BOSNA I HERCEGOVINA



REVIZIJA UČINKA

PRAĆENJE REALIZACIJE PREPORUKA REVIZIJE UČINKA

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

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 PROVEDBU ZAŠTITE I SPAŠAVANJA U PRIRODNOJ ILI DRUGOJ NEZGODI“

Broj: 07-16-1-667/21

Sarajevo, lipanj 2021. godine

Praćenje realizacije preporuka revizije učinka

Ured za reviziju proveo je praćenje aktivnosti institucija BiH na realizaciji preporuka revizije učinka za izvješće revizije učinka objavljeno u studenom 2016. godine. Predmet praćenja bile su preporuke iz izvješća revizije učinka „Aktivnosti institucija BiH za provedbu zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nezgodi“. Praćenje je provedeno sukladno INTOSAI okviru profesionalnih objava (IFPP), Načelima revizije učinka, Vodiču za reviziju učinka i Vodiču za osiguravanje kvalitete u reviziji učinka vrhovnih revizijskih institucija u BiH. Osnovni cilj ovog Izvješća je da se mjerodavnim institucijama i javnosti prezentiraju aktivnosti odgovornih institucija na realizaciji preporuka revizije učinka koje su dane s ciljem da se unaprijede područja koja su bila predmetom revizije i sačuvaju proračunska sredstva.

Rezultati praćenja ukazuju na napredak u stanju u oblastima u odnosu na razdoblje kada je rađena revizija. Za svaku od preporuka danih u navedenom izvješću poduzete su određene aktivnosti: 17% preporuka je u potpunosti realizirano, 58% preporuka je djelomično realizirano, a za 25% preporuka nadležne institucije su poduzele početne aktivnosti. U oblasti zaštite i spašavanja ljudi od prirodnih i drugih nezgoda stanje je unaprijeđeno više u formalnom smislu, jer aktivnosti koje su institucije BiH poduzimale 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 sustava 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 temelj za ažuriranje planova zaštite i spašavanja institucija BiH. Pokrenute su, ali nisu do kraja realizirane aktivnosti na uspostavljanju sustava hitnih poziva. Poduzimane su aktivnosti na osiguravanju funkcionalnijeg djelovanja Koordinacijskog tijela BiH za zaštitu i spašavanje. Ipak, i pored poduzetih aktivnosti, funkcionalnost ovog tijela u vrijeme trajanja pandemije koronavirusa nije bila na zadovoljavajućoj razini.

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

Izvješće je, sukladno članku 16. i članku 17. Zakona o reviziji, dostavljeno Parlamentarnoj skupštini BiH, Predsjedništvu BiH i Vijeću ministara BiH.

GLAVNI REVIZOR
Hrvoje Tvrtković, v.r.

ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA
Jasmin Pilica, v.r.

ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA
Ranko Krsman, v.r.

Kazalo

Izvršni sažetak 5

1. UVOD 6

1.1. Cilj i svrha praćenja 6

1.2. Izvori i metode praćenja..... 7

1.2.1. Osnovni podaci o izvješću koje je predmet praćenja 8

2. POSTUPANJE NADLEŽNIH INSTITUCIJA PO IZVJEŠĆU 10

2.1. Parlamentarna skupština 10

2.2. Vijeće ministara 11

3. PODUZETE AKTIVNOSTI INSTITUCIJA NA REALIZACIJI PREPORUKA PO IZVJEŠĆU 12

3.1. Ocjena realizacije preporuka – aktivnosti institucija na realizaciji preporuka 12

3.2. Trenutačno stanje u revidiranoj oblasti 19

3.2.1. Aktivnosti koje su institucije BiH poduzimale prilikom nabave vakcine za imunizaciju stanovništva 20

4. PRIVICI 25

Privitak 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
Zastupnički dom	Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
Ministarstvo financija i trezora	Ministarstvo financija 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 nezgoda u Bosni i Hercegovini
Ministarstvo obrane	Ministarstvo obrane 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 suradnju u Europi
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 sažetak

Ured za reviziju je proveo praćenje realizacije preporuka iz Izvješća revizije učinka: „Aktivnosti institucija BiH za provedbu zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nezgodi“ s ciljem procjene njihovog implementiranja i stanja u revidiranom području[1]. Predmetno Izvješće je objavljeno u studenom 2016. godine.

Tablica u nastavku daje pregled realizacije preporuka ove revizije učinka.

Tablica 1: Pregled realizacije preporuka revizije učinka „Aktivnosti institucija BiH za provedbu zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nezgodi“

Stupanj realizacije	Broj preporuka	Postotak realizacije preporuka
Realizirano	2	17%
Djelomično	7	58%
Početne aktivnosti	3	25%
Nisu poduzete aktivnosti	0	0%
Ukupno	**12**	**100%**

Izvor: Ured za reviziju

Kao što je to i vidljivo iz prethodne tablice, uočen je određeni stupanj realizacije kod svih danih preporuka. Kod većine njih (58%) je u tijeku realizacija, odnosno izvjesna je realizacija aktivnosti koje vode realizaciji dane preporuke. Za 25% preporuka su poduzete početne aktivnosti, što znači da su institucije planirale ili stvaraju preduvjete za realizaciju aktivnosti koje vode realizaciji preporuka. U potpunosti je realizirano 17% preporuka.

Imajući u vidu navedeni stupanj realizacije preporuka, stanje u revidiranoj oblasti je unaprijeđeno. Međutim, stanje je unaprijeđeno više u formalnom smislu, jer aktivnosti koje su institucije BiH poduzimale 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 sustave zaštite i spašavanja od prirodne i druge nezgode i da pred nadležnim institucijama BiH predstoje još brojne obveze koje se tiču usvajanja strateškog okvira i dokumenata kojim će se osigurati bolje pretpostavke za efikasniji sustav zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nezgoda, odnosno efikasniji sustav upravljanja u kriznim situacijama. Daljnji rad na realizaciji danih preporuka, koje još nisu realizirane, će sigurno doprinijeti poboljšanju sustava zaštite i spašavanja ljudi od prirodnih i drugih nezgoda.

