



POPLAVE U BIH - ELEMENTARNE NEPOGODE I/ILI INSTITUCIONALNA NEEFIKASNOST

- RADNA VERZIJA -

Izdavač:

Centri civilnih inicijativa, Tuzla, Bosna i Hercegovina

(www.cci.ba)

Za izdavača:

Zlatan Obranović, direktor CCI

Adresa:

Ludviga Kube 7

Telefoni:

+387 35 247 740, +387 35 247 741

e-mail:

ccituzla@bih.net.ba

Analizu priredili: Lejla Deronja Suljić, Muris Bulić, Denis Telić i Asmir Ćilimković

SADRŽAJ

SAŽETAK.....	4
1. UVOD	7
2. METODOLOGIJA	10
3. ANALIZA PRAVNOG OKVIRA	12
3.1. Pravni okvira u oblasti upravljanja vodama u BiH	13
3.2. Pravni okvir u oblasti organizacije sistema zaštite i spašavanja ljudi i dobara	25
4. STRATEŠKI I OPERATIVNI DOKUMENTI U VEZI SA ANALIZIRANIM OBLASTIMA... ..	49
4.1. Uvodna razmatranja	49
4.2. Pregled strateških i planskih dokumenata u ciljnim oblastima na nivou države, entiteta, te Brčko distrikta	49
5. FINANSIRANJE OBLASTI UPRAVLJANJA VODAMA I ZAŠTITE I SPAŠAVANJE	63
5.1. Uvodna razmatranja	63
5.2. Finansiranje upravljanja vodama na nivou entiteta	63
5.3. Finansiranje upravljanja zaštitom i spašavanjem ljudi i materijalnih dobara na nivou entiteta	80
6. ZAKONODAVSTVO EVROPSKE UNIJE	88
6.1. Direktiva 2007/60/EC (Directive 2007/60/EC).....	89
6.2. Izveštaji o napretku BiH (Oblast - Životna sredina i klimatske promjene).....	95
6.3. Primjeri upravljanja vodama i zaštita životne sredine u zemljama regije.....	99
6.4. Međunarodna saradnja u oblasti voda	104
7. HRONOLOGIJA NAJVAŽNIJIH DEŠAVANJA U VEZI SA TEMOM ANALIZE (MAJ-JUL 2014. GODINE).....	113
8. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	117
8.1. Zaključci i preporuke	117
9. POPIS IZVORA.....	126

SAŽETAK

Od ranije je poznato da je Bosna i Hercegovina izložena vrlo visokom riziku od poplava. Poplave su u nekoliko navrata, zajedno sa posljednjim majskim iz 2014. godine, koje su bile katastrofanih razmjera, nanijele velike materijalne štete privredi, infrastrukturnim objektima, okolišu, zdravlju stanovništva, uključujući i gubitke ljudskih života. Država je umjesto napredovanja na putu evropskih integracija, oporavka i ekonomskog osnaživanja, krenula u suprotnom pravcu izgubivši u kratkom vremenu znatan dio svoje vrijednosti. Štete od poplava se u potpunosti nisu mogle izbjeći, ali su mogle biti manje da je vlast preduzela sve da izgradi funkcionalan i efikasan sistem zaštite od poplava.

Analiza „Poplave u BiH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost“, je pokazala kako je evidentno da sadašnji sistem zaštite i spašavanja ne može kvalitetno odgovoriti potrebama građana Bosne i Hercegovine i da u slučaju prirodnih i drugih nesreća, ne pruža sigurnost kako za živote stanovništva, tako ni za njihova dobra.

Pored međuentitetske, međuresorne podijeljivosti, velike fragmentacije u planiranju, neujednačenog finansiranja i organizacije provođenja mjera zaštite, sistem nije u potpunosti izgrađen zbog nedostatka kontinuiteta u planiranju i kašnjenja vladinih institucija u donošenju ključnih dokumenata bitnih za upravljanje vodama i zaštitu od njih. Primjera radi samo se sa donošenjem prve Strategije upravljanja vodama FBiH kasnilo 3 godine, u Republici Srpskoj strategija još uvijek nije usvojena, dok na nivou države ne postoji ni u okvirnoj formi.

Analiza zakonodavstva, a i reagovanje u vrijeme prirodne nesreće, pokazuju kako postojeći sistem upravljanja vodama i sistem zaštite i spašavanja u BiH, generalno prekompleksan, nedovoljno opremljen, teško upravljiv, a zbog neobučenosti ljudstva u konačnici se u praksi dokazao i kao nedovoljno funkcionalan. Sama činjenica da u vrijeme katastrofalnih poplava 2014. godine na državnom nivou nije proglašeno stanje prirodne nesreće, potvrdila je da cjelokupan sistem zaštite ljudi nije dobar zbog sporosti u odlučivanju i mogućnosti da bude blokiran nerazumnim politički motivisanim odlukama. Politika se ispriječila i kada govorimo o implementaciji državnog Okvirnog zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara, pa tako 6 godina nakon usvajanja ovog istog još uvijek nije formirana predviđena "mješovita specijalizovana jedinica zaštite i spašavanja za slučaj prirodnih i drugih katastrofa".

Za katastrofalne posljedice od poplava u BiH, tokom maja mjeseca 2014. godine, uzmemo li u obzir podjeljene nadležnosti i neadekvatne angažovanosti na provođenju mjera prevencije i aktivne odbrane od poplava, odgovornost snose entitetske i kantonalne i lokalne vlasti. Ipak, s obzirom na podjelu nadležnosti i činjenicu da su se u najvećoj mjeri izlile rijeke (vode) koje spadaju u primarne vodne kanale Republike Srpske, te vode prve kategorije Federacije BiH, najveću odgovornost za katastrofu snose Entitetske Vlade, odnosno entitetska resorna ministarstva za pitanje poljoprivrede, voda i šumarstva.

Iz prethodno izrečenog je prioistekao i jedan od generalnih zaključaka analize da u decentralizovanoj državi kao što je BiH, alternativa nije u građenju dva nezavisna sistema zaštite, nego je u rješenje u građenju entitetskih sistema koji su u potpunosti harmonizovani i koji se međusobno funkcionalno dopunjavaju, čineće cjelinu kompatibilnu sa sistemima država u regiji.

Analizirajući finansijske projekcije u razvojnim dokumentima Vodoprivrede RS konstatovano je da višestruko premašuju realne iznose koji se dobijaju po osnovu posebnih vodnih vodoprivrednih naknada. Za razliku od Federacije BiH, u RS-usu realni prihodi manji jer se ne ostvaruju prihodi iz opšte vodne naknade. Na ovaj način postoji potencijalna opasnost neujednačenog razvoja, ali i realna opasnost od većeg zaostajanja razvoja vodoprivrede RS, u odnosu na Federaciju BiH.

Analiza je pokazala da su namjenska sredstva za zaštitu i spašavanje ljudi i materijalnih dobara trošna nenamjenski. Zbog finansijske krize i budžetskih deficita po svim nivoima vlasti, entitetski i kantonalne vlade su donosile odluke kojim su pozajmljivale sredstva od naknada za zaštitu od prirodnih nesreća, koristeći ih za popravak budžetske likvidnosti. Tako se desilo da uporedo sa činjenicom da imamo slabo opremljene i neobučene strukture civilne zaštite, sredstva koja su bila namijenjena u tu svhu, trošena nenamjenski.

Nenamjenskim trošenjem se mogu smatrati i kreditna zaduživanja iz prethodnih godina koja su u najvećem obimu trošena na očuvanje visoke javne potrošnje, ali ne i za jačanje prevencije i zaštitu života građana i njihovih dobara. Jer da su krediti utrošeni mudrije i racionalnije, procijenjene štete koje su nastale kao posljedica poplava i klizišta u iznosu od 3,89 milijardi KM, bi zasigurno bile manje.

Vodeći se činjenicom da se sa Direktivom o poplavama 2007/60/EC o procjeni i upravljanju rizicima od poplava između ostalog jača pravo javnosti da istražuje informacije po ovom pitanju, te da ima pravo glasa u procesu planiranja mjera u ovom segmentu, smatramo veoma važnim da poštivanje ovog principa bude u primjeni i u našoj zemlji, posebno kada je riječ o planiranju i raspodjeli sredstava određenim za Bosnu i Hercegovinu nakon održane Donatorske konferencije za Srbiju i Bosnu i Hercegovinu. Tu se prvenstveno misli na dosljedno realizovanje zaključaka sadonatorske konferencije "Obnavljamo zajedno" u kojima se zahtjeva transparentno, odgovorno i efikasno trošenje u skladu sa namjenom i dogovorenim prioritetima. ¹

Bosna i Hercegovina je potpisnica većine međunarodnih sporazuma i konvencija, što je kao zemlju koja je uključena u procese evropskih integracija, obavezuje da u razvoju svojih institucija i pravnog okvira koristi pravne stečevine Evrope i prihvaćene međunarodne sporazume. Direktiva o

¹U zaključcima donatorske konferencije za Srbiju i Bosnu i Hercegovinu "Obnavljamo zajedno" u pogledu obezbeđivanja transparentnosti, efikasnosti i odgovornosti navodi se sljedeće: Od presudnog je značaja da vlasti Bosne i Hercegovine i Srbije iskoriste finansijsku pomoć na efikasan, transparentan (ovo podrazumjeva i objave putem web stranica) i brz način. EU će pomoći pri koordinaciji donatora. Očekuje se brza realizacija ovih donacija s obzirom na to da bi one značajno doprinjele neophodnoj rekonstrukciji. Sastanak na visokom nivou na kom će biti ispraćena primjena ovih zaključaka biće organizovan početkom 2015.

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

poplavama 2007/60/EC o procjeni i upravljanju rizicima od poplava je u Bosni i Hercegovini primjenjena samo djelimično jer nije u potpunosti ispunila zahtjeve iz direktive (od svih zemalja članica se traži da izvrše procjenu rizika od poplava svih vodenih tokova i obalnih područja, da mapiraju (izrade kartu/prikaz) obuhvat rizičnih poplavnih područja, imovine i ljudi u tim područjima i da poduzmu adekvatne i koordinirajuće mjere kako bi umanjili rizik od poplave)

Na kraju važno je napomenuti da nedovoljan napredak na putu evropskih integracija ponovo ima svoju konkretnu cijenu, jer Bosna i Hercegovina pored Kosova, kao jedina zemlja u okruženju koja još uvijek nije ispunila uslove za podnošenje kandidature za članstvo u EU, nema mogućnost korištenja sredstava iz "Fonda solidarnosti EU";

Zbog brojnih problema koji su kroz nalaze u Analizi konstatovani u sistemu upravljanja vodama i sistemu zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara u Bosni i Hercegovini, ovaj dokument završava sa čitavim nizom zaključaka i preporuka. Među preporukama bi izdvojili sljedeće:

- Svi nivoi vlasti trebaju da sačine objektivne analize u kojima će detaljno istražiti sve okolnosti i propuste, uz jasno određivanje institucionalne i pojedinačne odgovornosti kako u domenu prevencije tako i tokom spašavanja ljudi i materijalnih dobara za vrijeme katastrofalnih poplava u maju 2014. godine;
- Uraditi temeljitu reviziju² učinka (provjera ekonomičnosti, efikasnosti i transparentnosti) prevencije i aktivne odbrane od poplava po svim nivoima vlasti;
Rezultate revizije učinkovitosti aktivne odbrane od poplava iskoristiti za reformu organizacije civilne zaštite, na svim nivoima u BiH;
- Uspostaviti što prijesistem monitoringa priliva, raspodjele i utroška svih sredstava namijenjenih za saniranje posljedice stanja izazvanog elementarnim nepogodama vodeći računa o transparentnosti odgovornosti i efikasnosti utroška i njegovoj uklađenosti sa namjenom i dogovorenim prioritetima.
- Uložiti dodatne napore u razmatranje mogućnosti donošenja okvirnog zakona i okvirne strategije o vodama na državnom nivou, ne umanjujući važnost entitetskih zakona i dokumenata o vodama.

Ako bi u najkraćem htjeli odgovoriti na pitanje iz naslova ove analize, mogli bi reći kako poplave koje su zadesile BiH u maju mjesecu predstavljaju ekstremne vremenske nepogode koje je i u uređenijim državama nemoguće spriječiti. Ipak, nedvojbeno možemo tvrditi kako posljedice ne bi bile niti približne da nemamo ovako institucionalno neefikasan sistem odbrana od poplava, sistem koji je trom, zapušten u razvoju, nedovoljno funkcionalan, a posebice po pitanju vertikalne koordinacije po nivoima vlasti u BiH.

²Reviziju učinka bi bilo poželjno uraditi i za ostale sektore (zdravstvena zaštita, zapošljavanje...) - oblasti za koje građani izdvajaju posebne naknade.

1. UVOD

Klimatske promjene³ i sigurnost građana su u direktnoj vezi zbog sve češće pojave vremenskih nepogoda koje iz godine u godinu bilježe svoje maksimume prouzrokujući ozbiljne štete, a nerijetko i ljudske žrtve. Od ovih katastrofa nije pošteđen ni jedan dio svijeta, ali posljedice su različite s obzirom na preventivno djelovanje, organizovanost društva i pravovremeno djelovanje državnog sistema u čijoj su nadležnosti sektori civilne zaštite, ekonomije, zdravstva, prostornog planiranja, vodoprivrede...

Poplava, posljedica ekstremnih⁴ vremenskih nepogoda koja je u fokusu ove analize, tek je jedan u nizu hazarda koji prijete Bosni i Hercegovini i koji mogu dovesti do gubitka ljudskih života, odnosno materijalnih šteta velikih razmjera. Poplave nisu najčešće nesreće iz domena hidrometeoroloških hazarda, ali sigurno u najvećoj mjeri ugrožavaju socijalne zajednice, zbog toga što nakon devastacija koje uzrokuju, ostavljaju najveće posljedice na širem prostoru, nerijetko izazivajući i sekundarne probleme, u vidu bolesti i potencijalnih epidemija zaraznih bolesti. Pored toga one imaju i negativan dugoročni efekat na poljoprivrednu aktivnost, a time i na ekonomiju države⁵. Poplave i ostale prirodne nesreće dolaze naglo, ne gledajući na administrativne državne granice, pa je logično da se svaki pojedinačni napor države na jačanju preventive, umanjeњу, i otklanjanju potencijalnih posljedica, treba odvijati uz visok stepen saradnje kako ugroženih zajednica, tako i onih koje nisu a potencijalno mogu biti ugrožene. Pojedinačni napori nisu dovoljni pa je mnogo ranije prepoznata potreba da se države organizovano i sinhronizovano uključe kako u korištenje vode kao najznačajnijeg resursa, tako i u odbranu od voda.

Ljudski napredak ne trpi prepreke, ali se u posljednjoj vremenskoj epohi snažnog industrijskog i ekonomskog razvoja primjećuje njegov poguban uticaj na prirodu, zbog čega je došlo do globalnih

³ Problem klimatskih promjena je naučno povezan sa učestalijim prirodnih nepogodama katastrofalnih razmjera u zemljama širom svijeta, pa tako i u BiH. U isto vrijeme u posljednjem „Izvještaju EK o napretku BiH“ se kaže kako se naša država nalazi na samom početku kada je riječ o približavanju *acquis* – u EU u oblasti klimatskih promjena. U pogledu klimatskih promjena u BiH još uvijek ne postoji sveobuhvatna politika niti strategija vezana za klimu.

⁴ Izvor wikipedia - http://bs.wikipedia.org/wiki/Poplave_u_Bosni_i_Hercegovini_2014 - samo u periodu od 48 sati (13-14. maja 2014.) palo je u nekim područjima Bosne i Hercegovine oko 150 l/m². Iz korita su se izlile rijeke Bosna, Drina, Sana, Sava, Vrbas i druge. Poplavljeni su Orašje, Domaljevac Šamac, Odžak, Brčko, Maglaj, Doboj, Derventa, Tuzla, Prijedor, Travnik, Janja, Bijeljina, Zenica, Živinice, Vareš, Zavidovići, Ključ, Banja Luka, Čelinac i mnoga druga mjesta i naselja. Ugroženo je područje uz rijeku Savu. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine proglasila je 15. maja stanje prirodne nesreće, a Vlada RS je 17. maja proglasila izvanrednu situaciju na cijelom području Republike.

⁵ U Preambuli Direktive o upravljanju poplavnim rizikom EU stoji: „Poplave mogu izazvati gubitak života, raseljavanje ljudi i štete u poljoprivredi i okolišu i na taj način teško ugroziti ekonomski razvoj i umanjenje ostalih ekonomskih aktivnosti. One su prirodni fenomen koji se ne može spriječiti. Međutim, neke ljudske aktivnosti i klimatske promjene mogu doprinijeti povećanju vjerovatnoće njihove pojave i obima njihovog nepovoljnog uticaja. Poželjno je i izvodljivo provoditi odgovarajuće mjere kako bi se smanjio rizik nastajanja nepovoljnih posljedica povezanih sa navedenim uzrocima poplava.“

klimatskih poremećaja i pojave poplava u sve većim frekvencijama, intenzitetima i posljedicama⁶. Zbog toga poplave zauzimaju posebnu pažnju i mjesto prilikom procjene ugroženosti svake zemlje.

Zbog kompleksnosti legislative, institucionalnog organizovanja, međuresorne pa i regionale povezanosti „sektora voda“ i zaštite od prirodnih nesreća, u samo jednoj analizi je nemoguće obuhvatiti sveukupnu problematiku upravljanja vodama u BiH, a CCI se u ostatku dokumenta fokusirao na onaj dio koji govori o poplavama i upravljanju poplavnim rizikom. Razlog za naše usmjerenje je sasvim jednostavno i leži u činjenici da su poplave i klizišta u BiH iz maja 2014. godine sa sobom odnijele i ljudske živote, a u novcima šteta je procjenjena na skoro 4 milijarde KM⁷. Da li je šteta mogla biti manja, da li se mogla preduprijeti i da li su nadležne institucije i pojedinci mogli adekvatnije reagovati - to su pitanja na koje je potrebno najhitnije odgovoriti. Odgovor nije samo bitan zbog traženja odgovornosti institucija vlasti, koja je neupitno trebala biti veća, nego prije svega zbog opasnosti da se ova situacija uskoro ne bi ponovila u istom ili većem obimu i da se ne bi ponovo platila visoka cijena nefunkcionalnog sistema zaštite.⁸

U danima i mjesecima nakon poplava onih razmjera kakvi su zabilježeni u Bosni i Hercegovini tokom maja mjeseca 2014. godine nije strano da se fokus djelovanja vlasti, pa i pažnja cjelokupne javnosti, usmjeri ka jedinstvu i solidarnosti, a sve u cilju efikasnog saniranja šteta od poplava. Ovo i jeste prioritet, ali bi vlasti isto toliko energije trebale paralelno trošiti na revidiranje postojećih i izradi novih strategija, programa i akcionih planova za izgradnju modernijih odbrambenih sistema kojima bi se spriječile naredne poplave u BiH. Dakle, aktivnosti saniranja postojećih šteta i snažno djelovanje u pravcu prevencija od novih poplava, za koje nema garancija da se neće ponoviti u skorije vrijeme, moraju biti uporedo realizovane. Na žalost ovo nije slučaj u Bosni i Hercegovini.

S jedne strane neupitna je važnost procesa sanacije, s prostim ciljem da se u što skorije vrijeme revitaliziraju sva preduzeća čije djelovanje je usporeno ili obustavljeno usljed nastalih šteta, odnosno angažmana svih raspoloživih sredstava kako bi se građani vratili u svoje domove. Sa druge strane, od bh. vlasti, a prvenstveno od entitetskih vlasti, očekuje se da isto tako efikasno i u što skorijem periodu izađu sa konkretnim planovima i dokazima kojim bi nas uvjerali kako poplave ovih razmjera više nikad neće u budućnosti prouzrokovati posljedice ovih razmjera po pitanju života i materijalnih dobara bh. građana.

Neefikasno djelovanje vlasti u periodu nakon poplava bi moglo dovesti do toga da indirektni troškovi od narušene privrede i ugroženog životnog standarda, znatno povećaju ionako previsoku štetu koja je nanesena Bosni i Hercegovini. Dakle, od pravovremenog i kvalitetnog djelovanja predstavnika aktuelne vlasti zavisi kakve će biti srednjoročne ekonomske posljedice, govoreći o mogućnosti dodatnog smanjenja ulaska stranog kapitala u BiH, o smanjenju investicija domaćih investitora, pogoršanja trgovinske razmjene, padu GDP-a, narušavanja budžeta, te daljnjeg povećanja siromaštva

⁶ Prema podacima UN- u posljednjih 40 godina broj elementarnih nepogoda se povećao sa 75 na 400 u godini dana.

⁷ Podatak odražava konačnu procjenu šteta do koji su došle domaće institucije i eksperti međunarodne zajednice.

⁸ Katastrofe u razvijenim zemljama načine štetu od 2%, a u zemljama u razvoju od 13% bruto nacionalnog dohotka (iz Strategije upravljanja vodama FBiH)

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

u BiH. Ali, nisu nepoznate niti prakse da katastrofe nakon kojih se u kratkom periodu desi brz oporavak mogu imati značajan pozitivan učinak na ekonomski rast u zemlji.

Ipak, s obzirom na prikazanu efikasnost u djelovanju vlasti u BiH tokom proteklih godina, na složenu državnu strukturu vlasti u državi, na i dalje visok stepen manipulativnog djelovanja politika, na visok stepen korupcije, i druge probleme koji su karakteristični za našu zemlju, izražavamo otvorenu bojazan da bi Bosnu i Hercegovinu mogao zadesiti prethodno pomenuti lošiji scenarij i znatno sporiji ekonomski oporavak.

Trenutno, dakle u trenutima objave ove analize nameće se jedno od najvažnijih pitanja, a odnosi se na proces uspostave sistema monitoringa raspodjele i utroška sredstava namjenjenih za oporavak od posljednjih poplava. Govorimo o novčanoj masi i sredstavima koja se u kontinuitetu prikupljaju u navedene svrhe od nastanka poplava, bilo organizovanim ili sporadičnim doprinosom institucija, organizacija ili pojedinaca, a čija kulminacija se desila nakon održavane donatorske konferencije u Briselu za poplavljena područja Bosne i Hercegovine i Srbije. Podsjetimo, da je na donatorskoj konferenciji, održanoj 16.07.2014. godine za saniranje šteta od poplava obezbjeđeno 809,2 miliona eura. Pomoć će biti implementirana na koordiniran način uz podršku EU i u saradnju sa međunarodnom donatorskom zajednicom. CCI će kroz monitoring u narednom periodu insistirati na transparentnom i planskom utošku i raspodjeli ovih sredstava.

2. METODOLOGIJA

Analiza pod nazivom „Poplave u BiH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost“, u svojim poglavljima daje pravni okvir sektora upravljanja vodama i pravni okvir sektora zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara u BiH, njihovu institucionalnu organizovanost, te strateška i programska usmjerenja, sa posebnim osvrtom na način finansiranja i uslove u kojima funkcionišu institucije zadužene za prevenciju od poplava i reagovanje kada se one već dese. Analiza obuhvata i najinteresantnije segmente EU zakonodavstva za ove oblasti i direktive koje su obavezale sve članice EU da harmonizuju svoje propise i da zajednički i koordinirano rade na izgradnji efikasnog i integrisanog sistema zaštite od poplava.

Metodološki pristup istraživanja je zasnovan na dvije ključne faze - istraživačke faze, u okviru koje su prikupljene neophodne informacije i materijali, i druge tzv. analitičke faze.

Već u prvoj fazi istraživanja, kad su prikupljane informacije o postojećim zakonskim okvirima, vidjelo se da su materije upravljanja vodama i zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća, veoma kompleksne, međusektorski povezane i disperzovane na sve nivoe vlasti od države do opštine. To i jeste bio razlog da smo se u prikupljanju istraživačke građe usmjerili na raspoložive dokumente sa nivoa države, enteta, i Brčko Distrikta, dok su dokumenti kantona i lokalnih samouprava razmatrani tek u kontekstu boljeg razumijevanja logike i transpozicije organizacije, načina kordinacije zaštite od poplava.

Dio informacija o planiranju i preduzimanju preventivnih mjera zaštite od poplava je dobijen nakon upućivanja upita prema, Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, entitetskim ministarstvima poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, JU „Vode Srpske, Federalnoj Agenciji za vodno područje Sava i Agenciji za vodno područje Jadranskog mora, kantonalnim ministarstvima poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Dio informacija o planiranju i provođenju mjera zaštite i spašavanja tj. mjera koje se smatraju aktivnom odbranom od poplava dobili smo nakon upućivanja upita prema Ministarstvu sigurnosti, Upravama civilne zaštite u BiH svih nivoa (država, entiteti, kanton). Pitanja su se odnosila na stanje opremljenosti i baze podataka o resursima, popunjenosti i načinu koordinisanja ljudstva u ovim institucijama.

Na žalost prilikom prikupljanja podataka bili smo suočeni sa raznim problemima, jer od nekih institucija nismo dobili odgovore (preciznije, odgovor smo dobili od Kantonalnih uprava civilne zaštite HNK i SBK), a uz to dio traženih dokumenata uopšte nije bio dostupan na službenim web stranicama.

Generalno gledajući u ovom dijelu istraživanja, različiti nivoi vlasti i njihove institucije zadužene za upravljanja vodama i oblasti spašavanja ljudi i dobara imaju različitu transparentnost, pa time spremnost da svoj rad i finansijsko poslovanje javno prezentuju. Ako je netransparentnost rada javnih institucija bila donekle i razumljiva i u javnosti shvaćena kao prostor koji se zbog političkih uticaja kroz demokratizaciju osvaja, nismo mogli razumjeti zašto dokumenti koji se odnose na ponašanje u kriznim situacijama i koji su od posebnog značaja za sigurnost građana, nisu na adekvatniji način predstavljeni i učinjeni maksimalno dostupnim.

Iz toga razloga smo se opredjelili da dio informacija tražimo i kroz neposredne razgovore i intervjue uposlenika institucija, od kojih smo dobili i dragocjena pojašnjenja u vezi spornih podataka.

Značajan izvor za izradu analize stanja u BiH su predstavljale stručne studije, usvojene strategije, programi razvoja zaštite i spašavanja, planovi odbrane od poplava, izvještaji o radu, budžeti, finansijski planovi i izvještaji o njihovoj realizaciji, službene novine, kao i podaci dobijeni na osnovu CCI-ovog monitoringa rada institucija u Bosni i Hercegovini. Zbog aktuelnosti, i momenta kada je urađen, posebno značajnim izvorom smatramo dokument Ureda za reviziju institucija u FBiH „Izvještaj revizije učinka prevencije poplava u Federaciji BiH“.

Prilikom analize međunarodnih iskustava i iskustva zemalja regije u oblasti prevencije i aktivne odbrane od poplava, korišteni su podaci sa zvanične stranice Savjeta Evrope i Evropske komisije. U pitanju su zakoni i raspoložive informacije vladinih institucija objavljenih na službenim web stranicama, izvještaji Evropske komisije o napretku država u procesu evropskih integracija, te informacije u vezi sa uslovima i pravilima finansiranja nastalih šteta nakon poplava u zemljama EU.

I na kraju, iako je postojao rizik da se zbog obilja raspoloživih informacija prikupljenih na različite načine, dođe do pogrešnih interpretacija, Analiza sadrži ne samo zaključke nego i preporuke kako da se u Bosni i Hercegovini izgradi regionalno integrisan, bolji i efikasniji sistem zaštite ljudi i materijalnih dobara.

Analiza u svom kratkom segmentu obuhvata i hronologiju karakterističnih događaja i probleme koji su pratili posljednje katastrofalne poplave. Ogromna šteta i dugotrajni period obnove u koji Bosna i Hercegovina ulazi nakon dobijanja međunarodnih donatorskih i kreditnih sredstava, ostavlja mogućnost da se Analiza iskoristi kao temelj za uspostavu monitoringa utroška sredstva i cjelokupnog procesa obnove i saniranja šteta od poplave.

3. ANALIZA PRAVNOG OKVIRA

Kada govorimo o poplavama, a pogotovo kada znamo koliko je posljednja poplava iz maja mjeseca 2014. godine nanijela štete Bosni i Hercegovini, moramo sebi postaviti pitanja u smislu da li je moglo biti više urađeno po pitanju prevencije od ove poštasti, odnosno da li je sve moglo biti daleko bolje koordinirano po pitanju zaštite i spašavanja ljudi i dobara u periodu kada je već došlo do poplava.

Još prije 11 godina, grupa uglednih stručnjaka objavila je u SAD-u studiju pod nazivom „Upravljanje vodnim resursima u jugoistočnoj Evropi“, u kojoj je za našu zemlju rečeno sljedeće: „Pred Bosnom i Hercegovinom, ključni izazovi su obnavljanje vodoopskrbnih i vodoopadnih sistema, kontrola poplava, upravljanje kvalitetom vode i ekosistemima, i razvoj solidnih institucionalnih okvira“. Ova vremenska distanca, od 2003. godine do danas, je samo još jedan od dokaza kako je upozorenja na poplave koje su zadesile BiH u 2014. godini bilo i više nego dovoljno tokom proteklih godina, ali je očigledno i po ovom pitanju u prvi plan izbila neodgovornost onih koji su mogli uraditi daleko više po pitanju prevencije, te sigurnosti građana i imovine od poplava i drugih⁹ prirodnih nezgoda.

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 njenoj 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. Ali, 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. Govoreći o kompleksnosti ustavne strukture naše zemlje, a što za posledicu ima postojanje više sličnih zakona koji definišu istu oblast, ali se odnose na različite nivoe vlasti, na samom početku analize zakondavnog okvira moramo naznačiti sljedeće: Bosna i Hercegovina je država¹⁰ koja se sastoji od dva entiteta - Federacije Bosne i Hercegovine (Federacija BiH)¹¹ i Republike Srpske (RS), te Distrikta Brčko (DB).

U konačnici, po ovako definisanom teritorijalnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine, i jedinice lokalne / gradske, i kantonalne, i entitetske, a i državne uprave, u okviru svojih prava i obaveza utvrđenih zakonom, uređuju, planiraju, educiraju, organizuju, finansiraju i provode sistem zaštite i spašavanja.

⁹ Prisetimo se velikih požara koji su zahvatili Hercegovinu tokom ljeta 2012. godine ili recimo snježnih nanosa koji su višednevno prekinuli najfrekventnije putne pravce u BiH u zimu 2011. godine, itd...

¹⁰ Prostire se na površini od 51.129,2 km², a prema karakterističnim osobinama i specifičnostima klimatski se može podijeliti na tri zasebna dijela, koja imaju manje ili više oštre međusobne granice ili blaža prelazna područja (područje umjerenokontinentalne klime (sjeverna Bosna), područje planinske (alpske) klime (viši predjeli centralne Bosne), te područje maritimne klime (južni dio zemlje – Hercegovina).

¹¹ U isto vrijeme entitet Federacija BiH se administrativno sastoji od deset sljedećih kantona: Unsko-sanski kanton, (Kanton 1); Posavski kanton, (Kanton 2); Tuzlanski kanton, (Kanton 3); Zeničko-dobojski kanton, (Kanton 4); Bosansko-podrinjski kanton, (Kanton 5); Srednjobosanski kanton, (Kanton 6); Hercegovačko-neretvanski kanton, (Kanton 7); Zapadnohercegovački kanton, (Kanton 8), Kanton Sarajevo, (Kanton 9), te Kanton 10, sa sjedištem u Livnu.

U ovom dijelu analize, u kom ćemo nastojati u najkraćem predstaviti najvažnije aspekte zakonodavnog okvira koji ima veze sa prevencijom i koordinacijom u sprečavanju poplava, moramo odgovoriti na dva pitanja - koje su to organizacione upravne strukture kada govorimo o upravljanju vodama¹², a koje kada je riječ o civilnoj zaštiti, odnosno sistemu zaštite i spašavanja.

3.1. Pravni okvira u oblasti upravljanja vodama u BiH

Za početak razjasnimo ko upravlja vodama u BiH, tj. ko naplaćuje korištenje voda, a ko koordinira tim procesom. Da bi pojasnili ovdje moramo citirati navode iz dokumenta „Upravljanje vodama u Federaciji BiH, stanje i ciljevi do 2022. godine¹³“ u kome se kaže: „Entitetskim zakonima o vodama (1998.g.), kojima su uspostavljena dva međusobno potpuno nezavisna sistema upravljanja vodama u BiH, prvi put u istoriji ovog područja uvedena je potpuna podjela i nezavisno upravljanje istim vodnim resursima države BiH – a, koje međusobno dijele entiteti i Distrikt Brcko. Drugačije rečeno, za razliku od svog istorijskog naslijeđa i prakse svih zemalja u okruženju (ali i šire), umjesto jedinstvenog sistema pravnih normi kojima se uređuje sistem upravljanja vodama, Bosna i Hercegovina ima tri nezavisna sistema pravnih normi. Suprotno savremenim, globalno prihvaćenim uvjerenjima nauke i struke da vode, kao ni životna sredina, ne poznaju granice, da se vodama upravlja na nivou riječnog sliva i da administrativne (pa ni međudržavne) granice ne smiju činiti prepreku razvoju takvih upravljačkih sistema, u BiH se razvija sistem upravljanja vodama zasnovan na upravo suprotnim principima“.

Istina, ovakvo uređenje upravljanja vodama dopušteno je Dejtonskim sporazumom, odnosno Ustavom BiH.

Prije nego predstavimo šemu koja će nam slikovito pojasniti organizaciju upravljanja vodama u BiH, recimo da je upravljanje vodama oblast na koju Evropska komisija redovno upozorava BiH u godišnjim izvještajima o napretku naše zemlje. Tako, u Izvještaju¹⁴ o napretku BiH za 2013. godinu, EK je istakla sljedeće: „U vezi sa upravljanjem vodama, nije bilo pokušaja da se osigura dosljedan i usklađen pristup upravljanju vodama na nivou države, kao ni u pogledu provedbe zakonodavstva o vodama i planova za praćenje i upravljanje riječnim slivovima¹⁵. U FBiH su usvojeni podzakonski akti o utvrđivanju ekološki prihvatljivog protoka nadzemnih vodnih tijela. U entitetima su preduzeti koraci na izradi odgovarajućih strategija i planova za upravljanje riječnim slivovima Neretve, Trebišnjice i Save. I

¹² Upravljanje vodama obuhvata: zaštitu voda, korištenje voda, zaštitu od štetnog djelovanja voda i uređenje vodotoka i drugih voda.

¹³ http://jadran.ba/strategija/promotivni_materijali/UPRAVLJANJE_VODAMA_U_FBiH_hrv.pdf

¹⁴ http://komorabih.ba/wp-content/uploads/2013/11/izvjestaj_napredak.pdf

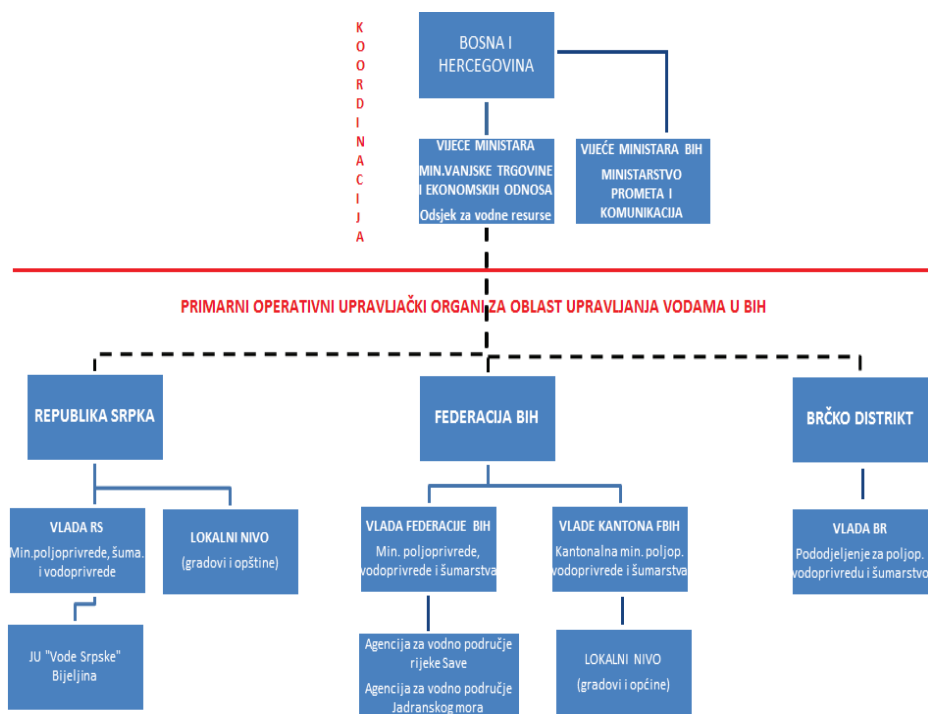
¹⁵ U odgovoru na dopis CCI, iz MVTIEO konstatovano je da su zakoni o vodama na nivou oba entiteta u BiH donešeni i u velikom obimu usklađeni sa ključnim Evropskim direktivama.

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

dalje su otvorena pitanja povezana sa pristupom pitkoj vodi, neprerađenim ispuštima otpadnih voda i upravljanjem poplavama*.

Sasvim je jasno da Evropska komisija nije zadovoljna trenutnim načinom upravljanja vodama u BiH, a to jedino znači da isto nije u potpunosti usklađeno sa evropskim standardima. Kao što su i mnoga druga pitanja u BiH, tako je i pitanja upravljanja vodama u BiH, prije svega političko pitanja. Postojeće administrativno-institucionalno ustrojstvo sektora voda u BiH u punoj mjeri reflektira postojeće administrativno- političko ustrojstvo Bosne i Hercegovine. Koordinirajuće aktivnosti i aktivnosti međunarodne saradnje su u ingerenciji države, a one ključne po sigurnost i životni standard građana BiH, operativne aktivnosti u vezi sa upravljanjem vodama u BiH su u nadležnosti entiteta, te Brčko distrikta.

ŠEMA 1: Organizacija upravljačke strukture sistema upravljanja vodama u BiH (primarno nadležne institucije za upravljanje vodama)



Sa druge strane priroda je pokazala u maju mjesecu 2014. godine da apsolutno ne priznaje bilo kakve administrativne granice, a rijeke su se nemilice izljevale i u Republici Srpskoj i u Federaciji BiH. A građanima Bosne i Hercegovine apsolutno nije bilo bitno na koju stranu entitetske granice da bježe u pokušaju da spasu živote i materijalna dobra, kao što im nije bitno bilo od koga pomoć dolazi. Građani su se okrenuli jedni drugima kada je to bilo najpotrebnije i u tim trenucima sve administrativne granice, nacionalne tenzije, i sve drugo čime nas vlasti godinama “truju” bilo je izbrisano jednim potezom.

Međutim, svaki naboj pozitivne energije građana BiH, energije koja je jedina zdrava u našem društvu i koja bi mogla u kratkom roku ovu zemlju pokrenuti naprijed, isti oni koji nisu skoro ništa uradili da realizuju mnoštvo preventivnih mjera kojima bi se znatno smanjile nastale štete od majskih poplava, po dobro naučenom receptu guše u samom početku. Tako na primjer, samo je u Bosni i Hercegovini bilo lakše da se proglase tri vanredna stanja, u Republici Srpskoj, u Federaciji BiH, te Brčko distriktu, umjesto da je tzv. Koordinacijski tim¹⁶ pri Ministarstvu sigurnosti podnio zahtjev za proglašenje vanrednog stanja na državnom nivou. Ne možemo se oteti utisku da su određeni centri moći i u ovome vidjeli opasnost od potencijalne mogućnosti jačanje moći države i državnih institucija, a slabljenje entitetskih.

Dakle, kao što je predstavljeno Šemom 1, na nivou države određene ingerencije po pitanja upravljanja vodama ima Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa¹⁷, odnosno Odsjek¹⁸ za vodne resurse pri ovom ministarstvu. Neke od najvažnijih nadležnosti ovog Odjeka su: izrada zakona i podzakonskih akata iz oblasti voda, izrada stručnih analiza, informacija i prijedloga vezano za stanje u oblasti voda; utvrđivanje strategija i razvojnih politika u oblasti voda; predlaganje mjera za poboljšanje stanja; prikupljanje, praćenje i analiza podataka o vodnim resursima; praćenje i implementacija međunarodnih i domaćih inicijativa, konvencija, projekata i programa u tim oblastima; izvještavanje institucija u zemlji i inostranstvu o stanju u oblasti voda i saradnja sa sličnim institucijama u inostranstvu i zemlji u raznim vidovima u oblasti voda ukoliko su u interesu Bosne i Hercegovine; saradnja sa relevantnim institucijama na državnom i entitetskom nivou u cilju unaprijeđenja sektora voda u zemlji i inostranstvu; sve druge aktivnosti u okviru međunarodne i domaće saradnje.

Kao što vidimo iz prethodnog, vanjska politika o vodama je u nadležnosti institucija na državnom nivou, a govorimo o onom dijelu nadležnostima koji se odnosi na pripremu i potpisivanje međunarodnih sporazuma, dok su u isto vrijeme entiteti odgovorni za realizaciju tih sporazuma. Izdvojili bi još jednu instituciju, a koja je najdirektnije odgovorna za upravljanje vodama u dijelu riječne i morske plovidbe - Ministarstva prometa i komunikacija BiH, na čelu sa ministrom Damirom Hadžić. Upravo u ovom period u toku je javna rasprava o državnom zakonu o plovidbi unutrašnjim plovnim putevima, te zakonu o morskom dobru i morskoj plovidbi.

¹⁶ Vijeće ministara BiH je po Okvirnom zakonu o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u BiH formiralo Koordinaciono tijelo Bosne i Hercegovin, kojeg čine predstavnici : a) Vijeća ministara BiH – (devet članova), b) Vlade Republike Srpske - (pet članova), c) Vlade Federacije Bosne i Hercegovine – (pet članova), te d) Vlade Brčko Distrikta – (dva člana).

¹⁷ Na čelu institucije je ministar Boris Tučić

¹⁸ Sef Odsjeka je gospodin Boško Kenjić

U isto vrijeme, najdirektnije za operativno upravljanje vodama u BiH, a time i finansijama koje su u vezi sa vodnim resursima, odgovorni su entiteti. Za razliku od državnog, na nivou Federacije BiH i Republike Srpske usvojeni su posebni zakoni o vodama, a ovim dokumentima definisane su nadležnosti odgovornih za upravljanje vodama u BiH. U međunarodno prizatom dokumentu „Drugi pregled stanja okoliša u BiH¹⁹“ navedeno je kako su većim dijelom oba ova entitetska zakona o vodama vrlo detaljni i sveobuhvatni, da obrađuju većinu vodoprivrednih pitanja i da su usklađeni s propisima EU. Međutim, kako se navodi u pomenutom izvještaju – „u nekim područjima nisu jasno definirane odgovornosti za poštivanje i provođenje ovih zakona“. Dodajmo iz ovog izvještaja još jedan od važnih zaključaka kada govorimo o upravljanju vodama, a kojim se kaže kako je „zbog nepostojanja okvira na državnom nivou i zbog ustavnog karaktera BiH i njenih entiteta, sadašnja situacija složena i heterogena, posebno s obzirom na to da entiteti imaju najviše nadležnosti u oblasti upravljanja vodama“.

Zaključimo, u Republici Srpskoj ingerencije nad upravljanjem vodama su podjeljenje između Vlade RS, posredstvom Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede²⁰, i lokalne zajednice. U Federaciji BiH je upravljačka struktura još složenija. Upravljanje vodama je u podjeljenoj odgovornosti između Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva²¹, ali i kantonalnih ministarstva u čijoj nadležnosti je resor voda, uz takođe određene odgovornosti i vlasti na lokalnom nivou.

U nastavku smo ukratko predstavili nadležnosti institucija koje su pomenute u prethodnom dijagramu (Šema 1) o upravljačkoj strukturi za vođenje politike o vodama na nivou entiteta, te Brčko Distrikta BiH.

➤ **Republika Srpska**

U članu 89. Zakona o vodama RS se kaže sljedeće: „Republika Srpska i jedinice lokalne samouprave, u okvirima svojih nadležnosti, upravljaju vodnim dobrom, kao dobrom od opšteg interesa i štite ga od oštećenja, uništenja ili nesavjesnog i nezakonitog korištenja, u skladu sa ovim i posebnim zakonima“.

Dalje, u članu 94. kaže se da: „Radi zaštite od štetnog djelovanja voda, Republika Srpska i jedinice lokalne samouprave dužne su na ugroženom području osigurati planiranje mjera zaštite, gradnju i upravljanje vodnom infrastrukturom, naročito nasipima, branama, pregradama, objektima za

¹⁹ Drugi pregled stanja okoliša u BiH; UN Njujork i Ženeva 2011. godina, str.100

²⁰ Na čelu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS je ministar Stevo Mirjanjić.

²¹ Na čelu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Federacije BiH je ministar Jerko Ivanković - Lijanović.

stabilizaciju dna i obala, i objekatima za odvođenje unutrašnjih voda u skladu sa nadležnostima povjerenim im ovim zakonom.

Već ovdje bi mogli zaključiti kako su za katastrofalne posljedice poplava u maju 2014. godine podjednako odgovorne i Vlada RS i lokalne vlasti. Od mnogih otvorenih pitanja najznačajnije je – „ko je po pitanju prevencije mogao više učiniti?“.

Krenimo od uloge Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS, a isto je u oblasti upravljanja vodama primarno odgovorno za sljedeće poslove: priprema i podnosi Vladi na dalju proceduru zakone, te politike u oblasti voda, kao i strategiju u oblasti voda; podnosi Vladi na usvajanje Plan upravljanja riječnim slivom; te, podnosi Vladi inicijativu i učestvuje u pripremi akata (pravilnici, uputstva, dr.) iz svoje djelatnosti koje donosi Vlada.

Jedan od rezultata usvajanja novih zakona o vodama i zakona o upravi na nivou Republike Srpske, jeste i transformacija bivših Republičkih direkcija za vode koje su djelovale od 1996. do 2009. godine, u dvije agencije²² za vode, zadužene za upravljanje vodama, uključujući i izradu planova upravljanja vodama i izdavanje dozvola za korištenje voda. Ipak, 11.01.2013. godine, Vlada RS je i dodatno transformisala institucije za upravljanje vodama, pa je tada osnovana Javne ustanove "Vode Srpske", kojom su spojene Agencija za vode oblasnog riječnog sliva Save i Agencija za vode oblasnog riječnog sliva Trebišnjice u novu pomenutu ustanovu sa sjedištem u Bijeljini. U skladu sa posljednjim izmjenama zakona o vodama u RS iz 2012. godine, Javna ustanova "Vode Srpske" je institucija²³ koja upravlja vodama, javnim vodnim dobrom, kao i vodnim i hidrotehničkim objektima i sistemima, rijekama, potocima, jezerima, na način propisan zakonom, na teritoriji Republike Srpske u skladu sa odredbama Zakona o vodama i drugim odgovarajućim propisima. U najkraćem, po podacima koji su navedeni na web sajtu²⁴ ove institucije, ista je odgovorna da: organizuje rad i funkcionisanje vodoprivrede na oblasnom i riječnom slivu, kao i rad kancelarija vodnih uprava sliva (VUS); predlaže dugoročne i srednjoročne planove i programe razvoja vodoprivrede; stara se o obezbjeđenju potrebnih sredstava i utvrđuje način njihovog korištenja; prati realizaciju planova i programa razvoja vodoprivrede; vrši kontrolu namjenskog korištenja sredstava; predlaže visinu stopa naknada; predlaže godišnji program radova i finansijski plan; predlaže kriterijume i mjerila za usmjeravanje i raspoređivanje sredstava; te vrši i druge poslove u skladu sa zakonom i drugim propisima Republike Srpske i Bosne i Hercegovine.

Zakon o vodama RS mnogo šire opisuje sve osnovne i posebne nadležnosti Javne uprave Vode RS. Govoreći o nadležnostima za izdavanje vodnih akata, tu je ingerencija podjeljena između Uprave i lokalne zajednice. Tako je Javna uprava „Vode Srpske“ nadležna za izdavanje vodnih akata za

²² Prvobitno su bile utemeljene dvije agencije i to „Agencija za vode oblasnog riječnog sliva Save“ i „Agencija za vode oblasnog riječnog sliva Trebišnjice“

²³ Trenutno, kao i u periodu poplava iz maja mjeseca 2014. godine, na čelu ove institucije je direktor Dragan Anđelić

²⁴ <http://www.voders.org>

područje oblasnog riječnog sliva za: zahvatanje vode u količini većoj od 5 i više l/s; ispuštanje otpadnih voda za naselja; ispuštanje tehnoloških otpadnih voda u površinske vode; vještačko prihranjivanje podzemnih voda; hidroelektrane za proizvodnju električne energije; sve akumulacije na prostoru Republike Srpske; dislociranje i vađenje materijala iz vodotoka; izgradnju objekata za zaštitu od poplava ili drugih postrojenja za zaštitu od poplava; ostale aktivnosti koji utiču na vode, a koje su određene članom 127. ZoV RS. U isto vrijeme jedinica lokalne samouprave izdaje vodopravne akte za objekte, instalacije i aktivnosti koje prethodno nisu navedene.

Govoreći o odgovornosti lokalne vlasti po pitanju upravljanja vodama najznačajnije je istaći da je ova instanca nadležna za vodosnabdjevanje, zaštitu lokalnih izvorišta voda za piće, finansiranje vodovodnih komunalnih preduzeća, upravljanje melioracionim sistemima i objektima, obezbjeđenje i organizovanje tretmana otpadnih voda neposredno i uz pomoć namjenski formiranih službi i subjekata, proglašavanju kupališta u skladu sa dokumentima prostornog planiranja, itd.

Dodajmo i to, da prema članovima 16. i 17. Zakona o vodama RS, lokalna administracija može imati i vlasništvo, te odgovornost za upravljanje nad određenim vodnim objektima kao što su:

- Objekti za zaštitu od erozija i bujica;
- Vodni objekti za odvodnjavanje u koje spadaju: osnovna i detaljna odvodna kanalska mreža, crpne stanice za odvodnjavanje, i drugi pripadajući objekti;
- Vodni objekti za korištenje i iskorištavanje voda: 1) osnovni objekti za vodosnabdjevanje stanovništva i industrije, 2) za navodnjavanje akumulacije, dovodni kanali i tuneli, vodozahvatne građevine, crpne stanice, dovodna i razvodna mreža, i drugi pripadajući objekti, 3) za korištenje vodnih snaga-akumulacije, dovodni i odvodni tuneli i postrojenja, i drugi pripadajući objekti i oprema, 4) za plovidbu-plovni putevi, prevodnice i ustave, i drugi pripadajući objekti i oprema, 5) vještački ribnjaci, rekreacioni bazeni i jezera, kao i objekti za kavezni uzgoj riba;
- Vodni objekti za zaštitu voda od zagađivanja u koje spadaju: kolektori za prijem i transport otpadnih voda, uređaji za prečišćavanje otpadnih voda, odlagališta za otpadne materije i ispusti u prijemnik, i drugi pripadajući objekti i oprema.

