



Centar za  
sigurnosne studije - BiH  
Centre for  
Security Studies - BH



OPEN SOCIETY INSTITUTE

# **ZAŠTITA I SPAŠAVANJE U BOSNI I HERCEGOVINI**

Sarajevo, juni 2010. godina

---

## Zahvalnost

Procjena kapaciteta civilne zaštite u Bosni i Hercegovini je istražena i napisana od strane istraživača Centra za sigurnosne studije. Na čelu istraživačkog tima nalazio se Armin Kržalić, a aktivan doprinos dali su istraživači Sanja Mihajlović, Emsad Dizdarević i Emir Bijelić.

Ovom prilikom želimo se zahvaliti svima koji su svojim znanjem i informacijama omogućili ovo istraživanje, a posebne izraze zahvalnosti upućujemo Samiru Agiću, šefu Sektora za zaštitu i spašavanje Ministarstva sigurnosti, Aliji Tihću, direktoru Federalne uprave civilne zaštite i Milimiru Doderu, direktoru Republičke uprave civilne zaštite Republike Srpske.

**Posebnu zahvalnost iskazujemo Institutu otvoreno društvo (Open Society Institute – OSI) koje je obezbjedilo finansijsku podršku našoj organizaciji kroz projekat institucionalne podrške, te samim tim omogućio i publikovanje ovoga istraživanja.**

® Autorsko pravo CSS, juni 2010. Sva prava zadržana. Nijedan dio ovog istraživanja ne može se umnožavati, čuvati u sistemu koji će omogućiti njegovo kasnije preuzimanje ili prenositi u bilo kojem obliku ili bilo kojim elektronskim, mehaničkim sredstvima ili fotokopiranjem ili snimanjem tonkih zapisa ili na bilo koji način, a da se u potpunosti ne navede njegov izvor. CSS pozdravlja i podstiče iskorištavanje i raspodjelu materijala sadržanog u ovom istraživanju.

## **SADRŽAJ**

### **LISTA SKRAĆENICA**

<b>SISTEM ZAŠTITE I SPAŠAVANJA U BOSNI I HERCEGOVINI.....</b>	<b>5</b>
Civilna zaštita.....	6
<b>I    USPOSTAVA ORGANIZACIONE STRUKTURE CZ U BIH.....</b>	<b>7</b>
1.    Državni nivo – Ministarstvo sigurnosti.....	9
2.    Organizacija CZ u entitetima i Brčko Distriktu BiH.....	14
2.1    Štabovi civilne zaštite.....	20
2.2    Službe zaštite i spašavanja.....	25
2.3    Jedinice civilne zaštite.....	29
2.4    Operativno-komunikacijski centri.....	35
<b>II    FINANSIRANJE CIVILNE ZAŠTITE.....</b>	<b>41</b>
<b>PREPORUKE.....</b>	<b>47</b>

## LISTA SKRAĆENICA

<b>BD</b>	–	Brčko Distrikt BiH
<b>BiH</b>	–	Bosna i Hercegovina
<b>CIPS</b>	-	Citizens Identification Protection System
<b>CZ</b>	–	Civilna zaštita
<b>EU</b>	–	Europska unija
<b>EUFOR</b>	-	European Union force
<b>FBiH</b>	–	Federacija Bosne u Hercegovine
<b>MUP</b>	–	Ministarstvo unutrašnjih poslova
<b>NATO</b>	–	Sjeverono-atlanski savez
<b>NUS</b>	–	Neeksplozirana ubojita sredstva
<b>OKC BiH</b>	-	Operativno-komunikacijski centar
<b>PVJ</b>	–	Jedinice zaštite od požara
<b>RBiH</b>	–	Republika Bosna i Hercegovina
<b>RS</b>	–	Republika Srpska
<b>UN</b>	–	Ujedinjene nacije
<b>ZiS</b>	–	Zaštita i spašavanje

## SISTEM ZAŠTITE I SPAŠAVANJA U BOSNI I HERCEGOVINI

Ustaljena praksa u većini razvijenih demokratskih zemalja je da svaka država preuzima odgovornost za zbrinjavanje žrtava i pružanje blagovremene pomoći u vanrednim situacijama koje se dese na njejoj teritoriji. Shodno tome, planiranje za slučaj civilnih vanrednih situacija je prvenstveno odgovornost državnih institucija, te je uobičajena praksa i da sredstva namijenjena za tu svrhu budu također pod kontrolom tih institucija. Imajući u vidu nešto kompleksniju ustavnu strukturu Bosne i Hercegovine, oblast planiranja i finansiranja u slučaju civilnih vanrednih situacija karakterizira nešto drugačiji oblik organizacije i upravljanja ovim sektorom. Tako, po definisanom teritorijalnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine, jedinice lokalne, gradske, kantonalne, entitetske i državne uprave, u okviru svojih prava i obaveza utvrđenih zakonom, uređuju, planiraju, educiraju, organiziraju, finansiraju i provode sistem zaštite i spašavanja.

Inače, sam sistem zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine je oblik pripremanja i učešća subjekata zaštite i spašavanja u reagiranju na katastrofe i velike nesreće, kao i organiziranje, pripremanje i sudjelovanje operativnih snaga zaštite i spašavanja u prevenciji, reagiranju na katastrofe i otklanjanju mogućih uzroka i posljedica katastrofa.

Pojam sistem zaštite i spašavanja je termin koji se ustalio u međunaronoj komunikaciji u nedavnoj prošlosti, pa je tako postepeno našao svoju upotrebu i u Bosni i Hercegovini. Ova oblast je bila znatno poznatija u našem regionu kao sistem općenarodne odbrane i društvene samozaštite. Kako je ovaj termin napušten uz demokratske promjene koje su uslijedile, većina institucija koja djeluje u ovoj oblasti zadržala je u svojim nazivima samo pojam civilne zaštite.

Pojam sistem zaštite i spašavanja nalazi svoju upotrebu u institucijama na državnom nivou koje su uspostavljene u cilju koordinacije rada postojećih entitetskih agencija civilne zaštite, odnosno izgradnje kompleksnog i sveobuhvatnog sistema zaštite i spašavanja. Stoga ćemo za potrebe ovoga istraživanja više koristiti pojam civilne zaštite koji je još uvijek u znatno široj upotrebi, a ujedno se odnosi i na zvanične nazive institucija koje djeluju u ovom sektoru. Pojam zaštite i spašavanja, koji će vjerovatno postepeno preovladati u budućoj komunikaciji, te približavanju i promicanju međunarodnih standarda u ovoj oblasti, koristićemo u mjeri u kojoj je zastupljen u upotrebi u Bosni i Hercegovini.

## Civilna zaštita

Civilna zaštita u savremenom društvu predstavlja dio vladinog sigurnosnog sektora u cjelokupnom sistemu zaštite i spašavanja. Ona je planski, organizirani dio sistema zaštite od prirodnih i drugih nesreća koji obuhvata organiziranje, pripremanje i učešće građana i drugih subjekata na zaštiti i spašavanju ljudi, materijalnih dobara i životne sredine od elementarnih nepogoda, drugih nesreća većih razmjera i ratnih dejstava.

Pored svog preventivnog djelovanja, civilna zaštita ima značajnu ulogu u kriznim situacijama, kao što su prirodne i tehničko-tehnološke nesreće, različiti vojni konflikti i druge nesreće. Osnovna obilježja krize su velika ugroženost, nesigurnost i pritisak vremena.

Navedeni faktori su veliki izazov za uobičajen, rutinski model djelovanja državnih službenika gdje je, prije svega, riječ o formalnim i vremenski zahtijevnim postupcima. Odlučivanje u krizi traži prilagođavanje službeničke strukture i kulture, a jedna od tih prilagodbi trebala bi biti centraliziranje odlučivanja. Krize, bez obzira na svoje razloge, obično trebaju snažno vodstvo i odlučnost, ponekad i posebno krizno zakonodavstvo, a ozbiljan su izazov za autentičnost demokratije.

Gdje je koncentracija moći odlučivanja? Kakve snage i sredstva civilne zaštite stoje na raspolaganju u slučaju kriza u Bosni i Hercegovini? Odgovore na ova pitanja pokušat ćemo da damo kroz procjenu organizacije kapaciteta civilne zaštite u Bosni i Hercegovini.

## I USPOSTAVA ORGANIZACIONE STRUKTURE CIVILNE ZAŠTITE U BOSNI I HERCEGOVINI

Dejtonskim ustrojstvom BiH od 1995. godine do donošenja Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave u Bosni i Hercegovini,<sup>1</sup> civilna zaštita je bila organizirana na nivou entiteta, a potom i na nivou Brčko Distrikta. Prvi elementi državne strukture i upravljanja sa državnog nivoa pojavili su se uspostavom Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine 2003. godine, tj. njegove organizacijske jedinice (Odsjeka, a nakon nekog vremena Sektora za civilnu zaštitu), odnosno sadašnjeg Sektora za zaštitu i spašavanje.

Oblast civilne zaštite u Federaciji BiH regulisana je Ustavom Federacije BiH kao i donesenim ostalim potrebnim propisima, koji su objavljeni u Zbirci propisa početkom 2007. godine. Paralelno sa ovim propisima usvojeni su i ostali zakoni u drugim oblastima zaštite i spašavanja poput Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Federaciji BiH.<sup>2</sup> U Republici Srpskoj, uz Ustav Republike Srpske, usvojeni su i *Zakon o civilnoj zaštiti*,<sup>3</sup> kao i 13 zakona iz različitih oblasti. Oblast civilne zaštite u Brčko Distriktu regulisan je *Statutom Brčko Distrikta BiH*, uz 8 dodatnih zakona (npr. o zdravstvenoj zaštiti, životnoj sredini, zaštiti prirode, vode, zraka i dr.). Bitno je napomenuti da Brčko Distrikt nema poseban zakon o zaštiti i spašavanju, odnosno civilnoj zaštiti. Tačnije, procedura njegove izrade je u toku. Međutim, treba istaći da su donešeni pojedinačni pravni akti, kao ad hoc rješenja za organizacijska pitanja civilne zaštite i oni će ostati da važe sve do donošenja zakona.

U aprilu i maju 2008. godine, oba Doma Parlamentarne skupštine donijela su Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Bosni i Hercegovini<sup>4</sup> koji je stupio na snagu 1.7.2008. godine. Zakonom se propisuje da se sistem zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u entitetima i Brčko distriktu uređuje entitetskim zakonima i zakonom Brčko distrikta uz obavezu usklađivanja sa odredbama Okvirnog zakona. Ovaj zakon također utvrđuje da upravne i stručno-operativne poslove zaštite i spašavanja u entitetima i Brčko distriktu obavljaju nadležne institucije, organi uprave entiteta i Brčko Distrikta.

---

<sup>1</sup> Službeni glasnik BiH, broj 05/03 i 42/03

<sup>2</sup> Službene novine Federacije BiH, broj 39/03 i 22/06

<sup>3</sup> Službeni glasnik Republike Srpske, broj 26/2002

<sup>4</sup> Službeni glasnik BiH, broj 50/08

Donošenje Okvirnog zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini ima nesumnjivu važnost jer se po prvi put jasno utvrđuju nadležnosti organa i institucija Bosne i Hercegovine u oblasti međunarodne saradnje kao i međusobne saradnje i koordinacije te saradnje i koordinacije sa entitetskim upravama civilne zaštite i nadležnim organom za civilnu zaštitu Brčko distrikta. Pored toga, Okvirnim zakonom se po prvi put uvodi sistem jedinstvenog evropskog broja za hitne situacije - 112 i uspostavlja Operativno-komunikacijski centar Bosne i Hercegovine - 112, formira Koordinaciono tijelo BiH za zaštitu i spašavanje, regulira planiranje i finansiranje u oblasti zaštite i spašavanja.

Entiteti i Distrikt Brčko imaju izvornu nadležnost u uređenju, planiranju, organiziranju, finansiranju, provođenju zaštite i spašavanja. Temelje organizacije civilne zaštite čine četiri utvrđena organizacijska i menadžerska nivoa, a to su:

1. državni nivo (Ministarstvo sigurnosti - Sektor za zaštitu i spašavanje);
2. entitetski nivo i Brčko Distrikt (Federalna uprava civilne zaštite, Republička uprava civilne zaštite i Odjel javne sigurnosti Brčko Distrikta);
3. kantonalne uprave civilne zaštite; i
4. općinske službe civilne zaštite.



## 1. Državni nivo – Ministarstvo sigurnosti BiH

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je 2003. godine uspostavom Ministarstva sigurnosti BiH povjerilo mandat ovom resornom ministarstvu da između ostalog koordinira i oblast zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini. Ministarstvo sigurnosti, kroz Sektor za zaštitu i spašavanje, obavlja stručne i sve druge administrativne poslove u oblasti zaštite i spašavanja. Sektor za zaštitu i spašavanje formiran je 2004. godine, a sačinjavaju ga tri odsjeka (Odsjek za međunarodnu saradnju i koordinaciju, Odsjek za strateško planiranje, mjere zaštite i spašavanja i Odsjek za strukturu i obuku) i Operativno-komunikacijski centar BiH - 112. Kroz Sektor za zaštitu i spašavanje unaprijeđena je koordinacija svih struktura sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine kao i međudržavna koordinacija sa susjednim državama i uspostavljeni uvjeti za brz i neometan prelazak granice snaga i sredstava zaštite i spašavanja prilikom traženja i pružanja međunarodne pomoći u slučaju prirodnih ili drugih nesreća.