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

1. UVOD

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

1.1. Cilj i svrha praćenja

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

Praćenje realizacije preporuka iz izvješća 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 izvješća revizije učinka[2] i analiza aktivnosti nadležnih institucija nakon objave izvješća predviđeno je i dokumentima Ureda za reviziju: Načela revizije učinka, Vodič za reviziju učinka i Vodič za osiguravanje kvalitete u reviziji učinka.[3]

Preporuke dane u izvješćima revizije učinka se trebaju pratiti kako bi se ustanovilo koje mjere su nadležne institucije poduzele po danim preporukama, koje preporuke su realizirane i koji efekti su ostvareni. Vrijeme, predmet i opseg praćenja realizacije preporuka je odluka vrhovnih revizijskih institucija.[4]

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

Od uspostave funkcije revizije učinka, zaključno sa 31.12.2020. godine, objavljeno je ukupno 51 pojedinačno izvješće revizije učinka, od čega sedam izvješća o praćenju izvješća revizije učinka, odnosno praćenju realizacije preporuka iz izvješća revizija učinka. [5] Izvješća o praćenju realizacije preporuka se razmatraju i usvajaju na Parlamentarnoj skupštini.

[2] Standard revizije učinka, ISSAI 300

[3] Odlukom Koordinacijskog odbora broj: 12-50-1-19-2/09 usvojena su Načela revizije učinka; Odlukom Koordinacijskog odbora broj: 06-50-1-4/13 usvojen je Vodič za reviziju učinka; Odlukom Koordinacijskog odbora broj: 06-50-1-5/13 usvojen je Vodič za osiguravanje kvalitete u reviziji učinka.

[4] Smjernica za postupak revizije učinka, GUID 3920

[5] Pregled dosadašnjih praćenja realizacije preporuka dan je u Privitku broj 1.

Predmet i opseg praćenja

Ured za reviziju je nastavio sa aktivnostima praćenja izvješća revizije učinka. Ovoga puta predmet praćenja je izvješće revizije učinka: „Aktivnosti institucija BiH za provedbu zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nezgodi“ koje je objavljeno 04.11.2016. godine. Praćenjem je obuhvaćeno razdoblje od objave izvješća do konca travnja 2021. godine.

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

- Koje aktivnosti su poduzimale nadležne institucije (Parlamentarna skupština i Vijeće ministara) nakon objavljivanja izvješća revizije učinka?
- Jesu li i u kojoj mjeri institucije poduzimale aktivnosti na realiziranju 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 izvješća?

Revizija je analizirala poduzete aktivnosti bez utvrđivanja razloga za poduzimanje istih, tj. nije ispitivano jesu li iste posljedica danih 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 BiH[6] koje su bile obuhvaćene prvobitnom revizijom smo dostavili cirkularno pismo. U pismu su navedene dane preporuke iz izvješća i zaključci nadležnih institucija. Od institucija je traženo da u pisanoj formi predstave aktivnosti koje su poduzimale, kao i dokaze kojima se to potkrepljuje.

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

U izabranom metodološkom pristupu teret dokazivanja poduzetih aktivnosti na temelju preporuka je na instituciji kojoj su preporuke bile upućene. Na temelju odgovora institucija na upit Ureda za reviziju o poduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka i dostavljenih dokaza, vršena je procjena stupnja poduzetih aktivnosti. Za navode institucija o poduzetim aktivnostima dodatno su traženi dokazi. Radi dodatne provjere dokaza organizirani 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 poduzimane.

Utvrđene su četiri moguće kategorije realizacije preporuka:

- prva – realizirano - institucije su okončale aktivnosti navedene u preporuci, odnosno preporučane kontinuirane aktivnosti se redovito provode – stanje u revidiranom području je značajno popravljeno;
- druga – djelomično – u institucijama je u tijeku realizacija preporuka, odnosno izvjesna je realizacija određenih aktivnosti koje vode ka realizaciji preporuke – postignut je napredak u revidiranom području;

[6] Ministarstvu sigurnosti, Ministarstvu obrane, Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i Vijeću ministara

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

Također, u procesu procjene realizacije preporuka, revizijski tim je konzultirao kolege iz revizijskih timova koji su vršili predmetne revizije, kao i kolege iz financijske revizije, te je za ocjenu stanja prikupljana dokumentacija koja je dodatno poslužila za ocjenu realizacije preporuka.

Za procjenu realizacije preporuka iz izvješća revizije učinka „Aktivnosti institucija BiH za provedbu zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nezgodi“, na bazi uzorka institucija koje su i bile obuhvaćene prvobitnom revizijom, uz dostavu adekvatne dokumentacije kao dokaza, provjeravan je stupanj realizacije preporuka danih u Izvješću.

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 Izvješćem 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 konzultirana izvješća Europske komisije o napretku BiH.

Također, za procjenu stanja u oblasti zaštite i spašavanja, analizirane su aktivnosti nadležnih institucija koje su poduzimane u krizi izazvanoj pandemijom koronavirusa, a koje se tiču imunizacije stanovništva. Konzultirane su naučne publikacije[7] i analize[8] koje su pomogle u procjeni stanja u oblasti zaštite i spašavanja u BiH.

1.2.1. Osnovni podaci o izvješću koje je predmet praćenja

Izvješće je dostavljeno revidiranim institucijama, Parlamentarnoj skupštini, Vijeću ministara i Predsjedništvu.

Izvješće je objavljeno na internetskoj stranici Ureda za reviziju i propraćeno priopćenjem za medije. U narednoj tablici prezentirani su podaci o preporukama iz izvješća koje 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.

Tablica 2 : Pregled broja danih preporuka

Naziv izvješća	Ukupan broj preporuka	Broj preporuka institucijama	Broj preporuka Vijeću ministara
Aktivnosti institucija BiH za provedbu zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nezgodi	12	4	8

Izvor: Ured za reviziju

2. POSTUPANJE NADLEŽNIH INSTITUCIJA PO IZVJEŠĆU

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

2.1. Parlamentarna skupština

Zastupnički dom i Dom naroda su razmatrali i usvojili Izvješće revizije učinka koje je predmet tekućeg praćenja. Prilikom usvajanja izvješća, 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 realiziraju dane preporuke revizije.

Usvajanjem izvješća revizije učinka utvrđena je obveza odgovornih institucija za realizaciju preporuka iz izvješća revizije učinka.

