ГЛАВНА СЛУЖБА
ЗА РЕВИЗИЈУ ЈАВНОГ СЕКТОРА
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

78000 Бања Лука, Вука Караџића 4
Република Српска, БиХ
Тел: +387(0)51/247-408
Факс:+387(0)51/247-497
e-mail: revizija@gsr-rs.org

Извјештај ревизије учинка

ТЕХНИЧКО ОПРЕМАЊЕ ВАТРОГАСНИХ ЈЕДИНИЦА

Број: РУ004-17

Бања Лука, јуни 2018. године

САДРЖАЈ

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА 1

ПРЕДГОВОР 2

РЕЗИМЕ 4

1. УВОД 6

1.1. Позадина и мотиви ревизије 6

1.2. Сврха ревизије и ревизијска питања 8

1.3. Дизајн и методолошки оквир 8

1.3.1. Обим ревизије и ограничења 8
1.3.2. Извори ревизијских доказа 10
1.3.3. Методе прикупљања и анализе доказа 10
1.3.4. Критеријуми ревизије 11

1.4. Садржај и структура извјештаја 11

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ 13

2.1. Опис предмета ревизије 13

2.2. Правна регулатива, улоге, надлежности и одговорности институција у области заштите од пожара 14

3. НАЛАЗИ 16

3.1. Опредјељења, циљеви, регулатива и процедуре у области организације и техничког опремања ватрогасних јединица 16

3.1.1. Опредјељења, циљеви и регулатива 16
3.1.2. Појам, концепт и процедуре техничког опремања 18

3.2. Организација и финансирање ватрогасне службе 23

3.2.1. Организација ватрогасних јединица 23
3.2.2. Финансирање ватрогасних јединица 26

3.3. Намјенска накнада и утрошак средстава за техничко опремање 26

3.3.1. Прикупљање и расподјела намјенске накнаде 27
3.3.2. Техничко опремање из средстава јединица локалне самоуправе 28
3.3.3. Техничко опремање из средстава са посебног рачуна Ватрогасног савеза РС 31
3.3.4. Извјештавање о техничком опремању 35

4. ЗАКЉУЧЦИ 37

5. ПРЕПОРУКЕ 40

6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ 43

ТЕХНИЧКО ОПРЕМАЊЕ ВАТРОГАСНИХ ЈЕДИНИЦА

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI оквиром ревизије за јавни сектор, провела ревизију учинка „Техничко опремање ватрогасних јединица“.

Сврха ове ревизије је да се утврди испуњеност основних претпоставки за техничко опремање ватрогасних јединица и на основу проведеног испитивања понуде препоруке за унапређење овог сегмента система заштите од пожара.

Проведена ревизија је обухватила улогу, надлежности и одговорности, у области техничког опремања ватрогасних јединица, Владе Републике Српске, Министарства унутрашњих послова Републике Српске, Ватрогасног савеза Републике Српске, јединица локалне самоуправе, те самих ватрогасних јединица.

Овом ревизијом је обухваћен петогодишњи временски период од 2013. до 2017. године.

Резултати испитивања, приказани у овом Извјештају, су показали да основне претпоставке за успјешно техничко опремање ватрогасних јединица нису испуњене у потребној и могућој мјери.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, је доставила Нацрт извјештаја Генералном секретаријату Владе Републике Српске, Министарству унутрашњих послова Републике Српске, Ватрогасном савезу Републике Српске, градовима Бања Лука, Источно Сарајево и Требиње, те општинама Лакташи, Котор Варош, Шамац, Шековићи и Љубиње.

Примједби на Нацрт извјештаја није било.

Коначан извјештај је достављен свим институцијама којим се, у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске, овакав извјештај треба упутити. Извјештај ће бити доступан јавности путем интернет странице Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске, www.gsr-rs.org/.

Извјештај садржи препоруке упућене Влади Републике Српске, Министарству унутрашњих послова Републике Српске, јединицама локалне самоуправе и Ватрогасном савезу Републике Српске. Провођењем ових препорука могуће је успоставити одговарајуће претпоставке за унапређење техничког опремања ватрогасних јединица у Републици Српској.

Главни ревизор Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске донио је Одлуку да се проведе ова ревизија учинка. Ревизију је провео ревизорски тим у саставу Младенко Марковић, вођа ревизорског тима, Слађана Јагодић и Владимир Кременовић, чланови ревизорског тима.

Главни ревизор

Јово Радукић, с.р.

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
РС	Република Српска
ГСРЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
ВРИ	Врховна ревизијска институција
Влада РС	Влада Републике Српске
МУП	Министарство унутрашњих послова РС
ЈЛС	Јединице локалне самоуправе
Закон ЗОП	Закон о заштити од пожара
КМ	Конвертибилна марка

ПРЕДГОВОР

Према ISSAI оквиру ревизије, ревизија јавног сектора подразумијева три врсте ревизије: финансијску ревизију (ревизију финансијских извјештаја), ревизију усклађености и ревизију учинка.[1]

Ревизије учинка које проводе ВРИ су независна, објективна и поуздана испитивања владе, владиних и других институција јавног сектора, односно програма, активности и процеса у надлежности владе и владиних институција у погледу економичности, ефикасности и ефективности. Принципи економичности, ефикасности и ефективности могу се дефинисати на сљедећи начин:[2]

- Принцип економичности подразумијева свођење трошкова ресурса на најмању могућу мјеру. Коришћени ресурси требају бити на располагању правовремено, у одговарајућој количини и уз одговарајући квалитет, те по најбољој цијени.
- Принцип ефикасности подразумијева најбоље могуће искоришћавање расположивих ресурса. Везан је за однос коришћених ресурса и излазних вриједности остварених у погледу количине, квалитета и рокова.
- Принцип ефективности односи се на испуњавања постављених циљева и постизање предвиђених резултата.

Ревизија учинка често обухвата анализу услова које је неопходно обезбиједити како би се могли поштовати принципи економичности, ефикасности и ефективности. Ти услови могу обухватати праксу и поступке доброг управљања којима се обезбјеђује исправно и правовремено обављање услуга.

Поред термина ревизија учинка, у теорији и пракси ревизије појављују се и други термини, као ревизија успјеха/успјешности, ревизија економичности, ефикасности и ефективности (ревизија 3Е) и ревизија вриједности за новац. Поменути термини у ревизијској терминологији суштински имају исто значење.

У основи, ревизијом учинка даје се одговор на сљедећа питања:

- да ли се раде прави послови;
- да ли се послови раде на прави начин.

Ревизија ефективности даје одговор на питање да ли се раде прави послови, а ревизија економичности и ефикасности да ли се послови раде на прави начин.

> ***„Основни циљ ревизије учинка је промоција економичности, ефикасности и ефективности. Она такође доприноси одговорности и транспарентности.“***
>
> ***ISSAI 300***

Мандат ревизије учинка по правилу је регулисан законом који третира ревизију јавног сектора. Правни основ за провођење ревизије учинка садржан је у одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске. У одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске регулисано је да је Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске обавезна да врши:

[1] ISSAI 100 параграф 22
[2] ISSAI 300 параграф 11

- финансијску ревизију;
- ревизију учинка;
- друге специфичне ревизије.

У дијелу који се односи на ревизију учинка Закон о ревизији јавног сектора Републике Српске регулише сљедеће:

„Главна служба за ревизију, у складу са овим законом и стандардима ревизије за јавни сектор, проводи ревизију учинка, а на основу надлежности из члана 13. овог закона.

Ревизија учинка је активност Главне службе за ревизију која подразумијева испитивање процеса, програма и пројеката у надлежности Владе Републике Српске и институција јавног сектора у погледу економичности, ефикасности и ефективности.

Резултате ревизије учинка Главна служба за ревизију презентује посредством коначног извјештаја о проведеној ревизији учинка.

Влада и ревидиране институције обавезни су да у року од 60 дана од дана пријема коначног извјештаја о проведеној ревизији учинка сачине Акциони план за провођење препорука ревизије учинка и да га доставе Главној служби за ревизију и надлежном скупштинском одбору ради праћења провођења датих препорука."

Одредбе закона које се односе на планирање и приступ ревизији, провођење ревизије, овлаштења за прикупљање података и информација и извјештавање о ревизији, примјењују се како на финансијску ревизију тако и на ревизију учинка.

Институције јавног сектора (влада, министарства, владине агенције, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе и други) у извршавању основних функција утврђених законима и другим прописима ангажују расположиве ресурсе (персоналне, материјалне, финансијске и друге).

Институције јавног сектора које извршавају повјерене им функције имају јавну одговорност за свој рад према Народној скупштини Републике Српске и јавности уопште. Јавна одговорност подразумијева да Народна скупштина Републике Српске и јавност имају право и потребу да буду информисани о раду институција јавног сектора. Народна скупштина Републике Српске и јавност испољавају интересовање да ли су ресурси које су институције јавног сектора ангажовале обављајући основне функције, укључујући и буџетска средства, коришћени уз уважавање принципа економичности, ефикасности и ефективности. На овај захтјев Народне скупштине Републике Српске и јавности одговор не може у потпуности дати финансијска ревизија, те је у циљу испуњавања захтјева Народне скупштине Републике Српске и јавности, потребна ревизија учинка. Ова ревизија ће независно и професионално утврдити да ли се институције јавног сектора приликом извршавања основних функција придржавају принципа економичности, ефикасности и ефективности.

Извјештаји ревизије учинка, као основни производ ревизијског процеса, су добра основа за промјене у организацији, начину функционисања и управљању ресурсима, затим квалитетнијим и кориснички орјентисаним услугама, као и за подизање јавне одговорности на виши ниво. Извјештаји ревизије учинка су и у функцији промовисања доброг управљања и јавности рада институција јавног сектора.

Управљање јавним сектором подразумијева и унапређење ефикасности и ефективности рада јавних институција. Ревизију учинка треба посматрати као институционални инструмент управљања јавним сектором. У условима када се располаже оскудним ресурсима и када је евидентан јаз између расположивих ресурса и потреба, а посебно у условима реформи у многим сегментима и структурама јавног сектора, ревизија учинка посебно добија на значају.

РЕЗИМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије, провела ревизију учинка „Техничко опремање ватрогасних јединица“.

Сврха ове ревизије је да се утврди испуњеност основних претпоставки за техничко опремање ватрогасних јединица и на основу проведеног испитивања понуде препоруке за унапређење овог сегмента система заштите од пожара.

У складу са сврхом ревизије, утврђено је основно ревизијско питање на које је ревизија тражила одговор: У којој мјери су испуњене основне претпоставке за техничко опремање ватрогасних јединица?

Резиме налаза, закључака и препорука ове ревизије дати су у наставку.

Стратегија, којом би се утврдили стратешка опредјељења и циљеви, кључни правци развоја у погледу организације и техничког опремања ватрогасних јединица и заштите од пожара у цјелини, у РС није донесена. Закон о заштити од пожара, као кључни акт којим је уређена област заштите од пожара, те организација и техничко опремање ватрогасних јединица као један њен сегмент, садржи бројне нејасноће и недоречености. Прописани годишњи програм активности провођења посебних мјера заштите од пожара од интереса за РС, који је требао бити основа за техничко опремање, није доношен.

Организација ватрогасних јединица је нејасно регулисана и у пракси врло разнолико проведена. У 7 ЈЛС уопште не постоје оперативне ватрогасне јединице.

Више од 1/5 ЈЛС, на дан 31.12.2017. године, нису имале донесен прописани план заштите од пожара. Чак 2/3 планова су старији од 5 година, а ниједан план није ажуриран у 2017. години. Постојећи планови, па и они новије израде, углавном немају одређене сегменте битне за техничко опремање ватрогасних јединица.

Уплата и расподјела накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара, према сједишту уплатиоца, резултира значајним разликама у прикупљеним и расподјељеним износима по ЈЛС, што се одражава на ниво техничке опремљености ватрогасних јединица потребним објектима и опремом.

Утрошак намјенских средства расподјељених на рачуне буџета ЈЛС се треба вршити на основу усвојених планова утрошка. Међутим, око половине ЈЛС, у посматраном периоду, нису усвајале те планове. Од 32 ЈЛС, које су донијеле ове планове за 2017. годину, половина њих је то учинила по истеку првог квартала поменуте године.

Готово 8,5 милиона КМ, односно више од 1/3 расположивих намјенских средстава у ЈЛС, прикупљених у периоду 2013-2017. година по основу накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара и посебне таксе за опремање и развој, није уопште утрошено или није утрошено за предвиђену намјену.

Планови утрошка средстава Ватрогасног савеза РС углавном фаворизују развијеније ЈЛС, доносе се са кашњењем, а у текућој години углавном се реализују испод 50%, што је повезано са касним усвајањем планова, дугим трајањем поступака јавних набавки и сл. Генерално, наведени планови се не реализују у планираном обиму.

Максимално 1/4 ЈЛС је, у посматраном периоду, израђивало годишњи извјештај о реализацији и утрошку средстава за техничко опремање, а свега неколико о томе извјештавало Владу РС. Ватрогасни савез РС је редовно Влади РС достављао годишње извјештаје о утрошку средстава за техничко опремање, али су исти непотпуни и неадекватни за сагледавање успјешности техничког опремања.

На основу налаза ревизије учинка утврђени су закључци наведени у наставку. Основни закључак ове ревизије је да нису у потребној и могућој мјери испуњене основне претпоставке за успјешно техничко опремање ватрогасних јединица у РС. У складу са основним закључком, утврђени су и појединачни закључци:

- Техничко опремање ватрогасних јединица проводи се у условима непостојања релевантног стратешког оквира и изражених мањкавости у правном оквиру.
- Плански и програмски документи оперативног карактера не постоје или су неактуелни, неусклађени и упитна је њихов употребљивост у погледу поузданости за техничко опремање ватрогасних јединица.
- Прописана, као и успостављена организација ватрогасних јединица, статус и формацијски облик тих јединица, не дају јасну основу за њихово техничко опремање.
- Постојећа опремљеност ватрогасних јединица показује изражену варијабилност у погледу врсте, старости опреме и њене функционалне и техничке исправности.
- Финансирање техничког опремања ватрогасних јединица није засновано на плановима и програмима техничког опремања.
- Надзор и извјештавање о техничком опремању ватрогасних јединица и његовом финансирању, на начин како су прописани и како се проводе, нису у функцији утврђивања успјешности.

На основу налаза и закључака, заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, креиране су препоруке ревизије. Препоруке се упућују институцијама које имају надлежности у погледу техничког опремања ватрогасних јединица, а то су: Влада РС, МУП, ЈЛС и Ватрогасни савез РС.

Влади РС и МУП препоручује се да:

- Путем стратегије или другог стратешко-развојног документа дефинишу стратешка опредјељења и циљеве у заштити од пожара која ће бити релевантна основа за утврђивање начина техничког опремања и финансирања и утврђивање улога, надлежности и одговорности институција.
- Анализирају постојећи правни оквир са аспекта његове јасноће, комплетности, усклађености и утицаја примјене на функционисање заштите од пожара, те да, на основу резултата анализе, утврде и предузму мјере ради његовог усклађивања и комплетирања.
- Анализирају постојећи начин техничког опремања и финансирања техничког опремања ватрогасних јединица и на основу проведене анализе, у складу са дугорочним опредјељењима и циљевима, утврде конкретну намјену и начин расподјеле средстава, те улоге и задатке институција укључених у овај процес.
- Успоставе систем планирања, контроле и извјештавања који ће бити поуздана основа за управљање техничким опремањем ватрогасних јединица.

ЈЛС препоручује се да:

- Усвоје планове заштите од пожара и у складу са њима планове утрошка средстава за финансирање техничког опремања ватрогасних јединица и у континуитету их усклађују са другим планским документима.
- Ватрогасне јединице организују у складу и на начин предвиђен законским и подзаконским прописима и стварним потребама ЈЛС. Осигурати да се средства за техничко опремање ватрогасних јединица користе намјенски и у складу са добрим управљачким праксама.

Ватрогасном савезу РС препоручује се да:

- Донесе интерне прописе и процедуре чија примјена ће бити у функцији успјешног техничког опремања и остваривања утврђене улоге Ватрогасног савеза РС.
- Поступцима планирања, праћења и извјештавања омогући ефикасно коришћење финансијских средстава и ефективно техничко опремање ватрогасних јединица.

1. УВОД

1.1. Позадина и мотиви ревизије

У претходним годинама свједоци смо наглих климатских промјена, као и све учесталијег јављања екстрема. Појаве дугих сушних периода и високих температура повећавају опасност од пожара, нарочито од пожара у шумама и на отвореном простору. Такође, висок ниво урбанизације, велики објекти у којима се обавља пословна дјелатност и ради или се окупља велики број људи, значајно повећавају ризик од пожара и његових негативних посљедица по људе, имовину и животну средину.

Заштита од пожара, као важан сегмент заштите од елементарних непогода и других несрећа, је дефинисана као дјелатност од посебног интереса за РС. „Заштита од пожара обухвата скуп мјера и радњи управне, организационе, материјално-техничке, образовне и пропагандне природе, које се предузимају ради спречавања избијања и ширења пожара, његовог откривања и гашења, те спасавања људи, имовине и животне средине угрожених пожаром.“[3]

Ватрогасци обављају веома широк спектар послова од гашења пожара, преко интервенција у случају саобраћајних несрећа, поплава и других елементарних непогода, до разних техничких интервенција укључујући и интервенције на позив грађана.

Пожари у РС угрожавају људе и материјална добра и наносе значајне штете. Према подацима ватрогасних јединица у ЈЛС на нивоу РС, у периоду 2013-2017. година, ватрогасци су интервенисали преко 34.000 пута[4], од чега се 2/3 односе на интервенције на гашењу пожара, а 1/3 на остале врсте интервенција. Подаци МУП, у периоду 2013-2017. година, указују да су инспектори заштите од пожара МУП, извршили увиђај на 3.276 пожара (14% пожарних догађаја у посматраном периоду[5]), по основу којих је настала директна материјална штета у износу од 25,6 милиона КМ, док званични подаци о нематеријалној и индиректној штети, која је сигурно значајна, не постоје. У поменутим пожарима, као и експлозијама и хаваријама у посматраном периоду је смртно страдало 58 лица, док је 14 теже и 46 лица лакше повријеђено.

Средства за рад ватрогасних јединица се обезбјеђују из различитих извора, попут буџета општина и градова, намјенских средстава, чланарина, донација и сл. Законом ЗОП је утврђена накнада за реализацију посебних мјера заштите од пожара. По основу наведене накнаде, намјењене за техничко опремање ватрогасних јединица и изградњу ватрогасних домова и спремишта у РС, се годишње прикупи око 8 милиона КМ.

На основу одређених докумената на републичком нивоу, као и бројних медијских чланака, евидентно је да у РС ватрогасне јединице дуги низ година не располажу одговарајућим и довољним људским, а нарочито техничким капацитетима и опремом за правовремено и адекватно гашење пожара.

“У области заштите од пожара потребно је извршити темељну ревизију свих питања битних за функционисање, усклађивање и обједињавање постојећих ресурса у органима управе, приватним субјектима, професионалним и добровољним

[3] Члан 2. Закона ЗОП (Службени гласник РС, број 71/12)

[4] Прилог број 2 - Подаци о пожарима и другим интервенцијама ватрогасаца према евиденцијама ватрогасних јединица у РС за период 2013-2017. година

[5] МУП води евиденције само о пожарима на којима је извршен увиђај. Увиђаји се врше на пожарима који су изазвали већу материјалну штету, имали за посљедицу страдала лица, на захтјев оштећених лица и сл.

ватрогасним јединицама, као и повећањем свијести о развоју личне и узајамне заштите од пожара. … Све ватрогасне јединице у РС су стручно оспособљене и добро увјежбане за гашење пожара, а нарочито оне јединице које на свом подручју редовно имају већи број пожара, али и других интервенција. У случају пожара већих размјера, ватрогасне јединице у већини случајева не би биле у стању адекватно одговорити расположивим људским и материјалним капацитетима, па би биле принуђене затражити помоћ. Ватрогасна возила у већини ватрогасних јединица (у више од 70% случајева) су стара преко 20, па и 30 година. Поред старости, у већини ватрогасних јединица проблем је и недовољан број ватрогасних возила…“[6]

Опремљеност ватрогасних јединица је различита и више је повезана са развијеношћу ЈЛС и прикупљеним намјенским средствима за техничко опремање ватрогасних јединица него са стварним потребама. Најбоље опремљена ватрогасна јединица у РС је у Бањој Луци, док у неразвијеним општинама попут Љубиња и Котор Вароши немају ни основну опрему потребну за гашење пожара[7].

Ако се погледају ватрогасна возила као важан показатељ техничке опремљености ватрогасних јединица (представљају опрему високе вриједности и значаја за ефикасне интервенције ватрогасаца), а према анализи[8] коју је сачинио МУП, уочавају се велике разлике у броју, старости и функционалности тих возила по ЈЛС у РС и њиховим ватрогасним јединицама. Поменута анализа указује да је 30% ватрогасних возила у РС старије од 30 година, а да се просјечна старост креће од 5 година у Бањој Луци, па све до 31 године у Љубињу, 36 година у Котор Вароши и 37 година у Крупи на Уни.[9] Подаци из ЈЛС које су биле предмет детаљнијег испитивања, такође показују значајну разноликост у погледу броја, старости, врсте и функционалности ватрогасних возила, али и објеката које користе ватрогасне јединице.[10]

У посматраном периоду евидентан је пораст интервенција од стране ватрогасних јединица у РС, као и широк спектар интервенција ватрогасаца које подразумијевају висок ниво њихове обучености и оспособљености, али истовремено и адекватну техничку опремљеност и мобилност ватрогасних јединица. Постојеће анализе показују веома високе варијације у погледу нивоа и структуре техничке опремљености између ватрогасних јединица, али и потребу планског и организованог дјеловања на том пољу како би се побољшала њихова оперативна ефикасност и ефективност.