Donošenjem Okvirnog zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini u 2008. godini (u daljem tekstu Okvirni zakon), stvoreni su uvjeti da BiH, sa izgrađenom strukturom za zaštitu i spašavanje, može ispuniti zadate međunarodne obaveze, doprinijeti većoj sigurnosti i zaštiti građana BiH i široj regionalnoj sigurnosti od uticaja prekograničnih rizika prirodnih ili drugih nesreća. U skladu sa članom 16. Okvirnog zakona, na državnom nivou osnovano je Koordinacijsko tijelo Bosne i Hercegovine,

Okvirnim zakonom utvrđene su slijedeće nadležnosti i obaveze:

- nadležnost Vijeća ministara BiH;
- nadležnost Ministarstva sigurnosti BiH;
- nadležnost i obaveze institucija BiH u oblasti zaštite i spašavanja;
- obaveza formiranja Koordinacionog tijela BiH za zaštitu i spašavanje i njegove nadležnosti;
- obaveza uvođenja jedinstvenog evropskog broja za hitne situacije 112, i uspostavljanje Operativno-komunikacijskog centra BiH - 112;
- način finansiranja sistema zaštite i spašavanja na državnom nivou;
- donošenje i usklađivanje planova i programa zaštite i spašavanja.

stručno operativno tijelo Vijeća ministara, te kao što i sam njegov naziv upućuje, ono ima primarno koordinacijsku ulogu na državnom nivou i koordinira aktivnostima zaštite i spašavanja na cijelom području BiH, dok su niži nivoi zaduženi za rukovođenje. Sačinjava ga

9 članova Vijeća ministara BiH, po pet članova predstavnika entitetskih vlada i 2 člana predstavnika Vlade Brčko distrikta. U skladu sa Okvirnim zakonom (2008:17-a) ovo tijelo, na zahtjev nižeg organizacionog nivoa (entitetskog ili Brčko Distrikta), predlaže Vijeću ministara BiH da proglasi stanje prirodne ili druge nepogode na teritoriji Bosne i Hercegovine. Ova zakonska odredba zorno ukazuje na primarno koordinacionu funkciju navedenog tijela, a ne na rukovodeću funkciju koja pripada nižim organizacionim nivoima u skladu sa načelom supsidijarnosti. Dalje, Vijeće ministara BiH ima nadležnost traženja međunarodne pomoći za zaštitu od prirodnih ili drugih nesreća, kao i nadležnost da formira, od specijaliziranih jedinica i službi civilne zaštite entiteta, Brčko distrikta i drugih institucija, organa i pravnih lica na nivou BiH, mješovitu specijaliziranu jedinicu za zaštitu i spašavanje za djelovanje u slučaju prirodne ili druge nesreće, za učešće u međunarodnim vježbama, operacijama pomoći i drugim aktivnostima.

U cilju stalnog prikupljanja podataka o svim vrstama pojava i opasnosti koje mogu dovesti do prirodne ili druge nesreće, Vijeće ministara BiH je u okviru Ministarstva sigurnosti BiH formiralo Operativno-komunikacijski centar – 112. Obaveza formiranja ovakvog centra proizilazi i iz direktiva 2002/22/EC i drugih mehanizama Vijeća i Parlamenta Evropske unije kojima se jačaju kapaciteti djelovanja sistema civilne zaštite država članica Evropske unije. Bosna i Hercegovina se, također, prihvatanjem Hyogo deklaracije UN-a i Akcionog plana do 2015. godine, koji se odnose na stvaranje otpornosti država i zajednica na katastrofe i smanjenje rizika od katastrofa, te NATO-ovog Individualnog partnerskog akcionog plana (IPAP), međunarodno obavezala da će institucionalno riješiti pitanje izgradnje potrebne strukture za zaštitu i spašavanje od prirodnih ili drugih nesreća.



*Slika 1: Operatorska soba – OKC BiH 112*

Pored prikupljanja podataka, Centar 112 ima zadatak obrade i distribucije podataka nadležnim organima vlasti i pravnim licima. Sa ovim centrom funkcionalno treba da se uvežu operativni centri drugih institucija i organa Bosne i Hercegovine, kao i centri entiteta i Brčko Distrikta. Do danas se puno uradilo na tehničkoj opremljenosti ovog Centra, a njegovo radno vrijeme je 24 sata.

U cilju ostvarivanja svojih zadataka zaključeni su bilateralni sporazumi o saradnji u oblasti zaštite i spašavanja i utvrđeni standardi i operativne procedure prelaska granice u slučaju prirodnih ili drugih nesreća sa Republikom Hrvatskom, Crnom Gorom i Republikom Makedonijom.

Isto tako, posredstvom Ministarstva sigurnosti BiH, ostvareno je učešće predstavnika Bosne i Hercegovine na međunarodnim seminarima i vježbama zaštite i spašavanja u zemlji i

inostranstvu, NATO aktivnostima, kao i provođenje drugih aktivnosti od značaja za razvoj i unaprjeđenje sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine.<sup>5</sup>

Sektor je prepoznao značaj edukacije u ovoj oblasti, kao i potrebu istraživačke saradnje sa drugim organizacijama. U skladu s tim, potpisan je Memorandum u oblasti naučno – istraživačke saradnje sa Fakultetom političkih nauka i Centrom za sigurnosne studije BiH.<sup>6</sup> Također, treba istaći da oni nisu jedini potpisani memorandumi o saradnji Ministarstva sigurnosti i drugih institucija u ovoj oblasti.<sup>7</sup> Kao plod dobre saradnje u oblasti zaštite i spašavanja između Ministarstva sigurnosti i Ministarstva odbrane BiH, potpisan je Sporazum o saradnji u oblasti reagiranja na prirodne i druge nesreće. Sporazumom je, pored ostalog, utvrđena saradnja u aktivnostima angažiranja Oružanih snaga Bosne i Hercegovine za potrebe pružanja pomoći civilnim organima u reagiranju na prirodne ili druge nesreće i potpisane Standardne operativne procedure angažiranja Oružanih snaga Bosne i Hercegovine na pružanju pomoći civilnim organima u reagiranju na prirodne ili druge nesreće.

Pored spomenutog, Sektor za zaštitu i spašavanje MS je uradio Metodologiju za izradu procjene ugroženosti BiH od prirodnih ili drugih nesreća,<sup>8</sup> te usvojio pravilnike i upustva koja će biti od koristi za oblast zaštite i spašavanja u BiH.

Takođe, u oblasti civilne zaštite Bosna i Hercegovina je ostvarila članstvo u međunarodnim organizacijama i institucijama iz oblasti zaštite i spašavanja, i to:

- Međunarodnoj organizaciji civilne odbrane – ICDO;
- Inicijativi za pripravnost i prevenciju katastrofa Regionalnog centra za saradnju – DPPI;
- Vijeću jugoistočne Evrope za civilno - vojno planiranje za vanredne situacije CMEPSEE;
- Partnerstvu za mir – Evroatlanskom partnerskom vijeću i Komitetu za civilnu zaštitu i institucijama koje iz njega proizilaze.

<sup>5</sup> Aktivnosti realizirane u oblasti zaštite i spašavanja u potpunosti preuzete iz elektornskog dopisa osoblja Sektora za zaštitu i spašavanje, 25. maj 2010. Edina Bičakčić, viši stručni saradnik.

<sup>6</sup> Memorandum sa Fakultetom političkih nauka potpisan je 9.6.2008. godine, a sa Centrom za sigurnosne studije BiH 8.7. 2009. godine. Ovo istraživanje je jedan od rezultata potpisanog Memoranduma između CSS i Ministarstva sigurnosti BiH.

<sup>7</sup> Potpisan je i Memorandum o razumijevanju o olakšanju vitalnog civilnog prekograničnog transporta sa NATO-om, 26.6.2008. godine u Briselu, Memorandum o institucionalnom okviru za prevenciju katastrofa u Jugoistočnoj Europi 8.4.2008. u Sofiji, i dr.

<sup>8</sup> Službeni glasnik BiH, broj 86/09.

Sve navedene aktivnosti doprinose bržoj integraciji Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju i NATO, odnosno evroatlanske strukture.

## 2. Organizacije civilne zaštite u entitetima i Brčko Distriktu

Drugi organizacijski nivo predstavlja, u stvari, prvi operativni nivo kojeg sačinjavaju entitetski organi civilne zaštite i Odjel javne sigurnosti Brčko Distrikta. Entitetske organe civilne zaštite čine Federalna uprava civilne zaštite<sup>9</sup> u Federaciji BiH i Republička uprava civilne zaštite u Republici Srpskoj. Ove uprave, zajedno sa Odjelom javne sigurnosti Brčko Distrikta, predstavljaju relativno mlade institucije koje prolaze kroz proces izgradnje svojih kapaciteta.

### **ELEMENTI CZ FBiH**

- *lična i uzajamna zaštita*
- *mjere ZiS,*
- *štabovi CZ,*
- *povjerenici CZ,*
- *službe CZ,*
- *jedinice CZ,*
- *rukovođ.i upotreba snaga i sredst. CZ.*

### **ELEMENTI CZ RS**

- *lična i uzajamna zaštita*
- *mjere CZ,*
- *štabovi i povjer. CZ,*
- *službe, jed., timovi CZ,*
- *rukovođenje i upotr. snaga i sredst. CZ.*

### **CZ Brčko Distrikta BiH**

*uspostavljena od 1. januara 2003. g. Radila je po privremenim propisima do donošenja Okvirnog Zakona o ZiS. U završnoj fazi je Zakon o ZiS Brčko Distrikta BiH.*

Iako su dvije entitetske uprave civilne zaštite zadužene za iste poslove, tj. zaštitu od prirodnih i drugih nesreća na svojim područjima, treba istaći da kod istih postoje razlike u samom organizacijskom nivou. Tako je Federalna uprava civilne zaštite od 2000. godine, organizovana kao samostalni organ uprave i za svoj rad odgovara Vladi Federacije BiH, dok je Republička uprava civilne zaštite Republike Srpske od 24. decembra 2008. godine u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske. Ovakvim ustrojem, postala je operativnija i ima dosta jednostavniju organizaciju u odnosu na Federalnu upravu civilne

<sup>9</sup> U Federaciji BiH 2003. godine donesen je Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća (*Službene novine Federacije BiH, broj 39/03*) kojim je uređen sistem zaštite i spašavanja ljudi, biljnog i životinjskog svijeta, materijalnih, kulturnih, historijskih i drugih dobara i okoliša od prirodnih nepogoda, tehničko-tehnoloških, ekoloških i drugih nesreća ili ratnih opasnosti. Zakon je izmijenjen, odnosno dopunjen 2006. godine, zbog strukturnih reformi odbrambenog sistema u Bosni i Hercegovini, jer su određena zajednička pitanja odbrane i civilne zaštite bila uređena tim zakonom (*Službene novine Federacije BiH, broj 22/06*). U organizaciju civilne zaštite još spadaju: Federalna uprava civilne zaštite, kantonalne uprave civilne zaštite i službe civilne zaštite u općinama.

zaštite. Isto tako, otežavajuća okolnost organizacije Federalne uprave civilne zaštite jeste decentralizirani sistem vlasti koji postoji na više nivoa, a to su:

- nivo Federacije BiH;
- nivo kantona;
- nivo općine; i
- nivo grada.

Svaki nivo vlasti u Federaciji BiH ima ustavna ovlaštenja da donosi odgovarajuće propise, odnosno da uređuje pojedina pitanja u svim društvenim oblastima, pa i u oblasti zaštite i spašavanja. Zbog toga je i organizacija sistema zaštite i spašavanja u Federaciji BiH vrlo složena.

Civilna zaštita Republike Srpske je organizovana na dva nivoa: na entitetskom nivou i na nivou grada/općine, dok u Federaciji

BiH na svim nivoima vlasti (entitetskom, kantonalnom i općinskom) imamo istu organizaciju (samostalne organe uprave), odnosno iste nosioce zaštite i spašavanja, kao i istu strukturu rukovođenja akcijama. Konkretno u Zakonu o zaštiti i spašavanju Federacije BiH<sup>10</sup>, predviđeno je da svaki kanton može svojim zakonom i drugim propisima uređivati određena pitanja iz ove oblasti, te da općine i gradovi, također imaju ovlaštenje da donose određene pravne akte kojim se organiziraju (uspostavljaju) određene strukture (elementi) sistema zaštite i spašavanja. Ovakava struktura u Federaciji BiH ne uspostavlja efikasnu alokaciju jedinica civilne zaštite, odnosno pruža mogućnost nekim nivoima da ostaju pasivni, te u operativnom smislu ne doprinose previđenim ciljevima. Ako polazimo od strukture na čijem vrhu je entitetski nivo, nameće se upitnost svrsishodnosti kantonalnog niva organizacije civilne zaštite. Sa našim dilemama o neadekvatnoj strukturi civilne zaštite složili su se i naši

Trenutno važeća pravna regulativa u Federaciji BiH:

- ✓ Ustav BiH;
- ✓ Ustav Federacije BiH;
- ✓ Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u BiH;
- ✓ Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća Federacije BiH;
- ✓ Zakon o zaštiti od požara i vatrogastvu;
- ✓ Zakon o deminiranju BiH;
- ✓ Zakoni iz drugih oblasti zaštite i spašavanja (zdravstvo, urbanizam, građevinarstvo, šume, poljoprivreda, vode itd.).

