera koji je usvojilo 187 zemalja članica Ujedinjenih nacija koja

je održana od 14. do 18. marta 2015. godine u Sendaiju u Japanu i koji je prihvatila Generalna skupština Ujedinjenih nacija. Među državama koje su na konferenciji prihvatile Sendai okvir je i BiH.

Informaciju o implementaciji Sendai okvira za smanjenje rizika od katastrofa Ministarstvo sigurnosti je u martu 2021. godine dostavilo Vijeću ministara. Time su i pokrenute aktivnosti na izgradnji funkcionalnog i efikasnog sistema zaštite i spašavanja u kriznim situacijama. Ministarstvo sigurnosti je u toj informaciji dalo prijedlog da ono, u saradnji sa nadležnim institucijama BiH, međunarodnim organizacijama i organizacijama civilnog društva koordiniše aktivnosti na pripremi prijedloga Strategije za smanjenje rizika od katastrofa BiH za period 2021-2025. godina.

Preporuka 3.

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

STEPEN REALIZACIJE:

POČETNE AKTIVNOSTI

Vršene su izmjene i dopune Odluke o formiranju Koordinacionog tijela 2017. i 2020. godine s ciljem poboljšanja rada i imenovanja drugih članova umjesto onih koji iz bilo kojih razloga nisu prisustvovali sjednicama. Organizovane su dvije obuke Koordinacionog tijela - 2017. i 2018. godine. Sačinjen je i na sjednici Vijeća ministara u 2019. godini usvojen Plan komunikacije Koordinacionog tijela u prirodnim i drugim nesrećama. Koordinaciono tijelo nije pripremilo niti slalo Vijeću ministara izvještaje o radu za 2019. i 2020. godinu.

Ipak, i pored svih preduzetih aktivnosti, rad ovog tijela obilježila je nedovoljna funkcionalnost. Često na sastancima nije bilo moguće postići konsenzus po pitanjima od važnosti za efikasno djelovanje tokom prirodnih i drugih nesreća.

Tokom trajanja proglašenog stanja nesreće⁹ uslijed koronavirusa, Koordinaciono tijelo je održalo 8 vanrednih sjednica. Sjednice su obilježile nemogućnost postizanja konsenzusa, nedolasci članova na sjednice te ostavka predsjedavajućeg Koordinacionog tijela. U toku je postupak donošenja odluke o formiranju novog saziva Koordinacionog tijela.

Preporuka 4.

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

STEPEN REALIZACIJE:

POČETNE AKTIVNOSTI

⁹ Vijeće ministara je 17.03.2020. godine donijelo Odluku o proglašenju stanja prirodne i druge nesreće izazvane pandemijom koronavirusa (Službeni glasnik BiH, broj 18/20)

Predstavnici Ministarstva sigurnosti su, 18.04.2017. godine, održali sastanak sa predstavnicima Republičke uprave civilne zaštite Republike Srpske, na kojem se razgovaralo o ispunjenju obaveze formiranja jedinice koja je utvrđena Okvirnim zakonom o zaštiti i spašavanju i nije postignuta saglasnost vezano za formiranje ove jedinice. Pandemija koronavirusa je zaustavila aktivnosti, ali obaveza pristupa BiH Mehanizmu civilne zaštite EU, članstvu u EU kroz poglavlja pravne stečevine, kao i obaveze iz Programa reformi, nalažu da se aktivnosti na formiranju jedinice nastave i u 2021. godini.

Preporuka 5.

Vijeće ministara BiH bi trebalo preduzeti aktivnosti na stvaranju pretpostavki za uspostavljanje sistema hitnih poziva.

STEPEN REALIZACIJE:

DJELIMIČNO

Vijeće ministara BiH¹⁰ je usvojilo Informaciju Ministarstva sigurnosti o preduzetim mjerama na implementaciji preporuka Ureda za reviziju i zadužilo Ministarstvo komunikacija i prometa BiH da, u saradnji sa Ministarstvom sigurnosti, pripreme izmjene važećeg Zakona o komunikacijama¹¹ kako bi se stvorili uslovi za uvođenje broja 112.

Prijedlog zakona o dopunama Zakona o komunikacija BiH je krajem 2017. godine dostavljen od strane Vijeća ministara u parlamentarnu proceduru. Usvojen je na Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine na 56. i 57. sjednici. Dom naroda Parlamentarne skupštine, međutim, nije odlučivao po pitanju Prijedloga zakona zbog nedostavljanja mišljenja Ustavnopravne komisije Doma naroda, te je zakonodavni postupak po predmetnom prijedlogu obustavljen.

Budući da je krajem 2018. godine na snagu stupio novi Zakonik o elektronskim komunikacijama Evropske unije 2018/1972, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH je, tokom 2019. godine, pokrenulo novu proceduru izrade Nacrta zakona o dopunama Zakona o komunikacijama BiH, a koji je bio usklađen sa aktuelnom legislativom Evropske unije. S tim u vezi, Ministarstvo sigurnosti je dostavilo mišljenje na tekst Nacrta zakona. Prema raspoloživim informacijama, ovaj Nacrt zakona nije još poslat u dalju zakonodavnu proceduru prema Vijeću ministara.

Preporuka 6.

U cilju prevazilaženja problema dostave podataka Operativno-komunikacionom centru 112 na državnom nivou, od strane entitetskih operativnih centara i operativnog centra Brčko distrikta 112, potrebno je poboljšati procedure komunikacije između ovih centara.