Све горе наведено указује на потребу за провођење ревизије учинка на тему техничког опремања ватрогасних јединица, као битне претпоставке ефикасности и ефективности рада ватрогасних јединица.

[6] Процјена угрожености од елементарне непогоде и друге несреће РС, Републичка управа цивилне заштите РС, Источно Сарајево, децембар 2013. године
[7] Чланци из медија
[8] Анализа извјештаја о извршеној контроли у погледу спремности и техничке опремљености, стручног оспособљавања и усавршавања ватрогасаца и способности за гашење пожара у ватрогасним јединицама на подручју РС за 2017. годину, Министарство унутрашњих послова РС, септембар 2017. године
[9] Прилог број 3а – Број и старост ватрогасних возила у ЈЛС и њиховим ватрогасним јединицама у РС у септембру 2017. године
[10] Прилог број 3б – Број, врста и старост ватрогасних возила и стање ватрогасних објеката у ЈЛС које су биле предмет детаљнијег испитивања на дан 31.12.2017. године

1.2. Сврха ревизије и ревизијска питања

Ревизијски проблем којим се бавила ова ревизија учинка јесте испуњеност, од стране надлежних институција, основних претпоставки за адекватно техничко опремање ватрогасних јединица у РС. Претпоставке подразумијевају да је успостављен адекватан стратешко-регулаторни оквир, прописана и успостављена јасна организација ватрогасних јединица у погледу њиховог оснивања, врсте и формацијског облика, састава у смислу броја ватрогасаца и другог особља, односа са ЈЛС и другим институцијама, као и постојања потребних норматива и стандарда у овој области. Концепт и процедуре техничког опремања, требају бити свима јасни и разумљиви, а расподјела и утрошак средстава засновани на дефинисаним принципима и критеријумима. Такође, техничко опремање треба да се заснива на адекватним процјенама потреба исказаним у дугорочним и годишњим планским и програмским документима (план заштите од пожара, програми и пројекти техничког опремања, планови утрошка намјенских средстава и сл). Информације и извјештаји о техничком опремању требају бити свеобухватни, правовремени и адекватни за праћење и анализе стања и предузимање корективних акција. Ревизорски тим је током провођења ревизије утврдио да постоји изражен ризик, прије свега, неефикасног и неефективног техничког опремања ватрогасних јединица.

Сврха испитивања овог ревизијског проблема јесте да се утврди испуњеност основних претпоставки за техничко опремање ватрогасних јединица и на основу проведеног испитивања понуде препоруке за унапређење овог сегмента система заштите од пожара. Приступ ревизији је доминантно системски са елементима проблемског.

Ова ревизија се бавила сљедећим главним питањем:

У којој мјери су испуњене основне претпоставке за техничко опремање ватрогасних јединица?

У оквиру овог главног питања, ревизија је испитивања усмјерила на сљедећа три потпитања:

1. Да ли су на нивоу РС донесена јасна и комплетна стратешка и планска опредјељења, регулатива и процедуре битне за техничко опремање ватрогасних јединица?
2. У којој мјери постојећа организација ватрогасних јединица пружа адекватну основу за опремање ватрогасних јединица?
3. На који начин се врши техничко опремање ватрогасних јединица из средстава ЈЛС и средстава са посебног рачуна Ватрогасног савеза РС?

1.3. Дизајн и методолошки оквир

У овом дијелу извјештаја представљени су обим и ограничења ревизије, извори из којих су прикупљени подаци и информације, методе прикупљања и анализе података и информација и критеријуми ревизије за оцјењивање.

1.3.1. Обим ревизије и ограничења

У овој ревизији учинка испитивана је испуњеност претпоставки важних за успјешно техничко опремање ватрогасних јединица и у том контексту улога, надлежности и одговорности Владе РС, министарстава, ЈЛС, ватрогасних јединица и савеза.

Кључна испитивања вршена су у Влади РС и МУП као ресорно надлежном министарству, Ватрогасном савезу РС (у дијелу повјерених јавних овлаштења која

се односе на техничко опремање ватрогасних јединаца и расподјелу средстава од накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара), ЈЛС, те ватрогасним јединицама на њиховој територији које и имају оперативну улогу у заштити од пожара.

Поједине информације и подаци су, према указаној потреби, прикупљени и у Генералном секретаријату Владе РС, Министарству финансија, Републичкој управи за инспекцијске послове, Републичкој управи цивилне заштите, Савезу општина и градова РС и ватрогасним друштвима.

Уважавајући улоге, надлежности и одговорности МУП, као и његову комплексну организациону и функционалну структуру, ревизорски тим је одређене ревизијске активности провео и у три Полицијске управе МУП: Бања Лука, Источно Сарајево и Требиње. Полицијске управе МУП изабране су на начин да буду просторно компатибилне са одабраним ЈЛС и ватрогасним јединицама у којима је ревизија вршила детаљнија испитивања.

Организација ватрогасне службе, те извјештавање и комуникација између надлежних институција у овој области су сагледани на ширем нивоу, али доминантно у контексту техничког опремања ватрогасних јединица. Јасан организациони облик и формација ватрогасне јединице, утврђен статус, број и структура особља у ватрогасним јединицама су веома важна претпоставка за адекватан приступ техничком опремању. Извршена су испитивања постојања и јасноће опредјељења и регулативе у овој области, те сагледавање организације и опремљености ватрогасних јединица и њиховог односа са ЈЛС.

Активности, процеси и приступ техничком опремању ватрогасних јединица кроз расподјелу и утрошак, прије свега, намјенских средстава за ову сврху, су генерално сагледани на нивоу свих ЈЛС, а детаљније на нивоу нивоу одабраних ЈЛС и Ватрогасног савеза РС.

Ревизорски тим је податке и информације који се односе на организацију и функционисање ватрогасних јединица, њихове ресурсе, стање и структуру ватрогасне и друге опреме, финансијска средства за техничко опремање, те извјештавање о истом прикупио путем упитника од свих ЈЛС и на основу њих формулисао и презентовао налазе ревизије учинка.

Детаљнија испитивања о организацији, финансирању ватрогасних јединица, њиховом односу са градском/општинском управом, техничком опремању и сл. су извршена у осам ЈЛС (Бања Лука, Лакташи, Источно Сарајево, Требиње, Шамац, Котор Варош, Љубиње и Шековићи) и ватрогасним јединицама на њиховој територији.

Избор ЈЛС у којима су проведена детаљнија испитивања извршен је према сљедећим критеријумима: обим прикупљених и распоређених намјенских средстава за техничко опремање, број и организациони облик ватрогасних јединица на територији ЈЛС, број и врста ватрогасних интервенција, површина и број становника у ЈЛС, степен развијености и административно-територијални распоред ЈЛС.

Испитивања у институцијама које су организоване као удружења грађана ревизорски тим је проводио у оном сегменту који је финансиран јавним средствима.

Поступци јавних набавки који се односе на техничко опремање и њихова усклађеност са прописима нису били предмет испитивања ове ревизије учинка.

Ревизија је генерално обухватила период од 5 година и то: 2013, 2014, 2015, 2016. и 2017. годину. У зависности од расположивих података и могућности њиховог прикупљања, одређена детаљнија испитивања су вршена на нивоу једне године (најчешће 2017. године). Овако утврђен временски период испитивања омогућава

реално и поуздано сагледавање ревизијског проблема и прибављање ревизијских доказа ради давања одговора на постављена ревизијска питања.

1.3.2. Извори ревизијских доказа

Потребни подаци, информације и документација су углавном прикупљени од институција које имају примарне улоге, надлежности и одговорности у погледу техничког опремања ватрогасних јединица:

- Владе РС и МУП;
- ЈЛС;
- Ватрогасног савеза РС.

У овим институцијама, извори података и информација били су:

- законски и подзаконски прописи;
- стратешки документи, планови и програми;
- програми утрошка намјенских средстава и извјештаји о њиховој реализацији;
- извјештаји и информације;
- буџети ЈЛС и извјештаји о њиховом извршењу.

Приликом формирања налаза ревизије коришћене су стратегије и прописи држава из окружења, стручна литература и стручни радови, међународни стандарди и водичи карактеристични за заштиту од пожара, студије, публикације, извјештаји и информације владиних, невладиних, међународних и других организација, као и извјештаји ревизије учинка других ВРИ у овој области.

Одређени подаци, информације и документација су прикупљени и из других извора, као што су:

- Ватрогасна друштва и ватрогасне јединице;
- Министарство финансија РС;
- Републичка управа за инспекцијске послове РС;
- Републичка управа цивилне заштите РС;
- Савез општина и градова РС.

1.3.3. Методе прикупљања и анализе доказа

Методе прикупљања података и информација у овој ревизији опредијељене су карактером ревизијских питања и потребних ревизијских доказа да би се добили одговори на постављена ревизијска питања. Потребни подаци и информације прикупљени су сљедећим методама:

- прегледом документације;
- упитницима;
- интервјуима са представницима институција обухваћених ревизијом и других институција из којих су се прикупљали подаци;
- проучавањем законских и подзаконских прописа;
- проучавањем стратешких, планских и програмских докумената;
- проучавањем међународних стандарда, водича и препорука из ове области;
- проучавањем стратегија, прописа и пракси других држава;
- проучавањем буџета и извјештаја о извршењу буџета ЈЛС;
- проучавањем студија, публикација, извјештаја и информација;
- увидом у евиденције, извјештаје и информације о пожарима и техничкој опремљености ватрогасних јединица.

У погледу потпуног разумијевања организације, функционисања и финансирања заштите од пожара, ревизорски тим је обавио око 30 интервјуа са лицима у различитим институцијама са значајним искуством у области заштите од пожара. Такође, ревизорски тим је током ревизије присуствовао једном броју показних вјежби ватрогасних јединица и једном броју тактичко-техничких зборова и презентација оперативних и техничких капацитета и могућности ватрогасних јединица.

Анализа и вредновање прикупљених података и информација извршена је примјеном метода компатибилних са врстом и карактером ревизијског проблема и прикупљених података и информација. Анализа података и информација извршена је примјеном сљедећих метода:

- квалитативне анализе интервјуа, упитника и документације;
- анализа стратешких докумената, планова, програма и пројеката;
- анализа законских и подзаконских прописа;
- мапирање процеса, поступака и процедура;
- методе анализе и синтезе;
- методе индукције и дедукције;
- методе статистичке анализе;
- компаративне методе.

1.3.4. Критеријуми ревизије

С обзиром на утврђени приступ ревизији, изостанак јасних опредјељења и циљева, те детаљно разрађених и аргументованих квантитативних мјерила у овој области, ревизија се у великој мјери ослањала на квалитативне критеријуме.

Критеријуми који су се користили приликом утврђивања налаза и закључака ревизије су:

- Постојање јасних стратешких и планских опредјељења, те норматива и стандарда важних за техничко опремање ватрогасних јединица;
- Законска и подзаконска регулатива, те њихова јасноћа и комплетност;
- Постојање и примјена јасних критеријума за организацију ватрогасних јединица заснованих на стратешким опредјељењима и стручним анализама;
- Постојање јасно и свеобухватно дефинисаних односа између ЈЛС и ватрогасних јединица на њиховој територији;
- Постојање прописаних и успостављених процедура техничког опремања;
- Постојање и примјена јасних процедура и критеријума расподјеле намјенских средстава за техничко опремање са рачуна Ватрогасног савеза РС;
- Постојање и примјена јасних процедура и критеријума расподјеле и утрошка намјенских средстава за техничко опремање у ЈЛС;
- Постојање потребних евиденција и адекватног праћења и извјештавања у циљу унапређења ове области;
- Праксе држава у окружењу.

1.4. Садржај и структура извјештаја

Овај извјештај ревизије учинка садржи сљедећа поглавља, у којима су представљени:

1. Увод – основни разлози и мотиви због којих се ГСРЈС РС опредијелила да проведе ревизију учинка која се односи на техничко опремање ватрогасних јединица. У овом поглављу представљени су дизајн и методолошки оквир ревизије учинка (ревизијски проблем, ревизијска питања, обим и ограничења ревизије,

критеријуми ревизије, извори, методе прикупљања, анализе и вредновања ревизијских доказа).

2. Опис предмета ревизије – правна регулатива карактеристична за област заштите од пожара, прије свега у сегменту организације и техничког опремања ватрогасних јединица, као и релевантне улоге, надлежности и одговорности институција у РС.

3. Налази – налази који дају одговоре на постављено главно и остала ревизијска питања. Налази ревизије подијељени су у неколико потпоглавља, у складу са ревизијским питањима.

4. Закључци – закључци који су засновани на налазима ревизије.

5. Препоруке – дате су препоруке чија имплементација би требало да обезбиједи претпоставке за успјешније техничко опремање ватрогасних јединица у РС.

Извјештај садржи и прилоге који омогућавају боље разумијевање техничког опремања ватрогасних јединица, као и боље разумијевање налаза, закључака и препорука ревизије учинка.

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

2.1. Опис предмета ревизије

Техничко опремање, у контексту ове ревизије, подразумијева опремање ватрогасних јединица потребним објектима, техником, опремом, средствима и сл. за њихово ефективно и ефикасно дјеловање на гашењу пожара и друге конкретне интервенције на које се позивају да реагују. Да би ватрогасне јединице могле да испуне своју улогу, исте морају бити на адекватан начин организоване, оспособљене и технички опремљене.

Ватрогасне јединице, према Закону ЗОП, могу бити професионалне ватрогасне јединице и добровољне ватрогасне јединице. Професионалне ватрогасне јединице оснивају се за подручје општине/града или дио тог подручја, као територијалне ватрогасне јединице, а у привредним друштвима и другим правним лицима као предузетне ватрогасне јединице. Добровољне ватрогасне јединице се формирају у ватрогасним друштвима, а могу се формирати и у привредним друштвима и другим правним лицима, ЈЛС, републичким органима управе и другим органима.

У Закону ЗОП је утврђена накнада за реализацију посебних мјера заштите од пожара коју уплаћују привредни субјекти и друга правна лица у висини 0,04% од пословног прихода. Уплата исте се врши према сједишту уплатиоца, док је начин расподјеле средстава од ове накнаде утврђен тако да се 60% средстава распоређује у буџет ЈЛС према сједишту уплатиоца, а 40% на посебан рачун Ватрогасног савеза РС. Средства која се расподјељују на посебан рачун Ватрогасног савеза РС искључиво служе за реализацију пројеката техничког опремања ватрогасних јединица у РС, а према плану који усвоји Ватрогасни савез РС. Средства која се расподјељују на рачун општине, односно града, искључиво служе за реализацију пројеката техничког опремања ватрогасних јединица општина/градова и изградњу објеката које користе ватрогасне јединице за своје активности и чување ватрогасне опреме у складу са планом који усвоји скупштина општине/града.

Техничко опремање ватрогасних јединица из средства ЈЛС, планирају и проводе саме ЈЛС за ватрогасне јединице у саставу општинске/градске управе, односно ватрогасна друштва у оквиру којих су добровољне ватрогасне јединице уз, по правилу, значајну сарадњу са ЈЛС. На бази годишњих планова утрошка средстава са намјенског рачуна Ватрогасног савеза РС, за средства којима исти располаже, набавке проводе ЈЛС, односно ватрогасна друштва којима је Ватрогасни савез РС додијелио средства за техничко опремање.

Значајан број институција на различитим хијерархијским нивоима у РС и са различитим улогама и одговорностима је укључен у процес техничког опремања. Наглашена је улога Владе РС и МУП који имају примарну улогу у креирању политика и регулативе у овој области кроз утврђивање принципа расподјеле намјенских средстава, доношење одређених подзаконских прописа и програма, давање сагласности на планске документе, надзор и праћење реализације техничког опремања ватрогасних јединица и сл. ЈЛС и ватрогасне јединице на њиховом подручју су носиоци заштите од пожара и имају кључну улогу у самом провођењу техничког опремања. Ватрогасни савез РС кроз расподјелу средстава којима располаже и стручну подршку другим институцијама у овој области, такође је важан чинилац у техничком опремању ватрогасних јединица.

Прописана и успостављена организација ватрогасне службе у цјелини, а нарочито ватрогасних јединица у погледу њиховог односа са ЈЛС, броја, врсте и формацијског облика, те броја и статуса ватрогасаца је важна у смислу разумијевања кога треба технички опремати. За утврђивање обима и врсте техничког опремања неопходно је постојање одговарајућих планова, норматива и стандарда у погледу саме врсте и

минималног нивоа потребне технике, опреме и средстава по ватрогасним јединицама. Елементи процедура техничког опремања, значајни за њено ефикасно провођење, се парцијално уочавају у регулативи, интерним актима и документима појединих институција. У самој регулативи наглашена је и потреба извјештавања и праћења техничког опремања ватрогасних јединица, те носиоци тих активности, а што је свакако важно за одговарајуће управљање овим процесом.

2.2. Правна регулатива, улоге, надлежности и одговорности институција у области заштите од пожара

Улоге, надлежности, послови, као узајамни односи између Владе РС, МУП као надлежног министарства, ЈЛС, Ватрогасног савеза РС, као и осталих институција јавног сектора, привредних и физичких лица у контексту наведене теме, доминантно су уређени Законом ЗОП[11] и подзаконским актима донесеним на основу овог закона. На организовање и функционисање заштите од пожара утицај имају и бројни други прописи попут Закона о Влади РС, Закона о републичкој управи РС, Закона о локалној самоуправи, Закона о буџетском систему РС, Закона о извршењу буџета РС, Закона о јавним набавкама БиХ, Закона о удружењима и фондацијама РС, Закона о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама и сл, али су исти разматрани само у мјери која је неопходна за сагледавање и разумијевање техничког опремања ватрогасних јединица.[12]

Влада РС има кључне надлежности у овој области, а које се односе на: усвајање годишњег програма активности провођења посебних мјера заштите од пожара од интереса за РС, а који би требао да буде основа за планирање утрошка средстава за техничко опремање ватрогасних јединица, давање сагласности на план утрошка средстава која се распоређују на посебан рачун Ватрогасног савеза РС, а која искључиво служе за реализацију пројеката техничког опремања ватрогасних јединица у РС.

МУП, као ресорно надлежно министарство за ову област има сљедеће задатке и обавезе: да предлаже Влади РС горе наведени годишњи програм, да изради и усвоји прописане подзаконске акте, даје мишљење на пропис о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у општинској, односно градској ватрогасној јединици, даје сагласност на годишњи план и програм за стручно оспособљавање и усавршавање ватрогасаца и њихову спремност за брзо и ефикасно дјеловање у извршавању задатака, као и начин вршења провјере стручног знања ватрогасаца, док надзор над његовим извршавањем врше надлежне полицијске управе, које организују и проводе стручне испите за професионалног ватрогасца и руководиоца акције гашења пожара, врши управни надзор над примјеном Закона ЗОП и инспекцијски надзор над радом ватрогасне јединице у погледу спремности и техничке опремљености јединице, стручног оспособљавања и усавршавања ватрогасаца и способности ватрогасне јединице за гашење пожара, те прати утрошак намјенских средстава од накнаде за реализацију посебних мјера ЗОП.

ЈЛС су одговорне за организацију заштите од пожара на својој територији на начин да: доносе и реализују план заштите од пожара за своје подручје (и усклађују га са значајним организационим промјенама и материјалним могућностима сваке године најкасније до краја маја, а сваке пете године са средњорочним плановима развоја), оснивају територијалне ватрогасне јединице, доносе пропис о њеној унутрашњој

[11] Службени гласник РС, број 71/12
[12] Прилог број 1 – Листа референци

организацији и систематизацији радних мјеста и обезбјеђују средства за њен рад, уреде однос са добровољном ватрогасном јединицом на својој територији, те обезбиједе средства за њено функционисање за задатке који су предвиђени планом заштите од пожара. ЈЛС се расподјељује 60% накнаде за провођење посебних мјера заштите од пожара, чија је намјена реализација пројеката техничког опремања ватрогасних јединица на њиховој територији и изградњу објеката које користе ватрогасне јединице за своје активности и чување ватрогасне опреме. ЈЛС су дужне извјештавати Владу РС о реализацији утрошка поменутих средстава најкасније до 15. јануара наредне године. Такође, могу да уводе посебне таксе ради обезбјеђивања средстава, само за опремање и развој својих ватрогасних јединица.