<sup>10</sup> Donošenjem Zakona stvorene su pravne pretpostavke za organiziranje jedinstvenog sistema zaštite i spašavanja u Federaciji BiH. Na osnovu ovog Zakona doneseno je još 25 pratećih propisa kojim su uređena pojedina pitanja organiziranja i funkcioniranja sistema zaštite i spašavanja na nivou Federacije BiH.

sagovornici sa kojima smo razgovarali na ovu temu.<sup>11</sup> U prilog ovom razmatranju treba uzeti u obzir i ekonomsku opravdanost ovakve strukture. Federacija BiH bi sa polovinom sredstava koje troše kantonalne službe civilne zaštite, npr. u obliku tehničke i finansijske pomoći, u velikoj mjeri mogla ojačati općinske službe civilne zaštite, koje i trebaju da budu osnovni i glavni nosioci ovih aktivnosti. Na tom načelu se baziraju i doneseni zakoni u oblasti civilne zaštite po čijim odredbama su, upravo načelnik/gradonačelnik, najodgovornije osobe za proglašenje stanja elementarne nepogode i zaduženi da o tome blagovremeno obavijeste više niveoe.

Kako god evoluirala organizacija civilne zaštite u Federaciji BiH, opećenito se smatra da je primjena jačanja lokalnog nivoa u slučajevima poboljšanja kapaciteta civilne zaštite mnogo korisnija i poželjnija, nego primjena umnožavanja nivoa rukovođenja. Pitanje efikasnosti u odnosu na pitanje jednakosti je jedan od glavnih izazova. Međutim, problem je i to što se organizacija civilne zaštite u Bosni i Hercegovini posmatra kao izraz želje da se ostvare politički ciljevi, a ne da se promovira efektivnost sigurnosnog sistema, u ovom slučaju civilne zaštite. Usljed toga, sistemi civilne zaštite su tradicionalno usmjereni na formalno-pravnu usklađenost sa zakonodavstvom.

Civilna zaštita Republike Srpske teži ka jačanju općinskih/gradskih struktura civilne zaštite, kao načina za postizanje bolje operacionalnosti u zaštiti od prirodnih i drugih nesreća, tj. kao sredstva boljeg razlikovanja „efikasne organizacije“ od „neefikasne organizacije“. Prema stavu Milimira Dodera, direktora Republičke uprave civilne zaštite, ovakav pristup će

Trenutno važeća pravna regulativa u Republici Srpskoj:

- ✓ Ustav BiH;
- ✓ Ustav RS;
- ✓ Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u BiH;
- ✓ Zakon o ministarstvima i drugim upravama BiH;
- ✓ Zakon o Vladi RS;
- ✓ Zakon o CZ RS;
- ✓ Zakon o deminiranju BiH;
- ✓ Zakon o unutrašnjim poslovima;
- ✓ Zakon o zaštiti od požara u RS; i
- ✓ Zakoni iz drugih oblasti zaštite i spašavanja (zdravstvo, urbanizam, građevinarstvo, šume, poljoprivreda, vode itd.).

<sup>11</sup> Intervju: Mustafa Kovač, direktor Uprave civilne zaštite Kantona Sarajevo, 4.3.2010.



doprinijeti cilju „efikasnijeg i boljeg opremljenja lokalnih snaga civilne zaštite“, što će dovesti do cjelokupnog smanjenja šteta od prirodnih i drugih nesreća, i zapravo ovo će poboljšati predvidljivost nesreća i povećati ljudsku sigurnost:

*„Osim toga, pristup koji je zasnovan na jačanju općinskih službi civilne zaštite, te formiranju njihovih jedinica doprinijeti će i većoj uključenosti građana u službu civilne zaštite, kako na volonterskom osnovu tako i na drugim osnovama koje propisuju zakoni.“<sup>12</sup>*

Pored navedenih razlika postoji i dosta sličnosti kod entitetskih uprava civilne zaštite. Te sličnosti se ogledaju u osnovnim zadacima koji se odnose na otkrivanje, praćenje i sprječavanje opasnosti koje mogu nastati od prirodnih i drugih nesreća. Dalje sličnosti se ogledaju u obavljanju upravnih poslova na nivou entiteta i vršenju koordinacije između svih subjekata u entitetu koji su zaduženi za zaštitu i spašavanje. Naravno, ovdje mislimo na koordinaciju na nižem nivou, tj. u slučaju Federacije BiH, na nivou kantona i općina, a u Republici Srpskoj na civilne zaštite po općinama i pet područnih organizacionih jedinica.

Svaka uprava ima svoje sektore, kao osnovne vidove unutrašnje organizacije. Tako, pored Federalnog centra za obuku struktura zaštite i spašavanja, Federalnog operativnog centra i Inspektorata, Federalna uprava civilne zaštite ima četiri sektora: Sektor za planiranje, mjere zaštite i spašavanja i vatrogastvo, Sektor za materijalno-finansijske i tehničke poslove, Sektor za normativno-pravne i opće poslove, te Sektor za organizaciju razminiranja i uništavanje neeksplozivnih ubojitih sredstava (NUS). Novim Zakonom o zaštiti od požarstva i vatrogastva,<sup>13</sup> Federalna uprava je dobila i nadležnost za poslove iz oblasti zaštite od požara i vatrogastva.<sup>14</sup> Danas je ova uprava kadrovski i stručno osposobljena, mada se može reći da kod iste postoji nedovoljna materijalna opremljenost. Međutim, ona je nosilac koordinacijskih zadataka, kao i direktivnih izvršnih zadataka iz svoje nadležnosti, bilo da se radi samostalno ili u saradnji sa pravnim i drugim licima u sistemu zaštite i spašavanja. Aktuelna organizacija uprave rezultat je organizacijskog razvoja.

Danas Federalna uprava civilne zaštite ima 39 stalno zaposlenih osoba. Pored osoblja Federalne uprave civilne zaštite, strukturu čine i uposleni u kantonalnim i općinskim službama civilne zaštite i uposleni u operativnim centrima. Tako, na području Federacije BiH,

<sup>12</sup> Intervju: Milimir Doder, direktor Republičke uprave civilne zaštite Republike Srpske, Istočno Sarajevo 24.2.2010.

<sup>13</sup> Službene novine Federacije BiH, broj 64/09

<sup>14</sup> Više o nadležnostima iz oblasti zaštite od požara i vatrogastva vidjeti u članu 13. Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu (Službene novine Federacije BiH, broj 64/09).

u okviru kantonalnih i općinskih civilnih zaštita imamo 520 uposlenih i 119 uposlenih pripadnika civilne zaštite koji rade na poslovima operativnih centara kantona i općina.

Republičku upravu civilne zaštite Republike Srpske čine tri sektora: Sektor za mjere civilne zaštite, obuke i obavještanja, Sektor za deminiranje i Sektor za finansijsko-računovodstvene i pravne poslove. Unutrašnje organizacione jedinice čine četiri odjeljenja: Odjeljenje u Sektoru za mjere civilne zaštite, obuke i obavještanja, Odjeljenje za planiranje i mjere civilne zaštite, Odjeljenje za obuku, međunarodnu saradnju i informisanje i Odjeljenje za osmatranje, obavještanje i upozoravanje. Danas u Republičkoj upravi civilne zaštite je zaposleno 150 lica, od čega 100 lica može svakog trena biti operativno, tj. djelovati u slučaju nesreće. Posmatrajući i druge snage koje ulaze u sastav civilne zaštite koje se, prema riječima direktora, mogu angažirati u slučaju potrebe, dolazimo do respektabilnog broja osoba: „Mi možemo da računamo na 15.000 ljudi raspoređenih po općinskim jedinicama.“<sup>15</sup> Prema riječima direktora Uprave, na raspolaganju stoji i oko 6.000 uniformi za pripadnike ovih službi.

Najniži vid upravnog organiziranja Republičke uprave civilne zaštite Republike Srpske su područne organizacione jedinice koje su osnovane u sastavu Sektora za mjere civilne zaštite, obuke i obavještanja, a locirane su u Banja Luci, Bijeljini, Doboju, Sokocu i Trebinju. U ovim područnim jedinicama organizovani su Centri za osmatranje, obavještanje i upozoravanje koje održavaju kontakte sa 63 općine<sup>16</sup> u odgovarajućim regijama.

Odjeljenje za javnu sigurnost Brčko Distrikta vrši upravne, stručne i druge poslove u oblasti zaštite i spašavanja. Isto tako, ovo Odjeljenje kao najviši organ provodi utvrđenu politiku i obezbjeđuje izvršenje zakona Brčko Distrikta i drugih propisa

#### Zakonska legislativa Brčko Distrikta:

- Statut Brčko Distrikta BiH;
- Zakon o izvršnoj vlasti BD;
- Zakon o zaštiti od požara BD;
- Zakon o zaštiti životne sredine;
- Zakon o zaštiti prirode;
- Zakon o zaštiti vazduha;
- Zakon o zaštiti voda;
- Zakon o upravljanju otpadom;
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti;
- Završen je Nacrt o zaštiti i spašavanju stanovništva i materijalnih dobara.

<sup>15</sup> Intervju: Milimir Doder, direktor Republičke uprave civilne zaštite Republike Srpske, Istočno Sarajevo 24.2.2010.

<sup>16</sup> Procjena ugroženosti Republike Srpske od prirodnih i drugih nesreća, procjenjuje da je u ovim opštinama u 2001. godini živjelo 1.490.993 stanovnika, koje je naseljeno na 25.000m<sup>2</sup> teritorije.

iz oblasti zaštite i spašavanja. Daljnju strukturu civilne zaštite Brčko Distrikta čine pododjeljenja za zaštitu i spašavanje i Odsjek za civilnu zaštitu. Odjeljenje za javnu sigurnost za svoj rad odgovara Vladi Distrikta, koja obezbjeđuje jedinstvo i cjelovitost sistema zaštite i spašavanja Brčko Distrikta.

Na osnovu Sporazuma o saradnji u ostvarivanju zadataka civilne zaštite, postignut je visok stepen saradnje između uprava i snaga civilne zaštite. Saradnja se posebno odnosi na planiranje i provođenje preventivnih mjera zaštite i spašavanja, međusobnom obavještanju o opasnostima, nastanku i posljedicama prirodnih i drugih nesreća, međusobnoj pomoći u zaštiti i spašavanju i uklanjanju posljedica prirodnih i drugih nesreća i obrazovanju i osposobljavanju pripadnika struktura civilne zaštite i drugih nosilaca zaštite i spašavanja, kroz sve raspoložive vidove za ostvarenje navedenih zadataka. Saradnja je posebno istaknuta u zaštiti od poplava, gašenju požara i zaštiti i spašavanju od NUS-a. Isto tako, zakoni o civilnoj zaštiti su kompatibilni i gotovo identični, što daje dodatni motiv za zajedničko djelovanje u prirodnim i drugim nesrećama na području cijele Bosne i Hercegovine.

## 2.1. Štabovi civilne zaštite

Za upravljanje akcijama zaštite i spašavanja na teritoriji entiteta i Brčko Distrikta, formirani su štabovi civilne zaštite. Štabovi se formiraju kao operativno stručni organi. U Federaciji BiH se formiraju za teritorij Federacije, odnosno na području kantona i općina. Isto tako, zavisno od procjene, štabovi civilne zaštite se mogu formirati u pravnim subjektima i mjesnim zajednicama. U Republici Srpskoj štabovi se, kao operativno-stručni organi, formiraju na nivou grada/općine i nivou entiteta. Brčko Distrikt također ima štab civilne zaštite za područje Brčko Distrikta i štabove pri mjesnim zajednicama i pravnim subjektima. Na državnom nivou ne postoji štab civilne zaštite kao organ koji rukovodi, nego koordinacijsko tijelo koje ima ulogu da koordinira aktivnosti civilne zaštite.



Bez obzira na kojem nivou bili osnovani, štabovi svoje funkcije ostvaruju povremeno, a u vremenu kada se proglašava nastanak prirodne ili druge nesreće, u vršenju svoje nadležnosti štab civilne zaštite funkcionira stalno do okončanja tog događaja. Štab se sastoji od: komandanta, načelnika i članova štaba. Na entitetskom nivou i u Brčko Distriktu, komandant štaba je premijer ili zamjenik premijera vlade, a u općinama je to načelnik ili zamjenik načelnika općine. Načelnik štaba civilne zaštite je profesionalac iz općinske službe civilne zaštite, a na

entitetskom nivou to su direktori uprava civilne zaštite. Na entitetskom, kantonalnom i na nivou Brčko Distrikta, štabove postavlja i razrješava Vlada. Popunjenost štabova vrši se iz resornih ministarstava, organa uprave i javnih preduzeća. Na nižim nivoima to mogu biti profesionalci općinskih službi, policijskih uprava, vatrogasnih društava, preduzeća, Crvenog krsta/križa i drugih organizacija.