STEPEN REALIZACIJE:

DJELIMIČNO

Standardne operativne procedure komunikacije i obavještanja javnosti u zaštiti i spašavanju je Ministarstvo sigurnosti donijelo 08.02.2017. godine.

¹⁰ 100. sjednica, održana 04.05.2017. godine

¹¹ Službeni glasnik BiH, broj 31/03, 75/06, 32/ 10, 98/12.

U proteklom periodu, u cilju unapređenja i uvježbavanja postojećih procedura komunikacije između operativno-komunikacionih centara održan je niz radionica, obuka i vježbi, u kojima su, između ostalih, učestvovali i dežurni operateri iz operativnih centara različitih institucija i organa u BiH.

Kroz projekat „EU za bolju civilnu zaštitu u BiH“, koji implementira Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske“, tokom 2019. godine realizovano je nekoliko zajedničkih obuka za zaposlene u operativno-komunikacionim centrima u strukturama zaštite i spašavanja u BiH vezanih za njihovo funkcionisanje i korištenje alata Centra EU u prirodnim ili drugim nesrećama. Također, kroz regionalni projekat „Mapiranje rizika-IPA DREAM“, tokom 2018. i 2019. godine, organizovane su obuke operatera u Italiji i BiH, a koje tretiraju pitanja vođenja baze podataka o nesrećama i štetama koje iste prouzrokuju.

Prema navodima saradnika iz Ministarstva sigurnosti, iako postoje poboljšanja u odnosu na period 2016. godine, još uvijek postoji prostor da se unaprijedi institucionalni protok i razmjena informacija u cilju efektivnije i efikasnije koordinacije različitih aktera u odgovoru na nesreću ili katastrofu. Kao primjer naveli su da je na inicijativu Ministarstva sigurnosti napravljena internetska stranica COVID gdje učestvuju Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Granična policija BiH, Ministarstvo civilnih poslova i Ministarstvo sigurnosti i svako iz svoje nadležnosti je trebalo puniti podatke. Međutim, Ministarstvo civilnih poslova je, vrlo brzo nakon uspostavljanja baze, prestalo da šalje podatke iz svoje nadležnosti. Argument za to je bio da nisu mogli da se dogovore o domeni, koja je uspostavljena kao msb.gov.ba, odnosno problem je što je u domeni navedeno samo Ministarstvo sigurnosti, a ne i ostale institucije koje dostavljaju podatke. Time su građani ostali uskraćeni za cjelovitu i jednoobraznu informaciju o svim mjerama koje su bile trenutno na snazi.

Preporuka 7.

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

STEPEN REALIZACIJE:

DJELIMIČNO

Proces donošenja Odluke o određivanju osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki koje se štite, kao i pratećeg Uputstva traje od 2012. godine i do okončanja ovog Izvještaja nije završen, što je dovelo do izostanka pravnog uređenja ove oblasti. Proces izrade predmetne Odluke i pratećeg Uputstva su, u periodu od 2016. do 2020. godine pratile aktivnosti na pribavljanju mišljenja nadležnih institucija¹² i nekoliko urgencija od strane Direkcije upućene Ministarstvu sigurnosti¹³. Urgencijama je traženo da se ubrza proces davanja mišljenja nadležnih institucija. Posljednja aktivnost vezana za ovu Odluku je bila 02.11.2020. godine i odnosi se na davanje mišljenja i sugestija direktora, zamjenika i pomoćnika Direkcije na novi tekst Prijedloga uputstva.

¹² Mišljenja Ministarstva finansija i trezora broj: 05-02-2-1280-3/16 od 19.04.2016. godine, broj 04-02-2-856-32/16 od 26.02.2019. godine i mišljenja Ureda za zakonodavstvo broj: 01-02-2-89-1/16 od 14.03.2017. godine i broj: 04-02-2-856-30/16 od 19.02.2019. godine

¹³ Direkcija je 15.11.2018. godine uputila urgenciju broj: 20-07-02-172-19/16 Ministarstvu sigurnosti, a 08.01.2019. godine upućena je urgencija radi davanja mišljenja Ministarstva finansija i trezora.

Preporuka 8.

Potrebno je da Vijeće ministara BiH omogući opremanje i osposobljavanje institucija BiH nadležnih za zaštitu i spašavanje tako da u saradnji s nadležnim ministarstvima i agencijama, posebno Ministarstvom finansija i trezora, zahtijeva adekvatne analize finansiranja potrebne opreme i ljudstva, uzevši u obzir raspoloživa sredstva, prioritete kao i neugrožavanje funkcionalosti ovih institucija.

STEPEN REALIZACIJE:

DJELIMIČNO

Iako je u budžetskom zahtjevu za 2018. i 2019. godinu Direkcija isticala da sredstva za nabavku kapitalnih izdataka utvrđena gornjom granicom budžeta nisu dovoljna za rad Direkcije i ostvarenje planova rada i tražila dodatna sredstva, Ministarstvo finansija im nije odobravalo tražena sredstva iz aneksa. Razlog koji je Ministarstvo finansija navodilo je ograničenost fiskalnog okvira za finansiranje institucija BiH. Pored toga, kao razlog su navodili i nedostatak odgovarajućih obrazloženja za povećanje budžeta u odnosu na prethodne godine.