Ватрогасни савез РС је овлаштен да врши сљедеће послове и задатке: прати провођење планова заштите од пожара и предлаже мјере за унапређивање ватрогаства и за усклађивање планова заштите од пожара према стварним потребама, пружа стручну помоћ ватрогасним савезима, ватрогасним друштвима и ватрогасним јединицама, у сарадњи са ватрогасним јединицама и ватрогасним друштвима врши стручно оспособљавање ватрогасаца и утврђује план и програм оспособљавања руководилаца акција гашења пожара и ватрогасаца у добровољним ватрогасним јединицама, доноси правила којима се утврђују поједина питања за која су чланови савеза заинтересовани да буду јединствено регулисана и пропагира ватрогаство и предузима мјере за његово развијање и унапређивање. Поред поменутих, Закон ЗОП је прописао и важну улогу Ватрогасног савеза РС да, на основу сопственог плана на који сагласност даје Влада РС, врши расподјелу 40% средстава од накнаде за провођење посебних мјера заштите од пожара, за реализацију пројеката техничког опремања ватрогасних јединица на територији РС, као и да извјештава Владу РС на годишњем нивоу о реализацији утрошка поменутих средстава најкасније до 15. јануара наредне године.

Закон ЗОП је, поред поменутих институција, дефинисао и одређене улоге и надлежности ватрогасних јединица, Републичке управе за инспекцијске послове РС, правних и физичких лица, као и институција јавног сектора, а у циљу обезбјеђења и провођења адекватних мјера заштите од пожара.

Надлежне институције су у претходном периоду предузимале низ активности на измјенама и допунама важећег Закона ЗОП, које су се тицале организације ватрогасних јединица и њиховог техничког опремања. Међутим, до дана објављивања овог извјештаја, исте нису добиле коначан епилог.

3. НАЛАЗИ

Област заштите од пожара је дефинисана[13] као дјелатност од посебног интереса за РС. Ватрогасне јединице су веома важне оперативне снаге за дјеловање у области заштите од пожара, пружања техничке помоћи у незгодама и опасним ситуацијама, али и бројним другим случајевима кад је потребно штитити и спасавати људе и имовину угрожене елементарним непогодама и другим несрећама. Техничка опремљеност ватрогасних јединица је веома важан предуслов за њихово ефикасно и ефективно дјеловање. Стање у погледу опремљености ватрогасних јединица потребним објектима, техником и средствима, генерално, није на задовољавајућем нивоу и значајно се разликује између ватрогасних јединица, односно ЈЛС.

У даљем тексту су презентовани налази до којих је ревизија дошла током провођења овог испитивања.

3.1. Опредјељења, циљеви, регулатива и процедуре у области организације и техничког опремања ватрогасних јединица

Успјешан развој сваке области, па и техничког опремања ватрогасних јединица и заштите од пожара, у цјелини, захтјева постојање стратешких опредјељења, јасних и мјерљивих циљева, одговарајуће регулативе, дугорочних и годишњих планова са јасно утврђеним активностима, носиоцима тих активности, роковима и сл. Такав приступ треба да обезбиједи прихватљив и уједначен ниво заштите од пожара у цијелој РС, имајући у виду потребе, али и могућности.

3.1.1. Опредјељења, циљеви и регулатива

Надлежне институције у РС нису утврдиле дугорочна опредјељења и циљеве у области заштите од пожара, а што је битан предуслов системског уређења и развоја. Ова област, као дио укупног система безбједности и заштите, је од посебног значаја за све грађане РС. Међутим, стратегија, којом би се утврдили кључни правци развоја у погледу организације и техничког опремања ватрогасних јединица и заштите од пожара у цјелини, у РС није донесена. Потреба за документом такве врсте постоји, имајући у виду праксе држава у окружењу, али и чињеницу да се РС у области заштите од пожара и ватрогаства налази у транзицији, без јасних циљева и опредјељења у ком правцу ће се развијати у наредном периоду. Државе у окружењу имају одређене стратешке документе, било на нивоу саме заштите од пожара, било на нивоу заштите и спасавања у цјелини.

И поред чињенице да је РС значајно угрожена од пожара[14], те да се за техничко опремање ватрогасних јединица издвајају значајна средства, наведена проблематика није разматрана и потенцирана у годишњим економским политикама и програмима економских реформи донесеним у посматраном периоду. Најсвеобухватнији документ на републичком нивоу из ове области је Процјена угрожености од елементарне непогоде и друге несреће РС[15]. Овај документ садржи одређене анализе стања и проблема у области заштите од пожара, алтернативне сценарије и спремност ватрогасних јединица у РС, те приједлоге мјера и активности

[13] Члан 3. Закона ЗОП

[14] Прилог број 2 - Подаци о пожарима и другим интервенцијама ватрогасаца према евиденцијама ватрогасних јединица у РС за период 2013-2017. година

[15] Процјена угрожености од елементарне непогоде и друге несреће РС, Републичка управа цивилне заштите РС, Источно Сарајево, децембар 2013. године

за унапређење ове области. У том смислу могла је бити одређена основа за приступање дефинисању опредјељења и циљева, што није урађено.

Табела 1 – Стратешки документи у области заштите од пожара/заштите и спасавања држава у окружењу и правни основ за њихово доношење

Назив државе	Назив Стратегије	Пропис којим је предвиђено доношење Стратегије
Србија	Стратегија заштите од пожара	Члан 15. Закона о заштити од пожара
Хрватска	Национална стратегија заштите од пожара	Члан 12. став 2. Закона о заштити од пожара
Словенија	Национална стратегија за заштиту од природних и других катастрофа	Члан 41. Закона о заштити и спасавању од природних и других катастрофа, те члан 14. Закона о заштити од пожара

Извор података: Интернет странице надлежних институција и службени гласници посматраних држава у окружењу

Тежња за рјешавањем проблематике неадекватне техничке опремљености ватрогасних јединица уграђена је у постојеће законско рјешење.[16] Законом ЗОП је утврђена обавеза привредних друштава и других правних лица, да уплаћују накнаду за реализацију посебних мјера заштите од пожара, односно техничко опремање ватрогасних јединица. Годишње се по овом основу прикупи око 8 милиона КМ. Средства од накнаде су се требала трошити у складу са годишњим програмом активности провођења посебних мјера заштите од пожара од интереса за РС[17]. Обавезу доношења наведеног програма, према Закону има Влада РС на приједлог МУП. У посматраном периоду тај програм није предлаган, па сходно томе ни доношен.

Регулатива у области заштите од пожара је нејасна и некомплетна. Закон ЗОП, као кључни акт којим је уређена област заштите од пожара, те организација и техничко опремање ватрогасних јединица као један њен сегмент, садржи бројне нејасноће и недореченост.[18]

Нејасноће у погледу организације ватрогасне службе се нарочито односе на ватрогасна друштва и добровољне ватрогасне јединице, њихово оснивање, статус, улоге, начин функционисања и финансирања, ниво професионализма, узајамни однос са ЈЛС, власништво над објектима и опремом (финансираним из јавних средстава), однос са територијалним ватрогасним јединицама и сл. Пракса држава у окружењу[19], са којима РС има одређене сличности у организацији заштите од пожара, је да имају донесен посебан закон о ватрогаству. Без јасне формације ватрогасних јединица, броја и статуса ватрогасаца није могуће знати кога је потребно и колико технички опремати.

[16] Члан 81. Закона ЗОП
[17] Члан 5. Закона ЗОП
[18] Прилог број 4 – Нејасноће, недореченост и непотпуност Закона ЗОП
[19] Хрватска и Словенија, поред Закона ЗОП, имају донесен посебан Закон о ватрогаству којим се уређује та област

Послови ватрогасаца нису јасно описани и класификовани. Од обима и врсте послова ватрогасаца у великој мјери треба да зависи и врста ватрогасне опреме и средстава којима треба располагати ватрогасна јединица. Класификација послова ватрогасаца је важна за једнообразно евидентирање интервенција и извјештавање, те сагледавање и анализу стања у овој области на нивоу РС у цјелини.

У погледу организације ватрогаства, права и статуса ватрогасаца није успостављена јасна веза и усаглашеност са прописима из других области, попут Закона о удружењима и фондацијама, Закона о локалној самоуправи, Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе, Закона о пензијско-инвалидском осигурању и сл.

Уопштени појмови техничког опремања и пројеката техничког опремања ватрогасних јединица су утврђени Законом ЗОП, али без икаквих појашњења. Улоге, права и задаци учесника у техничком опремању су нејасно и недовољно конкретно утврђене. Ефикасан поступак техничког опремања подразумијева да је напријед наведено дефинисано и разумљиво за све учеснике.

Закон ЗОП је некомплетан, у смислу недостатка детаљне разраде прописаних одредби, неопходних класификација и подзаконских прописа у погледу интервенција које обављају ватрогасци, јасне организације ватрогасних јединица и статуса и броја ватрогасаца у њима, појма и процедура техничког опремања ватрогасних јединица, обавезујућих аката за нормирање и типизацију ватрогасне технике и опреме, те објеката које користе ватрогасне јединице, као и нивоа технике, опреме и средстава које минимално требају посједовати ватрогасне јединице у зависности од нпр. утврђене формације или неког другог критеријума.

Поступак надзора, утврђен Законом ЗОП, је подијељен између више институција, те нејасно и недосљедно дефинисан. То доводи до преклапања надлежности, отежава утврђивање одговорности и усаглашено и синхронизовано дјеловање органа који проводе надзор.

Непосредно након доношења важећег Закона ЗОП 2012. године, уочени су недостаци и потреба доношења новог закона, односно његових измјена и допуна. Измјенама законских рјешења, у дијелу важном за организацију и опремање ватрогасних јединица, се приступило без адекватних анализа ефеката примјене постојећих законских рјешења и јасне визије у ком правцу измјене требају бити усмјерене. Управо у наведеном дијелу, посебно у погледу начина расподјеле намјенских средстава постоје опречни и неусаглашени ставови, усљед чега и бројне друге измјене и допуне нису усвојене, а око којих постоји висок ниво сагласности. Израда нацрта/приједлога нових законских рјешења није била предмет свеобухватне јавне расправе. Нови закон или његове измјене и допуне нису коначно усвојене ни након четири године рада и разматрања различитих варијанти и приједлога.[20]

3.1.2. Појам, концепт и процедуре техничког опремања

У важећем Закону ЗОП техничко опремање ватрогасних јединица описује се само у једном члану[21], док доношење подзаконског акта који би ову тематику детаљно разрађивао није ни предвиђено.

[20] Прилог број 5 – Процес усвајања измјена и допуна/новог Закона ЗОП
[21] Члан 81. Закона ЗОП

Појам техничког опремања, односно пројеката техничког опремања ватрогасних јединица, само се наводи у Закону ЗОП и уопште није поближе описан, односно дефинисан.

На захтјев Ватрогасног савеза РС, почетком 2013. године, МУП је дао одређена тумачења појма техничког опремања, те ко има право на исто из средстава која се расподјељују на посебан рачун Ватрогасног савеза РС. Према том тумачењу техничко опремање подразумијева набавку и одржавање заједничке опреме у ватрогасној јединици, а из средстава која се расподјељују на рачун Ватрогасног савеза РС не могу се финансирати предузетне јединице. Одређени ниво сагласности у погледу форме и садржаја пројекта техничког опремања постигнут је између МУП и Ватрогасног савеза РС током 2014. године. Иако се слична проблематика односи и на ЈЛС које израђују планове утрошка средстава, која се расподјељују у њихов буџет, МУП им није доставио тумачење ових појмова. Отуд је нејасно да ли се оно што је МУП усагласио или протумачио Ватрогасном савезу РС односи и на ЈЛС, односно средства којима оне располажу. Тумачење појма техничког опремања, односно намјене за коју се могу користити средства од накнаде распоређена у буџет ЈЛС, МУП је доставио Граду Бања Лука на њихов захтјев.

У условима изостанка јасног дефинисања техничког опремања у Закону ЗОП и подзаконским актима, Скупштина Ватрогасног савеза РС је донијела Правилник о техничком опремању[22]. Доношење оваквог акта није предвиђено Законом ЗОП, а упитно је да ли Ватрогасни савез РС, с обзиром на прописане улоге и надлежности, може доносити акте који ће бити обавезујући за институције јавног сектора РС. Међутим, техничко опремање у овом Правилнику није дефинисано на начин како је МУП дао тумачење, односно у техничко опремање је укључена и лична заштитна ватрогасна опрема, а предузетне ватрогасне јединице се могу финансирати из средстава којима располаже Ватрогасни савез РС.

И поред датих тумачења МУП, у принципу су остале значајне нејасноће.[23] Ниједним прописом (Закон ЗОП и подзаконски акти) није прописано шта је то заједничка ватрогасна опрема и шта се подразумијева под одржавањем исте. Договорена је одређена форма и садржај пројекта техничког опремања, али је нејасно да ли набавка више врста опреме и одржавање опреме треба бити један или више пројеката. Нема дефинисаних критеријума за оцјену пројеката, па се и не врши њихово рангирање. Нејасно је да ли опрема која се набавља мора бити дефинисана као неопходна у плану заштите од пожара ЈЛС (тамо би јасно требала бити образложена и сврсисходност такве набавке).

У појединим варијантама нацрта, односно приједлога измјена и допуна Закона ЗОП[24], разматраних у претходних неколико година, предвиђено је да ће надлежни министар донијети правилник о изгледу и садржају пројеката техничког опремања, што указује да је и предлагач закона уочио наведене нејасноће и потребу доношења одговарајућег подзаконског акта.

[22] Правилник о техничком опремању, Скупштина Ватрогасног савеза РС, број акта 167-17/13 од 27.06.2013. године. Ватрогасни савез РС је доносио правилнике у вези са техничким опремањем и у ранијем периоду, али они нису били предмет детаљнијег посматрања и анализе ове ревизије учинка

[23] Ревизорски тим се увјерио на примјеру 8 ЈЛС, које је детаљније посматрао, да оне не израђују пројекте техничког опремања за намјенска средства која се расподјељују у њихов буџет. Такође, средства по правилу користе и за набавку личне ватрогасне опреме и друге намјене које нису у сагласности са тумачењем МУП (са овим тумачењем су могле бити упознате старјешине ватрогасних јединица путем Ватрогасног савеза РС).

[24] Члан 87а. Нацрта закона о измјенама и допунама Закона ЗОП, усвојеног на 10. сједници Народне скупштине РС, одржаној 01.03.2016. године

Процедуре техничког опремања, односно припреме, израде и одобравања пројеката техничког опремања, у смислу неопходних корака, односно активности, учесника, рокова и слично, нису утврђене и описане у Закону ЗОП, нити постоји подзаконски акт који то регулише.

У Закону ЗОП је утврђено да би пројекти техничког опремања требали бити садржани у плану који усваја Ватрогасни савез РС, а на који сагласност даје Влада РС за средства која се расподјељују на посебан рачун Ватрогасног савеза РС, односно у плану који усвоји скупштина општине/града за средства која се расподјељују у буџет општине/града. Нејасно је ко (стручне службе општинске/градске управе, старјешине ватрогасних јединица…), када и на основу чега припрема, израђује и одобрава те појединачне пројекте, њихов број и садржај, начин рангирања и сл.

У поменутом Правилнику о техничком опремању Ватрогасног савеза РС, парцијално су утврђени сегменти процедуре и обавезе стручно-техничке комисије у погледу пројеката техничког опремања (даје мишљења о испуњености услова од стране ватрогасне јединице, да ли је у пројекту наведено техничко опремање према Правилнику, на оправданост пројекта и сл.).

ЈЛС процедуре техничког опремања нису дефинисале у интерним актима, ни у дијелу средстава која им се расподјељују у буџет, нити у дијелу средстава која евентуално добијају од Ватрогасног савеза РС.

Пројекте, за средства којима располаже Ватрогасни савез РС, припремају и израђују, по правилу, у ватрогасним јединицама тек када се у оквиру Ватрогасног савеза РС договори која ће ватрогасна јединица добити средстава и колико. Ватрогасне јединице, нарочито ако су у саставу административне службе, упознају (градо)начелника или неког другог из управе о планираној набавци, без посебно утврђене процедуре. Уколико ЈЛС врши суфинансирање пројекта, (градо)начелник доноси одлуку о суфинансирању.

Ватрогасне јединице, односно ЈЛС, за средства која се расподјељују у буџет ЈЛС, не израђују пројекте техничког опремања, а посебно не у форми која је усаглашена између МУП и Ватрогасног савеза РС (понекад тумаче да је техничка спецификација која се дефинише за потребе провођења поступака јавних набавки нека врста пројекта).

У Закону ЗОП[25] је утврђено да град или општина могу уводити посебне таксе ради обезбјеђивања средстава, само за опремање и развој ватрогасних јединица. Није јасна конкретна намјена ових средстава и повезаност са самим техничким опремањем.

Конкретни принципи и критеријуми за расподјелу и утрошак средстава од накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара, односно техничко опремање, нису дефинисани у регулативи из области заштите од пожара.

У Закону ЗОП је утврђен само општи принцип расподјеле намјенских средстава, 40% на рачун Ватрогасног савеза РС за техничко опремање ватрогасних јединица у РС и 60% у буџете општина/градова, према сједишту уплатиоца, за техничко опремање ватрогасних јединица и за изградњу објеката које користе ватрогасне јединице за своје активности и чување ватрогасне опреме. Дакле, у самом законском рјешењу је препознато да су кључне слабости у функционисању ватрогасних јединица објекти и опрема, што је потребно унаприједити кроз намјенско финансирање њихове набавке. Како је утврђен баш овај проценат и овакав начин расподјеле, ревизији није аргументовано. Други принципи, попут

[25] Члан 81. став 8. Закона ЗОП

регионалне расподјеле средстава на бази угрожености и стања техничке опремљености или расподјеле према врстама приоритетно неопходне технике и опреме и сл. нису дефинисани.

У прописима нису наведени никакви критеријуми за расподјелу и утрошак средстава. Кључни документ који треба да представља основу за расподјелу прикупљених намјенских средстава и техничко опремање ватрогасних јединица, годишњи програм активности провођења посебних мјера заштите од пожара од интереса за РС од стране МУП није предлаган, па према томе није ни усвајан од стране Владе РС. Израда и усвајање овог документа је требала претходити доношењу планова утрошка средстава од накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара у Ватрогасном савезу РС и ЈЛС. У условима непостојања јасних опредјељења и дугорочних циљева у овој области, МУП није ни имао поуздано упориште и основ за израду оваквог документа. Иако годишњи програм активности провођења посебних мјера заштите од пожара није уопште описан у Закону ЗОП или подзаконским актима, очекивано би било да садржи и конкретне критеријуме за расподјелу намјенских средстава. Влада РС, по основу Закона о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама, доноси годишњи План активности у припреми и провођењу мјера заштите и спасавања од шумских пожара и других пожара на отвореном простору у РС, али исти ни по ком основу не може бити замјена за наведени програм.

Ни други веома битан документ, план заштите од пожара града/општине[26], који треба бити основа за организацију и функционисање заштите од пожара на територији ЈЛС, по правилу, не представља одговарајућу основу за утврђивање приоритета за техничко опремање ватрогасних јединица и утрошак намјенских средстава.

Више од 1/5 ЈЛС, на дан 31.12.2017. године, нису имале донесен наведени план[27]. Чак 2/3 планова је старије од 5 година, а ниједан план није ажуриран у 2017. години, иако Методологија за израду планова заштите од пожара[28] предвиђа годишње ажурирање и петогодишње усклађивање са средњорочним плановима развоја. Постојећи планови, чак и они донесени посљедњих неколико година, углавном немају одређене сегменте битне за техничко опремање ватрогасних јединица[29],

[26] Обавеза доношења плана заштите од пожара општине/града утврђена је чланом 13. Закона ЗОП. Такође, по основу закона је донесена и Методологија за израду планова заштите од пожара (Службени гласник РС, број 32/13)

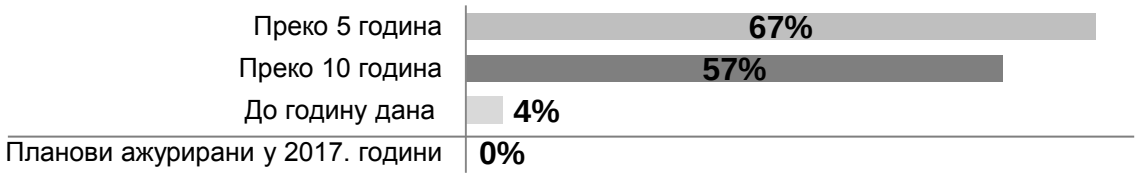
[27] 8 изразито неразвијених: Вукосавље, Источни Дрвар, Источни Мостар, Језеро, Крупа на Уни, Купрес, Осмаци и Шековићи, те 4 неразвијене општине РС: Доњи Жабар, Пелагићево, Рибник и Шипово, те Град Источно Сарајево (општинске планове заштите од пожара има 6 ЈЛС у саставу Града који је одговоран за организацију и финансирање ватрогасне јединице на територији ових ЈЛС)

[28] Тачка 17. Методологије: При изради, план заштите од пожара усклађује се са просторним плановима, урбанистичким плановима, регулационим плановима и урбанистичким пројектима.
Тачка 18. Методологије: План заштите од пожара усклађује се са значајнијим организационим промјенама и материјалним могућностима града, односно општине, сваке године најкасније до краја маја, а сваке пете године овај план се усклађује са средњорочним плановима развоја.