Federalni štab civilne zaštite ima svoga komandanta, načelnika i 19 članova štaba,<sup>17</sup> a Republički štab civilne zaštite Republike Srpske čine 22 osobe na stručnom nivou.

Entitetski i kantonalni štabovi pružaju pomoć općinama u slučaju prirodnih i drugih nesreća na poziv općinskih/gradskih štabova civilne zaštite. Isto tako, ovi štabovi odlučuju o međusobnoj entitetskoj pomoći u skladu sa Sporazumom o ostvarivanju zadataka civilne zaštite. Predstavnici entitetskih uprava civilne zaštite istakli su da po pitanju uzajamne pomoći nema nikakvih problema i da su u svakom trenutku spremni svoje snage i sredstva staviti na raspolaganje drugom entitetu. Ova saradnja je već dokazana u praksi i treba nastaviti na njenom jačanju i poboljšanju. Govoreći o preprekama sa kojima se organizacije entitetskih uprava civilne zaštite suočavaju prilikom saradnje na poljima zaštite i spašavanja, predstavnici obje uprave, kao i predstavnici kantonalnih i općinskih civilnih zaštita, izdvojili su: nedovoljnu savremenu i standardiziranu opremu, zastarjelost komunikacijske opreme, opreme vatrogasaca i nedovoljno razumijevanje načelnika općina za potrebom uspostave operativne i profesionalne službe civilne zaštite. Pored mogućnosti da se kontinuirano osposbljavaju na svim nivoima organiziranja i danas imamo nepopunjenost nekih kantonalnih štabova civilne zaštite, dok u nekim općinama, poput Bosanskog Grahova, Ljubuškog i Ravnog, općinski štabovi nisu ni formirani. Pored navedenog, ako se uzme u obzir da mnogi općinski štabovi civilne zaštite nisu popunjeni odgovarajućim kadrovima i materijalno-tehničkim sredstvima, veliki broj osoblja štabova nije prošao odgovarajuću obuku, kao i činjenicu da pravna lica gotovo nikako nisu osnovala štabove,<sup>18</sup> možemo konstatirati da je stanje u ovom pogledu na potpuno nezadovoljavajućem nivou.

---

<sup>17</sup> Imena članova Federalnog štaba CZ možete pogledati na: <http://fucz.gov.ba/fucz/bosanski/stab/index.php>

<sup>18</sup> Prava i dužnosti privrednih društava i drugih pravnih lica proizilaze iz člana 32. Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća, Federacije BiH i člana 27. Zakona o civilnoj zaštiti Republike Srpske.

Ključni faktori koji određuju kapacitete štabova za saradnju između entiteta i Brčko Distrikta su:

1. Zakonski okvir: poznavanje i implementacija Sporazuma o ostvarivanju zadataka civilne zaštite; poznavanje i implementacija pravila o angažmanu jedinica civilne zaštite;
2. Operativne aktivnosti: percepcija organizacije i značaja civilne zaštite; razumijevanje onoga što predstavlja ova služba, kao i ko je najodgovorniji za prvi korak; razumijevanje prednosti koje proizilaze iz saradnje operativnih štabova i civilne zaštite, postojanje strategije saradnje; postojanje smjernica za međusobnu saradnju;
3. Ljudski kapaciteti: upoznavanje članova štabova sa organizacijom civilne zaštite i unapređenje znanja članova štaba i članova civilne zaštite o tome koje su njihove odgovornosti kada je riječ o saradnji i zaštiti i spašavanju;
4. Komunikacija: blagovremeno omogućavanje informacija članovima štaba.

Ovi faktori su od velike važnosti i imaju ključnu ulogu jer su štabovi civilne zaštite operativno stručni organi i jedini ovlašteni organi za rukovođenje akcijama zaštite i spašavanja. Općenito štabovi civilne zaštite na svim nivoima organiziranja i na osnovu propisanih nadležnosti vode pripremne i operativne aktivnosti za poslove:

- Prije nastanka prirodne ili druge nesreće i
- Nakon proglašenja stanja prirodne ili druge nesreće.

Kako štabovi funkcionišu u praksi?

Da bi krenuo u bilo koju operativnu aktivnost (upotrebu snaga civilne zaštite, provedbu odgovarajućih mjera zaštite i spašavanja), štab civilne zaštite mora imati odluku o proglašenju stanja prirodne ili druge nesreće za to područje. Kada kažemo područje, onda to podrazumjeva da postoje nadležna tijela koja izdaju ove odluke. Tako za područje Federacije BiH, u skladu sa članom 24. tačka 6, a na prijedlog Federalnog štaba civilne zaštite, odluku donosi Vlada Federacije BiH. Isto tako, u Republici Srpskoj, odluku o stanju prirodne i druge nesreće donosi Vlada (član 21. tačka 6.). Za područje kantona, u skladu sa članom 27. tačka 8. na prijedlog kantonalnog štaba civilne zaštite, odluku donosi vlada kantona. Za područje općine/grada, na prijedlog općinskog/gradskog štaba civilne zaštite, odluku donosi načelnik/gradonačelnik. Donošenjem odluke, stavljaju se sva raspoloživa sredstva i snage radi

prevencije, ublažavanja, te otklanjanja štetnih posljedica prirodnih i drugih nesreća po ljude i materijalna dobra.

Nakon dobijanja odluke o proglašenju stanja prirodne ili druge nesreće, štab analizira i proučava situacioni problem, te preduzima hitne mjere akcije. Naravno, u svojim aktivnostima treba procijeniti situaciju na terenu, odrediti rokove izvršenja zadataka, te donijeti odgovarajuće odluke i naređenja. S ciljem da u svakom trenutku štab ima uvid u stanje prirodne ili druge nesreće, odnosno njen razvoj, potrebno je da vrši konstantan monitoring i kontrolu cjelokupnog procesa.



Kada su u pitanju metodologije izrade osnovnih analitičkih, planskih i razvojnih dokumenata, tu treba naglasiti da je pristup metodologiji različit kako u entitetima i kantonima, tako i u općinama. Procjene ugroženosti su urađene gotovo u svim kantonima, dok se kod nekih kantona javlja problem kod izrade planova i programa razvoja zaštite spašavanja. Pozitivan aspekt je da su kantonalne komisije za procjenu šteta od prirodnih i drugih nesreća oformljene u svim kantonima i općinama.

Materijalna popunjenost kantonalnih štabova civilne zaštite uslovljena je nedostatkom finansijskih sredstava u većini kantona, a posebno u kantonima kao što su: Posavski, Bosansko-podrinjski i Kanton 10. Kroz programe kurseva i seminara koje je organizovala Federalna uprava civilne zaštite, od 2004. do 2006. godine, prošli su svi članovi kantonalnih

štabova civilne zaštite, a kroz vlastitu obuku ili obuku u organizaciji međunarodnih organizacija prošlo je više od 210 članova štabova civilne zaštite i drugih kadrova iz organa vlasti. Danas u 10 kantonalnih uprava radi 119 uposlenika, a u kantonalne štabove uključena su 117 člana, koja nisu u stalnom radnom odnosu, nego rade na bazi honorara. Kada su u pitanju općine u Republici Srpskoj, direktor Republičke uprave tvrdi da su u svim općinama formirani štabovi i donesene odluke o uspostavi civilne zaštite u općinama.

<b>Red. Broj</b>	<b>KANTON</b>	<b>BROJ UPOSLENIKA U UPRAVI</b>	<b>POPUNJENOST ŠTABA</b>
1.	UNSKO-SANSKI	11	13
2.	POSAVSKI	12	13
3.	TUZLANSKI	12	13
4.	ZENIČKO-DOBOJSKI	8	11
5.	BOSANSKO-PODRINJSKI	7	8
6.	SREDNJEBOŠANSKI	11	11
7.	HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI	14	13
8.	ZAPADNOHERCEGOVAČKI	14	14
9.	SARAJEVO	22	13
10.	KANTON 10 – LIVNO	8	8
	<b>UKUPNO</b>	<b>119</b>	<b>117</b>

Tabela 1: Prikaz broja uposlenih u kantonalnim upravama CZ i popunjenosti kantonalnih štabova CZ

Odgovornost i poslove štabova civilne zaštite prikazat ćemo primjerom evakuacije stanovništva i materijalnih dobara. Ovu radnju može narediti komadant štaba civilne zaštite ugroženog grada/općine, ako se radi o evakuaciji sa jednog na drugo područje općine, odnosno kantonalni štab u Federaciji BiH, ako se radi o evakuaciji sa područja više općina, kao i Republički štab civilne zaštite Republike Srpske. Ako se radi o evakuaciji sa područja više kantona u Federaciji BiH onda ovu radnju naređuje komadant Federalnog štaba.

Prilikom planiranja potrebne radnje u evakuaciji, štabovi civilne zaštite grada/općine će procijeniti broj ugroženog stanovništva, prioritete u evakuaciji, položaj, veličinu i mogućnost ugroženog područja i druge faktore, te se na osnovu tih parametara opredijeliti za



metodologiju i način prevoženja. U ovakvim situacijama važno je da štabovi civilne zaštite ostvare saradnju sa privrednim društvima i drugim organizacijama koje se bave prevozom i transportom radi angažovanja potrebnog broja motornih vozila, autobusa, kamiona i dr.

Da bi evakuacija bila uspješno izvedena, pored štabova civilne zaštite koji planiraju i rukovode evakuacijom, potrebno je angažirati službe za zaštitu i spašavanje, jedinice civilne zaštite za opće i specijalizovane namjene, privredna društva, Oružane snage BiH, MUP-ove i druge subjekte koji posjeduju odgovarajuće robne rezerve.

## 2.2. Službe zaštite i spašavanja

Osnivanjem službi zaštite i spašavanja u civilnim zaštitama, nastojalo se doći do kvalitetnijeg i efikasnijeg sistema zaštite i spašavanja. Radi se o subjektima koji su osnovani za određene oblasti i to im je osnovna djelatnost, u udruženjima građana ili kao samostalne službe zaštite i spašavanja, da im je osnovna djelatnost ili dio djelatnosti od značaja za zaštitu i spašavanje, da raspolažu kadrovima koji su stručno obučeni i osposobljeni za vršenje poslova iz nadležnosti službe koja se formira, da su materijalno-tehnički opremljeni, da imaju planska dokumenta i iskustvo za vršenje redovnih poslova u svojoj djelatnosti, pa je sasvim logično da su najpozvaniji za poslove zaštite i spašavanja.<sup>19</sup> Prema profesoru Huseinbašiću najčešće organizovane službe zaštite i spašavanja su: komunalne službe, zdravstvene službe u okviru zdravstvenih ustanova, veterinarske službe, hidrometeorološke, seizmološke službe, groske službe spašavanja i druge službe koje odredi nadležni organ koji upravlja zaštitom i spašavanjem,

Dodatni kapaciteti civilne zaštite pronađeni su u privrednim društvima, naročito kod onih društava koja obavljaju djelatnost iz člana 32. Zakona o zaštiti i spašavanju, a isto tako i kod kapaciteta javnih kompanija i drugih pravnih lica, vladinih i nevladinih organizacija itd. Ovdje treba istaći i službe hitne pomoći, profesionalne vatrogasne jedinice i dobrovoljna vatrogasna društva, Crveni krst/križ, policijske snage, Oružane snage BiH i druge. Treba istaći da pored toga što postoje spomenuti kapaciteti, oni još uvijek nisu funkcionalno integrirani u sistem zaštite i spašavanja za planski odgovor na pojedine prirodne i druge nesreće, što je posebno izraženo kod privrednih društava.

---

<sup>19</sup> Ćamil Huseinbašić: Upravljanje sistemom zaštite i spašavanja, Jordan Studio- Sarajevo 2009., str.63.

Ko i kako osniva službe zaštite i spašavanja?

Na osnovu zakonske regulative vidljivo je da postoje entitetske razlike kod samog pristupa osnivanja službi zaštite i spašavanja.

U skladu sa članom 123. Stav 3. Zakona o zaštiti i spašavanju, Vlada Federacije BiH, na prijedlog Federalne uprave civilne zaštite, određuje pravna lica i udruženja od kojih će se organizirati službe zaštite i spašavanja. Ove službe moraju imati neka svoja sredstva i opremu, tj. ako ne posjeduju vlastita osnovna sredstva ne mogu ni ući u partnerski odnos sa upravom. Kada se izabere određena služba, onda Federalna uprava civilne zaštite zajedno sa službom provjerava šta određena služba posjeduje, tj. koja namjenska oprema i sredstva joj je još neophodno nabaviti. Naravno, sve se to vrši putem ugovora. Služba kada dobije opremu ili druga sredstva od Federalne uprave civilne zaštite, ona može ista koristiti za svoje potrebe, ali ih je dužna adekvatno održavati i obnavljati. Trenutno, iako su potrebe mnogo veće, prema Uredbi Vlade Federacije BiH osnovano je osam službi, a u planu je da se osnuje i Služba za spasavanje na vodi i pod vodom. Isto tako, treba istaći da je formirana Služba za medicinsku pomoć sa sjedištima u Sarajevu, Mostaru i Tuzli i broji oko 220 ljudi. Ona u roku od 24 sata može staviti na raspolaganje svoje kapacitete, tj. formirati poljske bolnice sa svim sadržajima, koje na raspolaganju imaju 78 doktora i ostalih pomoćnika. Kada sagledamo i druge službe, možemo reći da Federalna uprava civilne zaštite ima na raspolaganju oko 400 stručnih lica, na koje može računati u slučaju prirodne nepogode.