U Izvještaju o radu Direkcije za 2020. godinu navodi se da problem i dalje predstavlja nedovoljna trenutna popunjenost u odnosu na broj službenika predviđenih Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, koja trenutno iznosi oko 69%, što trenutno otežava provođenje svih planiranih aktivnosti i funkcionisanje organizacionih jedinica Direkcije u punom obimu, a i u narednom periodu može stvarati poteškoće.

Kada je u pitanju materijalno-tehnička opremljenost, u periodu od 2017. do 2020. godine nabavljen je značajan dio opreme u Sektoru za osiguranje VIP (Very Important Person) osoba i objekata, ali još uvijek nedostaje jedan dio dodatne opreme za slučaj ugrožavanja sigurnosti štićenih osoba i objekata, građanskih okupljanja, narušavanja javnog reda i mira u većem obimu ili u slučaju terorističkih napada, što može imati uticaja na rad Direkcije u narednom periodu¹⁴.

U Izvještaju Evropske komisije za BiH za 2020. godinu naglašeno je kako je potrebno ojačati zakonski okvir, institucionalne kapacitete, kao i ljudske i finansijske resurse kada je u pitanju zaštita i spašavanje ljudi¹⁵.

Preporuke Ministarstvu sigurnosti BiH:**Preporuka 1.**

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

STEPEN REALIZACIJE:

DJELIMIČNO

Program razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa BiH je usvojen na 97. sjednici Vijeća ministara održanoj 06.04.2017. godine i upućen Parlamentarnoj skupštini BiH na razmatranje i usvajanje. Nije usvojen na Domu naroda. Ponovo su pokrenute

¹⁴ Izvještaj o radu Direkcije za 2020. godinu.

¹⁵ Radni dokument osoblja komisije: "Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2020. godinu" uz dokument Saopćenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija.

aktivnosti na izradi Programa razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa BiH za period 2021-2025. godina, što je obaveza utvrđena Programom rada Ministarstva sigurnosti i Vijeća ministara za 2021. godinu.

Ažuriranje Procjene ugroženosti BiH od prirodnih i drugih nepogoda je rađeno 2017. godine od strane Ministarstva sigurnosti, na bazi procjene rizika. Početkom 2019. godine, u saradnji sa OSCE misijom u BiH, pokrenuta je inicijativa za ponovno ažuriranje Procjene ugroženosti BiH sa fokusom na hidrometeorološke hazarde, geološke hazarde i požare, kao i biohazarde. Ova procjena uključuje i ugroženost BiH u pandemiji. Informacija o ažuriranju Procjene ugroženosti je usvojena na sjednici Vijeća ministara 30.01.2020. godine.

U koordinaciji sa nadležnim institucijama entiteta i Brčko distrikta BiH, a uz podršku UNDP-a u BiH sačinjena je i uspostavljena, u elektronskom obliku, baza podataka u oblasti zaštite i spašavanja u BiH. Baza je uspostavljena na serveru UNDP-a. Potpisan je protokol o elektronskoj razmjeni podataka u oblasti zaštite i spašavanja između nadležnih institucija u BiH.

Preporuka 2.

Da osigura donošenje, redovno praćenje i izvještavanje o provođenju planova zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća.	
STEPEN REALIZACIJE:	DJELIMIČNO

Kroz regionalni projekat „Mapiranje rizika - IPA DREAM“ provedene su aktivnosti koje tretiraju pitanje ažuriranja i harmonizacije planskih dokumenata u oblasti zaštite i spašavanja. Harmonizovani su dokumenti koji se odnose na metodološki pristup za procjenjivanje rizika u BiH koji je usklađen sa Smjernicama EU, UN, kao i sa metodološkim pristupom koji primjenjuju zemlje u regionu Jugoistočne Evrope i nama susjednih zemalja. Harmonizovanje je izvršeno između državnog nivoa, entitetskih uprava civilne zaštite i Brčko distrikta BiH.

Početkom 2020. godine Svjetska banka je počela sa implementacijom regionalnog projekta pod nazivom „Podrška za kapacitete za zaštitu i spašavanje u vanrednim situacijama na Zapadnom Balkanu 2019-2020. godine“. Cilj projekta u BiH je poboljšati spremnost struktura zaštite i spašavanja kroz zajednički proces ažuriranja i usklađivanja planova zaštite i spašavanja. Plan zaštite i spašavanja institucija i organa BiH je pregledan od strane eksperata Svjetske banke i identifikovane su oblasti za poboljšanje Plana. Slijedi procedura za pripremu izmjene i dopune Plana i dostavljanje Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje.

I dalje ne postoji okvirni izvještaj o provođenju plana zaštite i spašavanja.

Preporuke Ministarstvu odbrane BiH:

Preporuka 1.

Da kontinuirano izrađuje, usvaja, implementira, ažurira i evaluira akte koji uređuju oblast pomoći civilnim strukturama u slučaju prirodne ili druge nesreće.	
STEPEN REALIZACIJE:	REALIZOVANO

Ministarstvo odbrane je na osnovu zakonskih rješenja i strateških dokumenata BiH iz oblasti sigurnosti i odbrane izradilo Pravilnik o pružanju vojne pomoći civilnim organima u reagovanju na prirodne i druge katastrofe kojim se uređuje izvršenje zakonskog zadatka Oružanih snaga BiH vezanog za pružanje pomoći civilnim organima vlasti u oblasti zaštite i spašavanja.