[29] Тачка 12. Методологије: У циљу постизања потребног нивоа заштите од пожара, а на основу сагледавања стања заштите од пожара у граду или општини према елементима из ове методологије, у плану заштите од пожара утврђују се и друге мјере: ….- потпуно дефинисање формацијског састава и техничке опремљености ватрогасних јединица, уз рационализацију постојећих ватрогасних јединица на подручју општине, у циљу постизања оптималне оспособљености и искоришћености опреме и средстава намијењених гашењу пожара и спасавању људи и материјалних добара…

попут програма мјера заштите од пожара (од којих је једна техничко опремање) и финансијски план за провођење тих мјера. Детаљи су видљиви на графиконима испод.

Графикон 1 – Старост планова заштите од пожара у ЈЛС РС на дан 31.12.2017. године



Извор података: Упитници ГСРЈС РС

Графикон 2 – Постојање Методологијом предвиђених сегмената планова заштите од пожара важних за техничко опремање ватрогасних јединица, на дан 31.12.2017. године

Извор података: Упитници ГСРЈС РС

Постојећи прописи[30] и начин израде и доношења планова заштите од пожара ЈЛС не обезбјеђују јединствен надзор над њиховом израдом и доношењем, а самим тим ни уједначеност квалитета и усаглашеност на нивоу РС. Постојеће планове су већином (око 80% случајева) израђивала привредна друштва овлаштена за послове у области заштите од пожара, док су у преосталим случајевима планове израђивале саме ЈЛС властитим стручним капацитетима.

Детаљније посматране ЈЛС, осим Шековића и Источног Сарајева, имају планове заштите од пожара, али су они углавном старији од 5 година, изузев општине Шамац која је план донијела крајем 2017. године. У посматраном периоду нису вршена њихова ажурирања и усклађивања. У плановима заштите од пожара се наводе ватрогасне јединице које су носиоци заштите од пожара, али углавном без јасне везе са другим ватрогасним јединицама, без дефинисаног формацијског састава и са одступањима од планског броја ватрогасаца, без програма мјера са јасно утврђеним потребама за техничким опремањем и пратећим финансијским планом.

Тачка 12.1. Методологије: За извршење мјера из тачке 12. ове методологије утврђује се програм који садржи:
- Материјална средства и начин њиховог обезбјеђивања,
- Извршиоце појединих мјера и
- Рокове по фазама извршења, с тим да крајњи рок извршења не може бити дужи од пет година.

Тачка 12.2. Методологије: Планом заштите од пожара утврђује се и обавеза доношења финансијског плана обезбјеђења средстава за провођење мјера заштите од пожара утврђених овим планом.

[30] Важећи Закон ЗОП не предвиђа давање сагласности на планове заштите од пожара од стране МУП, док је то предвиђено у разматраним измјенама и допунама, односно новом закону ЗОП. Приликом доношења таквог рјешења потребно је водити рачуна шта ће бити предмет давања сагласности, ко ће моћи израђивати ове планове, као и о стручним и другима капацитетима МУП, усаглашености ових са другим пословима МУП и сл.

Правилник о техничком опремању, који је донио Ватрогасни савез РС, није дефинисао никакве критеријуме за расподјелу средстава, већ само одређене опште услове које морају испунити ватрогасне јединице, да би конкурисале за намјенска средства којим он располаже. Одређени уопштени, условно речено, критеријуми за расподјелу намјенских средстава (нпр. одговорност ватрогасне јединице - пожарно оптерећење ЈЛС, неопходност - кроз њега нивелисати ниво опремљености по ватрогасним јединицама, извршавање прописаних задатака, учешће ЈЛС у суфинансирању, равномјеран развој ватрогасних јединица, све ватрогасне јединице постепено обезбиједити потребном ватрогасном опремом, у разумном року достићи неопходни ниво техничке опремљености за извршавање послова и задатака у складу са Законом ЗОП и сл.) постоје у интерним документима Ватрогасног савеза РС, те преписци са МУП у вези доношења планова утрошка средстава са посебног рачуна Ватрогасног савеза РС.

3.2. Организација и финансирање ватрогасне службе

Кључну одговорност за организацију заштите од пожара и ватрогасних јединица на свом подручју имају ЈЛС. За техничко опремање ватрогасних јединица веома је важна организација ватрогасне службе у РС у смислу постојања, броја, врсте и формације ватрогасних јединица и њиховог односа са ЈЛС на чијој територију дјелују.

Организација ватрогасних јединица се одвија у условима непостојања јасне регулативе, великих разлика између ЈЛС (у погледу броја становника, површине, угрожености од пожара, степена развијености, нивоа урбанизације, финансијских могућности и сл.), али и различитог приступа надлежних институција проблематици заштите од пожара.

3.2.1. Организација ватрогасних јединица

ЈЛС су на веома разнолик начин приступале организацији ватрогасних јединица и заштити од пожара на својој територији[31]. Оперативну ватрогасну јединицу на својој територији нема 7 ЈЛС, углавном неразвијених и изразито неразвијених.[32] Ватрогасне јединице у четири ЈЛС немају јасан статус у контексту одредби Закона ЗОП које то регулишу.[33] У 18 ЈЛС носиоци заштите од пожара су искључиво добровољне ватрогасне јединице. Половина, односно 29 ЈЛС[34], има организовану територијалну ватрогасну јединицу. При томе, двије ЈЛС[35], поред територијалне ватрогасне јединице, имају и добровољну ватрогасну јединицу, чије функционисање финансирају, а које међусобно дијеле територију и одговорност у погледу заштите од пожара. Једна ЈЛС која има преко 20.000 становника, нема организовану територијалну него добровољну ватрогасну јединицу.[36]

[31] Чланом 44. Закона ЗОП утврђено је да се у ЈЛС са више од 20.000 становника обавезно оснива територијална ватрогасна јединица, а у ЈЛС до 20.000 становника обавезно се оснива територијална ватрогасна јединица или добровољна ватрогасна јединица способна за гашење пожара.
[32] Вукосавље, Доњи Жабар, Источни Мостар, Језеро, Купрес, Рибник и Шековићи
[33] Кнежево, Љубиње, Петровац и Петрово
[34] У овом контексту на нивоу РС постоји 58 ЈЛС, с обзиром да је организација и финансирање ватрогасних јединица на подручју 6 општина које чине Град Источно Сарајево у надлежности самог Града.
[35] Требиње и Приједор
[36] Лакташи

Свега 14 ватрогасних јединица има дефинисан формацијски облик[37], а као основ за утврђивање формације, односно потребног броја ватрогасаца, ЈЛС су углавном наводиле члан 49. Закона ЗОП.

ЈЛС који имају организовану територијалну ватрогасну јединицу су веома различито тумачиле одредбу Закона ЗОП да се територијална ватрогасна јединица оснива одлуком скупштине општине или града, као посебна унутрашња организациона јединица општинске/градске управе, што је видљиво из графикона испод.

Графикон 3 - Позиција територијалних ватрогасних јединица у општинској/градској управи ЈЛС на дан 31.12.2017. године

Графикон 4 – Статус територијалих ватрогасних јединица (ТВЈ) у општинској/градској управи ЈЛС на дан 31.12.2017. године

Извор података: Упитници ГСРЈС РС

Територијалне ватрогасне јединице, као организационе јединице општинске/градске управе су различито позициониране у погледу организационог нивоа, али и степена самосталности. У 2/3 случајева су то засебне организационе јединице у директној надлежности (градо)начелника, док се у осталим случајевима налазе унутар неког другог организационог дијела. Већином су организоване у нивоу одсјека. За МУП, који по Закону ЗОП, даје мишљење на правилнике о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста, у дијелу који се односи на ватрогасне јединице, била је прихватљива свака позиција и статус територијалне ватрогасне јединице унутар управе.

МУП је, у посматраном периоду, углавном давао мишљење на правилнике о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста оним субјектима који су то и тражили, при чему је нејасно да ли и територијалне и добровољне ватрогасне јединице морају имати ове правилнике, на које од њих мишљење треба да даје МУП, као и елементи из тих правилника који су предмет давања мишљења МУП.

[37] Члан 5. Правила службе у ватрогасним јединицама (Службени гласник РС, број 74/13)

Ватрогасна друштва, односно доборовољне ватрогасне јединице у оквиру њих, основане су по Закону о удружењима и фондацијама РС, дакле као и било које друго удружење које не мора имати јавну улогу и одговорност. Једна добровољна ватрогасна јединица[38] је основана у оквиру општинске управе, а не у оквиру ватрогасног друштва.

Како су ватрогасна друштава независни правни субјекти, а њихови оснивачи углавном физичка лица, јасан однос ЈЛС према истима се намеће као императив. Међутим, више од 1/3 добровољних ватрогасних јединица уопште нема дефинисана права и обавезе са ЈЛС, од којих су неке (укупно 4) искључиви носиоци заштите од пожара на територији своје ЈЛС. Код осталих добровољних ватрогасних јединица поједини елементи узајамних односа са ЈЛС могу се наћи у различитим документима, прије свега у плановима заштите од пожара, али и статуту и одлуци о оснивању ватрогасне јединице, уговору закљученом између ЈЛС и ватрогасне јединице, одлуци о утврђивање статуса удружења од јавног интереса и сл.

Ни постојећи број и статус ватрогасаца, у условима нејасне и разнолике организације ватрогасних јединица у РС, не даје поуздану основу за њихово техничко опремање.

Закон ЗОП[39] утврђује да ватрогасне јединице, које су носиоци заштите од пожара на територији ЈЛС, морају имати најмање 12 ватрогасаца. При томе је нејасно у ком статусу (стално запослени или добровољци) требају бити ти ватрогасци. Ако се овај Закон свеобухватно посматра, може се закључити да би свака таква ватрогасна јединица требала имати 12 стално запослених ватрогасаца, распоређених у смјенама способним за ефикасно гашење пожара. Међутим, упитна је потреба, али и могућност свих, нарочито малих и неразвијених ЈЛС да имају тај број ватрогасаца.

РС је на дан 31.12.2017. године располагала са 1.258 ватрогасаца. Од тога је било око 60% стално запослених професионалних ватрогасаца. Њихов број по ватрогасним јединицама, које су носиоци послова заштите од пожара на територији своје ЈЛС, је веома различит, од ниједног у појединим добровољним ватрогасним јединицама, па до готово 90.[40] Испитивања ревизије су показала да минимално 12 стално запослених ватрогасаца немају ни све територијалне ватрогасне јединице, док код добровољних тај број има само једна. Кључни мотив већине ЈЛС са мање од 20.000 становника, да не оснивају територијалне ватрогасне јединице, већ да подржавају и финансирају добровољну ватрогасну јединицу на својој територији, су нижи трошкови функционисања таквих јединица, прије свега због мањег броја професионалних (стално запослених) ватрогасаца. Упитна је оперативна ефикасност добровољних ватрогасних јединица без професионалног језгра, а нарочито у условима нејасног статуса ватрогасаца (плаћања, осигурања, обучености и сл.), њихове стварне расположивости и могућности правовременог одзива на интервенцију.

У ЈЛС које су биле предмет детаљнијег посматрања ревизије, организација ватрогасних јединица је, као и на нивоу цијеле РС, веома разнолика. На територији општине Шековићи нема организоване ватрогасне јединице. У Љубињу одлука о оснивању територијалне ватрогасне јединице још увијек није проведена. Бања Лука и Требиње, поред територијалних, имају и добровољне ватрогасне јединице, али са различитим улогама и одговорностима. Источно Сарајево и Шамац имају искључиво организоване територијалне ватрогасне јединице. На територији општина Лакташи и

[38] Добровољна ватрогасна јединица Станари
[39] Члан 49. став 1. Закона ЗОП
[40] На дан 31.12.2017. године, четири ЈЛС (Источни Дрвар, Ново Горажде, Крупа на Уни, Осмаци) немају ни једног стално запосленог ватрогасца, док нпр. Бања Лука има 88

Котор Варош организоване су искључиво добровољне ватрогасне јединице, основане у оквиру ватрогасних друштава.

3.2.2. Финансирање ватрогасних јединица

За функционисање и опремање ватрогасаца у РС се улажу значајна средства, око 110 милиона КМ у посматраном периоду 2013-2017. година, али уз веома велике разлике између ЈЛС.[41] Основни извор финансирања је свакако буџет ЈЛС, што је видљиво у табели испод.

Табела 2 – Укупно утрошена средства за финансирање функционисања и опремања ватрогасних јединица у периоду 2013-2017. година

Период 2013-2017. година	Износ (у милионима КМ)	% учешће
Укупно утрошена средстава за функционисање и опремање ватрогасних јединица	109,3	100,0%
ЈЛС	*95,7*	*87,5%*
Ватрогасни савез РС	*13,1*	*12,0%*
Донације	*0,5*	*0,5%*

Извор података: Упитници ГСРЈС РС

Начин финансирања ватрогасних јединица је прописан Законом ЗОП, а доминантно је то обавеза ЈЛС која финансира функционисање и опремање ватрогасне јединице (плате и накнаде запослених, изградња, санација и одржавање ватрогасних објеката, набавка ватрогасне опреме и технике и разни други трошкови). Накнада за реализацију посебних мјера заштите од пожара је значајан извор средстава у буџетима ЈЛС, којима по овом основу годишње припадне око 4,5 милиона КМ. Поједине ЈЛС су се опредјељивале за увођење посебне таксе за опремање и развој ватрогасних јединица[42], а у погледу прикупљених средстава у буџету су имале различите резултате[43].

3.3. Намјенска накнада и утрошак средстава за техничко опремање

Проблематика, али и значај техничког опремања ватрогасних јединица су препознати у самој регулативи, те се утврђивањем накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара, као намјенске накнаде за техничко опремање ватрогасних јединица (и изградњу ватрогасних објеката), тежило дугорочном рјешавању тог проблема. У том контексту је утврђен и принцип расподјеле тих средстава између ЈЛС и Ватрогасног савеза РС. Поред прикупљања и расподјеле намјенских средстава, битно је осигурати и правовремен и намјенски утрошак тих средстава за реализацију приоритетних пројеката техничког опремања.

[41] Прилог број 6а - Укупно утрошена средства за финансирање функционисања и опремања ватрогасних јединица у периоду 2013-2017. по годинама и ЈЛС
[42] Члан 81. став 8 Закона ЗОП
[43] Прилог број 6б - Прикупљена средства по основу посебне таксе за опремање и развој ватрогасних јединица у периоду 2013-2017. година

3.3.1. Прикупљање и расподјела намјенске накнаде

Уплата накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара[44], према сједишту уплатиоца, резултира значајним разликама у прикупљеним и расподјељеним износима по ЈЛС, те се расподјела намјенских средстава по том основу одражава на равномјерност и уједначеност техничког опремања ватрогасних јединица у РС.

У посматраном периоду 2013-2017. година по основу накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара прикупљено је око 38 милиона КМ[45]. При томе, на подручју само три ЈЛС је прикупљено више од половине средства, док је у 45 ЈЛС прикупљено свега 13% тих средстава, што је детаљније видљиво у табели испод.

Табела 3 – Прикупљена средства од накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара у посматраном периоду према броју ЈЛС и вриједности накнаде

Скала % учешћа ЈЛС у вриједности	**Број ЈЛС**	% учешћа у броју ЈЛС	Вриједност (у милионима КМ)	**% учешћа у вриједности**
0-1%	**45**	71%	4,76	**13%**
1,01-5%	**15**	24%	12,28	**32%**
преко 5%	**3**	5%	21,05	**55%**
Укупно	**63**	**100%**	**38,09**	**100%**

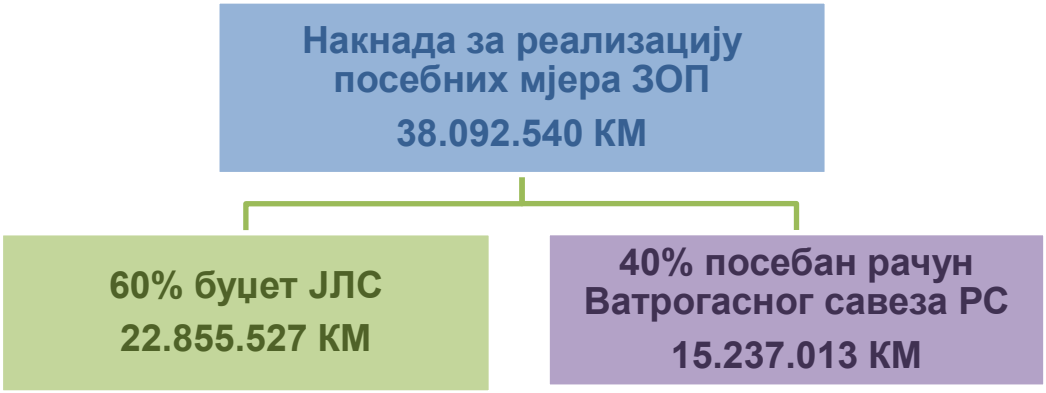
Извор података: Министарство финансија РС

Расподјела ових намјенских средстава се врши у омјеру 40% на посебан рачун Ватрогасног савеза РС за реализацију пројеката техничког опремања ватрогасних јединица у РС и 60% на рачун буџета општине, односно града према сједишту уплатиоца, а која служе за реализацију пројеката техничког опремања ватрогасних јединица општина или градова и изградњу ватрогасних домова и спремишта. Ревизорском тиму нису презентоване анализе ефеката оваквог начина расподјеле. Анализе ревизорског тима су показале да просјечан годишњи износ накнаде мањи од 5.000 КМ прикупи око 1/5 ЈЛС, тако да за њих проценат који се директно расподјељује у буџет готово да нема никакав значај, јер ма какав он био добиће сувише мали апсолутни износ средстава у односу на потребе и могућности значајнијег техничког опремања ватрогасне јединице.

[44] Члан 81. Закона ЗОП:
(1) Привредна друштва и друга правна лица која на територији РС обављају дјелатност, обрачунавају и уплаћују накнаду у висини 0,04% од пословног прихода за реализацију посебних мјера заштите од пожара из члана 5. овог закона. Накнада по основу обрачунате обавезе уплаћује се на рачуне јавних прихода РС за опште уплате.
(2) Распоред прикупљених средстава по овом основу врши Министарство финансија, на сљедећи начин:
а) 40% на посебан рачун Ватрогасног савеза РС, која искључиво служе за реализацију пројеката техничког опремања ватрогасних јединица у РС, а према плану који усвоји Ватрогасни савез РС и
б) 60% на рачун буџета општине, односно града према сједишту привредног друштва и другог правног лица које уплаћује накнаду, која искључиво служе за реализацију пројеката техничког опремања ватрогасних јединица општина или градова и изградњу објеката које користе ватрогасне јединице за своје активности и чување ватрогасне опреме (ватрогасни домови и спремишта) у складу са планом који усвоји скупштина општине – града

[45] Прилог број 7 - Прикупљање и расподјела укупних средстава по основу накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара по ЈЛС у периоду 2013-2017. година

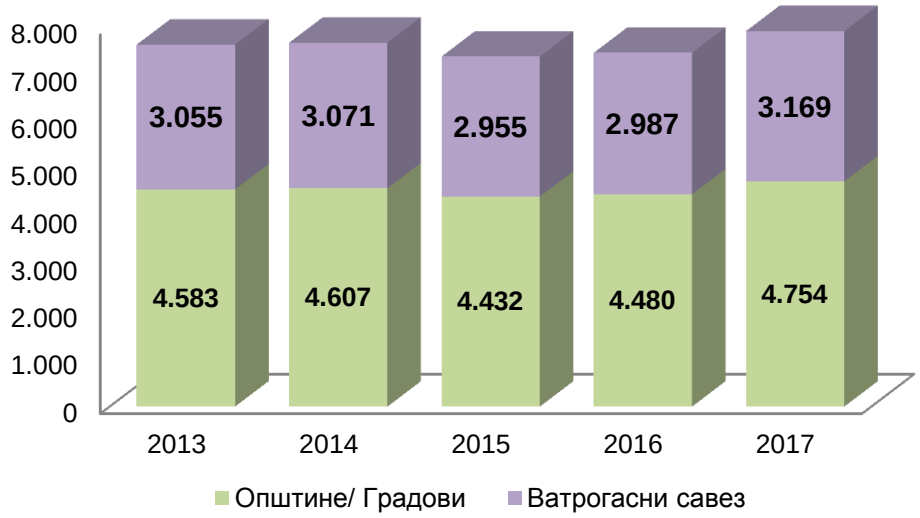
Графикон 5 – Расподјела накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара између ЈЛС и Ватрогасног савеза у периоду 2013-2017. година



Извор података: Министарство финансија РС

Износ расподјељених средстава по годинама показује релативну стабилност у посматраном периоду, што се може видјети на графикону испод.

Графикон 6 – Расподјела накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара по годинама између ЈЛС и Ватрогасног савеза РС у периоду 2013-2017. година (у хиљадама КМ)



Извор података: Министарство финансија РС

Како се расподјела 60% прикупљене намјенске накнаде, као и уплата, врши према сједишту уплатиоца, опет три ЈЛС по овом основу добију преко половине средстава расподјељених ЈЛС.

Насупрот томе, преко 1/4 ЈЛС, по правилу најнеразвијенијих, од поменуте накнаде годишње добију износ мањи од 4.000 КМ. Такве ЈЛС, веома често, немају ни планове заштите од пожара, оперативне ватрогасне јединице, ватрогасне домове и гараже, опрему и средства за гашење пожара и сл, што намеће потребу преиспитивања не само начина расподјеле већ и намјене прикупљених средстава.