Treba istaći da, pored ovih službi za spašavanje koje osniva Federacija BiH, vlade kantona, odnosno općinski načelnici, određuju pravna lica i udruženja građana u kojima će se organizirati službe zaštite i spašavanja, a koje će djelovati na tom području. Prema riječima direktora Federalne uprave civilne zaštite, Alije Tihića, po ovom pitanju najbolja je situacija u Zeničko-dobojskom kantonu, premda i to treba uzeti sa rezervom.<sup>20</sup>

Iz gore navedenog vidimo da Federacija BiH ima osnovane službe zaštite i spašavanja na tri nivoa (općinskom, kantonalnom i federalnom). Republika Srpska ima službe zaštite i spašavanja na općinskom/gradskom nivou. Grad/općina je odgovorna za formiranje i spremnost ovih službi.

---

<sup>20</sup> Intervju: Alija Tihić, direktor Federalne uprave civilne zaštite, Sarajevo, februar 2010.

Najčešće organizirane službe u općinskim službama civilne zaštite su: komunalne službe, služba za RHB zaštitu, gorske službe spašavanja, službe za aktivnosti na vodi i pod vodom, hidrometeorološke, seizmološke, zdravstvene, vatrogasne, crveni krst/križ itd.

Tokom istraživanja, ni kod jednog nivoa organizacije nismo uspjeli naći (općina, kanton, entiteti) u potpunosti opremljenu Službu za zaštitu i spašavanje iz ruševina. Ovo zvuči zabrinjavajuće ako se uzme u obzir da entitetske procjene ugroženosti, upravo u poplavama, potresima, požarima, predstavljaju najveće prijetnje. U slučaju da se desi neki potres ili plavni val na nekom području, izvođenje aktivnosti spašavanja iz ruševina bi ovisila od samih građana ili pak od strane pomoći i pored bezbroj domaćih službi zaštite i spašavanja.

U periodu od 2006. do 2009. godine, Federalna uprava civilne zaštite je za potrebe rada službi zaštite i spašavanja i jedinica civilne zaštite izvršila nabavku:

- dva kvalitetna hemijska detektora za ispitivanje radioaktivnosti;
- više inspektor detektora;
- dvije pokretne palionice za neškodljivo uklanjanje uginulih i oboljelih životinja i otpada animalnog porijekla kapaciteta 45 i 200 kg/h; i
- dvije pokretne laboratorije za neškodljivu dekontaminaciju i detoksikaciju prostora.

Također, u toku je nabavka opreme za potrebe Federalne uprave civilne zaštite u vrijednosti preko 3 miliona konvertibilnih maraka. Izdvojićemo neku od opreme koja se nabavlja: dva psa za pronalaženje zatrpanih u ruševinama, dva psa za pronalaženje zatrpanih u lavinama, dva vozila za prevoz opreme i pripadnika službi i jedinica, šest sanitetskih vozila, šest terenskih vozila i druga oprema.

Na kraju možemo reći da dosadašnji sistem civilne zaštite, ali i sam njegov razvoj, ukazuje da civilne zaštite nisu u mogućnosti razvijati masovno jedinice civilne zaštite različitih struktura, iako imaju velika finansijska sredstva na računima koja nisu iskorištena. Zakonodavcu se bilo lakše opredijeliti da, za potrebe sistema zaštite i spašavanja, uključi sve resurse i snage u organima uprave, privrednim društvima i pravnim licima. Ovakvim pristupom trebala se ostvariti dvostruka korist. Sa jedne strane, organizacijom službi civilne zaštite uštedjelo bi se na finansijama i civilne zaštite bi imale manju odgovornost za opremu i osposobljenost. Međutim, to bi bilo prihvatljivo da se osnivanju službi civilne zaštite pristupilo ozbiljno i odgovorno. Koliko su sadašnje službe civilne zaštite opremljene i osposobljene za izvođenje

svojih zadataka, govori nam događaj koji se zbio na planini Zelengora. Pored Republičke uprave civilne zaštite, Federalne uprave civilne zaštite, Civilne zaštite Brčko Distrikta, njihovih gorskih službi, životi ljudi zatočenih u lavini planine Zelengore zavisili su isključivo od strane pomoći. Naravno, u ovom slučaju se radilo o pomoći EUFOR-a<sup>21</sup> koji se uključio u spašavanje u veoma kratkom roku. Treba istaći da su nakon poziva sa Zelengore alarmirane sve službe spašavanja u BiH, ali helikopter Oružanih snaga BiH nije mogao poletjeti, jer nije opremljen uređajima za noćne letove.<sup>22</sup> Možemo reći da nije bilo pomoći EUFOR-a, unesrećeni bi noć proveli u opasnom okruženju i niskoj temperaturi, te bi bili izloženi životnoj opasnosti.

Očito je da su u ovom slučaju zakazale službe civilne zaštite, iako su nas tokom provođenja istraživanja predstavnici entitetskih službi uvjeravali da imaju dobro organizovane službe koje mogu djelovati u svakom trenutku i na svakom dijelu teritorije. Nakon ovog primjera, upitno je da li je zakonodavac dobio od službi ono što je očekivao. Odnosno, zamisao zakonodavca je dobra ali implementacija na terenu nije onakava kakva bi trebala biti. Naravno, mi imamo neke službe koje su spremne i koje mogu djelovati ali većina bi se vjerovatno ponašala slično u slučajevima prirodnih ili drugih nesreća. Stoga se postavlja opravdano pitanje: Da li se, ionako ograničena, budžetska sredstva adekvatno troše s obzirom da se pored naših struktura zaduženih za zaštitu i spašavanje moramo oslanjati na pomoć drugih snaga?

---

<sup>21</sup> U misiju spašavanja EUFOR se uključio u veoma kratkom roku. Po naredbi general-majora Bernharda Baira, na lice mjesta stigla je posada sa austrijskim helikopterom „S70 blekhawk“ (blackhawk). Uz koordinate primljene sa GPS unesrećenih sa zemlje, mjesto nesreće je brzo locirano, a unesrećeni su uz pomoć sajle i čekrka podignuti u helikopter i preveženi u bolnicu.

<sup>22</sup> Dnevni avaz, Ćosović: Bili smo spremni zbog Petra noć provesti na planini, str. 15., 22.mart 2010. godine

### 2.3. Jedinice civilne zaštite

U skladu sa zakonima entiteta i zakonskom legislativom Brčko Distrikta koja se odnosi na zaštitu i spašavanje stanovništva i materijalnih dobara, jedinice civilne zaštite osnivaju se, opremaju i osposobljavaju kao operativne snage civilne zaštite. Njihova uloga ogleda se u neposrednom angažovanju na izvršavanju zadataka zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća, te otklanjanju posljedica nastalih djelovanjem tih nesreća. Ove jedinice osnivaju se kao jedinice za opće i specijalizirane namjene, a na osnovu Procjene ugroženosti. Procjenu ugroženosti izrađuje Federalna uprava civilne zaštite za područje Federacije BiH, Republička uprava za područje Republike Srpske, kao i kantoni i općine za svoja područja. Treba istaći da se ove procjene vrše u suradnji sa drugim relevantnim ministarstvima, a po potrebi se mogu konsultovati i međunarodni stručnjaci. Sadašnja Procjena ugroženosti Federacije BiH<sup>23</sup> i Procjena ugroženosti Republike Srpske od prirodnih i drugih nesreća, rađena je od strane domaćih stručnjaka uz pomoć međunarodnih stručnjaka. Kada je u pitanju procjena ugroženosti, treba istaknuti da je formiran tim na državnom nivou koji treba da napravi sveobuhvatnu procjenu ugroženosti za BiH od prirodnih i drugih nesreća. Ovaj tim sastoji se od stručnjaka iz državnih institucija i organizacija, entitetskih uprava civilne zaštite i Brčko Distrikta, naučnih institucija, preduzeća i drugih javnih ustanova, a koordinaciju vodi Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine.

Jedinice za opće i specijalizirane namjene civilne zaštite, mogu se osnivati kao timovi, odjeljenja i vodovi na svim nivoima u Federaciji BiH. U skladu sa Uredbom o organizovanju federalnih specijaliziranih jedinica civilne zaštite, tokom 2009. godine, formirano je pet federalnih specijaliziranih jedinica, od čega su dvije u potpunosti u okviru Uprave (jedinica za deminiranje koje su dodatno obučene, opremljene i osposobljene za zaštitu od požara, snježnih lavina i jedinica za spašavanje na vodi i pod vodom formirana u okviru Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova). Peta jedinica je kombinacija Federalne uprave i Federalnog MUP-a, odnosno zajednička jedinica za spašavanje iz ruševina. U okviru ovih jedinica Federalna uprava civilne zaštite raspolaže sa 210 ljudi koji u svakom trenutku mogu biti operativni.

Kada su u pitanju jedinice civilne zaštite u kantonima i općinama Federacije BiH, treba istaći da jedinice za opće i specijalizirane namjene, još uvijek nisu osnovane po važećem Zakonu o

<sup>23</sup> Više o procjeni vidjeti an [http://www.fucz.gov.ba/fucz/hrvatski/PROCJENA\\_bos.pdf](http://www.fucz.gov.ba/fucz/hrvatski/PROCJENA_bos.pdf), 08.03.2010.

zaštiti i spašavanju. Za sada, u jednom broju općina ove jedinice su osnovane i egzistiraju kao jedinice koje su osnovane u skladu s propisom (okvirna i lična formacija) kojeg je donijelo bivše Ministarstvo odbrane RBiH, tj. dok je civilna zaštita bila u nadležnosti tog ministarstva. Za ovakvo poražavajuće stanje oragniziranosti i popunjenosti općinskih i kantonalnih jedinica civilne zaštite, predstavnici općinskih i kantonalnih civilnih zaštita optužuju Federalnu upravu civilne zaštite:

*„Sadašnji zakon nije predvidio popunu tih jedinica. Mi ne znamo kako te jedinice trebaju da izgledaju i na kom principu da se osnuju (odjeljenje, vod, četa). Iz Federalne uprave su nam rekli da to nije još do kraja riješeno i da će oni napraviti podzakonski akt koji će to regulisati. Međutim, mi taj akt čekamo već duže od dvije godine. Eto zbog čega mi na području svoje općine nemamo niti jedne jedinice i ne bi mogli reagovati u situacijama ako bih do njih došlo. Na papiru postoje sve jedinice, koje su naslijeđene još od Ministarstva odbrane 1996. godine, ali ih mi ne možemo koristiti jer sadašnji Zakon to nije predvidio“.*<sup>24</sup>

Pored ovih zakonskih problema, općinski i kantonalni nivoi civilne zaštite se susreću i sa problemima materijalno-tehničkih sredstava i opreme, po vrsti i količinama, koja je neophodna za preduzimanje akcija zaštite i spašavanja. U slučaju da se dogodi prirodna i druga nesreća, a uzimajući u obzir sredstva i opremu sa kojom raspolažu strukture civilne zaštite (kantonalne i općinske), možemo konstatovati da ih gotovo i nema, jer ne postoji lista opreme za mobilizaciju u slučaju potrebe. Tako općina Stari Grad (Sarajevo) u slučaju neke nesreće za svojih 50.000 stanovnika ima obezbjeđeno 100 lopata i 1000 vreća za pijesak-poplave, koje mogu biti građanima na raspolaganju. Nemaju vreće za spavanje, terenska auta, zaštitne maske i sl. Ništa bolja situacija po pitanju materijalno-tehničkih sredstava nije ni u drugim općinama. Do sada, na području Kantona Sarajevo, odnosno svih 9 općina, nisu rađene procjene materijalno-tehničkih sredstava, što ukazuje na činjenicu o potrebi izrade ovakve analize i formiranja baze podataka sa svim relevantnim pokazateljima, na osnovu kojih bi se mogla dati procjena neophodnih materijalno-tehničkih sredstava i opreme za preduzimanje odgovarajućih mjera zaštite i spašavanja.

Organizaciju civilne zaštite Fedracije BiH tišti i banalni problem koju se ogleda u izgledu i kvaliteti uniforme pripadnika civilne zaštite.

---

<sup>24</sup> Intervju: Zejnil Vukas, rukovodilac Civilne zaštite općine Stari Grad

*„Mi ćemo da čekamo još ovu godinu da se Federalna uprava CZ odredi o kvalitetu i izgledu uniforme, ukoliko to ne učini, mi ćemo krenuti samostalno u tu realizaciju. Također treba riješiti i pitanje povjernika po mjesnim zajednicama, pa da možemo raditi edukaciju stanovništva o ovim pitanjima“.*<sup>25</sup>

Za razliku od Federacije BiH, gdje imamo formirane jedinice na tri nivoa, u Republici Srpskoj jedinice civilne zaštite su formirane na općinskom/gradskom nivou, dok je Republička uprava formirala samo jedinicu za uništavanje NUS-a i mina. Ova jedinica je dobro organizirana i relativno dobro opremljena, a ljudstvo je u potpunosti obučeno i osposobljeno za izvršavanje zadataka. Jedinicu čini 80 pripadnika podijeljenih u 4 specijalizovana A tima za uništavanje NUS-a i mina i 6 B timova za deminiranje.