Tačnije, ovi objekti mogu biti u vlasništvu fizičkih i pravnih lica, koji imaju vlasništvo nad zemljištem na kome je izgrađen vodni objekat, što se utvrđuje posebnim aktima jedinice lokalne samouprave, vlasnika i Ministarstva. Ovlaštenja i obaveze jedinice lokalne samouprave prema hidrotehničkim objektima u njihovom vlasništvu vrše javna preduzeća, na čijoj teritoriji se ti objekti nalaze.

Dakle, da zaključimo, svim primarnim vodnim kanalima, tj. rijekama kao što su Sava, Vrbas, Bosna, Janja i druge koje su se izlile u maju mjesecu 2014. godine, kao i nasipima, vodoprivrednim objektima i objektima na nasipima, glavnim obodnim kanalima koji prolaze kroz gradove, gazduje Vlada Republike Srpske preko Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, te Javne ustanove

„Vode Srpske“. Lokalna vlast, ona gazduje sekundarnim i tercijalnim kanalima što u praksi znači održavanje vodoprivrednih objekata koji su u funkciji odbrane od poplava tzv. „unutrašnjih voda“ na teritoriji opštine/grada (sekundarni i tercijalni kanali), uključujući cjelokupan hidromelioracioni sistem sa kanalskom mrežom i objektima, kao i pratećom putnom mrežom. Ovo održavanje podrazumijeva redovno košenje bankina i kanala nekoliko puta godišnje, investiciono održavanje (sječa drveća, šiblja i drugog rastinja, čišćenje od smeća), šljunčanje i grederisanje puteva uz kanale, izmuljivanje kanala, održavanje mostova i propusta na cijelom hidromelioracioni sistemu, isl.

U skladu sa prethodno postavljenim pitanjem, „koji nivo vlasti je mogao učiniti više na prevenciji poplava u BiH“, daleko veća odgovornost je bila na entitetskim vlastima, tj. Vladi RS, Ministarstvu poljoprivrede i vodoprivrede, te Javnoj ustanovi „Vode Srpske“, nego li na lokalnoj vlasti.

➤ **Federacija BiH**

I u Federaciji Bosne i Hercegovine jednu od ključnih uloga u upravljanju vodama i realizaciji preventivnih mjera po pitanju poplava ima Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva. Za razliku od RS, u Federaciji BiH je specifična situacija po tome što svaki od 10 kantona ima i svoje kantonalno ministarstvo nadležno za zaštitu voda i vodosnabdjevanje, zaštitu od poplava i erozije, te planiranje razvoja sektora voda. Član 21. Zakona o vodama Federacije BiH kaže kako je upravljanje vodama u ovom entitetu u nadležnosti Bosne i Hercegovine, Federacije, kantona, te grada / opštine.

Prethodno smo već rekli kolika je stvarna uloga države u upravljanju vodama, a prelazeći na nivo Federacije krenimo od Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva. U sastavu ove institucije je Sektor²⁵ za vode, a isti je nadležan za: pripremanje strategija i razvojnih politika upravljanja vodama, vodoprivrednim objektima i javnim vodnim dobrom (iz oblasti korištenja voda, zaštite voda i zaštite od štetnoga djelovanja voda i praćenje stanja voda); predlaganje razvojnih dokumenata integralnoga upravljanja vodama (planovi upravljanja riječnim bazenima, programi mjera, plan odbrane od poplava, plan zaštite voda od zagađivanja, planovi za incidentne situacije, suše i erozije i drugi dokumenti po važećoj zakonskoj regulativi) i praćenje provođenja ovih dokumenata; pripremanje zakona i drugih propisa i institucionalno uređivanje u oblasti vodoprivrede iz nadležnosti Federacije; sudjelovanje u izradi prijedloga budžeta Ministarstva iz nadležnosti Sektora; koordiniranje praćenja stanja vodnih resursa i priprema informacija iz oblasti upravljanja vodama; usmjeravanje razvoja vodnoga režima i stanja voda, kroz identifikaciju i implementaciju razvojnih projekata i saradnja s jedinicima i službama za implementaciju projekata u Ministarstvu i s Federalnim ministarstvom finansija, institucijama za upravljanje vodama i drugim institucijama; provođenje postupaka za dodjelu koncesija u skladu s

²⁵ Sektorom rukovodi pomoćnica ministra za vode Hazima Hadžović

nadležnostima Ministarstva u ovoj oblasti; poslovi koji su vezani za međunarodne ugovore, sporazume, konvencije i protokole iz oblasti vodoprivrede (Dunavska, Barcelonska, Helsinška konvencija, Sporazum o rijeci Savi, Ugovor o vodoprivrednoj saradnji s Republikom Hrvatskom) i poslovi vezani za međuentitetsku saradnju po Memorandumu o međuentitetskoj saradnji u oblasti vodoprivrede i dr. (sudjelovanje u pripremi, te koordinaciji i provođenju obveza iz ovih dokumenata s institucijama na nivou BiH i institucijama iz Republike Srpske); nadzor nad radom institucija za upravljanje vodama na federalnom nivou (agencije) i nadzor nad zakonitošću akata koje donose kantoni/županije i agencije u upravnom postupku; koordinacija u upravljanju vodama sa županijama/kantonima; uz izvršavanje i drugih poslova iz nadležnosti Sektora.

Kao što vidimo iz prethodnog, široka je lepeza odgovornosti Federalnog ministarstva kada govorimo o upravljanju vodama u Federaciji BiH, pogotovo u dijelu zakonodavnog i strateškog uređenja ove oblasti.

Da bi u potpunosti pojasnili upravljačku strukturu vodama u Federaciji BiH prvo moramo predstaviti Član 7. Zakona o vodama u Federaciji BiH. Naime, ovaj član definiše šta je to „vodno dobro“ gdje se kaže da je vodno dobro skup zemljišnih čestica koje obuhvataju: zemljište na kojem je površinska voda trajno ili povremeno prisutna i zbog toga se oblikuju posebni hidrološki, geomorfološki i biološki odnosi koji određuju vodne i od vode zavisne ekosisteme; osnovno korito tekućih voda, uključujući otoke i obale do izrazite geomorfološke promjene; priobalni pojas širine 15 metara od granice obale (izrazite morfološke promjene) za površinske vode I. kategorije, odnosno priobalni pojas širine 5 metara od granice obale (izrazite morfološke promjene) za površinske vode II. kategorije; zemljište potopljeno stajaćim vodama, uključujući obalu do najvišeg zabilježenog vodostaja; napuštena riječna korita koje voda povremeno plavi, močvare i zemljišta koja su potopljena vodom zbog zahvata u prostoru; uređeni inundacioni pojas; zemljište ispod i pored vodnih objekata iz člana 14. stav 1. tačka 1. Zakona o vodama.

Javno „vodno dobro“ je dobro od opšteg interesa i u vlasništvu je Federacije za sve površinske vode I kategorije, odnosno, grada i opštine za sve površinske vode II kategorije - ako to nije drugačije uređeno posebnim kantonalnim propisom. Po članu 10. Zakona o vodama Federacije BiH, rješenjem federalnog ministra utvrđuje se pripadnost vodnog dobra javnom vodnom dobru za površinske vode I kategorije, dok se rješenjem kantonalnog ministra nadležnog za vode utvrđuje pripadnost vodnog dobra javnom vodnom dobru za površinske vode II kategorije.

Da zaključimo, za vode prve kategorije nadležan je entitet, a za vode druge kategorije kanton i gradovi/opštine. Ostaje nam još da predstavimo koje su vode I, a koje II kategorije, što je definisano Članom 2 Zakona o vodama Federacije BiH. Vode I kategorije su:

- na Vodnom području Save sljedeći vodotoci - Sava 1. Hazna, Una 2. Vidara, Unac 3. Jajce I, Sana 4. Jajce II, Vrbas 5. Župica, Pliva, Bosna, Krivaja, Usora, Spreča (nizvodno od ušća Jale), Željeznica, Tinja, Drina, Sanica, Klokot;

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

- na Vodnom području Jadranskog mora vodotoci i vještačke akumulacije - Neretva 1. Rama, Trebišnjica (regulisani dio vodotoka) 2. Jablanica, Matica (Vrljika) 3. Grabovica, Tihaljina, Mlada, Trebižat 4. Salakovac, Bregava 5. Mostar, Krupa 6. Buško blato, Lištica (nizvodno od Širokog Brijega) 7. Mandek Rama 8. Lipa; te,
- Prirodna jezera i močvarna područja - Boračko jezero, Blidinje, Hutovo blato.

Sve preostale vode su vode II. kategorije!

Vlada Federacije Bosne i Hercegovine vodama prve kategorije i vodnim objektima u vlasništvu Federacije BiH upravlja posredstvom dvije entitetske agencije. Naime, Zakonom o vodama Federacije BiH, članom 152, definisano je osnivanje dvije agencije za vodu – „Agencija²⁶ za vodno područje rijeke Save“ i „Agencija²⁷ za vodno područje Jadranskog mora“. Agencije su osnovane radi provođenja zadataka upravljanja vodama i vodnim objektima koji se Zakonom o vodama Federacije i propisima stavljaju u nadležnost Federacije.

Primjera radi zadaci agencije za vode su trajno i nesmetano obavljanje poslova kojima se ostvaruje upravljanje vodama u obimu utvrđenom planovima iz člana 160. st. 1. i 2. tačka 2. Zakona o vodama²⁸ i u skladu sa sredstvima koja se na osnovu ovog Zakona osiguravaju za te namjene. Za obavljanje poslova od javnog interesa agencija za vode ima propisana ovlaštenja u okviru kojih donosi upravne i druge akte, te odlučuje o pitanjima značajnim za upravljanje vodama. Agencija za vode vrši ovlaštenja i obaveze Federacije prema zaštitnim vodnim objektima²⁹ iz člana 14. ovog Zakona, a koji su u vlasništvu Federacije.

U cilju osiguranja efikasnog izvršavanja zadataka iz nadležnosti agencije za vode i promovisanja principa približavanja korisniku, osnovano je i nekoliko područnih ureda. Odluku o osnivanju područnih ureda donosi federalni ministar nadležan za pitanja upravljanja vodama, a na prijedlog upravnog odbora agencije za vode.

Naravno, Zakon o vodama mnogo šire govori o ovlaštenjima i nadležnostima Agencija za vode, kao na primjer da su upravo agencije za vodno područje dužne uspostaviti sistem za praćenje i prognozu vanrednih hidroloških stanja na pripadajućem vodnom području i osigurati pravovremeno obavješćavanje stanovništva na ugroženim područjima, da preduzimaju hitne mjere na sprečavanju ili smanjenju štetnih uticaja prouzrokovanih incidentnim zagađenjima i priprema planove za takve mjere,

²⁶ Na čelu ove agencije od 1. aprila 2008. godine je direktor Sejad Delić

²⁷ Direktor Agencije je gospodin Damir Mrđan

²⁸ Upravni odbor, uz saglasnost Vlade Federacije, donosi dokument okvirnog plana i finansijskog plana agencije za vode za period od najmanje tri godine. Takođe, Upravni odbor, uz saglasnost Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, donosi godišnji operativni kao i finansijski plan agencije za vode, te usvaja izvještaj o poslovanju agencije za vode za prethodnu godinu.

²⁹ Zaštitni objekti - nasipi, obaloutvrde, uređena korita vodotoka, odvodni kanali, obodni (lateralni) kanali za zaštitu od vanjskih voda, odvodni tuneli, brane sa akumulacijama, ustave, retenzije, crpne stanice za odbranu od poplava i drugi pripadajući objekti, kao i objekti za zaštitu od erozija i bujica.

da daju stručna mišljenja prema zahtjevima za izdavanje vodnih akata iz nadležnosti kantonalnog ministarstva nadležnog za vode, da daju stručna mišljenja sa stanovišta voda o dokumentima iz nadležnosti drugih federalnih i kantonalnih ministarstava koja zatraže ti organi, da učestvuju u pripremi politike sektora voda i legislative koja se odnosi na vode, da promovišu istraživački rad u oblasti voda i održivog upravljanja vodama, da organizuje podizanje javne svijesti vezane za održivo korištenje voda, zaštitu voda i zaštitu vodnih ekosistema, itd.

Kao što smo prethodno rekli, za upravljanje površinskim vodama II kategorije koji se nalaze na teritoriji kantona, nadležne su vlade kantona. Pri čemu, upravljanje vodama II kategorije mora biti usklađeno sa planovima upravljanja odgovarajućeg vodnog područja, odnosno planovima upravljanja za pojedine podbazene, te mora obezbijediti provođenje mjera predviđenih tim planovima.

Kantoni uređuju način i sadržaj obavljanja komunalnih poslova. U kontekstu upravljanja vodama, značajna uloga kantona je u poslovima obezbjeđenja voda za upotrebu građana, socijalnih i ekonomskih subjekata, te ostalih korisnika. Takođe, kantoni uređuju prikupljanje, tretman i odvodnju otpadnih voda. Kantoni uređuju ove oblasti i specificiraju nadležnosti i obaveze opština kao jedinica lokalne samouprave.

Kad je riječ o kantonalnom pravu koji se odnosi na vode, neophodno je istaći strateški značaj opredjeljenja da su nadležnosti u pogledu osiguranja vode za stanovništvo podijeljeni između Federacije BiH i kantona na takav način da Federacija BiH donosi propise o kvalitetu vode za ljudsku upotrebu i propise u vezi sa efluentima³⁰, dok je razvoj i pravno uređivanje pitanja u vezi sa korištenjem i održavanjem infrastrukture za snabdijevanje stanovništva vodom za piće i za kanaliziranje, tretman i ispuštanje otpadnih voda, u isključivoj nadležnosti kantona (odnosno opština).

Dodajmo i to, kantonalno ministarstvo nadležno za vode nadležno je za izdavanje vodnih akata za: zahvatanje vode u količini do 10 litara u sekundi; ispuštanje otpadnih voda za naselja koja imaju do 2.000 stanovnika; vađenje materijala iz površinskih voda II. kategorije; izgradnju hidroelektrane za proizvodnju električne energije, kada je postrojenje locirano na površinskim vodama II. kategorije, snage do 5 MW; formiranje akumulacije koja je locirana na površinskim vodama II. kategorije i nalazi se na području kantona; te izgradnju objekata za zaštitu od poplava na površinskim vodama II. kategorije ako te aktivnosti ne utiču na površinske vode I. kategorije,

Kantonalnim propisom utvrđuje se prenos dijela kantonalnih nadležnosti za izdavanje vodnih akata na grad i opštinu.

S obzirom na temu analize još jednom ćemo razgraničiti sljedeće:

³⁰ Naziv za tekućinu koja se ispušta iz nekog postrojenja; većinom se odnosi na tekući otpad, pa podliježe kontroli i strogim standardima sastava i količina, propisanim zakonom ili podzakonskim propisima. U zavisnosti od vrsti tvari, neki se efluenti ne smiju ispuštati u okoliš, moraju se zadržavati i prerađivati u manje opasne hemijske oblike

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

- Kantonalna ministarstva nadležna za vode odgovorna su za izgradnju objekata za zaštitu od poplava na površinskim vodama II. kategorije, ako te aktivnosti ne utiču na površinske vode I Kategorije
- Federalna vlast, posredstvo agencija za vodna područja, odgovorna su za izgradnju objekata za zaštitu od poplava na površinskim vodama I. kategorije, kao i izgradnju objekata za zaštitu od poplava na površinskim vodama II. kategorije koji mogu uticati na: površinske vode I. kategorije, te vodno dobro koje se nalazi uz površinske vode I. kategorije;

U narednoj tabeli smo predstavili koje to institucije, tj. nivoi vlasti, imaju vlasništvo nad vodnim objektima u Federaciji BiH, a s obzirom na namjenu tih objekata.

Vodni objekti s obzirom na namjenu u F BiH	Vlasništvo nad objektima (odgovornost za održavanje istih)
Zaštitni objekti - nasipi, obaloutvrde, uređena korita vodotoka, odvodni kanali, obodni (lateralni) kanali za zaštitu od vanjskih voda, odvodni tuneli, brane sa akumulacijama, ustave, retenzije, crpne stanice za odbranu od poplava i drugi pripadajući objekti, kao i objekti za zaštitu od erozija i bujica;	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Zaštitni vodni objekti na vodotocima koji pripadaju površinskim vodama I. kategorije su u vlasništvu Federacije, izuzev uređenih korita u urbanim područjima ➤ Oni koji pripadaju površinskim vodama II. kategorije i uređena korita u urbanim područjima na površinskim vodama I. kategorije su u vlasništvu grada i opštine, ukoliko kantonalnim propisom nije drugačije određeno.
Objekti za odvodnjavanje, osnovna i detaljna odvodna kanalska mreža, crpne stanice za odvodnjavanje i drugi pripadajući objekti;	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vodni objekti iz koji su izgrađeni državnim sredstvima, u vlasništvu su kantona na čijem području se nalaze ➤ Vodni objekti koje su za svoje potrebe izgradila pravna ili fizička lica u njihovom su vlasništvu i ona brinu o upravljanju tim objektima
Objekti za iskorištavanje voda za vodosnabdijevanje (izuzev za opštu upotrebu voda) - brane i akumulacije, vodozahvati, bunari, kaptaže sa odgovarajućom opremom, postrojenja za prečišćavanje vode za piće, rezervoari i cjevovodi i drugi pripadajući objekti,	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vodni objekti su u vlasništvu grada ili opštine, ukoliko kantonalnim propisom nije drugačije određeno. ➤ Vodni objekti koje su za svoje potrebe izgradila pravna ili fizička lica u njihovom su vlasništvu i ona brinu o upravljanju tim objektima
Objekti za iskorištavanje voda za snabdijevanje vodom privrednih subjekata - brane i akumulacije, vodozahvati, bunari, kaptaže sa odgovarajućom opremom, cjevovodi i drugi pripadajući objekti,	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vodni objekti iz koji su izgrađeni državnim sredstvima, u vlasništvu su kantona na čijem području se nalaze ➤ Vodni objekti koje su za svoje potrebe izgradila pravna ili fizička lica u njihovom su vlasništvu i ona brinu o upravljanju tim objektima

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

Objekti za iskorištavanje voda za navodnjavanje - brane i akumulacije, dovodni kanali i tuneli, vodozahvatne građevine, crpne stanice, ustave, dovodna i razvodna mreža i drugi pripadajući objekti,	<ul style="list-style-type: none">➤ Vodni objekti iz koji su izgrađeni državnim sredstvima, u vlasništvu su kantona na čijem području se nalaze➤ Vodni objekti koje su za svoje potrebe izgradila pravna ili fizička lica u njihovom su vlasništvu i ona brinu o upravljanju tim objektima
Objekti za iskorištavanje voda za korištenje vodnih snaga - brane i akumulacije, vodozahvati, dovodni i odvodni objekti i drugi pripadajući objekti i oprema,	<ul style="list-style-type: none">➤ Vodni objekti su u vlasništvu pravnih ili fizičkih lica koja su izgradila te objekte i ona brinu o upravljanju tim objektima.
Objekti za iskorištavanje voda za plovidbu - plovni putevi, prevodnice, ustave i drugi pripadajući objekti i oprema,	<ul style="list-style-type: none">➤ Vodni objekti su u vlasništvu Federacije
Objekti za iskorištavanje voda za ostale namjene - objekti za uzgoj riba, rekreacioni bazeni, jezera i dr.;	<ul style="list-style-type: none">➤ Vodni objekti iz koji su izgrađeni državnim sredstvima, u vlasništvu su kantona na čijem području se nalaze➤ Vodni objekti koje su za svoje potrebe izgradila pravna ili fizička lica u njihovom su vlasništvu i ona brinu o upravljanju tim objektima
Objekti za zaštitu voda od zagađivanja (u daljnjem tekstu: vodni objekti za zaštitu voda) - kolektori za prijem i transport otpadnih voda, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, ispusti u prijemnik i drugi pripadajući objekti i oprema	<ul style="list-style-type: none">➤ Vodni objekti su u vlasništvu grada ili opštine, ukoliko kantonalnim propisom nije drugačije određeno.➤ Vodni objekti koje su za svoje potrebe izgradila pravna ili fizička lica u njihovom su vlasništvu i ona brinu o upravljanju tim objektima

Ako znamo koje su to rijeke izlile usljed slabe zaštite i nedovoljno dobrih nasipa u Federaciji BiH onda i u ovom slučaju najveći teret odgovornosti za ono što se desilo u maju mjesecu 2014. godine ide na stranu Federalne Vlasti, a prije svega Ministarstva za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo, te Agenciji za vodno područje rijeke Save.

Iz prethodne tabele je vidljivo u vezi sa kojim vodnim objektima nadležnost ima gradska, odnosno opštinska vlast. Grad i opština su dužni obezbijediti materijalne i organizacione uslove za održavanje vodnih objekata u funkcionalnom stanju, korištenje u skladu sa njihovom prirodom i namjenom, te njihovo čuvanje od uništenja, oštećenja ili nenamjenskog korištenja.

➤ **Brčko Distrikt**

Za potrebe upravljanja vodnim resursima, u Brčko Distriktu je osnovano Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu Distrikta, u okviru Vlade Distrikta. S obzirom da Distrikt nije usvojio zakon o vodama, a na osnovu Odluke Suprevizora za Brčko Distrikt iz 2005. godine, u Distriktu se primjenjuje Zakon o vodama Republike Srpske 10/98, prilagođen potrebama Distrikta.

Već duži period u toku je priprema nacрта novog Zakona o vodama za potrebe Distrikta. Novi zakon bi se trebao temeljiti na odrednicama Okvirne Direktive EK o vodama, te uzeti u obzir potrebu usklađenosti sa postojećim zakonima entiteta. Kao dio tima koji radi na pripremi zakona, uključeni su i predstavnici Odjeljenja za evropske integracije Distrikta Brčko, čija je osnovna zadaća da vode računa o potpunoj usklađenosti zakona sa propisima EU.

Generalno, pravo upravljanja vodnim resursima u Distriktu ne zadovoljava proces usaglašavanja sa standardima dostignutim u EU, jer je zasnovano na zastarjelim propisima.

3.2. Pravni okvir u oblasti organizacije sistema zaštite i spašavanja ljudi i dobara

U nastavku analize zakonodavnog okvira fokusiraćemo se na pregled ponovo vrlo komplikovane organizacione upravne strukture u BiH, a ovaj put kada govorimo o civilnoj zaštiti, tj. sistemu zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara. Ipak, u fokusu će nam biti dijelovi zakonodavnog okvira koji su više vezani za reagovanje na problem poplava.

Sistem zaštite i spašavanja je termin koji se ustalio u međunarodnoj komunikaciji u nedavnoj prošlosti, pa je tako postepeno našao svoju upotrebu i u Bosni i Hercegovini. Dodajmo i to da 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. U praksi se daleko više od pojma zaštite i spašavanja koristi pojam civilne zaštite, a ujedno, pojam civilna zaštita se odnosi i na zvanične nazive institucija u koje djeluju u ovom sektoru u BiH.

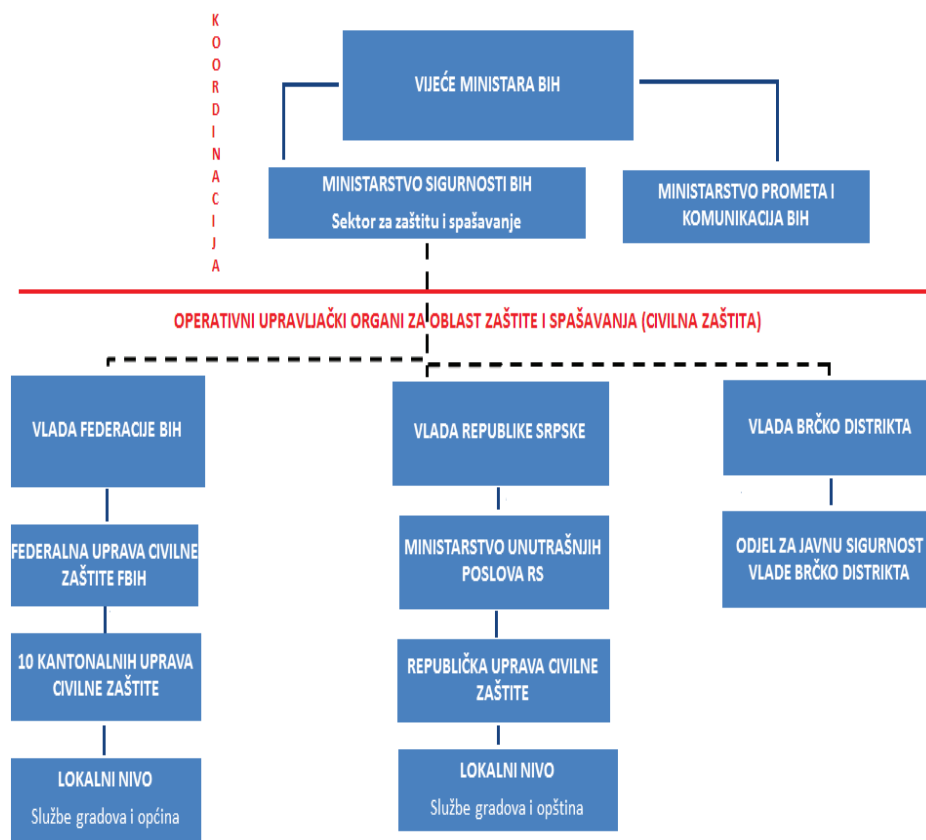
Sistem zaštite i spašavanja u BiH, u okviru kojeg je i civilna zaštita, obuhvata sljedeće nivoe:

- Državni nivo (Vijeće ministara BiH i Ministarstvo sigurnosti BiH);
- Entitetski nivo i Brčko Distrikt (entitetske vlade, a specifično u RS tu je Republička uprava civilne zaštite, odgovorna Ministarstvu unutrašnjih poslova RS, te, dok je u FBiH Federalna

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

- uprava civilne zaštite direktno odgovorna Vladi. U BD BiH poslove zaštite i spašavanja obavlja Odjel za javnu sigurnost Vlade BD);
- Kantonalni nivo u FBiH (kantonalne uprave civilne zaštite);
 - Opštinski nivo (službe civilne zaštite u opštinama).

SEMA 2: Organizacija upravne strukture sistema zaštite i spašavanja u BiH (civilne zaštite)



U opisu i analizi zakonodavnog okvira u BiH, po pitanju sistema zaštite i spašavanja, potražićemo odgovore na sljedeća pitanja:

1. Koji su to administrativni organi (ministarstva, agencije, itd.) generalno odgovorni za razvoj politike civilne zaštite?
2. Kakav je opšti pristup i organizacija civilne zaštite?
3. Postoje li posebne mjere čiji je cilj zaštita životne sredine u slučaju katastrofe?

4. Da li organizacija civilne zaštite obuhvata i komponentu međunarodne saradnje, i ako da, kakvog je ona karaktera?

Da bi smo dobili odgovore na ova pitanja analizirali smo sljedeće dokumente: „Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH“, „Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u BiH“, „Zakono o odbrani BiH“, „Pravilnik o organizaciji, uslovima i načinu funkcioniranja Operativno komunikacijskog centra BiH – 112“, „Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Federalnim ministarstvima i drugim tijelima Federalne uprave“, „Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara Federacije BiH“, „Zakon o civilnoj zaštiti Republike Srpske“ i „Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o civilnoj zaštiti“, te više drugih podzakonskih akata.

Prije nego što krenemo od državnog nivoa, s ciljem da pokušamo obrazložiti složenu preraspodjelu nadležnosti po pitanju zaštite i spašavanja ljudi i dobara u BiH, napomenimo dopis koji je CCI poslao prema entitetskim i kantonalnim upravama civilne zaštite, ali i prema Ministarstvu sigurnosti BiH. Naime, u fokusu našeg interesovanja je bila koordinacija u razmjeni podataka i logistike svih uprava civilne zaštite u BiH, a zanimalo nas je i postojanje zajedničkih baza podataka kada je riječ prevenciji i suzbijanju poplavnih šteta u BiH. Tražili smo odgovore na 4 pitanja, a sva pitanja su bila prilagođena u zavisnosti za koji nivo vlasti se podaci traže, i to :

Prvo pitanje – „Da li na nivou države / entiteta / kantona postoje precizne evidencije sa informacijama (baze podataka) o tome koliko ima specijalizovanih čamaca i penti za spašavanje ljudi i dobara u poplavljenim područjima“?

Referirajući se dodatno na prvo pitanje, drugo pitanje je bilo da li ima jedinstvena Baza podataka sa pregledom druge mehanizacije i opreme koja se može u svakom trenutku angažovati u slučaju vanrednih vremenskih nepogoda kao što su poplave – traktori, pontonski mostovi, pojasevi za spasavanje, mašine za sušenje zidova, dr.

Treće pitanje je bilo da li postoji Baza podataka sa evidentiranim ljudstvom, tj. imenima i prezimenima osoba koje su prošle specijalističke obuke za pomaganje ljudima u vanrednim situacijama kao što su poplava? Pitanje se odnosilo na ljude izvan sistema koji djeluju kao određeni „rezervni sastav“ (volonteri), prethodno obučeni, i koji su u obavezi da se jave na poziv u slučaju elementarnih i drugih nepogoda, a ne na vatrogasce, policiju, medicinsko osoblje, itd.

Za kraj, kroz četvrto pitanje, tražili smo generalnu cjenu Uprave o tome da li pomenuta mehanizacija, oprema, i ljudstvo, i po kojim standardima, može adekvatno odgovoriti na vanredne elementarne nepogode kakve su zabilježene u maju mjesecu 2014. godine u BiH?

NAPOMENA: Kroz pitanja su traženi i egzaktni podaci sa ciframa, naravno u zavisnosti od toga da li isti postoje. Suštinski, nadali smo kako će postojati jedinstvene baze podataka sa preciznim cifra za čitavu BiH, podjeljeno po regionima.

Na žalost više Kantonalnih uprava civilne zaštite nije niti našlo za potrebu da pošalje bilo kakav odgovor, iako smo kroz dopis pozvali na važeći Zakon o slobodi pristupa informacijama. Odgovor smo dobili samo iz HNK, te Srednjobosanskog kantona, uz odgovore entitetskih Uprava, te iz Ministarstva sigurnosti BiH.

Istina, dopis koji smo dobili iz Uprave civilne zaštite Republike Srpske nije odgovorio niti na jedno pitanje, nego smo samo informisani kako je trenutno u fazi konsolidovanje podataka vezanih za kapacitete civilne zaštite u RS. U potpisu v.d. direktor Veseljko Elez je istakao kako smatra da je najbolje da se sa pouzdanim odgovorima na pitanja koje je CCI postavio obrati nakon što bude završena analiza i konsolidacija svih relevantnih podataka. Do danas, mjesec dana od pomenutog prvog odgovora, detaljnijih informacija po ovoj temi nismo dobili.

Navode iz ostalih odgovora predstavili smo u nastavku kroz analizu nadležnosti po institucijama.

➤ **Državni nivo (Vijeće ministara, Ministarstvo sigurnosti BiH, Ministarstvo odbrane)**

Po definiciji, „sistem zaštite i spašavanja“ obuhvata programiranje, planiranje, organizovanje, obučavanje i osposobljavanje, provođenje, nadzor i finansiranje zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća s ciljem sprečavanja opasnosti, smanjenja broja nesreća i žrtava, te otklanjanja i ublažavanja štetnih djelovanja i posljedica nastalih od prirodnih i drugih nesreća.

Na piramidi odgovornih institucija za pitanje civilne zaštite u BiH krenimo od samog vrha - od državnog nivoa i zakodovanog uređenja po ovom pitanju na ovom nivou. Zbog specifičnosti decentralizovanog³¹ državnog uređenja Bosne i Hercegovine, državni nivo i u slučaju civilne zaštite ima čisto koordinirajuću ulogu, uz odgovornost za međunarodnu saradnju.

Naime, Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks IV), potvrđuje garancije države u osiguranju temeljnih ljudskih prava i sloboda (pravo na život, pravo na slobodu i sigurnost), te potvrđuje mogućnost prenosa nadležnosti entiteta na nivo BiH, uz saglasnost oba entiteta. Upravo na osnovu saglasnosti, donešeni su „Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH“³² i „Okvirni zakon o zaštiti i

³¹ Na žalost još uvijek nije izrađena opšte prihvaćena studija koja bi ponudila odgovor na pitanje da li je centralizacija po pitanju civilne zaštite ključ rješenja ili problema.

³² „Službeni glasnik BiH“, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u BiH³³. Po članu 14. alineja 7. Zakona o ministarstvima, Ministarstvo sigurnosti BiH, je pored ostaloga, dobilo nadležnosti i za provođenje međunarodnih obaveza i saradnju u provođenju civilne zaštite, koordiniranju djelovanja entitetskih službi civilne zaštite u BiH, uz usklađivanje njihovih planova za slučaj prirodne ili druge nesreće koje zahvataju teritoriju BiH, te donošenje programa i planova zaštite i spašavanja. U skladu sa članom 14. istog zakona, kao i Okvirnim zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini nadležna institucija za zaštitu i spašavanje je Ministarstvo sigurnosti³⁴ BiH.

U vezi sa tim, u odgovoru na dopis koji su zaprimili od CCI, zamjenik ministra, gospodin Mladen Čavar je jasno rekao: „Nažalost, Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine nema izvorne nadležnosti u mnogim segmentima sistema zaštite i spašavanja, posebno kada je u pitanju operativni odgovor i uspostavljanje strukture za adekvatno djelovanje u prirodnim ili drugim nesrećama”.

Unutar Ministarstva sigurnosti BiH, kada govorimo o politikama civilne zaštite, nalazi se Sektor za zaštitu i spašavanja³⁵, a koji je sastavljen od 3 odsjeka - Odsjek za strateško planiranje i mjere zaštite i spašavanja, Odsjek za međunarodnu saradnju i koordinaciju, te Odsjek za strukturu i obuku i Operativno komunikacijski centar BiH³⁶ – 112. U skladu sa članom 11. Okvirnog zakona, Ministarstvo sigurnosti BiH koordinira aktivnostima, tj. koordinira poslove i zadatke zaštite i spašavanja i razmjenu podataka, informacija i izvještaja o preduzetim mjerama zaštite i spašavanja između nositelja poslova i zadataka zaštite i spašavanja tijela i službi civilne zaštite entiteta i Brčko Distrikta BiH. Sa druge strane, Entiteti i Brčko Distrikt BiH, planiraju, obučavaju, organizuju, finansiraju i izvode zaštitu i spašavanje, s ciljem sprječavanja opasnosti te otklanjanja i ublažavanja štetnih djelovanja i posljedica prirodnih ili drugih nesreća.

Član 13. Okvirnog zakona detaljno predstavlja obaveze Vijeće ministara u ovoj oblasti, dok se član 14. odnosi na nadležnosti Ministarstva sigurnosti BiH. U narednoj tabeli smo predstavili samo neke od propisanih nadležnosti ove dvije institucije, i to:

Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u BiH	
Vijeće ministara BiH po članu 13. ima obavezu da:	Ministarstvo sigurnosti BiH, u skladu sa članom 14.

³³ „Službeni glasnik BiH”, broj 50/08

³⁴ U trenucima katastrofalnih poplava u BiH tokom maja mjeseca 2014. godine, mjesto ministra sigurnosti BiH je bilo upražnjeno nakon što je prethodni ministar Fahrudin Radončić smijenjen odlukom Doma naroda (29.4.2014) i Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH (13.3.2014)

³⁵ Sektorom upravlja gospodin Samir Agić, pomoćnik ministra

³⁶ „Službeni glasnik BiH” broj 56/09

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

	obavlja sljedeće stručne i druge poslove:
Utvrđuje Prijedlog programa ³⁷ razvoja sistema zaštite i spašavanja na nivou institucija i organa BiH i dostavlja ga Parlamentarnoj skupštini BiH na usvajanje	Osigurava provedbu Okvirnog zakona i drugih propisa iz područja zaštite i spašavanja koji se donose u skladu s njim
Uređuje način prelaska državne granice prilikom primanja i/ili upućivanja međunarodne pomoći u zaštiti i spašavanju	U koordinaciji s nadležnim institucijama i tijelima BiH, entitetskim upravama civilne zaštite i Odsjekom za javnu sigurnost Vlade BD BiH, izrađuje i predlaže Procjenu ugroženosti BiH od prirodnih ili drugih nesreća i Plan zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća BiH
Donosi Procjenu ugroženosti od prirodnih ili drugih nesreća BiH	U koordinaciji s entitetskim upravama civilne zaštite i Odsjeka za javnu sigurnost Vlade BD BiH, prima i raspoređuje donacije namijenjene strukturama sistema zaštite i spašavanja BiH
Donosi Plan zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa BiH	Izrađuje i predlaže Program razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i tijela BiH
Proglašava ³⁸ nastanak i prestanak stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriji BiH	Izrađuje i predlaže Vijeću ministara BiH propis o načinu prelaska državne granice prilikom primanja i/ili upućivanja međunarodne pomoći u zaštiti i spašavanju
Odlučuje o traženju međunarodne pomoći za zaštitu i spašavanje i koordinira provođenje standardnih operativnih procedura za njen prihvata nakon proglašenja stanja prirodne ili druge nesreće;	Donosi okvirne planove i programe obučavanja u području zaštite i spašavanja u BiH, u skladu sa međunarodnim standardima
Odlučuje o pružanju međunarodne pomoći u slučaju prirodne ili druge nesreće	U saradnji i koordinaciji s nadležnim institucijama i tijelima BiH te upravnim tijelima entiteta i BD BiH, prati i analizira stanje u području zaštite i spašavanja u BiH i Vijeću ministara BiH predlaže mjere u skladu sa Zakonom
Formira, od specijaliziranih jedinica i službi civilne zaštite entiteta, BD BiH 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, uz saglasnost	U koordinaciji s nadležnim institucijama i tijelima BiH, entitetskim upravama civilne zaštite i Odsjekom za javnu sigurnost Vlade BD BiH, propisuje procedure za komunikaciju između institucija i tijela BiH, te institucija i tijela BiH s entitetima i BD BiH u slučaju prirodnih ili drugih nesreća, kao i procedure za obavještanje

³⁷ Taj program sadržava i smjernice za koncipiranje programa razvoja sistema zaštite i spašavanja u entitetima i BD BiH

³⁸ Na prijedlog Koordinacijskog tijela BiH za zaštitu i spašavanje ili na zahtjev nadležnih organa entiteta ili BD BiH, koji su već proglasili stanje nesreće na svojoj teritoriji.

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

nadležnih organa entiteta, BD BiH i drugih institucija, organa i pravnih lica na nivou BiH	javnosti
Predlaže finansijska sredstva u budžetu institucija i međunarodnih obaveza BiH za finansiranje potreba za zaštitu i spašavanje iz nadležnosti institucija i organa BiH	Ostvaruje međunarodnu saradnju u području zaštite i spašavanja
	Predlaže traženje međunarodne pomoći za zaštitu i spašavanje i koordinira provođenjem standardnih operativnih procedura za njezino primanje
	Koordinira provođenjem mjera, poslova i zadataka u zaštiti i spašavanju u BiH
	Usmjerava nadležna tijela na vođenje baze podataka o rizicima od prirodnih i drugih nesreća, o opasnim tvarima, o snagama, sredstvima i drugim podacima bitnim za zaštitu i spašavanje u BiH, sukladno međunarodnim konvencijama
	Traži od Ministarstva odbrane BiH angažovanje Oružanih snaga BiH u slučaju prirodne ili druge nesreće, nakon što se iscrpe raspoloživi civilni resursi za odgovor na prirodnu ili drugu nesreću

Govoreći o implementaciji Okvirnog zakona, i odgovornosti Ministarstva sigurnosti BiH po pitanju donošenja podzakonskih i drugih dokumenata, možemo zaključiti kako je implementirano sve osim uspostave mješovite specijalizirane jedinice za zaštitu i spašavanje (član 13. tačka k) za šta još uvijek nije postignuta politička saglasnost. Ipak, načelna je procjena da bi ovo pitanja trebalo biti riješeno tokom 2015. godine. Interesantno, Okvirni zakon je usvojen u Domu naroda PS BiH 15.05.2008. godine, da bi na isti dan, 6 godina kasnije, našu zemlju zadesile poplave u razmjerama kakve nisu zabilježene na ovim prostorima tokom posljednjih 100 godina.

Još jedna institucija na državnom nivou ima značajnu ulogu kada govorimo o reagovanju na prirodne ili druge nesreće, a to je Ministarstvo odbrane BiH. Naime, u julu 2010. godine, u skladu sa „Sporazumom o saradnji između Ministarstva sigurnosti BiH i Ministarstva odbrane BiH“ koji je potpisan godinu dana ranije, u oblasti reagovanja na prirodne ili druge nesreće, ministar sigurnosti i ministar odbrane su donijeli „Standardne operativne procedure angažovanja Oružanih snaga BiH na pružanju pomoći civilnim organima u reagovanju na prirodne ili druge nesreće“. Na osnovu tih procedura Ministarstvo sigurnosti BiH je nadležno za zaprimanje zahtijeva od entitetskih vlasti, vlasti Brčko distrikta, u slučaju potrebe za pomoć Oružanih snaga BiH kod prirodnih ili drugih nesreća. Nakod što dobije zahtjev Ministarstvo sigurnosti uređuje svu potrebu logistiku u vezi sa daljnjim

angažmanom Ministarstva odbrane BiH. Oružane snage BiH pružaju pomoć civilnim organima u reagovanju na prirodne ili druge katastrofe i nesreće nakon što se iscrpe raspoloživi civilni resursi za odgovor na prirodne ili druge nesreće, a u skladu sa Zakonom o odbrani BiH³⁹.

Pregledom zakonodavnog okvira po pitanju opšteg pristupa i organizacije civilne zaštite, recimo da je po Okvirnom zakonu u BiH, zaštita i spašavanje od posebnog javnog interesa za državu. To znači da su sva fizička i pravna lica u BiH dužna provoditi ličnu i uzajamnu zaštitu, pružati pomoć i spašavati ljudske živote, materijalna i druga dobra na osnovu lične svijesti, savjesti, relevantnih propisa i u skladu sa svojim mogućnostima i sposobnostima.

Institucije i organi BiH, entiteta i BD BiH, u okviru svojih nadležnosti u oblasti zaštite i spašavanja, provode zaštitu i spašavanje po principu supsidijarnosti⁴⁰. Državne institucije i organi osiguravaju usklađenost, transparentnost i otvorenost sistema zaštite i spašavanja prema javnosti s ciljem ostvarivanja sigurnosti stanovništva i učešća u provođenju mjera zaštite i spašavanja, utvrđenih Okvirnim zakonom. Sve mjere zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća planiraju se, organizuju i provode u skladu s principima međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog prava o zaštiti ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća, kao i preuzetim međunarodnim obavezama.

Ali, uređenje sistema u kom su svi odgovorni za sve može dovesti i do potpunog rasula, nekoordinacije, anarhije, zloupotrebe. isl. Podjeljena odgovornosti kada govorimo o zaštiti i spašavanju, od nivoa pojedinca, preko opštinskih, kantonalnih, entitskih, pa do institucija na državnom nivou, ima smisla i daje odlične rezultate, ali u uređenim državnim sistemima. U slučaju prirodnih katastrofa, u uređenim sistemima, aktivnosti koje se provode na terenu su jasno koordinisane, sa unaprijed pripremljenim uputama o ponašanju i aktivnosti svakog pojedinca, uz preciznu šemu zadataka za svaku kariku u lancu odgovornosti – dakle, govorimo o onoj logistici koja je uveliko izostala u BiH tokom perioda kada su poplave pustošile našu zemlju, u maju 2014. godine. Potpuna dezorganizacija, zbunjenost nadležnih institucija, ministarstva, uprava civilne zaštite, sveopšti manjak koordinacije posebno su bili vidljivi u danima najvećih padavina i neporedno nakon izlivanja rijeka u gradove širom BiH.

Analizirajući zakonodavstvo na nivou BiH nismo mogli naići na posebne, konkretne, mjere za zaštitu životne sredine u slučaju katastrofa. Vidjećemo u nastavku da entitetsko zakonodavstvo definiše ovo područje, s tim da ni u tim zakonima ne možemo biti zadovoljni sa jasnoćom raspodjele odgovornosti,

³⁹ "Službeni glasnik BiH", broj 88/05

⁴⁰ Cilj principa supsidijarnosti je da osigura efikasno donošenje odluka na nivou što bližem građanima.

koordinacijom i konkretizacijom zadataka za svakog pojedinca koji je uključen u spašavanje nakon što dođe do katastrofe.

Okvirni zakon BiH predviđa da se, u slučaju prirodne ili druge nesreće širih razmjera sastaje Koordinacijsko tijelo BiH za zaštitu i spašavanje, koje, kao stručno operativno tijelo Vijeća ministara BiH, na zahtjev entiteta ili BD BiH, predlaže Vijeću ministara BiH proglašavanje stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriju BiH i prestanak tog stanja⁴¹. Koordinaciono tijelo odlučuje većinom glasova članova, s tim da se odluka ne može donijeti bez saglasnosti najmanje polovine članova Koordinacionog tijela iz svakog od entiteta i članova iz Brčko Distrikta BiH.

Ako elementarne nepogode kakve su zadesile BiH u maju mjesecu 2014. godine nisu navele ključne osobe u Koordinacijsko tijelo BiH za zaštitu i spašavanje da dogovore proglašenje vanrednog stanja u BiH, onda je stvarno upitan bilo kakav uticaj i uloga ove institucije. Ali da je Vijeće ministara proglasilo stanja prirodne ili druge nesreće na dijelu ili cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine onda bi koordinacija aktivnosti u zaštiti i spašavanju sa institucijama i organima entiteta i Brčko Distrikta BiH i institucijama i organima na nivou Bosne i Hercegovine, bila u nadležnosti Koordinacionog tijela na nivou BiH. Očigledno, entitetskim centrima moći ovakav raspored nadležnosti nije odgovarao. Po informacijama do kojih je CCI došao, predstavnici Republike Srpske i nisu bili posebno zainteresovani za učešće u radu ovog tijela tokom prvih dana katastrofe u BiH, ali ih je jedna od nadležnosti koje Koordinaciono tijelo ima primoralo da promjene stav. Naime, upravo je Koordinacijsko tijelo BiH za zaštitu i spašavanje zaduženo da koordinira prijem i pružanje međunarodne pomoći i donacija u zaštiti i spašavanju nakon proglašenja stanja prirodne ili druge nesreće. S obzirom da je međunarodna pomoć u vidu helikoptera, čamaca i drugih načina pomoći iz drugih zemalja bila više nego potrebna za RS, i predstavnici ovog entiteta su se uključili u zajedničko koordiniranje sa državnog nivoa.

Osim što je zaduženo za proglašenje stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriji Bosne i Hercegovine i prestanak navedenog stanja, Koordinacijsko tijelo je nadležno i za: predlaganje Vijeću ministara BiH donošenje odgovarajućih odluka iz svoje nadležnosti; davanju preporuke nadležnim institucijama i organima Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko Distrikta BiH; koordiniranje prijema i pružanje međunarodne pomoći i donacija u zaštiti i spašavanju, nakon proglašenja stanja prirodne ili druge nesreće; koordiniranje aktivnosti zaštite i spašavanja institucija i organa na nivou Bosne i Hercegovine u provođenju mjera prevencije i pripravnosti za prirodnu ili drugu nesreću u okviru propisanih nadležnosti i koordinaciju istih sa entitetima i Brčko Distrikatom BiH; kao i praćenje provođenja naloženih mjera, uz obavezu podnošenja Vijeću ministara BiH izvještaja o svojim aktivnostima.

Međutim u praksi funkcionisanje ovog tijela i nije na zavidnom nivou. Već smo prethodno pomenuli propuštenu priliku da koordinira proglašenje stanja prirodne nesreće na teritoriji BiH tokom katastrofalnih poplava u maju mjesecu tekuće godine. Sa druge strane, Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u BiH je donesen u maju 2008. godine i njime je definisano kako Koordinaciono tijelo treba donijeti poslovnik o svom djelovanju. Prvo,

⁴¹ Nadležnosti ovog tijela definisane su članovima 16. i 17. Okvirnog zakona BiH

„Odluku o formiranju ovog tijela“, Vijeće ministara je donijelo tek godinu dana nakon što je Zakon usvojen. A od tada, dakle od aprila 2009. godine, moralo je proći čak 4 godine prije nego je ovo tijelo održalo drugu sjednicu na kojoj je usvojilo i Poslovnik o svom djelovanju. Ovo je samo još jedan od mnogobrojnih dokaza koliko se efikasno zakoni u BiH implementiraju i koliko aktualna vlast na nivou entiteta i države smatra bitnim da se uspostavi kvalitetna koordinacija u oblasti zaštite i spašavanja na državnom nivou.

Kao što smo rekli, međunarodna saradnja po pitanju zaštite i spašavanja u nadležnosti je Ministarstva sigurnosti BiH, a kako je definirano članom 5. Okvirnog zakona obuhvata:

- pripremu i provođenje međunarodnih ugovora, sporazuma i drugih međunarodnih akata i dokumenata iz oblasti zaštite i spašavanja,
- razmjenu informacija s nadležnim organima drugih država i međunarodnih organizacija o zaštiti i spašavanju,
- direktnu komunikaciju s nadležnim organima drugih država i međunarodnih organizacija u vezi sa traženjem i provođenjem prijema i/ili pružanja međunarodne pomoći,
- koordinaciju prelaska državne granice Bosne i Hercegovine i tranzita kroz treće zemlje tokom primanja i/ili pružanja međunarodne pomoći;
- usklađivanje djelovanja međunarodnih snaga u zaštiti i spašavanju na teritoriji BiH i koordinacija upotrebe snaga zaštite i spašavanja u inozemstvu,
- pripremu i provođenje međunarodnih konferencija, seminara, kurseva, radionica i vježbi iz oblasti zaštite i spašavanja.