3.3.2. Техничко опремање из средстава јединица локалне самоуправе

Од укупно утрошених средства ЈЛС за функционисање и опремање ватрогасних јединица, у посматраном периоду, свака шеста КМ је утрошена за техничко

опремање и изградњу објеката за потребе ватрогасаца, што је видљиво у датој табели.

Табела 4 – Утрошена средства ЈЛС за функционисање и техничко опремање ватрогасних јединица (ВЈ) на својој територији у периоду 2013-2017. година

Период 2013-2017. година	Износ (у КМ)	% учешће
Укупан износ утрошених средстава ЈЛС за рад ВЈ	95.674.908	100%
Остало финансирање рада ВЈ (плате и остало)	80.591.928	84%
Техничко опремање ВЈ	15.082.980	16%
Ватрогасна возила	*6.580.733*	*44%*
Ватрогасни домови	*4.075.254*	*27%*
Остало техничко опремање	*4.426.993*	*29%*

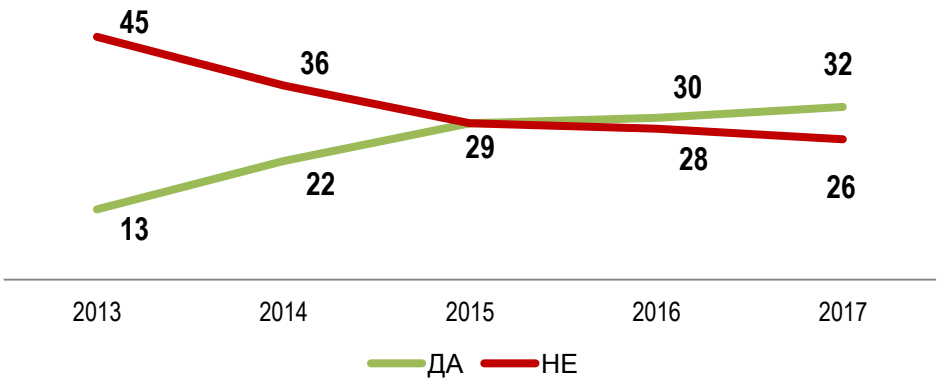
Извор података: Упитници ГСРЈС РС

Међутим, износ утрошених средстава се значајно разликује по ЈЛС, од 0 КМ у ЈЛС које немају оперативну ватрогасну јединицу до преко 21 милион КМ у Бањој Луци. Шест градова у РС, збирно посматрано, утроши више од половине укупних средстава.

Финансирање ватрогасних јединица значајно оптерећује буџете ЈЛС[46]. На примјеру општине Љубиње је видљиво да и релативно мали износ утрошених средстава за функционисање ватрогасне јединице и занемарљив за техничко опремање, у великој мјери оптерећује буџет ове ЈЛС (преко 6%).

Утрошак намјенских средства расподјељених на рачуне буџета ЈЛС се треба вршити на основу планова утрошка које доноси скупштина општине/града.[47] Међутим, око половине ЈЛС, у посматраном периоду, нису усвајале те планове, што се детаљније може видјети на графикону испод. Од 32 ЈЛС које су донијеле ове планове за 2017. годину, половина њих је то учинила по истеку првог квартала поменуте године.

Графикон 7 – Израда планова утрошка накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара од стране ЈЛС у периоду 2013-2017. година



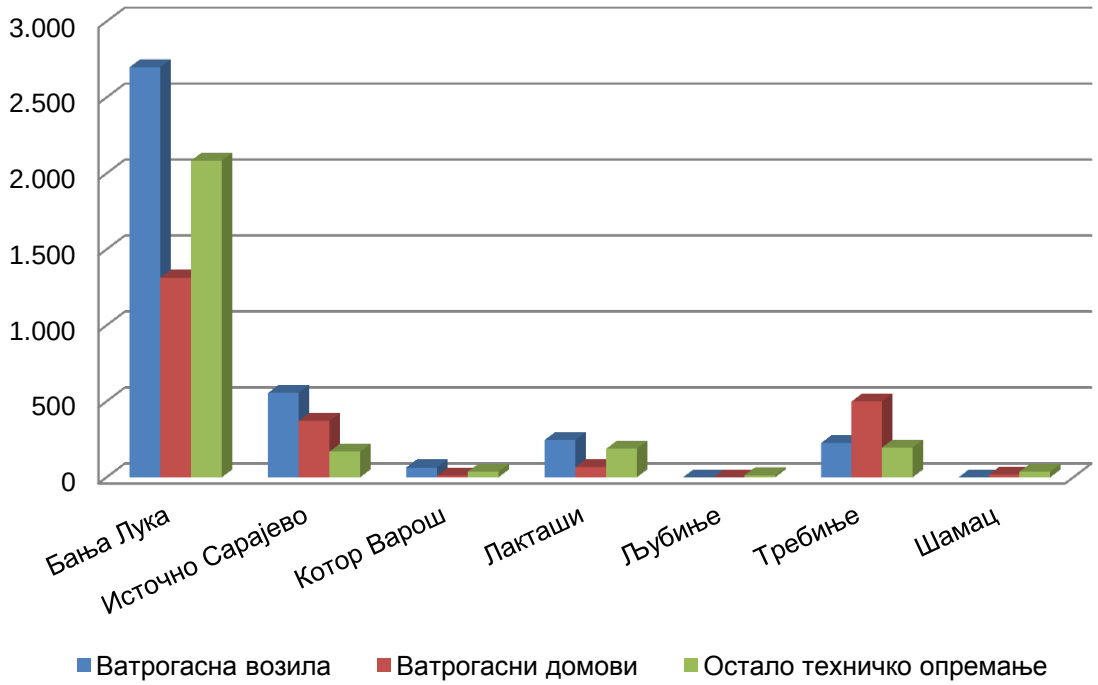
Извор података: Упитници ГСРЈС РС

[46] Прилог број 8 - Општи подаци о детаљније посматраним ЈЛС, те подаци о буџетима, утрошеним средства за функционисање и опремање, као и техничко опремање ватрогасних јединица у периоду 2013-2017. година

[47] Обавеза доношења плана од стране Скупштине општине/града је прописана чланом 81. став 2. тачка б) Закона ЗОП

У посматраном периоду, од детаљније испитиваних ЈЛС, у Шамцу и Љубињу нису усвајани планови утрошка средстава ни за једну посматрану годину, у Шековићима је то урађено само за 2016. годину, док су у преосталих 5 ЈЛС ови планови углавном усвајани. ЈЛС које су усвајале планове, по правилу, нису могле документовати процес планирања и основ за њихову израду. Ниједна детаљније посматрана ЈЛС за извршено опремање ватрогасне јединице из властитих средстава није израђивала пројекте техничког опремања[48], а средства су трошиле и за личну ватрогасну опрему, опремање ватрогасних објеката и сл. што према тумачењу МУП није техничко опремање. Утрошак средстава је приказан на графикону испод.

Графикон 8 – Утрошена средства у детаљније посматраним ЈЛС* за техничко опремање ватрогасних јединица на својој територији у периоду 2013-2017. година (у хиљадама КМ)



*Општина Шековићи нема формирану оперативну ватрогасну јединицу, па самим тим није ни трошила средства за њено функционисање и техничко опремање

Извор података: Документација из детаљније посматраних ЈЛС

Готово 8,5 милиона КМ, односно више од 1/3 расположивих намјенских средстава у ЈЛС, прикупљених у периоду 2013-2017. година по основу накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара и посебне таксе за опремање и развој, није уопште утрошено или није утрошено за предвиђене намјене. Од тога се 2/3 односи на само 5 ЈЛС. Чак 4/5 ЈЛС је утрошило мање средстава за утврђене намјене од расположивог износа. Преостале ЈЛС збирно су утрошиле више за око 700 хиљада КМ од расположивог износа намјенских средстава.

[48] У члану 81 став 2. Закона ЗОП утврђена је обавеза израде пројеката техничког опремања и када се финансирају из средстава расподјељених на рачун Ватрогасног савеза РС и на рачун буџета ЈЛС. У ватрогасним јединицама углавном сматрају да не постоји потреба за израду пројеката техничког опремања из средстава ЈЛС јер су нпр. техничке спецификације које се израђују за потребе провођења јавних набавки нека врста пројекта.

Око 4/5 ЈЛС, на дан 31.12.2017. године, није имало отворен намјенски рачун за прикупљање накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара, а који свакако доприноси лакшем праћењу и већој одговорности ЈЛС у трошењу намјенских средстава.

Шест од осам детаљније посматраних ЈЛС збирно је утрошило за око 4 милиона КМ мање средстава за техничко опремање и изградњу ватрогасних објеката него што је прикупило намјенских средстава по основу накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара и посебне таксе за опремање и развој ватрогасних јединица. Од тога на двије ЈЛС, Бању Луку и Лакташе, се односи 90% тог износа. Градови Требиње и Источно Сарајево су у фази изградње ватрогасних домова и утрошили су већи износ од прикупљених намјенских средстава.

Табела 5 – Приказ неутрошене накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара од стране детаљније посматраних ЈЛС у периоду 2013-2017. година

Назив ЈЛС	Укупно прикупљена средства (Члан 81. став 2 и став. 8. Закона) у КМ	Утрошена средства ЈЛС за техничко опремање ватрогасних јединица у КМ	Разлика између утрошених средстава за техничко опремање и прикупљених средстава	Однос (%) утрошених средстава за техничко опремање и укупно прикупљених накнада	% учешће у неутрошеним средствима
Бања Лука	8.897.230	6.097.974	-2.799.256	69%	65%
Лакташи	1.528.060	500.622	-1.027.438	33%	24%
Шамац	430.418	56.613	-373.805	13%	9%
К. Варош	176.042	112.738	-63.304	64%	1%
Шековићи	13.240	0	-13.240	0%	0%
Љубиње	22.171	13.679	-8.492	62%	0%
Требиње	676.863	921.051	244.188	136%	
И. Сарајево	872.342	1.094.416	222.074	125%	
Укупно	12.616.366	8.797.093	-3.819.273	70%	
Више утрошено средства			466.262		
Неутрошена средства			-4.285.535		100%

Извор података: Документација из детаљније посматраних ЈЛС

3.3.3. Техничко опремање из средстава са посебног рачуна Ватрогасног савеза РС

Процедура усвајања плана утрошка средстава са посебног рачуна, као основе за расподјелу и утрошак намјенских средстава расподјељених Ватрогасном савезу РС за техничко опремање ватрогасних јединица, није прецизно дефинисана ни унутар самог Ватрогасног савеза РС. Парцијални елементи процедуре, попут општих услова које морају испунити ватрогасне јединице да би Ватрогасни савез РС евентуално финансирао њихове пројекте техничког опремања, постоје у Правилнику о техничком опремању Ватрогасног савеза РС. Међутим, ревизорском тиму није документовано да је за сваку годину Ватрогасни савез РС утврђивао испуњеност наведених услова од стране сваке појединачне ватрогасне јединице.

Нејасна је улога стручно-техничке комисије[49], у смислу упоришта за њен рад, начина и дјелокруга рада, критеријума на основу којих даје своје мишљење и сл, али и координатора регија Ватрогасног савеза РС у погледу расподјеле средстава. Ватрогасне јединице израђују пројекте техничког опремања, по правилу, тек када се у оквиру Ватрогасног савеза РС (на регионалном нивоу) договори која ватрогасна јединица ће добити средства и оквирни износ. У одређеним случајевима Ватрогасни савез РС и стручно-техничка комисија су, приликом усвајања плана утрошка средстава, недосљедно и неконзистентно поступали у тумачењу испуњености прописаних услова од стране ватрогасних јединица.

Нејасна је и непотпуна процедура давања сагласности Владе РС на план утрошка средстава са посебног рачуна Ватрогасног савеза РС и само је генерално утврђена Законом ЗОП[50]. У пракси, у посматраном петогодишњем периоду, процедура се значајно мијењала у погледу учесника, броја корака, пратеће документације, трајања и сл, уз значајно ангажовање ресурса Владе РС, МУП, Ватрогасног савеза РС и других институција.[51] Само у 2013. години, реализацији наведеног плана се могло приступити у првом кварталу године, а такве околности се негативно одражавају на ЈЛС и њихове ватрогасне јединице у погледу планирања и реализације техничког опремања из средстава Ватрогасног савеза РС.

Потпуно је нејасно на основу чега Ватрогасни савез РС планира обим намјенских средства која ће му бити расподјељена, с обзиром да износи средстава у његовим плановима значајно варирају по годинама (нпр. за 2014. годину Ватрогасни савез РС је прецијенио приходе за готово милион КМ, а у 2017. потцијенио за преко 300 хиљада КМ), а расподјељена средства су релативно стабилна и крећу се око 3 милиона КМ на годишњем нивоу, што је детаљније приказано у табели испод.

Табела 6 – Разлика између расподјељеног и планираног износа средстава за расподјелу од стране Ватрогасног савеза РС у периоду 2013-2017. година

Опис	Износи по годинама и укупно (хиљадама у КМ)					
	2013	2014	2015	2016	2017	Укупно
Планирани износ финансијских средстава по плану утрошка Ватрогасног савеза РС	3.288	3.993	3.060	3.328	2.802	16.471
Стварно расподјељени износ средстава од стране Министарства финансија РС	3.055	3.071	2.955	2.987	3.169	15.237
Разлика између стварно расподјељеног и планираног износа средстава	-233	-922	-105	-341	367	-1.234

Извор података: Министарство финансија РС и Ватрогасни савез РС

Највећи корисници средстава према плановима утрошка средстава Ватрогасног савеза РС су углавном развијеније и веће ЈЛС, усљед чега није, у довољној мјери, коригована укупна расподјела намјенских средстава у корист оних ЈЛС које по

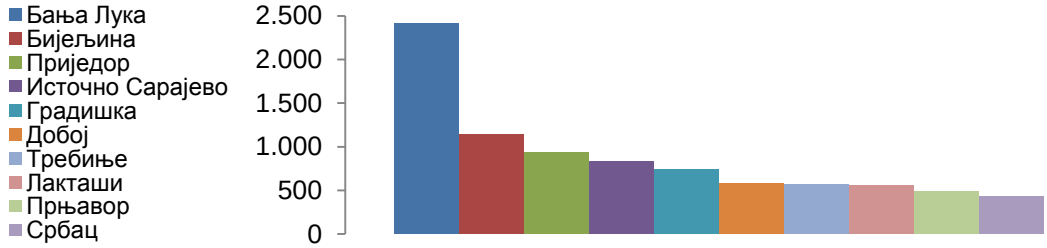
[49] Ватрогасни савез РС именује стручно-техничку комисију која, према члану 5. Правилника о техничком опремању, даје мишљења о усклађености пројеката техничког опремања, испуњености услова из Правилника, оправданости пројекта са становишта стварних потреба и сл, а осим тога помаже ватрогасним јединицама у изради и реализацији пројеката техничког опремања, па чак врши и контролу рада ватрогасних јединица.

[50] Члан 81. став 3. Закона ЗОП

[51] Прилог број 9 – Поступак давања сагласности Владе РС на планове утрошка финансијских средстава са посебног рачуна Ватрогасног савеза РС и његово трајање у периоду 2013-2017. година

основу директне расподјеле 60% средстава у буџете добију мале износе из којих није могуће вршити значајније техничко опремање нити изградњу објеката[52], што је видљиво из графикона испод.

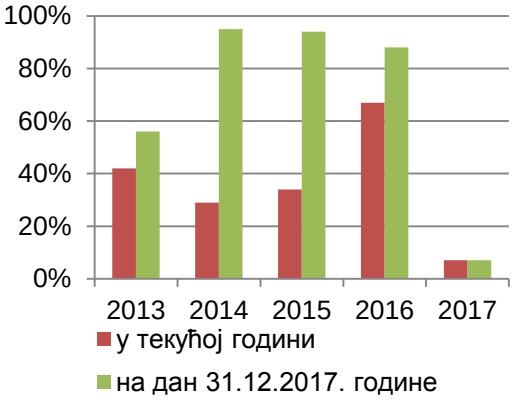
Графикон 9 – ЈЛС које су добиле највеће износе средстава у плановима Ватрогасног савеза РС у периоду 2013-2017. година (у хиљадама КМ)



Извор података: Планови утрошка средстава са посебног рачуна Ватрогасног савеза РС у периоду 2013-2017. година

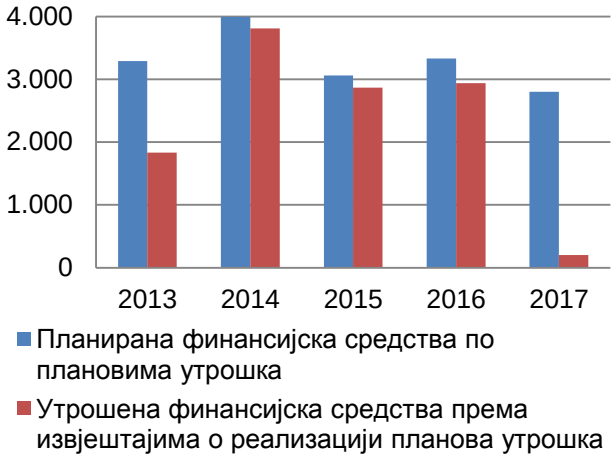
Планови утрошка средстава Ватрогасног савеза РС се, у текућој години, углавном реализују[53] испод 50%, што је повезано са касним усвајањем планова, дугим трајањем поступака јавних набавки и сл. Поједини пројекти техничког опремања се реализују и неколико наредних година. То указује да значајан дио средстава који се налази на рачуну Ватрогасног савеза РС није правовремено кориштен. Генерално, планови утрошка средстава се реализују у мањем обиму од планираног, што је видљиво на графиконима испод.

Графикон 10 – Степен реализације планова утрошка средстава са посебног рачуна Ватрогасног савеза РС у текућој години и на дан 31.12.2017. године



Извор података: Ватрогасни савез РС

Графикон 11 – Планови утрошка средстава са посебног рачуна Ватрогасног савеза РС и њихова реализација у периоду 2013-2017. година са стањем на дан 31.12.2017. године (у хиљадама КМ)

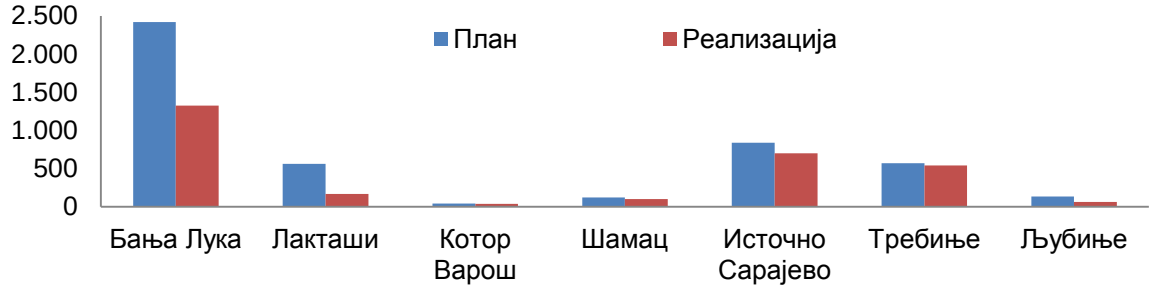


[52] Прилог број 7 – Прикупљање и расподјела укупних средстава по основу накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара по ЈЛС у периоду 2013-2017. година

[53] Степен реализације планова утрошка средстава са посебног рачуна Ватрогасног савеза РС ревизија је утврђивала на дан 31.12.2017. године на бази утрошених износа наведених у годишњим извјештајима о утрошку средстава које је Ватрогасни савез РС доставио Влади РС и њиховог поређења са планским износом. Из годишњих извјештаја није јасно видљиво да ли је неки од пројеката окончан у цјелости или не. Такође, није дефинисано да ли ватрогасна јединица има право на укупан износ планом одобрених средстава или је то максималан износ који ватрогасној јединици може бити на располагању за реализацију конкретног пројекта.

Од ЈЛС које су биле предмет детаљнијег посматрања, низак ниво реализације пројеката техничког опремања је нарочито изражен у Бањој Луци и Лакташима.

Графикон 12 – Реализација пројеката техничког опремања из планова утрошка Ватрогасног савеза РС у детаљније посматраним ЈЛС* према Извјештајима достављеним Влади РС у периоду 2013-2017. година (у хиљадама КМ)



*Општина Шековићи нема формирану оперативну ватрогасну јединицу, па самим тим није ни вршила њено техничко опремање

Извор података: Документација из детаљније посматраних ЈЛС

У циљу објашњења узрока и нивоа нереализованости планова утрошка средстава, Ватрогасни савез РС је ревизорском тиму доставио табеларни преглед потребних средстава за нереализоване пројекте из кога је видљиво постојање одређених разлика у односу на податке из извјештаја према Влади РС, нарочито у 2013. години. Ватрогасни савез РС сматра да, уколико је конкретан пројекат техничког опремања реализован у мањем износу од планом одобреног, ватрогасна јединица нема право на разлику средстава до одобреног износа. Такође, Скупштина Ватрогасног савеза РС је крајем 2013. године донијела Закључак[54] да све јединице које нису реализовале раније одобрена средства за техничко опремање, иста могу реализовати и пренијети у 2014. годину само у случају да су процедуру поступка јавних набавки започели у 2013. години. На примјеру детаљније посматраних ЈЛС је видљиво да се подаци о вриједности нереализованих пројеката техничког опремања значајно разликују, што је видљиво у табели испод.