Rukovođenje snagama jedinica civilne zaštite realizira se kroz funkciju gradonačelnik-načelnik grada/općine. Iako se u zadnje dvije godine puno radilo na organizovanju i osposobljavanju jedinica civilne zaštite u Republici Srpskoj, možemo reći da i pored uloženog truda, nivo organizovanosti i pripremljenosti jedinica civilne zaštite ne odgovara stvarnim potrebama. Ovakvu konstataciju potkrijepljujemo primjerom organiziranosti jedinica civilne zaštite za spašavanje iz ruševina. Civilna zaštita Republike Srpske ima 40 jedinica formiranih za ove namjene. One su sastavljene od odjeljenja i četa, te broje ukupno 1.164 pripadnika. Međutim, kako kod ovih jedinica, tako i kod drugih, javljaju se uobičajne slabosti. Prije svega to su: loša opremljenost, pripadnici nisu završili predviđenu obuku i sr. Ovakav nivo organiziranosti jedinica civilne zaštite ne garantira uspješno angažiranje ovih jedinica u zaštiti i spašavanju iz ruševina.

Civilna zaštita Brčko Distrikta ima svoje specijalizovane jedinice u okviru policije Brčko Distrikta. Ove jedinice se angažiraju kada snage i sredstva civilne zaštite nisu dovoljne za efikasnu zaštitu i spašavanje ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća. Njihovu upotrebu naređuje šef Policije Brčko Distrikta na zahtjev gradonačelnika Distrikta, a komandu nad jedinicama ima njihov nadležni starješina, u skladu sa naredbama Štaba civilne zaštite Brčko Distrikta. Treba istaći da, za razliku od entiteta u kojima su jedinice civilne zaštite stalne, učešće specijalizovanih jedinica civilne zaštite u sastavu Policije Brčko Distrikta je privremenog karaktera i traje do vremena kada se procijeni da aktivnosti na zaštiti i

<sup>25</sup> Intervju: Mustafa Kovač, načelnik Civilne zaštite Kantona Sarajevo, 4.3.2010. godine.

spašavanju mogu uspješno sprovoditi nosioci civilne zaštite vlastitim snagama i sredstvima. Možemo reći da su ove jedinice, u stvari, posudbene jedinice civilne zaštite od strane policije.

Specijalizovane jedinice Brčko Distrikta čine:

- Jedinice zaštite od požara (PVJ)- 37 pripadnika
- Tim za akcidentne situacije – 5 pripadnika
- Deminerski tim i EOD tim – 14 pripadnika
- Jedinice PMP – 15 pripadnika
- Jedinice za spašavanje iz ruševina – 20 pripadnika

Što se tiče opreme i obučenosti, možemo reći da su ove jedinice u potpunosti spremne za djelovanje iz svoje oblasti po potrebama civilne zaštite. Tako Jedinica za zaštitu od požara (PVJ) sa svojih 37 pripadnika na raspolaganju ima 12 vozila od kojih su 4 nova, raspolaže sa opremom za izvlačenje povrijeđenih kod saobraćajnih udesa, kao i pneumatskim jastucima za podizanje tereta.

Na nivou Bosne i Hercegovine, nema operativnih jedinica civilne zaštite, ali postoji mogućnost formiranja jedinice za međunarodnu pomoć koja se popunjava jedinicama entiteta i Brčko Distrikta. Jedine operativne snage na nivou države su Oružane snage BiH.

Kada su u pitanju jedinice civilne zaštite u okviru postojećih struktura, možemo reći da su one organizirane na odgovarajući način jedino u Republici Srpskoj, ali ne u potpunosti. U Federaciji BiH, jedinice civilne zaštite su dobro organizirane na federalnom nivou, dok na nižim nivoima ta organizacija nije u skladu sa propisom. Zbog svoje specifične strukture Brčko Distrikt je izgradio dobre opremljene jedinice civilne zaštite u sastavu policije, ali upitno je da li ove jedinice mogu odgovoriti svim zahtjevima koje nalaže realno događanje u praksi. Slobodno možemo reći da je posebno nezadovoljavajući nivo organiziranosti i osposobljenosti jedinica civilne zaštite na općinskom nivou u cijeloj Bosni i Hercegovini i na kantonalnom nivou u Federaciji BiH. Ako ovakvu situaciju poredimo za stanjem jedinica civilne zaštite zemalja Evropske unije, onda ćemo dobiti jako lošu sliku jedinica civilne zaštite u Bosni i Hercegovini. U Francuskoj, na primjer, aktivnosti koje se odnose na javnu sigurnost svakodnevno su vođene od strane 238.000 profesionalnih vatrogasaca i volontera (uključujući 8.400 ljudi iz pariške vatrogasne brigade BSPP). Vatrogasna brigada je sve



aktivnija i u polju medicine i saniteta, a trenutno zapošljava 5.000 doktora, farmaceuta i veterinaru hirurga. Pored vatrogasne brigade, snage za civilnu zaštitu u Francuskoj uključuju i jedinice za vodstvo i intervenciju, jedinice za uklanjanje mina, avio snage i druge. Osim toga postoje još i 4 jedinice za instrukcije i intervencije za javnu sigurnost koje imaju 1.688 vojnika, i mogu biti poslana zračnim putem u bilo koji dio svijeta u slučaju nekih prirodnih katastrofa. Snage za deminiranje sačinjene su od 138 osoba u 19 centara raspoređenih na cijeloj teritoriji države. Vazdušni resursi uključuju 35 helikoptera. koji su raspoređeni unutar 20 baza širom zemlje a koji služe za hitne medicinske i razne druge spasilačke operacije, kao i 28 vodenih bombaša lociranih koji služe za gašenje šumskih požara. Četiri operativne uspostave su odgovorne za podršku direkciji za javnu sigurnost. Nacionalni institut za studije javne sigurnosti (INESC), uključuju Visokog vatrogasnog oficira za nacionalnu Schoooperartil, a osnovan je u Nainville-Les-Roches.

Međutim, postoje slučajevi kada države nemaju organizovane posebne jedinice za civilnu zaštitu. Tako, za razliku od drugih zemalja, Austrija nema posebne jedinice za civilnu zaštitu, zbog toga što su volonterske organizacije veoma motivirane, jako dobro istrenirane, dobro opremljene i pružaju značajnu pomoć vlastima. U postojećim organizacijama za pomoć, kao što su odredi za vatrogastvo, Austrijski crveni križ, ambulantna služba i Služba za pomoć u planinama, dostupno je oko 300.000 dobro obučanih muškaraca i žena (većinom volontera) za izvođenje zadatka civilne zaštite. Naravno, efikasna civilna zaštita bila bi nemoguća bez pomoći jedinica za sprovođenje zakona i Federalne vojske koja ima glavnu ulogu u civilnoj zaštiti.

Pored jedinica civilne zaštite, treba istaći da građani, također na osnovu pojedinih odredbi zakona, imaju precizno definisana prava i obaveze u zaštiti i spašavanju od prirodnih i drugih nesreća. Nažalost, ona se ne poštuju i ostvaruju na adekvatan način što je posljedica više faktora objektivne i subjektivne prirode. Tako u Italiji, u mirnodobskom vremenu u civilnu zaštitu uključeno je oko 1.600 ljudi, što je otprilike oko 0.0041 % ukupne populacije. U slučajevima neke velike nepogode ovaj broj se može povećati do 3.85% ukupne populacije, što je više od 1.5 miliona ljudi.

U Bosni i Hercegovini situacija je drugačija i nailazimo na niz problema. Kao prvi problem iznosimo to što nijedan nivo organizacije civilne zaštite ne vodi evidenciju građana koji su pripadnici civilne zaštite. Ova praksa prestala je još 2006. godine gašenjem entitetskih

ministarstava odbrane. Tako danas općinske službe imaju stare spiskove pripadnika civilne zaštite koji nisu više relevantni.

*„Mi danas imamo stare spiskove na kojima imamo oko 600 pripadnika civilne zaštite, ali to su stari spiskovi ministarstva odbrane. Oni su zastarjeli i ne odražavaju sliku strukture građana na području ove općine. U slučaju neke prirodne nesreće mi ne možemo pozvati nijednog ovog člana, jer nemamo pravnog osnova i u slučaju povrede ili smrti činimo krivično djelo. Jedino što možemo aktivirati je dobrovoljno vatrogasno društvo Vratnik.“<sup>26</sup>*

U Republičkoj upravi civilne zaštite Republike Srpske kažu da je ranije ovu evidenciju, kao i u Federaciji BiH, vodilo Ministarstvo odbrane i isto je bilo nadležno za raspoređivanje tih građana u civilnu zaštitu. Međutim, kako ističe i sam direktor Uprave, većinom su to bili stariji ljudi od kojih civilna zaštita nije imala puno koristi. „Danas je i ta baza napuštena i trenutno nemamo nikakve baze podataka građana koji su raspoređeni u civilnoj zaštiti.“<sup>27</sup> Prema sadašnjoj strukturi, ova evidencija treba da se vodi na lokalnom nivou i to je zakonska obaveza, ali lokalni nivoi nisu još dobili instrukcije od viših nivoa, po kojima bi se definirao sam postupak evidencije građanstva i opreme civilne zaštite.

O građanima koji podliježu obavezi civilne zaštite i Federacija BiH je dužna voditi evidenciju. Na primjeru općine Stari Grad vidjeli smo da ova evidencija nije ni do danas zaživjela, iako član 148. Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća precizira da sadržaj i način vođenja evidencije, kriterij za osobe koje se vode u evidenciji i kriterij za raspoređivanje obveznika civilne zaštite, utvrđuje direktor Federalne uprave.

Direktor Federalne uprave civilne zaštite, nam je rekao da su bezbroj puta do sada pokušavali da riješe pitanje vođenja evidencije građana, ali nisu uspjeli jer nemaju relevantnu bazu podataka koju bi mogli koristiti.

*„Mi od CIPS-ove baze podataka ne možemo dobiti ništa osim imena, prezimena i matičnog broja, a to nam puno ne koristi. Nama, pored baze podataka sa generalnim informacijama, treba baza podataka sa relevantnim informacijama o zanimanju i zdravstvenom stanju građana. Mi smo pokušavali da riješimo ovo pitanje sa CIPS-om, međutim nismo naišli na*

<sup>26</sup> Intervju: Pripadnici Službe civilne zaštite Stari Grad

<sup>27</sup> Intervju: Milimir Doder, direktor Republičke uprave civilne zaštite Republike Srpske, Istočno Sarajevo 24.2.2010.

*razumjevanje i to je jedno od ključnih pitanja gdje Ministarstvo sigurnosti može da pomogne.*<sup>28</sup>

Na osnovu gore navedenog, vidljivo je da je pitanje evidencije radno sposobnog stanovništva prijeko potrebno, ali isto tako nameće se potreba za što brže uspostavljanje povjerenika mjesnih zajednica na nivou kvartova, naselja i tako dalje.

Drugi problem koji je prisutan kod građana jeste činjenica da nisu upoznati sa obavezama prema civilnoj zaštiti. Isto tako, obučavanje i osposobljavanje građana za preduzimanje mjera zaštite i spašavanja do sada se vrlo slabo ili nikako nije provodilo. Entitetske uprave civilne zaštite za ovakvo stanje krive pasivnost građana koji nisu zainteresovani za edukaciju.

#### **2.4. Operativno-komunikacijski centri**

U cilju ranog otkrivanja i upozoravanja na opasnosti, zakonodavac je predvidio da sistem ranog otkrivanja, praćenja i obavještanja o opasnostima od prirodnih i drugih nesreća vrše entiteti i Brčko Distrikt kao samostalne cjeline putem svojih komunikacijskih centara. Sve do 2006. godine poslovi osmatranja i obavještanja vršeni su u okviru entitetskih ministarstava odbrane. Ukidanjem entitetskih ministarstava odbrane, ukinuti su entitetski sistemi osmatranja i obavještanja, a uspostavljeni su operativni centri civilne zaštite. U Republici Srpskoj i Brčko Distriktu u funkciji su dva odvojena operativna centra (Centri osmatranja i obavještanja) koji sa operativnim centrima Federacije BiH saraduju na osnovama Sporazuma o saradnji u ostvarivanju zadataka civilne zaštite.<sup>29</sup>

Struktura operativno-komunikacijskih centara je različita. U Republici Srpskoj i Federaciji BiH postoje tri strategijska nivoa organizacije centara. Tako, kao prvi nivo postoji operativni centar na entitetskom nivou (Operativni centar Federalne uprave civilne zaštite i Centar osmatranja i obavještanja Republičke uprave civilne zaštite). Drugi nivo čine operativni centri kantona i regija (10 kantona u Federaciji BiH i 5 regija u Republici Srpskoj) i posljednji, treći nivo, čine operativni centri civilne zaštite u općinama na području Federacije BiH, kao i odjeljenja osmatranja i obavještanja u općinama Republike Srpske. Za razliku od

<sup>28</sup> Intervju: Alija Tihić, direktor Federalne uprave civilne zaštite, Sarajevo, februar 2010.