Ovim pravilnikom uređuju se osnove, procedure, postupci, saradnja, koordinacija, odgovornosti i druga pitanja vezana za angažovanje Oružanih snaga BiH u aktivnostima pružanja vojne pomoći civilnim organima u reagovanju na prirodne i druge katastrofe i nesreće.

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

Preporuka 1.

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

Ministarstvo sigurnosti je pripremio i poslalo na razmatranje Vijeću ministara Informaciju o procjeni međuinstitucionalne saradnje tokom pandemije COVID-19. Ova informacija sadrži procjenu načina organizacije, djelovanja i odgovora na pandemiju. Sadrži preporuke i zaključke o potrebi unapređenja u organizaciji djelovanja, otklanjanju administrativnih prepreka, korištenja budžetskih sredstava, prihvata međunarodne pomoći i povećanju stepena razmjene informacija.

Ponuđen je prijedlog mjera za poboljšanje institucionalne i pojedinačne odgovornosti, kako u domenu prevencije, tako i tokom spašavanja ljudi i materijalnih dobara za vrijeme prirodnih ili drugih nepogoda.

Direkcija je u periodu od 2017. do 2019. godine održala nekoliko taktičko-pokaznih vježbi, a sve u cilju efikasnije implementacije obaveza iz Sporazuma o međusobnom pružanju pomoći i operativnoj saradnji pet agencija za provođenje zakona, radi osiguravanja što bolje saradnje i koordinacije u slučaju kriznih situacija. Direkcija je, 2018. godine, u cilju unapređenja razmjene informacija u realnom vremenu, izradila Uputstvo o korištenju sistema radioveze u Direkciji. Uputstvom su definisani kanali, infrastruktura, način ostvarivanja komunikacije, pohrana, korištenje i čuvanje podataka razmijenjenih kroz

dispečersku aplikaciju u redovnim i vanrednim okolnostima, kao i sva druga pitanja koja se tiču korištenja sistema radioveze u redovnim i vanrednim situacijama.

3.2. Trenutno stanje u revidiranoj oblasti

Imajući u vidu stepen realizacije preporuka prikazanog u poglavlju 3.1 i preduzetih aktivnosti institucija na rješavanju ranije identifikovanih problema, možemo da zaključimo da je stanje u revidiranoj oblasti unaprijeđeno. Stanje je, međutim, unaprijeđeno više u formalnom smislu, jer aktivnosti koje su institucije BiH preduzimale u vrijeme pandemije koronavirusa nisu bile u funkciji efikasnog odgovora na krizu.

Pokrenute su aktivnosti za donošenje nedostajućih strateških dokumenta. To se odnosi na Strategiju za smanjenje rizika od katastrofa BiH za period 2021-2025. godina i Program razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa BiH, ali procedura njihovog usvajanja još nije završena.

U organizacionom smislu pokrenute su brojne aktivnosti institucija uključenih u sistem zaštite i spašavanja, čija će realizacija osigurati bolje pretpostavke za efikasniji sistem zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća, odnosno efikasniji sistem upravljanja u kriznim situacijama.

Koordinaciono tijelo koje treba da koordiniše aktivnostima zaštite i spašavanja na cijelom području BiH, nije ispunilo svoj zadatak u vrijeme trajanja pandemije koronavirusom. Aktivnosti Koordinacionog tijela nisu bile u funkciji osiguravanja koordinisanog odgovora na krizu. U pogledu početnog odgovora na pandemiju, Koordinaciono tijelo je reagovalo brzo i organizovano. Međutim, svi naredni koraci ukazali su na to da ovo tijelo nije ispunilo svoju misiju, a to je osiguravanje vremenske i prostorne usklađenosti djelovanja svih učesnika u aktivnostima zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća. Sjednice tijela u vrijeme pandemije su obilježile nemogućnost postizanja konsenzusa, nedolasci članova na sjednice te ostavka predsjedavajućeg Koordinacionog tijela, čija procedura imenovanja je i dalje u toku.

Ovo praćenje preporuka je pokazalo da je u BiH i dalje potrebno u kontinuitetu razvijati sisteme zaštite i spašavanja od prirodne i druge nesreće i da pred nadležnim institucijama BiH predstoje još brojne obaveze koje se tiču usvajanja strateškog okvira i dokumenata kojim će se osigurati bolje pretpostavke za efikasniji sistem zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća, odnosno efikasniji sistem upravljanja u kriznim situacijama. Dalji rad na realizaciji datih preporuka, koje još nisu realizovane će sigurno doprinijeti poboljšanju sistema zaštite i spašavanja ljudi od prirodnih i drugih nesreća.

3.2.1. Aktivnosti koje su institucije BiH preduzimale prilikom nabavke vakcine za imunizaciju stanovništva

Iako smo u dijelu 3.1 detaljno opisali stepen realizacije preporuka, i u dijelu 3.2 dali pregled stanja u revidiranoj oblasti, zbog značajnosti problema imunizacije stanovništva, svakodnevnih medijskih natpisa¹⁶ i očekivanja javnosti, u nastavku prikazujemo aktivnosti koje su institucije BiH preduzimale prilikom nabavke vakcina.

U trenutku kada cijeli svijet imunizaciju prepoznaje kao jedini način za izlazak iz pandemije i kada su u pitanju zdravlje i životi miliona ljudi, vlasti širom svijeta su preduzimale hitne mjere kako bi putem masovne vakcinacije ograničile opasnost od posljedica koronavirusa.