Табела 7 – Разлика између података Ватрогасног савеза РС према њиховим интерним прегледима и извјештајима које су слали Влади РС са стањем на дан 31.12.2017. године (у хиљадама КМ)

Назив ЈЛС	Нереализовано према Извјештајима Влади РС	Нереализовано према прегледу Ватрогасног савеза РС	Разлика између података Ватрогасног савеза РС
Бања Лука	1.092	567	525
Лакташи	394	350	44
Шамац	24	0	24
Требиње	29	18	11
Котор Варош	3	0	3
И. Сарајево	136	136	0
Љубиње	72	72	0
Шековићи	0	0	0
Укупно	1.749	1.143	606

Извор података: Ватрогасни савез РС

[54] Закључак Скупштине Ватрогасног савеза РС, број 270-8/13 од 06.12.2013. године

Евентуални узроци разлика у реализацији пројеката техничког опремања могу бити у тумачењу Ватрогасног савеза РС шта је реализован пројект и износ средстава на који ватрогасне јединице имају право, као и у провођењу донесеног Закључка. Међутим, наведени Закључак је селективно примјењиван, с обзиром да Бања Лука и Лакташи имају на располагању средства код Ватрогасног савеза РС за нереализоване пројекте из претходних година (укључујући и 2013. годину), док рецимо Шамац нема. Веома је важно да се средства усмјеравају ватрогасним јединицама којима су приоритетно потребна, те да се у складу са тим и правовремено утроше.

3.3.4. Извјештавање о техничком опремању

На нивоу РС, по правилу, подаци се не обједињавају и не врше се свеобухватне анализе бројних и разноврсних евиденција у ватрогасним јединицама[55], а које би могле бити значајне и за само техничко опремање. Евиденције се воде на различите начине и углавном у папирној форми непогодној за обраду и анализу и без јасних процедура извјештавања. Ватрогасни савез РС је креирао два обрасца путем којих су га ватрогасне јединице, његове чланице, извјештавале о ватрогасним интервенцијама и броју и опремљености ватрогасаца, али ватрогасне јединице нису биле у потпуности ажурне у погледу доставе података. Ватрогасни савез РС је, такође, прикупљао податке и документацију из ватрогасних јединица приликом реализације конкретних пројеката техничког опремања из планова и посјета стручно-техничке комисије ватрогасним јединицама. Наведене податке Ватрогасни савез РС је користио за парцијалне и ад хок анализе за своје потребе. Одређене податке из ватрогасних јединица прикупљао је и МУП приликом инспекцијског надзора, али исте такође нису адекватне за свеобухватно сагледавање стања у РС.

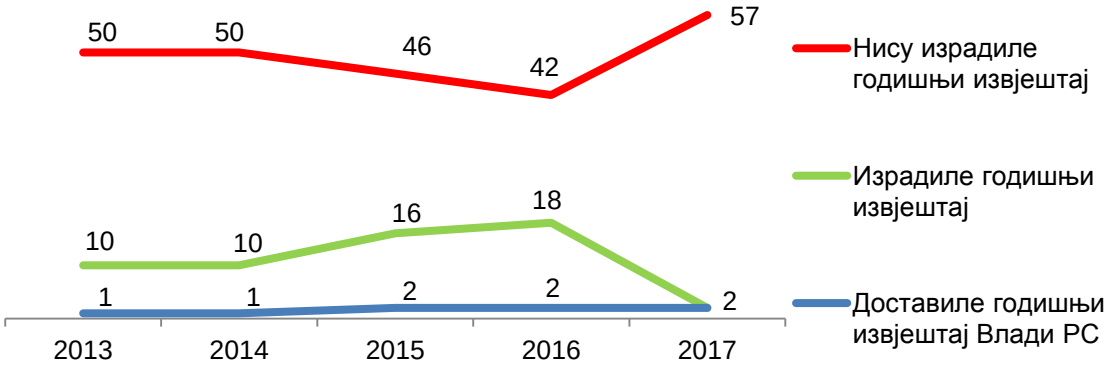
Ватрогасни савез РС је Влади РС редовно и у прописаним роковима достављао годишње извјештаје о реализацији планова утрошка финансијских средстава са посебног рачуна. Међутим, наведени извјештаји не пружају јасан увид у степен реализације плана, а износи утрошених средстава за појединачне пројекте техничког опремања се не пореде са планским износима, па сходно томе и не образлажу одступања. Такође, не наводе се разлози изостанка или кашњења реализације појединачних пројеката техничког опремања. У овим извјештајима нису наведени ни подаци о стању и промјенама на намјенском рачуну за извјештајни период, а што би омогућило довођење у везу стања средстава на рачуну и нереализованих пројеката техничког опремања.

Између МУП и Ватрогасног савеза РС није успостављен потребан и континуиран проток и размјена расположивих података и информација о техничком опремању ватрогасних јединица и заштити од пожара у цјелини. Исти се углавном своди на мјесечну и годишњу доставу података МУП од стране Ватрогасног савеза РС о прикупљеним средствима, као и њиховом утрошку за техничко опремање ватрогасних јединица на основу усвојених планова утрошка средстава са посебног рачуна Ватрогасног савеза РС.

Максимално 1/4 ЈЛС је, у посматраном периоду, израђивала годишњи извјештај о реализацији и утрошку средстава за техничко опремање, а свега их је неколико о томе извјештавало Владу РС, што је видљиво на графикону испод.

[55] Правила службе у ватрогасним јединицама прописују различите евиденције које морају водити ватрогасне јединице, али углавном без јасно прописане форме, односно обрасца.

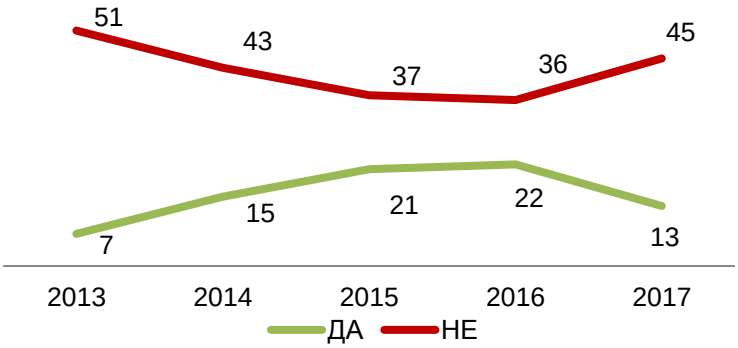
Графикон 13 – Израда годишњег извјештаја о реализацији плана утрошка накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара од стране ЈЛС у периоду 2013-2017. година и достављање поменутих извјештаја Влади РС



Извор података: Упитници ГСРЈС РС[56]

ЈЛС су извјештаје о реализацији и утрошку средстава за техничко опремање МУП достављале спорадично, најчешће као одговор на његов писани захтјев. МУП нема увид у планове ЈЛС о утрошку тих средстава, нити постоји обавеза достављања таквих планова.

Графикон 14 – Достављање података о реализацији средстава МУП од стране ЈЛС у периоду 2013-2017. година



Извор података: Упитници ГСРЈС РС

Шест од осам детаљније испитиваних ЈЛС, у посматраном периоду, није усвајало извјештај о утрошку средстава за техничко опремање, нити је о томе извјештавало Владу РС. Град Бања Лука је од 2015. године израђивао и достављао наведене извјештаје Влади РС, док је Град Источно Сарајево израђивао и усвајао ове извјештаје од 2014. године, али их није достављао Влади РС.

[56] Подаци из Упитника ГСРЈС РС су прикупљени почетком 2018. године, па је могуће да је након тога одређени број ЈЛС израдио извјештаје и/или доставио Влади РС, али треба имати у виду да је законски рок до ког се извјештаји требају израдити и доставити Влади РС 15. јануар за претходну годину.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је провела ревизију учинка „Техничко опремање ватрогасних јединица“ с фокусом на испуњеност основних претпоставки за успјешно техничко опремање ватрогасних јединица.
Пораст броја интервенција и разноврсност интервенција у надлежности ватрогасних јединица захтијевају њихову врхунску обученост, оспособљеност и опремљеност. Техничко опремање ватрогасних јединица је један од веома важних предуслова за оперативну ефикасност и ефективност ватрогасних јединица, а успјешност техничког опремања подразумијева испуњеност основних претпоставки регулаторно-правне, организационе, функционалне, управљачке и материјално-финансијске природе.
Законом ЗОП је уведена накнада за реализацију посебних мјера заштите од пожара како би се на тај начин обезбиједила средства за финансирање техничког опремања ватрогасних јединица. Ова накнада је, добрим дијелом, допринијела значајном побољшању опремљености ватрогасних јединица у претходном периоду. Међутим, поред обезбјеђивања финансијских средстава, за успјешно техничко опремање ватрогасних јединица, на нивоу РС у цјелини, битно је на који начин се користе та средства, као и њихова алокација, што значајно утиче на функционалност ватрогасних јединица.
На основу налаза ревизије учинка, презентованих у претходним поглављима, утврђени су закључци. **Основни закључак ове ревизије је да нису, у потребној и могућој мјери, испуњене основне претпоставке за успјешно техничко опремање ватрогасних јединица у РС.** У складу са основним закључком утврђени су и појединачни закључци:

4.1 Техничко опремање ватрогасних јединица проводи се у условима непостојања релевантног стратешког оквира и изражених мањкавости у правном оквиру.

Не постоји посебна стратегија која се односи на заштиту и спасавање, односно на заштиту од пожара, нити је заштита од пожара значајније заступљена у другим стратешким документима. Стратегија је полазна основа за израду свих дугорочних планова и програма, укључујући и програме који се односе на техничко опремање ватрогасних јединица.
Постојећа правна регулатива обилује бројним мањкавостима, нејасноћама и недореченостима, укључујући и одредбе у вези са техничким опремањем ватрогасних јединица. Потребни подзаконски, односно проведбени акти, нису донесени, те правни оквир није комплетан. Такве околности остављају простор за неефикасно и неефективно дјеловање надлежних институција, а што се и одражава на ефикасност и ефективност у погледу техничког опремања ватрогасних јединица.

4.2 Планski и програмски документи оперативног карактера не постоје или су неактуелни, неусклађени и упитна је њихов употребљивост у погледу поузданости за техничко опремање ватрогасних јединица.

С обзиром да не постоји стратегија, израда одговарајућих планских и програмских докумената дугорочног карактера није ни могућа. Годишњи програм активности провођења посебних мјера заштите од пожара у РС, у посматраном периоду, није доношен од стране Владе РС.
ЈЛС имају обавезу доношења плана заштите од пожара као основног документа о организовању и функционисању заштите од пожара на њиховој територији. Планови заштите од пожара су у већини ЈЛС застарјели, неактуелни и неусклађени, а значајан број, по правилу, мањих и неразвијених ЈЛС уопште не посједује ове планове. Расположиви планови углавном не садрже програм мјера заштите од пожара и/или финансијски план обезбјеђења средстава за провођење мјера заштите од пожара, што их чини непоузданом основом у погледу техничког

опремања ватрогасних јединица. Планови заштите од пожара би требали бити основа за израду планова утрошка финансијских средстава и пројеката техничког опремања ватрогасних јединица.

4.3 Прописана, као и успостављена организација ватрогасних јединица, статус и формацијски облик тих јединица, не дају јасну основу за њихово техничко опремање.

У условима непостојања јасне регулативе, неприлагођености појединих рјешења специфичностима ЈЛС, различитог односа надлежних институција према ватрогасним јединицама и наслијеђених рјешења, организација ватрогасне службе у РС је веома разнолика. Ватрогасне јединице су носиоци оперативних активности заштите од пожара, а поједине ЈЛС их уопште немају. Поред територијалних ватрогасних јединица, веома различито позиционираних у општинским/градским управама, које су носиоци заштите од пожара у 29 јединица локалне самоуправе, постоји и велики број ватрогасних друштава, односно добровољних ватрогасних јединица са врло различитим улогама, бројем и статусом ватрогасаца, као и односима према ЈЛС на чијој територији дјелују. Узајамни однос ЈЛС и добровољних ватрогасних јединица, по правилу, није адекватно уређен, што је нарочито важно у ЈЛС гдје су оне једине оперативне снаге заштите од пожара. Само 14 ватрогасних јединица је јасно утврдило свој формацијски облик.

4.4 Постојећа опремљеност ватрогасних јединица показује изражену варијабилност у погледу врсте, старости опреме и њене функционалне и техничке исправности.

Проведена ревизија показује да нису утврђени минимални стандарди и нормативи за техничко опремање ватрогасних јединица, као ни критеријуми за расподјелу намјенских финансијских средства, како би се изражене варијације у погледу техничке опремљености ватрогасних јединица свеле на разумну мјеру и тако омогућила њихова уједначена оперативна ефикасност и ефективност. Такође, није успостављена веза између формације ватрогасне јединице, расположивог броја и врсте опреме и капацитета потребних за смјештај и чување исте.

4.5 Финансирање техничког опремања ватрогасних јединица није засновано на плановима и програмима техничког опремања.

У посматраном периоду, изостале су анализе и преиспитивања успјешности техничког опремања ватрогасних јединица и концепта његовог финансирања, нарочито у погледу начина расподјеле средстава од накнаде за провођење посебних мјера заштите од пожара између ЈЛС и Ватрогасног савеза РС и намјенског трошења тих средстава.

Око половине ЈЛС није доносило план утрошка финансијских средства, а и оне које су га доносиле углавном су то чиниле са израженим кашњењем. Ниједна ЈЛС за техничко опремање ватрогасне јединице, финансирано из сопственог буџета, није израђивала пројекат техничког опремања, иако је доношење и плана и пројекта законом утврђена обавеза. С обзиром да углавном не постоје плански и пројектни документи, може се закључити да техничко опремање ватрогасних јединица финансирано из буџета ЈЛС нема карактер организоване и планске активности.

Ватрогасни савез РС је доносио годишње планове утрошка финансијских средства са посебног рачуна, али без претходно јасно утврђених потреба и приоритета за техничким опремањем ватрогасних јединица у РС, те уз компликовану процедуру усаглашавања, исти се није могао реализовати на планиран начин и у планираним роковима.

4.6 Надзор и извјештавање о техничком опремању ватрогасних јединица и његовом финансирању, на начин како су прописани и како се проводе, нису у функцији утврђивања успјешности.

Нејасноће из Закона ЗОП и недовољно одговоран приступ институција рефлектовали су се и на праћење и надзор над техничким опремањем. Постојећи начин провођења надзора од стране надлежних институција не омогућава свеобухватно сагледавање успјешности техничког опремања ватрогасних јединица и доношење управљачких одлука.

Није успостављен ефективан систем извјештавања о техничком опремању ватрогасних јединица и финансирању техничког опремања. ЈЛС су у ријетким и изузетним приликама (иако је то законска обавеза) извјештавале Владу РС о трошењу финансијских средстава за техничко опремање, за разлику од Ватрогасног савеза РС који је то редовно чинио.

Извјештаји по свом садржају не дају потпуне и релевантне информације о оправданости трошења финансијских средства, постигнутим резултатима и ефектима техничког опремања. У недостатку потпуних и релевантних информација нису се створили услови за провођење анализе успјешности техничког опремања ватрогасних јединица у РС и остваривању улога надлежних институција у том погледу.

5. ПРЕПОРУКЕ

На основу налаза и закључака заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима креиране су препоруке ревизије. Проведена ревизија показује да нису, у потпуности, испуњене основне претпоставке за успјешно техничко опремање ватрогасних јединица и да је потребно да институције које имају одређене улоге, надлежности и одговорности, у овој области, предузму неопходне мјере и активности за њихово испуњавање у циљу постизања оперативне ефикасности и ефективности ватрогасних јединица у РС.
Препоруке су креиране и упућују се институцијама које имају надлежности у погледу техничког опремања ватрогасних јединица, а то су: Влада РС, МУП, ЈЛС и Ватрогасни савез РС.

5.1 Препоруке за Владу РС и МУП

Уважавајући улогу Владе РС у погледу техничког опремања ватрогасних јединица, која проистиче из Закона о Влади Републике Српске и Закона ЗОП и улогу МУП, као ресорно надлежног министарства, а која проистиче из Закона о републичкој управи и Закона ЗОП, препоручује се да:

- **Путем стратегије или другог стратешко-развојног документа дефинишу стратешка опредјељења и циљеве у заштити од пожара, која ће бити релевантна основа за утврђивање начина техничког опремања и финансирања и утврђивање улога, надлежности и одговорности институција.**
По узору на државе у окружењу, путем посебне стратегије заштите од пожара или другог одговарајућег стратешког документа, исказати општа стратешка опредјељења и циљеве у заштити од пожара. Стратегија ће бити основа за израду и комплетирање правног оквира и за израду дугорочних и годишњих планских, програмских и пројектних докумената заштите од пожара на републичком и локалном нивоу, укључујући и техничко опремање ватрогасних јединица. У складу са стратегијом утврдити улоге, надлежности и одговорности институција у погледу заштите од пожара, односно техничког опремања ватрогасних јединица.

- **Анализирају постојећи правни оквир са аспекта његове јасноће, комплетности, усклађености и утицаја примјене на функционисање заштите од пожара, те да, на основу резултата анализе, утврде и предузму мјере ради његовог усклађивања и комплетирања.**
Анализа правног оквира примарно подразумијева анализу и преиспитивање Закона ЗОП и међусобно усклађивање са другим законима који се директно или индиректно односе на остваривање улога и надлежности институција у погледу заштите од пожара. У оквиру анализе правног оквира, посебно размотрити идеје и иницијативе о потреби доношења посебног закона о ватрогаству.
По успостављању законодавног оквира донијети потребне подзаконске прописе, како би се на тај начин комплетирао правни оквир који се односи на заштиту од пожара. Подзаконским прописима посебно уредити питања која се односе на техничко опремање и финансирање техничког опремања ватрогасних јединица, као што су поступци и процедуре техничког опремања, садржај техничког опремања, критеријуми организације и категоризације ватрогасних јединица, нормативи и критеријуми за њихово опремање, критеријуми расподјеле финансијских средстава, планирање, контрола и извјештавање и друга потребна питања.

- **Анализирају постојећи начин техничког опремања и финансирања техничког опремања ватрогасних јединица и на основу проведене анализе, у складу са дугорочним опредјељењима и циљевима, утврде конкретну**

намјену и начин расподјеле средстава, те улоге и задатке институција укључених у овај процес.
Анализа и преиспитивање начина техничког опремања подразумијева анализу надлежности институција укључених у техничко опремање, као и анализу постигнутих резултата.
Анализа и преиспитивање финансирања техничког опремања подразумијева анализу расподјеле средстава од накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара између ЈЛС и Ватрогасног савеза РС и расподјелу средстава са посебног рачуна Ватрогасног савеза РС. Анализа треба да обухвати и намјене за које се усмјеравају финансијска средства. Потребно је анализирати и преиспитати и постојећи начин јавних набавки опреме за потребе ватрогасних јединица, како би се на тај начин постигла најбоља вриједност за уложени новац.

- **Успоставе систем планирања, контроле и извјештавања који ће бити поуздана основа за управљање техничким опремањем ватрогасних јединица.**

Успостављање јединственог система планирања и извјештавања подразумијева утврђивање обвезника планирања и извјештавања, врсте планова и извјештаја, форме, садржаја и структуре, рокова израде и достављања, начина достављања, контроле и израде синтетичких планова и извјештаја.
Планирање и извјештавање треба осмислити на начин да планови буду управљачки инструменти, а извјештаји основа за оцјену успјешности техничког опремања, оцјену испуњености улога надлежних институција и основа за преиспитивање регулаторног оквира, планских, програмских и пројектних докумената.
Путем интензивнијег и циљаног дјеловања инспекцијских и контролних органа на пољу надзора обезбиједити досљедну примјену усвојених рјешења, а такође подстицати комуникацију и координацију рада надлежних институција на свим нивоима организовања.

5.2 Препоруке за ЈЛС

ЈЛС, у складу са надлежностима које проистичу из Закона о локалној самоуправи и Закона ЗОП, препоручује се да:

- **Усвоје планове заштите од пожара и у складу са њима планове утрошка средстава за финансирање техничког опремања ватрогасних јединица и у континуитету их усклађују са другим планским документима.**

Планови заштите од пожара требају бити засновани на објективној процјени стања, потребама и могућностима ЈЛС и израђени у складу са прописаном Методологијом. Планове заштите од пожара континуирано ажурирати и усклађивати са другим планским документима ЈЛС. У складу са планом заштите од пожара израђивати планове утрошка финансијских средстава за техничко опремање ватрогасних јединица и пројекте техничког опремања ватрогасних јединица и на тај начин успоставити претпоставке за организовано и планско опремање ватрогасних јединица.