Slika broj 1. Razmatranje Izvješća na sjednicama Parlamentarne skupštine

40. sjednica Zastupničkog doma od 29.12.2016. godine	26. sjednica Doma naroda od 01.02.2017. godine.
•Zaključak: •Zastupnički dom Parlamentarne skupštine obvezuje Vijeće ministara BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH i Ministarstvo obrane BiH da u roku od 60 dana izvijeste Povjerenstvo za financije i proračun Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH o planiranima aktivnostima na realizaciji preporuka iz izvješća, a u roku od 6 mjeseci o poduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka te da o poduzetim aktivnostima upoznaju Ured za reviziju institucija BiH.	•Zaključak: •Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH traži od Vijeća ministara BiH, Ministarstva sigurnosti BiH i Ministarstva obrane BiH da u roku od 60 dana izvijeste Povjerenstvo za financije i proračun Doma naroda o planiranim aktivnostima na realizaciji preporuka iz Izvješća, a u roku od 6 mjeseci o poduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka, te da o poduzetim aktivnostima upoznaju Ured za reviziju institucija BiH. •Nalaže se institucijama BiH iz točke 1. ovog zaključka da informaciju dostave u tabelarnom prikazu na način da jasno naznače: naziv preporuke iz izvješća, planirane odnosno poduzete aktivnosti na realizaciji preporuka, nositelje aktivnosti, rokove za realizaciju i stupanj realizacije (realizirano, djelomično realizirano, realizacija u tijeku, nije realizirano - u tom slučaju potrebno je navesti razloge zbog kojih preporuka nije realizirana).

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

2.2. Vijeće ministara

U narednoj tablici prikazano je vrijeme razmatranja izvješća od strane Vijeća ministara.

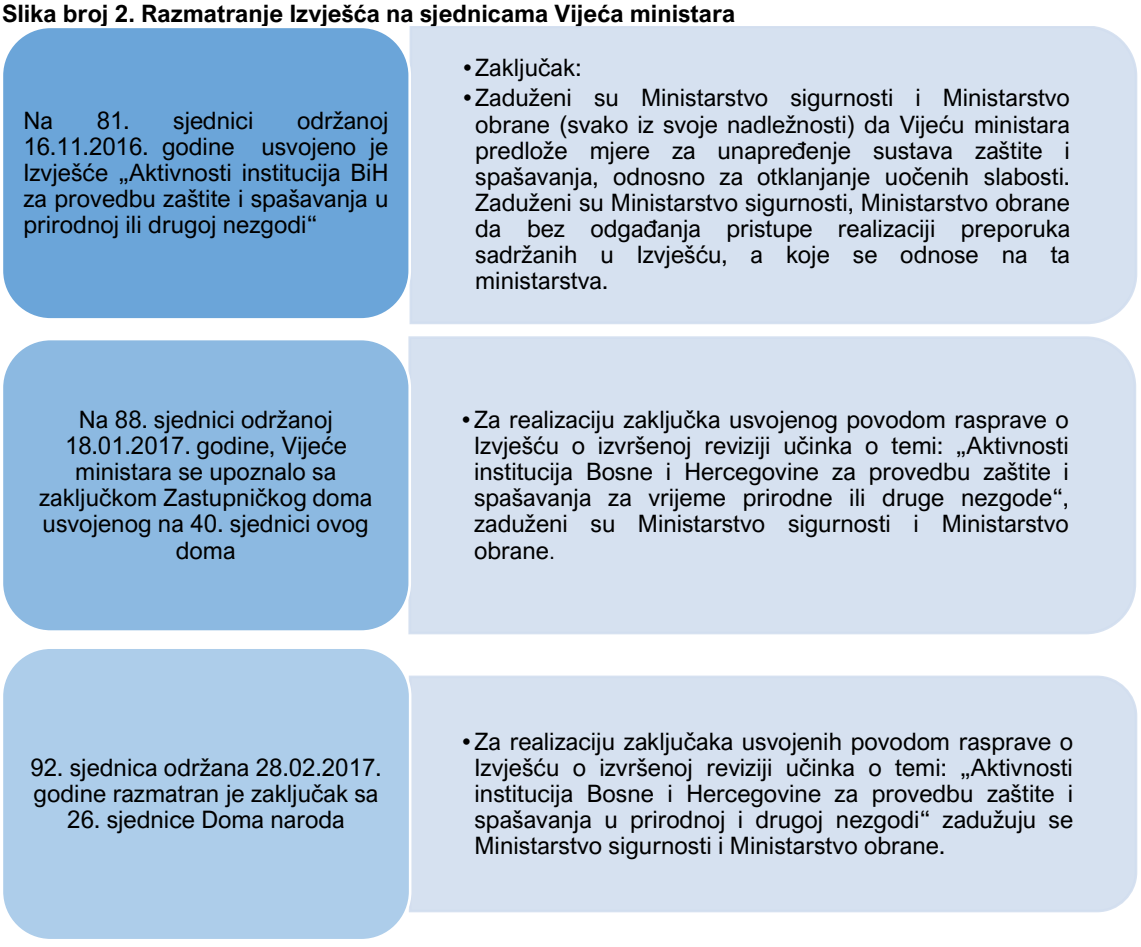
Tablica 3: Pregled datuma razmatranja izvješća/zaključaka u Vijeću ministara

Naziv izvješća	Datum razmatranja		
	Izvješće	Sjednica Vijeća ministara po zaključcima Zastupničkog doma	Sjednica Vijeća ministara po zaključcima Doma naroda
Aktivnosti institucija BiH za provedbu zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nezgodi	81. sjednica od 16.11.2016.	88. sjednica od 18.01.2017.	92. sjednica od 28.02.2017.

Izvor: Ured za reviziju na temelju priopćenja sa sjednica Vijeća ministara

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

Slika broj 2. Razmatranje Izvješća na sjednicama Vijeća ministara



Izvor: Ured za reviziju na temelju zaključaka Vijeća ministara

3. PODUZETE AKTIVNOSTI INSTITUCIJA NA REALIZACIJI PREPORUKA PO IZVJEŠĆU

3.1. Ocjena realizacije preporuka – aktivnosti institucija na realizaciji preporuka

Preporuke za Vijeće ministara:

Preporuka 1.