S time u vezi Ministarstvo sigurnosti BiH / Sektor za zaštitu i spašavanje u ostvarivanju međunarodnih obaveza i saradnje u oblasti zaštite i spašavanja saraduje sa drugim državama, Ujedinjenim nacijama (UNISDR, UNOCHA, INSARAG, UNDP, UNICEF, UNHCR), Sjevernoatlantskim savezom (NATO/NATO Pfp), Evropskom komisijom, EU MIC-om, Agencijom za upravljanje u vanrednim situacijama Kraljevine Danske (DEMA), Inicijativom za prevenciju i spremnost na katastrofe za Jugoistočnu Evropu (DPPI SEE) čije sjedište je u Sarajevu, Civilno-vojno planiranje za vanredne situacije za Jugoistočnu Evropu (CMEP SEE), Organizacijom za evropsku sigurnost i saradnju (OSCE), Save the Children, ambasadama Sjedinjenih Američkih Država u BiH, Republike Francuske, Republike Češke, Savezne Rebulike Njemačke, Kraljevine Danske, Republike Italije, Republike Austrije, Republike Turske, Kraljevine Švedske – Švedska agencija za međunarodnu saradnju i razvoj (SIDA), Delegacijom Evropske komisije u Bosni i Hercegovini, Međunarodnom organizacijom za civilnu odbranu (ICDO), Svjetskom bankom, World Vision, Agencijom za međunarodni razvoj Sjedinjenih Američkih država (USAID), Međunarodnom federacijom društava Crvenog krsta i Crvenog polumjeseca i Agencijom za međunarodnu saradnju Japanske Vlade (JICA).

U okviru međunarodne saradnje, Vijeće ministara BiH zaključilo je sporazume o saradnji u oblasti zaštite i spašavanja sa nadležnim institucijama zemalja regiona: Republikom Hrvatskom, Crnom Gorom, Republikom Makedonijom, Republikom Srbijom, Republikom Slovenijom, a memorandum o saradnji sa: Ruskom Federacijom, Republikom Turskom, a u toku je realizacija potpisivanja memoranduma o saradnji sa Republikom Italijom i Republikom Albanijom.

Kada su prirodne katastrofe u pitanju, za Bosnu i Hercegovinu od posebne je važnosti i osposobljeni Operativno komunikacijski centar BiH – 112. Centar ima zaduženje da na međunarodnom nivou prikuplja i razmjenjuje informacije s nadležnim tijelima susjednih i drugih država i međunarodnih organizacija putem njihovih komunikacijskih centara, o prijetnji nastanka prirodne ili druge nesreće sa prekograničnim efektima, odnosno njihovom nastanku na području susjednih ili drugih država, posebno ako opasnost prijeti i BiH. Centar BiH -112 u slučaju prijetnje, odnosno nastanka prirodne ili druge nesreće, postupa na osnovu preuzetih obaveza Bosne i Hercegovine, u skladu s propisanim postupkom i uz primjenu standardnih obrazaca o nesrećama propisanim međunarodnim konvencijama, ugovorima i sporazumima. Prikupljene informacije o prirodnoj ili drugoj nesreći koja prijeti BiH s područja druge države, smatraju se informacijama od prioriteta koje Centar BiH-112 odmah dostavlja nadležnim institucijama i organima BiH, entiteta i BD, prvenstveno Vijeću ministara i ministru sigurnosti, a potom ostalim nadležnim institucijama, organima i službama radi pravovremenog preduzimanja svih potrebnih mjera za sprječavanje nastanka i/ili širenja prirodne ili druge nesreće na području Bosne i Hercegovine.

Centar BiH-112 dostavlja nadležnim tijelima susjednih i drugih država i međunarodnim organizacijama informacije o prirodnim ili drugim nesrećama koje prijete tim državama s područja Bosne i Hercegovine ili s područja neke treće države, putem njihovih komunikacijskih centara. Međutim, u praksi ovaj Centar nema ljudske kapacitete da obavlja na najkvalitetniji način sve aktivnosti u domenu nadležnosti. U OKC BiH – 112 nema niti jedna osoba zaposlena u stalnom radnom odnosu sa odgovarajućom stručnom spremom koja bi mogla obavljati poslove vezane za uspostavljanje operativno komunikacionih centara, administriranje mreža i servera baze podataka, kao i uvođenje jedinstvenog evropskog broja za hitne situacije 112. Trenutno jedan dio ovih poslova obavlja osoba po Ugovoru o djelu, iako postoje planirana dva radna mjesta za ove poslove u Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva sigurnosti BiH.

Po pitanju međunarodne saradnje naznačimo da i Entiteti, kao i BD BiH mogu ostvariti istu, u skladu sa članom 4. stav 2. Okvirnog zakona, gdje je utvrđeno da: „Radi razmjene iskustava i znanja, naučno-tehnoloških dostignuća i materijalnog opremanja u oblasti zaštite i spašavanja, nadležne institucije i organi entiteta i Brčko Distrikta BiH mogu sarađivati sa institucijama značajnim za zaštitu i spašavanje od prirodnih ili drugih nesreća u susjednim i drugim državama istog ili sličnog nivoa organizovanja“.

Za kraj se vratimo na pitanja koje je CCI postavio svim upravama civilne zaštite, kao i Ministarstvu sigurnosti BiH i recimo da smo iz Ministarstva dobili sljedeće odgovore:

- U odgovoru na prvo pitanja se kaže da je Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine – Sektor za zaštitu i spašavanje, stvorio sve pretpostavke za vođenje svih baza podataka koje su relevantne za zaštitu i spašavanje (informatičke i druge pretpostavke), ali da tačne i pouzdane evidencije na državnom nivou još nisu uspostavljene, jer nisu uspostavljene ni na nivou entiteta. Iz ministarstva napominju da imaju problema oko dobijanja podataka sa nižih nivoa, s obrazloženjem od nižih nivoa kako Ministarstvo sigurnosti tu evidenciju i ne treba da vodi, jer nema operativnu nadležnost. Zbog rečenog, iz Ministarstva sigurnosti su prema CCI mogli dostaviti samo evidenciju broja čamaca koji su osigurani kroz donacije i dodijelu entitetskim upravama civilne zaštite i Odjelu za javnu sigurnost Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i to: 39 čamaca⁴² (20 FBiH, 16 RS i 3 Brčko Distrikt).
- Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine - Sektor za zaštitu i spašavanje, nema uspostavljenu bazu podataka sa pregledom mehanizacije i druge opreme⁴³ koju tretira navedeno pitanje iz razloga naznačenih u odgovoru na prethodno pitanje.
- Ministrstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine - Sektor za zaštitu i spašavanje, vodi bazu podataka osoba koji se obučavaju kroz aktivnosti koje vodi Ministarstvo. Kroz različite specijalističke obuke prošlo je 10 pripadnika i podržane su 3 vježbe gorskih službi spašavanja.

Sumirajući prethodno, istakli bi i stav pomoćnika ministra sigurnosti Mladena Čavara, koji opisujući stanje, opremljanosti i obučenosti institucija za zaštitu i spašavanje, navodi da je bilo očigledno da su strukture zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini bile nepripremljene i neopremljene za djelovanje tokom poplava. Prethodnu izjavu potkrepljuje činjenica o velikom broju zahtjeva upućenih Ministarstvu sigurnosti Bosne i Hercegovine od strane štabova za vanredne situacije, odnosno civilnu zaštitu za traženje međunarodne pomoći u opremi i sredstvima za zaštitu i spašavanje, kao i specijalističkim timovima. Preko 30 zemalja je pružilo pomoć BiH tokom poplava u maju mjesecu, a primljeno je i raspoređeno 850 pripadnika međunarodnih specijaliziranih timova za zaštitu i spašavanje.

➤ **Entitetski nivo i Brčko Distrikt**

Kao što smo vidjeli iz prethodnog dijela nadležne državne institucije imaju uglavnom koordinirajuću ulogu kada govorimo o oblasti civilne zaštite, tj. oblasti zaštite i spašavanja ljudi i dobara. Sa druge

⁴² Pored navedenog broja osigurana su i 3 dodatna čamca (OSBiH – 2 i Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH - 1).

⁴³ Iz Ministarstva sigurnosti poručuju kako su upoznati da su Oružane snage BiH kroz donacije osigurale 2 utovarivača – bagera i 2 teška kamiona, a dodijeljeni su za potrebe opština Zenica i Zavidovići.

strane, operativni dio u vezi sa realizacijom konkretnih aktivnosti po pitanju civilne zaštite, u nadležnosti su entiteta.

Danas, najodgovornije institucije na nivou entiteta za zaštitu i spašavanje ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća, su entitetske uprave civilne zaštite. Kada je Federacija BiH u pitanju, civilna zaštita ovog entiteta dodatno je decentralizovana na 10 Kantonalnih uprava civilne zaštite. Za Republiku Srpsku je specifično to što je Republička uprava civilne zaštite pod okriljem MUP-a RS, dok je Federalna uprava civilne zaštite organizovana kao samostalni organ i za svoj rad odgovara direktno Vladi Federacije BiH.

Krajem 2000. odnosno sredinom 2001. godine Vlade Federacije BiH i Republike Srpske dale su saglasnost na jedan vrlo važan dokument po pitanju zaštite i spašavanja ljudi i dobara, kulturnih dobara, itd, a riječ je o „Sporazumu⁴⁴ o saradnji u ostvarenju zadataka civilne zaštite na području BiH“. Na osnovu Sporazuma, postignut je visok stepen saradnje između uprava i snaga civilne zaštite entiteta, ali i Distrikta Brčko. 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 zaštitu 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, zemljotresa, gašenju požara, radiološke opasnosti, zaraznih bolesti, tehnoloških i drugih nesreća, isl.

Federacija BiH

Federalna uprava civilne zaštite je formirana još 1999. godine, izmjenama i dopunama Zakona o Federalnim ministarstvima i drugim tijelima Federalne uprave⁴⁵. Navedenim Zakonom regulisana je nadležnost ove institucije i to na sljedeći način: Federalna uprava civilne zaštite vrši upravne, stručne i druge poslove utvrđene zakonom, a koji se odnose na: organizovanje, pripremanje i funkcionisanje civilne zaštite, razradu plana upotrebe i djelovanja civilne zaštite, praćenje stanja priprema civilne zaštite uz predlaganje i preduzimanje mjera na unaprijeđenju organizovanja i osposobljavanja civilne zaštite; izdavanje naredbi za upotrebu jedinica, službi, štabova i povjerenika civilne zaštite na provođenju mjera zaštite i spašavanja; organizovanje i praćenje realizacije obuke građana na provođenju samozaštite; organizovanje i koordinaciju provođenja mjera zaštite i spašavanja; donošenje plana okvirnih, ličnih i materijalnih formacija štabova, jedinica i službi zaštite i spašavanja uz predlaganje i preduzimanje mjera na njihovoj popuni ljudstvom i materijalnim sredstvima, donošenje nastavnih planova i programa obuke, struktura civilne zaštite; predlaganje programa zajedničkih samostalnih vježbi i izradu elaborata za izvođenje vježbi civilne zaštite; izradu i donošenje svog plana zaštite i spašavanja; sve poslove prikupljanja podataka o minama i drugim neeksplozivnim ubojnim sredstvima (NUS-a) na teritoriju Federacije BiH sa održavanjem baze

⁴⁴ „Službene novine FBiH“, br. 36/01

⁴⁵ „Službene novine FBiH“, br. 48/99

podataka o tome, izvođenje stručne obuke lica za rad sa NUS-om, ugovoranje radova, nadzor nad izvođenjem i provjerom kvaliteta i prijem radova uklanjanja i uništavanje NUS-a, te neposredno uklanjanje i uništavanje pronađenog NUS-a (realizacija na poziv preko timova za brze intervencije); pripremu propisa u oblasti civilne zaštite, međunarodnu saradnju po pitanjima iz oblasti civilne zaštite; predlaganje planova naučno-istraživačkih projekata iz oblasti civilne zaštite i praćenje njihove realizacije; inspekcijski nadzor iz oblasti civilne zaštite; vođenje propisanih evidencija i vršenje drugih poslova iz ove oblasti, utvrđene odgovarajućim federalnim zakonom.

Četiri godine nakon osnivanja Federalne uprave civilne zaštite donesen je i prvi „Zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara na nivou Federacije BiH⁴⁶“. A, tek 5 godina po usvajanju Federalnog zakona o zaštiti i spašavanju, ova oblast okvirno je uređena i na državnom nivou. Federalnim zakonom iz 2003. godine utvrđena su osnovna načela⁴⁷ sistema zaštite i spašavanja koja predstavljaju određene principe na kojima je zasnovana ukupna organizacija i funkcioniranje zaštite i spašavanja na nivou FBiH. Ta načela određuju okvir i pravac za organizovanje i provođenje zaštite i spašavanja od strane svakog nosioca (subjekta), na svim nivoima organizovanja te zaštite (nivo Federacije, kantona i opštine / grada). Ovdje ukazujemo samo na najvažnija načela:

- **Načelo sveobuhvatnosti.** Ovo načelo odnosi se na dva pitanja: da se poslovima zaštite i spašavanja moraju baviti svi subjekti društva (građani, pravna lica, organi vlasti i druge institucije) i drugo, da se za sprovođenje te zaštite moraju obezbijediti odgovarajuća materijalno-tehnička sredstva i oprema.
- **Načelo prioriteta u zaštiti i spašavanju života i zdravlja ljudi.** To načelo se također ostvaruje na dva načina: u planiranju mjera zaštite i njihovom provođenju.
- **Načelo solidarnosti i uzajamnosti.** Ovo načelo ogleda se u tome što se na spašavanju ugroženih ljudi i materijalnih dobara prirodnom nepogodom ili drugom nesrećom angažuju i ljudstvo i sredstva građana i drugih subjekata koji nisu ugroženi tom nepogodom, odnosno nesrećom.
- **Načelo organizovanja posebnih snaga civilne zaštite.** U cilju stvaranja uslova da zaštita i spašavanje budu efikasnija, neophodno je postojanje posebnih snaga čiji osnovni zadatak predstavlja angažovanje na zaštiti i spašavanju ugroženih ljudi i materijalnih dobara.
- **Načelo obezbjeđivanja određenih sredstava i opreme za zaštitu i spašavanje.** Ovo načelo obavezuje sve subjekte (organe vlasti i pravna lica), pa i građane, da u cilju efikasne zaštite i spašavanja svog ljudstva i materijalnih dobara moraju planirati i nabaviti određena materijalno-

⁴⁶ „Službene novine FBiH“, br. 39/03, 22/06 i 43/10

⁴⁷ Ova načela sadržana su u četiri Ženevske konvencije i dva dopunska Protokola (I i II): Ženevska konvencija za poboljšanje položaja ranjenika i bolesnika u oružanim sukobima u ratu, Ženevska konvencija za poboljšanje položaja ranjenika, bolesnika i brodolomnika oružanih snaga na moru, Ženevska konvencija o postupanju sa ratnim zarobljenicima, Ženevska konvencija o zaštiti građanskih osoba za vrijeme rata, Dopunski protokol uz Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. godine o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba (Protokol I), te Dopunski protokol uz Ženevske konvencije iz 77. godine o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba (Protokol II).

tehnička sredstva i opremu koja je neophodna za korištenje u sprovođenju odgovarajućih mjera u toj zaštiti.

- **Načelo angažovanja Oružanih snaga BiH u akcijama zaštite i spašavanja.** Ovo načelo proizlazi iz važne misije Oružanih snaga BiH u pomoći civilnim vlastima u spašavanju ljudi i materijalnih dobara u prirodnim i drugim nesrećama.
- **Načelo međunarodne pomoći.** Ovo načelo odnosi se na pomoć koju u vrijeme nastanka određene prirodne ili druge nesreće pružaju druge države.
- **Načelo obaveznog obučavanja i osposobljavanja.** Ovo načelo podrazumijeva obavezu za sve nosioce zaštite i spašavanja da se obučavaju i osposobljavaju za izvršavanje mjera i aktivnosti u zaštiti i spašavanju, jer se uspješna i efikasna zaštita i spašavanje mogu ostvarivati samo pod uslovom ako su izvršioc tih zadataka obučeni i osposobljeni.
- **Načela međunarodnog humanitarnog prava.** Ovo načelo podrazumijeva da su svi vidovi zaštite od prirodnih nepogoda ili drugih nesreća, koji su predviđeni Zakonom o zaštiti i spašavanju, zasnovani na načelima međunarodnog humanitarnog prava, što je izričito predviđeno u stavu 2. člana 4. Zakona o zaštiti i spašavanju.

Između ostalog, članom 26. Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara Federacije BiH rečeno je da je Federalna uprava civilne zaštite samostalni organ Vlade Federacije BiH nadležna za: provođenje utvrđene politike i obezbjeđivanje izvršenja federalnih zakona i drugih federalnih propisa u oblasti zaštite i spašavanja; izradu Programa razvoja zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća Federacije; predlaganje Plana zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća Federacije; donošenje propisa o sadržaju, načinu i rokovima izvještavanja o prirodnim i drugim nesrećama; organizaciju i usklađivanje provođenje mjera zaštite i spašavanja, te organizaciju i provedbu poslova zaštite od požara i vatrogastva; za izdavanje instrukcija, prema kantonalnim organima uprave, kantonalnim ustanovama i opštinskim službama, za izvršavanje federalne politike, Zakona o zaštiti i spašavanju i drugih federalnih propisa iz oblasti zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara; obavljanje inspekcijuskog nadzora u oblasti zaštite i spašavanja; itd.

Zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara Federacije BiH naglašena je uloga i značaj kantona i lokalne zajednice, što je u skladu sa principom supsidijarnosti, prema kojem se odluke donose i realizuju na najnižem nivou, dok se koordinacija vrši preko kantona do najviših organa vlasti. Također, definisana je i uloga ministarstava, javnih državnih preduzeća, privrednih društava, udruženja građana, nevladinih organizacija i drugih subjekata od značaja za zaštitu i spašavanje, te obaveze navedenih subjekata u preventivnom, operativnom i postoperativnom smislu. Navedenim Zakonom uređena su prava i dužnosti građana, državnih i drugih organa, privrednih društava i drugih pravnih lica, organizacija zaštite i spašavanja na nivou Federacije BiH, popunu, materijalno opremanje i evidenciju, praćenje stanja preko operativnih centara civilne zaštite, obučavanje i osposobljavanje, programiranje i planiranje, mobilizaciju organizovanih struktura zaštite i spašavanja, inspekcijски nadzor, radne odnose, priznanja i nagrade u civilnoj zaštiti i druga pitanja od značaja za zaštitu i spašavanje ljudi i materijalnih dobara.

Organizacija zaštite i spašavanja u Federaciji BiH obuhvata ličnu i uzajamnu zaštitu, mjere zaštite i spašavanja, štabove, jedinice i povjerenike civilne zaštite, službe zaštite i spašavanja, rukovođenje i upotrebu snaga i sredstava zaštite i spašavanja. U organizacionu strukturu zaštite i spašavanja spadaje i Federalna uprava civilne zaštite, kantonalne uprave civilne zaštite, kao i opštinske službe za civilnu zaštitu.

Mogli bi ponoviti komentar koji smo prethodno istakli. Dakle, i na Federalnom nivou Zakon je definisao vrlo široku lepezu odgovornih za zaštitu i spašavanje u slučaju nesreća, od „običnih građana“ do uloge policije, vatrogasaca, ministarstava, itd. ali se ponovo ne možemo oteti utisku kako nedostaje jasnih uputa o koordinaciji u djelovanju tokom kritičnih dana prirodnih katastrofa. Panika i rasulo, neprofesionalno i samouko djelovanje pojedinaca i grupa, to je slika koju smo mogli vidjeti u svim pogođenim krajevima širom BiH tokom majskih poplava 2014. godine.

Zakon kaže kako je lična i uzajamna zaštita najmasovniji oblik pripremanja i organizovanog učešća građana u civilnoj zaštiti, ali isto tako kaže i da se pod tim podrazumijeva redovna obuka građana za samozaštitu, mjere i postupke preventivne zaštite, prvu pomoć i samopomoć, zbrinjavanje djece i iznemoglih i druge hitne intervencije u zaštitu i spašavanju. Po definiciji, mjere zaštite i spašavanja su organizovane, naučene i propisane radnje, kao i postupci preventivne zaštite, a podrazumijevaju mjere i postupke zaštite i spašavanja u slučaju neposredne opasnosti od prirodne i druge nesreće, za vrijeme trajanja nesreće, i za ublažavanje i otklanjanje posljedica prirodne i druge nesreće. Kad govorimo o edukaciji mislimo na teoretsku i praktičnu obuku, pružanja usluga seminara, trening kampova, te druge vidove obuke za što veći broj građana u BiH. Očigledno, institucije su upravo zakazale po pitanju obuke građana o mjerama zaštite i spašavanja – obuke, koja se trebala redovno organizovati kroz realizaciju mjera prevencije od poplava i drugih nesreća koje mogu zadesiti BiH.

U odgovoru na jedno od pitanja CCI, u vezi sa osobama volonterima koji su prošli specijalističke obuke na nivou Federacije BiH, iz Federalne uprave civilne zaštite je poručeno kako ova institucija u saradnji sa ministarstvima i drugim tijelima uprave, u okviru njihovog djelokruga, obavlja obučavanje njihovih službenika i namještenika za ličnu i uzajamnu zaštitu, te da vrši osposobljavanje federalnih službi zaštite i spašavanja koje formira Vlada Federacije BiH. Takođe, u odgovoru je konstatovano kako Federalna uprava civilne zaštite ima i obavezu organizovanja specijalističke obuke za komandante, načelnike i članove štabova i komandira jedinica civilne zaštite, rukovodilaca službi zaštite i spašavanja i rukovodilaca specijalnim materijalno-tehničkim sredstvima. V.d. direktora Federalne uprave civilne zaštite, Fahrudin Šolak, napominje kako su za obučavanje i osposobljavanje štabova i jedinica civilne zaštite, službi zaštite i spašavanja i povjerenika civilne zaštite u kantonu i opštini/gradu, kao i građana za ličnu i uzajamnu pomoć, zaduženi uposleni u upravama civilne zaštite kantona, odnosno službi civilne zaštite opštine / grada.

Naime, prema Ustavu Federacije BiH, kanton ima značajna ovlaštenja u svim oblastima društvenog života, pa u skladu s tim, istu poziciju ima i u oblasti zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od svih vrsta prirodnih i drugih nesreća na cijelom području kantona i odgovoran je za to stanje. Polazeći od takve ustavne pozicije kantona, „Zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara“

regulisana su najvažnija pitanja iz nadležnosti kantona⁴⁸. To su ona pitanja koja obezbjeđuju da se može izgraditi jedinstvena organizacija sistema zaštite i spašavanja od svih vrsta prirodnih i drugih nesreća na području cijele Federacije BiH. Međutim, ovim zakonom nisu u cjelini i potpuno regulisana sva pitanja iz nadležnosti kantona u oblasti zaštite i spašavanja, jer određena pitanja u ovoj oblasti, koja su specifična za svaki kanton, trebaju biti regulisana kantonalnim propisom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća. Sa tim u vezi, po pitanju odgovornosti u rukovođenju, tj. za rukovođenje akcijama zaštite i spašavanja na nivou Federacije, kantona, odnosno grada-opštine, te za obavljanje drugih poslova u zaštiti i spašavanju, osnivaju se štabovi civilne zaštite kao stručno operativni organi. Štabove civilne zaštite osniva Federacija, kanton, ali i grad/opština. U pogledu vođenja koordinacije i usmjeravanja akcija zaštite i spašavanja, štabovi civilne zaštite kantona podređeni su Federalnom štabu civilne zaštite, a štabovi grada-opštine podređeni su kantonalnom štabu civilne zaštite. U isto vrijeme svaki nivo vlasti 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 organizacija sistema zaštite i spašavanja u Federaciji BiH vrlo složena. Ovakva struktura civilne zaštite u Federaciji BiH ne uspostavlja efikasno prožimanje aktivnosti svih jedinica civilne zaštite, što dovodi do toga da određene jedinice mogu biti pasivne i manje uhodane u radu, tako da u slučaju potreba u operativnom smislu ne doprinesu ostvarenju opšteg cilja na pravi način. Kada se zna koliki dio odgovornosti u ovoj oblasti ima entitet, pa i gradovi / opštine pojedini izvori⁴⁹ postavljaju logičko pitanje svrsihodnosti i ekonomske opravdanosti kantonalnog nivoa civilne zaštite.

Prava i dužnosti opštine, odnosno Grada u zaštiti i spašavanju - u ostvarivanju prava i dužnosti u oblasti zaštite i spašavanja opština odnosno Grad:

- donosi odluku o organizovanju i funkcionisanju zaštite i spašavanja opštine odnosno Grada i obezbjeđuje njeno provođenje, u skladu sa ovim zakonom i propisima kantona;
- donosi program razvoja zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća opštine odnosno Grada;
- planira i utvrđuje izvore finansiranja za izvršavanje poslova zaštite i spašavanja iz nadležnosti opštine odnosno Grada;
- organizuje operativni centar civilne zaštite u opštini odnosno Gradu, u skladu sa ovim zakonom i obezbjeđuje njegovo funkcionisanje;
- donosi akte o osnivanju opštinskog odnosno gradskog štaba civilne zaštite, postavljenju komandanta i načelnika štaba i određivanju funkcija u opštinskim odnosno gradskim službama za upravu i službi civilne zaštite opštine odnosno Grada, čiji su nosioci po položaju članovi opštinskog odnosno gradskog štaba civilne zaštite;
- donosi plan zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća opštine odnosno Grada;

⁴⁸ Prema Zakonu o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara FBiH, u svih 10 kantona formirane su kantonalne uprave civilne zaštite.

⁴⁹ Centar za sigurnosne studije, Sistem zaštite i spašavanja u BiH, juli 2010.g.

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

- proglašava stanje prirodne i druge nesreće i naređuje upotrebu snaga i sredstava civilne zaštite, službi za upravu, privrednih društava i drugih pravnih lica sa područja opštine odnosno Grada na prevenciji, ublažavanju i otklanjanju štetnih posljedica od prirodnih i drugih nesreća po ljude i materijalna dobra na području opštine odnosno Grada;
- vrši i druge poslove zaštite i spašavanja, u skladu sa zakonom, drugim propisima i opštim aktima.

Kao što vidimo, na lokalnom nivou najodgovorniji za proglašanje stanja elementarne nepogode su gradonačelnici i načelnici.

Prethodno smo istakli kako državno zakonodavstvo ne tretira mjere s ciljem zaštite životne sredine u slučaju katastrofa. Kada je riječ o Federaciji BiH, prema odredbama člana 42. Zakona o zaštiti i spašavanju, propisano je da mjere zaštite i spašavanja znače organizovanje radnji i postupaka preventivne i operativne naravi, koje pripremaju i provode tijela uprave i drugi tijela vlasti i pravne osobe - nosioci zaštite i spašavanja. Oni planiraju i pripremaju:

- mjere i postupke zaštite i spašavanja u slučaju postojanja neposredne opasnosti od nastajanja prirodnih i drugih nesreća;
- mjere i postupke zaštite i spašavanja tokom trajanja prirodnih i drugih nesreća;
- mjere i postupke za ublažavanje i otklanjanje posljedica od prirodnih i drugih nesreća.

Sve mjere koje se koriste s ciljem zaštite i spašavanja moraju biti unaprijed određene, pomno isplanirane, tako da bi se što efikasnije mogle preduzimati u vrijeme kada je to potrebno. Najvažnije mjere zaštite i spašavanja određene su zakonom, tj. pobrijane su članom⁵⁰ 48. zakona, dok su narednim članovima detaljnije pojašnjene. Obzirom da mjere zaštite i spašavanja predstavljaju određene radnje i postupke, mora postojati subjekt koji će provoditi te radnje i postupke. To pitanje riješeno je odredbom člana 42. stava 1. Zakona. Prema toj odredbi subjekti - nosioci, tj. izvršiocima mjera zaštite i spašavanja su: svi organi uprave i drugi organi vlasti i pravna lica. To znači, da su izvršiocima tih mjera svi federalni i kantonalni organi uprave i drugi organi uprave, zatim sve opštinske službe za upravu i drugi opštinski i gradski organi vlasti i sva pravna lica (privredna društva, zadruge, javne ustanove i druge institucije).

Svjesni smo činjenice da je širok broj subjekata za mjere zaštite i spašavanja rezultat činjenice što prirodne i druge nesreće predstavljaju opštu opasnost koja svojim djelovanjem može da ugrozi ljude i materijalna dobra u svim sredinama i mjestima u kojima ljudi žive i rade i gdje se nalaze materijalna dobra. Podržavam i to da u sveukupnoj zaštiti moraju učestvovati svi organizovani subjekti društva (svi gore navedeni organi vlasti i sva pravna lica), jer samo angažovanjem svih tih subjekata moguće

⁵⁰ Sklanjanje ljudi i materijalnih dobara; evakuacija; zbrinjavanje ugroženih i nastradalih; zamračivanje; zaštita i spašavanje od radijacijskih, kemijskih i bioloških sredstava; zaštita i spašavanje od rušenja; zaštita i spašavanje na vodi i pod vodom; zaštita i spašavanje od požara; zaštita od neeksplozivnih ubojitih sredstava; prva medicinska pomoć; zaštita i spašavanje životinja i namirnica životinjskog podrijetla; asanacija terena; zaštita okoliša; zaštita i spašavanje u rudnicima; zaštita bilja i biljnih proizvoda.

je ostvariti odgovarajuću i efikasnu zaštitu i spašavanje. Ali, Zakon jeste definisao mnoge obaveze kako javnih, tako i privatnih preduzeća, što sa druge strane ne znači da se po automatizmu sve institucije, preduzeća i pojedinci i pridržavaju slova zakona. Jer da je tako, posljedice po građane od majskih poplava bi bile daleko manje. U narednom periodu različite inspekcije i radna tijela moraju preispitati sve propuste, a najodgovorniji za lošu koordinaciju u spašavanju ljudi i materijalnih dobara moraju snositi odgovornost za sve što su preživjeli nastradali građani od poplava i klizišta kako u Federaciji BiH, tako u Republici Srpskoj.

U dobijenom dopisu iz Federalne uprave civilne zaštite, događaje koji su zadesili našu zemlju u maju mjesecu opisuju kao prirodnu nepogodu koja je uzrokovana djelovanjem prirodne sile na koju ljudski faktor ne može uticati, već može samo nastojati ublažiti posljedice djelovanja na ljude, materijalna i kulturna dobra. Kako je istaknuto, u Federaciji je promptno djelovala Specijalistička jedinica zaštite i spašavanja Federalne uprave civilne zaštite, koja je odmah stavljena u funkciju i upućena u najugroženija područja. Ali, i iz Federalne uprave priznaju da su u najkritičnijim momentima maja 2014. godine, kada su svi ljudski resursi kao i mehanizacija i oprema Specijalističke jedinice zaštite i spašavanja bili iskorišteni do krajnjih granica izdržljivosti, evidentirane brojne slabosti sistema. Prije svega nedostaci koji su se odnosili na nedovoljan broj za ovu vrstu nepogode sofisticirane mehanizacije, materijalno tehničkih sredstava i opreme za potrebe civilne zaštite, uz evidentnu dotrajalost postojeće opreme.

Prethodno smo pomenuli da smo odgovore na pitanja koja je CCI uputio prema svim Kantonalnim upravama civilne zaštite dobili od samo dvije uprave, iz HNK i Srednjobosanskog kantona. Sve druge Kantonalne uprave civilne zaštite su prekršile Federalni Zakon o slobodi pristupa informacijama. Kantonalne uprave HNK i SBK, jedinstvene su u stavu da su protekli događaji u vrijeme i nakon velikih poplava u 2014. godini pokazali nedostatke (izostanak preventivnog djelovanja, nedovoljan broj obučanih ljudi, slaba opremljenost službi opremom i materijalno tehničkim sredstvima...), za adekvatno djelovanje u ovakvim i sličnim situacijama. Saglasni su i u tome da hitno treba pristupiti izmjenama zakonske regulative koja reguliše oblast zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća i zaštite od požara i vatrogastvu, sa ciljem otklanjanja nedostataka (stručno osposobljavanje, obučavanje, usavršavanje, opremanje postojećih službi za spašavanje i formiranje specijalističkih timova za djelovanje u sličnim kriznim situacijama), i stvaranja modernog sistema zaštite i spašavanja koji može adekvatno odgovoriti potrebama u eventualnim prirodnim ili drugim nesrećama.

Republika Srpska

U Republici Srpskoj, „Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ministarstvima“ iz 1998. godine, osnovana je Republička uprava civilne zaštite, kao zaseban upravni organ Vlade RS. Ipak, „Zakonom o ministarstvima RS“ iz 2002. godine, Republička uprava civilne zaštite je stavljena u sastav Ministarstva uprave i lokalne samouprave, da bi se u konačnici od 1. januara 2009. godine, po usvajanju „Zakona o republičkoj upravi“, našla u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova. Ovakvim institucionalnim pozicioniranjem civilna zaštita RS je postala operativnija i ima dosta jednostavniju organizaciju u odnosu na Federalnu upravu civilne zaštite.

Pomenutim Zakonom o republičkoj upravi RS regulisana je nadležnost Republičke uprave civilne zaštite kako slijedi: obavlja upravne i druge stručne poslove koji se odnose na praćenje, usklađivanje i sprovođenje utvrđene politike i smjernica i obezbjeđenje izvršenja zakona i drugih propisa u oblasti civilne zaštite, izradu programa civilne zaštite Republike, izradu procjene ugroženosti na cijeloj teritoriji Republike, predlaganje plana civilne zaštite Republike, prikupljanje podataka o svim vrstama pojava i opasnosti koje mogu dovesti do prirodne i druge nesreće po ljude i materijalna dobra na ugroženom području, osmatranje, obavještanje i uzbunjivanje, organizovanje, pripremu i obučavanje službe civilne zaštite u skladu sa programima i planovima obuke, organizovanje i opremanje jedinica civilne zaštite na nivou Republike, vršenje izbora i vođenje naučno-istraživačkih projekata u oblasti civilne zaštite, pružanje stručne pomoći, donošenje uputstava i instrukcija za rad službe civilne zaštite jedinica lokalne samouprave, inspeksijski nadzor u oblasti civilne zaštite, uklanjanje NUS-a, deminiranje, međunarodnu saradnju iz oblasti civilne zaštite, spašavanje od prirodnih i drugih nesreća, preduzimanje preventivnih, operativnih i postoperativnih mjera u slučaju nastanka prirodnih i drugih nesreća, vođenje evidencija u oblasti civilne zaštite i druge poslove u skladu sa zakonom.

Za razliku od Federacije BiH, u Republici Srpskoj je 2002. godine usvojen i „Zakon o civilnoj zaštiti RS“⁵¹, u kojem se članom 2, tačka 1. definiše sljedeće: „Civilna zaštita je planski organizovan dio sistema zaštite od prirodnih i drugih nesreća koji obuhvata organizovanje, pripremanje i učešće građana, preduzeća i drugih pravnih lica i profesionalnih službi, organizacija i udruženja na zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara i životne sredine od elementarnih nepogoda, drugih nesreća većih razmjera i ratnih dejstava“. Kao i u Federaciji BiH i ova definicija se temelji na međunarodnim dokumentima koja se odnose na zaštitu i spašavanje civila, pominjane Ženevske konvencije i Dopunskih protokola.

Civilna zaštita RS je ustvari integrišući i operativni dio državnog sistema zaštite. Zakonom je naglašena i uloga i značaj lokalne zajednice, što je ponovo u skladu sa principom supsidijarnosti, prema kojem se kako je prethodno rečeno odluke donose i realizuju na najnižem nivou, dok se koordinacija vrši na najvišem potrebnom nivou. Također, i zakoni u RS, nisu propustili definicije po pitanju podjele uloga između resornog ministarstava, javnih državnih preduzeća, privrednih društava,

⁵¹ „Službeni glasnik RS“ broj 26/02

udruženja građana, nevladinih organizacija i drugih subjekata od značaja za zaštitu i spašavanje, te obaveze navedenih subjekata u preventivnom, operativnom i postoperativnom smislu.

Sistem civilne zaštite obuhvata programiranje, planiranje, organizovanje, obučavanje i osposobljavanje, sprovođenje, nadzor i finansiranje mjera i aktivnosti za zaštitu i spašavanje od prirodnih i drugih nesreća s ciljem sprečavanja opasnosti, smanjenja broja nesreća i žrtava, te otklanjanja i ublažavanja štetnih djelovanja i posljedica nastalih od prirodnih i drugih nesreća.

Organizacija civilne zaštite obuhvata ličnu i uzajamnu zaštitu, mjere civilne zaštite, štabove i povjerenike civilne zaštite, službe, jedinice i timove civilne zaštite, rukovođenje i upotrebu snaga i sredstava civilne zaštite. U organizaciju civilne zaštite spada i Republička uprava civilne zaštite, služba civilne zaštite grada/opštine čiji su položaj, ovlaštenja i odgovornosti uređena ovim i drugim zakonima, drugim propisima i opštim aktima.

Po ovom zakonu, lična i uzajamna zaštita je najmasovniji oblik pripremanja i organizovanog učešća građana u civilnoj zaštiti, a podrazumijeva obuku građana za samozaštitu, mjere i postupke preventivne zaštite, prvu pomoć i samopomoć, zbrinjavanje djece i iznemoglih i druge hitne intervencije u zaštiti i spašavanju.

Rukovođenje sistemom civilne zaštite obuhvata odlučivanje o pitanjima koja se odnose na preduzimanje konkretnih mjera, postupaka, zadataka i aktivnosti iz oblasti civilne zaštite te organizovanje i koordinaciju akcija civilne zaštite i zaštite i spašavanja u cjelini. Za rukovođenje akcijama civilne zaštite na nivou Republike, odnosno grada-opštine, te za obavljanje drugih poslova u zaštiti i spašavanju, osnivaju se štabovi civilne zaštite kao operativni i stručni organi. Štabove civilne zaštite osniva Republika, grad i opština. U pogledu vođenja koordinacije i usmjeravanja akcija civilne zaštite, štabovi civilne zaštite grada-opštine su podređeni Republičkom štabu civilne zaštite.

Republička uprava civilne zaštite je organ Vlade RS nadležan za sve aspekte zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća. Područne⁵² organizacione jedinice u Republičkoj upravi su područna odjeljenja civilne zaštite koja obavljaju poslove zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća na području koje pokrivaju i vrše poslove osmatranja, obavještavanja i upozoravanja. U svrhu provođenja zadataka osmatranja, obavještavanja i uzbunjivanja osnivaju se operativni centri. Operativni centri su: Republički operativni centar, Područni operativni centri, te Opštinski operativni centri.

Republički i područni operativni centri osnivaju se u okviru Republičke uprave, a opštinski operativni centri u okviru službe civilne zaštite lokalne zajednice. Opštinski operativni centar se obavezno aktivira

⁵² Formirani su: Područno odjeljenje civilne zaštite Banja Luka, Područno odjeljenje civilne zaštite Bijeljina, Područno odjeljenje civilne zaštite Doboj, Područno odjeljenje civilne zaštite Sokolac i Područno odjeljenje civilne zaštite Trebinje.

u slučaju prirodne ili druge nesreće, s tim da dvije ili više susjednih lokalnih zajednica mogu osnovati zajednički operativni centar, o čemu sporazumno odlučuju načelnici tih lokalnih zajednica. Načelnik lokalne zajednice dužan je obezbjediti neprekidno obavješćavanje građana i vezu sa Republičkom upravom kad nadležni organ naredi pripravnost i kad proglaši stanje prirodne ili druge nesreće. Republički, područni i opštinski operativni centri uvezuju se međusobno i sa drugim operativnim centrima u RS, a Republički operativni centar se uvezuje sa operativnim centrima drugih institucija i organa FBiH, BD BiH i BiH.

U Republici Srpskoj od kraja 2012. godine na snazi je „Zakon o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama RS⁵³“. Kako je to definisano Članom 1. ovog zakona, istim se uređuje sistem zaštite i spašavanja u vanrednim situacijama, snage i subjekti zaštite i spašavanja, prava i obaveze republičkih organa uprave i drugih organa, organa jedinica lokalne samouprave, privrednih društava i drugih pravnih lica, prava i dužnosti građana, vanredne situacije i postupanje u vanrednim situacijama, organizacija i djelatnost civilne zaštite u sistemu zaštite i spašavanja i otklanjanje posljedica elementarnih nepogoda i drugih nesreća, planiranje i finansiranje sistema zaštite i spašavanja, nadzor, priznanja i nagrade i druga pitanja od značaja za organizovanje i funkcionisanje sistema zaštite i spašavanja.

Međutim, iz Ministarstva sigurnosti BiH upozoravaju da Zakon o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama RS nije dovoljno usaglašen sa Okvirnim zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u BiH, a što je bila obaveza prema članu 25. stav (4) ovog zakona. Zakonom o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama RS, prema tvrdnjama predstavnika Ministarstva sigurnosti BiH, preuzete su obaveze nadležnih državnih institucija.

Detaljnijom analizom zakona na nivou RS mogli smo konstatovati da isti prilično opširno pojašnjava kako su svi odgovorni za djelovanje u slučaju vanredne situacije na prostoru Republike Srpske, od pojedinaca građana, preko predstavnika privrednih društava do pripadnika civilne zaštite, lokalnih vlasti, te entiteta. Međutim, koordinacija u djelovanju svih aktera koji se trebaju po zakonu uključiti u zaštitu i spašavanje, a nakon nastanka katastrofe u razmjerima zabilježenim u Doboju, Bijeljini, Banja Luci, Šamcu, Šekovićima, Prijedoru i drugim opštinama u RS, nije najjasnije definisana, o čemu svjedoče posljedice iz maja mjeseca tekuće godine. Podjela odgovornosti na papiru zakona je jedno, ali realizacija konkretnih aktivnosti u praksi kada dođe do katastrofa je sasvim drugo. Tada profesionalizam dolazi do izražaja i teško se može očekivati da će pojedinci građani, savjeti građana u mjesnim kancelarijama ili lokalnim preduzećima učiniti ispravne korake u trenucima panike. Te iste građane je po zakonu trebalo obučavati i trenirati, raditi na vježbama simulacija katastrofa, od amatera praviti profesionalce, a u isto vrijeme i kompletnom stanovništvu otvoreno promovisati istinu o svim prirodnim katastrofama koje mogu zadesiti RS i BiH (naravno, tu spadaju i poplave). Sve to u cilju

⁵³ „Službeni glasnik RS 121/12“

preventivnog djelovanja, a čime su se znatno mogle umanjiti štete kakve smo zabilježili u maju mjesecu.

Primjera radi, u posljednjim poplavama domaćinstva su u regiji Bijeljine gubili i preko 100 grla krupne stoke, a Zakon (član 95.) jasno kaže kako su za organizaciju zaštite, spasavanja i zbrinjavanja ugroženih, stradalih, oboljelih i zatrovanih životinja, kao i za zaštitu u spašavanju namirnica životinjskog porijekla od opasnosti i posljedica elementarnih nepogoda i drugih nesreća, odgovorne gradske jedinice civilne zaštite, u saradnji sa štabom za vanredne situacije opštine odnosno grada.

Ali, iz više izvora smo se mogli uvjeriti kako je na osnovu alarma Hidrometeorološkog zavoda RS lokalna vlast pozivala građane da se pobrinu za stoku na ugroženim područjima tako što će istu prebaciti na viša područja, dalja od rijeka. Međutim mnogi domaćini nisu vjerovali u razmjere nadolazeće vodne katastrofe i epilozi u hiljadama nastradalih grla su bili neminovni. Dakle, postavljajući se pitanje da li su lokalne vlasti uradile dovoljno da ubjede stanovništvo, a pitanje je i da li je lokalna vlast trebala upotrebiti oštrije mjere po slovu zakona kako bi stoka bila spašena, čime bi štete i za entitet i za građane daleko manje. Tu dolazimo do pomenutog problema što su svi za sve zaduženi, bez jasne koordinacije, pa kada neko i zakaže u obavljanju svojih obaveza, jednostavno se krivica prebacuje na drugu distancu.

Kada je riječ o međunarodnoj saradnji institucija civilne zaštite Republike Srpske, Zakon o civilnoj zaštiti RS, članom 6. definiše da „Republika neposredno i posredstvom nadležnih organa BiH ostvaruje međunarodnu saradnju radi obavljanja zaštite od prirodnih i drugih nesreća, naročito zaključivanjem međunarodnih ugovora i obavještanjem drugih država o opasnostima i posljedicama prirodnih i drugih nesreća i po potrebi pružanjem ili traženjem pomoći u zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara.

Kao što je prethodno pomenuto, međunarodna saradnja RS i Republičke uprave civilne zaštite je regulisana i odredbama Okvirnog zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u BiH. U najkraćem, međunarodna saradnja Republike Srpske i Republičke uprave civilne zaštite u oblasti civilne zaštite se prvenstveno svodi na primjenu iskustava i naučenih lekcija, te razmjenu najboljih praksi i iskustava sa susjednim i drugim zemljama, te na bilateralnu i multilateralnu pomoć u slučaju nesreća većih razmjera kada su iscrpljene sve mogućnosti efikasne zaštite stanovnika i materijalnih i drugih dobara u Republici Srpskoj i Bosni i Hercegovini.

Brčko Distrikt BiH

Brčko Distrikt BiH nema poseban propis o zaštiti i spašavanju, niti o civilnoj zaštiti. U proteklom vremenu izvršna vlast je donosila ad hoc propise i izvršavala obaveze u ovim oblastima. Civilna zaštita je organizaciono kao Odsjek smješten u Pod-odjeljenju zaštite i spašavanja, a koji je organizaciono u sastavu Odjeljenje javne sigurnosti Vlade BD BiH.

Sam pristup ovom segmentu sistema zaštite i spašavanja nije uvijek najbolje shvaćen što se nekada odrazi na pružanje pomoći u konkretnim situacijama - poplave, snježni nanosi, oluje i dr. (nedostatak finansijskih sredstava za nabavku određene opreme za CZ).

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 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.

4. STRATEŠKI I OPERATIVNI DOKUMENTI U VEZI SA ANALIZIRANIM OBLASTIMA**4.1. Uvodna razmatranja**

Prethodno poglavlje je dalo stanje u kakvom pravnom i institucionalnom okviru funkcionira upravljanje vodama i sistem zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini.

Pokazatelji govore da je nužno uskladiti sa EU direktivama ne samo entitetske zakone o vodama⁵⁴ i zakone kojim se odnose na spašavanje ljudi i materijalnih dobara u stanju prirodne nesreće, nego i pripadajuće podzakonske akte.

Već na samom početku razmatranja stanja u ovoj složenoj problematici, bitno je dati generalnu napomenu da zakoni o vodama i pripadajući strateški planovi, kada je zaštita od poplava u pitanju, dominantno odnose na prevenciju poplava, dok se zakoni o zaštiti od nesreća i pripadajući strateški dokumenti i planovi odnose na prevenciju, fazu spašavanja i otklanjanje posljedica od nesreća, pa samim time i poplava.

Kada govorimo o strateškim i planskim dokumentima druga generalna napomena je da su za provođenje mjera prevencije od poplava nadležne entitetska ministarstva i agencije za vode, dok su za planiranje provođenje mjera iz programa planova zaštite spašavanja ljudi i materijalnih dobara pojednostavljeno gledano, nadležni : sektor za zaštitu i spašavanje pri Ministarstvu sigurnosti, entitetske, kantonalne i opštinske uprave civilne zaštite.

4.2. Pregled strateških i planskih dokumenata u ciljnim oblastima na nivou države, entiteta, te Brčko distrikta

Naredna tabela nam daje listu strateških, programskih i planskih dokumenata koji su usvojeni na nivou države, entiteta, i Distrikta Brčko, a u oblasti upravljanja vodama, te oblasti zaštite i spašavanja ljudi i dobara.

Usvojeni važniji strateški, programski, planski dokumenti iz oblasti upravljanja vodama	
Nivo vlasti	Naziv dokumenta
BIH	
FEDERACIJA BIH	<ul style="list-style-type: none">Strategija upravljanja vodama u F BiH za period 2010 – 2022.g. (donešena 29.12.2011.g.)

⁵⁴ Zakoni su donešeni prije donošenja Direktiva o upravljanju poplavnim rizicima (2007/60/EC)

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

	<ul style="list-style-type: none"> • Glavni preventivni plan odbrane od poplava u FBiH, (donešen 2008) • Federalni operativni plan odbrane od poplava (7.2.2011.g.)
REPUBLIKA SRPSKA	<ul style="list-style-type: none"> • Okvirni plan razvoja vodoprivrede Republike Srpske • Akcioni plan za realizaciju okvirnog plana razvoja vodoprivrede RS za planski period 2007-2016. • Plan za održivo upravljanje poplavnim rizikom u slivu rijeke Dunav sa aplikacijom na podsliv rijeke Save – područje Republike Srpske za period 2010-2021
BRČKO DISTRIKT	
Usvojeni strateški, programski, planski dokumenti iz oblasti zaštite i spašavanja ljudi i dobara	
Nivo vlasti	Naziv dokumenta
BIH	<ul style="list-style-type: none"> • Procjena ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća u BiH (donešena 2012) • Plan zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa u Bosni i Hercegovini (donešen 2014)
FEDERACIJA BIH	<ul style="list-style-type: none"> • Procjena ugroženosti FBiH od prirodnih i drugih nesreća (donešena 2005. g.) • Program razvoja sistema zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća za razdoblje 2007-2011. godine (istekao)
REPUBLIKA SRPSKA	<ul style="list-style-type: none"> • Godišnji plan odbrane od poplava za 2013. godinu
BRČKO DISTRIKT	<ul style="list-style-type: none"> • Glavni operativni plan odbrane od poplava. • Plan o zaštite stanovništva i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća

Uz listu usvojenih dokumenata neizostavna je i ona koja nas upućuje na strateška i planska dokumenta, po analiziranim oblastima, a koji još uvijek nisu doneseni ili su u procesu izrade na određenim nivoima vlasti, a koja su od velikog značaja u građenju cjelokupnog i efikasnog sistema zaštite od poplava.

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

Strateški, programski, planski dokumenti iz oblasti upravljanja vodama	
Nivo vlasti	Naziv dokumenta
BIH	<ul style="list-style-type: none">• Vodna politika u BiH
FEDERACIJA BIH	<ul style="list-style-type: none">• Plan upravljanja vodama (Plan upravljanja riječnim slivom rjeke Save i Plan upravljanja riječnim slivom Jadranskog mora)• Plan upravljanja poplavnim rizicima• Preliminarna procjena poplavnih rizika
REPUBLIKA SRPSKA	<ul style="list-style-type: none">• Strategije integralnog upravljanja vodama RS (usvojena u formi prijedloga na Vladi RS)• Plan upravljanja riječnim slivovima (Plan upravljanja riječnim slivom rjeke Save i Plan upravljanja riječnim slivom rjeke Trebišnjice)
BRČKO DISTRIKT	
Strateški, programski, planski dokumenti iz oblasti zaštite i spašavanja ljudi i dobara	
Nivo vlasti	Naziv dokumenta
BIH	<ul style="list-style-type: none">• Program razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa BiH
FEDERACIJA BIH	<ul style="list-style-type: none">• Plan zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća na teritoriji u FBiH
REPUBLIKA SRPSKA	<ul style="list-style-type: none">• Program zaštite i spašavanja u Republici• Program za smanjenje rizika od elementarne nepogode• Procjenu ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće u RS• Plan zaštite od spašavanja od elementarne nepogode i druge nesreće u Republici⁵⁵• Godišnji plan odbrane od poplava za 2014. godinu
BRČKO DISTRIKT	

⁵⁵ Zakonske obaveze Vlade RS u vezi donošenja programskih i planskih dokumenata iz čl.18. Zakona o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama RS.