- **Ватрогасне јединице организују у складу и на начин предвиђен законским и подзаконским прописима и стварним потребама ЈЛС. Осигурати да се средства за техничко опремање ватрогасних јединица користе намјенски и у складу са добрим управљачким праксама.**

ЈЛС путем планова заштите од пожара, правилника о унутрашњој организацији и систематизацији, уз претходну сагласност ресорно надлежног министарства и јасно утврђеног односа са добровољним ватрогасним јединицама, треба да уреде организациону позицију и успоставе организациону структуру ватрогасних јединица која ће омогућити основ за планирање техничког опремања.

ЈЛС треба да обезбиједе да се средства од накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара користе намјенски за потребе техничког опремања и у складу са принципима економичности, ефикасности и ефективности. Потребно је обезбиједити да се о техничком опремању и финансирању техничког опремања од стране ЈЛС, ватрогасних друштава и ватрогасних јединица извјештава правовремено и орјентисано на резултате и успјешност.

5.3 Препоруке за Ватрогасни савез РС

У складу са надлежностима Ватрогасног савеза РС које проистичу из Закона ЗОП, препоручује се да:

- **Донесе интерне прописе и процедуре чија ће примјена бити у функцији успјешног техничког опремања и остваривања утврђене улоге Ватрогасног савеза РС.**

На основу законских и подзаконских прописа донијети интерне прописе и процедуре које се односе на испуњавање улоге Ватрогасног савеза РС у погледу техничког опремања ватрогасних јединица. Посебно регулисати питања у погледу процедура припреме, израде и усвајања плана утрошка финансијских средства са посебног рачуна, с обзиром да је исти основа за техничко опремање ватрогасних јединица из финансијских средстава са посебног рачуна Ватрогасног савеза РС.

У поступку доношења интерних прописа и процедура, укључујући и план утрошка финансијских средстава са посебног рачуна, органи Ватрогасног савеза РС треба да обезбиједе претходна мишљења ресорно надлежног министарства и сагласност Владе РС. Интерне прописе, који се односе на техничко опремање ватрогасних јединица, учинити доступним ватрогасним јединицама и другим заинтересованим субјектима, како би на тај начин били упознати са начином рада Ватрогасног савеза РС у дијелу вршења јавних овлаштења.

- **Поступцима планирања, праћења и извјештавања омогући ефикасно коришћење финансијских средстава и ефективно техничко опремање ватрогасних јединица.**

План утрошка финансијских средстава са посебног рачуна Ватрогасног савеза РС креирати на основу процијењеног прилива финансијских средстава, како би се минимизирала одступања између планираних и уплаћених финансијских средстава, као и између планираних и утрошених. У поступку планирања и провођења процедура техничког опремања уважити појединачне пројекте техничког опремања ватрогасних јединица, утврђене приоритете, динамику прилива финансијских средстава и комплексност поступка јавних набавки, како би се обезбиједило ефикасно коришћење финансијских средстава.

Ватрогасни савез РС треба, да путем својих органа, успостави систем праћења реализације пројеката техничког опремања ватрогасних јединица и да о резултатима праћења и другим питањима релевантним за ватрогаство, путем редовних и ванредних извјештаја упозна ресорно надлежно министарство и Владу РС.

Вођа ревизорског тима
Младенко Марковић, с.р.

6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

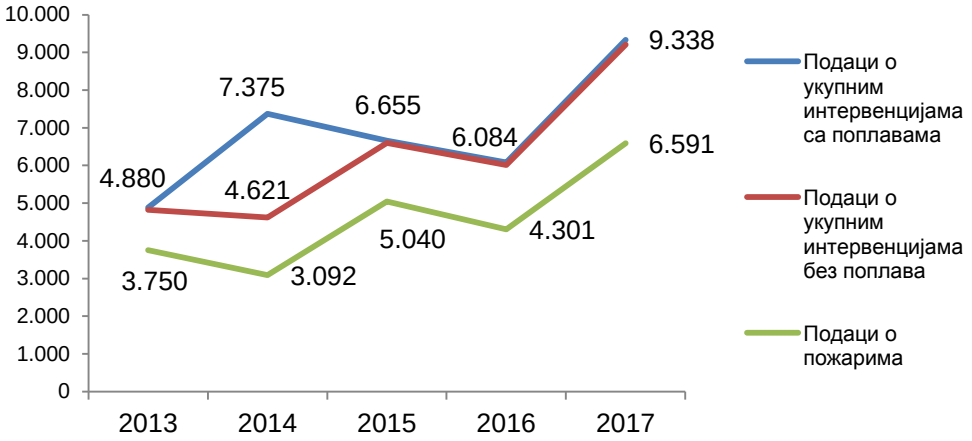
Прилог број 1 – Листа референци

1. Устав Републике Српске
2. Закон о заштити од пожара (Службени гласник Републике Српске, број 71/12)
3. Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама (Службени гласник Републике Српске, бр. 121/12 и 46/17);
4. Закон о Влади Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 118/08)
5. Закон о републичкој управи (Службени гласник Републике Српске, број 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16 и 57/16)
6. Закон о буџетском систему Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 121/12, 52/14, 103/15 и 15/16)
7. Закон о извршењу Буџета Републике Српске за 2017. годину (Службени гласник Републике Српске, број 116/16)
8. Закон о локалној самоуправи (Службени гласник Републике Српске, број 97/16)
9. Закон о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе (Службени гласник Републике Српске, број 97/16)
10. Закон о пензијском и инвалидском осигурању (Службени гласник Републике Српске, број 134/11, 82/13 и 103/15)
11. Закон о удружењима и фондацијама Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 52/01 и 42/05)
12. Закон о јавним набавкама Босне и Херцеговине (Службени гласник Босне и Херцеговине, број број 39/14)
13. Уредба о поступку за додјелу и престанак статуса удружења од јавног интереса (Службени гласник РС, број 71/05, 65/07, 98/13 и 24/15)
14. Одлука о додјели статуса удружења од јавног интереса (Службени гласник РС, број 100/06, 117/10 и 7/16)
15. Програми економских реформи Републике Српске за период 2016-2018. и 2017-2019. година
16. Економске политике Републике Српске за период 2013-2016. година
17. Методологија за израду планова заштите од пожара (Службени гласник Републике Српске, број 32/13)
18. Правила службе у ватрогасним јединицама (Службени гласник Републике Српске, број 74/13)
19. Процјена угрожености од елементарне непогоде и друге несреће Републике Српске, Републичка управа цивилне заштите Републике Српске, Источно Сарајево, децембар 2013. године
20. Студија „Гашење шумских пожара у Босни и Херцеговини“, Министарство сигурности Босне и Херцеговине, јануар 2014. године
21. Међународни стандарди врховних ревизијских институција (ISSAI)
22. Стратешки и регулаторни оквир држава у окружењу
23. Уредба (ЕУ) 2016/425 Европског парламента и вијећа од 9. марта 2016. године о личној заштитној опреми
24. Ревизије учинка врховних ревизијских институција савезних држава Сједињених Америчких Држава, Велике Британије и Танзаније у области заштите од пожара и организације, техничког опремања и интервенција ватрогасаца
25. Firefighters in EU: feeling the heat, Fabienne Scandella, Researcher in European Trade Union Institute
26. Упитници Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске
27. Информације и извјештаји Влади Републике Српске о пожарима и проблематици у контексту организације и техничког опремања ватрогасних јединица у Републици Српској

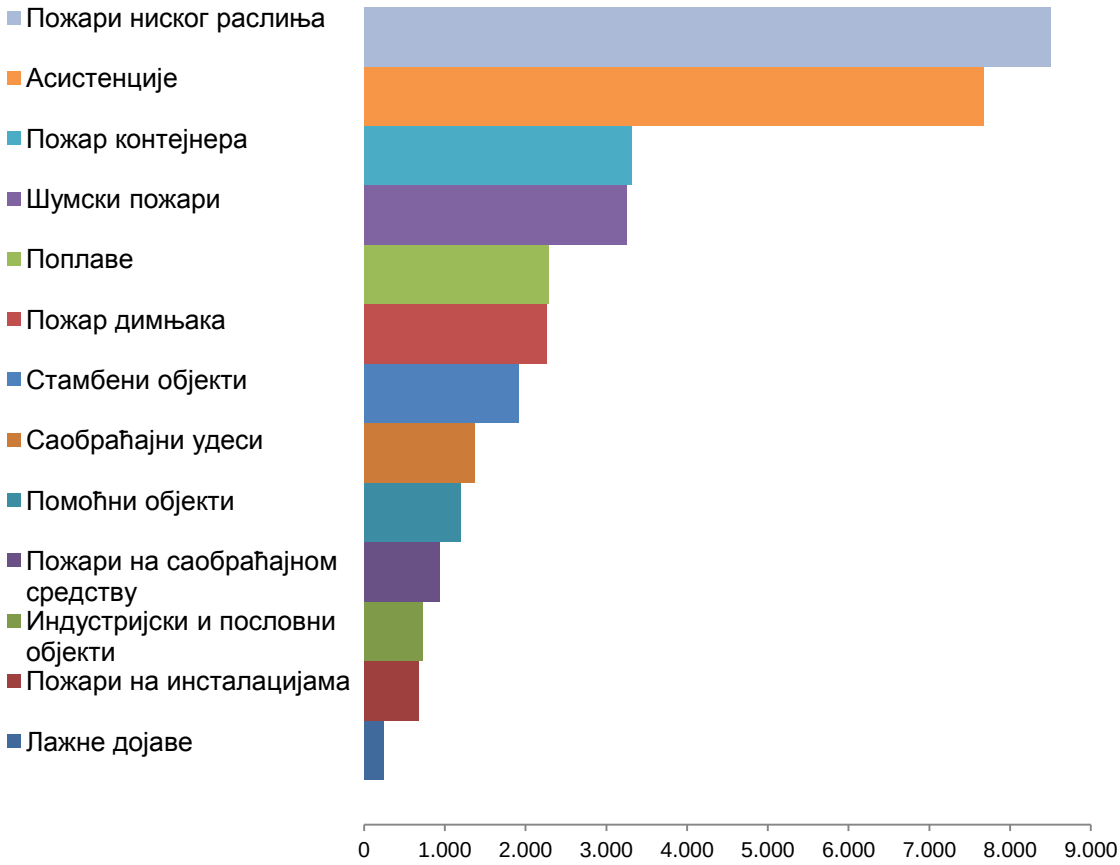
28. Документација о улози и активностима Министарства унутрашњих послова Републике Српске у систему заштите од пожара у контексту организације и техничког опремања ватрогасних јединица (систематизација и попуњеност радних мјеста, припрема и доношење законских и подзаконских аката, праћење реализације и утрошка средстава од намјенске накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара, извјештавање надлежних институција, комуникација и односи унутар Министарства и са другим субјектима, давање мишљења и сагласности, доношење рјешења, праћење и надзор спремности и техничке опремљености ватрогасних јединица и сл.)
29. Преписка, инструкције и тумачења прописа од стране Министарства унутрашњих послова Републике Српске достављена јединицама локалне самоуправе, Ватрогасном савезу Републике Српске и ватрогасним јединицама у погледу организације и техничког опремања ватрогасних јединица и сл, као и њихова међусобна кореспонденција и комуникација у том контексту
30. Планови заштите од пожара јединица локалне самоуправе и њихове измјене (одлуке надлежног органа о доношењу и измјенама, садржај, учесталост доношења, ко их израђује и сл.)
31. Планови утрошка средстава јединица локалне самоуправе од накнада за реализацију посебних мјера заштите од пожара и годишњи извјештаји о реализацији средстава за техничко опремање ватрогасних јединица и изградњу објеката који користе ватрогасне јединице (са документима о њиховом усвајању и достављању Влади Републике Српске и Министарству унутрашњих послова)
32. Документи о организацији и функционисању ватрогасне службе на територији јединица локалне самоуправе (одлуке о оснивању ватрогасне јединице, правилници о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста и попуњеност на 31.12.2017. године, те захтјеви и дата мишљења од стране Министарства унутрашњих послова на правилнике и сл.)
33. Документи којима су дефинисана међусобна права и обавезе јединица локалне самоуправе и ватрогасних јединица на њеном подручју
34. Документација и подаци о начину и обиму финансирања ватрогасне службе на територији јединица локалне самоуправе (буџет јединица локалне самоуправе и извјештаји о извршењу буџета, посебне таксе, донације и сл.)
35. Подаци, евиденције и извјештаји о техничкој опремљености ватрогасних јединица и пожарима којима располажу јединице локалне самоуправе, ватрогасне јединице, Ватрогасни савез Републике Српске и Министарство унутрашњих послова, дефинисани обрасци, расположиве евиденције и начин њиховог вођења
36. Правилник о техничком опремању, Ватрогасни савез Републике Српске, 2013. године
37. Типизација ватрогасних возила, Ватрогасни савез Републике Српске, 2013. године
38. Документација у вези са припремом, одобравањем и усвајањем плана утрошка средстава са посебног рачуна Ватрогасног савеза Републике Српске, додјеле средстава ватрогасним јединицама и извјештавања надлежних институција (записници са сједница скупштине, управног одбора и састанака регија, извјештаји и записници стручно-техничке комисије, преписка са Министарством унутрашњих послова и Владом Републике Српске)
39. Типизација возила у ватрогаству, Хрватска ватрогасна заједница, август 2010. године
40. Типизација ватрогасних интервенција, Хрватска ватрогасна заједница, 17.12.2015. године
41. Систематизација ватрогасних уређаја, опреме и средстава и стандардизација назива, Хрватска ватрогасна заједница, 10. април 2016. године

Прилог број 2 - Подаци о пожарима и другим интервенцијама ватрогасаца према евиденцијама ватрогасних јединица у РС за период 2013-2017. година

Тренд пожара и осталих интервенција ватрогасаца у РС у периоду 2013-2017. година



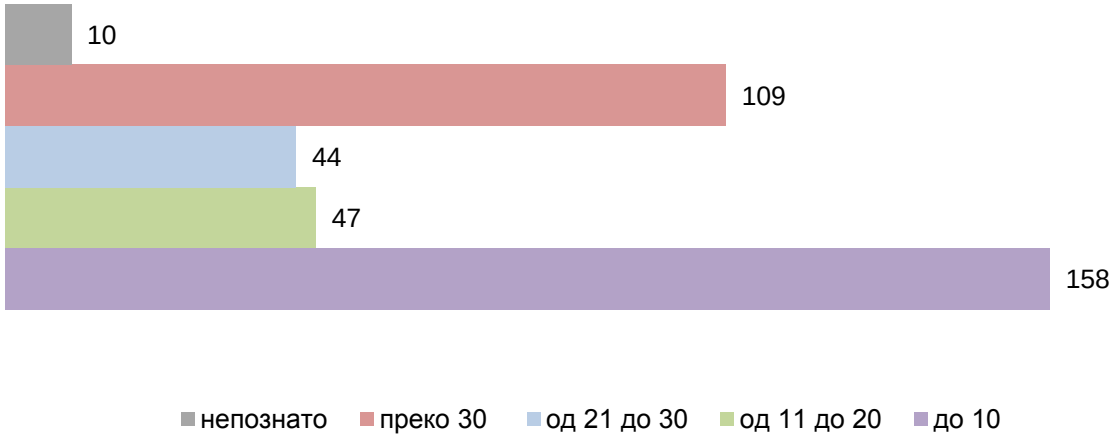
Врсте пожара и интервенција ватрогасаца према класификацији у периоду 2013-2017. година



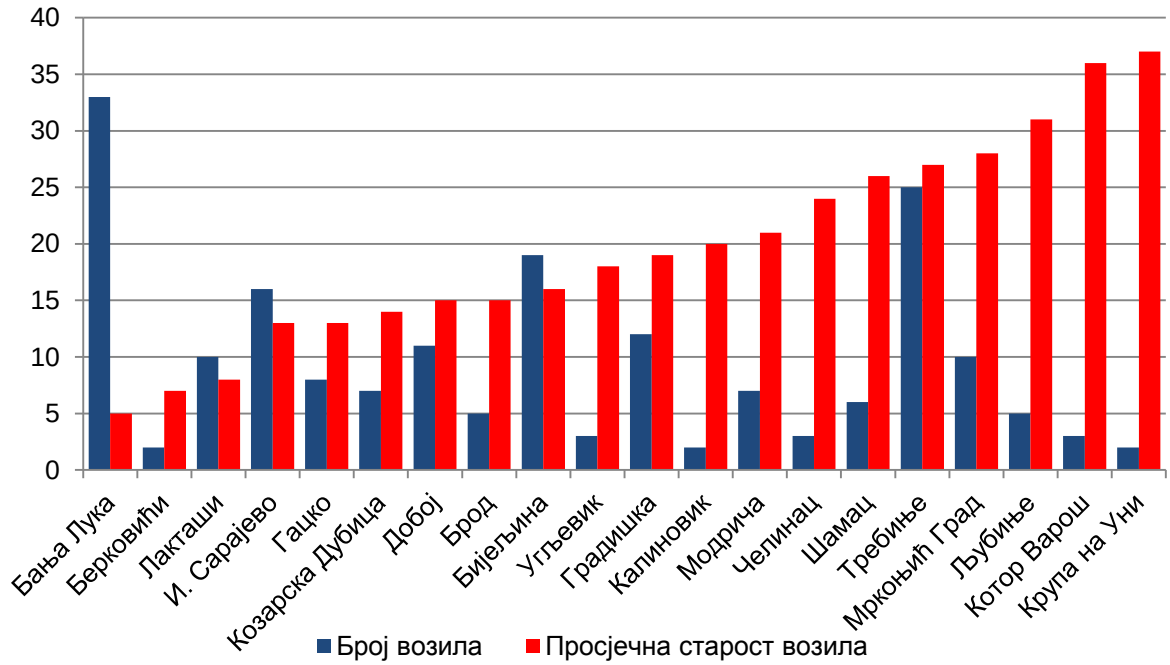
Извор података: Упитници ГСРЈС РС

Прилог број 3а - Број и старост ватрогасних возила у ЈЛС и њиховим ватрогасним јединицама у РС у септембру 2017. године

Старост (у годинама) 368 ватрогасних возила у РС у септембру 2017. године



Број возила и њихова просјечна старост у 20 ЈЛС/ватрогасних јединица у септембру 2017. године



Извор података: Анализа извјештаја о извршеној контроли у погледу спремности и техничке опремљености, стручног оспособљавања и усавршавања ватрогасаца и способности за гашење пожара у ватрогасним јединицама на подручју РС за 2017. годину, Министарство унутрашњих послова РС, септембар 2017. године

Прилог број 3б – Број, врста и старост ватрогасних возила и стање ватрогасних објеката у ЈЛС* које су биле предмет детаљнијег испитивања на дан 31.12.2017. године

Назив јединице локалне самоуправе	Укупан број возила	Број командних, возила за превоз људства и (других) путничких возила	Број ватрогасних возила (без командних, путничких и сл.)	Старост ватрогасних возила (без командних, путничких и сл.) у годинама			Број гаражних мјеста	Стање ватрогасних објеката
				До 10 година	Од 11 до 20 година	Преко 20 година		
Бања Лука	27	9	**18**	17	1	0	**16**	Објекти намјенски, реновирани или новије градње, добро опремљени
Лакташи	11	3	**8**	5	3	0	**10**	Објекти намјенски, реновирани, добро опремљени
Котор Варош	4	0	**4**	2	0	2	**3**	Дио намјенског објекта реновиран, други дио и гараже нереновирани и у лошем стању
Шамац	7	1	**6**	0	0	6	**3**	Ватрогасни дом старије градње, поплављен 2014. године, углавном обновљен, релативно услован
Источно Сарајево	18	2	**16**	10	2	4	**16**	Објекти у Палама и Сокоцу реновирани и добро опремљени, Објекат у И.Н.Сарајеву неодговарајући-гради се нови
Требиње	29	7	**22**	4	3	15	**11**	Територијална ватрогасна јединица-Објекат у лошем стању и не задовољава потребе. Предвиђен за рушење, гради се нови; ВД Ластва-Објекат релативно услован
Љубиње	5	2	**3**	0	0	3	**0**	Стар, рушеван, ненамјенски објекат, малим дјелом реновиран. Неадекватан потребама

*Општина Шековићи нема формирану оперативну ватрогасну јединицу

Извор података: Документација детаљније посматраних ЈЛС

Прилог број 4 – Нејасноће, недореченост и непотпуност Закона ЗОП

Члан Закона ЗОП и опис	Нејасноћа/недореченост Закона ЗОП
Члан 5 - Годишњи програм активности провођења посебних мјера заштите од пожара од интереса за РС	Његов садржај? Посебне мјере од интереса за РС? Повезаност са пројектима техничког опремања?
Члан 14 – План заштите од пожара	На које субјекте и планове се односе одредбе овог члана? Начин постизања усаглашености планова заштите од пожара ЈЛС на нивоу РС? Надзор над постојањем, садржајем и реализацијом планова заштите од пожара ЈЛС?
Чланови 39 - 60 – Организација ватрогасне службе	Према ком пропису се оснива добровољна ватрогасна јединица? Којим пословима се бави и да ли су ти послови засновани на добровољности и волонтеризму или професионализму? Које активности, послови, средства у добровољним ватрогасним јединицама се требају финансирати јавним новцем, посебно из буџета ЈЛС? Који механизми контроле трошења јавног новца у ватрогасним друштвима или добровољним ватрогасним јединицама се требају примјењивати? Какав је однос, подјела улога и надлежности између територијалне и добровољне ватрогасне јединице на подручју исте ЈЛС? Да ли и колико запослених (у ком статусу) мора имати добровољна ватрогасна јединица ако у ЈЛС нема територијалне, односно ако има територијалну? Ко има власништво над објектима, техником и опремом у добровољним ватрогасним јединицама (ако је додјељена или финансирана јавним новцем), а ко у територијалној? Да ли се ватрогасној јединици додјељује опрема или новац и ко проводи јавне набавке? Да ли су критеријуми броја становника за одређивање организације ватрогасне јединице и минималног броја ватрогасаца адекватни и довољни? Уговор малих ЈЛС са сусједним за ангажовање ватрогасне јединице у Закону ЗОП није предвиђен, да ли може бити замјена за формирање ватрогасне јединице?
Члан 61 – Статус и улога Ватрогасног савеза РС	По којем пропису се оснива? Да ли су и која јавна овлаштења пренесена на Ватрогасни савез РС? Ко и како контролише, надзире и оцјењује његов рад? Да ли може да доноси обавезујуће акте за друге институције? Сврха додјеле статуса удружења од јавног интереса за РС?