U uslovima kada je do sada u BiH preko 9000 ljudi¹⁷ umrlo od posljedica izazvanih koronavirusom i dok se u svijetu već od početka decembra 2020. godine¹⁸ vrši masovna vakcinacija, BiH je tek u aprilu 2021. godine počela masovnu imunizaciju stanovništva. Poređenja radi, u Srbiji je u aprilu 2021. godine dato preko tri miliona prve doze vakcine, a nešto više od jednog miliona ljudi je revakcinisano¹⁹.

U BiH su identifikovana četiri načina nabavke vakcina. Radi se o dva mehanizma u kojima se u okviru bilateralnih sporazuma ispred BiH pojavljuje Ministarstvo civilnih poslova (COVAX i EU mehanizam). Treći način je direktna nabavka u kojoj su učestvovali entiteti i Brčko distrikt BiH. Četvrti način su donacije vakcina od drugih zemalja koje su u proteklom periodu stizale u BiH.

COVAX mehanizam

Evropska komisija je, u augustu 2020. godine, potvrdila interes za učestvovanje u instrumentu COVAX u kontekstu globalnog odgovora na koronavirus²⁰. COVAX inicijativa je instrument ili mehanizam kojim koordiniše Globalna alijansa za vakcine (GAVI), Svjetska zdravstvena organizacija (SZO) i Koalicija za inovacije za pripravnost na

¹⁶ <https://www.dw.com/bs/bih-pla%C4%87a-visoku-cijenu-politi%C4%8Dkih-igara-oko-vakcina/a-57084291>, <https://www.aa.com.tr/ba/balkan/po%C4%8Deo-novi-protest-u-sarajevu-gra%C4%91ani-tra%C5%BEE-smjenu-vlasti-i-nabavku-vakcina/2211961>, <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2021/3/23/sutra-u-bih-stize-23-400-doza-pfizerove-vaccine>, <https://www.balkanicaucaso.org/bhs/zone/Bosna-i-Hercegovina/BiH-dok-smrtnost-i-zaraza-rastu-vaccine-kasne-209316>

¹⁷ Prema zvaničnim statistikama BiH se nalazi među pet zemalja u svijetu sa najvećom stopom smrtnosti oboljelih od koronavirusa. <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

¹⁸ Velika Britanija 8. decembar, Njemačka 26. decembar, Sjedinjene Američke Države 14. decembra, Rusija 14. decembar, itd. Srbija, Hrvatska, Sjeverna Makedonija, Albanija u januaru 2021. godine.

¹⁹ <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-i-kolektivni-imunitet-od-korona-virusa/31227928.html>.

²⁰ Instrument COVAX, kojim zajedno upravljaju savez GAVI, Koalicija za inovacije u području pripravnosti za epidemiju (CEPI - Coalition for Epidemic Preparedness Innovation) i Svjetska zdravstvena organizacija, pokrenut je krajem aprila 2020. godine na događanju čiji su domaćini bili glavni direktor Svjetske zdravstvene organizacije, predsjednik Francuske, predsjednica Evropske komisije te Fondacija Bila i Melinde Gejts. EU od tada aktivno sarađuje sa savezom GAVI, CEPI-jem te drugim zemljama učesnicama u uspostavi sistema upravljanja i finansijskim alatima instrumenta COVAX.

epidemije (CEPI).²¹ Glavni cilj inicijative je osiguravanje jednakog pristupa vakcinama protiv koronavirusa na globalnom nivou.

Države su pristupale COVAX-u tako što je SZO pozvala članice da do 10. jula 2020. godine upute neobavezujuće pismo interesa za pristup ovom instrumentu, a da svoje pismo namjere o pristupu COVAX-u dostave do 31.8.2020. godine, nakon čega će, članicama koje su uputile pismo namjere, biti dostavljen ugovor o nabavci i finansijskim obavezama na potpisivanje, čiji rok za potpisivanje je 18.9.2020. godine²².

Na osnovu potvrđene namjere BiH o pristupanju Mehanizmu COVAX, Ministarstvo civilnih poslova BiH²³ je od GAVI-ja dobilo prijedlog ugovora o nabavci vakcina koji će u ime SZO vršiti nabavku vakcina. Navedeni ugovor je tipskog karaktera i isti je za sve zemlje članice koje su izrazile namjeru za učešće u nabavci vakcina posredstvom mehanizma COVAX.

Vijeće ministara je u septembru 2020. godine dalo saglasnost na Ugovor o nabavci vakcina s GAVI-jem.²⁴ Time se BiH zvanično pridružila Instrumentu za globalni pristup vakcinaciji za sprečavanje COVID-19²⁵. Ovim je BiH data mogućnost za nabavku vakcina, kao i ostalim zemljama potpisnicama ovog Ugovora, ali su se čekala i dalja obavještenja od SZO, GAVI i CEPI o potencijalnim proizvođačima vakcina i rokovima za isporuku.

Ugovor je potpisan 18.09.2020. godine, te je, u skladu sa potpisanim Ugovorom, uplaćen avans u iznosu od 1.971.200 američkih dolara, za kupovinu 1.232.000 doza, što je dovoljno za vakcinalni obuhvat 20% stanovništva u BiH²⁶.