Već je ranije rečeno da u Bosni i Hercegovini zbog postojećeg društvenog uređenja i decentralizacije nadležnosti, ne postoji jedinstvena vodna politika, pa se kreiranje, razvoj i provođenje vodnih politika odvija u entitetima sa različitim i tek djelimično usaglašenim institucionalnim i pravnim okvirima.

Kao što smo vidjeli iz prethodne tabele, državne strategije o upravljanju vodama nema, a entitetskim propisima je predviđena mogućnost saradnja oko njezine izrade.⁵⁶ Ako je nedostak zajedničke vizije i strateške orijentacije i nedovoljna koordinacija u upravljanju vodnim resursima bila više prisutna u periodu nakon ratnih zbivanja, što se i može donekle razumjeti, neprihvatljivo je da se nakon toliko proteklog vremena ne učini dodatni napor i usvoji neostajući dokument i tim ova oblast konačno prepusti struci. Samo takav pristup garantuje građnje najefikasnijeg sistema korištenja vodnog resursa, ali i sistema zaštite od voda. Poplave sa katastrofalnim posljedicma, a pogotovo iz maja 2014. godine ukazuju da je sistem zaštite od poplava još uvijek neizgrađen i nefunkcionalan, i da je u buduće nužno sve strateške i planske dokumente u BiH donositi blagovremeno koordinirano, usaglašeno, a što je najvažnije, sve da bi se ostvario integralan državni i regionalni sistem zaštite od poplava, koji građanima BiH garantuje veću sigurnost za život i imovinu.

Na žalost, novim strategijama, o analizi funkcionalnosti upravljanja vodama u BiH, o analizi postojećeg koncepta civilne zaštite u BiH, o analizi svih problema koji su izašli na vidjelo u maju mjesecu po pitanju koordinacije u spašavanju ljudi i dobara tokom prirodnih katastrofa u BiH, o izradi novih karata rizika (karata sa ucrtanim zonama rizika od prirodnih nesreća), o analizi dozvoljene gradnje stambenih objekata na mjestima koja su u crvenim zonama prijašnjih poplava, o sankcijama za nesavjesne javne institucije i pojedince, itd., u parlamentima i vladama svih nivoa vlasti Bosne i Hercegovine se i dalje govori nedovoljno, a informacije i izvještaji o tim temama prolaze nezapaženo i sa značajem koji zaslužuju. Kao ilustrativan primjer ćemo navesti da niti jedna vlada ili parlament od kantona do države nije nakon prirodne katastrofe, usvojio nove izmjenjene⁵⁷ godišnje planove rada i prioriteta u djelovanju za 2014. godinu, baš kao da se prirodna nesreća nije ni desila. Sasvim je izvjesno da će sa ovakvim pristupom institucije vlasti na svim nivoima doći u od ranije poznatu situaciju i da će nakon hitnih i opravdanih promjena budžeta, ostati na nepromijenjenim ciljevima sa početka godine.

Nivo Bosne i Hercegovine

I pored toga što se vodna politika planira i provodi na nivou entiteta, na nivou države bilo je nastojanje da se u skladu sa nadležnostima dođe do okvirnih dokumenata kojim bi se harmonizovali entitetski. Evropska Unija kroz IPA fondove 2007 finansirala projekat: „Podrška vodnoj politici u BiH“ u okviru kojeg je pripremljen nacrt dokumenta „Vodna politika u BiH“. Ovaj dokument je okvirnog karaktera, koji

⁵⁶ čl. 24 stav 6 Zakona o Vodama FBiH sl.list 70/06 „Federalno ministarstvo obavezno je uspostaviti i osigurati koordinaciju svih aktivnosti sa ministarstvom Republike Srpske nadležnim za vode kako bi se osiguralo donošenje jedinstvene strategije upravljanja vodama za cijelu Bosnu i Hercegovinu“.

⁵⁷ Među ostalim niti Vlada FBiH nije zvanično mijenjala svoj Program rada za tekuću godinu, a na web stranici Vlade i dalje je postavljen onaj kreirani iz novembra 2013. godine. Nakon poplava, na sjednici održanoj 28.05.2014. godine Vlada je zadužila federalna ministarstva da do naredne sjednice revidiraju svoje programe poticaja s ciljem da se vidi koliko je sredstava usmjereno na poplavljena područja;

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

u svom sadržaju definiše osnovnu viziju razvoja sektora voda, a koja podrazumijeva da do 2035. god. u BiH bude ostvaren pravedan, efikasan i finansijski održiv način korištenja i planiranja razvoja vodnih resursa i to u skladu sa socijalnim, ekonomskim i okolišnim potrebama njenih sadašnjih i budućih stanovnika.

Ciljevi kojima se planira ostvariti ova vizija su:

- zaštita resursa površinskih i podzemnih voda u pogledu kvaliteta vode kako bi se dostiglo dobro ekološko i dobro hemijsko stanje površinskih voda, kao i dobro kvantitativno i hemijsko stanje podzemnih voda;
- zaštita resursa površinskih i podzemnih voda u pogledu raspoloživih količina vode kako bi isti mogli obezbijediti održivo zadovoljenje potreba sadašnjih i budućih generacija, kao i potreba ekosistema;
- -osigurati adekvatnu zaštitu ljudstva i dobara u iznimnim hidrološkim situacijama kao što su poplave, suše, bujice, erozije riječnih korita;
- uspostaviti zakonodavstvo koje će omogućiti pravedno, efikasno i održivo upravljanje vodnim resursima
- ojačati institucionalne sisteme u BiH vezane za sektor voda tako da su uloge, zadaci i odgovornosti nadležnih organa/institucija jasno definirane i efikasno sprovedene
- uspostaviti sistem u kojem će se korištenjem ekonomski realnih stopa vodnih naknada i cijena vodnih usluga obezbijediti neprofitno i samoodrživo finansiranje sektora voda.

Dokumentom su utvrđeni prioriteti do 2035. godine, nosioci realizacije, vremenski okvir i troškovi za realizaciju. Važno je istaći da nacrt dokumenta „Vodna politika BiH“ u potpunosti uvažavao postojeći pravni i institucionalni okvir u sektoru voda u BiH.

Na žalost, dokument „Vodna politika u BiH“ nije konačno usvojen jer uslovljen jednakim razumjevanjem i podrškom za donošenje od strane svih institucija u BiH, što je za posljedicu imalo razvoj vodnih politika na nižim nivoima bez zajedničke vizije. Pošto se među ciljevima dokumenta nalaze i oni koji su predviđali postiznje adekvatne zaštite ljudi i dobara od poplava, prava je šteta što dokument nije tretiran sa više političke volje i razumijevanja.

Ipak neusvajanje dokumenta „Vodna politika u BiH“ nije zaustavilo provođenje ciljeva i prioriteta, tako da je prema informacijama iz Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Vijeća ministara, u saradnji sa Delegacijom EU započeta realizacija projekata pod nazivom „Jačanje kapaciteta u sektoru voda u BiH“. Projekt je počeo sa implementacijom krajem januara 2014. godine, a u njegovu implementaciju su uključene sve nadležne institucije iz sektora voda, uključujući i Brčko Distrikt BiH. Kroz projekat će se između ostalog biti izrađeni :

- nacrti Planova upravljanja slivom rijeke Save za oba entiteta u BiH, a u skladu sa odredbama postojećeg zakonodavstva u BiH i relevantne EU legislative, uključujući i izradu Krovnog izvještaja sa Zajedničkim programom mjera;
- nacrti primarnog i sekundarnog zakonodavstva u sektoru voda na način da se postigne što veća usklađenost sa ključnim propisima EU u oblasti voda.

Uporedo da tim aktivnostima privodi se kraju projekat Upravljanja slivom Neretve i Trebišnjice, kroz koji su pripremljeni nacrti Plana upravljanja oblasnim riječnim slivom rijeke Trebišnjice u Republici Srpskoj, kao i nacrt Plana upravljanja Neretvom i Trebišnjicom u Federaciji BiH. Sve nacрте planova, će nadležne institucije u odgovarajućoj proceduri, a vodeći računa o adekvatnom učešću javnosti, uputiti u proceduru usvajanja.

Svi navedeni Planovi bi trebalo da budu usvojeni do kraja 2015. ili početka 2016. godine, kako bi se planski period (2016-2021) u BiH uskladio sa planskim periodom u državama članicama EU.

Prethodni primjeri govore da su domaće institucije ozbiljne rezultate u kreiranju integralnog sistema upravljanju vodama i zaštite od poplava, pravile samo uz pomoć međunarodne zajednice. Takav angažman međunarodne zajednice bio je u potpunosti opravdan, prije svega zbog sigurnosti građana Bosne i Hercegovine, ali i sigurnosti građana država regiona.

Za razliku od sektora voda gdje na nivou države ne postoji formallna nadležnost u upravljanju vodama, u u oblasti zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara u stanju prirodne i drugih nesreća, država ima nadležnosti, pa je i odgovorna za planiranje i provođenje mjera.

Generalno gledajući za većinu strateških planskih dokumenata, koji se odnose na zaštita i spašavaje ljudi i materijalnih dobara nivou Bosne i Hercegovine, može reći da nisu donešeni na vrijeme. Okvirnim zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća („Službeni glasnik BiH“ broj 50/08). Članom 13. definisano je da Vijeće ministara Bosne i Hercegovine donosi Procjenu ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća. Na prijedlog Ministarstva sigurnosti⁵⁸ Procjena ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća je nakon započetog postupka u 2009. godini, konačno usvojena od strane Vijeća ministara 18.4.2012. godine. Dakle, dokument je donešen sa 4 godine zakašnjenja.

Imajući u vidu da je Procjena ugroženosti BiH temeljni dokument koji služi za izradu Plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa u Bosni i Hercegovini i Programa razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa Bosne i Hercegovine, i ostala dva dokumenta su kasnila u svojoj izradi. Kašnjenje u donošenju Procjene ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća, imalo je za posljedicu da entiteti i Brčko Distrikt BiH, usvojei dokument nisu mogli blagovremno iskoristiti kao podlogu za vlastito planiranje.

⁵⁸ Prema članu 25. Okvirnog zakona dokumenti su trebali biti donešeni u roku od šest mjeseci od dana supanju na snagu zakona

Inače dokument Procjena ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća obuhvata teritoriju Bosne i Hercegovine i sve vrste opasnosti koje ugrožavaju ljude i materijalna dobra u Bosni i Hercegovini, ali i one koje mogu ugroziti susjedne i druge zemlje, kao i one koje iz susjednih i drugih zemalja mogu negativno uticati na stanovnike i materijalna dobra u Bosni i Hercegovini. Stoga Procjena ugroženosti BiH pruža objektivnu sliku rizika u Bosni i Hercegovini kao i onih koji imaju prekogranično dejstvo. Procjena ugroženosti BiH identifikuje nesreće i katastrofe i analizira vjerovatnoću kao i štetne posljedice na ljude, imovinu, okoliš i infrastrukturu/društvenu zajednicu. Postoje tri stadija analize: identifikacija rizika, procjena vjerovatnoće rizika i posljedica i upoređivanje rizika kao i preporuke u odnosu na postojeće stanje preventivnih mjera.

Procjena ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća je bila osnova za izradu Plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa u Bosni i Hercegovini koji je od strane Vijeća ministara donešen 19.3.2014. godine. Tek nakon donošenja ovog propisa⁵⁹ stvorene su realne pretpostavke da u skladu sa Okvirnim zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća, razviju operativni planovi djelovanja u nekoliko oblasti: prevenciji, odgovoru i oporavku. Inače Plan zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa u Bosni i Hercegovini predstavlja okvir za djelovanje u pripremanju, organizovanju i provođenju zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara institucija i organa BiH u slučaju prirodnih ili drugih nesreća.

Plan zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa u Bosni i Hercegovini i Program razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa Bosne i Hercegovine su dokumenti veoma važni za niže nivoe vlasti jer sadrži smjernice za koncipiranje Programa razvoja sistema zaštite i spašavanja entiteta i Brčko distrikta.

Program razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa Bosne i Hercegovine Vijeće ministara još uvijek nije donijelo, a prema strateškom planu Ministarstva sigurnosti BiH za 2014-2016. (Sektor za zaštitu i spašavanje) njegova izrada je planirana do konca 2014. godine. Rok za usvajanje ovog dokumenta je neizvjestan jer ga usvaja Parlament BiH u kojem se na žalost i po ovim urgentnim pitanjima veoma teško postiže politička saglasnost.

Dodatni dokaz za ne nedostatak političke volje da se Okvirni zakon implementira u punom kapacitetu je i višegodišnje odugovlačenje oko formiranja mješovite specijalizovane jedinice za zaštitu i spašavanje, i nerealizovanje svih pretpostavki za funkcionisanje Koordinacionog tijela za zaštitu i spašavanje⁶⁰

⁵⁹ Prilikom održavanja pripremih radionica za učesnike u izradi Plana zaštite i spašavanja pomoćnik ministra Ministarstva sigurnosti BiH Mladen Čavar, je za medije izjavio da „Trenutno institucije i organi Bosne i Hercegovine nemaju izrađene planove djelovanja u prirodnim ili drugim nesrećama. To za posljedicu ima ad hoc i neorganizovanje djelovanja u određenoj situaciji, što opet može imati dalekosežne posljedice po sigurnost stanovnika Bosne i Hercegovine“

⁶⁰ Tokom posljednje katastrofalne poplave se pokazalo da se Koordinaciono tijelo nije moglo sastati i predložiti Vijeću ministara proglašenje stanja prirodne nesreće u BiH, a i da se sastalo pitanje je da li bi moglo urgentno ogovoriti na aktulne izazove zbog

Mada država nema nadležnost u postupku procjena šteta nakon prirodnih nesreća⁶¹, jer je ona smještena na nivou entiteta, iskustva nakon posljednjih katastrofalnih poplava u BiH govori da proces pružanja međunarodne pomoći može biti usporen zbog sporenja među entitetima oko procijenjene štete. Razlog je ponovo neharmonizovane entitetske procedure koje su neusklađene sa EU metodologijom procjene šteta. Da su entiteti i Distrikt Brčko uskladili svoje procedure sa EU metodologijom na vrijeme (dostavljena od strane Ministarstva sigurnosti još 6.maja 2013. godine) razloga za sporove ne bi bilo, a građani ugroženi u posljednim poplavama bi brže došli do međunarodne pomoći.

Sve prethodno iznešeno ukazuje da zbog nekvalitetnih, neharmonizovanih propisa vlast Bosne i Hercegovine nije pravovremeno i adekvatno reagovala i da je nužno da pristupi izmjeni i dopuni legislativne na nivou države i entiteta, uradi hitno usklađivanje sa EU direktivama, a sve sa ciljem stvaranja pravnog okvira koji svim institucijama Bosne i Hercegovine garantuje funkcionalnost , efikasnost u spašavanju ljudi i materijalnih dobara.

Nadu da sa političkom voljom može graditi bolji okvir za sigurnost građana, daje saznanje da je u pripremnoj fazi uspostavljanje Državne platforme za smanjenje rizika od katastrofa koja ima za cilj da djeluje kao instrument za provođenje sistemskog smanjenja rizika od katastrofa sa jasno utvrđenim i raspodjeljenim odgovornostima i zadacima svih učesnika. Plan je da u skladu sa međunarodnim smjernicama i standardima za smanjenje rizika od katastrofa, ista postane dio strategije razvoja zajednice i osigura multisektorski pristup. Na osnovu Državne platforme se nastoji provesti procjenjivanje raspoloživih izvora i kapaciteta smanjenja rizika, osiguranje političke podrške svih političkih stranaka i subjekata na svim nivoima, te uključivanje svih organizacija civilnog društva.

Federacija Bosne i Hercegovine

Sva kompleksnost sistema zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara, pa time i zaštita od poplava, proistekla iz postojećeg društvenog i pravnog okvira postaje vidljiva kada se pokuša sagledati njegova funkcionalnost na entitetskim nivoima, a posebno na nivou entiteta Federacije Bosne i Hercegovine.

Planiranje i provođenje prevencije zaštite od poplava u ovom entitetu je u podijeljenoj međuresornoj nadležnosti institucija više nivoa vlasti (resor voda i resor zaštite okoliša). Istraživanjem je zapaženo da i pored velike institucionalne složenosti napredak u donošenju strateških, zakonskih i drugih planskih dokumenata postoji, ali je uporedo sa njime izostao kontinuitet u planiranju, (nakon

veoma komplikovanog rješenja oko načina odlučivanja (clan 16 stav (2) Okvirnog zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u BiH)

⁶¹ Okvirnim zakonom nije propisana obaveza izrade jedinstvene metodologije zaprocjenu šteta u BiH, ali je od strane Vijeća ministara 21. 5. 2014. g. inicirana izrada metodologije procjene šteta i prijedlog kriterija za raspodjelu pomoći koja se prikupi kroz donatorsku konferenciju. Međunarodnu Donatorsku konferenciju je moguće organizovati, na inicijativu i zahtjev BiH, samo nakon što se završi procjena svih šteta uzrokovanih prirodnim nesrećama.

donošenja dokumenata na određeni period, nije uslijedilo njihovo inoviranje i usklađivanje sa novom situacijom na terenu).

Zbog razumijevanja naprijed rečenog, u nastavku će u kratkim crtama biti predstavljen niz dokumenata koji su vezani za upravljanje vodama od kojih je znatan dio posvećen zaštiti od voda.

Politika upravljanja vodama u Federaciji BiH određena je osnovnim planskim dokumentom – Strategijom upravljanja vodama u FBiH za period 2010. – 2022. Na prijedlog Vlade 20.10.2010. godine Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine usvojio vrlo sadržajan strateški dokument. U istom tekstu, ali godinu dana kasnije 29.12. 2011. Strategija je konačno usvojena i na Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

Donošenje prve Strategije upravljanja vodama, kasnilo je 3 godine obzirom da je prema odredbama zakona trebala biti donešena najkasnije do 2009. godine.

Njezinim usvajanjem je utvrđena politika upravljanja vodama FBiH što obuhvata zaštitu voda, korištenje voda, zaštitu od štetnog djelovanja voda i uređenje vodotoka i drugih voda. Strategija upravljanja vodama FBiH ima za cilj smanjenje zagađenja voda, postizanje dobrog stanja i sprečavanje degradacije voda, postizanje održivog korištenja, osiguranje pravičnog pristupa vodama, poticanje društvenog i privrednog razvoja, zaštitu ekosistema, smanjenje rizika od poplava i drugih štetnih uticaja voda, kao i uključivanje javnosti u donošenje odluka koje se odnose na vode.

Za provođenje strategije iz člana 24. stav 7. Zakona o vodama su do 2012. godine su trebali biti donešeni i prvi planovi upravljanja vodama za Vodno područje Save i Vodno područje Jadranskog mora. Međutim zbog kašnjenja donošenja strategije kasni se i sa donošenjem planova, a njihovo donošenje je planirano za kraj 2015. godine.

Na osnovu istog zakona, a u skladu sa Uredbom o vrstama i sadržaju na planova zaštite od štetnog djelovanja voda⁶² Vlada FBiH je utvrdila potrebu donošenja dvije vrste planova od štetnog djelovanja voda:

1. Plan upravljanja poplavnim rizicima

2. Plan aktivne odbrane od poplava

Prvi Plan upravljanja poplavnim rizicima, nije još uvijek donešen a treba se donijeti 6 godina nakon donošenja Uredbe uz obavezno usklađivanje sa Prvim planom upravljanja vodama. Obzirom da je donošenje Prvog Plana upravljanja vodama planirano za 2015. godinu, idealno bi bilo kada bi se usklađivanje izvršilo koordinacijom aktivnosti u samom u toku izrade ova dva dokumenta. Dobri izgledi da to i dogodi postoji, jer smo već ranije napomenuli da međunarodna zajednica uključena u davnje pomoći u izradi entitetskih planova.

⁶² Na osnovu Člana 90. Zakona o vodama donešena je 2009.godine Uredba o vrsti i sadržaju planova zaštite od štetnog djelovanja voda

Plan aktivne odbrane od poplava (operativni planovi odbrane od poplava), koji se odnose na mjere zaštite od poplava u vrijeme neposredne opasnosti, za vrijeme trajanja i otklanjanje posljedica od poplava poplava, je donešen od strane Ministarstva za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo FBiH 7.8.2011. godine.⁶³ Izrada kantonalnih operativnih planova odbrane od poplava za vode II kategorije, (koje su u nadležnosti kantona) su obaveza kantonalnog nivoa vlasti, koju je ispunio samo manji broj kantonalnih nadležnih ministarstava⁶⁴. Razlog za takvo stanje je što je rok za donošenje ovih dokumenata trebao biti određen kantonalnim zakonom o vodama, a kantonalne propise je do 2013 godine donijelo samo 5 kantona (ZDK, USK, Tuzlanski kanton, Sarajevski kanton, te SBK).

Da bi stvorile polaznu osnovu za izradu svih planova za zaštitu i spašavanje, Vlada FBiH 2005. godine donijela dokument Procjena ugroženosti Federacije BiH od prirodnih i drugih nesreća, pa je tek nakon toga bilo moguće otpočeti proces donošenja najbitnijih planskih dokumenata od kojih je većina međusobno povezana ili uslovljena.

Među najvažnijim planskim dokumentima koji se tiču zaštite od poplava, u Federaciji BiH se smatra Program razvoja zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u FBiH za period 2007-2011. godine, koji je usvojio Parlament FBiH. Ovaj dokument sa četvorogodišnjim rokom važenja je istekao, a nije poznato da li je otpočet proces izrade dokumenta za naredni period i da li se radi na tome da on u svojoj izradi bude usklađen sa Programom razvoja na državnom nivou koji je takođe u izradi. Institucija zaduženada njegovu izradu je Federalna uprava civilne zaštite ista institucija koja je, od strane federalnog revizora ocijenjena sa negativnim mišljenjem jer „ne prikazuje istinito i objektivno stanje imovine na dan 31.12.2012. godine“.⁶⁵ Glavne primjedbe na rad Federalne uprave civilne zaštite se odnosila na način raspodjele sredstava ostvarenih po osnovu posebnih naknada za zaštitu od prirodnih i drugih nesreća, ali i nedonošenje Programa razvoja zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u FBiH za period iza 2011. godine. Program za period od pet godina sa utvrđenim ciljevima i zadacima, je dokument koji bi trebao omogućiti izradu Federalnog Planu zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća sa utvrđenim zadacima isti period, te je njegovo nedonošenje pomjerilo rokove donošenja i ovog dokumeta.

Iako je važenje federalnog Programa zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća u FBiH 2007-2011 isteklo isti je poslužio kao dobra smjernica za izradu kantonalnih i opštinskih programa čime je uspostavljen proces vertikalni periodičnog progamiranja razvoja spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Federaciji. Kantoni i opštine unoseći vlastite specifičnosti radile su

⁶³ Dokument je izrađen od strane Agencija za vodna područja Save i Jadranskog mora

⁶⁴ Kantonalne planove su donijeli Zeničko dobojski kanton, Kanton Sarajevo i Bosansko-podrinjski kanton

⁶⁵ Glavne primjedbe na rad Federalne uprave civilne zaštite se odnosila upravo na način raspodjele sredstava ostvarenih po osnovu posebnih naknada za zaštitu od prirodnih i drugih nesreća i nedonošenje Programa razvoja zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u FBiH za period iza 2011. godine.

svoje Programe razvoja, dok su kao i na ostalim nivoima vlasti, izrade Planova zaštite od prirodnih i drugih nesreća, u pripremi i nisu okončani⁶⁶

Republika Srpska

Prije nego što se iznesu podaci o strateškim dokumentima koji se bave zaštitom od poplava i koji su trebali biti donešeni ili su već donešeni u Republici Srpskoj, bitno je napomenuti da isti proističu iz zakonskog okvira, koji kao što je prethodno analiza pokazala, u izvjesnoj mjeri drugačiji od zakonskog okvira FBiH i zakonskog okvira na nivou države.

Kao i u slučaju entiteta FBiH i u entitetu RS je upravljanje vodama regulisano entitetskim Zakonom o vodama (sl. Glasnik RS br. 50/06) koji je članom 25 definisao donošenje Strategije integralnog upravljanja vodama⁶⁷ Strategija integralnog upravljanja vodama nije još uvijek donešena u Narodnoj Skupštini RS, ali je nakon utvrđivanja u nacrtu i javne rasprave, u aprilu 2014. utvrđena na Vladi RS-a u formi prijedloga. Strategiju integralnog razvoja upravljanja vodama treba da usvoji Narodna Skupština RS i prema Akcionim planom za realizaciji okvirnog plana razvoja vodoprivrede RS za planski period 2007-2016. godine njezino usvajanje je planirano za 2015. godinu

Kao i na nivou FBiH nakon donošenja strategije i u Republici Srpskoj se u skladu sa čl.26. i 27. trebaju donijeti iskoordinirani planovi upravljanja riječnim slivovima sa pripadajućim programima⁶⁸

Važno je napomenuti da je u Republici Srpskoj 2006. godine, kao jedna od međufaza u procesu izrade Strategije kao baznog strateškog planskog dokumenta najvišeg nivoa značajnosti, izrađen Okvirni plan razvoja vodoprivrede Republike Srpske. Okvirni plan razvoja vodoprivrede je donešen sa namjerom da popuni plansko-upravljački interegnum do donošenja ključnih strateških planskih dokumenata u sektoru voda, ali je takođe donešen sa namjerom da isti poslužiti i kao podloga pri izradi Strategije razvoja Republike Srpske.

Na osnovu navedenog Okvirnog plana od strane Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede donešen je Akcioni plan za realizaciju okvirnog plana razvoja vodoprivrede RS za planski period 2007-2016.

⁶⁶ Uredba o sadržaju i načinu izrade planova zaštite i spašavanja od prirodnih nesreća i planova zaštite od požara iz februara 2011 g. nalaže da su Federalni i kantonalni organi uprave i opštine, odnosno gradske službe za upravu dužni su u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ove uredbe izraditi i donijeli planove zaštite i spašavanja, u skladu sa odredbama ove uredbe.

⁶⁷ U okviru člana 25. Zakona o vodama RS je planirano da strategija sadrži „č) okvirne ciljeve i pravce korištenja i zaštite voda, zaštite od štetnog dejstva voda i održivog korištenja voda“

⁶⁸ Prema čl.31 Zakona o vodama RS „U toku pripremnih radnji za planiranje u oblasti upravljanja riječnim slivovima za koje je nadležna, Agencija za vode će vršiti redovne konsultacije sa odgovarajućom Agencijom u Federaciji Bosne i Hercegovine, u cilju koordiniranja planova za upravljanje riječnim

Dvije godine kasnije od strane Vlade RS je usvojen Plan za održivo upravljanje poplavnim rizikom u slivu rijeke Dunav sa aplikacijom na podsliv rijeke Save – područje Republike Srpske za period 2010-2021

Planovi upravljanja riječnim slivovima za svaki oblasni riječni sliv rijeke Save i rijeke Trebišnjice koji su se u skladu sa Zakonom o vodama i Okvirnom direktivom o vodama trebali izraditi, još uvijek nisu izrađeni. Kao je već ranije navedeno njihova izrada na nivou entiteta je u toku i odvija se uz koordinaciju državnih institucija i međunarodne zajednice, a sve sa ciljem ispunjenja standarda po kojem se upravljanje riječnim slivovima treba odvijati integralo i koordinirano⁶⁹

Kada je u pitanju zaštita i spašavanje, već je konstatovano da Zakon o Zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama RS nije usaglašen⁷⁰ sa Okvirnim zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini. Normativne neusklađenosti zakona za posljedicu mogu generisanje problema prilikom donošenja niza podzakonskih ili drugih planskih i operativnih akata, koji u vremenu hitnog djelovanja, prilikom poplava mogu proizvesti konfuziju i nered. Stoga se kao logičnim nameće potreba hitnog usklađivanja entitetskih zakona sa okvirnim zakonom na državnom nivou, kako bi se izbjegla negativna refleksija i pri izradi planskih dokumenta.

Nakon donošenja Zakona o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama⁷¹, Vlada RS je bila u obavezi da donese planove i programe zaštite i spašavanja od elementarne nepogode i nesreće. Preduslov za donošenje ovih dokumenata je ispunjen nakon donošenja Uredbe o sadržaju i načinu izrade Plana zaštite od elementarne nepogode i druge nesreće⁷². Obzirom da nije donešen polazni dokument Procjena ugroženosti od elementarne i druge nesreće, pripadajući planovi takođe nisu donešeni. Prema zakonu takve akte su nakon donošenja entitetskih dokumenata u obavezi donijeti i opštine i privredna društva, međutim zbog nepostojanja polaznih dokumenata i republičkog plana sa kojim bi bili usklađeni, ni dokumenti na nižim nivoima vlasti nisu donešeni.

Kao što je ranije rečeno, Zakon o civilnoj zaštiti RS⁷³, propisuje obavezu organizovanja i sprovođenja zaštite od prirodnih i drugih nesreća na osnovu programa i planova civilne zaštite. Programom civilne zaštite RS određuju se ciljevi, politika i strategija civilne zaštite u Republici za period od najmanje 5 godina, dok Plan civilne zaštite sadrži a) procjenu ugroženosti od prirodne i druge nesreće; b) plan preventivnog djelovanja; v) plan pripravnosti; g) plan mobilizacije; d) plan hitnog odgovora. Gradovi i opštine – donose svoje programe i planove iz oblasti civilne zaštite od prirodnih i drugih nesreća, koji moraju biti usaglašeni sa Republičkim planom i programom civilne zaštite. Planovima civilne zaštite obezbjeđuje se organizovano i usklađeno djelovanje za sprečavanje nesreća, odnosno smanjenje

⁶⁹ Prema čl. 39 Zakona o vodama RS „

⁷⁰ Zakonom o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama RS preuzete su obaveze nadležnih državnih institucija

⁷¹ Zakon donešen 25. decembra 2012. godinu.

⁷² Uredba je donešena u avgustu 2013. godinu.

⁷³ sl. glasnik RS br.26/02 čl 119.

njihovih posljedica i što brže obezbjeđenje osnovnih uslova za život u slučaju prirodne i druge nesreće.

Vlada RS je, na prijedlog Republičke uprave civilne zaštite, 10. novembra 2011. godine donijela Metodologiju za izradu Plana civilne zaštite⁷⁴. Novim metodološki pristupom postavljeni su novi i standardi u oblasti planiranja koji su već dokazani u teoriji i praksi zemalja regije i Evropske unije. Primjenom novih standarada se željelo direktno uticati na postizanje višeg nivoa zaštite ljudi, materijalnih i drugih dobara i životne sredine u RS. Kako dokumenti Program civilne zaštite i Plan civilne zaštite nisu javno objavljeni i dostupni javnosti, nije ni poznato da li su donešeni i u kojoj se mjeri uspješno u primjeni novih standarda. Imajući u vidu značaj ovih dokumenta i reformu koju je pretrpila civilna zaštita u BiH, prosto je nevjerovatno da institucije vlasti nisu izradom i objavom planova dodatno edukovale građane o tome šta je njihova obaveza, a šta obaveza institucija vlasti u stanju prirodne nesreće. Posljednja zbivanja i ponašanja građana i institucija vlasti u vrijeme prirodne nesreće, ukazuju da kada je u pitanju spašavanje i zaštita ljudi i materijalnih dobara, mnoge informacije trebaju javnosti biti transparentnije predstavljene kako bi se imala svaki pojedinac i institucija znali kako da se ponašaju u vrijeme prirodne katastrofe.

Kada su konkretno poplave u pitanju, prema Zakonu o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama obaveza je vladinih institucija da na godišnjem nivou donose Opšti plan i operativne planove za odbranu od poplava. Godišnji plan odbrane od poplava je važan operativni dokument jer utvrđuje zadatke, nosioce, jedinstven i usklađen način postupanja u pripremi i sprovođenju zaštite i spašavanja u slučaju vanredne odbrane od poplava. Vlada je za 2013. godinu ispunila svoju obvezu i donijela plan odbrane od poplava, međutim Godišnji plan odbrane od poplava za 2014. godinu nije donijela pa nije ni jasno u skladu a kakvim dokumentom su sprovedene aktivnosti odbrane od poplava u maju 2014. godinu.

Brčko distrikt BiH

Iako je područje Brčko Distrikta karakteristično po poplavama, posebne strategije ili mjere ne postoje u Odjeljenju javne sigurnosti Vlade Brčko Distrikta. Međutim, u saradnji sa Odjeljenjem za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu svake godine se donosi Glavni operativni plan odbrane od poplava.

Također, vezano za zaštitu prije svega od poplava, urađen je projekt uređenja korita rijeka u širem zahvatu od strane Odjeljenja za vodoprivredu šumarstvo i poljoprivredu, za čiju realizaciju treba obezbjeđiti veća finansijska sredstva.

U sistemu zaštite i spašavanja sa aspekta Civilne zaštite u Brčko Distriktu su urađeni Planovi zaštite stanovništva i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća (Plan zaštite od poplava sa evakuacijom, Plan zaštite od ostalih elementarnih nepogoda, i dr. planovi)

⁷⁴ „Službeni glasnik RS“ broj 119/11

Iz kratkog pregleda donešenih strateških dokumenata po nivoima vlasti je vidljivo da se dogodila vremenska neusklađenost u donošenju temeljnih dokumenata u FBiH i RS, što za posljedicu može imati kreiranje dokumenata sa različitim vizijama razvoja. Kako god se strateški dokumenti donosili na po nivoima vlasti, sve njih prate uglavnom isti problemi od koje je najkрупniji finansiranje. Neobezbjeđivanje sredstava od strane vlasti, za realizaciju ciljeva i mjera iz strategija, u konačnici u javnosti stvara sliku da se veoma stručni i sadržajni dokumenti, donose forme radi, ne realizuju i da nakon donošenja samo „kupe prašinu i ostaju u ladicama“. Dodatni problem predstavlja i to što nadležne institucije zadužene trošenje ionako skromnih sredstava, aktivnosti i planove realizuju parcijalno ne izvještavajući javnost i građane o tome šta je urađeno po pitanju njihove zaštite⁷⁵. To bi mogao biti dovoljan razlog da uvede obaveza redovne evaluacije i periodičnog izvještavanja vlada u parlamentima o stepenu realizacije strategija, planova i programa. Na ovaj način bi se moglo izaći iz postojeće prakse, gdje se o zaštiti i spašavanju od poplava, funkcionalnosti institucija i o načinu trošenja javnog novca, govori samo kada se poplave već dese. Nedostatka analiza i izvještaja, je „glavni krivac“ što se o ovako važnoj temi rijetko može govoriti u mirnom tonu, i analitično, procjenjujući sa koliko uspjeha i u kojem stepenu se skupo plaćeni dokumenti realizuju i koju su korist od njih imali građani.

⁷⁵ Vlada je usvajajući Akcion plan upravlja poplavnim rizikom u slivu rijeke Dunav sa aplikacijom na podsliv rijeke Save područje RS za planski period 2010-2021, obavezala Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Agencija za vode oblasnog riječnog sliva Save, (JU „Vode Srpske“) da usklađuju aktivnosti svih subjekata zaduženih za realizaciju Plana i o tome izvještavaju Vladu.

5. FINANSIRANJE OBLASTI UPRAVLJANJA VODAMA I ZAŠTITE I SPAŠAVANJE

5.1. Uvodna razmatranja

U nastavku ćemo kroz uporedne pokazatelje, na način kako je to zakonodavstvom propisano, odgovoriti i na pitanje finansiranja u oblasti upravljanja vodama, te finansiranja djelovanja u slučaju prirodnih nepogoda, na nivou države i entiteta.

Izgrađen pravni i institucionalni okvir za upravljanje vodama je tek polazni osnov i preduslov za uspostavu kvalitetnog sistema zaštite od poplava u BiH. Kadrovska popunjenost i osposobljenost, kao i stabilan sistem finansiranja nisu ništa manje važne karike u sistemu zaštite od poplava. Do sada donešeni relevantni planski dokumenti BiH, FBiH, i RS⁷⁶ govore da su ljudski resursi u sektoru voda i finansijska sredstva (postojeći model finansiranja) nedostatni za zadovoljenje svih potrebnih zadataka.

S obzirom da državne institucije, u operativnom smislu, ne upravljaju vodama u BiH, samim tim zakonodavstvo na nivou BiH ne definiše ni direktne obaveze države po pitanju finansiranja u oblasti upravljanja vodama. Sa druge strane, kada govorimo o zaštiti i spašavanju „Okvirni zakon“ u članu 23. precizira da se budžetom institucija BiH osiguravaju finansijska sredstva za: a) opremanje, obučavanje, rad i funkcioniranje Centra - 112; b) opremanje, obučavanje, rad i funkcioniranje Koordinacionog tijela; c) stručno usavršavanje i osposobljavanje državnih službenika i zaposlenih na poslovima zaštite i spašavanja u institucijama i organima na nivou Bosne i Hercegovine; d) naknadu troškova djelovanja u zaštiti i spašavanju međunarodnog karaktera čije izvršenje naloži nadležni organ za zaštitu i spašavanje; e) pružanje pomoći drugim državama, entitetima i Brčko Distriktu BiH u slučajevima prirodnih ili drugih nesreća; f) dodatno opremanje i obuku jedinica iz člana 13. stav (1) tačka k) ovog zakona; g) i druge potrebe u skladu s ovim zakonom.

U stavu 2 ovog člana Zakona kaže se i to kako se za finansiranje dijela prethodno pobrojanih potreba i aktivnosti sredstva mogu osigurati i kroz finansijska i materijalno-tehnička davanja pravnih lica Bosne i Hercegovine, donacije drugih država i međunarodnih organizacija, te druge vidove pomoći.

5.2. Finansiranje upravljanja vodama na nivou entiteta

Još pri analiziranju pravno-institucionalnog okvira, konstatovano je da je na nivou Federacije BiH posebno složen i fragmentiran sistem zaštite od poplava, a time i sistem finansiranja u ovoj oblasti. Sredstava za realizaciju preventivnih aktivnosti zaštite od poplava osiguravaju se iz namjenskih

⁷⁶ Procjena ugroženosti BiH od prirodnih i drugih nesreća, Strategija upravljanja vodama FBiH do 2022. i Okvirni plan razvoja vodoprivrede RS

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

sredstava od vodnih naknada i drugih izvora⁷⁷, a prema kriterijima za raspodjelu vodnih koje određuje Vlada. Prema procjenama stručnjaka preventivno djelovanje je najisplativiji vid zaštite od poplava. Postoji tvrdnja da se jedna uložena konvertibilna marka u prevenciju vraća kao osam konvertibilnih maraka sačuvanih dobara.

Kao i u Federaciji BiH i u Republici Srpskoj je finansiranje prevencije zaštite od poplava regulisano sredstvima iz vodnih naknada. Međutim, ukidanjem opšte vodoprivredne naknade u RS, krajem 2000. godine, prihodi po ovom osnovu su smanjeni za cca 40% što je prema mišljenju stručnjaka⁷⁸ za posljedicu imalo stagnaciju i zaostajanje u razvoju vodoprivrede RS-a, u odnosu na Federaciju BiH (u Federaciji BiH je zadržan izvor sredstava kroz opštu vodnu naknadu). Postojeći model finansiranja u RS ocjenjivan je kao nezadovoljavajući, uz konstataciju⁷⁹ da je „postojeći sistem odbrane od poplava postavljen tako da ne obezbjeđuje uslove za provođenje savremenih standarda za ocjenu njegove opravdanosti.“

U nastavku smo uporednim tabelarnim pregledom, predstavili kako je definisano finansiranje upravljanja vodama i prihodima od voda, a po entitetskim zakonima o vodama.

Takođe, sličan tabelarni pregled smo u nastavku napravili i po pitanju finansiranja za oblast zaštite i spašavanja, a na osnovu entitetskih zakona o zaštitama u slučaju nepogoda.

Tabela 1: Izvod iz entitetskog zakonodavstva po pitanju oblasti finansiranja upravljanja vodama u BiH

UPRAVLJANJE VODAMA (entitetski zakoni o vodama...)	
Federacija BiH	Republika Srpska
Član 168. (Izvori sredstava) Sredstva za obavljanje poslova i zadataka određenih ovim Zakonom osiguravaju se iz: 1. opšte vodne naknade; 2. posebnih vodnih naknada; 3. prihoda po osnovu zakupa javnog vodnog dobra; 4. budžeta Federacije, budžeta kantona, budžeta grada i opštine; 5. kreditnih sredstava; 6. sredstava osiguranih posebnim zakonom; 7. donacija i ostalih sredstava u skladu sa zakonom.	Član 188. (Izvori sredstava) Sredstva za obavljanje poslova i zadataka u skladu sa ovim zakonom, funkcionisanje i održavanje nekretnina i vodnih objekata od opšteg značaja, očuvanje vrijednosti izgrađenih vodnih objekata i sistema, preduzimanje mjera javnog investiranja i kapitalna izgradnja vodnih objekata, po ovom zakonu, obezbjeđuju se iz: a) posebnih vodnih naknada, b) prihoda po osnovu zakupa javnog vodnog dobra, v) opšteg dijela budžeta Republike Srpske i jedinica lokalne samouprave, g) donacija.

⁷⁷ Sredstava se procentualno raspoređuju na: agencije za vodna područja (40%), budžete kantona (45%) i Fond za zaštitu okoliša FBiH (15%). Prihodi prikupljeni od zakupa javnog vodnog dobra na površinskim vodama II kategorije u cjelosti pripadaju budžetima kantona koji raspoloživa sredstva troše prema

⁷⁸ Stavovi saadržani u Okvirnom planu razvoja vodoprivrede RS i Akcionom planu za realizaciju Okvirnog plana razvoja vodoprivrede RS za planski period 2007-2016.

⁷⁹ Okvirni plan razvoja vodoprivrede RS

Član 169. (Opšta vodna naknada)	Član 189. (Posebne vodne naknade)
<p>(1) Obveznici plaćanja opšte vodne naknade su fizička i pravna lica registrirana za obavljanje djelatnosti.</p> <p>(2) Obveznici iz stava 1. ovog člana dužni su plaćati opštu vodnu naknadu u visini od 0,5% od osnovice koju čini netoplaća zaposlenika u radnom odnosu na neodređeno i na određeno vrijeme i naknada isplaćena na osnovu ugovora o djelu.</p> <p>(3) Naknada iz stava 2. ovog člana obračunava se i uplaćuje istovremeno sa isplatom plaća, odnosno utvrđene naknade po ugovoru.</p>	<p>(Stav 1) Posebne vodne naknade iz tačke a), stava 1, člana 188. ovog zakona i osnovice za njihov obračun su : a) naknada za zahvatanje površinskih i podzemnih voda. Osnovica za obračun je jedan kubni metar zahvaćene vode. Stopa koja se primjenjuje za obračun ove naknade može biti različita, na propisanoj stručnoj i naučnoj osnovi, zavisno od namjene i kvaliteta vode. Ova kategorija posebnih vodnih naknada obuhvata sljedeće vrste zahvatanja: 1) vode za piće za javno vodosnabdijevanje, 2) vode i mineralne vode koja se koristi za flaširanje vode, 3) vode za navodnjavanje, 4) voda za uzgoj ribe, 5) vode za industrijske procese, uključujući i termoelektreane, 6) vode za druge namjene i druge slučajeve namjene za ljudsku upotrebu.</p>
<p>Član 170. (Posebne vodne naknade)</p>	<p>b) naknade za proizvodnju električne energije dobivene korištenjem hidroenergije. Osnovica za obračun je 1kwh (jedan kilovat čas) proizvedene električne energije,</p>
<p>(Stav 1) Posebne vodne naknade su: (1) naknada za korištenje površinskih i podzemnih voda koja obuhvata zahvatanje: 1. vode za javno vodosnabdijevanje, 2. vode i mineralne vode koja se koristi za flaširanje vode, 3. vode za navodnjavanje, 4. vode za uzgajanje ribe u ribnjacima, 5. vode za industrijske procese, uključujući i termoelektreane, 6. vode za druge namjene. Naknada iz tačke 1. stav 1. ovog člana obračunava se na osnovu količine zahvaćene vode izražene u m³. Visina ove naknade može biti različita, zavisno od namjene i kvaliteta vode;</p>	<p>v) naknade za zaštitu voda: 1) naknada za zaštitu voda koju plaćaju vlasnici transportnih sredstava koja koriste naftu ili naftne derivate. Osnovica za obračun je jedinica snage pogonskog agregata; 2) naknada za ispuštanje otpadnih voda. Osnovica za obračun naknade je zagađenje izraženo preko EBS-a (ekvivalentni broj stanovnika); 3) naknada za uzgoj ribe u kavezima potopljenim u površinskim vodama. Osnovica za obračun naknade je kilogram proizvedene ribe i stavljene u promet; 4) naknada za upotrebu vještačkih đubriva i hemikalije za zaštitu biljaka. Osnovica za obračun naknade je kilogram proizvedenog ili uvezenog vještačkog đubriva ili hemikalije za zaštitu biljaka;</p>
<p>(2) naknada za korištenje vode za proizvodnju električne energije dobivene korištenjem hidroenergije. Ova naknada obračunava se na osnovu proizvedene električne energije izražene u kWh;</p>	<p>g) naknada za vađenje materijala iz vodotoka. Osnovica za obračun ove naknade je metar kubni izvađenog korisnog materijala;</p>
<p>(3) naknada za zaštitu voda: 1. koju plaćaju vlasnici transportnih sredstava koja za pogon koriste naftu ili naftne derivate. Ova naknada obračunava se na osnovu količine zagađenja voda izraženog preko ekvivalentnog broja stanovnika (u daljnjem tekstu: EBS); 2. za ispuštanje otpadnih voda. Ova naknada obračunava se na osnovu količine zagađenja voda izraženog preko EBS; 3. za uzgoj ribe. Ova naknada se obračunava po 1kg proizvedene ribe; 4. za upotrebu vještačkih đubriva i hemikalija za zaštitu biljaka. Ova naknada obračunava se po 1kg proizvedenog ili uvezenog vještačkog đubriva ili hemikalije za zaštitu biljaka;</p>	<p>d) naknada za zaštitu od voda: 1) naknada za zaštitu od voda poljoprivrednog, šumskog ili građevinskog zemljišta koje je zaštićeno objektima za zaštitu od voda. Primjenjuju se definicije poljoprivrednog, šumskog ili građevinskog zemljišta usvojene u propisima o uređenju prostora. Osnovica za obračun ove naknade je hektar zaštićenog zemljišta, a za manje površine kvadratni metar. Stopa koja se primjenjuje za obračun ove naknade može biti različita zavisno od vrste branjene površine; 2) naknada za zaštitu od voda stambenih, poslovnih i drugih objekata koji su zaštićeni objektima za zaštitu od voda. Primjenjuje se definicija koja je usvojena u propisima o uređenju prostora. Osnovica za obračun ove naknade je metar kvadratni objekta.</p>
<p>(5) naknada za zaštitu od poplava: 1. poljoprivrednog, šumskog ili građevinskog zemljišta koje je zaštićeno objektima za zaštitu od poplava. Primjenjuju se definicije</p>	<p>(Stav 2) Obveznici plaćanja posebnih vodnih naknada iz tačke</p>

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

<p>poljoprivrednog, šumskog ili građevinskog zemljišta usvojene u poreznim propisima. Ova naknada obračunava se po 1ha zaštićenog zemljišta. Visina ove naknade može biti različita, zavisno od vrste branjenog zemljišta; 2. stambenih, poslovnih i drugih objekata koji su zaštićeni objektima za zaštitu od poplava. Ova naknada obračunava se po 1m² korisne površine objekta.</p> <p>(Stav 2) Obveznik plaćanja posebnih vodnih naknada iz stava 1. tač. 1., 2. i 3. alineja 2. i 3. i tačka 4. ovog člana je fizičko i pravno lice koje je dužno pribaviti vodnu dozvolu, odnosno vodnu saglasnost za odgovarajuću aktivnost, u smislu odredbi ovog Zakona. Ovoj obavezi ne podliježe fizičko i pravno lice iz člana 110. stav 3. ovog Zakona jer je u tom slučaju obveznik plaćanja naknade operator javnog vodovodnog, odnosno kanalizacionog sistema.</p> <p>(Stav 3) Obveznik plaćanja posebne vodne naknade iz stava 1. tačka 3. alineja 1. ovog člana je fizičko i pravno lice na čije je ime registrirano transportno sredstvo, odnosno vlasnik građevinske mašine za koju nije potrebna registracija.</p> <p>(Stav 4) Obveznik plaćanja posebne vodne naknade iz stava 1. tačka 3. alineja 4. ovog člana je fizičko i pravno lice koje proizvodi ili uvozi vještačka đubriva ili hemikalije za zaštitu biljaka.</p> <p>(Stav 5) Obveznik plaćanja posebne vodne naknade iz stava 1. tačka 5. alineja 1. i 2. ovog člana je vlasnik zemljišta, odnosno objekta.</p>	<p>a) podtačke 2) i 6), tačke v) podtačke 2) i 3) i tačke g), iz stava 1. ovog člana je subjekt kojem je izdat vodopravni akt, za odgovarajuće aktivnosti.</p> <p>(Stav 3) Obveznik plaćanja posebne vodne naknade iz tačke v) podtačka 1) stava 1. ovog člana je subjekt na čije je ime registrovano transportno sredstvo.</p> <p>(Stav 4) Obveznik plaćanja posebne vodne naknade iz tačke v) podtačka 4) stava 1. ovog člana je subjekt koji proizvodi ili uvozi vještačka đubriva ili hemikalije za zaštitu biljaka.</p> <p>(5) Obveznik plaćanja posebne vodne naknade iz tačke d) podtačke 1) i 2) stava 1. ovog člana je vlasnik ili korisnik odgovarajućeg zemljišta, površine, odnosno objekta.</p>
<p style="text-align: center;">Član 171. (Visina posebne vodne naknade)</p> <p>Visinu posebne vodne naknade iz člana 170. ovog Zakona propisuje Vlada Federacije na zajednički prijedlog Federalnog ministarstva i federalnog ministra nadležnog za okoliš, uz prethodnu saglasnost federalnog ministarstva nadležnog za finansije.</p>	<p style="text-align: center;">Član 190. (Stope posebnih vodnih naknada)</p> <p>Stope posebnih vodnih naknada iz člana 189. ovog zakona, propisuje Vlada, na prijedlog Ministarstva, osim za slučajeve predviđene u tački d) podtačke 1) i 2) stava 1. Navedenog člana, koji predstavlja prihod jedinice lokalne samouprave na čijem se prostoru to zemljište nalazi i, kao takve, propisuju se od te administracije.</p>
<p style="text-align: center;">(Član 177. Raspodjela vodnih naknada)</p> <p>(Stav 1) Vodne naknade iz čl. 169. i 170. ovog Zakona i prihodi prikupljeni na osnovu zakupa javnog vodnog dobra na površinskim vodama I kategorije raspoređuju se na sljedeći način: 1. nadležnoj agenciji za vode 40%, 2. u korist budžeta kantona 45% i 3. u korist Fonda za zaštitu okoliša Federacije 15%.</p> <p>(Stav 2) Prihodi od zakupa javog vodnog dobra na površinskim vodama II. kategorije u cijelosti pripadaju budžetu</p>	<p style="text-align: center;">Član 194. (Raspodjela vodnih naknada)</p> <p>(Stav 1) Vodne naknade iz člana 189. i prihodi prikupljeni po osnovu zakupa javnog vodnog dobra Ministarstvo prati za svaki oblasni riječni sliv posebno, a nadležni organ, naknade iz navedenog člana, osim onih pod tačkom v) podtačkom 1), 2) i 3), stava 1, člana 189, raspoređuje na sljedeći način: a) 70% na račun posebne namjene za vode, b) 30% na račun posebne namjene budžetu jedinice lokalne samouprave.</p> <p>(Stav 2) Naknade pod tačkom v) podtačke 1), 2) i 3), stava 1, člana 189, nadležni organ raspoređuje na način da: a) 55% na</p>

<p>kantona.</p> <p>(Stav 3) Za korištenje sredstava iz stava 1. tačka 2. i stava 2. ovog člana kantoni su dužni uspostaviti instituciju propisom iz člana 167. stav 1. ovog Zakona.</p> <p>(Stav 4) Raspodjela sredstava iz stava 1. ovog člana može se promijeniti. O potrebi promjene raspodjele sredstava odlučuje Vlada Federacije svake dvije godine na usaglašeni prijedlog Federalnog ministarstva, federalnog ministarstva nadležnog za okoliš i kantonalnih ministarstva nadležnih za vode.</p>	<p>račun posebne namjene za vode, b) 15% na račun posebne namjene za zaštitu životne sredine Republike Srpske, i v) 30% na račun posebne namjene budžetu jedinice lokalne samouprave.</p> <p>(Stav 3) Raspodjela iz stava 1. ovog člana, može se promijeniti u odnosu na sredstva usmjerena jedinicama lokalne samouprave. Procjena potrebe redefinisana raspodjele, vrši se svake dvije godine, od strane Ministarstva.</p> <p>(Stav 4) Vlada donosi posebnu odluku o usvojenoj raspodjeli vodnih naknada u skladu sa st. 2. i 3. ovog člana, po prijedlogu Ministarstva.</p> <p>(Stav 5) Sredstva za zaštitu životne sredine Republike Srpske iz stava 2. tačka b). ovog člana, namjenjena su isključivo za zaštitu voda u okviru zaštite životne sredine.</p>
<p style="text-align: center;">(Član 178. Korištenje prihoda)</p> <p>(Stav 1) Prihodi iz člana 177. stav 1. tačka 1. ovog Zakona koriste se za: 1. poslove i zadatke iz čl. 29. i 156. ovog Zakona, 2. održavanje zaštitnih objekata u vlasništvu Federacije, 3. druge poslove i aktivnosti koje su ovim Zakonom povjerene agenciji za vode i 4. finansiranje rada agencije za vode.</p> <p>(Stav 2) Prihodi iz člana 177. stav 1. tačka 2. ovog Zakona koriste se za sufinansiranje izgradnje i održavanja vodnih objekata iz člana 14. stav 1. ovog Zakona, osim objekata iz tačke 3. alineje 2., 4., 5. i 6. tog člana, kao i ostale aktivnosti vezane za poslove upravljanja vodama (izrada tehničke dokumentacije, podloga za izdavanje koncesija i dr.), u skladu sa godišnjim planom i programom kantonalnog ministarstva nadležnog za vode.</p> <p>(Stav 3) Prihodi iz člana 177. stav 1. tačka 3. ovog Zakona koriste se isključivo za provođenje zadataka koji su ovim Zakonom dati u nadležnost federalnom ministarstvu nadležnom za okoliš i za sufinansiranje infrastrukture za zaštitu voda od značaja za Federaciju.</p>	<p style="text-align: center;">Član 195. (Korištenje prihoda)</p> <p>(Stav 1) Prihodi iz tačke a) stav 1. člana 188. ovog zakona, koriste se za: a) stručno- tehničke poslove u vezi sa primjenom odredaba ovog zakona i njegovog sprovođenja, a posebno za: 1) izradu privremenih planova upravljanja vodama, 2) pripremu planova upravljanja vodama, 3) provođenje praćenja stanja voda, 4) uspostavljanje i rad Informacionog sistema, 5) održavanje objekata u vlasništvu Republike Srpske, jedinica lokalne samouprave ili trećih lica, ako su od opšteg interesa, 6) sprovođenje interventnih aktivnosti u sektoru voda na prostorima Republike, 7) troškove rada i funkcionisanja agencija za vode, 8) troškove rada i funkcionisanja javnih preduzeća za vode, 9) troškova razvoja, uspostavljanju i vođenju Informacionog sistema, naučnog i stručnog rada, 10) podršci formiranju i razvoju kvalifikovanih institucija ili subjekata, bitnih za sektor voda, 11) razvoju sektora kroz finansiranje izgradnje vodnih objekata i sistema, poboljšanje tehničkih, materijalnih, kadrovskih i drugih kapaciteta.</p> <p>(Stav 2) Na prijedlog Ministarstva, Vlada posebnom odlukom utvrđuje korištenje sredstava iz stava 1. ovog člana, i drugih sredstava, sa ciljem postizanja održivog upravljanja i održavanja sistema integralnog upravljanja vodama na prostorima Republike Srpske, u skladu sa ovim zakonom.</p> <p>(Stav 3) Jedinice lokalne samouprave, za objekte i aktivnosti za koje su nadležne u skladu sa ovim zakonom, donose posebne odluke, adekvatno st. 1. i 2. ovog člana.</p> <p>(Stav 4) Ministarstvo koordinira i prati namjenski utrošak sredstava iz člana 188., a u vezi člana 194. ovog zakona, i informiše Vladu, do kraja četvrtog kvartala tekuće godine, u</p>

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

	formi informacije sa prijedlozima.
--	------------------------------------

U Okvirnom planu razvoja RS i Akcionom planu za realizaciju Okvirnog plana razvoja vodoprivrede RS za planski period 2007-2016.godina konstatovano je da finansijska projekcija za revitalizaciju i razvoj sistema, po obimu sredstava višestruko premašuje potrebe i postaje krupan entitetski, pa i državni problem. Obezbjedenje potrebnih sredstava za finansiranje sektora voda kroz ponovno uvođenje opšte vodoprivredne naknade, i primjenu realnih cijena vode, još uvijek nije uvedena iako je ovo rješenje bio prijedlog Evropske komisije. Očekivanja da se nedostajuća sredstva obezbjeđe kroz Budžet RS takođe nisu ispunjena zbog hronične budžetske nelikvidnosti na svim nivoima vlasti institucija BiH pa i u RS.