Чланови 72-77 – Надзор над провођењем мјера заштите од пожара	Предмет и субјекти над којим се врши надзор? Подјела надлежности између институција које врше надзор? Прописи и други акти на основу којих се врши надзор?
Члан 81 – Накнада за реализацију посебних мјера заштите од пожара	Детаљна разрада одредби члана 81. у самом Закону ЗОП и подзаконским актима? Појам техничког опремања и пројеката техничког опремања? Принципи и критеријуми расподјеле средстава? Процедуре доношења и садржај планова утрошка? Начин и сврха праћења реализације утрошка средстава? Које ватрогасне јединице имају право на учешће у расподјели средстава? Ко врши јавне набавке? Чије власништво постаје ватрогасна опрема? Шта подразумијева опремање и развој (да ли је запослење новог ватрогасца и његова плата развој ватрогасне јединице)? Ко и како прати и надзире трошење ових средстава и сл?

У Закону ЗОП се поједини појмови наводе без икаквих објашњења, нпр. правилник заштите од пожара, општинска односно градска ватрогасна јединица, територијалне професионалне и добровољне ватрогасне јединице, програм опремања ватрогасне јединице и сл, а који су важни за тумачење Закона ЗОП у контексту права и обавеза ватрогасних јединица, њиховог финансирања, те провођења надзора.

Непотпуност Закона ЗОП у погледу:	Шта недостаје?
Послова које обављају ватрогасци	Класификација и опис ватрогасних интервенција, који би били и основа за утврђивање потреба за техничким опремањем ватрогасних јединица, бројем ватрогасаца, те за једнообразно извјештавање
Критеријума/стандарда о организацији ватрогасних јединица	Потпуност прописа - какву ватрогасну јединицу и са којим бројем ватрогасаца би требала имати ЈЛС (генерално је кориштен критеријум броја становника, те минималан број ватрогасаца у јединици)
Прописа/стандарда о ватрогасним објектима, техници и опреми	Обавезујући акти за нормирање и типизацију ватрогасне технике и опреме, па и објеката које користе ватрогасне јединице (шта обухватају ватрогасни објекти, техника и опрема, те њихов опис)
Прописа/стандарда о (минималној) техничкој опремљености и средствима ватрогасних јединица	Коју технику, опрему и средства (врста, број) минимално треба посједовати ватрогасна јединица у зависности од нпр. формације или неког другог критеријума

Прилог број 5 - Процес усвајања измјена и допуна/новог Закона ЗОП

Програм рада НСРС	**2018**	**2017**	**2016**	**2015**	2014	2013	**2012**	2011	2010	2009	**2008**
Закон о ватрогаству	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	**IV квартал**
Закон о заштити од пожара	**Закон I квартал**	**Измјене и допуне закона III квартал**	**Закон I квартал**	**Закон IV квартал**	НЕ	НЕ	**Закон II квартал**	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
Влада РС	178. сједница од 24.05.2018. **нацрт закона** ЗОП	123. сједница од 04.05.2017. **нацрт закона о измјенама и допунама** 158. сједница од 29.12.2017. **приједлог закона о измјенама и допунама** ЗОП	59. сједница од 04.02.2016. **нацрт закона о измјенама и допунама** ЗОП								
Народна скупштина РС	У приједлогу дневног реда за 23. сједницу од 06.02.2018. **приједлог закона о измјенама и допунама** ЗОП, али до усвајања истог **повучен** са разматрања	19. сједница НСРС 13.06.2017. године **нацрт закона о измјенама и допунама** ЗОП	10. сједница НСРС 01.03.2016. **нацрт закона о измјенама и допунама** ЗОП				17. сједница НСРС 13.04. нацрт закона, 20. сједница НСРС 10.07. приједлог, објављен у Сл. гл. РС 71/12 од 27.07.2012.				

Извор података: Програм рада Народне скупштине РС, Дневни редови сједница Народне скупштине РС и Владе РС, Службени гласник РС

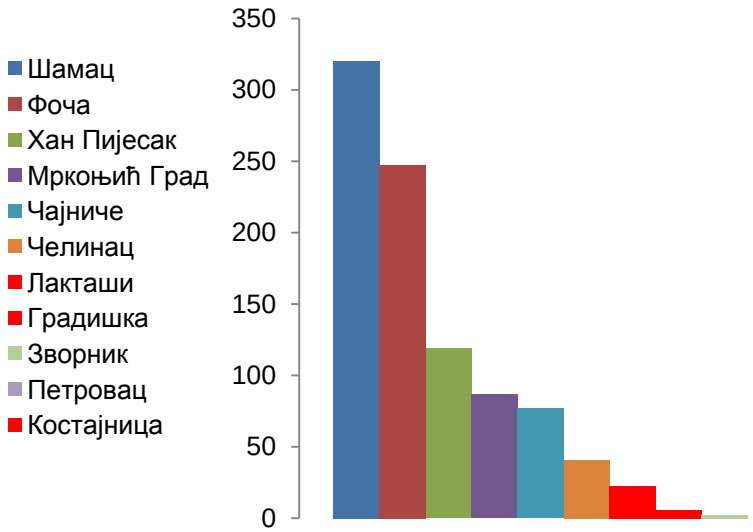
Прилог број 6а - Укупно утрошена средства за финансирање функционисања и опремања ватрогасних јединица у периоду 2013-2017. по годинама и ЈЛС

РЕПУБЛИКА СРПСКА Назив ЈЛС	Година					Укупно
	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Бања Лука	4.240.639	4.180.841	3.548.747	6.528.017	5.636.665	24.134.909
Бијељина	1.145.930	618.623	1.585.562	2.333.783	1.467.687	7.151.585
Источно Сарајево	1.221.508	1.276.717	1.613.485	1.511.580	1.335.380	6.958.670
Требиње	843.307	1.088.632	1.020.950	1.422.030	1.319.548	5.694.467
Приједор	1.057.072	1.208.643	886.953	1.293.163	1.136.595	5.582.426
Добој	1.139.839	1.051.195	994.974	873.575	777.191	4.836.773
Гацко	706.703	696.044	728.934	1.089.854	727.040	3.948.575
Градишка	899.208	750.006	673.692	719.196	711.988	3.754.091
Зворник	725.736	718.085	534.611	587.217	587.789	3.153.438
Прњавор	434.198	405.853	546.083	794.405	507.732	2.688.271
Лакташи	484.794	599.081	383.310	459.620	645.422	2.572.227
Билећа	414.123	469.835	470.123	566.687	576.285	2.497.052
Брод	424.851	432.725	601.736	521.789	334.193	2.315.294
Дервента	406.160	536.587	316.576	524.802	436.135	2.220.260
Козарска Дубица	486.361	391.472	366.385	685.462	280.404	2.210.084
Теслић	397.129	458.173	349.932	464.150	405.119	2.074.502
Модрича	359.955	311.482	314.435	650.355	338.422	1.974.649
Сребреница	301.879	294.374	299.731	535.845	383.210	1.815.039
Угљевик	285.234	398.796	259.426	348.161	437.265	1.728.882
Милићи	324.393	431.099	477.014	266.795	216.812	1.716.113
Србац	315.634	228.142	276.686	243.842	478.812	1.543.117
Невесиње	228.491	206.964	268.745	532.941	268.621	1.505.761
Нови Град	261.279	238.919	323.896	316.974	351.032	1.492.100
Рогатица	248.691	212.765	223.997	506.804	268.032	1.460.289
Фоча	168.444	196.449	209.166	346.675	400.245	1.320.979
Братунац	333.347	231.420	231.116	186.505	211.757	1.194.145
Вишеград	170.771	217.350	176.571	323.084	270.323	1.158.099
Шамац	115.782	308.304	207.938	224.783	263.795	1.120.602
Хан Пијесак	154.900	266.991	196.800	214.500	243.188	1.076.379
Власеница	161.133	128.774	132.041	305.192	315.904	1.043.043
Мркоњић Град	156.000	110.000	466.672	148.659	143.439	1.024.770
Лопаре	221.088	188.769	191.060	185.069	168.027	954.013
Котор Варош	86.500	100.772	197.534	246.971	258.816	890.593
Петрово	53.794	24.744	53.112	390.827	36.032	558.509
Љубиње	104.972	97.625	117.354	99.857	115.876	535.684
Челинац	86.652	145.372	101.302	83.504	114.773	531.604
Рудо	93.865	93.012	76.000	136.000	81.000	479.877
Станари	0	0	0	47.812	293.400	341.212
Костајница	56.191	36.645	37.231	41.673	129.103	300.843
Чајниче	40.863	46.477	87.687	38.000	53.494	266.521

Шипово	48.062	45.481	33.301	74.573	54.074	255.491
Оштра Лука	66.142	16.959	16.907	69.694	57.896	227.598
Кнежево	37.775	30.000	35.867	55.248	60.832	219.722
Петровац	0	0	151.933	260	7.341	159.534
Калиновик	20.350	63.500	15.500	20.780	30.800	150.930
Ново Горажде	2.600	30.810	34.825	7.062	70.000	145.297
Језеро	0	0	0	2.080	80.000	82.080
Осмаци	13.621	28.375	3.161	24.111	4.491	73.759
Берковићи	8.900	10.600	11.600	14.650	13.510	59.260
Доњи Жабар	9.457	22.850	12.044	5.772	6.376	56.500
Пелагићево	9.744	6.800	8.700	8.250	8.174	41.668
Крупа на Уни	1.700	1.000	1.000	1.000	1.000	5.700
Источни Дрвар	1.600	300	350	550	800	3.600
Вукосавље	0	0	0	0	0	0
Источни Мостар	0	0	0	0	0	0
Купрес	0	0	0	0	0	0
Рибник	0	0	0	0	0	0
Шековићи	0	0	0	0	0	0
Укупно	**19.577.368**	**19.654.434**	**19.872.753**	**27.080.187**	**23.121.846**	**109.306.588**

Прилог број 6б - Прикупљена средства по основу посебне таксе за опремање и развој ватрогасних јединица у периоду 2013-2017. година

Прикупљени износ (у хиљадама КМ) посебне таксе за опремање и развој ватрогасних јединица у ЈЛС у периоду 2013-2017. година



Посебну таксу за опремање и развој ватрогасних јединица на својој територији у РС је увело 11 ЈЛС и прикупиле по основу исте у посматраном периоду износ од 920.890 КМ. У међувремену, таксу су укинуле Костајница 2012, Лакташи 2013. и Градишка 2014. године. Петровац у посматраном периоду није имао прилива по овом основу. Већина старјешина ватрогасних јединица у ЈЛС које су увеле посебну таксу ЗОП изјавила да нису упознати у које сврхе се иста троши.

Извор података: Упитници ГСРЈС РС

Прилог број 7 – Прикупљање и расподјела укупних средстава по основу накнаде за реализацију посебних мјера заштите од пожара по ЈЛС у периоду 2013-2017. година

Назив ЈЛС	Период 2013-2017. година (износи у КМ)				
	Укупно прикупљена средства од накнада на територији ЈЛС	Расподјељено 60% средстава накнаде на рачун буџета ЈЛС	Расподјељено 40% накнаде на рачун Ватрогасног савеза РС	Износ средстава са посебног рачуна Ватрогасног савеза РС по ЈЛС према плану утрошка средстава Ватрогасног савеза РС	Укупно расподјељена средства ЈЛС (расподјела 60%+план утрошка Ватрогасног савеза РС)
Бања Лука	14.694.716	8.816.830	5.877.886	2.417.200	11.234.030
Бијељина	3.861.124	2.316.675	1.544.449	1.141.000	3.457.675
Лакташи	2.499.507	1.499.704	999.803	560.000	2.059.704
Источно Сарајево*	1.854.781	1.112.869	741.913	836.000	1.948.869
Приједор	1.394.418	836.650	557.768	940.000	1.776.650
Градишка	1.127.346	676.407	450.938	743.000	1.419.407
Добој	1.202.734	721.641	481.093	581.365	1.303.006
Прњавор	1.265.687	759.412	506.275	488.000	1.247.412
Требиње	1.102.784	661.670	441.113	569.000	1.230.670
Зворник	1.179.196	707.519	471.677	411.000	1.118.519
Дервента	892.264	535.358	356.905	334.200	869.558
Теслић	580.962	348.577	232.385	378.652	727.229
Козарска Дубица	507.894	304.736	203.158	388.250	692.986
Србац	329.285	197.571	131.714	433.000	630.571
Брод	393.217	235.930	157.287	332.000	567.930
Мркоњић Град	448.673	269.204	179.469	293.000	562.204
Билећа	330.603	198.362	132.241	363.500	561.862
Модрича	435.942	261.565	174.377	286.000	547.565
Гацко	303.730	182.238	121.492	308.600	490.838
Угљевик	423.051	253.830	169.220	176.000	429.830
Петрово	89.353	53.612	35.741	352.000	405.612
Милићи	189.759	113.855	75.904	276.900	390.755
Власеница	98.651	59.191	39.460	320.200	379.391
Фоча	171.010	102.606	68.404	267.000	369.606
Лопаре	62.291	37.374	24.916	317.000	354.374
Рогатица	163.001	97.801	65.200	254.600	352.401
Нови Град	354.830	212.898	141.932	133.000	345.898
Невесиње	83.539	50.124	33.416	275.000	325.124
Станари	131.045	78.627	52.418	230.000	308.627
Хан Пијесак	52.288	31.373	20.915	273.850	305.223

Сребреница	80.181	48.108	32.072	255.800	303.908
Вишеград	139.022	83.413	55.609	186.000	269.413
Шамац	185.736	111.442	74.294	121.800	233.242
Котор Варош	293.118	175.871	117.247	40.000	215.871
Кнежево	48.888	29.333	19.555	165.000	194.333
Љубиње	36.952	22.171	14.781	133.000	155.171
Челинац	162.829	97.698	65.132	55.000	152.698
Оштра Лука	11.672	7.003	4.669	135.000	142.003
Братунац	111.802	67.081	44.721	62.200	129.281
Шипово	189.600	113.760	75.840	10.000	123.760
Костајница	68.235	40.941	27.294	79.000	119.941
Доњи Жабар	160.552	96.331	64.221	0	96.331
Језеро	2.224	1.334	889	80.000	81.334
Рибник	123.710	74.226	49.484	3.000	77.226
Осмаци	29.283	17.570	11.713	56.200	73.770
Рудо	17.242	10.345	6.897	61.150	71.495
Чајниче	30.267	18.160	12.107	49.500	67.660
Ново Горажде	11.552	6.931	4.621	58.000	64.931
Петровац	33.353	20.012	13.341	35.000	55.012
Берковићи	11.314	6.788	4.526	46.100	52.888
Калиновик	13.208	7.924	5.283	37.500	45.424
Пелагићево	62.520	37.512	25.008	5.000	42.512
Шековићи	22.067	13.240	8.827	0	13.240
Источни Дрвар	11.300	6.780	4.520	0	6.780
Крупа на Уни	2.938	1.763	1.175	3.000	4.763
Вукосавље	6.091	3.655	2.436	0	3.655
Купрес	3.043	1.826	1.217	0	1.826
Источни Мостар	163	98	65	0	98
Укупно	38.092.540	22.855.527	15.237.013	16.356.567**	39.212.094

*Град Источно Сарајево обухвата 6 општина (Источна Илиџа, Пале, Соколац, Источно Ново Сарајево, Источни Стари Град и Трново) које имају једну територијалну ватрогасну јединицу за подручје града

**Планом утрошка финансијских средстава са посебног рачуна Ватрогасног савеза РС за 2013. годину износ од 114.700 КМ је остављен у резерви и намјењен је за набавку техничке опреме у хитним поступцима за ванредне ситуације, тако да крајњи корисници ових средстава нису били унапријед познати

Извор података: Министарство финансија РС и Ватрогасни савез РС

Прилог број 8 – Општи подаци о детаљније посматраним ЈЛС, те подаци о буџетима, утрошеним средства за функционисање и опремање, као и техничко опремање ватрогасних јединица у периоду 2013-2017. година

Назив ЈЛС	Број становника	Површина у km^2	Степен развијености ЈЛС	Број интервенција	Буџет (у милионима КМ)	**Укупан износ утрошених средстава ЈЛС за функционисање и опремање ватрогасних јединица**	Износ техничког опремања	**% буџета за функционисање и опремање ватрогасних јединица**	% буџета за техничко опремање ватрогасних јединица	**% учешћа техничког опремања у укупно утрошеним средствима ЈЛС за функционисање и опремање ватрогасних јединица**
Град И. Сарајево	59.916	1.477	3 Развијене 1 Средње развијена 2 Изразито неразвијене	1.791	42,00	**6,25**	1,09	**14,9%**	2,6%	**17,5%**
Љубиње	3.319	322	Неразвијена	259	8,32	**0,52**	0,01	**6,2%**	0,2%	**2,6%**
Требиње	28.239	890	Развијена	2.838	117,57	**5,29**	0,92	**4,5%**	0,8%	**17,4%**
Бања Лука	180.053	1.225	Развијена	4.320	655,22	**21,59**	6,10	**3,3%**	0,9%	**28,2%**
Шамац	16.308	185	Неразвијена	1.184	36,48	**1,02**	0,06	**2,8%**	0,2%	**5,5%**
Лакташи	34.210	388	Развијена	709	83,56	**2,27**	0,50	**2,7%**	0,6%	**22,0%**
К. Варош	18.361	545	Средње развијена	563	37,78	**0,87**	0,11	**2,3%**	0,3%	**13,0%**
Шековићи	6.323	219	Изразито неразвијена	522	15,00	**0,0**	0,0	**0,0%**	0,0%	**0,0%**
				Укупно	995,92	**37,8**	8,80	**3,8%**	0,9%	**23,3%**

Извор података: Упитници ГСРЈС РС, документација из детаљније посматраних ЈЛС, Одлука о степену развијености ЈЛС у РС за 2017. годину и публикације Републичког завода за статистику РС

Прилог број 9 – Поступак давања сагласности Владе РС на планове утрошка финансијских средстава са посебног рачуна Ватрогасног савеза РС и његово трајање у периоду 2013-2017. година

План утрошка за годину	Датум						Укупно трајање (мјесеци)
	слања (приједлога) плана према МУП на мишљење	мишљења (позитивног) МУП	слања плана према Влади РС	одлуке Владе РС о давању сагласности	објаве одлуке Владе РС у СГ РС	ступања на снагу одлуке Владе РС о давању сагласности	
2013	Као информација 26.12.2012	МУП није давао мишљење ВС РС	28.12.2012	21.2.2013	8.3.2013	**16.3.2013**	3
2014	11.12.2013, 30.06.2014	8.7.2014	11.12.2013, усвојену варијанту Влади РС прослиједио МУП	18.7.2014	29.7.2014	**6.8.2014**	8
2015	10.3.2015	6.4.2015	29.4.2015	22.5.2015	2.6.2015	**10.6.2015**	3
2016	30.12.2015	2.2.2016	26.2.2016	10.3.2016	28.3.2016	**5.4.2016**	3
2017	5.1.2017	6.6.2017	15.6.2017	27.7.2017	14.8.2017	**22.8.2017**	8
2018	НЕ	НЕ	15.3.2018				

За 2013. годину, Ватрогасни савез РС је План утрошка финансијских средстава доставио директно Влади РС на сагласност, а Влада РС прослијеђивала МУП на разматрање, док су у осталим годинама планови достављани прво МУП на мишљење. Давање сагласности је посебно дуго трајало у 2014. и 2017. години када је МУП достављао примједбе Ватрогасном савезу РС и није одмах давао позитивно мишљење, а планови су након одређених корекција усвајани, доминантно због екстремних непогода у овим годинама (поплаве и суше), а не што је постигнута суштинска сагласност између МУП и Ватрогасног савеза РС око процедура и начина расподјеле средстава. Планови за 2015. и 2016. годину су усвојени релативно брзо и без значајних интервенција и неспоразума, на начин који је у одређеним елементима усаглашен током 2014. године. За 2018. годину опет није јасно каква је процедура око давања сагласности. Ватрогасни савез РС је директно Влади РС доставио План утрошка финансијских средстава са посебног рачуна за 2018. годину на сагласност, међутим до средине јуна 2018. године сагласност још увијек није била дата.

Извор података: МУП, Ватрогасни савез РС и Службени гласници РС