²¹ COVAX je mehanizam ili fond, nastao tako što je 24. aprila 2020. godine SZO bila domaćin pokretanja programa Akcelerator (Access to COVID-19 Tools-ACT), koji predstavlja novu globalnu saradnju na ubrzanom razvoju, proizvodnji i pravičnom pristupu COVID-19 dijagnostici, terapiji i vakcinaciji. Unutar Akceleratora, GAVI, CEPI i SZO, zajedno s multinacionalnim i razvojnim proizvođačima vakcina rade na razvoju Instrumenta COVAX i COVAX vakcinacije.

²² Informacija o pristupanju BiH Instrumentu za globalni pristup vakcinaciji za sprečavanje COVID-19 - COVAX. Informaciju je pripremio Ministarstvo civilnih poslova.

²³ Ministarstvo civilnih poslova BiH je identifikovano kao nadležna institucija za zaključivanje okvirnih ugovora u sklopu Sporazuma o zajedničkoj nabavci zdravstvenih protivmjera, kojim se omogućava BiH učestvovanje u EU javnim nabavkama lijekova i medicinskih sredstava za sprečavanje širenja pandemije COVID-19.

²⁴ Vijeće ministara BiH je na 28. sjednici od 16.09.2020. godine dalo saglasnost na Ugovor o nabavci vakcina, nakon što je usvojilo Informaciju o pristupanju BiH Instrumentu za globalni pristup vakcinaciji za COVID-19 (COVAX)

²⁵ Ministarstvo civilnih poslova BiH je identifikovano kao nadležna institucija za zaključivanje okvirnih ugovora u sklopu Sporazuma o zajedničkoj nabavci zdravstvenih protivmjera, kojim se omogućava BiH učestvovanje u EU javnim nabavkama lijekova i medicinskih sredstava za sprečavanje širenja pandemije koronavirusa. Ministarstvo civilnih poslova BiH je sa Ministarstvom zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske, Federalnim ministarstvom zdravstva i Odjelom za zdravstvo i ostale usluge Brčko distrikta, 15.9.2020. godine, zaključilo Sporazum o međusobnim pravima i obavezama u vezi s nabavkom vakcine putem COVAX inicijative. Stalna misija Bosne i Hercegovine pri Ujedinjenim narodima u Ženevi je elektronskim putem 06.07.2020. godine prosljedila Ministarstvu civilnih poslova Bosne i Hercegovine zajedničko pozivno pismo, koje su uputili Svjetska zdravstvena organizacija (SZO), Globalna alijansa za vakcine (GAVI) i Koalicija za inovacije pripravnosti na epidemiju (CEPI), za pristupanje Bosne i Hercegovine Mehanizmu za globalni pristup vakcinaciji protiv bolesti COVID-19 (COVAX), a koji će biti administrowan od strane GAVI-ja.

²⁶ Informacija iz Poslaničke inicijative Denisa Zvizdića od 29.12.2021. godine.

<http://mcp.gov.ba/publication/read/saopcenje-u-vezi-sa-nabavkom-vakcine-za-sprecavanje-covid19?pagelid=97&lang=hr>

Ugovorom je definisano da je proces pod nadzorom Svjetske zdravstvene organizacije i da će biti odabran proizvođač koji ispunjava sve potrebne kriterije da proizvede vakcine, u skladu sa međunarodnim standardima i da će imati odobrenje Evropskog regulatornog organa za lijekove.

BiH je polovinom februara 2021. godine, dok je očekivala da stignu prve doze ranije ugovorenih i plaćenih vakcina iz COVAX-a, dobila novi uslov kojim se traži potpisivanje amandmana na ugovor. Dodatni uslov je bio Ugovor o obeštećenju koji je svaka država potpisnica sporazuma sa GAVI-jem trebala da potpiše.

Iako je još u septembru 2020. godine potpisan ugovor o nabavci vakcina, prve doze ugovorenih vakcina su stigle tek krajem marta 2021. godine. Mišljenja su, u Ministarstvu civilnih poslova BiH, da su ovaj proces usporili proizvođači vakcina, koji su radi većeg profita davali prednost komercijalnim kupcima²⁷ u odnosu na COVAX mehanizam.

Direktna nabavka

Pošto je već krajem 2020. godine²⁸ postalo izvjesno da će isporuke prvih doza vakcina putem COVAX mehanizma kasniti, krajem januara 2021. godine odlučeno je da se u BiH kreće u direktnu nabavku vakcina. Direktne nabavke su pokrenuli entiteti²⁹.

Da bi se omogućile nabavke sa nivoa institucija BiH, vlasti su pokušale po hitnom postupku da izmijene odredbe Zakona o javnim nabavkama i Zakona o lijekovima i medicinskim sredstvima.³⁰ Predstavnički dom je zaključkom³¹ tražio od Agencije za javne nabavke BiH i Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH da dostave informaciju o nužnim uslovima, preprekama i svim raspoloživim solucijama za hitnu nabavku vakcina protiv koronavirusa. U informaciji koju je dostavila Agencija za javne nabavke BiH navedeno je da je Zakon o javnim nabavkama procesni zakon koji definiše isključivo procedure javne nabavke, te da je materija koja je predmet predloženih dopuna³²

²⁷ Države koje su bile u direktnoj komunikaciji sa proizvođačima i sklapale direktne sporazume po većim cijenama vakcina nego što je to preko navedenih mehanizama

²⁸ Poslanička inicijativa od 29.12.2020. godine, upućena Predstavničkom domu, u kojoj se govori o mogućnosti kašnjenja dostave prvih doza vakcina putem COVAX mehanizma