Slična ocjena o stanju zaštićenosti od poplava u Bosni i Hercegovini data je i u dokumentu „Procjena ugroženosti BiH od prirodnih i drugih nesreća“, gdje je navedeno da su od velikih poplavnih voda u BiH primjereno zaštićena područja uz rijeku Savu i donekle uz rijeku Neretvu (gdje problem najčešće predstavlja neodgovarajuće upravljanje hidroakumulacijama), dok su na pritokama Save zaštitni sistemi nedovršeni ili ih uopšte nema, izuzimajući urbane cjeline. Najnovije poplave gdje su poplavljani gradovi Maglaj, Doboj i Šamac na rijeci Bosni i područje uz rijeku Savu nizvodno od Broda, su pokazale da područja uz rijeku Savu nisu primjereno zaštićena, a posebno su ranjivim se pokazala ona područja, gdje sistema zaštite od poplava uopšte nije bilo.

Ponovimo, u BiH postoje tri agencije za upravljanje vodama i slivovima rijeka, a djelovanje ovih agencija u nadležnostima je entiteta. U Federaciji Bosne i Hercegovine su dvije agencije Javno preduzeće za "Vodno područje slivova rijeke Save" u Sarajevu i Javno preduzeće za "Vodno područje slivova Jadranskog mora" u Mostaru. U Republici Srpskoj postoji jedna Javna ustanova "Vode Srpske" čije je sjedište u Bijeljini i koja upravlja vodama, javnim vodnim dobrom, kao i hidrotehničkim objektima i sistemima, rijekama, potocima, jezerima, na teritoriji Republike Srpske.

Kada govorimo o finansiranju Agencija za vodna područja u Federaciji BiH (Jadranskog mora i rijeke Save) na početku naznačimo kako je Federalna vlada, na prijedlog Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, početkom 2012. godine usvojila okvirne i finansijske planove ovih institucija za period 2012-2014. godine. U narednoj tabeli predstavili smo projekciju ukupno planiranih sredstva na osnovu pomenutih planova, za posljednje tri godine, a izdvojili smo i pregled određenih pojedinačnih budžetskih stavki.

TROŠKOVI I RASHODI	VODNO PODRUČJE JADRANSKOG MORA			VODNO PODRUČJE RIJEKE SAVE			ZBIRNA PROCJENA
	Procjena za 2012. godinu	Procjena za 2013. godinu	Procjena za 2014. godinu	Procjena za 2012. godinu	Procjena za 2013. godinu	Procjena za 2014. godinu	

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

UKUPNO	5.845.000	5.940.000	6.455.000	13.800.000	14.000.000	14.250.000	60.290.000
Izdavanja za poslove zaštite od štetnog djelovanja voda i uređenja i regulaciju vodot.	1.675.000	1.345.000	1.445.000	6.700.000	6.900.000	7.150.000	25.215.000
TROŠKOVI RADA za potrebe funkcionisanja AVP JM-a (ključujući i bruto plate i ostale naknade zaposlenih)	2.070.000	2.230.000	2.415.000	4.400.000	4.400.000	4.400.000	19.915.000

Govoreći o prihodima „Agencije za vodno područje Jadranskoga mora“ u periodu 2012 – 2014. godina, recimo da se najveća sredstva planiraju pribaviti po osnovu „Opšte vodene naknade“, te „Posebnih vodenih naknada“ za korištenje voda, za zaštitu voda, te za vađenje pijeska i šljunka. U projekciji se napominje još jedna stavka „Posebna vodna naknada za zaštitu od poplava“, ali se kroz istu nisu planirala bilo kakva sredstva.

Prihodi „Agencije za vodno područje rijeke Save“ su planirani kroz dobit „Opšte vodene naknade“, kao i na osnovu sljedećih „Posebnih vodenih naknada“: za korištenje površinskih i podzemnih voda, za korištenje voda za proizvodnju električne energije u hidroelektranama, za zaštitu voda od vlasnika prevoznih sredstva koja na pogon koriste naftu i naftne derivate, za zaštitu voda od ispuštanja otpadnih voda, uzgoj ribe, proizvodnju ili uvoz vještačkog đubriva i hemikalija za zaštu bilja, te za vađenje materijala iz vodotoka.

Dakle, u period 2012-2014. godina, kroz djelovanje dvije agencije za vodna područja, u Federaciji BiH se planiralo prikupiti 60.290.000 KM, od čega bi se 25.215.000 utrošilo na izdavanja za poslove zaštite od štetnog djelovanja voda i uređenja i regulaciju vodotocima (41,8% od ukupnog), a 19.915.000 KM bi bilo utrošeno za potrebe funkcionisanja ovih agencija (33% od ukupnog - plate i naknade, zakupi prostorija i druge kancelarijske troškove, održavanje opreme, putovanja, usluge eksperata).

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

Kada govorimo o realizaciji budžeta, prvo ćemo se fokusirati na djelovanje Agencije za vodno područje Jadranskog mora <http://www.jadran.ba/>. Kao što nam prikazuje naredna tabela, a kad smo uzeli u obzir izvještaje o realizaciji budžeta „Agencije za vodno područje Jadranskog mora“ za period 2011-2013. godina, te plan Budžeta za 2014. godinu, okvirna suma rashoda ove institucije tokom mandata aktuelne Vlasti iznosi 17.034.403,54 KM. Od toga, na budžetsku stavku „za poslove zaštite od štetnog djelovanja voda i uređenja i regulaciju vodotoka“ izdvojeno je tokom 2011,2012. i 2013. godine, uz plan za 2014. godinu, ukupno 4.700.795,91 KM (cca. 27,6% od ukupnih sredstava). U isto vrijeme na „Bruto plate i ostale naknade zaposlenih“, njih 22, za 4 godine je potrošeno 23,7% ukupno realizovanog budžeta, odnosno 4.035.650 KM. Za sveukupne potrebe funkcionisanja „Agencije za vodno područje Jadranskog mora“ u periodu 2011 - 2014. godina utrošice se približno 6.714.000.

	2011 (Realizacija Budžeta)	2012 (Realizacija Budžeta)	2013 (Realizacija Budžeta)	2014 (Finansijski plan)	ZBIRNI PRIKAZ 2011-2014.g.
Ukupno realizovani budžet (rashodi)	4.129.507,52	3.419.855,82	3.700.040,20	5.785.000,00 (plan)	17.034.403,54
Izdavanja za poslove zaštite od štetnog djelovanja voda i uređenja i regulaciju vodot.	1.267.714,33 (30,70%)	742.437,69 (21,7%)	1.225.643,89 (33,1%)	1.465.000,00 (25,1%)	4.700.795,91
TROŠKOVI RADA za potrebe funkcionisanja AVP JM-a (ključujući i bruto plate i ostale naknade zaposlenih)	1.679.214,79 (40,6%)	1.590.450,05 (46,5%)	1.544.312,73 (41,7%)	1.900.000,00 (32,8%)	6.713.977,57
Bruto plate i ostale naknade zaposlenih (dio troškova za potrebe funkcionisanja AVP JM-a)	979.131,03 (23,7%)	946.729,55 (27,7%)	989.833,66 (26,7%)	1.120.000,00 (19,4%)	4.035.694,24

Posmatrajući realizaciju Budžeta Agencije za vodno područje rijeke Save <http://www.voda.ba/>, bitne su nam sljedeće stavke:

Prema Izvještaju o poslovanju za 2011 godinu⁸⁰, ukupno ostvareni rashodi Agencije u 2011. godini iznose 13.746.317,98 KM. U nabavku stalnih sredstava utrošeno je 353.478,92 KM. Ostvareni rashodi

⁸⁰ Izvještaj o poslovanju za 2011. godinu - http://www.voda.ba/udoc/Izvjestaj_o_poslovanju_za_2011_godinu.pdf

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

sa utrošenim sredstvima za nabavku stalnih sredstava predstavljaju ukupnu realizaciju Plana i Finansijskog plana Agencije za 2011. godinu u iznosu od 14.099.796,90 KM.

Prema Izvještaju o poslovanju za 2012. godinu⁸¹ ukupno ostvareni rashodi Agencije u 2012. godini iznose 13.587.792,06 KM. U nabavku stalnih sredstava utrošeno je 477.773,68 KM. Ostvareni rashodi sa utrošenim sredstvima za nabavku stalnih sredstava predstavljaju ukupnu realizaciju Plana i Finansijskog plana Agencije za 2012. godinu u iznosu od 14.065.565,74 KM.

Za 2013. i 2014. godinu nisu objavljeni izvještaji o poslovanju ove ustanove, što je razumljivo za tekuću, ali ne i za 2013. godinu. Informacije koje nam stoje na raspolaganju su planovi finansijskog poslovanja. Prema Izmjenama i dopunama Plana i finansijskog plana za 2013. godinu⁸² ukupni planirani rashodi su 16.480.000 KM. Od tih sredstava planirano je 7.503.401,17 KM za tekuća i investiciona ulaganja u vodene objekte (za potrebe održavanja zaštitnih vodnih objekata u vlasništvu Federacije BiH 3.462.963,41 KM, a za preventivne aktivnosti i radove na odbrani od poplava na površinskim vodama I kategorije 4.040.437,76 KM.

Po planu za 2014. godinu⁸³ Agencija bi trebala imati prihode u visini od 14 miliona KM, od kojih planira utrošiti 7.185.000 KM na za tekuća i investiciona ulaganja u vodene objekte.

Stavka plana	Realizovano u 2011. g.	Realizovano u 2012. g.	Izmjene i dopune plana 2013. g.	Planirano u 2014. g.	ZBIRNI PRIKAZ 2011-2014.g.
Ukupno realizovani budžet (rashodi)	14.099.796,90	14.065.565,74	16.480.000,00 (plan)	14.000.000,00 (plan)	58.645.362,64
Tekuća i investiciona ulaganja u vodne objekte	7.062.872,06	5.847.342,39	7.503.401,17	7.185.000,00	27.598.615,62
Troškovi rada i poslovanja agencije	3.601.111,17	4.218.567,08	4.400.000,00	4.630.000,00	16.849.678,25

Iz prethodne tabele je vidljivo, a nakon što smo uzeli u obzir izvještaje o realizaciji budžeta „Agencije za vodno područje rijeke Save“ za 2011. i 2012. godinu, te planove Budžeta za 2013. i 2014. godinu, da je okvirna suma rashoda ove insticije za posljednje 4 godine iznosi 58.645.362,64 KM. Od toga,

⁸¹ Izvještaj o poslovanju za 2012. godinu - http://www.voda.ba/udoc/lzvjestaj_o_poslovanju_za_2012_g_usvojena_verzija.pdf

⁸² Izmjene i dopune Plana i finansijskog plana za 2013. godinu

http://www.voda.ba/udoc/Izmjene_i_dopune_Plana_i_finansijskog_plana_za_2013_godinu-usvojeno.xlsx

⁸³ Plan i finansijski plan za 2014. godinu - http://www.voda.ba/udoc/Plan_i_finansijski_plan_2014.pdf

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

na budžetsku stavku „tekuća i investiciona ulaganja u vodne objekte⁸⁴“ izdvojeno je tokom 2011, 2012. godine, uz plan za 2013. i 2014. godinu, ukupno 27.598.615,62 KM (cca. 47% od ukupnih sredstava). U isto vrijeme za sveukupne potrebe funkcionisanja „Agencije za vodno područje rijeke Save“ u periodu 2011 - 2014. godina utrošice se približno 16.850.000 odnosno 28,7% ukupno realizovanog budžeta ove ustanove.

Ipak, ako se vratimo na okvirne trogodišnje planove ove dvije Agencije koji su usvojeni početkom 2012. godine i uporedimo sa današnjim planovima i dostupnim izvještajima o realizaciji budžeta, vidjećemo kako odstupanja i nisu velika.

FEDERALNE AGENCIJE ZA VODNA PODRUČJA RIJEKE SAVE I JADRANSKOG MORA		
	Planirano sredstava na osnovu okvirnih finansijskih planova za period 2012-2014. godina	Podaci o realizaciji budžeta ovih institucija na osnovu usvojenih izvještaja, te godišnjih planova ovih institucija
SVEUKUPNO	60.290.000 KM	57.450.461,76 KM
Tekuća i investiciona ulaganja u vodne objekte	25.215.000 KM	23.968.825,14 KM
Troškovi rada i poslovanja agencija	19.915.000 KM	18.283.329,86 KM

Iz ovoga možemo zaključiti kako su sredstva u većoj mjeri trošena u skladu sa planom tokom proteklih nekoliko godina, s tim što su nam posljednje poplave pokazale kako ovakvi planovi ne mogu odgovoriti na vanredne situacije. Okvirni planovi Federalnih agencija za vodna područja nisu bili adekvatno usklađeni sa potencijalnom mogućnosti ekstremnijih padavina u BiH, pa samim tim niti finansijska sredstva nisu bila dovoljna izdvojena za potrebe tekućeg i investicionog ulaganja u vodne objekte za potrebe održavanja zaštitnih vodnih objekata u vlasništvu Federacije BiH te preventivne aktivnosti i radove na odbrani od poplava na površinskim vodama I kategorije.

U konačnici ćemo se vratiti na pravi problem, a to je ne postojanje novijih karti rizika od poplava, koje bi trebale biti osnova za izradu narednih okvirnih planova i finansijskih planova djelovanja Federalnih

⁸⁴ Tu spadaju troškovi pripreme i tekućeg održavanje objekata u vlasništvu FBiH, preventivne aktivnosti i radove na odbrani od poplava na površinskim vodama I kategorije, Troškovi odbrane od poplava na područjima koja su u nadležnosti Agencije, sanacija braka, klizišta, obaloutvrda, itd...

agencija za vodna područja, a sa čijim usvajanjem se već kasni. Ovi planovi za period 2014 – 2016. godina su trebali biti usvojeni već tokom prve polovine tekuće godine, a nema potrebe naglašavati činjenicu kako izdvajanja za „Tekuća i investiciona ulaganja u vodne objekte“ moraju biti daleko značajnija i efektivnije uložena.

Kada je riječ o Republici Srpskoj, analizom dostupnih podataka nismo uspjeli pronaći višegodišnje okvirne programe i finansijske planove rada Javne ustanove „Vode Srpske“ - <http://www.voders.org/>. Istina, ova ustanova je osnovana tek početkom 2013. godine, ali isto tako na web sajtu iste nema prikazanih programa rada i izvještaja o radu za prošlu i tekuću godinu, niti imaju prikazani planovi rada, finansijski planovi, te izvještaji za radu Agencija za vode oblasnog riječnog sliva Save i sliva Trebišnjice čijom sublimacijom je nastala JU „Vode Srpske“.

Za razliku od budžeta Federalnih Agencija za vodna područja, u budžetima Agencija za vodne oblasti u RS (Trebišnjica i rijeka Sava) za 2011. i 2012. godinu, nema jasno naznačeno koliko sredstava će biti odvojeno za preventivne aktivnosti i radove na odbrani od poplava na površinskim vodama – tokovima čije održavanje je u nadležnosti entiteta. Kaže se da su izdaci ovih agencija usmjeravani u svrhu izgradnje i pribavljanja zgrada i vodnih objekata, za investiciono održavanje i rekonstrukciju, za nabavku postrojenja i opreme, za nematerijalnu proizvedenu imovinu, te za zalihe materijala, robe i sitnog inventara. U nastavku smo taksativno predstavili izvode iz dostupnih dokumenata, a u vezi sa realizacijom budžeta ugašenih agencija za vode riječnih slivova Trebišnjice i Save, te Javne ustanove „Vode Srpske.

Prema Konsolidovanom izvještaju⁸⁵ o izvršenju budžeta Republike Srpske za 2011. godinu izdaci Agencije za vode oblasnog riječnog sliva Trebišnjice za 2011. godinu su servisirani iz sredstava grantova i Budžeta RS u ukupnom iznosu od 3,910,390 KM⁸⁶. Sredstva su usmjere na rashode koji su neophodni za troškove rada i poslovanje agencije, te na izdatke za izgradnju i pribavljanje, kao i za investiciono održavanje, rekonstrukciju i adaptaciju vodnih objekata. Za pomenute troškove rada agencije (plate, režije, tekuće održavanje, putovanja...) utošeno je 566.907 KM, odnosno 14,5% ukupnog budžeta. Skoro dvije trećine budžeta utrošeno je na izdatke za izgradnju i pribavljanje zgrada i vodnih objekata, 2.503.851 KM, a ovo su bila grant sredstva.

Sredstva dodijeljena Agenciji za vode oblasnog riječnog sliva Save, iznosila su 9.013.728 KM. U slučaju ove agencije vidimo da su rashodi koji se odnose na funkcionisanje iste (održavanje, plate, režije, stručne usluge...) procentualno znatno zastupljeniji u odnosu na ukupan budžet, tačnije iznose 6.595.040 KM, odnosno 73% od ukupnog budžeta. Tek ostatak novca utrošen je na izdatke za

⁸⁵ <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyri/Vlada/Ministarstva/mf/Servisi/Poslovanje/Documents/Konsolidovani%20izvjestaj%20o%20izvršenju%20budžeta-%202011.pdf>

⁸⁶ Sredstava kojim je upravljala Agencija za vode oblasnog riječnog sliva Trebišnjice su u najvećoj mjeri rashodovana na izdatke za izgradnju i pribavljanje zgrada i objekata u iznosu od 2.503.851 KM. Zatim slijede rashodi na izdatke za investiciono održavanje i rekonstrukciju u iznosu od 691.727 KM.

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

investiciono održavanje nabavku postrojenja i opreme, tj. aktivnosti koje su usmjerene ka održavanju riječnih tokova i objekata.

U 2012. godini, prema Konsolidovanom izvještaju⁸⁷ o izvršenju budžeta, Agencija za vode oblasnog riječnog sliva Save je imala na raspolaganju 7.531.693 KM. Najveći utrošak sredstva, kao i u 2011. godini, odnosio se na rashode tekućeg održavanja za funkcionisanje ove ustanove, u iznosu od 5.240.076 KM, tj. 69,6% ukupnog budžeta.

Prema istom Izvještaju, Agencija za vode oblasnog riječnog sliva Trebišnjice je u 2012. godini raspolagala sa 818.511 KM. Ova Agencija je na rashode za funkcionisanje iste (plate, režije, zakup, putovanja, stručne usluge...) potrošilo 560.535 KM, što čini 68,5% ukupnog budžeta. Tek ostaka utrošen je na izdatke za izgradnju i pribavljanje, nabavku postrojenja i opreme, zalihe materijala i drugih aktivnosti na uređenju riječnih tokova i zaštiti od poplava.

U trenutima pisanja ove analize vlasti Republike Srpske nisu usvojile Konsolidovani izvještaj o izvršenju budžeta za 2013. godinu. Na taj način prekršen je Zakon⁸⁸ o budžetskom sistemu RS, u članu 46. U dva navrata, pisanom korespondencijom smo pokušali dobiti Izvještaj o radu JU „Vode RS“ za 2013. Godinu, koji je usvojen na Vladi RS 09.04.2014. godine, ali na žalost ovaj dokument nam nije dostavljen. U ovom slučaju možemo govoriti o krešenju još jednog zakona - Zakona o slobodi pristupa informacija u RS. Naime, od 2013. godine JU „Vode Srpske“ od Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede na jedinstveni račun dobijaju transfer za svoj rad. Tako je u 2013. godini⁸⁹ ovaj transfer iznosio 8.149.000 KM, dok planirani transfer⁹⁰ u tekućoj godini iznosio isto toliko novca.

UKUPNI RASHODI NADLEŽNIH REPUBLIČKIH AGENCIJA / USTANOVE ZA UPRAVLJANJE VODAMA				
PERIOD 2011 – 2014. GODINA				
	Realizovano u 2011. g.	Realizovano u 2012. g.	Budžet za 2013. g.	Budžet za 2014. g.
Agencija za vode oblasnog riječnog sliva Save	9.013.728 KM	7.531.693 KM		
Agencija za vode oblasnog riječnog sliva Trebišnjice	3.910.390 KM	818.511 KM		
JU „Vode Srpske“			8.149.000 KM	8.149.000 KM

⁸⁷<http://www.vladars.net/sr-SP>

Cyril/Vlada/Ministarstva/mf/PPP/Budzet/Konsolidovani%20izvjestaj%20o%20izvršenju%20budžeta%20Republike%20Srpske%20za%202012.%20god.pdf

⁸⁸ Ministarstvo je obavezno da Vladi do 30. aprila tekuće fiskalne godine podnese izvještaj o izvršenju budžeta Republike za prethodnu fiskalnu godinu. Vlada je obavezna da Narodnoj skupštini do 31. maja tekuće fiskalne godine podnese izvještaj o izvršenju budžeta Republike za prethodnu fiskalnu godinu.

⁸⁹ Vidi: Službeni glasnik RS 25/2013

⁹⁰ Vidi: Službeni glasnik RS 21/2014

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

UKUPNO:	12.924.118 KM	8.350.204 KM	8.149.000 KM	8.149.000 KM
----------------	----------------------	---------------------	---------------------	---------------------

UKUPNI IZDACI NADLEŽNIH REPUBLIČKIH AGENCIJA / USTANOVE ZA UPRAVLJANJE VODAMA ZA POTREBE IZGRADNJE I INVESTICIONOG ODRŽAVANJA, REKONSTRUKCIJE, TE ADAPTACIJE VODNIH OBJEKATA, ZA PERIOD 2011 – 2014. GODINA

	Realizovano u 2011. g.	Realizovano u 2012. g.	Budžet za 2013. g.	Budžet za 2014. g.
Agencija za vode oblasnog riječnog sliva Save	2.418.688 KM	2.291.617 KM		
Agencija za vode oblasnog riječnog sliva Trebišnjice	3.343.483 KM	257.976 KM		
JU "Vode Srpske"			405.000 KM	1.010.000 KM
UKUPNO:	5.762.171 KM	2.549.593 KM	405.000 KM	1.010.000 KM

UKUPNI RASHODI NADLEŽNIH REPUBLIČKIH AGENCIJA / USTANOVE ZA UPRAVLJANJE VODAMA ZA POTREBE FUNKCIONISANJA ISTIH ZA PERIOD 2011 – 2014. GODINA

	Realizovano u 2011. g.	Realizovano u 2012. g.	Budžet za 2013. g.	Budžet za 2014. g.
Agencija za vode oblasnog riječnog sliva Save	6.595.040 KM	5.240.076 KM		
Agencija za vode oblasnog riječnog sliva Trebišnjice	566.907 KM	560.535 KM		
JU "Vode Srpske" ⁹¹			7.744.000 KM	7.744.000 KM
UKUPNO:	7.161.947 KM	5.800.611 KM	7.744.000 KM	7.139.000 KM

Iz ovih podataka bi mogli zaključiti kako budžeti Republike Srpske za posljednje 4 godine apsolutno nisu oslikali namjeru da se sa entitetskog nivoa ulože ozbiljnija sredstva u cilju uređenja primarnih riječnih kanala, vodnih objekata, te druge infrastrukture koja je mogla uticati na povećanje prevencije i zaštite od poplava u Republici Srpskoj.

U isto vrijeme evidentno je kako se godišnji budžeti vodnih agencija, tj. JU "Vode Srpske" od 2013. godine, smanjuju iz godine u godinu, a govorimo najodgovornijim ustanovama za upravlje vodama, javnim vodnim dobrom, kao i hidrotehničkim objektima i sistemima, rijekama, potocima, te jezerima u RS. Samo od 2011. godine, u poređenju sa planom Budžeta za 2014. godinu vidimo kako je ulaganje

⁹¹ Od 2013. godine je formirano jedinstveno preduzeće JU „Vode Srpske“ i na račun ovog preduzeća se uplaćuju sredstva transferom od Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske.

u ove svrhe smanjeno u Republici Srpskoj za čak 4.775.118 KM, odnosno 37%. Pri tome, rashodi za funkcionisanje ovih ustanova, među koja ulaze i plate uposlenih u JU „Vode RS“ su ostali na skoro identičnom nivou tokom posljednje 4 godine, dok su izdaci koji između ostalog služe i za održavanje vodnih objekata smanjeni u posljednje 4 godine za 17,5%, nominalno za preko 4,5 miliona KM.

A kao što je kroz ovu analizu više puta bilo naznačeno, sva istraživanja stranih i domaćih eksperata su upozoravala na upravo suprotnu potrebu. Potrebu da se u ovom periodu ulažu dodatna sredstva u prevenciju i zaštitu od poplava, krenuvši od činjenice kako je vodostaj rijeka (mora, okeana) porastao na globalnom nivou usljed klimatskih promjena, pa do toga da su vodozaštitni sistem u BiH zastarili, neadekvatni za potencijalne potrebe, a u znatnoj mjeri i devastirani tokom posljednjih ratnih dešavanja.

Važno je izdvojiti prostor u ovoj analizi i naznačiti kako je jedina institucija koja se na određen način integralno bavila istraživanjem funkcionalnosti cjelokupnog sistema prevencije od poplava, bila Ured za reviziju institucija FBiH. Izvještaj kakav je napravio Federalna ured za reviziju institucija, po pitanju upravljanja voda, mogao bi biti primjer za sve nivoe vlasti. Dakle, ured je 2013. godine izradio veoma kvalitetan i sveobuhvatan „Izvještaj revizije učinka prevencije od poplava u FBiH⁹²“ u kojem je na principima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti dao ocjenu o njegovoj učinkovitosti. Time se po prvi put prešlo sa prakse revizije finansijskog poslovanja i izrade izvještaja samo za pojedinačne institucije uključene u sistem preventivne zaštite od poplava, na novi sistem reviziranja. Revizorski izvještaj iznosi brojne podatke i odvažne zaključke i preporuke koji govore o stanju i načinu rješavanja problema u ovoj oblasti. Na izvjestan način, konstatacije iznešene u njemu se mogu smatrati reprezentativnim prikazom stvarnog stanja u cijeloj zemlji.

Kao i na nivou države, gdje su konstatovani problemi u koordinaciji i finansiranju, i federalni revizori su zaključili da „u fragmentiranom sistemu i podijeljenim nadležnostima i rasparčanim sistemom finansiranja, nije moguće postići efikasnu preventivnu zaštitu od poplava.“ i da:

- U posmatranom periodu nisu preduzete sve potrebne aktivnosti kako bi se sistem zaštite doveo u funkcionalno stanje. Od ukupno prikupljenih sredstava od vodnih naknada u F BiH, samo 25% je utrošeno na zaštitu od poplava.
- Izgrađeni vodozaštitni objekti su devastirani u proteklom ratnom periodu i kao takvi ne mogu obezbijediti efikasnu zaštitu od poplava na ugroženom području. Agencije su u posmatranom periodu, od ukupnih sredstava utrošile samo 8,3% sredstava za investiciono i tekuće održavanje izgrađenih vodozaštitnih objekata.
- U posmatranom periodu kantonima je doznačeno oko 20 miliona sredstava više nego što su dobivali po ranijem Zakonu o vodama. I pored toga kantoni su samo 16% (oko 3 miliona KM) od ovih sredstava utrošili za zaštitu od poplava na površinskim vodama iz svoje nadležnosti.

⁹² http://www.saifbih.ba/javni-izvi/ucinak/pdf/izvi_RU_Prevencija_poplava_u_FBiH_%20bos.pdf

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

Federalni revizor je takođe konstatovao da je posljedica samostalnog planiranja i provođenja aktivnosti vezanih za preventivne mjere na svim nivoima vlasti, bez koordinacije i usaglašavanja na vodnom području loša osnova za postizanje efikasnosti u zaštiti od poplava.

Navedeni zaključci su proistekli iz nekoliko ozbiljnih konstatacija revizora od koji je najozbiljnija ona da će za uspostavljanje sistema zaštite od poplava planiranim „Nacrtom Glavnog preventivnog plana odbrane od poplava FBiH⁹³“ postojećim tempom ulaganja, biti uspostavljen umjesto za 23, tek za 40 godina⁹⁴.

Federalni revizori su utvrdili da se najveći dio sredstava troši na vodosnabdijevanje u opštinama i za zaštitu voda za piće pri čemu su prioritete određivali samostalno. Pri tome, sredstva vodnih naknada za vode se troše od strane institucija (Agencije za vode i Fonda za zaštitu okoliša) samostalno i bez koordinacije.

Značajna primjedba revizora je data i na činjenicu da Agencija za vodna područja rijeke Save i Jadranskog mora, suprotno EU Direktivama, provode mjere prevencije od poplava samo na vodama I kategorije umjesto na vodama cijelog vodnog područja. Takođe su konstatovali da Agencije na vodotocima I kategorije preduzimaju parcijane preventivne mjere, a ne realizuju cjelovite projekte, zbog čega nije moguće procjenjivati konačne efekte.

U isto vrijeme, na nivou kantona, analiza utroška sredstava vodnih naknada je pokazala da većina kantona ponajmanje ulagaže⁹⁵ u zaštitu od štetnog djelovanja voda. Nastavljena je praksa iz ranijeg perioda i kantoni su sredstva najvećim dijelom trošili za rekonstrukciju i izgradnju mreže za vodosnabdijevanje i kanalizaciju, a minimalno za zaštitu od poplava na površinskim vodama II kategorije za koje su nadležni.

Obzirom da svaki složeni sistem zahtijeva visok nivo koordinacije u provođenju mjera, od strane revizora je tretiran i ovaj aspekt za koji je zaključeno da zakonskim okvirom FBiH nije predviđena koordinacija opština, kantona i federalnih institucija nadležnih za vode na nivou Federacije BiH. Svrha i način kretanja informacija koje su osnova za planiranje redovnih aktivnosti u preduzimanju

⁹³ Nacrtom Glavnog preventivnog plana odbrane od poplava FBiH za izgradnju sistema je potrebno 380 miliona KM, a stvarna ulaganja su na godišnjem nivou 56% od planskih.

⁹⁴ Revizor je konstatovao da Budžetom FBiH za 2011., 2012. i 2013. nisu planirana sredstva za zaštitu od štetnog djelovanja voda mada je u finansijskoj konstrukciji Glavnog preventivnog plana odbrane od poplava u FBiH predviđeno da ista čine 1/3 ukupnih sredstva, a 2/3 iz vodnih naknada. I ovo je jedan od ozbiljnih razloga koji dovodi u pitanje realnost provođenja planiranih mjera iz strateških i planskih dokumenata.

⁹⁵ Od raspoloživih 36,4 miliona, za period 2009 i 2010. godine, samo 3,1 milion je utrošeno na preventivnu zaštitu. Jedino je Posavski kantona sva sredstva vodnih naknada utrošio na provođenje preventivnih mjera, dok su ostali kantonu trošili od 0% do 10%. Prateći način utroška sredstava u 2010. godini, kada su takođe bile velike poplave u BiH i kada je procijenjeno da je načinjena materijalna šteta od preko 500 miliona KM, revizija je još tada uočila manjak ulaganja u preventivne mjere. Sredstva su prvenstveno ulagana kao hitne intervencije za vrijeme aktivne odbrane od poplava i neposredno nakon poplava kao mjere sanacije.

preventivnih mjera između institucija u oblasti voda u Federaciji BiH određena je samo u slučaju neposredne opasnosti i za vrijeme poplava. Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva nije donijelo politike i procedure za koordinaciju između institucija na federalnom i nižim nivoa vlasti na istom vodnom području u Federaciji BiH. Nedostatak procedura i nedorečenost propisa o načinu koordinacije dovelo je do situacije da niži nivoi očekuju informacije i instukcije od viših nivoa i suprotno. Posljedica toga je da svaki nivo vlasti posebno i na različit način planira i implementira preventivne mjere od štetnog djelovanja voda na vodotocima koji pripadaju jednom vodnom području i iste najčešće nisu usaglašavane između različitih nivoa odgovornih za zaštitu od poplava na istom vodnom području.

U isto vrijeme, kada govorimo o finansiranju upravljanja vodama u BiH, postoji čitav niz međunarodnih projekata i kreditnih linija koje se realizuju ili su završene u ovoj oblasti. Tako na primjer, govoreći o području Republike Srpske, prema Akcionom planu upravlja poplavnim rizikom u slivu rijeke Dunav sa aplikacijom na podsliv rijeke Save (područje RS), za planski period 2010-2021. godina planirana su sredstava za ulaganje u iznosu 6,037 milijardi KM. Istim planom je sugerisano da je moguće sredstva za finansiranje entitetskog Akcionog plana i regionalnog Akcionog programa za održivo upravljanje poplavama u slivu rijeke Dunav, pronaći u državnim budžetima, EU sredstvima, Evropskom regionalnom razvojnom fondu, LIFE, PHARE, Evropskom fondu solidarnosti. i dr. Međutim, ove sugestije na noviou RS su samo djelimično iskorištene u posljednje vrijeme, a kada je započeta implementacija krupnih projekata zaštite od poplava.

Imajući u vidu da se Vlada RS nije opredjelila za uvođenje opše vodoprivredne naknade i uvođenje realnih cijena vode⁹⁶, odmah nakon usvajanja „Akcionog plana upravljanja poplavnim rizikom“, a kako bi ga adekvatno implementirala, Vlada RS-a je pristupila kreditnom zaduživanju kao jedinom mogućem načinu finansiranja. Iz kredita Evropske investicione banke je finansiran projekat „Hitne mjere sanacije i rekonstrukcije objekata zaštite od poplava u Republici Srpskoj“. Cjelokupan projekat, kojeg kreditira Evropska investiciona banka, vrijedan je 55 miliona eura, obuhvata 164 projekta i njime su trebala biti rekonstruisana najkritičnija područja ugrožena poplavama. Prema prošlogodišnjim izjavama nadležnih cilj projekta je da se realizacijom planiranih aktivnosti izbegne scenarij kakav je viđen 2010. godine, odnosno da se poplave iz 2010. godine ne ponove. Poplave su se ipak ponovile u mnogo većem obimu i sa mnogo većim posljedicama u 2014. godini i utisak je da je tome doprinjela sporost i neodlučnost vlasti da u najkraćem periodu realizuje još 2011. godine započet postupak zaduženja⁹⁷.

⁹⁶ Donekle i opravdan postupak Vlade RS, jer bi se time povećavalo poresko opterećenje građana i privrede.

⁹⁷ Odluku o prihvatanju zaduženja RS prema Evropskoj investicionoj banci po projektu hitne pomoći zaštite od poplava Narodna skupština Republike Srpske je donijela na Desetoj sjednici održanoj 23. septembra 2011. godine, a projekat je sa implementacijom započet tek dvije godine kasnije, u septembru 2013. g.

Praksa kreditnog zaduživanja radi investiranja u projekte prevenciju poplava nije svojstvena samo Republici Srpskoj, nego je prihvaćena i u Federaciji BiH pogotovo u onim slučajevima kada je sistem prevencije od poplava neophodno rješavati cjelovito u okviru riječnog sliva ili vodnog područja.

Najsvježiji primjer takve vrste je nedavno prihvatanje na Vijeću ministara BiH Sporazuma o finansiranju „Projekta zaštite poplava od Drine“, koji će biti finansiran od strane Međunarodne asocijacije za razvoj (IDA) u ukupnoj vrijednosti od 24 miliona američkih dolara. Dio sredstava u omjeru 57,5 % namijenjeno je Republici Srpskoj, i 42,5 % Federaciji BiH. usmjeriće se za povećanje zaštite od poplava na rijeci Drini u području Bijeljine kao i u Bosansko-podrinjskom kantonu u okolini Goražda.

Velike količine novčanih sredstava sa kojima institucije vlasti raspolažu u provedbi aktivnosti prevencije i zaštite i spašavanje ljudi i materijalnih dobara, kao i aktivnostima sanacija šteta, su bile „preporuka“ uređima za reviziju da posebnu pažnju posvete na koji način se troše raspoloživa sredstva.

Vršeći poslove revizije finansijskih izvještaja Glavna služba za reviziju javnog sektora RS je nakon revizije finansijskih izvještaja iz 2012. godine negativno mišljenje dalo Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS, dok je mišljenje sa rezervom dobila Agencija oblačnog riječnog sliva Save⁹⁸. Istina, razloga za negativno mišljenje Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS bilo je ponajmanje u sektoru vodoprivrede, ali je zato prilikom davanja mišljenja sa rezervom Agenciji oblasnog riječnog sliva Save ukazano na to da „informacije o obavezama i rashodima nisu relevantne i pouzdane“ i da prilikom izbora izvođača radova i usluga za tekuće održavanje nije vršen u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH.

Sve prethodno navedene činjenice kao i problemi koji su isplivali na površinu nakon posljednjih poplava ipak govore da ne stoji teza⁹⁹ da „zaštita od poplava predstavlja jedan od najbolje organizovanih podsektora vodoprivrede“ nego da je potrebno mnogo više učiniti kako bi se u konačnici osjetili konkretni efekti ne samo od vodoprivrede, nego i ostalih institucija uključenih u zaštitu od poplava. U tom smislu Glavna služba za reviziju javnog sektora RS može dati značajan doprinos ukoliko bi po ugledu na Ured za reviziju institucija FBiH uradila reviziju učinka prevencije od poplava u RS.

Za razliku od Federalne uprave civilne zaštite koja je dobila negativno mišljenje Republička uprava civilne zaštite je za 2012 godinu dobila pozitivno mišljenje.

⁹⁸ Mišljenje revizora je dato za poslovanje Agencije za oblasni riječni sliv Save u 2011. godini. Agencija za vode oblasnih riječnih slivova Save i Trebišnjice je odlukom Vlade RS u 2013. g. reorganizovana u JU „Vode Srpske“ a revizorski izvještaj ove institucije još nije objavljen.

⁹⁹ Navedeno u „Akcionom planu za održavanje upravljanje poplavnim rizikom u slivu rijeke Dunav sa aplikacijom na podsliv rijeke Save na području RS“ (planski period 2010.-2021.g.)

5.3. Finansiranje upravljanja zaštitom i spašavanjem ljudi i materijalnih dobara na nivou entiteta

Tabela 2: Izvod iz entitetskog zakonodavstva po pitanju oblasti finansiranja zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara

ZAŠTITA I SPAŠAVANJE LJUDI I MATERIJALNIH DOBARA	
(entitetski zakoni o zaštiti i spašavanju...)	
Federacija BiH	Republika Srpska
<p style="text-align: center;">Član 179. (Finansiranje civilne zaštite)</p> <p>Zaštita od prirodnih i drugih nesreća FBiH se finansira iz: 1) proračuna Federacije, kantona i opština; 2) sredstava pravnih osoba; 3) osiguranja; 4) dragovoljnih priloga; 5) međunarodne pomoći; 6) drugih izvora utvrđenih ovim i drugim zakonom.</p>	<p style="text-align: center;">Član 153.</p> <p>(1) Sistem zaštite i spasavanja finansira se iz: a) budžeta Republike, opštine odnosno grada, b) priloga, donacija, poklona i međunarodne pomoći i v) drugih izvora u skladu sa zakonom.</p> <p>(2) Opština, odnosno grad u budžetu planira i izdvaja 2% posebnih sredstava, od kojih 50% koristi za preduzimanje preventivnih aktivnosti, a 50% za opremanje i obuku struktura zaštite i spasavanja i o izdvojenim i utrošenim sredstvima informiše Ministarstvo.</p>
<p style="text-align: center;">Član 180.</p> <p>Sve pravne osobe i građani koji obavljaju samostalnu djelatnost i državna tijela svih nivoa vlasti u Federaciji dužni su plaćati posebnu naknadu¹⁰⁰ za zaštitu od prirodnih i drugih nesreća u visini od 0,5 % od osnovice koju čine isplaćene neto plaće zaposlenika u radnom odnosu i svih osoba angažovanih po ugovoru o vršenju privremenih i povremenih poslova i po ugovoru o djelu.</p> <p>Posebna naknada iz stavka 1. ovoga člana obračunava se i uplaćuje istodobno s isplatom plaće. Za posebnu naknadu koju obveznik nije uplatio u propisanom roku plaća se kamata po stopi od 0,06 % dnevno za svaki dan zakašnjenja.</p> <p>Sredstva ostvarena po odredbama st. 1. do 3. ovoga člana vode se na posebnom transakcijskom računu proračuna Federacije, kantona i opštine. Od evidentiranih sredstava iz stavka 4. ovoga člana, 20 %</p>	

¹⁰⁰ Vlada FBiH je Odlukom od 05.01.2012. godine utvrdila uslove i način korištenja sredstava ostvarenih po osnovu posebnih naknada za zaštitu od prirodnih i drugih nesreća. Istom je uredila da se sredstva za posebne naknade koriste isključivo za namjene koje su utvrđene Zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara, te da se koriste na osnovu Godišnjeg plana koji se donosi za svaku budžetsku godinu i koji sadrži sve zadatke iz Programa razvoja zaštite i spašavanja koji se tokom godine planiraju finansirati.