Poduzeti aktivnosti na poboljšanju koordinacije i suradnje između institucija BiH i entitetskih institucija i institucija Brčko distrikta, koje se bave pitanjima sustava zaštite i spašavanja, u cilju realizacije zakonskih obveza radi ostvarivanja efikasnijeg djelovanja u kriznim situacijama.	
STUPANJ REALIZACIJE:	***DJELOMIČNO***

U cilju realizacije zadatka koji se odnosi na poboljšanje koordinacije održano je više koordinacijskih sastanaka sa nadležnim institucijama entiteta i Brčko distrikta BiH, kao i drugih institucija u BiH. Koordinacija svih međunarodnih projekata koje koordinira 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 potpora prevenciji poplava i upravljanju rizicima od šumskih požara u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj“). U suradnji 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 suradnje tijekom 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 sugovornika iz Ministarstva sigurnosti, koordinacija i suradnja između institucija BiH, entitetskih institucija i institucija Brčko distrikta BiH, u tijeku trajanja pandemije koronavirusa je zadovoljavajuća. Kako su naveli, suradnja koja je postavljena na početku je dobro osmišljena, međutim, kasniji razvoj događaja pokazao je da koordinacija nije održana na potrebnoj razini.

Preporuka 2.

Poduzeti neophodne aktivnosti na izgradnji funkcionalnog i efikasnog sustava zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nezgoda, odnosno reagiranja u kriznim situacijama, što podrazumijeva donošenje nedostajućih strateških i planskih dokumenata na razini BiH, kao i njihovo blagovremeno ažuriranje i usklađivanje.	
STUPANJ REALIZACIJE:	***POČETNE AKTIVNOSTI***

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

Ujedinjenih nacija koja je održana od 14. do 18. ožujka 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 implementiranju Sendai okvira za smanjenje rizika od katastrofa Ministarstvo sigurnosti je u ožujku 2021. godine dostavilo Vijeću ministara. Time su i pokrenute aktivnosti na izgradnji funkcionalnog i efikasnog sustava zaštite i spašavanja u kriznim situacijama. Ministarstvo sigurnosti je u toj informaciji dalo prijedlog da ono, u suradnji sa nadležnim institucijama BiH, međunarodnim organizacijama i organizacijama civilnog društva koordinira aktivnosti na pripremi prijedloga Strategije za smanjenje rizika od katastrofa BiH za razdoblje 2021.-2025. godina.

Preporuka 3.

Osigurati efikasnije i funkcionalnije djelovanje Koordinacijskog tijela BiH za zaštitu i spašavanje.	
STUPANJ REALIZACIJE:	***POČETNE AKTIVNOSTI***

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

Ipak, i pored svih poduzetih aktivnosti, rad ovog tijela obilježila je nedostatna funkcionalnost. Često na sastancima nije bilo moguće postići konsenzus po pitanjima od važnosti za efikasno djelovanje tijekom prirodnih i drugih nezgoda.

Tijekom trajanja proglašenog stanja nezgode[9] uslijed koronavirusa, Koordinacijsko tijelo je održalo 8 izvanrednih sjednica. Sjednice su obilježile nemogućnost postizanja konsenzusa, nedolasci članova na sjednice te ostavka predsjedatelja Koordinacijskog tijela. U tijeku je postupak donošenja odluke o formiranju novog saziva Koordinacijskog tijela.

Preporuka 4.

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

[9] Vijeće ministara je 17.03.2020. godine donijelo Odluku o proglašenju stanja prirodne i druge nezgode 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 obveze formiranja jedinice koja je utvrđena Okvirnim zakonom o zaštiti i spašavanju i nije postignuta suglasnost vezano za formiranje ove jedinice. Pandemija koronavirusa je zaustavila aktivnosti, ali obveza pristupa BiH Mehanizmu civilne zaštite EU, članstvu u EU kroz poglavlja pravne stečevine, kao i obveze iz Programa reformi, nalažu da se aktivnosti na formiranju jedinice nastave i u 2021. godini.

Preporuka 5.

Vijeće ministara BiH bi trebalo poduzeti aktivnosti na stvaranju pretpostavki za uspostavljanje sustava hitnih poziva.	
STUPANJ REALIZACIJE:	***DJELOMIČNO***

Vijeće ministara BiH[10] je usvojilo Informaciju Ministarstva sigurnosti o poduzetim mjerama na implementiranju preporuka Ureda za reviziju i zadužilo Ministarastvo komunikacija i prometa BiH da, u suradnji sa Ministarstvom sigurnosti, pripreme izmjene važećeg Zakona o komunikacijama[11] kako bi se stvorili uvjeti za uvođenje broja 112.

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

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

Preporuka 6.

U cilju prevazilaženja problema dostave podataka Operativno-komunikacijskom centru 112 na državnoj razini, od strane entitetskih operativnih centara i operativnog centra Brčko distrikta 112, potrebno je poboljšati procedure komunikacije između ovih centara.	
STUPANJ REALIZACIJE:	***DJELOMIČNO***

[10] 100. sjednica, održana 04.05.2017. godine
[11] Službeni glasnik BiH, broj 31/03, 75/06, 32/ 10, 98/12.

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

U proteklom razdoblju, u cilju unapređenja i uvježbavanja postojećih procedura komunikacije između operativno-komunikacijskih centara održan je niz radionica, obuka i vježbi, u kojima su, između ostalih, sudjelovali 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“, tijekom 2019. godine realizirano je nekoliko zajedničkih obuka za uposlene u operativno-komunikacijskim centrima u strukturama zaštite i spašavanja u BiH vezanih za njihovo funkcioniranje i korištenje alata Centra EU u prirodnim ili drugim nezgodama. Također, kroz regionalni projekat „Mapiranje rizika-IPA DREAM“, tijekom 2018. i 2019. godine, organizirane su obuke operatera u Italiji i BiH, a koje tretiraju pitanja vođenja baze podataka o nezgodama i štetama koje iste prouzrokuju.

Prema navodima suradnika iz Ministarstva sigurnosti, iako postoje poboljšanja u odnosu na razdoblje 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 nezgodu ili katastrofu. Kao primjer naveli su da je na inicijativu Ministarstva sigurnosti napravljena internetska stranica COVID gdje sudjeluju 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 slati 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 Naputka.	
STUPANJ REALIZACIJE:	***DJELOMIČNO***

Proces donošenja Odluke o određivanju osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki koje se štite, kao i pratećeg Naputka traje od 2012. godine i do okončanja ovog Izvješća nije završen, što je dovelo do izostanka pravnog uređenja ove oblasti. Proces izrade predmetne Odluke i pratećeg Naputka su, u razdoblju od 2016. do 2020. godine pratile aktivnosti na pribavljanju mišljenja nadležnih institucija[12] i nekoliko urgencija od strane Direkcije upućene Ministarstvu sigurnosti[13]. Urgencijama je traženo da se ubrza proces davanja mišljenja nadležnih institucija. Posljednja aktivnost vezana za ovu Odluku je bila

[12] Mišljenja Ministarstva financija 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 financija i trezora.