<sup>29</sup> Više o Sporazumu vidjeti: Službene novine Federacije BiH, broj 36/01

entiteta gdje je organizacija centara na tri nivoa, Brčko Distrikt ima ovu organizaciju na dva nivoa. To su centar osmatranja i obavještanja Brčko Distrikta i odjeljenja koji treba da rade 24 sata. Njihov zadatak je preventivni u cilju izbjegavanja ili spriječavanja štetnih posljedica nadolazeće opasnosti. U ovom slučaju radi se o klasičnoj prostoriji sa dežurstvom i telefonskim brojem koji je dostupan 24 sata za građane. Centri prikupljaju informacije, odnosno primaju ih u pisanom obliku putem tehničkih sredstava (fax, modem, e-mail, telefon i radio uređaj) i lično. Informacije koje centar primi putem telefona ili radio uređaja, evidentiraju se kao službene zabilješke. Također, odjeljenja vrše obradu podataka i distribuciju istih nadležnim organima vlasti i pravnim licima, dok centar uspostavlja saradnju sa drugim organima i organizacijama od značaja za zaštitu i spašavanje. Treba istaći i veoma bitan zadatak da odjeljenja putem operativnih centara vrše upozoravanje i uzbunjivanje građana i prenose naređenja nadležnog štaba civilne zaštite, kao i druge poslove iz svog djelokruga.

U vršenju svojih poslova operativni centri nižih nivoa postupaju po zahtjevima višeg nivoa. Entitetski i kantonalni centri funkcioniraju i u miru i ratu neprekidno 24 sata svaki dan, a centri u općini u miru rade prema potrebi, najmanje 8 sati svaki radni dan. U slučaju prirodnih i drugih nesreća, mobiliziraju se pripadnici općinske civilne zaštite do punog sastava od 5 pripadnika koji rade 24 sata, svaki dan do dana prestanka stanja proglašene prirodne i druge nesreće. Centri pri obavljanju svojih zadataka koriste veze javnih telekomunikacijskih pravnih lica, radija i televizije, elektroprivrede, željeznice, kantonalnih tijela uprave i drugih imaoća veza. Isto tako, za potrebe rada, centri organizuju i održavaju vlastite veze, koje u uslovima prirodnih i drugih nesreća koriste štabovi civilne zaštite.

Trenutno stanje opremljenosti operativno-komunikacijskih centara je takvo da jedva obezbjeđuje funkcionalnost. Centri nemaju savremena tehnička sredstva i opremu, a većina koristi dotrajalu opremu koju su naslijedili od ministarstva odbrane. Isto tako, određen broj centara nema adekvatnog prostora, već svoje poslove obavlja u sklopu redovnih aktivnosti u prostorijama službe/uprave civilne zaštite. U dosta slučajeva, zbog nedostatka osoblja nije se moguće obezbjediti radno vrijeme od 24 sata.

U svim kantonima su osnovani operativni centri civilne zaštite putem kojih se vrši prikupljanje podataka o pojavama i opasnostima od prirodnih i drugih nesreća. Za poslove kantonalnih operativnih centara uposlano je 39 radnika.

Red. Broj	KANTON	BROJ UPOSLENIKA U OPERATIVNOM CENTRU	RADNO VRIJEME
1.	UNSKO-SANSKI	4	00-24 h
2.	POSAVSKI	4	07-21 h
3.	TUZLANSKI	4	06-22 h
4.	ZENIČKO-DOBOJSKI	3	07-21 h
5.	BOSANSKO-PODRINJSKI	3	08-20 h
6.	SREDNJEBOŠANSKI	4	00-24 h
7.	HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI	4	00-24 h
8.	ZAPADNOHERCEGOVAČKI	4	00-24 h
9.	SARAJEVO	5	00-24 h
10.	KANTON 10 – LIVNO	4	00-24 h
	<b>UKUPNO</b>	<b>39</b>	

Tabela 2: Prikaz broja uposlenih u kantonalnim operativnim centrima CZ i njihovo radno vrijeme

Kao što se vidi u Tabeli 2, četiri kantonalna operativna centra (Posavski, Tuzlanski, Zeničko-dobojski i Bosansko-podrinjski), nisu svoje radno vrijeme uskladili u skladu sa Pravilnikom koji nalaže da operativni centri treba da rade 24 sata.

U Kantonu Sarajevo operativni centar civilne zaštite radi 24 sata. Od osam općinskih operativnih centara samo operativni centar općine Ilidža radi u skladu sa Pravilnikom, odnosno 24 sata, a drugi centri po osam sati. Treba naglasiti da općina Trnovo nije još ni formirala svoj operativni centar. Pored ovih problema, koji su zakonskim i podzakonskim aktima definisani kako treba da se riješe, postoje i određeni problemi koji nisu pravno uređeni, a sa kojima se susreću kantonalne uprave.

Federalni operativni centar je u funkciji 24 sata, a građani na cijelom području Federacije besplatnim pozivom na 121 mogu dojaviti sve potencijalne prijetnje ili već nastale štete. Isto tako Centar za osmatranje i obavještanje Republike Srpske ima operativni kratki broj 121 koji je dostupan na cijelom području Republike Srpske, a pozivi su besplatni i sa mobilne i fiksne telefonije.

Ovako uspostavljen sistem sve do 2008. godine nije predviđao operativno-komunikacijski centar na državnom nivou. Treba podsjetiti da je Vijeće Evropske unije još 29. jula 1991. godine, donijelo Odluku o uvođenju jedinstvenog evropskog broja za hitne situacije 112 i za to postavilo rok do 31. decembra 1992. godine da sve članice uvedu i koriste ovaj broj.

U skladu sa nastojanjima da BiH postane punopravna članica EU, te u skladu sa Odlukom o uvođenju jedinstvenog evropskog broja za hitne situacije, Vijeće ministara BiH je 2008. godine u okviru Ministarstva sigurnosti formiralo Centar 112. Sa ovim centrom se funkcionalno uvezuju operativni centri drugih institucija i organa BiH, kao i centri entiteta i Brčko Distrikta. Ovaj korak podrazumijevao je funkcionalno umrežavanje operativnih centara i centara osmatranja i obavještanja koji će omogućiti potpuno novi kvalitet djelovanja sistema upravljanja rizicima.

#### Legislativni osnov za uspostavu Centra 112:

- Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, Službeni glasnik BiH, broj 5/03, 28/04, 42/04, 45/06 i 88/07;
- Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, broj 50/08; i
- Drugi brojni propisi, konvencije, deklaracije, direktive i druga akciona dokumenta Evropske unije koje BiH želi primijeniti, kako bi ih u ranoj fazi uvela u svoju pravnu nomenklaturu.

Međutim, pored činjenice da je urađeno dosta posla u oblasti pravne regulative, nabavci opreme i tehničke dokumentacije, treba istaći da centar 112 još uvijek nije funkcionalno uvezan sa operativnim centrima entiteta i Brčko Distrikta.

Direktori entitetskih uprava kao osnovni problem neuvezivanja sa operativnim centrom 112 vide u problemu informacija koje bi oni trebali dostavljati. Njihov stav je da treba napraviti standarde i procedure za dostavljanje podataka, jer sadašnja rješenja nisu efikasna i centar 112 bi bio zagušen prilivom svih informacija.

*„Ako postoje entitetski centri, većinu poslova treba završavati na lokalnom i entitetskom nivou. Informacije vezane za prirodne nesreće koje imaju prekogranični efekat, kao i sve*

*druge prijetnje (bolesti, poplave i dr.) treba dostavljati centru 112, a on dalje prema međunarodnim centrima.*<sup>30</sup>

*„Centar 112 ne bi se trebao opterećivati sa informacijama o zapaljenom kontejneru negdje u nekoj općini. On treba da prikuplja informacije koje su od većeg društvenog i sigurnosnog značaja.”*<sup>31</sup>

Ono što je pozitivno, a što smo utvrdili tokom istraživanja, jeste da nema primjedbi na tehnološka i zakonska rješenja uvezivanja entitetskih centara civilne zaštite i Brčko Distrikta sa centrom 112. Osnovne primjedbe su izražene u nedefinisanju koje i kakve informacije trebaju entitetski centri dostavljati centru 112. Međutim, ohrabruje činjenica da, u spremnosti entitetskih uprava civilne zaštite i civilne zaštite Brčko Distrikta, ovaj problem riješe u što kraćem roku kako bi centar 112 bio potpuno operativan.

---

<sup>30</sup> Intervju: Milimir Doder, direktor Republičke uprave civilne zaštite Republike Srpske, Istočno Sarajevo 24.2.2010.

<sup>31</sup> Intervju: Alija Tihić, direktor Federalne uprave civilne zaštite, Sarajevo, februar 2010.





## II FINANSIRANJE CIVILNE ZAŠTITE U BOSNI I HERCEGOVINI

Finansiranje subjekata civilne zaštite u Bosni i Hercegovini uslovljeno je samom organizacijom sistema zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća.

Kao i sama organizacija sistema i sistem finansiranja je uslovljen političkom organizacijom države. Imamo nivo finansiranja na državnom nivo (Vijeće ministara BiH), na entitetskim nivoima (Vlada Federacije BiH i Vlada Republike Srpske), dok za područje Brčko Distrikta sredstva obezbjeđuje Vlada Brčko Distrikta. Na nižim nivoima, u Federaciji BiH imamo vlade kantona koje u okviru svoji budžeta izdvajaju sredstva za civilnu zaštitu i kao najniži nivo na cijelom području imamo općinska vijeća.

Vijeće ministara BiH predlaže finansijska sredstva u budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za finansiranje potreba za zaštitu i spašavanje iz nadležnosti institucija i tijela Bosne i Hercegovine. Budžetom se planiraju i sredstva za opremanje i razvoj struktura za zaštitu i spašavanje koje se formiraju na državnom nivou.

Shodno tome, Vijeće ministara BiH je na sjednici održanoj 05.11.2009. godine, na osnovu prijedloga Ministarstva sigurnosti BiH usvojilo Informaciju o kapitalnim ulaganjima na uspostavi Operativno-komunikacijskog centra BiH - 112 prema kojoj je predviđeno da se za uspostavu Centra u periodu od 2009. do 2011. godine uloži 4.887.959. KM, od čega iz budžeta 4.222.486. KM, a iz donacija 655.473 KM (ova sredstva su već uložena u izgradnju i opremanje Centra).

Zaštita i spašavanje od prirodnih i drugih nesreća u Federaciji BiH, prema članu 179. Zakona o zaštiti i spašavanju finansira se iz:

1. budžeta Federacije BiH, kantona i općina;
2. sredstava pravnih lica;
3. osiguranja;
4. dobrovoljnih priloga;
5. međunarodne pomoći; i
6. drugih izvora utvrđenih zakonom.

Praktično, ovo znači da civilna zaštita Federacije BiH svoja sredstva obezbjeđuje iz dva osnovna izvora. Prvi je godišnji redovni budžet Federacije BiH, kantona i općina, odnosno

gradova. Procjenom ugroženosti Federacije BiH, koju je usvojila Vlada Federacije BiH, predviđeno je da se iz navedenih budžeta moraju osigurati sredstva u slijedećim minimalnim iznosima:

- 0,1% od bruto društvenog proizvoda izdvaja Federacija BiH;
- 0,5% godišnjeg budžeta izdvaja kanton;
- 1% godišnjeg budžeta izdvajaju općine i gradovi.

Drugi redovni izvor finansiranja civilne zaštite Federacije BiH su sredstva posebnih naknada za zaštitu od prirodnih i drugih nesreća do visine 0,5% od neto plaće svih uposlenih u Federaciji BiH i lica angažovanih po ugovoru o vršenju privremenih i povremenih poslova i po ugovoru o djelu (član 180. Zakona o zaštiti i spašavanju). Ova sredstva se akumuliraju na posebnim računima i koriste se uglavnom za pripremanje, opremanje i obuku štabova, službi zaštite i spašavanja i jedinica civilne zaštite, te za saniranje dijela troškova šteta nastalih od prirodnih nepogoda ili drugih nesreća. Na osnovu Odluke o uslovima i načinu korištenja sredstava ostvarenih po osnovu posebne naknade za zaštitu od prirodnih i drugih nesreća<sup>32</sup>, Federalno ministarstvo finansija je otvorilo u UniCredit banci podračun u okviru jedinstvenog računa Trezora pod nazivom „Sredstva za zaštitu i spašavanje“. Ova sredstva se dijele između Federacije, kantona i općina u slijedećem omjeru:

- 20% pripada Federaciji BiH,
- 30% pripada kantonu i
- 50% pripada općini u kojoj su ta sredstva ostvarena.

Tokom 2009. godine, po osnovi posebne naknade za zaštitu prirodnih i drugih nesreća, građani su uplatili 4.147,138 KM. Federalna uprava civilne zaštite je tokom iste godine za opremanje službi i specijalnih jedinica civilne zaštite, kao i za izradu Studije gašenja požara otvorenog prostora potrošila 784.201 KM, kao i 2.000 KM pomoći za saniranje posljedica od elementarnih nepogoda općine Vareš. Akumulirana sredstva od prošlih godina pa do početka 2009. godine na ovom računu su iznosila 11.094,710 KM.