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

<p> pripada Federaciji i služe isključivo za namjene iz člana 182. toč. 2. do 5; 30 % kantonu i služe isključivo za namjene iz člana 183. toč. 2. do 6; a 50 % opštini u kojoj su ta sredstva ostvarena i služe isključivo za namjene iz člana 184. st. 2. do 7 ovoga Zakona.</p> <p>Sredstva na transakcijskom računu iz stavka 4. ovoga člana ne gase se istekom kalendarske godine već se akumuliraju sa sredstvima koja se prikupljaju u tijeku naredne godine.</p> <p>Vlada Federacije, na prijedlog Federalne uprave, utvrđuje uvjete i način korištenja sredstava ostvarenih po osnovi posebne naknade iz stavka 1. ovoga člana. Federalni ministar finansija donijet će propis o načinu obračunavanja i uplati posebne naknade iz stavka 1. ovoga člana.</p>	
<p style="text-align: center;">Član 181.</p> <p>U proračunu Federacije osiguravaju se potrebna finansijska sredstva za finansiranje obveza Federacije utvrđenih u članu 182. ovoga Zakona. U proračunu kantona osiguravaju se potrebna sredstva za finansiranje obveza iz člana 183., a u proračunu opštine za obveze utvrđene u članu 184. ovoga Zakona. Federalna uprava, uprave civilne zaštite kantona i službe civilne zaštite opštine mogu ostvarivati dodatne prihode od obavljanja svoje osnovne djelatnosti koji će služiti isključivo za finansiranje potreba iz čl. 182. do 184. ovoga zakona.</p> <p>Sredstva namijenjena za finansiranje zaštite i spašavanja, propisana posebnim zakonom, poput «markica solidarnosti» ili dio naplaćene premije osiguranja od požara i druga sredstva predviđena za te namjene, naplaćuju se i koriste za potrebe civilne zaštite za namjene utvrđene u ovome Zakonu.</p>	
<p style="text-align: center;">Član 182.</p> <p>Federacija finansira: 1) ustrojavanje, opremanje i rad Federalne uprave; 2) pripremanje, opremanje i obuku Federalnog stožera, službi zaštite i spašavanja i specijaliziranih postrojbi civilne zaštite koje osniva Federacija i troškove njihovog sudjelovanja u provedbi mjera zaštite i spašavanja na zapovijed Federalnog stožera; 3) pružanje materijalne pomoći službama zaštite i spašavanja, a osobito za nabavku specifične opreme i obuku njenih članova za uporabu te opreme; 4) pružanje materijalne pomoći kantonima i opštinama za uklanjanje posljedica koje su nastale od prirodnih i drugih nesreća, sprječavanja nastajanja daljih šteta i osiguranja osnovnih uvjeta za život ljudi na ugroženom području; 5) istraživačke i razvojne projekte od značaja za ustrojavanje i provedbu zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća; 6) prema potrebi, pružanje finansijske potpore kantonima i opštinama za opremanje i obuku službi zaštite i spašavanja i postrojbi civilne zaštite, te istraživačkih i razvojnih projekata od značaja za ustrojavanje i provedbu zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih</p>	<p style="text-align: center;">Član 154.</p> <p>Republika finansira: a) organizovanje, opremanje i rad Uprave civilne zaštite, b) pripremanje, opremanje, obuku i rad Republičkog štaba za vanredne situacije i specijalizovane jedinice zaštite i spasavanja u Republici i troškove učešća u sprovođenju mjera zaštite i spasavanja, v) pružanje materijalne pomoći snagama iz člana 8. ovog zakona u sprovođenju mjera zaštite i spasavanja, nabavke specijalne opreme putem Ministarstva u skladu sa mogućnostima i odlukom nadležnog organa Republike, kao i obuke njenih članova za upotrebu opreme, g) pružanje materijalne pomoći radi uklanjanja posljedica elementarne nepogode i druge nesreće, sprečavanja nastajanja daljih šteta i osiguranja osnovnih uslova za život u ugroženom području u skladu sa mogućnostima i odlukom nadležnog organa Republike i d) druge potrebe zaštite i spasavanja u skladu sa ovim zakonom i drugim</p>

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

<p>nesreća;</p> <p>7) obučavanje kantonalnih stožera civilne zaštite sukladno članu 164. stavak 5. ovoga Zakona;</p> <p>8) druge potrebe zaštite i spašavanja sukladno zakonu ili drugim propisima. Federacija može dio sredstava iz člana 180. stavak 4. ovoga Zakona koja pripadaju Federaciji izuzetno koristiti za finansiranje preventivnih mjera zaštite i spašavanja pod uvjetom da je dio sredstava za te namjene osiguran u Proračunu Federacije i ako su preventivne mjere utvrđene u Federalnom programu i godišnjem planu realizacije Programa, s tim da ta sredstva ne mogu biti veća od 20% sredstava koja se prikupe u tijeku proračunske godine. Vlada Federacije, na prijedlog Federalne uprave odlučuje o korištenju sredstava za namjene iz stavka 2. ovoga člana.</p>	<p>propisima.</p>
<p style="text-align: center;">Član 183.</p> <p>Kanton finansira: 1) opremanje, obučavanje i rad uprave civilne zaštite kantona; 2) pripremanje, opremanje i obuku kantonalnog stožera, službi zaštite i spašavanja i postrojbi civilne zaštite koje ustrojjava kanton, te troškove koji nastaju tijekom njihovog sudjelovanja u provedbi mjera zaštite i spašavanja na zapovijed kantonalnog stožera civilne zaštite; 3) opremanje i osposobljavanje gospodarskih društava i drugih pravnih osoba u dijelu kada postavljene zadaće tim društvima nadilaze njihove materijalne mogućnosti; 4) izgradnju i održavanje javnih skloništa; 5) saniranje dijela šteta nastalih prirodnom ili drugom nesrećom, sukladno svojim materijalnim mogućnostima; 6) istraživačke i razvojne projekte od značenja za ustrojavanje i provedbu zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća; 7) obuka stanovništva; 8) prema potrebi, pružanje finansijske potpore opštinama u ostvarivanju njihovih zadataka zaštite i spašavanja; 9) druge potrebe zaštite i spašavanja, sukladno zakonu ili drugim propisima.</p> <p>Kanton može dio sredstava iz člana 180. stavak 4. ovoga Zakona koja pripadaju kantonu, izuzetno, kao interventnu mjeru koristiti za finansiranje preventivnih mjera zaštite i spašavanja, pod uvjetom da je dio sredstava za te namjene osiguran u proračunu kantona i ako su preventivne mjere utvrđene u programu razvitka i godišnjem planu realizacije tog programa s tim da ta sredstva ne mogu biti veća od 20% sredstava koja se prikupe u tijeku proračunske godine.</p> <p>Vlada kantona, na prijedlog kantonalne uprave civilne zaštite odlučuje o sredstvima iz stavka 2. ovoga člana.</p>	
<p style="text-align: center;">Član 184.</p> <p>Opština finansira: 1) opremanje, obučavanje i rad službe civilne zaštite opštine; 2) pripremanje, opremanje i obuku opštinskih stožera civilne zaštite, službi zaštite i spašavanja i postrojbi civilne zaštite koje ustrojjava opština i povjerenika civilne zaštite opštine,</p>	<p style="text-align: center;">Član 155.</p> <p>Opština, odnosno grad finansira: a) pripremanje, opremanje, obuku i rad štabova za vanredne situacije, jedinica i timova civilne zaštite i povjerenika zaštite i spasavanja opština, odnosno grada i njihove troškove</p>

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

<p>kao i troškove koji nastanu tijekom njihovog sudjelovanja u provedbi mjera zaštite i spašavanja na zapovijed opštinskog stožera civilne zaštite; 3) opremanje pravnih osoba u dijelu kada postavljene zadatke tim osobama nadilaze njihove materijalne mogućnosti; 4) prilagođavanje i održavanje drugih zaštitnih objekata potrebama sklanjanja ljudi i materijalnih dobara; 5) nabavku i održavanje sistema za uzbunjivanje stanovništva; 6) saniranje dijela šteta nastalih prirodnom i drugom nesrećom, sukladno svojim materijalnim mogućnostima; 7) druge potrebe zaštite i spašavanja, sukladno zakonu ili drugim propisima. Opština može dio sredstava iz člana 180. stavak 4. ovoga Zakona koja pripadaju opštini, izuzetno, kao interventnu mjeru, koristiti za finansiranje preventivnih mjera, zaštite i spašavanja, pod uvjetom da je dio sredstava za te namjene osiguran u proračunu opštine i ako su preventivne mjere utvrđene u programu razvitka i planu zaštite i spašavanja opštine, s tim da ta sredstva ne mogu biti veća od 20% sredstava koja se prikupe u tijeku proračunske godine.</p> <p>Opštinski načelnik, na prijedlog službe civilne zaštite opštine odlučuje o korištenju sredstava iz stavka 2. ovoga člana.</p>	<p>učešća u sprovođenju mjera zaštite i spasavanja, b) prilagođavanje i održavanje skloništa i drugih zaštitnih objekata, v) obuku stanovništva u oblasti zaštite i spasavanja, g) saniranje dijela šteta nastalih od elementarne nepogode i druge nesreće u skladu sa materijalnim mogućnostima i odlukom nadležnog organa opštine, odnosno grada i d) druge potrebe zaštite i spasavanja u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima.</p>
<p style="text-align: center;">Član 185.</p> <p>Pravne osobe, iz vlastitih sredstava, finansiraju troškove koji se odnose na pripremanje i opremanje stožera, povjerenika i postrojbi civilne zaštite koje osnivaju radi zaštite i spašavanja vlastitog ljudstva, imovine i drugih materijalnih dobara od opasnosti i djelovanja prirodnih i drugih nesreća.</p>	<p style="text-align: center;">Član 156.</p> <p>Građani, privredna društva i druga pravna lica čija su materijalna sredstva uzeta radi zbrinjavanja nastradalog i ugroženog stanovništva imaju pravo na naknadu u iznosu koji se određuje prema mjesnim dnevnim tržišnim cijenama u maloprodaji na dan kada su predata.</p>

Na žalost, prečest je slučaj da sredstva prikupljena kroz naknade za zaštitu od prirodnih i drugih nesreća, a sve zbog nepostojanja kvalitetnih planova namjenskog trošenja, stoje na podračunima neiskorištena, pa se kao akumulirana sredstva iz prethodnih godina prenose u narednu godinu. A onda bi, usljed finansijske krize i budžetskih deficita po svim nivoima vlasti, entitetske i kantonalne vlade donosile odluke kojima su pozajmljivale sredstva od naknada za zaštitu od prirodnih nesreća koristeći ih za popravak budžetske likvidnosti. Dakle, uprkos činjenici kako su u BiH generalno slabo opremljene i neobučene strukture civilne zaštite, sredstva koja su bila namijenjena za ove svrhe su uzimana kao pozajmice za popravak likvidnosti budžeta (izmirenje plata i drugih socijalnih davanja). Primjera radi, 2009. godine Vlada Federacije BiH je usljed finansijske krize i deficita budžeta pozajmila 11,5 miliona sa namjenskog računa za zaštitu od prirodnih i drugih nesreća, uz postavljeni rok da se sredstva vrate na račun za 60 dana. U konačnici, do isteka tog roka vraćeno je tek 7,5 miliona, a nemamo podataka da je ostatak noca vraćen. Pozajmice ove vrste Vlada Federacija je realizovala i prošle, 2013. godine. Slično se dešava i na nivou kantona, pa je tako Vlada Tuzlanskog kantona u junu mjesecu tekuće godine donijela odluku kojom je odobrena jednokratna pozajmica novčanih

sredstava sa podračuna pod nazivom „Sredstva posebnog poreza za zaštitu od prirodnih i drugih nesreća“ i „Sredstva za zaštitu okolice u ukupnom iznosu od 5 miliona KM. Pozajmica je odobrena u cilju obezbjeđenja nedostajućeg dijela novčanih sredstava za isplatu plaća za maj mjesec 2014. godine, za zaposlene kod budžetskih korisnika.

Takođe, govoreći o praksi prenamjene koja je prisutna na nivou Federacije BiH, CCI je već javno upozoravao kroz monitoring izvještaje o tome kako se zbog jednih prioriteta zanemaruju drugi, čime posljedice usljed iznenadnih novih vremenskih nepogoda mogu biti još veće. Tako je Vlada reagujući na problem poplava u maju mjesecu 2014. godine prebacila s podračunske pozicije Federalne uprave civilne zaštite iznos od 10 miliona KM namjenjenih nabavci aviona za gašenje požara, na račun za otklanjanja posljedica poplava. Možemo se samo nadati kako većih požara u BiH u narednom periodu neće biti, kao što su se mnogi vjerovali da će poplave zaobići Bosnu i Hercegovinu u maju 2014. godine.

Za kraj ovog poglavlja dodajmo još jednu simptomatičnu situaciju veza za krizni menadžment u režiji aktuelne vlasti u BiH, a u danima nakon poplava. Predstavnici aktuelne vlasti u BiH (predvođene strankama u poziciji) ponovo su našli jedinstven¹⁰¹ stav u jednom, a to je da treba što glasnije moliti za pomoć „nastradaloj i decenijama napaćenoj Bosni i Hercegovini“, da se humanitarni brojevi moraju što bolje ispromovisati, da treba sve učiniti kako bi donatorska konferencija (jul mjesec 2014.g.) donijela više novca, a sve to 3 mjeseca prije narednih opštih izbora. Pri tome, razmislili su zakonodavci, uvijek je dobro i dodatno osiromašiti narod pa su tako vrlo efikasni bili u izradi i usvajanju novih tzv. „zakona o osnivanju entitetskih Fonda solidarnosti¹⁰²“. Naravno, u paketu su mjenjani¹⁰³ i drugi zakoni, a sve s ciljem da se što bolje napune budžeti pomenutih fondova na nivou entiteta.

U Republici Srpskoj, okosnicu prihoda fonda trebao bi činiti solidarni porez u ukupnom iznosu od tri odsto koji će se obračunavati na neto plate svih zaposlenih u RS. Porez će biti plaćan na način da poslodavac snosi 1,5 odsto, a zaposleni preostali iznos.

U Federaciji BiH je donesen “Zakon o osnivanju Federalnog fonda za pomoć nastradalim područjima od prirodne nesreće na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine“ kojim je predviđeno da se iz plate svih zaposlenika izdvaja po jedan posto od neto iznosa u periodu od šest mjeseci. Ipak, za razliku od sličnog „solidarnog fonda“ u Republici Srpskoj, u Federaciji BiH je ostavljena mogućnost ne izdvajanja novca ukoliko zaposlenik pisanim putem obavijesti poslodavca da to ne želi.

¹⁰¹ Mogli bi povući paralelu sa praksama iz prošlosti kada entitetske granice i stranačke razlike nisu bile bitan faktor prilikom izglasavanja većih plata u državnim i entitetskim parlamentima.

¹⁰² Ekonomski analitičar, gospođa Sveltana Cenić, ocjenjuje kako su vlasti formirali ove fondove s ciljem da imaju potpunu kontrolu nad novcem koji bude u opticaju u vezi sa saniranjem šteta od poplavne katastrofe u BiH i kako bi sebi obezbjedili prostor za netransparentne procedure.

¹⁰³ Monitoring koji CCI godinama provodi u BiH pokazao je kako je priprema i usvajanje entitetskih zakona jedan „dug i iscrpan proces“, i da je usvajanje čak i onih planiranih zakona na godišnjem nivou veliki problem. Međutim kada se radilo o ovom paketu zakona, vlasti su bile posebno učinkovite.

S obzirom u kakvoj ekonomskoj situaciji živi većina stanovništva Bosne i Hercegovine i kolika su kreditna zaduženja mnogih, u situaciji smo da oni kojima takođe treba pomoć moraju pomagati drugima. Niko ne zna sa sigurnošću koliko je ovo stvarno veliki pritisak na ekonomiju i budžet svakog građanina. Postavlja se pitanje koliki je rok važenja ovih zakona. Pitanje je i da li je smanjenje platežne moći građana bolje ili lošije rješenje od novijeg kreditnog zaduživanja po posebno povoljnim kamatama kakve nudi Vlada Japana. Pitanje je i koliko ovo preusmjeravanje IPA¹⁰⁴ sredstava utičena na druge sektore i planirane projekte, a znamo da utiče. Itd...

Prije nego što su krenuli sa dodatnim osiromašivanjem stanovništva, a da bi pokazali svoje istinsko poštenje i dobru namjeru, vlasti su prethodno trebale detaljno „pročešljati“ institucije i etiketirati najodgovornije za sve ono što nije bilo dobro u domenu upravljanja rijekama i riječnim slivovima, te zaštite od poplava i civilne zaštite. Da vlast nema namjeru insistirati na odgovornosti pokazuje i to što niko nije dobio otkaz ili podnio ostavku zbog haosa koji je nastao tokom poplavne katastrofe u BiH. A tek nakon toga su i svi drugi građani trebali preuzeti odgovornost s ciljem da se u što kraćem periodu pomogne najugroženijim.

Kao što smo prethodno pominjali u uvodnom dijelu analize, problem je i taj što se konstantno razmišlja o novčanim sredstvima, a malo se radi na izradi novih strategija i karti rizika od narednih elementarnih nepogoda. A kako post poplavni problem rješavaju u razvijenim zemljama govori nam noviji primjer iz Engleske. Ovu zemlju su krajem decembra 2013. i početkom januara 2014. godine zadesile poplave ogromnih razmjera, a Vlada je već u februaru mjesecu pripremila i donijela paket konkretnih mjera kao odgovor na poplave u smislu oporavka i proaktivnog djelovanja, a kako bi naredne slične katastrofe bile spriječene. U kratkom roku od nepuna dva mjeseca izrađen je novi šestogodišnji program rada na sistemu odbrane od poplava do 2021, uključujući i novu dugoročnu strategiju ulaganja za odbranu od poplava, te procjene budućih potreba za poplave i obalne odbrane, uzimajući u obzir najnovije karte rizika i ekonomske analize. Izdvojićemo samo neke od glavnih usaglašenih tačaka iz pomenutog programa:

- Izdvajanje 130.000.000 £ za hitne popravke i održavanje postojeće infrastrukture, i to 30 miliona u tekućoj godini, te 100.000.000 £ u 2015. godini;
- Usaglašene su 42 nove šeme odbrane od poplava za 2014-15. godinu, tj. novi planovi u skladu sa aktuelnom situacijom, a koji će se, zajedno s drugim projektima iz prvobitnih planova graditi u 2014-15, s ciljem zaštititi više od 42.000 kućanstava (100.000 ljudi koji su najugroženiji poplavama);

¹⁰⁴ Sredinom mjeseca juna 2014. godine predstavnici Evropske komisije izvijestili su predstavnike institucija BiH na sastanku u Briselu o programskim paketima fondova Instrumenta za pretpripru pnu pomoć(IPA) za oporavak BiH od posljedica poplava. Bilo je riječi o pripremi prvog programskog paketa kojim se vrši preraspodjela od oko 40 miliona eura iz IPA fondova za 2011, 2012. i 2013. godinu, kako bi se BiH pomoglo u oporavku od posljedica poplava, nakon kojeg će uskoro uslijediti drugi paket u okviru IPA 2014. Komisija je ponovo istakla važnost usvajanja strategija na nivou BiH u svim oblastima koje su važne za dalje usklađivanje s pravilima i standardima EU i za deblokiranje pristupa fondovima iz IPA za ulaganja u datim sektorima, što će zahtijevati poboljšanje koordinacije i saradnje između svih nivoa vlasti.

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

- Izdvajanje 370.000.000 £ kapitalnih ulaganja u novu infrastrukturu za poboljšanje odbrane od poplava u 2015-16. godini. Takođe je usaglašeno da će godišnje izdvajanje za nove objekte ostati na ovom nivou, uz plan da godišnje izdvajanje po ovom pitanju do kraja desetljeća bude i preko 400.000.000 £.

Za Bosnu i Hercegovinu, za saniranje šteta od poplava, ali i sva druga pitanja bi bilo daleko lakše da su naše vlasti više učinile u proteklom periodu na ispunjenju neophodnih uslova Evropske unije na putu evro-integracija naše zemlje. Evropska unija svoju osnovnu ulogu u sistemu zaštite od elementarnih nepogoda ostvaruje kroz „Mehanizam za civilnu zaštitu Evropske unije“¹⁰⁵. Osnovni cilj ovog mehanizma je izgradnja saradnje u civilnoj zaštiti u slučajevima većih nesreća s potrebom hitnog odgovora. Pristupanje Mehanizmu za civilnu zaštitu EU-a povezuje zemlju s evropskom mrežom upravljanja katastrofom i omogućuje joj pristup resursima za rješavanje širokog spektra nepogoda. Zemlje kandidati mogu uživati u svim povlasticama Mehanizma i prije ulaska u EU. Nakon pristupanja ovom mehanizmu zemlja ima pravo aplicirati za finansijsku pomoć EU-a za prijenos pomoći kao i pravo učešća na EU treninzima i vježbama. I iz ovog aspekta se podnošenje kredibilne aplikacije za članstvo u EU-u i dobivanje kandidatskog statusa za BiH pokazuje kao višestruko korisno jer bi ona tako bila u prilici da uživa u svim pogodnostima Mehanizma za civilnu zaštitu EU-a.

Dok Hrvatska kao članica, pa i Srbija kao zemlja koja je ratifikovala pred-pristupni Sporazum, računaju na pozamašnu pomoć iz tzv. Fonda solidarnosti EU za sanaciju šteta od poplava, ovakvi vidovi direktne, nekreditirane, pomoći za našu zemlju su još uvijek daleko. Fond solidarnosti EU (EUSF) uspostavljen je nakon razornih poplava u centralnoj Evropi u ljeto 2002. godine. Iz tog Fonda se nadoknađuje dio štete nastale isključivo zbog prirodnih nepogoda. Fond je ograničen na pokrivanje neosigurane štete i ne pokriva privatnu štetu. Sredstva iz Fonda se mogu koristiti za hitnu obnovu infrastrukture i postrojenja u oblasti energetike, potrojenja za proizvodnju pijaće vode i preradu otpadnih voda, kao i u oblasti saobraćaja, telekomunikacija, zdravstva i obrazovanja. Pomoć je namjenjena i obezbjeđivanju privremenog smještaja i pružanja usluga ugroženom stanovništvu, kao i razvoju inostrukture za zaštitu od nepogoda, poput brana. Sredstva se mogu koristiti i za finansiranje mjera za zaštitu kulturnog nasljeđa, kao i čišćenje pogođenih područja, uključujući prirodne cjeline.

Primjera radi, iz Budžeta EU za 2014. godinu, kroz Fond solidarnosti odobrena je pomoć određenim zemljama članicama EU u iznosu od 400,5 miliona eura. I to pomoć zemljama koje su znatno bogatije od Bosne i Hercegovine, pa tako za sanaciju štete uzrokovanih poplavama u Njemačkoj (360,5 miliona eura), Austriji (21,7 miliona eura) i Češkoj (15,9 miliona eura), dok je za sanaciju šteta od suša u Rumuniji odobreno 2,5 miliona eura.

Da su vlasti u Bosni i Hercegovini na vrijeme razmišljali o potencijalnom problemu i štetama koje mogu nastati od poplava, onda bi se u proteklih 15 godina daleko veća sredstva obezbjedila za preventivne

¹⁰⁵ Države koje participiraju u ovom mehanizmu: svih 28 članica EU-a, kao i Makedonija, Srbija, Island, Norveška i Lihtenštajn.

namjene i projekte saniranja devastirane vodo-zaštine infrastrukture, nakon proteklih ratnih dejstava u našoj državi. Međutim većini predstavnika vlasti je prioritetnije bilo utrošiti javna sredstva s ciljem zadovoljenja stranačkih i ličnih interesa, pa i dodatno se zadužiti kod međunarodnih institucija za neke druge atraktivnije infrastrukturne projekte (gradnja saobraćajnica, administrativnih centara, itd.), nego što su to bili projekti sa ciljem prevencije od poplava (nove brane, nasipi, proširivanje riječnih kanala, izgradnja novih priobalnih objekata u svrhu vodozaštite).

Isto tako, politika promocije i podrške plaćanja preventivnog osiguranja javnih i privatnih dobara, koja je vrlo aktuelna u razvijenijim zemljama, u BiH je više nego izostala tokom proteklih godina. Umjesto današnjih entitetskih fondova solidarnosti, vlasti u BiH su prije mnogo godina trebali razmišljati o ovoj problematici na način da se formira „jedinствен državni fond“ u koji bi se kroz poreze i donacije prikupljao novac, a koji bi bio jedino operativan u slučaju prirodnih katastrofa. Bila bi to čuvana sredstva kojima bi se direktno uticalo na brzi oporavak od katastrofa. Sredstva na računu ovog fonda bi odavala jednu ozbiljnost države, a zasigurno bi olakšala i dobijanje mnogo povoljnijih kredita od Svetske banke i drugih međunarodnih finansijskih institucija u slučaju većih katastrofa kakva je bila u maju mjesecu 2014. godine.

6. ZAKONODAVSTVO EVROPSKE UNIJE

Bosna i Hercegovina je potpisnica većine međunarodnih sporazuma i konvencija, što je kao zemlju koja je uključena procese evropskih integracija, obavezuje da u razvoju svojih institucija i pravnog okvira koristi pravne stečevine Evrope i prihvaćene međunarodne sporazume.

Evropska Unija je donijela niz obavezujući sporazuma, konvencija i propisa za svoje članice, koje su primjenjujući ih u svojim državama, harmonizovale i unaprijedile pravni, organizacioni i upravljački okvir, koji se odnosi na sektora voda i vodno zakonodavstvo. U nastavku navodimo iste, ali prije toga smatramo značajnim napomenuti kako je Bosna i Hercegovina trenutno jedina zemlja u okruženju (izuzmemo li Kosovo) koja još uvijek nije ispunila uslove za podnošenje kandidature za članstvo u EU. Time su nam uskraćena brojna prava i mogućnosti, među kojima i ono u vezi sa korištenjem sredstava iz EU "Fonda solidarnosti".

U ovom kontekstu akata Evropske unije koji tretiraju pitanja upravljanja vodama prvenstveno treba spomenuti sljedeće dokumente:

- Konvenciju o korištenju i zaštiti prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera koja je usvojena 17.marta 1992 i poznatija je kao Helsinška konvencija;
- Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od zagađivanja, a koja je usvojena u Barseloni 1976. godine. Konvencija je dopunjena 1995. kada je dobila naziv „Konvencija za zaštitu morske okoline i priobalnog područja Mediterana“;
- Konvencija o saradnji za zaštitu i održivo korištenje rijeke Dunav, potpisana u Sofiji 29. juna 1994., stupila na snagu 22.oktobra 1998, a koja daje polazište za održivo upravljanje svim rijekama u slivu Dunava. Cilj Konvencije je ostvarivanje održivog upravljanja vodama u slivu Dunava, pri čemu se posebno izdvajaju ciljevi: očuvanje, uređenje i razumno korišćenje površinskih i podzemnih voda sliva; doprinos sniženju zagađenja Crnog mora iz sliva; smanjenje opasnosti od incidentnih zagađenja, poplava i leda; saradnja u svim domenima upravljanja vodama.

U cilju obezbjeđenja organizacionog okvira za stalnu regionalnu saradnju podunavskih zemalja u okviru Konvencije je formirana Međunarodna komisija za zaštitu rijeke Dunav (International Commission for the Protection of the Danube River - ICPDR). Komisija je pokrenula široku akciju da sve zemlje potpisnice urade „Planove upravljanja vodama u oblasnim slivovima u sklopu Dunavskog bazena“. Planovi upravljanja vodama trebaju biti usklađeni sa Okvirnom direktivom o vodama EU, a poznato je da Bosna i Hercegovina nema usvojen okvirni plan upravljanja vodama na državnom nivou;

- Okvirni sporazum o slivu rijeke Save i Protokol o režimu plovidbe, koji su potpisani u Kranjskoj Gori (3.12.2002.), a koji su dopunjeni u Ljubljani 2.04.2004. Tim sporazumom i protokolom dogovoreno je: uspostavljanje međunarodnog režima plovidbe rijekom Savom; uspostavljanje održivog upravljanja vodama sliva; preduzimanje mjera za sprečavanje ili ograničavanje opasnosti i za smanjivanje i uklanjanje štetnih posljedica, uključujući i posljedice poplava, leda, suša i slučajeve ispuštanja u vodu opasnih materija; stvaranje mehanizama za uspostavljanje

djelotvorne multilateralne saradnje. Formirana je Međunarodna komisija za sliv rijeke Save, sa zadatkom koordinacije navedene aktivnosti;

- Direktiva o vodama (2000/60/EC) koju je Parlament i Savjet EU usvojio 2000. g. - a ista je važeća za zemlje članice EU. Njima je ostavljen rok da do 2003.g. principe Direktive ugrade u svoja vodna zakonodavstva, a da do 2015. g. izvrše implementaciju Direktive, tako da se do tada ostvari takozvani „dobar status voda“;
- Direktiva o upravljanju poplavnim rizicima (2007/60/EC) – o kojoj će više riječi biti u nastavku, usvojena je u Evropskom parlamentu 2007. godine sa ciljem smanjenja vjerovatnoće i posljedica plavljenja. Razvijena je kao odgovor na ekstremne poplave širom Evrope u posljednjem periodu.

6.1. Direktiva 2007/60/EC (Directive 2007/60/EC)

Na samom početku važno je na napomenuti kako potpuna implementacije Direktive 2007/60/EC u BiH zavisi isključivo od toga kada će naša država postati punopravna članica EU.

Naime, Direktiva 2000/60/EC Evropskog parlamenta od 23. oktobra 2000. godine uspostavila je okvir zajednice za djelovanje u oblast politike voda. Na ovaj dokument naslonila se dodatna Direktiva o poplavama 2007/60/EC o procjeni i upravljanju rizicima od poplava, a koja je stupila na snagu 26. novembra 2007. godine. Novom Direktivom se zahtjeva od svih zemalja članica EU da izvrše procjenu rizika od poplava svih vodenih tokova i obalnih područja, da mapiraju (izrade kartu/prikaz) obuhvat rizičnih poplavnih područja, imovine i ljudi u tim područjima, te da preduzmu adekvatne i koordinirajuće mjere kako bi umanjili rizik od poplave. Sa ovom direktivom također se jača pravo javnosti da istražuje informacije po ovom pitanju te da ima pravo glasa u procesu planiranja.

Iako Bosna i Hercegovina po svim parametrima značajno kasni na svom EU putu, te Direktiva 2007/60/EC spada u jednu od obaveza koje će za nju tek uslijediti u narednim godinama, upravo provođenjem mjera po uzoru na istu, nakon razornih poplava koje su zadesile našu zemlju, sve strukture vlasti imaju priliku iskazati istinsku posvećenost i predanost problemu i napraviti jedan iskorak naprijed na putu Bosne i Hercegovine prema Evropskoj porodici. Takvim pristupom također bi se dodatno opravdalo povjerenje svih zemalja, institucija i pojedinaca koje se u periodu koji slijedi za našu zemlju, u procesu oporavka od poplava, zalažu za osiguranje sredstava s ciljem saniranja nastale posljedice. Jednako tako, stvorila bi se osnova da primat u rješavanju problema bude iznad dnevnopolitičkih zbivanja, na isti način kako je to bilo izraženo u prvim danima nakon plavnog vala u maju 2014. godine.

Cilj Direktive 2007/60/EC jeste smanjenje i upravljanje rizicima koje poplave mogu izazvati po pitanju zdravlja ljudi, životne sredine, kulturnog naslijeđa u aktivnosti u oblasti ekonomije. Ono što se u

pogledu Direktive jednim dijelom već u ovoj fazi indirektno odnosi i na Bosnu i Hercegovinu¹⁰⁶ jeste odrednica koja upućuje da će države članice koordinirati praksu upravljanja rizicima od poplava o podjeljenim riječnim tokovima, uključujući istu sa trećim zemljama, te u znak solidarnosti neće preduzimati bilo kakve mjere koje bi mogle povećati rizik od poplava u susjednim zemljama.

Direktive 2007/60/EC nastala je nakon što je u periodu između 1998. i 2009. godine, Evropu pogodio preko 213 razornih poplava, uključujući katastrofalne poplave između Dunava i Elbe u ljeto 2002. godine. Nekoliko poplava tokom 2005. godine dodatno je ojačalo potrebu za koordiniranom akcijom. U periodu između 1998. i 2009. godine poplave u Evropi uzrokovale su 1126 ljudskih žrtava, raseljavanje oko pola miliona ljudi i najmanje 52 milijarde funti ekonomskih gubitaka¹⁰⁷.

Direktiva uspostavlja četiri dobro definirane faze ciklusa upravljanja poplavnim rizikom:

1. Izvještaj o preliminarnoj procjeni;
2. Identifikacija područja pod poplavnim rizikom;
3. Mape rizika;
4. Plan upravljanja poplavnim rizikom.

Ovaj ciklus se ponavlja svakih šest godina i očekuje se jaka integracija sa Planovima upravljanja riječnim bazenom. Cilj ovoga koraka u procesu je da se osigura da se prvo obrade prioriteta područja, a zatim se obrada proširi svakih šest godina. Veoma je važno naglasiti da se poplavni rizik u Direktivi definiše kao: "Poplavni rizik = vjerovatnoća * posljedica" - gdje posljedica može biti opisana kao kombinacija opasnosti i ranjivosti. Zbog toga mape rizika nisu samo mape opsega plavljenja i, prema Direktivi, poplavni rizik ne može biti opisan samo ekonomskim gubicima. Ovo je fundamentalna promjena razmišljanja ka pristupu baziranom na veoma reaktivnoj zaštiti od poplava u odnosu na tradicionalna razmišljanja prisutna širom Evrope. Prošla iskustva pokazuju da je potrebno vrijeme da se ovakav proaktivan održiv pristup upravljanju poplavnim rizikom prihvati (da zaživi). Preliminarna procjena rizika je prva stepenica u ovom pristupu. Direktiva, također povlači niz institucionalnih promjena u pogledu prostornog planiranja i rizika od poplava i generalno pripremljenosti i davanja upozorenja vezanih za poplave. Zemlje članice, prema Direktivi, imaju određeni stepen fleksibilnosti u interpretaciji Direktive, pogotovo u prvoj Preliminarnoj procjeni poplavnog rizika (PFRA). Prepoznato je da svi potrebni setovi podataka neće biti dostupni ili suprotno da je procjena poplavnog rizika uznapredovala i da su područja značajnog rizika određena i da su Planovi upravljanja poplavnim rizikom u procesu izrade.

¹⁰⁶ „Podrška vodnoj politici u BiH – tehnička podloga za izradu podstrategija za implementaciju EU Direktive o procjeni i upravljanju poplavnim rizicima (2007/60/EC): Dokument je izrađen u sklopu projekta „Podrška Vodnoj Politici BiH“ („Support to BiH Water Policy“) sa namjerom da prezentira "tehničku" osnovu za izradu implementacione podstrategije na nivou BiH u oblasti zaštite od štetnog djelovanja voda, a sa ciljem dostizanja usaglašenosti ovih oblasti sa predmetnim EU direktivama, tj. Direktivom o procjeni i upravljanju poplavnim rizicima (2007/60/EC). Dokument pruža: prikaz postojećeg stanja u oblastima zaštite od štetnog djelovanja voda; određuje strategiju prikupljanja podataka i informacija, poduzimanje, istraživanje i uvođenje koncepta i dostavu rezultata predstavljenih od strane EU Direktive o procjeni i upravljanju rizicima od poplava (Direktiva 2007/60/EC)

¹⁰⁷ Podatke objavila EEA – Evropska agencija za okoliš [EEA](#))

Ovo podrazumijeva da su osnove iste i da se mogu dobiti rezultati takvih planova. Neke zemlje članice su za opciju Prelaznih mjera gdje se faza Preliminarne procjene rizika može izostaviti ako već postoje mape i planovi. Smatra se da nije dobro da se takve prelazne mjere usvoje u BiH zbog nedostatka sveobuhvatnog mapiranja poplavnog rizika i dobrih temeljnih podataka.

Dokument „Podrška vodnoj politici u BiH – tehnička podloga za izradu podstrategija za implementaciju EU Direktive o procjeni i upravljanju poplavnim rizicima (2007/60/EC) u nastavku Dokument, izrađen je u sklopu projekta „Podrška Vodnoj Politici BiH“ („Support to BiH Water Policy“) sa namjerom da prezentira "tehničku" osnovu za izradu implementacione podstrategije na nivou BiH u oblasti zaštite od štetnog djelovanja voda, a sa ciljem dostizanja usaglašenosti ovih oblasti sa predmetnim EU direktivama, tj. Direktivom o procjeni i upravljanju poplavnim rizicima (2007/60/EC). Dokument pruža: prikaz postojećeg stanja u oblastima zaštite od štetnog djelovanja voda; određuje strategiju prikupljanja podataka i informacija, preduzimanje, istraživanje i uvođenje koncepata i dostavu rezultata predstavljenih od strane EU Direktive o procjeni i upravljanju rizicima od poplava (Direktiva 2007/60/EC). U nastavku navodimo neke generalni prikaz nekih od dijelova navedenog dokumenta.

Za upravljanje poplavnim rizikom u BiH veoma bitni faktori su kontrola upotrebe zemljišta i uticaj koji ona ima na brzine i zapremine poplavnih valova kao i pronos nanosa. Upravljanje poplavnim rizikom ima mnogo ograničenja i interakcija sa drugim aspektima politike voda. Širenje poplavnih valova i obim poplava ne poštuju administrativne granice. Slivna područja i riječni bazeni su primarni nivo na kome upravljanje poplavnim rizikom mora djelovati. U BiH postoje međudržavna i međuentitetska pitanja koja moraju biti pažljivo razrađena kako bi se Direktiva sprovela u djelo na terenu.

Strategija za implementaciju Direktive u ovom projektu je stoga bazirana na sljedećim principima:

1. Postojeći institucionalni mehanizmi za upravljanje riječnim bazenima moraju biti korisno upotrebljeni gdje je god moguće;
2. Protokol, Akcioni plan riječnog bazena Save i Međunarodna savska komisija trebaju biti sud koje metode i pristupi implementaciji Direktive trebaju biti dogovoreni;
3. Potreban je sporazum na entitetskom nivou o načinima provođenja Preliminarne procjene poplavnog rizika i koja su područja pod značajnim rizikom. Važno je da se odrede finansijske i resurske implikacije odabira graničnih vrijednosti za preliminarna područja značajnog poplavnog rizika i preporučeno je da se pregled uputi na državni nivo. Prva Preliminarna procjena poplavnog rizika i sljedeći početni Plan upravljanja poplavnim rizikom će dati detalje o obimu potrebnih radova i ovo treba biti upravljivo i univerzalno. Važno je da se pri definiranju značajnosti ne postave niske granične vrijednosti pokazatelja, te se na taj način dobije veliki broj područja pod značajnim rizikom, odnosno da se očekivanja za smanjenje rizika ne podignu neopravdano. Granične vrijednosti pokazatelja moraju se optimalno odrediti s obzirom na raspoložive izvore finansiranja i moguće efekte u zaštiti od poplava. Dodatna preliminarna područja značajnog rizika mogu biti naknadno dodana u Plan za sljedećih 6 godina. Također je jasno da je značajna rekonstrukcija i održavanje postojećih odbrambenih radova identifikovana u postojećim studijama. Ovo će najvjerovatnije biti dio mjera uključenih u prvi Plan upravljanja poplavnim rizikom;

4. Poželjan je pragmatičan pristup da bi se osiguralo da se zadrže trenutno neophodni radni planovi i da procjena ne „zatrp“ postojeće resurse Agencija i konsultantskih kuća. Ipak, ne građevinski pristupi, posebno naglašeni u Direktivi, trebaju biti usvojeni što je prije moguće tokom prvih 6 godina planskog perioda.

Upravljanje rizicima od poplava jedan od najkasnije prepoznatih prioriteta u koji je Evropska zajednica spremna ulagati, a sve sa ciljem da harmonizujući i dograđujući mjere odbrane od poplava zatečene u državama, omogući stvaranje integralnog i efikasnog plana upravljanja rizicima od poplava u okviru jednog riječnog sliva.

Međunarodna komisija za zaštitu rijeke Dunav i Međunarodna komisija za riječni bazen Save, o Direktive što se vidi u izradi međunarodnog Akcionog plana za poplave 2009. godine i donešenom

Protokolu o zaštiti od poplava iz 2010. godine. Glavni cilj ovog Akcionog plana je implementacija Direktive o upravljanju poplavnim rizicima i uspostavljanje „dobre prakse“ u ovoj oblasti. Plan uspostavlja hijerarhiju u planiranju i implementaciji Direktive koju entitetske agencije za vode trebaju pažljivo pratiti. Prema najoptimističnijim scenarijima iz pomenutog plana samo u 2020. godini u BiH je planirana implementacija mjera iz ove oblasti koja bi koštala 1 milijardu KM. Prema odabranom scenariju, finansiranje pod-sektora za upravljanje poplavama bi trebalo porasti aproksimativno četiri puta do 2020. godine kako bi se implementirala direktiva otprilike do potencijalnog dana ulaska BiH u EU. Prema odabranom scenariju, oko 70% neophodnog investicijskog programa će se finansirati iz državnih izvora, dok će 30% biti pokriveno sredstvima EU. Upravljanje grantovima Evropske zajednice i kreditima zahtijeva stroge i profesionalne projektne jedinice za upravljanje sredstvima. Zbog toga, priprema odgovornih institucija u Bosni i Hercegovini treba početi čim prije. Prema iskustvu drugih novih Zemalja članica ili zemalja koje su trenutno u procesu pristupanja EU, najveća prepreka implementaciji zahtjeva EU aquis-a nije raspoloživost ovih finansijskih izvora, nego institucionalni kapaciteti i spremnost na upravljanje ovih fondovima.

Preduzeta je izrada pregleda različitih pristupa upravljanja rizicima od poplava po entitetima i unutar ključnih riječnih bazena. Ovi su upoređeni s trenutnim pristupom Direktive primijenjenom na nizinsko jako urbanizirano zemljište s više izvora poplave.

Transpozicija Direktive, u Federaciji BiH započela je u aprilu 2009. godine. Generalni pristup između EU Direktive i domaćih propisa je usklađen, ali neće biti moguća ocjena potpune usklađenosti sve dok ne bude definisana detaljna metodologija za izradu preliminarne procjene poplavnog rizika (pogotovo u slučaju nedostatka podataka), metodologija za određivanje značajnosti rizika, itd. Akcijski plan sliva Save će osigurati da se primjenjuje najbolja praksa i da će se, nadamo se, kaskadno prenijeti u sve riječne bazene. Međutim Akcijski plan Save ne dotiče PFRA elemente.

Treba napomenuti da definicija „poplava“ u “Uredbi o vrstama i sadržaju planova zaštite od štetnog djelovanja voda FBiH” nije usklađena da Direktivom - naima data je veoma usko. Pored toga nisu spomenuti rizici od plavljenja usljed rušenja brana.

U Republici Srpskoj je donesen niz zakonskih i podzakonskih akata, koji su u određenom dijelu usklađeni sa pomenutom Direktivom. Kako je proces još u toku, uporedba pristupa RS prema Direktivi 2007/60/EC ovoga puta nije u potpunosti realizovana.

Glavni, mogući rizici u institucionalnom smislu za uspješnu implementaciju Direktive su:

1. rad u okviru prekograničnih slivova rijeka ima svoje prednosti nad zajedničkim resursima, ali je komplicirano za donošenje odluka;
2. ne postojanje uvođenja posebnih uputa u prostorno planiranje i kontrole na razvoju novih nekretnina i objekata na područjima rizika od poplava kroz podzakonske akte, a kako bi se osiguralo da svaki entitet može isporučiti dio Direktive o Prevenciji;
3. nedostatak ljudstva i resursa za angažiranje na:
 - a. prikupljanju podataka i njihovom upravljanju,
 - b. modeliranju i procjeni rizika,
 - c. prezentovanju novog razmišljanja u upravljanju rizicima od poplava na svim nivoima vlasti i u svim funkcijama vlasti
 - d. aktiviranju onih za koje se smatra da su u opasnosti
 - e. dostavi mjera i održavanju postojećih radova na zaštiti od poplava;
4. manjak kapaciteta lokalnih struktura vlasti da doprinese podacima i informacijama, ali i da se ispravno angažiraju u procesu Preliminarne procjene rizika od poplava
5. potrebna su dodatna ulaganja u neke od Agencijskih struktura, kao što su Informacijski sistem voda da se poboljša pokrivenost podacima vezanim za poplava.

Preliminarna procjena poplavnog rizika PFRA traži dosljedno i transparentno ocjenjivanje rizika od poplava u cijelosti za oba entiteta pomoću 4 glavna pokazatelja:

- Ekonomska aktivnost,
- Kulturna baština,
- Okoliš i
- Ljudsko zdravlje.

Postoje četiri glavna dijela za implementaciju plana:

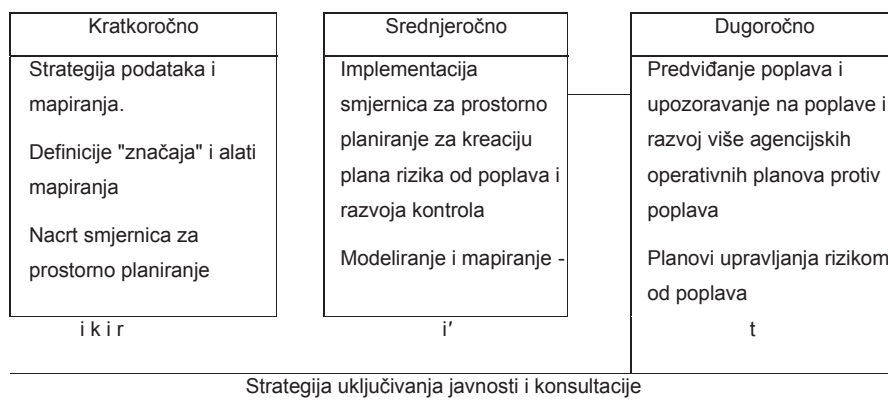
- Institucionalno jačanje da se pripremi implementacija Direktive;
- Preliminarna procjena rizika od poplava;
- Karte podataka o opasnosti i riziku;

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

- Planovi upravljanja rizikom od poplava.

Planiranje bi trebalo da se zasniva na primjerima drugih država EU koje su provele sekvencijalni pristup na temelju rizika za dodjele zemljišta u svrhu razvoja. Vanjska pomoć je neophodna kako bi se osiguralo učinkovito jačanje kapaciteta.

Slika 1:



U pogledu finansiranja mjera upravljanja poplavnim rizicima u Dokumentu se navodi da se izdaci koji će nastati obezbjeđenjem zaštite od poplava u BiH mogu teoretski finansirati iz sljedećih izvora:

- Državni/Entitetski budžeti
- Kantonalni budžeti (u FBiH)
- Opštinski budžeti
- Fondovi za zaštitu okoliša oba entiteta
- Lokalne banke
- Bilateralni donatori
- IFIs (International flood information system)
- EU scheme podrške

Poplave predstavljaju prirodni fenomen, ali pravilnim mjerenjem se može umanjiti i limitirati uticaj istih. Uz ekonomska i socijalna razaranja, poplave mogu imati i mnoge posljedice na okoliš. U predstojećim dekadama očekuju se povećani poplavni rizici u Evropi i veća ekonomska razaranja. Kao korisne

literaturu za dodatne informacije¹⁰⁸ koje se odnose na Direktivu 2007/60/EC predlažemo sljedeće: Direktiva 2007/60/EC o procjeni upravljanja rizicima od poplava; Akcioni plan prevencije poplava (EU), Strategija zajedničke implementacije (EU).¹⁰⁹

6.2. Izvještaji o napretku BiH (Oblast - Životna sredina i klimatske promjene)

Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom (16. juna 2008. godine) i njegovom ratifikacijom (22. oktobra 2008. godine), sa sobom nosi i vrlo konkretne i precizne zahtjeve u odnosu na način kako u Bosni i Hercegovini treba da se upravlja vodama. Kao dio sveobuhvatne politike EU, dakle politike koja postavlja određene zahtjeve za promjenama, pred sve segmente država koje žele da postanu kandidati za članstvo u EU i, u određenom momentu, članice EU, i sistem upravljanja vodama BiH se suočava za brojnim i složenim zahtjevima na tom polju. U najkraćem, radi se o zahtjevu da se u BiH u potpunosti prihvati i primjenjuje pravo EU koje odnosi na vode i zaštitu životne sredine (kao neposredni širi okvir upravljanja vodama), tj. onaj dio *Community Acquis* kojim se ta pitanja uređuju u EU. Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju utvrđen rok od šest godina za potpunu transpoziciju odgovarajućih propisa o vodama EU i za njihovu primjenu u BiH. Međutim, napomenimo da zbog opšte poznatih razloga SPP još uvijek nije stupio na snagu u BiH.

Evropska komisija u BiH u svojim godišnjim izvještajima o napretku Bosne i Hercegovine redovno tretira pitanje životne sredine i klimatskih promjena. S obzirom da je riječ o relevantnim stavovima EK koji se na direktan ili indirektan način odnose na problematiku razmatranu u ovoj Analizi, smatramo neizostavnim osvrnuti se na nalaze iz istih u posljednjih nekoliko godina. U nastavku su dati izvodi iz izvještaja o napretku BiH za 2011. 2012. i 2013. godinu, s tim na odmah na početku želimo navesti generalnu ocjenu¹¹⁰ koja se ponavlja kada je naša zemlja u pitanju: „*Kada je riječ o zaštiti životne sredine, Komisija izražava zabrinutost u pogledu ograničenog napretka koji je BiH postigla u približavanju pravnoj tekovini EU u oblasti ekologije i naglašava potrebu za koordiniranim pristupom između različitih institucija koje su nadležne za zaštitu životne sredine na entitetskom i nivou BiH*“.

Komisija je konstatovala da BiH nema strategiju na nivou BiH u oblasti klimatskih promjena, a pozdravila je usvajanje „Strategije o smanjenju emisije ugljen-dioksida“, kao i učešće zemlje u programu ECRAN, koji se odnosi na klimatske promjene. Komisija dalje konstatuje da je u BiH neophodno ojačati međuinstitucionalnu saradnju, a u pogledu regionalnog razvoja. Komisija je

¹⁰⁸ Directive 2007/60/EC on the assessment and management of flood risks in all available languages (OJ L288, 6.11.2007, p.27); Key documents from the negotiations of the Directive are available here; Read more about the implementation of the Directive ! Read more about the EU Floods Action Programme! Towards better environmental options in flood management - natural flood management and green infrastructure !

¹⁰⁹ Thematic information sheet on Flood Risk Management in the Common Implementation Strategy

¹¹⁰ Izražena ocjena Evropske komisije data je u periodu nakon poplava u BiH 2014. godine.

pozdravila činjenicu da je Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH proglašeno ministarstvom koje koordinira regionalni razvoj u ovoj oblasti.

➤ Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2011. godinu (izvod)

Malo napretka je postignuto u preuzimanju *acquis-a* o kvalitetu voda. Ipak, najveći dio zakonodavstva ne postoji. Provedba zakona o vodama, nadzoru i planiranju riječnih bazena nije usklađena između entiteta. Neodgovarajući administrativni kapaciteti i odsustvo gotovih projekata uzrokovalo je značajne odgode u pogledu sektorskih ulaganja. Pristup pitkoj vodi, neprerađeni ispusti otpadnih voda i upravljanje poplavama i dalje su ključna pitanja.

U pogledu klimatskih promjena, nije bilo napretka u opštoj politici djelovanja iako je imenovana kontakt tačka Specijalne radne grupe za okoliš i klimatske promjene. Potrebno je značajno povećati informisanost na svim nivoima. Klimatske promjene ne predstavljaju dio sektorskih politika i strategija i ne postoji sveobuhvatna strategija za klimatske promjene.

Administrativni kapaciteti u sektoru životne sredine i dalje su slabi. I dalje je potrebno je osnovati državno tijelo za zaštitu životne sredine. Administrativni kapaciteti u Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa vezani za pitanja životne sredine i klimatskih promjena su ograničeni. Tijela koja se bave pitanjima životne sredine nemaju kapacitete za primjenu i provedbu zakonodavstva na entitetskom, kantonalmom i lokalnom nivou. Briga za životnu sredinu u drugim sektorima i dalje je slaba. Nije došlo do unaprijeđenja administrativnih kapaciteta za rješavanje pitanja klimatskih promjena, za koja ne postoje kadrovi niti dodijeljena sredstva. Državni organ imenovan za provedbu mehanizma čistog razvoja Protokola iz Kyota još uvijek nije operativan.

Sveukupno gledano, pripreme u oblasti životne sredine ostaju u ranoj fazi. Uspostava usklađenog pravnog okvira za zaštitu životne sredine, uspostava državne agencije za životnu sredinu, te funkcionalnog sistema monitoringa životne sredine i dalje predstavljaju prioritet. Potrebno je unaprijediti horizontalnu i vertikalnu komunikaciju i razmjenu informacija o životnoj sredini i klimatskim promjenama između svih organa. U pogledu klimatskih promjena, potrebni su značajni naponi na širenju informacija, usklađivanju i provedbi *acquis-a*, kao i na jačanju administrativnih kapaciteta.

➤ Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2012. godinu (izvod)

U pogledu klimatskih promjena, nije bilo napretka u opštoj izradi politika djelovanja. U zemlji ne postoji državna strategija za klimatske promjene. Klimatska pitanja su u sve većoj mjeri zastupljena u energetske politici. Potrebni su značajni naponi da se pitanje klimatskih promjena u potpunosti ugradi u sektorske politike i strategije. Zemlja se pridružila stavovima EU u međunarodnom kontekstu. Iako se prethodno pridružila Sporazumu iz Konpenhagena, zemlja nije preduzela mjere za ispunjavanje svoje obaveze ublažavanja štetnog uticaja po životnu sredinu do 2020. U BiH je potrebno razmotriti

mogućnost ispunjavanja obaveza vezanih za ublažavanje štetnog uticaja po životnu sredinu kako bi se cilj dogovora o borbi protiv klimatskih promjena nakon 2020. ostvario do 2015. godine.