02.11.2020. godine i odnosi se na davanje mišljenja i sugestija ravnatelja, zamjenika i pomoćnika Direkcije na novi tekst Prijedloga naputka.

Preporuka 8.

Potrebno je da Vijeće ministara BiH omogući opremanje i osposobljavanje institucija BiH nadležnih za zaštitu i spašavanje tako da u suradnji s nadležnim ministarstvima i agencijama, posebno Ministarstvom financija i trezora, zahtijeva adekvatne analize financiranja potrebne opreme i ljudstva, uzevši u obzir raspoloživa sredstva, prioritete kao i neugrožavanje funkcionalosti ovih institucija.	
STUPANJ REALIZACIJE:	***DJELOMIČNO***

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

U Izvješću o radu Direkcije za 2020. godinu navodi se da problem i dalje predstavlja nedostatna trenutna popunjenost u odnosu na broj službenika predviđenih Pravilnikom o unutarnjem ustroju i sistematizaciji, koja trenutno iznosi oko 69%, što trenutno otežava provedbu svih planiranih aktivnosti i funkcioniranje organizacijskih jedinica Direkcije u punom opsegu, a i u narednom razdoblju može stvarati poteškoće.

Kada je u pitanju materijalno-tehnička opremljenost, u razdoblju 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 opsegu ili u slučaju terorističkih napada, što može imati utjecaja na rad Direkcije u narednom razdoblju[14].

U Izvješću Europske komisije za BiH za 2020. godinu naglašeno je kako je potrebno ojačati zakonski okvir, institucionalne kapacitete, kao i ljudske i financijske resurse kada je u pitanju zaštita i spašavanje ljudi[15].

Preporuke Ministarstvu sigurnosti BiH:

Preporuka 1.

Kontinuirano izrađivati, ažurirati i evaluirati ključne planske i operativne dokumente te o implementiranju istih izvješćivati nadležne, kao i uspostaviti baze podataka predviđene aktima koji uređuju ovu oblast.	
STUPANJ REALIZACIJE:	***DJELOMIČNO***

[14] Izvješće o radu Direkcije za 2020. godinu.

[15] Radni dokument osoblja komisije: "Izvješće o Bosni i Hercegovini za 2020. godinu" uz dokument Priopćenje Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija.

Program razvoja sustava 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. Ponovno su pokrenute aktivnosti na izradi Programa razvoja sustava zaštite i spašavanja institucija i organa BiH za razdoblje 2021.-2025. godina, što je obveza 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 suradnji 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 potporu 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.

Osigurati donošenje, redovito praćenje i izvješćivanje o provedbi planova zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nezgoda.	
STUPANJ REALIZACIJE:	***DJELOMIČNO***

Kroz regionalni projekat „Mapiranje rizika - IPA DREAM“ provedene su aktivnosti koje tretiraju pitanje ažuriranja i harmonizacije planskih dokumenata u oblasti zaštite i spašavanja. Harmonizirani 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 Europe i nama susjednih zemalja. Harmoniziranje je izvršeno između državne razine, entitetskih uprava civilne zaštite i Brčko distrikta BiH.

Početkom 2020. godine Svjetska banka je počela sa implementiranjem regionalnog projekta pod nazivom „Potpora za kapacitete za zaštitu i spašavanje u izvanrednim 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 identificirane 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 okvirno izvješće o provedbi plana zaštite i spašavanja.

Preporuke Ministarstvu obrane BiH:

Preporuka 1.

Kontinuirano izrađivati, usvajati, implementirati, ažurirati i evaluirati akte koji uređuju oblast pomoći civilnim strukturama u slučaju prirodne ili druge nezgode.	
STUPANJ REALIZACIJE:	***REALIZIRANO***

Ministarstvo obrane je na temelju zakonskih rješenja i strateških dokumenata BiH iz oblasti sigurnosti i obrane izradilo Pravilnik o pružanju vojne pomoći civilnim organima u reagiranju 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 temelji, procedure, postupci, suradnja, koordinacija, odgovornosti i druga pitanja vezana za angažiranje Oružanih snaga BiH u aktivnostima pružanja vojne pomoći civilnim organima u reagiranju na prirodne i druge katastrofe i nezgode.

Preporuke institucijama BiH koje imaju značajnu ulogu u sustavu 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 tijeku određenih kriznih situacija, uz jasno određivanje prijedloga mjera za poboljšanje, kao i institucionalne i pojedinačne odgovornosti kako u domenu prevencije, tako i tijekom spašavanja ljudi i materijalnih dobara za vrijeme prirodnih ili drugih nepogoda.	
STUPANJ REALIZACIJE:	***REALIZIRANO***

Ministarstvo sigurnosti je pripremilo i poslalo na razmatranje Vijeću ministara Informaciju o procjeni međuinstitucionalne suradnje tijekom 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 proračunskih sredstava, prihvata međunarodne pomoći i povećanju stupnja razmjene informacija.

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

Direkcija je u razdoblju od 2017. do 2019. godine održala nekoliko taktičko-pokaznih vježbi, a sve u cilju efikasnijeg implementiranja obveza iz Sporazuma o međusobnom pružanju pomoći i operativnoj suradnji pet agencija za provedbu zakona, radi osiguravanja što bolje suradnje i koordinacije u slučaju kriznih situacija. Direkcija je, 2018. godine, u cilju unapređenja razmjene informacija u realnom vremenu, izradila Naputak o korištenju sustava radioveze u Direkciji. Naputkom su definirani kanali, infrastruktura, način ostvarivanja komunikacije, pohrana, korištenje i čuvanje podataka razmijenjenih

kroz dispečersku aplikaciju u redovitim i izvanrednim okolnostima, kao i sva druga pitanja koja se tiču korištenja sustava radioveze u redovitim i izvanrednim situacijama.

3.2. Trenutačno stanje u revidiranoj oblasti

Imajući u vidu stupanj realizacije preporuka prikazanog u poglavlju 3.1 i poduzetih aktivnosti institucija na rješavanju ranije identificiranih 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 poduzimale 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 razdoblje 2021.-2025. godina i Program razvoja sustava zaštite i spašavanja institucija i organa BiH, ali procedura njihovog usvajanja još nije završena.