²⁹ 04.02.2021. godine - Institut za javno zdravstvo Republike Srpske je je donio Odluku o dodjeli ugovora sa kompanijom Krajinagroup d.o.o. Banja Luka o nabavci 200.000 ruskih vakcina Sputnik V. 16.03.2021. godine - Vlada FBiH je, nakon ponovljenog roka za dostavu ponuda za nabavku vakcina protiv COVID-a 19, odabrala kompaniju Medimpex d.o.o. i naložila Zavodu za javno zdravstvo FBiH da sa ovom firmom potpiše ugovor za nabavku 500.000 Sputnik V vakcina. Međutim, ruski dobavljač nije u roku dostavio traženu dokumentaciju, te je Zavod za javno zdravstvo FBiH konstatovao da nisu ispunjeni uslovi iz Ugovora o nabavci vakcina. Kompanija Medimpex je zatim objavila da odustaje od nabavke vakcina za ovaj entitet. U saopćenju su dodali da objavljivanje informacija da vakcine trebaju stići za tri dana od dana potpisivanja ugovora "predstavljaju očigledan pritisak na ponuđača i sve učesnike u ovom postupku".

³⁰ Izmjena Zakona o javnim nabavkama je usvojena na 17. sjednici Predstavničkog doma 25.02.2021. godine

³¹ 17. sjednica Predstavničkog doma od 25.02.2021. godine. Zaključak: Predstavnički dom zadužuje Agenciju za javne nabavke BiH i Agenciju za lijekove i medicinska sredstva BiH da u roku od sedam dana dostave informaciju o neophodnim uslovima, preprekama i svim raspoloživim solucijama za hitnu nabavku vakcina protiv koronavirusa, koja će biti razmatrana na prvoj redovnoj sjednici Predstavničkog doma.

³² Predložene izmjene bi trebale stvoriti zakonski okvir koji omogućava direktnu nabavku vakcina protiv koronavirusa od proizvođača. Usvojen je i prijedlog zaključka poslanika SDA Safeta Softića da Predstavnički dom predloži Domu naroda da izmjene oba zakona razmatra po hitnom zakonodavnom postupku.

definisana posebnim materijalnim propisima na nivou entiteta i Brčko distrikta BiH. Također je navedeno da sve zemlje u regiji nisu mijenjale odredbe Zakona o javnim nabavkama, već su pristupile izmjenama materijalnih propisa o zaštiti zdravlja stanovništva³³. Pored toga, u istoj informaciji je navedeno da, pošto na nivou BiH nema materijalnog propisa kojim se uređuje zaštita stanovništva od zaraznih bolesti, predložena dopuna Zakona daje mogućnost da se BiH pojavi u pregovorima sa proizvođačima, odnosno veletrgovcima za nabavku vakcina za COVID-19.

Predložene izmjene Zakona o javnim nabavkama i izmjena Zakona o lijekovima i medicinskim sredstvima su usvojene na 17. sjednici Predstavničkog doma održanoj 25.02.2021. godine. Predložene izmjene zakona nisu usvojene na sjednici Doma naroda.³⁴

Usaglašen zahtjev entiteta i Brčko distrikta BiH, da Vijeće ministara posredstvom Ministarstva civilnih poslova započne bilateralne aktivnosti nabavke vakcina iz Narodne Republike Kine i Ruske Federacije, dostavljen je polovinom januara 2021. godine³⁵. Nakon toga su predstavnici Ministarstva civilnih poslova obavili konsultacije sa predstavnicima ambasada Ruske Federacije i Narodne Republike Kine u BiH.³⁶ Na tim konsultacijama je zaključeno da direktnu nabavku vakcina od poslovnih subjekata sa sjedištem u Narodnoj Republici Kini i Ruskoj Federaciji nije moguće realizovati zaključivanjem bilateralnog ugovora ili drugog oblika međunarodne saradnje.³⁷

EU mehanizam

Još jedan od načina na koji je BiH ušla u proceduru nabavke neophodne vakcine je i preko EU mehanizma. U skladu sa pozivom Delegacije EU, BiH je iskazala potrebe za donacijom/kupovinom vakcina protiv COVID-19 u okviru EU za zdravlje mehanizma.³⁸

³³ U informaciji koju je pripremila Agencija za javne nabavke stoji da u slučaju nabavke vakcina za imunizaciju stanovništva od COVID 19, ugovorni organ, na osnovu zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, za imunizaciju kao posebnu mjeru, može primijeniti pregovarački postupak bez objave obavještenja iz člana 21. stav (I) tačka d Zakona o javnim nabavkama, postupajući u izuzetno kratkim rokovima zbog hitnosti. Također pozivajući se na materijalni propis koji prepoznaje COVID-19, kao zaraznu bolest, može donijeti odluku o izuzeću na osnovu člana 10 stav (I) tačka b Zakona o javnim nabavkama, pozivajući se na posebne mjere za imunizaciju stanovništva. Problem je u situaciji kada materijalni propis nema u listi zaraznih bolesti i COVID-19, te u toj situaciji potrebno je hitno pristupiti izmjeni zakona o zaštiti zdravlja stanovništva od zaraznih bolesti, kako bi se stvorile pretpostavke da se primijeni Zakon o javnim nabavkama. Također navode da su Republika Srpska i Brčko distrikt BiH izmijenili zakone o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, unoseći u listu zaraznih bolesti COVID-19 i na taj način omogućili primjenu Zakona o javnim nabavkama, Federacija BiH tu pretpostavku nije stvorila.