Malo napretka je ostvareno u približavanju politikama djelovanja i zakonodavstvu EU o klimatskim promjenama. Država se nalazi na samom početku kada je riječ o usvajanju *acquis-a* u oblasti klimatskih promjena. U zemlji su preduzeti prvi koraci kako bi se identifikovale stacionarne instalacije za buduću primjenu sistema trgovanja emisijama. Potrebni su značajni napor za jačanje kapaciteta za nadzor, izvještavanje i provjeru u zemlji. Saradnja i koordinacija su i dalje slabe. Nepostojanje administrativnih i finansijskih kapaciteta uzrokuje kašnjenje u pripremama, zakonodavnom usklađivanju i provedbi politika o klimatskim promjenama u skladu sa *acquis-em*. Zemlja je redovno učestvovala u radu vezanom za klimatske promjene u okviru Regionalne okolišne mreže (RENA). I dalje postoji velika potreba za povećanjem informisanosti na svim nivoima i promovisanjem saradnje svih zainteresovanih strana.

Administrativni kapaciteti u sektoru životne sredine i dalje su slabi. Zabilježen je određeni napredak u pogledu administrativnih kapaciteta za rješavanje pitanja klimatskih promjena. Izvršni odbor Ovlaštenog državnog organa za provedbu mehanizma čistog razvoja iz Protokola iz Kjota imao je prvu konstituirajuću sjednicu i usvojio pravilnik o radu. Na nivou entiteta i Brčko Distrikta uspostavljene su potrebne strukture za rad ovog organa. Potrebno je značajno ojačati administrativne strukture nadležne za klimatske promjene. Neophodno je ojačati kapacitete kako bi se odgovorilo na značajne potrebe vezane za resurse, saradnju i koordinaciju. Malo napretka je postignuto u oblasti životne sredine i klime. Uspostavljanje usklađenog pravnog okvira za zaštitu životne sredine, odgovarajući institucionalni kapaciteti i funkcionalnost sistema nadzora životne sredine i dalje predstavljaju prioritet. Potrebno je unaprijediti horizontalnu i vertikalnu komunikaciju i razmjenu informacija o životnoj sredini i klimatskim promjenama između svih organa i javnosti. U pogledu klimatskih promjena, potrebni su značajni napor na povećanju nivoa informisanosti, osiguranju strateškog pristupa u cijeloj zemlji, usklađivanju i provedbi *acquis-a*, kao i na daljem jačanju administrativnih kapaciteta uključujući međuinstitucionalnu saradnju i koordinaciju. Pripreme u oblasti životne sredine i klimatskih promjena i dalje su u početnoj fazi.

➤ Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2013. godinu (izvod)

U vezi sa upravljanjem vodama, nije bilo pokušaja da se osigura dosljedan i usklađen pristup upravljanju vodama na nivou države, kao ni u pogledu provedbe zakonodavstva o vodama i planova za praćenje i upravljanje riječnim slivovima. U FBiH su usvojeni podzakonski akti o utvrđivanju ekološki prihvatljivog protoka nadzemnih vodnih tijela. U entitetima su preduzeti koraci na izradi odgovarajućih strategija i planova za upravljanje riječnim slivovima Neretve, Trebišnjice i Save. I dalje su otvorena pitanja povezana sa pristupom pitkoj vodi, neprerađenim ispustima otpadnih voda i upravljanjem poplavama.

U vezi sa upravljanjem vodama, nije bilo pokušaja da se osigura dosljedan i usklađen pristup upravljanju vodama na nivou države, kao ni u pogledu provedbe zakonodavstva o vodama i planova za praćenje i upravljanje riječnim slivovima. U FBiH su usvojeni podzakonski akti o utvrđivanju ekološki prihvatljivog protoka nadzemnih vodnih tijela. U entitetima su preduzeti koraci na izradi odgovarajućih strategija i planova za upravljanje riječnim slivovima Neretve, Trebišnjice i Save. I dalje su otvorena pitanja povezana sa pristupom pitkoj vodi, neprerađenim ispuštima otpadnih voda i upravljanjem poplavama.

U pogledu klimatskih promjena, u zemlji još uvijek ne postoji sveobuhvatna politika niti strategija vezana za klimu. Potrebni su značajni napori da se pitanje klimatskih promjena u potpunosti ugradi u sektorske politike i strategije. BiH se redovno pridružuje stavovima EU u međunarodnom kontekstu. Iako se BiH prethodno pridružila Sporazumu iz Konpenhagena, nisu preduzete mjere za ispunjavanje obaveze ublažavanja štetnog uticaja po životnu sredinu do 2020. Potrebno je da se u BiH razmotri mogućnost ispunjavanja obaveza vezanih za ublažavanje štetnog uticaja po životnu sredinu, u skladu sa obavezama EU i država članica, kako bi se cilj dogovora o borbi protiv klimatskih promjena nakon 2020. godine ostvario do 2015. godine. BiH je takođe pozvana da razmotri svoj klimatski i energetske okvir do 2030. godine, u skladu sa Zelenom knjigom EU Okvir za klimatske i energetske politike do 2030. Država se nalazi na samom početku kada je riječ o približavanju *acquis-u* EU u oblasti klimatskih promjena. Zemlja je redovno učestvovala u radu o klimatskim promjenama u okviru Regionalne okolišne mreže (RENA). U februaru je uspješno organizovan skup o klimatskim promjenama uz učešće predstavnika iz EU i BiH.

Potrebno je uložiti značajne napore na povećanju nivoa informisanosti na svim nivoima, te na unaprijeđenju saradnje između nadležnih aktera. Administrativni kapaciteti u sektoru životne sredine i klime su i dalje slabi. Ne postoji mehanizam za sveobuhvatno približavanje zakonodavstvu EU, kao ni za strateško planiranje u cijeloj zemlji. Praćenje i izvještavanje o stanju životne sredine na nivou države ne vrši se na koherentan i dosljedan način. Svijest o značaju životne sredine i klimatskih promjena u drugim sektorima i dalje je slaba. Potrebno je značajno ojačati administrativne strukture koje se bave klimatskim promjenama.

Neophodno je ojačati kapacitete kako bi se odgovorilo na značajne potrebe vezane za resurse, saradnju i koordinaciju. Sveukupno, postignut je ograničen napredak u oblasti životne sredine i klime. Uspostavljanje usklađenog pravnog okvira za zaštitu životne sredine, odgovarajući administrativni kapaciteti i funkcionalnost sistema nadzora životne sredine i dalje predstavljaju prioritet. Potrebno je unaprijediti horizontalnu i vertikalnu komunikaciju i razmjenu informacija o životnoj sredini i klimatskim promjenama između svih organa. Potrebno je dodatno unaprijediti javne konsultacije sa civilnim društvom i drugim akterima. U pogledu klimatskih promjena, potrebni su značajni napori na povećanju nivoa informisanosti, osiguranju strateškog pristupa u cijeloj zemlji, usklađivanju i provedbi *acquis-a*, kao i na daljem jačanju administrativnih kapaciteta uključujući međuinstitucionalnu saradnju i koordinaciju. Pripreme u oblasti životne sredine i klimatskih promjena i dalje su u početnoj fazi.

6.3. Primjeri upravljanja vodama i zaštita životne sredine u zemljama regije

U nastavku Analize, kroz primjere prakse u Srbiji i Hrvatskoj, dat je osvrt na iskustva navedenih zemalja, u cilju sagledavanja svih onih rješenja koja bi mogla biti primjenjena i u Bosni Hercegovini, sa fokusom na međunarodnu saradnju, koja uspostavljanjem međunarodnih agencija, a čije su članice i Bosna i Hercegovina, kao i dvije spomenute susjedne zemlje, prvenstveno postavlja obavezu pred iste, kao okvir djelovanja u oblasti upravljanja vodama.

➤ **REPUBLIKA SRBIJA¹¹¹**

U skladu sa odredbama "Zakona o vodama Republike Srbije" upravljanje vodama koje čini skup mjera i aktivnosti usmjerenih na održavanje i unaprijeđenje vodnog režima, u nadležnosti je Republike Srbije, a ostvaruje se preko: Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede u okviru kog je za sektor voda nadležna Republička direkcija za vode, Pokrajinskog sekretarijata za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo AP Vojvodina, organa jedinica lokalne samouprave, posebno i Grada Beograda u skladu sa Zakonom o glavnom gradu i javnih vodoprivrednih preduzeća i to: na području AP Vojvodina – JVP "Vode Vojvodine", na području teritorije grada Beograda – JVP "Beogradvode" i na preostalom dijelu Republike Srbije – JVP "Srbijavode".

Javno vodoprivredno preduzeće, osnovano za obavljanje vodne djelatnosti na određenoj teritoriji, upravlja vodnim objektima za uređenje vodotoka i za zaštitu od poplava na vodama 1. reda (uključujući i brane sa akumulacijama i retenzije) i vodnim objektima za odvodnjavanje koji su u javnoj svojini, i brine se o njihovom namjenskom korištenju, održavanju i čuvanju. Vodnim objektima za uređenje vodotoka i zaštitu od poplava na vodama 2. reda i objektima za zaštitu od erozije i bujica koji su u javnoj svojini, upravlja, brine se o njihovom namjenskom korištenju, održavanju i čuvanju, jedinica lokalne samouprave na čijoj se teritoriji objekti nalaze.

Vode 1. reda date su u Odluci o utvrđivanju popisa voda 1. reda. Sve ostale površinske vode smatraju se vodama 2. reda.

Uređenje vodotoka i zaštita od štetnog dejstva voda je jedna od tri vodne djelatnosti i djelatnost je od opšteg interesa. Ova aktivnost obuhvata izgradnju i održavanje vodnih objekata za uređenje vodotoka (regulacioni objekti) i izvođenje radova na održavanju stabilnosti obala i korita vodotoka i održavanju njegove propusne moći za vodu, led i nanos. Zaštita od štetnog dejstva voda obuhvata mjere i radove za zaštitu od poplava od spoljnih i unutrašnjih voda i od leda, za zaštitu od erozije i bujica i radove na otklanjanju štetnih posljedica poplava na vodnim objektima i koritu za veliku vodu.

¹¹¹ Podaci preuzeti sa <http://www.rdvode.gov.rs/lat/medjunarodna-saradnja-sava.php> . Isti se uglavnom odnose na legislativu Republike Srbije po pitanju tretiranom u Analizi

Upravljanje rizicima od štetnog dejstva voda obuhvata izradu preliminarne procene rizika od poplava, izradu i sprovođenje planova upravljanja rizicima od poplava, opšteg i operativnih planova za odbranu od poplava, sprovođenje redovne i vanredne odbrane od poplava i zaštitu od erozije i bujica.

Preliminarna procjena rizika¹¹² od poplava je obuhvatila analizu raspoloživih podataka o karakteristikama i štetnim posljedicama poplava iz prošlosti, kao i procjenu mogućih štetnih posljedica poplava koje se mogu javiti u budućnosti, uz korištenje podataka o topografiji, hidrografiji, načinu korištenja zemljišta, naseljenim mjestima, granicama vodnih područja, melioracionih područja i slivova, administrativnim granicama.

Podaci o velikim vodama i poplavama iz prošlosti prikupljeni su od svih nadležnih subjekata koji učestvuju u zaštiti od poplava - Republičkog hidrometeorološkog zavoda, Republičke direkcije za vode, javnih vodoprivrednih preduzeća, vodoprivrednih preduzeća i nadležnih organa opština. U periodu 1965-2011. godine identifikovano je preko 70 značajnih poplava usled izlivanja iz korita manjih vodotoka, uglavnom na dionicama duž kojih ne postoje izgrađeni sistemi zaštite od poplava, ali i na zaštićenim dijelovima usljed preliivanja ili rušenja zaštitnih objekata.

Štetne posljedice mogućih budućih poplava su očekivane na ugroženim nezaštićenim područjima, ali su još značajnije štete od budućih poplava moguće duž svih zaštićenih područja u slučaju otkaza postojećeg zaštitnog sistema. Rizik od otkaza u najvećoj meri zavisi od stepena održavanja funkcionalne sigurnosti zaštitnih objekata.

Cilj i rezultat izrade preliminarne procene rizika od poplava, koja predstavlja prvi korak u izradi planova upravljanja rizicima od poplava, je određivanje značajnih poplavnih područja kao područja na kojima postoji ili bi se mogao pojaviti značajan rizik od poplava sa štetnim posljedicama po zdravlje ljudi, životnu sredinu, privredne aktivnosti i kulturno nasleđe.

Prema izvršenoj preliminarnoj proceni rizika od poplava na osnovu navedenih podloga, određena su značajna poplavna područja za Republiku Srbiju. Preispitivanje i po potrebi noveliranje preliminarne procjene rizika od poplava vrši Ministarstvo po isteku 6 godina od njene izrade.

Nadležne institucije u Srbiji, u skladu sa Evropskim standardima, redovno pripremaju takozvane opšte i operativne planove odbrane od poplava. Trenutno važeći, "Opšti plan za odbranu od poplava za period od 2012. do 2018. godine", za vode 1. i 2. reda i za unutrašnje vode koji je donijela Vlada, sadrži: institucionalno organizovanja i rukovođenje odbranom od poplava; mjere koje se preduzimaju preventivno i u periodu nailaska velikih voda; dužnosti, odgovornosti i ovlašćenja rukovodilaca odbrane, institucija i drugih subjekata nadležnih za odbranu od poplava; faze odbrane od poplava i njihovo proglašenje/ukidanje.

¹¹² Preliminarnu procjenu rizika od poplava za teritoriju Republike Srbije je izradilo Ministarstvo, Republička direkcija za vode, u skladu sa Zakonom o vodama, Pravilnikom o utvrđivanju metodologije za izradu preliminarne procene rizika od poplava kao i Evropskom direktivom o proceni i upravljanju rizicima od poplava, 2007/60/EC.

“Operativni plan za odbranu od poplava za teritoriju Republike Srbije”, a koji pripremaju javna vodoprivredna preduzeća u skladu sa opštim planom, i koji donosi Ministarstvo do kraja tekuće godine za narednu godinu, za vode 1. reda po vodnim područjima obuhvata: sektore i dionice vodotoka, zaštitne objekte, mjerodavne vodomere, kriterijume za proglašavanje redovne/vanredne odbrane od poplava od spoljnih voda, štice i poplavna područja; za unutrašnje vode po melioracionim područjima: sisteme za odvodnjavanje, nazive pravnih i ostalih zaduženih lica koja sprovode odbranu od poplava, kriterijume za proglašavanje redovne/vanredne odbrane od poplava od unutrašnjih voda.

Primjera radi, u “Operativnom planu za odbranu od poplava za 2013. godinu” ukupno je planirano preko 3.500 km nasipa i drugih zaštitnih objekata, 58 brana sa akumulacijama, 413 hidromelioracionih sistema u javnoj svojini sa preko 28 hiljada kilometara kanalske mreže i brojnim crpnim stanicama. Kako smo već ranije naveli, operativni plan za odbranu od poplava za BiH na nivou države ne postoji, te na žalost ovakvi podaci kao veoma važni ulazni parametri po pitanju prevencije i zaštite od poplava, ne postoje u našoj zemlji.

Operativne planove za vode 2. reda donosi nadležni organ jedinice lokalne samouprave, u skladu sa opštim planom i operativnim planom za vode 1. reda uz pribavljeno mišljenje javnog vodoprivrednog preduzeća, takođe za period od jedne godine. Operativni plan je u obavezi da donese i pravno lice čija je imovina ugrožena poplavama. Opšti plan i operativni planovi za odbranu od poplava se dostavljaju ministarstvu nadležnom za unutrašnje poslove.

U praksi, odbrana od poplava obuhvata odbranu od velikih voda (spoljnih i unutrašnjih) i od zagušenja ledom, a može biti redovna i vanredna. Odbranu od poplava u Srbiji organizuje i sprovodi javno vodoprivredno preduzeće na vodama 1. reda i na sistemima za odvodnjavanje u javnoj svojini, a na vodama 2. reda jedinica lokalne samouprave, u skladu sa opštim planom i operativnim planovima za odbranu od poplava.

Radi sprečavanja i otklanjanja štetnog dejstva erozije i bujica sprovode se preventivne mere (korištenje poljoprivrednog i drugog zemljišta u skladu sa zahtjevima antierozionog uređenja zemljišta, zabrana radnji kojima se pospešuje erozija i stvaranje bujica, ...), grade i održavaju vodni objekti za zaštitu od erozije i bujica i izvode zaštitni radovi (biološki i biotehnički). Jedinica lokalne samouprave određuje eroziona područja i na njima sprovodi sve radove na zaštiti od erozije i bujica u skladu sa planom upravljanja vodama. U slučaju ugroženosti erozijom i bujicama područja odnosno objekata od regionalnog/nacionalnog značaja, u finansiranju pored lokalne samouprave učestvuju i nadležni republički odnosno pokrajinski organi.

➤ REPUBLIKA HRVATSKA

Iz godine u godinu stanovnici pojedinih dijelova Hrvatske bore se s poplavama. Vode im je već "preko glave", mnogi kažu kako je situacija svake godine sve gora, a krivnju za to svaljuju na Hrvatske vode koje optužuju kako redovito ubiru vodnu naknadu, a pritom ne održavaju nasipe i kanale kojima bi

voda trebala otjecati. Prema informacijama Vlade Rpublike Hrvatske na pitanje koliko je u proteklim godinama ukupno sredstava isplaćeno iz državnog budžeta na ime odštete zbog štete prouzročene poplavama navodi se da se isplate vrše zajednički za više elementarnih nepogoda na istom području, tako da je nemoguće izdvojiti samo poplave. Podaci o ukupnim prijavljenim i isplaćenim odštetama za elementarne nepogode u razdoblju od 1995. do 2012. godine ukazuju kako odštete pokrivaju samo mali dio nastalih šteta - u zadnjih 20 godina prijavljeno oko 30 milijardi kuna šteta od elementarnih nepogoda, a isplaćeno oko 1,2 milijarde kuna odšteta.

Prenos odredbi Direktive 2000/60/EZ Evropskoga parlamenta i Vijeća od 23. oktobra 2000. godine (Okvirna direktiva o vodama), kojom se uspostavlja okvir za djelovanje Zajednice na području politike voda u nacionalno zakonodavstvo, Republika Hrvatska planirala je provesti donošenjem novog Zakona o vodama i novog Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva i pratećih podzakonskih akata do kraja 2008. godine, uz plan da u okviru svoje nadležnosti Hrvatske vode (HV) do kraja 2009. godine izrade sljedeće: „Registar zaštićenih područja, programe monitoringa površinskih voda, podzemnih voda i zaštićenih područja, programe mjera koje proizlaze iz odredaba Okvirne direktive o vodama, te planove upravljanja vodnim područjima“.

Uprkos planiranom Republika Hrvatska je u nastavku postupanja po ovom pitanju postavila zahtjev za prelaznim razdobljem za potpunu primjenu člana 4. Direktive 2000/60/EZ Evropskoga parlamenta i Vijeća od 23. oktobra 2000. godine, kojom se uspostavlja okvir za djelovanje Zajednice na području politike voda do 31. decembra 2020. godine uz sljedeće obrazloženje: „S obzirom da Hrvatska postavlja zahtjeve za prelaznim razdobljima za određeni broj propisa pravne stečevine EU iz oblasti okoliša, smatra se da u skladu s tim postoji i mogućnost poteškoća u ostvarivanju nekih ciljeva Okvirne direktive o vodama do 2020. godine, a prije svega postizanje dobrog stanja voda“. Obrazloženje navedenog zahtjeva za prelaznim razdobljem, te rok potpune provedbe Okvirne direktive o vodama, temelji se na zatraženim prelaznim razdobljima za ostale relevantne propise pravne stečevine EU.

U narednom pasusu iznijet ćemo neke sublimirane podatke o visini novčane pomoći za ugrožena područja od elementarnih nepogoda, a koji su dostupni i na WEB stranici Vlade RH. Na žalost, ovakve informacije, kada govorimo o Bosni i Hercegovini, nisu transparentne putem službenih web sajtova nadležnih institucija. Naime, i u RH je jasno navedeno kako se pomoć iz Državnog budžeta daje se oštećenima, ali prema mogućnostima i visini raspoloživih sredstava. U razdoblju od 2008. do 2013. godine pomoć se davala za ukupne štete iz redovnih sredstava za (poplavu, sušu, tuču, oluju i sl.) od 5 posto do 23 posto od prijavljene i potvrđene štete. Prikupljanje podataka o troškovima odbrane od poplava na području RH, u nadležnosti je “Uprave za vodnu privredu Ministarstva poljoprivrede”, odnosno Hrvatskih voda. Ovo troškovi su za 2013. godinu iznosili 37.494.259,59 kn (s PDV-om), dok prema preliminarnoj procjeni štete na regulacijskim i zaštitnim vodnim građevinama u 2013. godini iznose 31.700.000,00 kn (s PDV-om)”. Podaci o ranije isplaćenim iznosima za odštete ukazuju da se iz Državnog budžeta godišnje daje ukupna pomoć oštećenima za razne štete nastale

od elementarnih nepogoda. Rjeđe se daje pomoć samo za jednu vrstu šteta s obzirom da su oštećenja kombinovana.

Pored redovnih sredstava pomoć se davala i iz budžetske rezerve. Primjerice, 2010. godine poplavom je zahvaćeno područje 15 županija, ali su u istim županijama nastale i druge elementarne nepogode kao što su oluja i bura, tuča, visok snijeg, odron i sl. Pomoć je dana u iznosu od 320 milijuna kuna, odnosno 23 posto od prijavljene i potvrđene štete".

Poplave koje su se zadnjih godina dogodile u Hrvatskoj, uslovljene izrazito velikim dotocima Save, Kupe, Drave i Dunava, nisu bile katastrofalnih razmjera kao u slučaju nekih drugih evropskih zemalja, već su bile i jesu lokalnih razmjera. Poplave lokalnih razmjera kojima su ugroženi stambeni objekti događaju se u naseljima, odnosno na objektima koji su smješteni u depresijama tako da ih je vrlo teško braniti. U načelu, Hrvatske vode prije dolaska vodnoga vala preventivno interveniraju zaštitom onih objekata koje je realno moguće braniti, što je učinjeno i u slučaju i slučaju vodnoga vala 2014.

Godine 2013. Evropska komisija Hrvatskoj iz Evropskog fonda solidarnosti dodijelila 1,17 miliona eura pomoći za pokrivanje dijela troškova sanacije šteta od poplava. U pogledu 2014. godine i šteta nastalih u istoj, u Republici Hrvatskoj će se prvo prikupiti podaci o svim štetama, razmotrit će se sve mogućnosti za saniranje šteta iz domena državnog budžeta i unutrašnjih donacija, a za razliku od BiH s pravom se ozbiljno računa i na pomoći iz "Evropskog fonda solidarnosti".

Govoreći o zakonodavstvu u Hrvatskoj po pitanja teme ove analize, bitno je napomenuti "Zakon o elementarnim nepogodama RH" (Narodne novine, broj 73/97), a kojim je propisan način proglašavanja elementarnih nepogoda kao i postupak za njihovo proglašavanje, te procjena šteta i prikupljanje podataka. Slijedom tih odredbi čelnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužni su proglasiti stanje elementarne nepogode za područje svoje nadležnosti dok se za procjenu nastalih šteta imenuje Državna komisija koje izvršava zadaće na procjeni šteta u skladu sa Metodologijom za procjenu šteta od elementarnih nepogoda (Narodne novine, 96/98).

Sredstvima Državnog budžeta ne sufinansiraju se projekti izgradnje regulacijskih i zaštitnih vodnih građevina (uključuju i nasipe na poplavljenim područjima). Gradnja regulacijskih i zaštitnih vodnih građevina kao i građevina za osnovnu melioracijsku odvodnju vlasništvu RH provodi se prema Planu upravljanja vodama u skladu sa čl. 26. Zakona o vodama (NN 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14), a finansiraju se iz namjenskih prihoda Hrvatskih voda (naknade za uređenje voda i vodnog doprinosa). Sistem odbrane od poplava je izgrađen i funkcionalan u opsegu od cca. 70 posto¹¹³. Uz održavanje postojećeg sistema kojim su eliminisane štete katastrofalnih razmjera, sistem se dograđuje prema prioritetima, uz dinamiku koja je u vezi s raspoloživim sredstvima koja za te namjene prosječno godišnje iznose oko 140 milijuna kuna. 15 posto državnoga kopnenog teritorija ugroženo od poplava i branjeno nasipima, čija ukupna dužina iznosi oko 4.000 km.

¹¹³ Kroz pregled dokumenata za ovu Analizu CCI nije mogao pronaći ovakav podatak za Bosnu i Hercegovinu.

6.4. Međunarodna saradnja u oblasti voda

U Evropskoj komisiji procjenjuju da su preko tri miliona građana, posredno ili neposredno, bili pogođeni posljedicama prošlomjesečnih poplava u regiji, kao i da su kuće, škole i bolnice teško oštećene. Upozorava se i na činjenicu da će posljedice ovih poplava imati uticaja kako na dugoročni društveno ekonomski razvoj Bosne i Hercegovine i Srbije, tako i na mogućnost dalje konsolidacije reformskog procesa u obje zemlje koje su na eurointegracijskom putu.

Katastrofalne poplave, s kojima su se suočile države u slivu rijeke Save, potvrđuju poznatu činjenicu da ovakve nepogode ne poznaju granice, odnosno da je, uz napore pojedinačnih država, neophodno i sagledavanje i planiranje zaštite od poplava na nivou cijelog riječnog sliva.

Međunarodni okvir upravljanja vodama definisan je geopolitičkim položajem Bosne i Hercegovine, odnosno pripadnošću zemljama Mediterana - Jadranskog sliva, kao i zemljama na slivu rijeke Dunav. Položaj Bosne i Hercegovine na prostoru zapadnog Balkana, odnosno pripadnost grupi zemalja sa opredjeljenjem ka članstvu u Evropskoj uniji (EU), najjasnije određuje krajnji okvir u oblasti upravljanja vodama.

Kako se navodi u Strategiji upravljanja vodama FBiH (2010. – 2022. godina) raspadom SFRJ i nastankom novih država na tom prostoru, nastala je potreba da se, u novim uslovima i na nov način definišu svi odnosi u društvu povodom voda, da se na adekvatan način uredi uloga države u upravljanju vodama, odnosno uloga svih organa javne vlasti kojima je zadatak da štite javni interes na ovom polju, osiguraju sigurnost stanovništva u svim aspektima povezanim sa vodama i da osiguraju ravnopravan tretman svih privrednih subjekata kojima je voda u bilo kom pogledu potrebna za obavljanje njihovih proizvodnih i uslužnih djelatnosti. Ta uloga savremene države, koja uvijek zavisi od ustavne strukture zemlje, bitno je različita od uloge koju je ranije imala socijalistička država u uslovima sveobuhvatnog režima društvene ili državne svojine. Ovi razlozi nisu specifični¹¹⁴ samo za Bosnu i Hercegovinu, već bi se moglo reći da su isti i za sve zemlje u tranziciji od socijalističke kao tržišnoj ekonomiji i demokratski uređenim društvima. Radi se o procesu koji je, u raznim fazama, u toku u svim zemljama jugoistočne Evrope, osim Grčke. Transformisanje ranijeg društvenog, odnosno državnog sistema vodoprivrede u moderni sistem upravljanja vodama je proces koji nije jednostavan, niti se može okončati za kratko vrijeme preduzimanjem jednokratnih „tranzicionih“ mjera. To pokazuju savremena iskustva ne samo u zemljama u susjedstvu već i u drugim zemljama centralne i istočne Evrope. Šire gledajući, zapravo se na cijelom evropskom kontinentu može zapaziti velik napor da se tradicionalni sistemi upravljanja vodama u raznim državama transformiraju kako bi se osigurao uspješniji odgovor na izazove koje donose povećani zahtjevi za vodom, povećana opasnost od daljnjih zagađenja voda i ugrožavanja akvatičnih i zavisnih terestričnih ekosistema do kojih dovodi društveni razvoj i, u isto vrijeme, neophodnost efikasnog odgovora na posljedice klimatskih promjena koje se često javljaju u vidu ranije rijetko zabilježenih poplava ili povećanih suša.

¹¹⁴ Iz Strategije upravljanja vodama FBiH (2010. – 2022.)

Određene smjernice i preporuke donesene na svjetskom nivou¹¹⁵, istina, nemaju obavezujući karakter, ali imaju snagu uputa i međunarodno prihvaćenih pravila rada, te, kao takve, utiču na način upravljanja vodama u Bosni i Hercegovini.

Pripadnost prostora Bosne i Hercegovine riječnom bazenu Dunava i slivu Jadranskog mora određuje ili će u skoroj budućnosti određivati, specifične okvire upravljanja vodama i osnove međudržavne saradnje koji su određeni konvencijama, ugovorima i sporazumima:

➤ **Konvencija za zaštitu rijeke Dunav (Dunavska konvencija)**

Odlukom o ratifikaciji Konvencije o saradnji na zaštiti i održivoj upotrebi rijeke Dunav¹¹⁶ Bosna i Hercegovina je preuzela obaveze definirane ovom Konvencijom. Ciljevi i principi saradnje zemalja potpisnica Konvencije su¹¹⁷:

- Zemlje potpisnice će težiti postizanju ciljeva održivog i pravednog upravljanja vodama, što uključuje i očuvanje, poboljšanje i racionalnu upotrebu površinskih i podzemnih voda u slivu gdje god je to moguće.
- Ugovorne strane će saradivati po osnovnim pitanjima upravljanja vodama, te preduzimati odgovarajuće zakonske, administrativne i tehničke mjere da bi se održalo ili poboljšalo stanje okoliša i kvaliteta voda sliva Dunava.
- Zemlje potpisnice razumijevaju hitnost preduzimanja mjera za ublažavanje zagađenja i racionalnije potrošnje voda, kao i hitnost mjera ka održivoj upotrebi voda. Ovaj je cilj posebno usmjeren ka postizanju održive upotrebe vodnih resursa za komunalne, industrijske i poljoprivredne svrhe.
- Princip zagađivač plaća i princip predostrožnosti predstavljaju osnov svih mjera za zaštitu voda sliva Dunava.
- Saradnja u sektoru voda mora biti usmjerena ka održivom upravljanju vodama, odnosno ka kriterijima stabilnog i ekološki sigurnog razvoja koji su istovremeno usmjereni ka: (1) održavanju opšte kvalitete života; (2) održanju trajnog pristupa prirodnim resursima; (3) izbjegavanju trajnih šteta po okoliš i zaštitu eko sistema, odnosno provođenje preventivnog pristupa.

Za provođenje ove Konvencije, oformljena je Međunarodna komisija za zaštitu rijeke Dunav (ICPDR) sa sjedištem u Beču.

¹¹⁵ Jedna od konferencija od utjecaja na planove upravljanja vodama skoro svih zemalja je Međunarodna konferencija o vodama i okolišu (International Conference on Water and the Environment), održana u Dublinu, Irska, januara 1992. godine. Osnovni rezultat ove Konferencije je set preporuka za provođenje akcija na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou.

¹¹⁶ Sl. glasnik Bosne i Hercegovine br. 1/05 od 25.1.2005. godine

¹¹⁷ Citat iz Člana 2. Konvencije

➤ **Konvencija o zaštiti i korištenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera (Helsinška konvencija)**

Konvencija je potpisana marta 1992. godine u Helsinkiju a nastala je kao odraz potreba da se na međunarodnom nivou definiraju mjere za sprečavanje, kontrolu i smanjenje ispuštanja opasnih tvari u vodni okoliš. Konvencijom se definira opšta međunarodna saradnja i okvir aktivnosti o zaštiti međunarodnih površinskih i podzemnih voda. Opšti cilj Konvencije je zaštita površinskih i podzemnih voda putem prevencije, kontrole i smanjenja prekograničnog utjecaja. Od zemalja potpisnica se traži da kreiraju i slijede realne, razumne i, na ekološkim osnovama definirane, planove o upravljanju vodama. Konvencijom su definirana načela upravljanja vodama: predostrožnost, u cilju izbjegavanja mogućih prekograničnih posljedica ispuštanjem štetnih tvari, načelo zagađivač plaća, po kojem troškovi mjera za sprečavanje, kontrolu i redukciju zagađenja snosi zagađivač, te načelo da vodnim resursima treba upravljati tako da se ne dovodi u pitanje mogućnost budućih generacija da zadovolje vlastite potrebe, odnosno načelo održivog upravljanja vodama. Za zemlje potpisnice su određena pravila djelovanja sažeta u sljedećem: (1) sprečavanje, kontrola i smanjenje emisije zagađivača na mjestu nastanka; (2) provođenje monitoringa stanja prekograničnih voda; (3) razmjena informacija; (4) odgovornost za pričinjenu štetu; (5) informiranje javnosti. Potpisivanje i ratificiranje ove Konvencije država Bosna i Hercegovina još nije učinila.

➤ **Okvirni sporazum o slivu rijeke Save**

Regionalna saradnja zemalja koje gravitiraju rijeci Savi definirana je Okvirnim sporazum o slivu rijeke Save¹¹⁸, kojim je dogovoreno: (i) uspostavljanje međunarodnog režima plovidbe; (ii) uspostavljanje održivog upravljanja vodama; (iii) preduzimanje mjera u cilju sprečavanja ili ograničavanja štetnih posljedica od voda i (iv) uspostavljanje mehanizama za kreiranje efikasne multilateralne saradnje zemalja podsliva rijeke Save.

➤ **Ugovor o uređenju vodoprivrednih odnosa sa Republikom Hrvatskom**

Bilateralni odnosi sa susjednom Republikom Hrvatskom iz oblasti upravljanja vodama određeni su posebnim dokumentom o uređenju odnosa u oblasti voda između dviju zemalja, od zajedničkog interesa (Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Bosne i Hercegovine o uređenju vodoprivrednih odnosa¹¹⁹), a na osnovu Konvencije o zaštiti i upotrebi prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera - Helsinška konvencija.

➤ **Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od zagađivanja (Barcelonska konvencija)**

¹¹⁸ Sl. glasnik BiH br.8/2003. - Međunarodni ugovori

¹¹⁹ Sl. list RBiH, posebno izdanje-međunarodni ugovori, br.6, od 25.12.2006. god.

Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od zagađenja, zajedno sa Protokolom o prevenciji zagađenja od odlaganja otpada iz brodova i aviona, potpisana je 1976. a na snagu je stupila 1978. godine. Svrha ova dva dokumenata je ograničenje zagađenja u regionu Mediterana. Konvenciju su potpisali predstavnici 21 zemlje koje izlaze na Sredozemno more¹²⁰, a odluka o ratifikaciji¹²¹ je objavljena 1977.godine.

Međunarodna saradnja u oblasti voda sprovodi se kroz bilateralnu saradnju, u najvećem obimu sa susjednim državama i kroz multilateralnu saradnju, dominantno kroz sprovođenje Konvencije o zaštiti i korištenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera Ujedinjenih nacija, Konvencija o zaštiti reke Dunav i Okvirnog sporazuma za sliv reke Save.

Kada je Bosna i Hercegovina u pitanju u pogledu bilateralne saradnje navodi se sljedeće; Imajući u vidu da državnu granicu sa Bosnom i Hercegovinom čine reke Drina i Sava (na dužini od oko 30 km) koji su od vitalnog značaja za obje države, nameće se hitna potreba uređenja odnosa sa Bosnom i Hercegovinom na trajnim odnosima, zaključivanjem međudržavnog bilateralnog sporazuma u oblasti voda. Time se stvaraju mogućnosti za zaštitu interesa stanovništva i privrede, kao i za učešće u međudržavnim projektima od obostranog interesa.

Pregovori o Sporazumu između Republike Srbije i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o saradnji u oblasti održivog upravljanja prekograničnim vodama u prethodnom periodu nisu vođeni ali je iskazan interes koje imaju obe države za sačinjavanje Sporazuma.

Trenutno, saradnja sa Bosnom i Hercegovinom na multilateralnom nivou odvija se u okviru rada Međunarodne komisije za zaštitu reke Dunav i Međunarodne komisije za sliv rijeke Save.

Područje sliva rijeke Save, u okolnostima nastalim raspadom SFRJ, je podeljeno između četiri novonastale države. U svrhu postizanja što boljeg integralnog upravljanja slivom kao i značajnim resursima, kao i regulisanja pitanja bezbjedne plovidbe i zaštite kvaliteta vode reke Save pojavila se potreba za regulisanjem zajedničkih interesa na tom području.

Na inicijativu Pakta za stabilnosti Jugoistočne Evrope, 2001. godine počeli su kontakti i pregovori četiri države u slivu reke Save (Slovenije, Hrvatske, Bosne i Hercegovina i tadašnje državne zajednice Srbija i Crna Gora) o zaključivanju međudržavnog sporazuma o integralnom upravljanju vodama u riječnom slivu i uspostavljanja međunarodnog režima plovidbe na ovoj reci.

Okvirni sporazum za sliv rijeke Save potpisan je 3. decembra 2002. godine u Kranjskoj Gori, godinu dana nakon potpisivanja Pisma o namerama u Sarajevu od strane ovlašćenih predstavnika SRJ/Srbije i Crne Gore, Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Slovenije. U procesu pregovaranja, uz podršku Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope, dobijen je dokument kojim se obezbjeđuje saradnja strana radi ostvarivanja sledećih ciljeva:

¹²⁰ Među njima i tadašnja Jugoslavija

¹²¹ Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori) br.12/77

- uspostavljanje međunarodnog režima plovidbe rekom Savom i njenim pritokama,
- uspostavljanje održivog upravljanja vodama,
- preduzimanje mera za sprečavanje ili ograničavanje opasnosti, kao i za smanjivanje i uklanjanje štetnih posledica nastalih usled poplava, leda, suša i slučajeva ispuštanja opasnih materija u vode.

Sporazumom su definisana i opšta načela postupanja strana koje će saradivati na osnovu suverene ravnopravnosti, teritorijalnog integriteta, zajedničke dobrobiti i dobre volje poštujući uzajamno nacionalne zakone, institucije i organizacije te djelujuću u skladu sa Okvirnom direktivom EU o vodama.

Sporazumom je predviđena saradnja i razmjena podataka između strana u vezi sa vodnim režimom rijeke Save, režimom plovidbe, propisa, organizacione strukture, administrativnom i tehničkom praksom. Predviđa se, i neophodna je saradnja sa međunarodnim organizacijama (Međunarodnom komisijom za zaštitu reke Dunav – ICPDR, Dunavskom komisijom, Ekonomskom komisijom za Evropu Ujedinjenih Nacija UNECE, i institucijama Evropske Unije). U djelovanju strana se primenjuje princip razumnog i pravednog korišćenja i podele vodnih resursa sliva reke Save. Sporazumno se regulišu sva pitanja o sprovođenju mjera u cilju obezbeđenja jedinstva vodnog režima, otklanjanja ili smanjenja prekograničnih uticaja na vode drugih strana, čiji uzrok može biti obavljanje privredne ili druge djelatnosti.

Dana 2. aprila 2004. godine u Ljubljani je potpisan Sporazum o izmjenama Okvirnog sporazuma o slivu reke Save i Protokola o režimu plovidbe uz Okvirni sporazum o slivu reke Save. Na osnovu Sporazuma, formirana je Privremena komisija za sliv reke Save, sa zadatkom da vrši koordinaciju aktivnosti u slivu, dok sve države ne izvrše ratifikaciju Sporazuma, odnosno dok se ne obezbede uslovi za početak rada Međunarodne komisije za sliv reke Save (Savske komisije). Privremena komisija za rijeku Savu održala je ukupno sedam sastanaka, a poslednji 7. sastanak održan je 11. i 12. maja 2005. godine u Brčkom, Bosna i Hercegovina.

Skupština državne zajednice Srbije i Crne Gore je ratifikovala Okvirni sporazum i Protokol o režimu plovidbe 27. maja 2004. godine.

Sporazum je stupio na snagu 29. decembra 2004. godine, 30 dana nakon što je depozitar Sporazuma, Republika Slovenija, obavestila zemlje potpisnice o prispjeću i poslednjeg obavještenja o sprovedenoj ratifikaciji zemalja potpisnica. Na osnovu toga, u Zagrebu, Hrvatska, u prostorijama Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka od 27. do 29. juna 2005. godine, održana je konstitutivna sjednica Savske komisije na kojoj je za predsedavajućeg na mandat od 3 godine određen gospodin Kemal Karkin iz Bosne i Hercegovine, a za zamenika predsedavajućeg gospodin Branko Bačić iz Hrvatske. Republika Srbija predsjedava Savskom Komisijom u periodu 2011 – 2014. godine. Uz Protokol o sprečavanju zagađivanja voda prouzrokovanog plovidbom uz Okvirni sporazum o slivu rijeke Save potpisani su i Protokol o zaštiti od poplava uz Okvirni sporazum o slivu rijeke Save.

Sa namjerom da pospješi saradnju i obezbjedi sinergiju u postizanju svojih ciljeva, Savska komisija osniva stalne i ad-hoc stručne grupe, sastavljene od postavljenih stručnjaka iz država Strana Okvirnog sporazuma o slivu rijeke Save. Stalne stručne grupe obrađuju osnovna pitanja na slivu rijek Save, dok ad-hoc stručne grupe obrađuju specifičnija pitanja i zadatke. Stručnim grupama predsjedavaju službenici Sekretarijata Savske komisije. Sekretarijat, u načelu, priprema materijal koji se razmatra od strane stručnih grupa. Sastanci stručnih grupa održavaju se nekoliko puta godišnje, u skladu sa Planom rada Savske komisije i po pravilu se održavaju u sjedištu Savske komisije, u Zagrebu (Hrvatska).

Stalne stručne grupe su:

- Stalna stručna grupa za plovidbu (PEG NAV),
- Stalna stručna grupa za upravljanje slivom (PEG RBM),
- Stalna stručna grupa za prevenciju i kontrolu akcidenata (PEG APC),
- Stalna stručna grupa za zaštitu od poplava (PEG FP).

Vlada Republike Srbije, na sjednici održanoj 04. juna 2009. godine, je odredila Republičku direkciju za vode Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede za koordinatora aktivnosti u okviru rada u Međunarodnoj komisiji za sliv reke Save (Zaključak 05 Broj: 037-2992/2009).

Dugoročna korist proistekla iz rada ISRBC i implementacije Okvirnog sporazuma o slivu rijeke Save imajući u vidu činjenicu da je Sava podsliv Dunava će biti:

- uspostava sistema međunarodnog prava kroz primjenu instrumenata međunarodnog prava,
- primjena međunarodnog plovidbenog prava,
- primjena međunarodnih propisa u oblasti zaštite okoliša,
- implementacija odgovarajućih propisa EU, već primjenjenih na vodne resurse rijeke Dunav, na sliv rijeke Save.

Međunarodna komisija za sliv rijeke Save (Savska komisija) je zajedničko tijelo s međunarodnom pravnom sposobnošću potrebnom za obavljanje njenih funkcija, odnosno implementaciju Okvirnog sporazuma. Čine je po dva predstavnika svake Strane potpisnice Okvirnog sporazuma, tj. član i zamjenik člana svake Strane, pri čemu svaka Strana u Savskoj komisiji ima jedan glas.

Član Savske komisije iz Bosne i Hercegovine je predstavnik Ministarstva komunikacija i transporta, dok je zamjenik člana iz sektora vodoprivrede. Prije nekoliko mjeseci član Savske komisije je penzionisan, dok je g-din. Savo Gluvić aktuelni zamjenik člana Savske komisije iz BiH. U toku je procedura imenovanja novog člana i zamjenika člana Savske komisije, pa je tako Vijeće ministara BiH donio Rješenje o imenovanju člana i zamjenika člana Savske komisije, ali Predsjedništvo BiH još uvijek nije potvrdilo ovo imenovanje.

Uz navedene primjere zemalja susjedstva u pogledu legislative koja se odnosi na pitanje poplava, rizika i zaštite od poplava, smatramo veoma važnim navesti i pregled o održanom Ministarskom sastanku o regionalnoj saradnji u oblasti zaštite od poplava u slivu rijeke Save. Na poziv Međunarodne komisije za sliv rijeke Save, 16.6.2014. u Beogradu je održan sastanak ministara nadležnih za oblast voda država u slivu rijeke Save – Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Slovenije, Srbije i Crne Gore o regionalnoj saradnji u oblasti zaštite od poplava, na kojem su ministri i drugi visoki predstavnici država razgovarali o tome kako zajedničkim naporima doći do kvalitetnog regionalnog rješenja zaštite od poplava u slivu rijeke Save.

Zaključeno je da su u tom području već postignuti značajni rezultati, ali je neophodno nastaviti procese uz dodatnu podršku država, kako bi se doveli na nivo na kojem mogu efikasno uticati na smanjenje rizika i štetnih posljedica poplava u budućnosti.

- Ministri su podržali dodatno intenziviranje aktivnosti u dijelu koji ovisi o neposrednom angažmanu država, utvrđeni su kratkoročni i dugoročni koraci potrebni za provođenje prioritarnih aktivnosti iz oblasti zaštite od poplava, čija se realizacija može uspješno koordinirati kroz Savsku komisiju. Postignut je dogovor o angažiranju neophodnih ljudskih i drugih resursa za provođenje zajedničkih projekata od prekograničnog značaja i interesa. Podržano je dodatno jačanje uloge Savske komisije kao mehanizma koordinacije regionalne suradnje kao i što brže stupanje na snagu Protokola o zaštiti od poplava uz Okvirni sporazum o slivu rijeke Save. Zaključeno je, također, da se radi što boljeg korištenja postojećih mehanizama za pripremu i provođenje regionalnih projekata i osiguravanje sredstava iz vanjskih izvora finansiranja, odrede nacionalni koordinatori¹²² u svakoj državi u svrhu koordinacije regionalnih projekata od zajedničkog interesa. O provođenju dogovorenih aktivnosti, države će izvjestiti Savsku komisiju do 30. 9.2014, u cilju pripreme za predstojeći 5. sastanak (država strana Okvirnog sporazuma o slivu rijeke Save) koji se planira održati 2.12.2014. u Zagrebu.

Četiri države u slivu rijeke Save, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Slovenija i Srbija, saradnjom kroz Međunarodnu komisiju za sliv rijeke Save već godinama ulažu zajedničke napore u provođenju „Okvirnog sporazuma o slivu rijeke Save“, čiji je jedan od glavnih ciljeva saradnja u preduzimanju mjera prevencije ili ograničavanja opasnosti i smanjenje štetnih posljedica nepogoda, uključujući i one izazvane poplavama.

U skladu s tim, Savska komisija koordinira niz ključnih aktivnosti od zajedničkog interesa u području zaštite od poplava, značajnih za cijeli sliv, kao što su: izrada zajedničkog „Plana upravljanja rizikom od

¹²² Na koordinacionom sastanku predstavnika institucija nadležnih za sektor vodoprivrede u BiH, održanom 16.07.2014. godine, u Ministarstvu spoljne trgovine i ekonomskih odnosa, ovo pitanje je diskutovano i BiH će imenovati koordinate za svaki projekat koji se bude implementirao u okviru aktivnosti Savske komisije. Koordinatori će biti imenovani iz nadležnih institucija, a u skladu sa sadržajem projekata. Kako bi se osigurao adekvatan angažman svih nadležnih institucija iz BiH u nekim slučajevima ćemo vjerovatno imenovati i dva predstavnika iz BiH. (informacija dobijena od MVT BiH).

poplava“, kojim će se definisati ciljevi upravljanja rizikom od poplava od zajedničkog interesa na nivou sliva rijeke Save, mjere za postizanje tih ciljeva, mehanizmi koordinacije na nivou sliva, kao i način saradnje država strana u slučaju vanredne odbrane od poplava i razvoj koordiniranog sistema prognoze, upozoravanja i uzbunjivanja u slučaju pojava poplava u slivu rijeke Save.

Konvencija o saradnji na zaštiti i održivom korištenju rijeke Dunav (Convention on Co-operation for the Protection of Sustainable Use of the Danube River¹²³, je potpisana 29.06.1994. godine, u Sofiji, od strane podunavskih zemalja i Evropske unije. Zemlje potpisnice Konvencije su: Njemačka, Austrija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Bugarska, Češka, Hrvatska, Mađarska, Moldavija, Rumunija, Srbija, Slovenija, Slovačka, Ukrajina i EU.

Bosna i Hercegovina je ratifikovala Konvenciju na 64. Sjednici Predsjedništva BiH održanoj 8. decembra 2004. godine.

Slika 1: Mapa podunavskog sliva



Osnovni ciljevi konvencije su saradnja podunavskih zemalja na:

- održivom upravljanju vodnim-sistemom u slivu Dunava, uključujući konzervaciju (očuvanje postojećeg stanja) i unaprijeđenje racionalnog korištenja vodnih resursa (tekućih i podzemnih voda) ovog područja;
- unaprijeđenju kvaliteta upravljanja vodnim resursima i kvaliteta voda u Dunavskom bazenu;
- racionalnom i održivom korištenju vodnih resursa i zaštite okoline i ekosistema u slivu rijeke Dunav.

¹²³ <http://www.icpdr.org/icpdr-pages/legal.htm>

Za operativno ostvarenje postavljenih ciljeva i provođenje odredaba Konvencije, usvojenih mjera, kao i koordinaciju zajedničkih aktivnosti u tom pravcu, zemlje članice su uspostavile zajedničko ordinaciono tijelo – Međunarodnu komisiju za zaštitu rijeke Dunav (International Commission for the Protection of the River Danube ICPDR - <http://www.icpdr.org/>).

Rad ICPDR-a je podržan od strane Sekretarijata, koji se nalazi u Beču, Austrija. Kroz Komisiju zemlje članice ostvaruju saradnju i izvršavaju brojne obaveze u upravljanju i zaštiti područja riječnog bazena Dunava i o tome podnose zajedničke izvještaje Evropskoj komisiji. Na osnovu odluke o ratifikaciji Konvencije određena je stalna delegacija BiH pri ICPDR-u. Šef delegacije BiH pri ICPDR-u je pomoćnik ministra Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH gospodin Reuf Hadžibegić.

Zakonski okvir za upravljanje vodama u zemljama članicama EU stvoren je usvajanjem Okvirne direktive o vodama EU 22.12.2000. godine (WFD), koja upućuje na integralni pristup upravljanja vodama na nivou riječnog bazena. Direktnim učešćem eksperata u ekspertskim radnim grupama, BiH je uključena u operativni rad ICPDR-a. Svi potpisnici Konvencije doprinijeli su da se pripremi Plan upravljanja slivom rijeke Dunav sa Zajedničkim programom mjera DRBM plan/JPM (Danube River Basin Management / Joint Program of Measures http://www.icpdr.org/icpdr-pages/danube_rbm_plan_ready.htm).