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

Koordinacijsko tijelo koje treba koordinirati aktivnostima zaštite i spašavanja na cijelom području BiH, nije ispunilo svoj zadatak u vrijeme trajanja pandemije koronavirusom. Aktivnosti Koordinacijskog tijela nisu bile u funkciji osiguravanja koordiniranog odgovora na krizu. U pogledu početnog odgovora na pandemiju, Koordinacijsko tijelo je reagiralo brzo i organizirano. 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 sudionika u aktivnostima zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nezgoda. Sjednice tijela u vrijeme pandemije su obilježile nemogućnost postizanja konsenzusa, nedolasci članova na sjednice te ostavka predsjedatelja Koordinacijskog tijela, čija procedura imenovanja je i dalje u tijeku.

Ovo praćenje preporuka je pokazalo da je u BiH i dalje potrebno u kontinuitetu razvijati sustave zaštite i spašavanja od prirodne i druge nezgode i da pred nadležnim institucijama BiH predstoje još brojne obveze koje se tiču usvajanja strateškog okvira i dokumenata kojim će se osigurati bolje pretpostavke za efikasniji sustav zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nezgoda, odnosno efikasniji sustav upravljanja u kriznim situacijama. Daljnji rad na realizaciji danih preporuka, koje još nisu realizirane će sigurno doprinijeti poboljšanju sustava zaštite i spašavanja ljudi od prirodnih i drugih nezgoda.

3.2.1. Aktivnosti koje su institucije BiH poduzimale prilikom nabave vakcine za imunizaciju stanovništva

Iako smo u dijelu 3.1 detaljno opisali stupanj realizacije preporuka, i u dijelu 3.2 dali pregled stanja u revidiranoj oblasti, zbog značajnosti problema imunizacije stanovništva, svakodnevnih medijskih natpisa[16] i očekivanja javnosti, u nastavku prikazujemo aktivnosti koje su institucije BiH poduzimale prilikom nabave vakcina.

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

U uvjetima kada je do sada u BiH preko 9000 ljudi[17] umrlo od posljedica izazvanih koronavirusom i dok se u svijetu već od početka prosinca 2020. godine[18] vrši masovna vakcinacija, BiH je tek u travnju 2021. godine počela masovniju imunizaciju stanovništva. Poređenja radi, u Srbiji je u travnju 2021. godine dano preko tri milijuna prve doze vakcine, a nešto više od jednog milijuna ljudi je revakcinisano[19].

U BiH su identificirana četiri načina nabave 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 izravna nabava u kojoj su sudjelovali entiteti i Brčko distrikt BiH. Četvrti način su donacije vakcina od drugih zemalja koje su u proteklom razdoblju stizale u BiH.

COVAX mehanizam

Europska komisija je, u kolovozu 2020. godine, potvrdila interes za sudjelovanje u instrumentu COVAX u kontekstu globalnog odgovora na koronavirus[20]. COVAX inicijativa je instrument ili mehanizam kojim koordinira 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-vakcine, https://www.balcanicaucaso.org/bhs/zone/Bosna-i-Hercegovina/BiH-dok-smrtnost-i-zaraza-rastu-vakcine-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. prosinac, Njemačka 26. prosinac, Sjedinjene Američke Države 14. prosinac, Rusija 14. prosinac, itd. Srbija, Hrvatska, Sjeverna Makedonija, Albanija u siječnju 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 travnja 2020. godine na događanju čiji su domaćini bili glavni ravnatelj Svjetske zdravstvene organizacije, predsjednik Francuske, predsjednica Europske komisije te Fondacija Bila i Melinde Gejts. EU od tada aktivno surađuje sa savezom GAVI, CEPI-jem te drugim zemljama učesnicama u uspostavi sustava upravljanja i financijskim alatima instrumenta COVAX.

epidemije (CEPI).[21] Glavni cilj inicijative je osiguravanje jednakog pristupa vakcinama protiv koronavirusa na globalnoj razini.

Države su pristupale COVAX-u tako što je SZO pozvala članice da do 10. srpnja 2020. godine upute neobvezujuće 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 nabavi i financijskim obvezama na potpisivanje, čiji rok za potpisivanje je 18.9.2020. godine[22].

Na temelju potvrđene namjere BiH o pristupanju Mehanizmu COVAX, Ministarstvo civilnih poslova BiH[23] je od GAVI-ja dobilo prijedlog ugovora o nabavi vakcina koji će u ime SZO vršiti nabavu vakcina. Navedeni ugovor je tipskog karaktera i isti je za sve zemlje članice koje su izrazile namjeru za sudjelovanje u nabavi vakcina posredstvom mehanizma COVAX.

Vijeće ministara je u rujnu 2020. godine dalo suglasnost na Ugovor o nabavi vakcina s GAVI-jem.[24] Time se BiH zvanično pridružila Instrumentu za globalni pristup vakcinaciji za sprečavanje COVID-19[25]. Ovim je BiH dana mogućnost za nabavu vakcina, kao i ostalim zemljama potpisnicama ovog Ugovora, ali su se čekala i daljnja obavještenja od SZO, GAVI i CEPI o potencijalnim proizvođačima vakcina i rokovima za isporuku.

Ugovor je potpisan 18.09.2020. godine, te je, sukladno potpisanom Ugovoru, uplaćen avans u iznosu od 1.971.200 američkih dolara, za kupovinu 1.232.000 doza, što je dostatno za vakcinalni obuhvat 20% stanovništva u BiH[26].

---

[21] COVAX je mehanizam ili fond, nastao tako što je 24. travnja 2020. godine SZO bila domaćin pokretanja programa Akcelerator (Access to COVID-19 Tools-ACT), koji predstavlja novu globalnu suradnju 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 pripremilo Ministarstvo civilnih poslova.

[23] Ministarstvo civilnih poslova BiH je identificirano kao nadležna institucija za zaključivanje okvirnih ugovora u sklopu Sporazuma o zajedničkoj nabavi zdravstvenih protivmjera, kojim se omogućava BiH sudjelovanje u EU javnim nabavama lijekova i medicinskih sredstava za sprečavanje širenja pandemije COVID-19.