Vlada Federacije BiH je uslijed finansijske krize i deficita budžeta, bila dosjetljiva i donijela odluku o pozajmljivanju 11.500.000,00 sa ovog računa, sa rokom vraćanja od 60 dana. Do

<sup>32</sup> Službene novine Federacije BiH, broj 46/05 i 61/07

kraja 2009. godine Federalno ministarstvo finansija je vratilo na podračun iznos od 7.506.000,00 KM, a do danas duguje 3.994.000,00 KM.

Ova sredstva od 0,5% su više nego dovoljna za opremanje i obuku struktura civilne zaštite, kao i za saniranje dijela šteta nastalih prirodnim i drugim nesrećama. Međutim, očito da se ova sredstva ne koriste za namijenjenu svrhu, jer većina službi civilne zaštite nije adekvatno opremljena i popunjena. Isto tako tokom istraživanja nam je sugerirano da ovdje postoje problemi kada je u pitanju raspored 50% sredstava općini i to na osnovu mjesta rada, odnosno mjesta gdje su ta sredstva ostvarena. Ovakva zakonska stavka daje jedan nesrazmjern vid priliva sredstava općinama. Neke općine imaju enormne cifre priliva po ovom osnovu, dok druge gotovo da i nemaju ovih sredstava. Tako, općina Centar u Kantonu Sarajevo godišnje po ovom osnovu dobije oko 2.000.000,00 KM, dok općina Trnovo po ovom osnovu inkasira skromnih 100.000 KM. Naši sugovornici su se složili da bi kriteriji podjele sredstava općini trebao biti mjesto stanovanja, a ne mjesto ostvarenja sredstava. Ovakvim načinom bi građani učestvovali u jačanju civilne zaštite u svojoj lokalnoj zajednici, što je i krajnji cilj svakog građana.

Kada je u pitanju prvi redovni izvor finansiranja Federalne uprave civilne zaštite, možemo reći da je on iznosio 6.540.000,00<sup>33</sup>, a za 2009. godinu odobrena bužetska sredstva su iznosila 10.552.338,00 KM. Do povećanja budžetskih sredstava je došlo uslijed izdvajanja transfera za deminiranje u 2009. godini. Sredstva za troškove administracije ostala su gotovo na istom nivou i odobrena su u iznosu od 1.571.011,00 KM.

U Republici Srpskoj civilna zaštita finansira se iz:

- budžeta općine/grada i Republike Srpske;
- dobrovoljnih priloga;
- međunarodne pomoći; i
- drugih izvora predviđenih zakonom.

Osim direktnog finansiranja preko vladinih, općinskih i gradskih budžeta zasnovanim na procentu od 1%, civilna zaštita Republike Srpske ima finansiranje od troškova izgradnje skloništa u kući, koje građani plaćaju ako sklonište nije predviđeno građevinskim projektom. Godišnje ovaj priliv iznosi oko 350.000,00 KM, od čega 25% pripada Republičkoj upravi

---

<sup>33</sup> Studijski izvještaj o kapacitetima civilne zaštite za zaštitu civilnog stanovništva BIH u slučaju katastrofa, august-oktobar 2002.

civilne zaštite, a 75% općinama. Trenutno je u proceduri izmjena zakona po kojoj se predviđa izdvajanje 2% od direktnih izvora, odnosno budžeta Republike Srpske, gradova i općina.

Na osnovu direktnog finansiranja, tj. iz budžeta Republike Srpske, Republička uprava civilne zaštite je za 2009. godinu dobila 4.327,587,00 KM.<sup>34</sup> Od ovih sredstava najveći dio je potrošen na sredstva za plate i naknade troškova zaposlenih 3.529,687,00, te za za troškove materijalnih usluga 797.900,00 KM. Ono što zabrinjava jeste činjenica da za 2009. godinu Republička uprava civilne zaštite, iz budžetskih sredstava Vlade Republike Srpske, nije dobila niti jednu marku za nabavku nove opreme ili troškova održavanja postojeće opreme. U budžetu za 2010. godinu ova sredstva su predviđena u skromnom iznosu od 100.000,00 KM.

Brčko Distrikt sredstva za Odjel za javnu sigurnost obezbjeđuje direktno iz budžeta Vlade Brčko Distrikta. Sredstva za 2009. godinu iznosila su 4.851.150,15KM, a za 2010. godinu, 4.752.527,49 KM. Od spomenutih sredstava najveći iznos se troši za plate i doprinose uposlenih.<sup>35</sup> Tako se u 2010. godini za plate planira potrošiti 1.953.632,20 KM. Ohrabruje podatak da su za 2010. godinu izdvojena sredstva za nabavku opreme u iznosu od 735.000,00 KM a biće zanimljivo pratiti da li će navedena sredstva i stvarno biti utrošena u ove svrhe.

Ovdje treba naglasiti činjenicu da je Brčko Distrikt, iako kao entiteti troši većinu sredstva na plate uposlnika, u ovoj godini izdvojio najviše budžetskih sredstava za nabavku opreme. Međutim, ne treba zanemariti činjenicu da civilna zaštita Brčko Distrikta, po sadašnjem osnovu, dobiva više budžetskih sredstva nego Republička uprava civilne zaštite Republike Srpske. Naravno, ova slika će se promijeniti ukoliko se usvoje promjene da se, umjesto sadašnjih 1% za Republičku upravu civilne zaštite, izdvaja 2% iz budžeta Republike Srpske.

Na samom kraju, na primjeru poreskih obveznika Federacije BiH, pokušaćemo dati pregled finansijskih sredstava koja se izdvajaju za opremu i obuku službi civilne zaštite. Ukupan broj zaposlenih u Federaciji BiH iznosi 426.556,00<sup>36</sup> sa prosječnom mjesečnom platom oko 750,00 KM. To znači da Federacija po osnovu 0,5% mjesečno skupi 1.599.585,000, što je na godišnjem nivou preko 19 miliona KM. Prema navedenim podacima, svaki stanovnik Federacije BiH (2.327.195,000) plati 8,00 KM godišnje za opremanje i obuku civilne zaštite, odnosno mjesečno 0,70 KM. Napomenuli bi da je ovaj budžetski trošak namijenjen samo za opremu i obuku službi civilne zaštite u Federaciji BiH. S obzirom da se radi o značajnim

<sup>34</sup> Nacrt budžeta Republike Srpske za 2010. godinu, novembar 2009., Vlada Republike Srpske

<sup>35</sup> Budžet Brčko Distrikta BiH za 2010. godinu, decembar 2009., Vlada Brčko Distrikta BiH

<sup>36</sup> Statistički podaci za Feraciju BiH preuzeti sa <http://www.fzs.ba/>, 5.4.2010. godine

sredstvima poreskih obveznika potrebno je sagledati da li se ista svrsishodno i kvalitetno usmjeravaju na ostvarivanje najboljih pretpostavki u cilju zaštite građana u slučaju prirodnih i drugih nesreća.



## **Preporuke za unaprijeđenje kapaciteta za zaštitu i spašavanje ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u BiH**

Na osnovu ostvarenog uvida u organizaciju, strukturu i funkcionisanje postojećeg sistema zaštite i spašavanja u BiH na svim nivoima njegovog organizovanja, možemo konstatovati da je sistem veoma kompleksan i nedovoljno funkcionalan. Ograničenja uslovljena ustavnim i zakonskim odredbama, te dodatno opterećena negativnim socijalno-ekonomskim i političkim okruženjem, stvorile su pretpostavke za uspostavu sadašnjeg sistema zaštite i spašavanja koji nije adekvatan potrebama društva i ne pruža sigurnost koja je neophodna u cilju zaštite građana u slučaju prirodnih i drugih nesreća.

Nastojeći da kroz ovo istraživanje damo svoj doprinos unaprijeđenju sistema zaštite i spašavanja u BiH, a pri tome ne želeći da ulazimo u domen osjetljivih političkih pitanja vezanih za teritorijalno ustrojstvo države, želimo iznijeti naša zapažanja do kojih smo došli proučavajući ovu problematiku. Ista ćemo iznijeti u formi preporuka za koje smatramo da ih je moguće implementirati u realnom vremenu i okruženju, a samim tim i značajnije unaprijediti postojeće kapacitete sistema zaštite i spašavanja u BiH.

Preporuke ćemo shodno nadležnostima i stepenu složenosti podijeliti na opće i specifične;

### **Opće preporuke:**

- Uspostaviti jedinstvenu metodologiju prilikom izrade osnovnih analitičkih, planskih i razvojnih dokumenata, jer je sadašnji pristup metodologiji različit, kako u entitetima, tako i u kantonima i općinama. Na istom principu uspostaviti i metodologiju vezanu za procjenu ugroženosti na svim nivoima organizovanja. Nadležna državni i entitetski organi bi trebali pružiti pomoć pri izradi ovih dokumenata nižim organizacionim jedinicama koje ne posjeduju adekvatne stručne kapacitete za izradu istih;
- Nadležni organi (entitetske Uprave civilne zaštite) trebaju donijeti Pravilnike o uspostavljanju baze podataka, odnosno Pravilnike o vođenju evidencije građana koji su pripadnici CZ. Pravilnike usaglasiti u dijelu formiranja identičnih baza podataka sa ciljem omogućavanja njihove razmjene, kao i u dijelu kojim se uređuju prava i obaveze građana za vrijeme neke prirodne ili druge nesreće;

- Općine, gradovi, kantoni, entitetske uprave i Odsjek CZ BD BiH, trebaju uložiti značajne napore na osposobljavanju i obuci uposlenika civilne zaštite, kao i procjeni i osiguranju materijalno tehničkih sredstava i opreme neophodne za potrebe zaštite i spašavanja na nadležnom području;
- Pokrenuti inicijativu za adekvatniji pristup raspodjeli budžetskih sredstava za potrebe finansiranja službi civilne zaštite. Različita praksa dovodi do nesrazmjernog razvoja službi civilne zaštite čime se ograničavaju mogućnosti saradnje i pomoći u slučajevima nesreće. Izdvajnje iz budžeta RS u iznosu od 1% za potrebe CZ nije dovoljno i treba se povećati bar na 2%. U cilju ujednačavanja razvoja općinskih službi CZ u Federaciji BiH, bilo bi poželjno razmotriti drugačiju raspodjelu sredstava, odnosno kao kriterij za raspodjelu prikupljenih sredstava od uposlenika uzeti mjesto stanovanja umjesto mjesta rada;
- U cilju prevazilaženja problema dostave podataka od strane entitetskih operativnih centara i operativnog centra Brčko Distrikta centru 112, potrebno je da se izrade standardi i procedure budućeg rada, koji će precizirati koje se informacije dostavljaju centru 112;
- Nastaviti jačati saradnju civilnih i vojnih struktura, posebno na operativnom nivou u cilju što bolje pripreme za djelovanje u slučajevima prirodnih i drugih nesreća; i
- Pristupiti izradi strategije informisanja javnosti i podizanja svijesti građana o ulozi i mjestu civilne zaštite u društvu. Identifikovati sve aktere u sistemu zaštite i spašavanja, uključujući pravna lica i građane, pa prema njima oblikovati metodologiju strategije informisanja.

### **Specifične preporuke:**

- Kadrovski i materijalno popuniti kantonalne štabove civilne zaštite u FBiH i formirati opštinske štabova civilne zaštite u opštinama gdje ne postoje, poput opština Bosansko Grahovo, Ljubuški ili Ravno;
- Pored toga što postoje adekvatni organizacijski kapaciteti civilne zaštite, oni još uvijek nisu funkcionalno integrirani u sistem zaštite i spašavanja za planski odgovor na pojedine prirodne i druge nesreće, što je posebno izraženo kod privrednih društava;



- Izvršiti opremanje i osposobljavanje službi za zaštitu i spašavanje, te poboljšati saradnju između ovih službi. Postojeće kapacitete funkcionalno integrisati u sistem zaštite i spašavanja. Dobra praksa može uključiti provedbu mjera nadzora i procedure popunjavanja ovih službi, kao i servisiranje, održavanje i obnavljanje njihove opreme;
- Općine, gradovi i kantoni trebaju osnovati svoje jedinice civilne zaštite, te istim obezbjediti neophodna materijalno tehnička sredstva. Postojeća zakonska regulativa predviđela je mogućnost formiranja jedinica civilne zaštite na nižim nivoima ali do danas ove zakonske odredbe nisu ispoštovane;
- Sagledati broj i funkcionalnost operativno komunikacijskih centara za rano uzbunjivanje na teritoriji BiH. Postojeći kantonalni centri Posavskog, Tuzlanskog, Zeničko–dobojskog i Bosansko-podrinjskog kantona trebaju uskladiti svoje radno vrijeme sa Pravilnikom;
- Svi nivoi organizacija službi civilne zaštite trebaju učiniti dodatne napore na uspostavi, opremanju i obuci službi za zaštitu i spašavanje iz ruševina, kao i drugih službi;
- Radi kontrole implementacije usvojenih politika i zakona potrebno je povećati mjere inspekcijuskog nadzora, jer praksa ukazuje na nesrazmjer stanja prikazanih u izvještajima i realnog stanja na terenu; i
- U Brčko Distriktu BiH osigurati da se dovrši zakonodavni proces usvajanjem Zakona o civilnoj zaštiti BD.