³⁴ 7. Hitna sjednica Doma naroda održana 02.03.2021. godine

³⁵ 21.01.2021. godine održan je sastanak na visokom nivou kojem su prisustvovali predsjedavajući Vijeća ministara, premijeri entiteta, ministrica civilnih poslova i ministri zdravstva entiteta. Tom prilikom je zaključeno da uz već postojeće aranžmane sa Evropskom unijom i GAVI alijansom otpočne proces nabavke vakcina.

³⁶ 26. i 27. januara 2021. godine

³⁷ Informacija Ministarstva civilnih poslova od 02.02.2021. godine dostavljena ministarstvima zdravstva entiteta i Odjelu za zdravstvo i ostale usluge Vlade Brčko distrikta.

19. sjednica Predstavničkog doma održana 28.04.2021. godine, izlaganje predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH

³⁸ U skladu sa pozivom Delegacije Evropske unije u Bosni i Hercegovini, Bosna i Hercegovina je, 10.12.2020. godine, iskazala svoje potrebe za donacijom/kupovinom vakcina protiv COVID-19. Iskazane potrebe BiH u ukupnoj količini iznose 892.000 doza (od toga 127.000 doza BioNTech-Pfizer vakcine i 765.000 doza Moderna vakcine).

U cilju realizacije ove aktivnosti, Ministarstvo civilnih poslova je određeno kao nadležna institucija BiH za potpisivanje direktnih sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava za nabavku vakcina, materijala za vakcine i opreme protiv koronavirusa u okviru mehanizma „EU za zdravlje“.

Krajem marta 2021. godine, Vijeće ministara BiH³⁹ je potvrdilo Ugovor o grantu sa EU. Cilj ugovora je dodjeljivanje bespovratnih finansijskih sredstava BiH za provođenje akcije pod nazivom Mehanizam „EU za zdravlje“. Riječ je o grantu EU u iznosu od 13.775.280 eura, a period implementacije je 18 mjeseci. Predsjedništvo BiH je 16.04.2021. godine dalo je saglasnost za zaključivanje međunarodnog sporazuma o nabavci vakcina između Republike Austrije i BiH, a koji se odnosi na kupovinu 200.000 vakcina protiv COVID-19. Do 85% ovih sredstava koristit će se isključivo za nabavku vakcina protiv COVID-19 od zemalja članica Evropske unije, a preostalih 15% za nabavku medicinske opreme i potrošnog materijala. Početkom maja 2021. godine u BiH su stigle prve doze vakcine iz ovog programa.

Donirane vakcine

U BiH je, do početka maja 2021. godine, putem donacija stiglo 130.000 vakcina. Donacije su stizale iz Republike Srbije, Turske i Narodne Republike Kine. Donirane vakcine su raspoređene po utvrđenom procentu entitetima i Brčko distriktu BiH.

Zajedno sa prvim dozama vakcina iz COVAX mehanizma, doniranim vakcinama i vakcinama nabavljenim direktnim putem je u BiH u drugoj polovini aprila 2021. godine krenula masovnija imunizacija stanovništva.

Dragana Božović, v.r.

revizor učinka - vođa tima

Milan Milović, v.r.

revizor učinka

Radivoje Jeremić, v.r.

Rukovodilac Odjela za kontrolu
kvaliteta, metodologiju i planiranje
revizije učinka

³⁹ Na sjednici Vijeća ministara BiH od 25.03.2021. godine je utvrđen Prijedlog za zaključivanje Ugovora o grantu s aneksima I–VII između Evropske unije, koju zastupa Evropska komisija, i Vijeća ministara BiH.

4. PRILOZI

Prilog broj 1.

Slika broj 3. Pregled dosadašnjih praćenja realizacije preporuka

2010. godine - Prvi izvještaj praćenja	• Proces zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH
2014. godine - Drugi izvještaj praćenja	• Nabavka računarske opreme u institucijama BiH • Upravljanje troškovima zakupa za rad i smještaj institucija BiH • Stambeno zbrinjavanje povratnika • Višegodišnja kapitalna ulaganja institucija BiH • Upravljanje voznim parkom u institucijama BiH • Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvještaje institucija Vijeća ministara
2016. godine - Treći izvještaj praćenja	• Rad komisija institucija BiH • Uslovi za efikasnu i efektivnu kontrolu PDV-a i prisilnu naplatu duga • Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima • Efikasnost FIPA-e u privlačenju stranih investicija u BiH • Rezultati reforme javne uprave • Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije • Telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH • Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima
2017. godine - Četvrti izvještaj praćenja	• Izdaci za sudske sporove • Kontrola zračnog prometa BiH
2018. godine - Peti izvještaj praćenja	• Raspodjela i korištenje sredstava tekuće rezerve • Smještaj aktivnih vojnih lica u Ministarstvu odbrane
2019. godine - Šesti izvještaj praćenja	• Energetska efikasnost u institucijama BiH • Uspostava javnih internih finansijskih kontrola PIFC-a u institucijama BiH
2020. godine - Sedmi izvještaj praćenja	• Transparentnost rada institucija Bosne i Hercegovine • Efikasnost sistema deminiranja u Bosni i Hercegovini

Izvor: Ured za reviziju

KONTAKT

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
Tešanjaska 24a/29
71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

T: + 387 33 275 400
F: + 387 33 275 401
E: salbih@revizija.gov.ba
W: www.revizija.gov.ba
 @UredzaReviziju