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

[25] Ministarstvo civilnih poslova BiH je identificirano kao nadležna institucija za zaključivanje okvirnih ugovora u sklopu Sporazuma o zajedničkoj nabavi zdravstvenih protivmjera, kojim se omogućava BiH sudjelovanje u EU javnim nabavama 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 obvezama u svezi s nabavom vakcine putem COVAX inicijative. Stalna misija Bosne i Hercegovine pri Ujedinjenim narodima u Ženevi je elektronskim putem 06.07.2020. godine proslijedila 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 administriran od strane GAVI-ja.

[26] Informacija iz Zastupničke inicijative Denisa Zvizdića od 29.12.2021. godine. http://mcp.gov.ba/publication/read/saopcenje-u-vezi-sa-nabavkom-vakcine-za-sprecavanje-covid19?pageId=97&lang=hr

Ugovorom je definirano da je proces pod nadzorom Svjetske zdravstvene organizacije i da će biti odabran proizvođač koji ispunjava sve potrebne kriterije da proizvede vakcine, sukladno međunarodnim standardima i da će imati odobrenje Europskog regulatornog organa za lijekove.

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

Iako je još u rujnu 2020. godine potpisan ugovor o nabavi vakcina, prve doze ugovorenih vakcina su stigle tek koncem ožujka 2021. godine. Mišljenja su, u Ministarstvu civilnih poslova BiH, da su ovaj proces usporili proizvođači vakcina, koji su radi većeg profita davali prednost komercijalnim kupcima[27] u odnosu na COVAX mehanizam.

Izravna nabava

Pošto je već koncem 2020. godine[28] postalo izvjesno da će isporuke prvih doza vakcina putem COVAX mehanizma kasniti, koncem siječnja 2021. godine odlučeno je da se u BiH kreće u izravnu nabavu vakcina. Izravne nabave su pokrenuli entiteti[29].

Da bi se omogućile nabave sa razine institucija BiH, vlasti su pokušale po hitnom postupku izmijeniti odredbe Zakona o javnim nabavama i Zakona o lijekovima i medicinskim sredstvima.[30] Zastupnički dom je zaključkom[31] tražio od Agencije za javne nabave BiH i Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH da dostave informaciju o nužnim uvjetima, preprekama i svim raspoloživim solucijama za hitnu nabavu vakcina protiv koronavirusa. U informaciji koju je dostavila Agencija za javne nabave BiH navedeno je da je Zakon o javnim nabavama procesni zakon koji definira isključivo procedure javne nabave, te da je materija koja je predmet predloženih dopuna[32] definirana posebnim materijalnim propisima na razini entiteta i Brčko distrikta BiH.

[27] Države koje su bile u izravnoj komunikaciji sa proizvođačima i sklapale izravne sporazume po većim cijenama vakcina nego što je to preko navedenih mehanizama

[28] Zastupnička inicijativa od 29.12.2020. godine, upućena Zastupničkom 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 nabavi 200.000 ruskih vakcina Sputnjik V. 16.03.2021. godine - Vlada FBiH je, nakon ponovljenog roka za dostavu ponuda za nabavu 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 nabavu 500.000 Sputnik V vakcina. Međutim, ruski dobavljač nije u roku dostavio traženu dokumentaciju, te je Zavod za javno zdravstvo FBiH konstatirao da nisu ispunjeni uvjeti iz Ugovora o nabavi vakcina. Kompanija Medimpex je zatim objavila da odustaje od nabave vakcina za ovaj entitet. U priopćenju su dodali da objavljivanje informacija da vakcine trebaju stići za tri dana od dana potpisivanja ugovora "predstavljaju očigledan pritisak na ponuđača i sve sudionike u ovom postupku".

[30] Izmjena Zakona o javnim nabavama je usvojena na 17. sjednici Zastupničkog doma 25.02.2021. godine

[31] 17. sjednica Zastupničkog doma od 25.02.2021. godine. Zaključak: Zastupnički dom zadužuje Agenciju za javne nabave BiH i Agenciju za lijekove i medicinska sredstva BiH da u roku od sedam dana dostave informaciju o neophodnim uvjetima, preprekama i svim raspoloživim solucijama za hitnu nabavu vakcina protiv koronuvirusa, koja će biti razmatrana na prvoj redovitoj sjednici Zastupničkog doma.

[32] Predložene izmjene bi trebale stvoriti zakonski okvir koji omogućava izravnu nabavu vakcina protiv koronavirusa od proizvođača. Usvojen je i prijedlog zaključka zastupnika SDA Safeta Softića da Zastupnički dom predloži Domu naroda da izmjene oba zakona razmatra po hitnom zakonodavnom postupku.

Također je navedeno da sve zemlje u regiji nisu mijenjale odredbe Zakona o javnim nabavama, već su pristupile izmjenama materijalnih propisa o zaštiti zdravlja stanovništva[33]. 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 nabavu vakcina za COVID-19.

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

Usuglašen zahtjev entiteta i Brčko distrikta BiH, da Vijeće ministara posredstvom Ministarstva civilnih poslova započne bilateralne aktivnosti nabave vakcina iz Narodne Republike Kine i Ruske Federacije, dostavljen je polovinom siječnja 2021. godine[35]. Nakon toga su predstavnici Ministarstva civilnih poslova obavili konzultacije sa predstavnicima veleposlanstava Ruske Federacije i Narodne Republike Kine u BiH.[36] Na tim konzultacijama je zaključeno da izravnu nabavu vakcina od poslovnih subjekata sa sjedištem u Narodnoj Republici Kini i Ruskoj Federaciji nije moguće realizirati zaključivanjem bilateralnog ugovora ili drugog oblika međunarodne suradnje.[37]

EU mehanizam

Još jedan od načina na koji je BiH ušla u proceduru nabave neophodne vakcine je i preko EU mehanizma. Sukladno pozivu Delegacije EU, BiH je iskazala potrebe za donacijom/kupovinom vakcina protiv COVID-19 u okviru EU za zdravlje mehanizma.[38]

U cilju realizacije ove aktivnosti, Ministarstvo civilnih poslova je određeno kao nadležna institucija BiH za potpisivanje izravnih sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava za

---

[33] U informaciji koju je pripremila Agencija za javne nabave stoji da u slučaju nabave vakcina za imunizaciju stanovništva od COVID 19, ugovorni organ, na temelju zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, za imunizaciju kao posebnu mjeru, može primijeniti pregovarački postupak bez objave obavještenja iz članka 21. stavak (l) točka d Zakona o javnim nabavama, 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 temelju članka 10 stavak (l) točka b Zakona o javnim nabavama, 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 nabavama. 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 nabavama, 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 visokoj razini kojem su prisustvovali ppredsjedatelj Vijeća ministara, premijeri entiteta, ministrica civilnih poslova i ministri zdravsta entiteta. Tom prilikom je zaključeno da uz već postojeće aranžmane sa Europskom unijom i GAVI alijansom otpočne proces nabave vakcina.