DRBM se bazira na kompilaciji podataka iz nacionalnih izvještaja, tj. programa mjera pojedinačnih zemalja. Završen je u decembru 2009. godine, a usvojen na Ministarskoj konferenciji održanoj 16. februara 2010. godine.

Prvi DRBM plan pokriva planski period do 2015. godine. U okviru rada svih radnih grupa ICPDR-a već se odvijaju pripreme za izradu Plana drugog ciklusa koji treba biti završen 2014., odnosno usvojen 2015. godine.

Bosna i Hercegovina je preuzela predsjedavanje Međunarodnom komisijom za zaštitu rijeke Dunav (ICPDR) 15. januara 2013. godine. Dotadašnji ICPDR predsjednik, g. Wolfgang Stalzer iz Austrije, predao je svoj mandat g-đi Ermini Salkičević-Dizdarević, zamjenici ministra vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine.

7. HRONOLOGIJA NAJVAŽNIJIH DEŠAVANJA U VEZI SA TEMOM ANALIZE (MAJ-JUL 2014. GODINE)

U nastavku slijedi hronološki prikaz najvažnijih događaja koji su uslijedili kao odgovor na posljedice stanja izazvanog poplavama, koje su sredinom maja 2014. zadesile Bosnu i Hercegovinu nakon padavina za koje je procijenjeno da su prevazišle rekord zadnjih 120 godina, od kako se vrše mjerenja. Hronološkim prikazom zapravo želimo pokazati (ne) funkcionalnost sistema zaštite kojeg omogućava postojeći zakonski i institucionalni okvir.

U prethodnim poglavljima je konstatovano da država nema strategiju ni planove djelovanja u stanju prirodne nesreće, a da se u entitetima dokumenti donose sa zakašnjenjem u odnosu na rokove, te da je dio veoma važnih dokumenata donešen neposredno pred posljednje katastrofalne poplave, usljed čega njihova primjena nije ni započela. Najvažniji programi i planovi zaštite spašavanja koji su predviđeni zakonom o zaštiti i spašavanju, ipak nisu donešeni, pa je posve jasno da je 2014. godine u vrijeme prirodne nesreće, odgovor državnih institucija bio očekivano nezadovoljavajući.

U nastavku će sam hrononološki prikaz važnijih događaja dati širu sliku stanja i reagovanja građana, institucija vlasti, i međunarodnih organizacija.

- Nakon višednevnih padavina sredinom maja mjeseca 2014. godine, a koje su prevazišle rekord zadnjih 120 godina, došlo je do naglog porasta nivoa rijeka Bosne, Save i Drine i njihovih pritoka.
- Iz Operativno komunikacijskog centara Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine su 13. maja 2014. godine obavijest o ranom upozoravanju o opasnosti od poplava prosljedili entitetskim upravama civilne zaštite. Primljenu obavijest entitetske uprave civilne zaštite nisu prosljedile nižim nivoima sa značajem koji zaslužuje¹²⁴.
- Iz korita su se 14. maja izlile rijeke Bosna, Drina, Sana, Sava, Vrbas i druge njihove pritoke. Poplavljeni su prvo gradovi Zavidovići, Maglaj, Doboj, a zatim Šamac, Odžak, Orašje, Domaljevac, Brčko, Tuzla, Prijedor, Travnik, Janja, Bijeljina, Zenica, Živinice, Vareš, Ključ, Banja Luka, Čelinac, Šekovići i mnoga druga mjesta.
- Vlada Federacije Bosne i Hercegovine proglasila je 15. maja stanje prirodne nesreće, a Vlada RS je 17. maja proglasila vanrednu situaciju na cijelom području Republike Srpske.
- Predsjedništvo BiH je donijelo odluku da se raspoloživi ljudski resursi i materijalno tehnička sredstva oružanih snaga BiH angažuju na pružanju pomoći ugroženim stanovnicima, nakon čega je angažovano oko 1500 pripadnika Oružanih snaga.
- Štabovi civilne zaštite uključeni u vođenje i koordiniranje akcije spašavanja, ali se pri tome pokazalo da nemaju odgovarajuću opremu i finansijska sredstva, da ne postoji kvalitetan sistem koordinacije, niti postoje formirane i adekvatno obučene specijalističke jedinice.
- Građani su se samoorganizovali u mnogim opštinama i gradovima i volonterski uključili u pružanje pomoći građanima na ugroženim područjima.

¹²⁴ Prosljeđena je obavijest o jakim padavinama a ne o nailasku vodene bujice i plavnog vala

- Crveni krst FBiH i RS organizuje prikupljanje i distribuciju pomoći građanima. U prikupljanje humanitarne pomoći uključuju se i humanitarna uduženja Merhamet i Karitas,
- Građani samoinicijativno skupljaju pomoć pri čemu je iskazana je velika solidarnost sa ugroženima. Pojedinci i grupe samoorganizovano spašavaju ugrožene stanovnike i dostavljaju pomoć.
- Umjetnici, estradne zvijezde, dijaspora, sportske organizacije, organizuju humanitrne koncerte sa ciljm prikupljanja pomoći nastradalim (primjeri su brojni).
- Jedinice ministarstva unutrašnjih poslova svih nivoa uključuju svoje jedinice za specijalne namjene u akciju spašavanja.
- U odbranu stanovnika i imovine, pružanje pomoći u saniranje štete uključuju se i ekipe za spašavanje iz Austrije, Belgije, Makedonije, Slovenije, Hrvatske, Luksemburga, Crne Gore, Turske, Velike Britanije, Sjedinjenih Američkih država (SAD).
- Sjedinjene Američke Države su u našu zemlju uputile deminerski tim koji je zajedno sa Centrom za uklanjanje mina u BiH (BHMACH) radio na identifikiranju i uništavanju mina.
- Dostava humanitarne pomoći organizovana je od strane velikoga broja država Evrope i svijeta, a nakon višednevnih problema na granici od strane UIO su 20. maja definisani uslovi uvoza humanitarnih pošiljki i uvođnje 24 satnog radnog vremena. Upute za prikupljanje humanitarne (materijalne i nematerijalne) pomoći Vijeće ministara objavilo je 16. maja.
- Aktivirana su mnogobrojna klizišta i srušeni su stambeni objekti. Najviše klizišta i najveće štete evidentirane su u opštinama Tuzla i Zenica. U prekidu su brojne komunikacije, pruge željeznica, te porušeni pojedini mostovi.
- Vijeće ministara BiH nije proglasilo stanja prirodne nesreće, uz obrazloženje da nije bilo zahtjeva od strane institucija.
- Helikoptersku pomoć 16. maja prižaju EUFOR i Republika Hrvatska. Pomoć u spašavanju samoinicijativno pružaju Rafting klubovi Konjica, Bihaća i članovi gorske službe spašavanja Foče i Mostara.
- Odlukom Vlade Republike Srpske 20. maja, smijenjena je lokalna struktura štabova civilne zaštite u Doboju i Šamcu, a na čelo Štabova za vanredne situacije imenovani penzionisani generali, koji su preuzeli upravljanje gradovima.
- U Federaciji BiH svi nivoi vlasti učestvuju u prikupljanju i distribuciji pomoći, dok se u RS pomoć prikuplja na centralizovan način i na jedinstven bankovni račun. Ugrožene opštine izražavaju nezadovoljstvo takvim načinom prikupljanja i distribucije pomoći.
- Najmanje 23 osobe su poginule, a na hiljade su privremeno ili trajno evakuisane iz svojih domova.
- Nakon prikupljanja uginule stoke dio je spaljen u susjednim zemljama, jer domaći kapaciteti od 2 spalionice, nisu bili dovoljni.

- Na političkoj sceni upućne optužbe stranka da se prirodna katastrofa koristi u političke svrhe i iznešene sumnje da će biti zloupotreba u prikupljanju i raspodjeli pomoći, a u RS je izražen sumnja da su politički razlozi bili osnov za izostanak većeg nivoa koordinacije i integrisanog pristupa u način upravljanja u kriznoj situaciji¹²⁵.
- Evropska komisija odobrila paket hitne finansijske pomoći Srbiji i BiH u iznosu 65 mil Eura. Neiskorištena sredstva u iznosu 42 mil Eura koje je BiH dobila kroz IPA1 preusmjereni za pomoć stanovništvu čija je imovina uništena u poplavama.
- Svjetska banka je u vrlo kratkom roku odobrila kredit u iznosu 100 miliona dolara za projekat hitnog oporavka.
- Međunarodni monetarni fond je odobrio kredit u iznosu od 187 miliona maraka. Kreditna sredstva MMF-a i Svjetske banke su blokirana zbog neusaglašenosti entiteta oko toga na koji način će biti raspodjeljena.
- Od strane FMUP-a najavljeno pokretanje istrage da bi se utvrdilo da li je bilo protivzakonitog trošenja sredstava namijenjenih zaštiti od poplava. Najavljeno da će istragom biti obuhvaćeni Ministarstvo pojaloprivrede vodoprivrede i šumrstva, Federalna uprava civilne zaštite i Agencija za vodno područja Save.
- Pokrenut složen postupak procjene šteta nastalih kao posljedica prirodne nesreće, u kojem su učestvovali domaće institucije različitih nivoa vlasti i stručna lica EU, UN i Svjetske banke. Konačna procjena od 3,98 milijardi KM je urađena tek uz pomoć međunarodnih stručnjaka, jer su entitetski timovi zbog različito korištene metodologije iznosili sumnju u entitetske procjene šteta osporavajući ih.
- Nakon okončanja postupka procjene štete, na inicijativu Ministarstva vanjskih poslova najavljeno organizovanje donatorske konferencija za finansiranje projekata obnove.
- Entiteti usvojili pakete propisa za ublažavanje posljedica poplava i klizišta i stvorile pretpostavke da do pristizanja donatorskih sredstava, građanstvu pruži minimalnu pomoć spram budžetskih kapaciteta.
- U Briselu 16. jula održana Međunarodna donatorska konferencija za Bosnu u Hercegovinu i Srbiju nakon poplava, pod nazivom „Obnavljamo zajedno“, na kojoj se se okupile delegacije preko 60 država i 23 međunarodne organizacije kao i predstavnici civilnog društva i privatnog sektora. Za Bosnom i Hercegovinom prikupljena je pomoć od 809,2 miliona eura.

¹²⁵ Nivo katastrofe se sigurno mogao izbjeći praćenjem i pravovremenim radikalnim odlukama. Međutim, u pravilu političko kadrovanje u osnovi, stručnim sistemima nikad nije bilo na to spremno. Prostorom , pa i njegovim slivovima se mora upravljati na osnovu spoznaje i znanstvene logik e- izjava dr. Stjepana Šterca prof Geografsko Prirodoslovno-matematičkog fakulteta u Zagrebu, Slobodnoj Bosni

Generalno, CCI osuđuje nedosljednost vlasti u preuzimanju krivice, ali isto tako pozdravljamo sve dobre namjere, pogotovo međuljudsku solidarnost građana koja je došla do izražaja u BiH. U navedenu generalnu ocjenu ne želimo zanemariti pohvaliti i neke druge dobre mjere koje su u cjelopnom procesu donesene na nivou BiH, Federacije BiH i RS, kao na primjer:

- Odluka Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za preusmjeravanje 42 miliona eura iz pretpristupnih fondova Evropske unije (IPA) za pomoć stanovništvu čija je imovina uništena u poplavama u maju. Riječ je o ranije odobrenim, a neiskorištenim sredstvima koje je BiH dobila kroz program IPA 1.
- Na nivou Federacije BiH zakonski je uređeno da se bez naknade ustupa građevinsko zemljište ljudima koji su usljed ove velike prirodne nesreće ostali bez kuća i poslovnih objekata.
- Takođe na nivou Federacije, doneseno nekoliko konkretnih pogodnosti za opštine i kantone, prvenstveno prenamjenom novca koji se prikuplja od različitih naknada, poput onih za izgradnju skloništa, korištenje i unaprijeđenje šuma, zaštitu okoliša, te od drugih naknada i taksi.
- U Republici Srpskoj svi slobodni stanovi u državnom vlasništvu biće dodijeljeni na privremeno korištenje porodicama koje su izgubile domove u majskim poplavama. Istovremeno, stradalim u poplavama stavljeno je na raspolaganje i 58 slobodnih smještajnih kapaciteta u domovima penzionera u Trebinju i Banjaluci, te Centru za rehabilitaciju i zapošljavanje invalida u Banjaluci.
- Takođe u RS, stradali u poplavama, koji pripadaju kategoriji porodica palih boraca i ratnih vojnih invalida bez rješenog stambenog pitanja, biće prioriteteno rješavani prilikom dodjele nepovratnih sredstava za stambeno zbrinjavanje. Svi koji su pretrpjeli štetu u poplavama imaće pravo na subvencije za plaćanje računa za električnu energiju.
- Predviđeno je, takođe, da svi učenici i studenti iz domaćinstava koja su stradala u poplavama dobiju pravo na besplatan smještaj u studentskim i srednjoškolskim domovima širom Republike Srpske. Vlada je podržala da u okviru socijalnih mjera svi učenici i studenti iz ugroženih područja budu djelomično ili u cjelosti oslobođeni plaćanja školarina i naknada za polaganje ispita.
- Itd...

8. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Zbog kompleksnosti materije, ovom analizom se ne žele dati odgovori na sve probleme koji se odnose na ovu temu, nego se nastojalo prije svega otvoriti javni dijaloški prostor za traženje najboljeg sistema zaštite i načina djelovanja u stanju prirodne nesreće.

Sva stručna saznanja i međunarodna iskustva govore da apsolutna zaštita od poplava, posebno u uslovima klimatskih promjena, nije moguća. Međutim da bi se na najmanju mjeru svele materijalne štete kao i gubici ljudskih života, u Bosni i Hercegovini je potrebno je da se bez kompleksa i politikantstva kontinuirano radi na dodatnom unaprijeđenju i daljem razvoju cjelokupnog sistema zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodne nesreće, a posebice sistema zaštite od poplava.

Opšte je poznato da Bosna i Hercegovina po svim parametrima značajno kasni na putu Evropskih integracija, a takva je sudbina zadesila i ispunjenje obaveza vezanih za Direktivu o poplavama 2007/60/EC. Upravo urgentnim planiranjem i provođenjem mjera vezanim za Direktivu o poplavama, nakon razornih poplava koje su zadesile našu zemlju, sve strukture vlasti imaju priliku iskazati istinsku posvećenost i predanost problemu i napraviti jedan snažniji iskorak naprijed na putu Bosne i Hercegovine prema Evropskoj porodici. Takvim pristupom također bi se dodatno opravdalo povjerenje svih zemalja, institucija i pojedinaca koji su se angažovale na osiguranju sredstava, za obnovu zemlje i sanaciju posljedice prirodne nesreće. Jednako tako stvorila bi se osnova da primat u rješavanju problema bude iznad dnevnopolitičkih zbivanja, na isti način kako je to bilo izraženo u prvim danima nakon plavnog vala u maju 2014. godine.

8.1. Zaključci i preporuke

- Bosna i Hercegovina je izložena vrlo visokom riziku od poplava. Poplave su u nekoliko navrata nanijele velike materijalne štete, velike štete na infrastrukturnim objektima i okolišu, štete po zdravlje stanovništva, uključujući i gubitke ljudskih života. Štete od poplava su mogle biti manje da je vlast preduzela sve da izgradi funkcionalan i efikasan sistem zaštite od poplava; Za katastrofalne posljedice od poplava u BiH, tokom maja mjeseca 2014. godine, odgovornost snose i entitetske i kantonalne i lokalna vlast. Ipak, s obzirom na podjelu nadležnosti i činjenicu da su se u najvećoj mjeri izlile rijeke (vode) koje spadaju u primarne vodne kanale Republike Srpske, te vode prve kategorije Federacije BiH, najveću odgovornost za katastrofu snose Entitetske Vlade, odnosno entitetska resorna ministarstva za pitanje poljoprivrede, voda i šumarstva;

Svi nivoi vlasti trebaju da sačine objektivne analize u kojima će detaljno istražiti sve okolnosti i propuste, uz jasno određivanje institucionalne i pojedinačne odgovornosti kako u domenu

prevencije, tako i tokom spašavanja ljudi i materijalnih dobara za vrijeme katastrofalnih poplava u maju 2014. Godine.

- I pored ljudskih žrtava, ogromne materijalne štete, a pri tome evidentno neuređenog sistema odbrane od poplava, u Bosni i Hercegovini niko od aktuelnih predstavnika vlasti, te osoba na rukovodećim funkcijama različitih uprava i agencija, nije snosio odgovornost¹²⁶ po bilo kom osnovu;

Potrebno je uvesti jednostavne parametre procjene uspješnosti odgovora na prirodne katastrofe, kako se ne bi dopustilo politiziranje bilo koja vrste od strane predstavnika vlasti.

- U Bosni i Hercegovini se neefikasno upravlja vodama, a postojeći institucionalni okvir za pitanja vezana za vode je decentralizovan, vrlo fragmentiran i heterogen, kako na entitetskom tako i na lokalnom nivou;

Uložiti dodatne napore u razmatranje mogućnosti donošenja okvirnog zakona o vodama na državnom nivou, ne umanjujući važnost entitetskih zakona o vodama, a sve s ciljem jasne raspodjele nadležnosti u pogledu zajedničkih vodnih resursa i pitanja upravljanja vodama koja se odnose na cijelu zemlju.

- Vlasti u Bosni i Hercegovini ne čine dodatne napore kako bi se nadomjestili nedostaci po pitanju koordiniranog i usklađenog pristupa upravljanju vodama na nivou države, što je jedna od zamjerki Evropske komisije u godišnjim Izvještajima o napretku BiH. Podsjetimo, Evropska komisija godinama zamjera BiH i na nedosljednoj provedbi postojećeg zakonodavstva o vodama, kao i planova za praćenje i upravljanje riječnim slivovima;
- U institucijama za upravljanje vodama ne postoji kadrovska popunjenost u skladu sa evropskim standardima. To može biti veoma veliki problem za Bosnu i Hercegovinu jer iskustva novih EU članica nedvojbeno ukazuju da najveće prepreke u procesu implementacije EU direktiva nije nedostatak finansijskih sredstava, nego nedostatak jakih institucionalnih i stručnih ljudskih kapaciteta potrebnih da se u kratkom vremenskom periodu realizuje veliki broj infrastrukturnih projekata;

U skladu sa preporukama Evropske komisije kroz Izvještaje o napretku potrebno je što hitnije na nivou države osigurati dosljedan i usklađen pristup upravljanju vodama. U vezi sa tim potrebno je kompletirati podzakonske akte u oba entiteta vezano za sektor voda, uz provođenje neophodnih korekcija kako bi se obezbijedila maksimalno moguća usaglašenost između svih zakonskih i podzakonskih akata koji su nastajali u različitim vremenskim periodima; Takođe je potrebo uložiti dodatne napore u razmatranje mogućnosti donošenja okvirnog zakona o vodama na državnom nivou, ne umanjujući važnost entitetskih zakona o vodama, a sve s ciljem

¹²⁶Paradoks je to da s obzirom kako ne postoje jedinstveni parametri procjene uspješnosti kvaliteta reakcije vlasti na prirodne katastrofe, pojedinci su posredstvom režimskih medija, iskoristili trenutke stradanja građana u svrhu samopromocije i prikupljanja jeftinih predizbornih političkih poena;

jasne raspodijele nadležnosti u pogledu zajedničkih vodnih resursa i pitanja upravljanja vodama koja se odnose na cijelu zemlju.

- Usljed administrativne podjele upravljanja vodama na entitete i kantone, integralno upravljanje vodnim resursima je gotovo nemoguće bez potpune sinhronizacije državnih i entitetskih zakona i strategija. U Bosni i Hercegovini je postojećim zakonodavstvom većina nadležnosti za upravljanje vodama dodjeljena entitetima, ali se na taj način nije osiguralo efikasnije upravljanje vodama, iz razloga što se veća važnost dala administrativnim podjelama nego slivnim područjima;

Potrebno je osigurati jedinstvenu, bolje koordinisanu izradu planova, usaglasiti entitetske planove i programe za zaštitu od poplava, a nakon toga ih uskladiti sa planovima na nivou države, uz utemeljenje mehanizama za kvalitetno praćenja implementacije planova pri upravljanju svim riječnim slivovima u BiH.

- Kroz prizmu ogromnih posljedica nakon posljednjih poplava u BiH, analiza zakonodavstva je pokazala kako je postojeći sistem civilne zaštite u BiH, u smislu organizacije, strukture i efikasnosti, generalno prekompleksan, teško upravljiv, a u konačnici se u praksi dokazao kao i nedovoljno funkcionalan; Evidentno, sadašnji sistem zaštite i spašavanja ne može kvalitetno odgovoriti potrebama bh. građana, a isti ne pruža sigurnost koja je neophodna u cilju zaštite stanovništva u slučaju prirodnih i drugih nesreća;

Što hitnije pristupiti izmjenama zakonske regulative koja reguliše oblast zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća i zaštite od požara i vatrogastvu, sa ciljem otklanjanja nedostataka (stručno osposobljavanje, obučavanje, usavršavanje, opremanje postojećih službi za spašavanje i formiranje specijalističkih timova za djelovanje u sličnim kriznim situacijama), i stvaranja modernog sistema zaštite i spašavanja koji može adekvatno odgovoriti potrebama u eventualnim prirodnim ili drugim nesrećama.

- Posljedice, u vidu pustoši koja je nastala širom BiH nakon majskih poplava u našoj državi, ukazuju da je vodna infrastruktura, koja je generalno pretpjela velika oštećenja tokom proteklog rata, zastarjela i loše održavana tokom posljednjih 15 godina;

Postojeće zaštitne objekte potrebno je redovno i kvalitetno održavati i nadograđivati, a u vrijeme opasnosti od poplava i u toku trajanja poplava sa njima upravljati na odgovarajući način.

- Katastrofalne poplave, s kojima su se suočile sve države u slivu rijeke Save, potvrđuju poznatu činjenicu da ovakve nepogode ne poznaju granice, odnosno da je, uz napore pojedinačnih država, neophodno i sagledavanje i planiranje zaštite od poplava na nivou cijelog riječnog sliva. Rad u okviru prekograničnih slivova rijeka ima svoje prednosti u mogućnosti korištenja zajedničkih resursa, ali je otežan zbog komplikovanog procesa za donošenje odluka (posebno kada je riječ o Bosni i Hercegovini zbog njenog složenog uređenja);

Sistem zaštite od poplava u BiH postaviti na način koji omogućava planiranje i implementaciju preventivnih mjera usaglašenih na cijelom riečnom sivu sa jasno određenim odgovornostima svakog nivoa odlučivanja; Vlasti BiH trebaju u većoj mjeri iskoristiti potencijale i mogućnosti za realizaciji regionalnih projekata iz strategije EU za region Dunava i Plana upravljanja slivom rijeke Save.

- Pored međuentitetske, međuresorne podijeljnosti, velike fragmentacije u planiranju, neujednačenog finansiranja i organizacije provođenja mjera zaštite, sistem nije u potpunosti izgrađen zbog nedostatka kontinuiteta u planiranju, i kašnjenja vladinih institucija u donošenju ključnih dokumenata bitnih za upravljanje vodama i zaštitu od njih. Primjera radi samo se sa donošenje prve Strategije upravljanja vodama FBiH kasnilo 3 godine, obzirom da je prema važećem zakonu trebala biti donešena najkasnije do 2009. godine;
- Protekli događaji, u vrijeme i nakon velikih poplava u 2014. godini, pokazali su goleme nedostatke u sistemu zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara u BiH (izostanak preventivnog djelovanja, nedovoljan broj obučeni ljudi za djelovanje u kriznim situacijama, slaba opremljenost službi opremom i materijalno tehničkim sredstvima...), jer adekvatnog djelovanja u odnosu na nastalu situaciju nije bilo; Sama činjenica da u vrijeme katastrofalnih poplava 2014. godine na državnom nivou nije proglašeno stanje prirodne nesreće, potvrdila je da cjelokupan sistem zaštite ljudi nije dobar zbog sporosti u odlučivanju i mogućnost da bude blokiran nerazumnim politički motivisanim odlukama;

Potrebno je unaprijediti međusektorsku i međuentitetsku koordinaciju i saradnju svih aktera u provođenju mjera zaštite od poplava, u čemu bi posebnu ulogu trebalo dodjeliti resornim državnim ministarstvima (MVTiEO, Ministarstvo sigurnosti BiH). Za kvalitetniju pripremu za provođenje operativnih mjera zaštite od poplava (priprema prostora za podnošenje poplava) potrebno je dalje unaprijeđenje sistema monitoringa, rane najave i prognoze.

Namjenska sredstva za zaštitu i spašavanje ljudi i materijalnih dobara su trošna nenamjenski. Zbog finansijske i krize i budžetskih deficita po svim nivoima vlasti, entitetska i kantonalne vlade su donosile odluke kojim su pozajmljivale sredstva od naknada za zaštitu od prirodnih nesreća, koristeći ih za popravak budžetske likvidnosti. Tako se desilo da uporedo sa činjom da imamo slabo opremljene i neobučene strukture civilne zaštite, sredstva koja su bila namijenjena u tu svhu trošena nenamjenski;

Uraditi temeljitu reviziju¹²⁷ učinka prevencije i aktivne odbrane od poplava po svim novima vlasti; Rezultate revizije učinkovitosti aktivne odbrane od poplava iskoristiti za reformu organizacije civilne zaštite, na svim nivoima u BiH.

- U Bosni i Hercegovini nedostaju zajednička finansijska sredstva (određen državni fond) koja bi se mogla koristiti samo u slučaju prirodnih i drugih nesreća, tj. koja bi bila namijenjena za

¹²⁷ Reviziju učinka bi bilo poželjno uraditi i za ostale sektore (zdravstvena zaštita, zapošljavanje...) - oblasti za koje građani izdvajaju posebne naknade.

finansiranje potreba prijema međunarodne pomoći u zaštiti i spašavanju, kao i pomoći najugroženijem stanovništvu i strukturama zaštite i spašavanja u danima i nakon prirodnih i drugih nesreća;

U sklopu Budžeta BiH utemeljiti budžetsku liniju za „Fond“ koji bi se koristio, po unaprijed utvrđenim kriterijima, isključivo i samo u slučaju prirodnih i drugih nesreća. Ovu oblast potrebno je urediti donošenjem zakona na državnom nivou o osnivanju i upravljanju „Fondom“.

- Potrebe za finansiranjem Vodoprivrede RS višestruko premašuju iznose koji se dobijaju po osnovu posebnih vodnih vodoprivrednih naknada, a pri tome, za razliku od Federacije BiH, u RS se ne ostvaruju prihodi iz opšte vodne naknade. Na ovaj način postoji potencijalna opasnost neujednačenog razvoja, ali i realna opasnost od većeg zaostajanja razvoja vodoprivrede RS u odnosu na Federaciju BiH;

Razmotriti ponovno uvođenje opšte vodoprivredne naknade u RS i time spriječiti zaostajanje u razvoju vodoprivrede RS u odnosu na FBiH.

- Iako je donesen prije 6 godina, Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u BiH još uvijek nije u potpunosti implementiran, tj. nije formirana na nivou države mješovita specijalizovana jedinica zaštite i spašavanja za slučaj prirodnih ili drugih katastrofa;

Potrebno je učiniti dodatne napore kako bi se u što skorije vrijeme formirala mješovita specijalizovana jedinica zaštite i spašavanja za slučaj prirodnih ili drugih katastrofa (kao i za učešće u međunarodnim vježbama, operacijama pomoći i drugim aktivnostima) – u skladu sa obavezama Vijeća ministara na osnovu člana 13. Okvirnog zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća.

- Niti jedna vlada u BiH (državna, dvije entitetske, kantonalne) ili parlament / skupština, nisu nakon katastrofalnih poplava u BiH iz maja mjeseca tekuće godine pristupili detaljnim izmjenama godišnjih Programa rada za 2014. godinu;

Sve vlade i parlamenti u BiH bi trebali uskladiti planove rada za drugu polovinu godinu (planirane zakone, strategije, planove), u skladu sa novonastalom, vanrednom situacijom nakon zabilježenih ekstremnih vremenskih nepogoda; Prilikom planiranja izrade DOB-a i Budžeta predvidjeti sredstva za implementaciju mjera iz postojećih strateških programskih i planskih dokumenata kako u oblasti upravljanja vodama, tako i po pitanja zaštite i spašavanja.

- Za razliku od iskustava i praksi nekih razvijenih zemalja (djelovanje Engleske nakon poplava od početka 2014.g.) u Bosni i Hercegovini se niti nakon skoro 3 mjeseca nije krenulo sa izradom novog višegodišnjeg program rada na sistemu odbrane od poplava, uključujući i novu dugoročnu strategiju ulaganja za odbranu od poplava, te procjene budućih potreba za poplave i obalne odbrane, uzimajući u obzir najnovije karte rizika i ekonomske analize;

Hitno pokrenuti proces izrade novog višegodišnjeg programa djelovanja na sistemu odbrane od poplava, uključujući i novu dugoročnu strategiju ulaganja za odbranu od poplava, te procjene budućih potreba za poplave i obalne odbrane, uzimajući u obzir najnovije karte rizika i ekonomske analize.

- **Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine – Sektor za zaštitu i spašavanje, ima stvorene sve pretpostavke za vođenje svih baza podataka koje su relevantne za zaštitu i spašavanje (informatičke i druge pretpostavke), ali tačne i pouzdane evidencije na državnom nivou još nisu uspostavljene, jer nisu uspostavljene ni na nivou entiteta¹²⁸. Ministarstvo sigurnosti ima problema u vezi za dobijanjem podataka sa nižih nivoa, s obrazloženjem od nižih nivoa kako Ministarstvo sigurnosti tu evidenciju i ne treba da vodi, jer nema operativnu nadležnost;**

U Bosni i Hercegovini se treba obezbjediti funkcionalna, jedinstvena, Baza podataka sa WEB prikazom iz svih krajeva naše države o opremljenosti uprava i štabova civilne zaštite (čamci, motori, mehanizacija, spasilačka oprema, cisterne za vodu, itd), tj. potrebno je obezbjediti transparentnost svih relevantnih podataka za zaštitu i spašavanje ljudi i materijalnih dobara u BiH na jednom mjestu; S obzirom na opremljenost i trenutne koordinacione nadležnosti, dobra prilika za administriranje ove Baze ima Sektor za zaštitu i spašavanje koji djeluje pri Ministarstvu sigurnosti BiH; Pored toga potrebno je obezbjediti transparentnije i funkcionalnije djelovanje Koordinacionog tijela Bosne i Hercegovine za zaštitu i spašavanje.

- **Kako je to regulisano zakonodavnim okvirom, podjeljena odgovornosti kada govorimo o zaštiti i spašavanju, od nivoa pojedinca, preko opštinskih, kantonalnih, entitskih, pa do institucija na državnom nivou, ima smisla i daje odlične rezultate, ali u uređenim državnim sistemima. U slučaju prirodnih katastrofa, u uređenim sistemima, aktivnosti koje se provode na terenu su jasno koordinisane, sa unaprijed pripremljenim uputama o ponašanju i aktivnosti svakog pojedinca, uz preciznu šemu zadataka za svaku kariku u lancu odgovornosti. U decentralizovanoj državi kao što je BiH, alternativa nije u građenju dva nezavisna sistema zaštite, nego je u građenju entitetskih sistema koji su harmonizovani, međusobno funkcionalno se dopunjavaju, čineće cjelinu kompatibilnu sa sistemima država u regiji;**

U Bosni i Hercegovini je u kontinuitetu potrebno dalje razvijati sisteme zaštite i spašavanja od prirodne nesreće kakva je poplava, ulagati u izgradnju i održavanje zaštitnih objekata i sistema (nasipi, regulacije riječnih korita, pumpne stanice, obodni i odvodni kanali, obaloutvrde, crpne stanice, višenamjenske akumulacije isl.), uz osiguranje kontinuirane obuke i certificiranja pojedinaca i organizacija za plansko i koordinirano djelovanje u danima prioridnih katastrofa; Ove aktivnosti se moraju naći na narednom periodu mjesto u prioritetima djelovanja vlasti na svim nivoima, u planovima, budžetima, te daljnem kreditnom zaduživanju;

¹²⁸ Iz Uprave civilne zaštite Republike Srpske poručuju da su tek sad, dakle nakon što je katastrofa bila i prošla, a mnogi građani ostali bez mjesta za stanovanje, u fazi konsolidovanja ovih podataka.

- Vlasti u BiH, posebno lokalni nivo, su zakazale tokom proteklih godina po pitanju obuke građana o mjerama zaštite i spašavanja – obuke, koja se trebala redovno organizovati kroz realizaciju mjera prevencije od poplava i drugih nesreća koje mogu zadesiti BiH (teoretska i praktična obuka, pružanja usluga seminara, trening kampova, te drugi vidovi specijalističke obuke za što veći broj građana u BiH);

Razmotriti mogućnost da se normativno uredi oblast „obučavanja ljudi i timova“ da djeluju u slučaju vanrednih situacija, kako bi se osigurao masovniji odziv na treninge i druge vrste obuke; U vezi sa ovim, i prethodno smo mogli čuti preporuku za BiH da se pristupi 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;

- Donatorska i kreditna sredstva sa konferencije iz Brisela će zasigurno dobro doći za obnovu devastirane privrede, ali i dalje ne možemo biti zadovoljni činjenicom kako na nivou čitave BiH nisu doneseni jedinstveni mehanizmi kojima će biti spriječeno netransparentno trošenje obezbjeđenih sredstava. Uspostavljanjem dodatnih kontrolnih mehanizama biti će spriječena zloupotreba donatorskih sredstava, te kompromitovanje napora međunarodne zajednice u pružanju pomoći poplavljenim. Pored toga entitetske vlasti su u relativno kratkom roku donijele set propisa za „ublažavanje posljedica“ poplava i klizišta, a time su stvorene pretpostavke da se do pristizanja donatorskih / novih kreditnih sredstava, građanstvu pruži minimalnu pomoć spram budžetskih kapaciteta. Hitne mjere su usmjerene ka smanjenju javne potrošnje, a u najkraćem aktuelni predstavnici vlasti ekonomski i infrastrukturni oporavak zemlje vide kroz prizmu dobijanja međunarodne pomoći, novog kreditnog zaduženja i daljnjeg siromašenja građana (fondovi solidarnosti);

Vodeći se činjenicom da se sa Direktivom o poplavama 2007/60/EC o procjeni i upravljanju rizicima od poplava između ostalog jača pravo javnosti da istražuje informacije po ovom pitanju, te da ima pravo glasa u procesu planiranja mjera u ovom segmentu, smatramo veoma važnim da poštivanje ovog principa bude u primjeni i u našoj zemlji, posebno kada je riječ o planiranju i raspodjeli sredstava određenim za Bosnu i Hercegovinu nakon održane Donatorske konferencije za Srbiju i Bosnu i Hercegovinu. Neophodno da se u cijelosti ispoštuju zaključci¹²⁹ sa donatorske konferencije “Obnavljamo zajedno” za Bosnu u Hercegovinu i Srbiju nakon poplava.

¹²⁹ U zaključcima donatorske konferencije za Srbiju i Bosnu i Hercegovinu "Obnavljamo zajedno" u pogledu obezbjeđivanja transparentnosti, efikasnosti i odgovornosti navodi se sljedeće: Od presudnog je značaja da vlasti Bosne i Hercegovine i Srbije iskoriste finansijsku pomoć na efikasan, transparentan (ovo podrazumjeva i objave putem web stranica) i brz način. EU će pomoći pri koordinaciji donatora. Očekuje se brza realizacija ovih donacija s obzirom na to da bi one značajno doprinjele neophodnoj rekonstrukciji. Sastanak na visokom nivou na kom će biti ispraćena primjena ovih zaključaka biće organizovan početkom 2015.

- Netransparentnost procesa i informacija u BiH, pa i u oblasti upravljanja voda, te civilne zaštite, nije nikakva novost za našu državu, (u što se možemo uvjeriti kroz neobjavlivanje na službenim WEB sajtovima većine godišnjih finansijskih planova i izvještaja o poslovanju entitetskih agencija za upravljanje vodama, odnosno entitetskih i kantonalnih uprava civilne zaštite).
- Zbog hronične netransparentnosti, upozoravamo kako postoji opravdana opasnost da se raspodjela prikupljenih sredstva za pomoć od poplava, neće odvijati u potpunosti javno, uz prikaz svih kriterija i propisa koji će pratiti ovaj proces, i da će se informacije plasirati selektivno i sa zakašnjenjem;

Prema iskustvu drugih novih Zemalja članica ili zemalja koje su trenutno u procesu pristupanja EU, najveća prepreka implementaciji zahtjeva EU aquis-a nije raspoloživost ovih finansijskih izvora, nego institucionalni kapaciteti i spremnost na upravljanje ovih fondovima. Potrebno je da Bosna i Hercegovina što prije uspostavi sistem monitoringa raspodjele i utroška sredstava koja se u kontinuitetu prikupljaju, kao odgovor na posljedice stanja izazvanog elementarnim nepogodama u BiH, bilo organizovanim ili sporadičnim doprinosom institucija, organizacija ili pojedinaca, a čija kulminacija se desila na pomenutoj održanoj međunarodnoj donatorskoj konferenciji u Briselu.

- Bosna i Hercegovina je potpisnica većine međunarodnih sporazuma i konvencija, što je kao zemlju koja je uključena u procese evropskih integracija, obavezuje da u razvoju svojih institucija i pravnog okvira primjenjuje pravne stečevine Evrope i prihvaćene međunarodne sporazume. Evropska Unija je donijela niz obavezujući sporazuma, konvencija i propisa za svoje članice, koje su primjenjujući ih u svojim državama, harmonizovale i unaprijedile pravni, organizacioni i upravljački okvir, koji se odnosi na sektora voda i vodno zakonodavstvo. To su Direktiva 2000/60/EC Evropskog parlamenta koja je uspostavila okvir zajednice za djelovanje u oblast politike voda. Na ovaj dokument naslonila se dodatna Direktiva o poplavama 2007/60/EC¹³⁰ o procjeni i upravljanju rizicima od poplava. Direktivom iz 2007. godine, zahtjeva se od svih zemalja članica da izvrše procjenu rizika od poplava svih vodenih tokova i obalnih područja, da mapiraju (izrade kartu/prikaz) obuhvat rizičnih poplavnih područja, imovine i ljudi u tim područjima i da poduzmu adekvatne i koordinirajuće mjere kako bi umanjili rizik od poplave;
- Bosna i Hercegovina je (izuzimajući Kosovo) jedina zemlja u okruženju koja još uvijek nije ispunila uslove za podnošenje kandidature za članstvo u EU. Time su nam uskraćena mnoga prava i mogućnosti, među kojima i ono u vezi sa korištenjem sredstava iz EU "Fonda solidarnosti";

U procesu pridruživanja EU, potrebno je da Bosna i Hercegovina implementira Direktivu o upravljanju poplavnim rizikom koju je EU donijela 2007. godine, što podrazumijeva da se u

¹³⁰ Direktivom o poplavama 2007/60/EC o procjeni i upravljanju rizicima od poplava jača se pravo javnosti da istražuje informacije po ovom pitanju te da ima pravo glasa u procesu planiranja;

odgovarajućem vremenskom periodu izrade: „Preliminarna procjena poplavnog rizika“, „Mape opasnosti i mape poplavnog rizika“, da se donese „Jedinstveni plan upravljanja poplavnim rizikom“, a sve prema metodologiji i sadržaju propisanim tom Direktivom, uključujući i prekograničnu saradnju.

- U BiH se tokom proteklih godina nije razvijala politika promocije i podrške plaćanja preventivnog osiguranja javnih i privatnih dobara, koja je vrlo aktuelna u zemljama EU;

U saradnji sa zemljama regiona potrebno je razviti sistem osiguranja imovine kod specijalizovanih društava za osiguranje, jer su u sadašnjoj situaciji, kada ne postoje velika društva za osiguranje, vrlo visoki troškovi premija osiguranja, a koje ugroženo stanovništvo ne može finansirati bez planske pomoći državnih organa;

- Višegodišnje izostanje provođenja popisa stanovništva u Bosni i Hercegovini nije omogućilo formiranje pouzdane baze podataka koja bi bila korištena prilikom angažovanja raspoloživih materijalnih i ljudskih resursa u organizovanju zaštite ljudi i dobara, ali i kao osnove za dalje djelovanje na terenu u postupku procjene i sanacije posljedica nastalih šteta;

Dinamizirati obradu podataka prikupljenih Popisom stanovništva, domaćinstava i stanova u BiH, koji je proveden u oktobru 2013. godine, i objaviti konačne rezultate kako bi poslužiti kao važan element u strukturi procjene šteta, te na taj način sprečile eventualne manipulacije u provođenju narednih aktivnosti koj se vode u pravcu sanacije posljedica elementarnih nepogoda koje su u maju mjesecu 2014. godine zadesile Bosnu i Hercegovinu.

- Brčko Distrikt BiH nema poseban popis o zaštiti i spašavanju, niti o civilnoj zaštiti što se u proteklom periodu odražavalo na kvalitet pružanja pomoći u konkretnim situacijama - poplave, snježni nanosi, oluje i dr. (manjak koordinacije, nedostatak finansijskih sredstava za nabavku određene opreme za CZ, itd...);

U Brčko Distriktu BiH potrebno je osigurati da se dovrši zakonodavni proces usvajanjem Zakona o civilnoj zaštiti BD.

9. POPIS IZVORA

Dokumenti (zakonski, podzakonski akti), strategije, planovi, izvještaji, knjige, analize...

- Akcion plan upravlja poplavnim rizikom u slivu rijeke Dunav sa aplikacijom na podsliv rijeke Save područje RS za planski period 2010-2021 Akcioni plan za realizaciju okvirnog plana razvoja vodoprivrede RS za planski period 2007-2016.g;
- Akcioni plan prevencije poplava (EU);
- Akcioni plan za realizaciji okvirnog plana razvoja vodoprivrede RS za planski period 2007-2016, mart 2007;
- Direktiva o poplavama 2007/60/EC o procjeni i upravljanju rizicima od poplava Evropska komisija u BiH - Izvještaji o napretku BiH (2011. 2012. i 2012. godina);
- Direktiva o vodama 2000/60/EC Evropskog parlamenta;
- Federalni operativni plan odbrane od poplava, 2011. godine;
- Federalni operativni plan odbrane od poplava (Službene novine FBiH 07/11);
- Glavni preventivni plan odbrane od poplava u FBiH;
- Izvještaj revizije učinka prevencije od poplava u FBiH , 2013;
- Izvještaji ureda za reviziju RS i SBiH za javne institucije, 2013;
- Konvencija o saradnji za zaštitu i održivo korištenje rijeke Dunav Konvencije o zaštiti i upotrebi prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera - Helsinška konvencija (Sl. glasnik BiH);
- Mehanizam za civilnu zaštitu Evropske unije;
- Metodologija za izradu procjene ugroženosti od prirodnih o drugih nesreća, donio direktor Federalne uprave za civilne poslove (SL.n. FBiH broj 35/04);
- Metodologijom za procjenu šteta od elementarnih nepogoda (Narodne novine RH, 96/98);
- Nacrt vodne politike u BiH, 2011;
- Odluka o ratifikaciji Konvencije o saradnji na zaštiti i održivoj upotrebi rijeke Dunav (Sl. glasnik Bosne i Hercegovine br. 1/05);
- Odluka o visini posebnih vodnih naknada (Službene novine FBiH 46/07);
- Okvirni Plan razvoja vodoprivrede Republike Srpske, 2006;
- Okvirni sporazum o slivu rijeke Save i Protokola o režimu plovidbe (Sl. glasnik BiH);
- Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u BiH, 2007;
- Okvirni zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća
- Plan civilne zaštite¹³¹ „Službeni glasnik RS“ broj 119/11;

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

- Plan upravljanja slivom rijeke Dunav sa Zajedničkim programom mjera DRBM plan/JPM;
- Plan za održivo upravljanje poplavnim rizikom u slivu rijeke Dunav sa aplikacijom na podsliv rijeke Save – područje Republike Srpske za period 2010-2021;
- Podrška vodnoj politici u BiH – tehnička podloga za izradu podstrategija za implementaciju EU Direktive o procjeni i upravljanju poplavnim rizivima (2007/60/EC);
- Pravilnik o organizaciji, uslovima i načinu funkcioniranja Operativno komunikacijskog centra BiH – 112;
- Predled stanja okoliša BiH (Drugi pregled), UN, Njujork i Ženeva 2011;
- Procjena ugroženosti BiH od prirodnih i drugih nesreća, 2011;
-
- Procjena ugroženosti Federacije BiH od prirodnih i drugih nesreća koju je izradila FUCZ, a donijela Vlada FBiH, 2005. godine;
- Program razvoja zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u FBiH za period 2007-2011.g;
- Strategija upravljanja vodama u F BiH za period 2010 – 2022.g.
- Strategija zajedničke implementacije (Thematic information sheet on Flood Risk Management in the Common Implementation Strategy EU);
- Strateški plan Ministarstva sigurnosti BiH za period 2014-2016;
- Sporazum o saradnji u ostvarivanju zadataka civilne zaštite, 2011.g;
- Uredba o sadržaju i načinu izrade planova zaštite i spašavanja od prirodnih nesreća i planova zaštite od požara iz februara 2011 g;
- Uredba o vrstama i sadržaju na planova zaštite od štetnog djelovanja voda, 2009;
- Uredba o vrsti i sadržaju planova zaštite od štetnog djelovanja voda u FBiH;
- Uredbe o sadržaju i načinu izrade Plana zaštite od elementarne nepogode i druge nesreće;
- Uvod u sistem civilne zaštite BiH, FPN Sarajevo Godišnjaak 2006;
- Vodna politika u BiH (nacrt dokumenta);
- Zakon o civilnoj zaštiti RS (sl. glasnik RS br.26/02 čl 119.);
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Federalnim ministarstvima i drugim tijelima Federalne uprave „Službene novine FBiH“, br. 48/99;
- Zakon o vodama (Sl. n.FBiH broj 70/06);
- Zakon o vodama RH (NN 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14)
- Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća, 2006
- Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara Federacije BiH (Službene novine FBiH“, br. 39/03, 22/06 i 43/10)
- Zakon o Zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama RS;
- Zakon o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama RS („Službeni glasnik RS 121/12“);
- Zakon o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama RS, 2012;
- Zakona o finansiranju vodnoga gospodarstva RH;
- Zakona o vodama Republike Srbije;
- Zakono o odbrani BiH ("Službeni glasnik BiH", broj 88/05);

POPLAVE U BIH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna neefikasnost

- Zakonom o elementarnim nepogodama (Narodne novine RH, broj 73/97);
- Zakonom o ministarstvima RS;
- Zakonom o vodama RS (sl. Glasnik RS br. 50/06);
- Zakonom o vodama Republike Srpske (sl. Glasnik RS br. 50/06);
- Zaštita i spašavanje u BiH, CSS BiH, 2010;
- Zbornik radova „Zaštita od poplava u Hrvatskoj“ (HDON i HHD).

Internet adrese i korišteni linkovi:

- http://bs.wikipedia.org/wiki/Poplave_u_Bosni_i_Hercegovini_2014.
- <http://dei.gov.ba/Language.aspx>
- http://ec.evropa.eu/environment/water/index_en.htm
- <http://evropa.ba/default.aspx?lang=BS>
- http://jadran.ba/strategija/promotivni_materijali/UPRAVLJANJE_VODAMA_U_FBiH_hrv.pdf
- http://komorabih.ba/wp-content/uploads/2013/11/izvjestaj_napredak.pdf
- <http://vodeherc.org/>
- <http://www.eea.evropa.eu/hr>
- <http://www.eea.evropa.eu/themes/water>
- <http://www.fbihvlada.gov.ba/>
- <http://www.fmzbih.co.ba/cgi-sys/defaultwebpage.cgi>
- <http://www.icpdr.org/main/>
- <http://www.jadran.ba/>
- <http://www.mvteo.gov.ba/Language.aspx>
- <http://www.rdvode.gov.rs>
- http://www.rdvode.gov.rs/doc/6.2.1_Znacajna_poplavna_podrucja_za_teritoriju_Republike_Srbije.pdf
- http://www.rdvode.gov.rs/doc/6.2.5_sema_organizovanja_i_rukovodjenja_odbranom_od_poplava.jpg
- http://www.rdvode.gov.rs/doc/dokumenta/podzak/Pravilnik_o_utvrđivanju_metodologije_za_izradu_preliminarne_procene_rizika_od_poplava.pdf
- <http://www.rdvode.gov.rs/doc/dokumenta/podzak/uredba-o-utvrđivanju-opsteg-plana-za-odbranu-od-poplava.pdf>
- <http://www.rdvode.gov.rs/doc/dokumenta/zakoni/zakon-o-vodama.pdf>
- <http://www.rdvode.gov.rs/lat/medjunarodna-saradnja-sava.php>
- <http://www.rdvode.gov.rs/lat/medjunarodna-saradnja-sava.php>
- <http://www.savacommission.org/>
- <http://www.unece.org/env/water/>
- http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mf/PPP/Budzet/Konsolidovani_izvjestaj_o_izvršenju_budzeta_Republike_Srpske

- <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mf/PPP/Documents/Буџет Републике Српске за 2014 годину.pdf>
- <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mf/Servisi/Poslovanje/Documents/Konsolidovani izvjestaj o izvršenju budžeta- 2011.pdf>
- <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mf/Servisi/Poslovanje/Documents/Budzet RS za 2013. godinu.pdf>
- <http://www.voda.ba/>
- http://www.voda.ba/doc/SUV_FBiH_Prijedlog.pdf
- http://www.voda.ba/doc/SUV_FBiH_Prijedlog.pdf
- http://www.voda.ba/udoc/Izmjene_i_dopune_Plana_i_finansijskog_plana_za_2013_godinu-usvojeno.xlsx
- http://www.voda.ba/udoc/Izvjestaj_o_poslovanju_za_2011_godinu.pdf
- http://www.voda.ba/udoc/Izvjestaj_o_poslovanju_za_2012_g_usvojena_verzija.pdf
- http://www.voda.ba/udoc/Plan_i_finansijski_plan_2014.pdf
- <http://www.voders.org>



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



British Embassy
Sarajevo

Ova Analiza je omogućena uz podršku američkog naroda putem Agencije SAD za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj je isključiva odgovornost Centara civilnih inicijativa i ne odražava stavove USAID - a ili Vlade SAD - a.

Ovu Analizu je podržala Vlada Velike Britanije. Sadržaj analize je isključiva odgovornost CCI i ne odražavaju nužno stavove Vlade Velike Britanije”