[36] 26. i 27. siječnja 2021. godine

[37] Informacija Ministarstva civilnih poslova od 02.02,2021. godine dostavljena ministarstvima zdravsta entiteta i Odjelu za zdravstvo i ostale usluge Vlade Brčko distrikta.
19. sjednica Zastupničkog doma održana 28.04.2021. godine, izlaganje predsjedatelja Vijeća ministara BiH

[38]Sukladno pozivu Delegacije Europske 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).

nabavu vakcina, materijala za vakcine i opreme protiv koronavirusa u okviru mehanizma „EU za zdravlje“.

Koncem ožujka 2021. godine, Vijeće ministara BiH[39] je potvrdilo Ugovor o grantu sa EU. Cilj ugovora je dodjeljivanje bespovratnih financijskih sredstava BiH za provedbu akcije pod nazivom Mehanizam „EU za zdravlje“. Riječ je o grantu EU u iznosu od 13.775.280 eura, a razdoblje implementiranja je 18 mjeseci. Predsjedništvo BiH je 16.04.2021. godine dalo suglasnost za zaključivanje međunarodnog sporazuma o nabavi 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 nabavu vakcina protiv COVID-19 od zemalja članica Europske unije, a preostalih 15% za nabavu medicinske opreme i potrošnog materijala. Početkom svibnja 2021. godine u BiH su stigle prve doze vakcine iz ovog programa.

Donirane vakcine

U BiH je, do početka svibnja 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 izravnim putem je u BiH u drugoj polovini travnja 2021. godine krenula masovnija imunizacija stanovništva.

Dragana Božović, v.r.

revizor učinka - voditelj tima

_____

Milan Milović, v.r.

revizor učinka

_____

Radivoje Jeremić, v.r.

Rukovoditelj Odjela za kontrolu kvalitete, metodologiju i planiranje revizije učinka

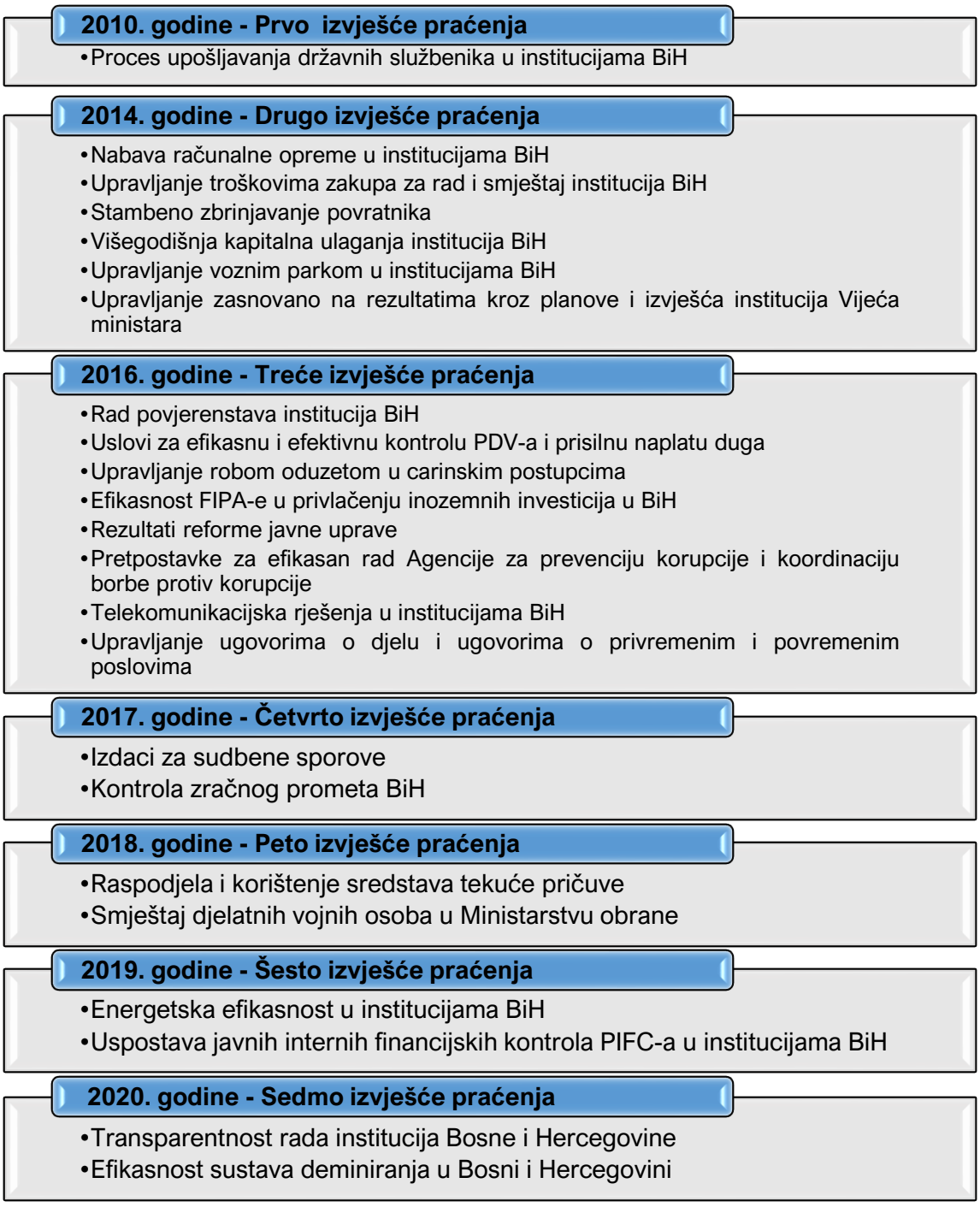
_____

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

4. PRIVICI

Privitak broj 1.

Slika broj 3. Pregled dosadašnjih praćenja realizacije preporuka



Izvor: Ured za reviziju

KONTAKT

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

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