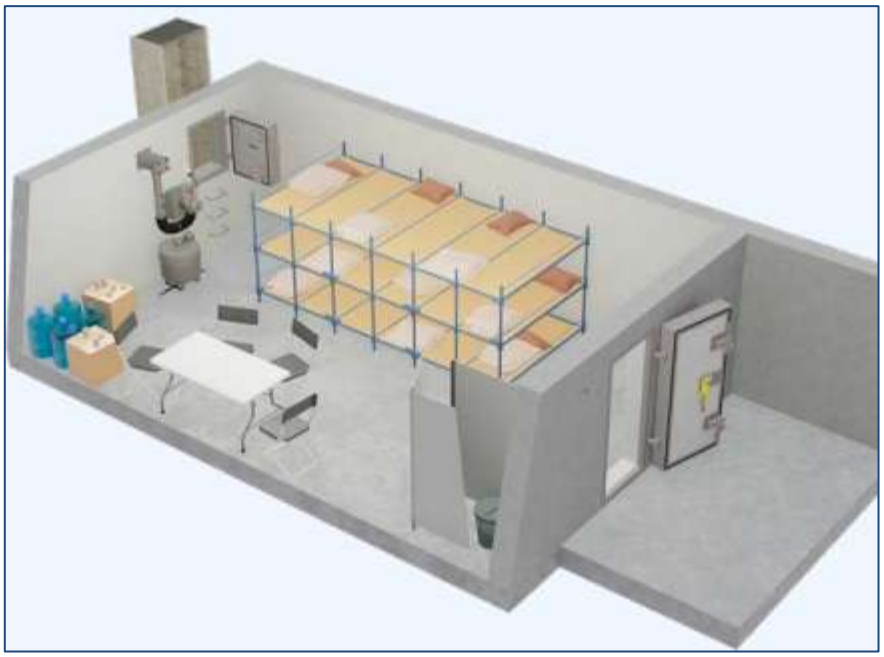
ГЛАВНА СЛУЖБА
ЗА РЕВИЗИЈУ ЈАВНОГ СЕКТОРА
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Република Српска
78000 Бања Лука
Владике Платона бб
Тел: +387(0)51/493-555
Факс:+387(0)51/493-556
e-mail: revizija@gsr-rs.org



Извјештаја ревизије учинка

УПРАВЉАЊЕ СКЛОНИШТИМА И ЊИХОВА ФУНКЦИОНАЛНОСТ

Број: РУ006-25

Бања Лука, новембар 2026. године

САДРЖАЈ

ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ **1**

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА **2**

ПРЕДГОВОР **3**

РЕЗИМЕ. **5**

1. УВОД **7**

1.1. Позадина и мотиви ревизије **7**

1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања **9**

1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије **10**

1.3.1. Обим и ограничења ревизије 10
1.3.2. Извори ревизијских доказа 10
1.3.3. Методе прибављање и анализе ревизијских доказа 11
1.3.4. Критеријуми ревизије 12

1.4. Садржај и структура извјештаја **12**

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ **14**

2.1. Карактеристике предмета ревизије **14**

2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности **15**

2.3. Правна регулатива карактеристична за предмет ревизије **16**

3. НАЛАЗИ **18**

3.1. Успостављеност претпоставки за ефикасно управљање склоништима **18**

3.1.1. Правни, институционални и финансијски оквир за управљање склоништима 18
3.1.2. Интегрисаност управљања склоништима у систему ЗиС 21

3.2. Одржавање и коришћење склоништа **25**

3.2.1. Одржавање и функционисање склоништа 25
3.2.2. Организација управљања и коришћења капацитета склоништа 30

3.3. Контрола, инспекцијски надзор и извјештавање о склоништима **34**

3.3.1. Контрола и инспекцијски надзор у функцији управљања склоништима 34
3.3.2. Извјештавање о управљању склоништима 36

4. ЗАКЉУЧЦИ **40**

5. ПРЕПОРУКЕ **42**

6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ **45**

ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ

„Управљање склоништима и њихова функционалност“

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 „Управљање склоништима и њихова функционалност“.

Циљ ове ревизије је да се испита ефикасност управљања склоништима и њихова функционалност, те да се на основу проведених испитивања надлежним институцијама дају препоруке за њихово унапређење.

Проведена ревизија је у организационо-институционалном погледу обухватила испитивање улога, надлежности и одговорности у управљању склоништима и њихове функционалности Владе Републике Српске, односно Републичке управе цивилне заштите и јединица локалне самоуправе.

Овом ревизијом обухваћен је временски период од 2022. до 2025. године.

Резултати испитивања су приказани у овом Извјештају.

Проведена ревизија је показала да постојећи начин управљања склоништима не обезбјеђује њихову потпуну функционалност, те да постоји потреба за унапређењем управљања склоништима и предузимањем мјера и активности којима би се обезбиједила њихова стална и намјенска употребљивост.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, доставила је Нацрт извјештаја Влади Републике Српске (Генералном секретаријату Владе Републике Српске), Републичкој управи цивилне заштите и јединицама локалне самоуправе обухваћених ревизијом.

На Нацрт извјештаја није било примједби.

Коначан извјештај достављен је свим институцијама којима се у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске 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, односно Републичкој управи цивилне заштите и јединицама локалне самоуправе.

Главни ревизор је донио Одлуку да се проведе ова ревизија учинка. Ревизију је провео ревизорски тим у саставу Милена Брођета, вођа ревизорског тима и Рајко Врањеш, члан ревизорског тима.

Главни ревизор

Божана Трнинић, с.р.

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

РС	Република Српска
Влада РС	Влада Републике Српске
ГСРЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
РУЦЗ	Републичка управа цивилне заштите
ЈЛС	Јединице локалне самоуправе
Закон о ЗиС	Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама
Програм	Програм за смањење ризика од елементарних непогода и друге несреће
План ЗиС	План заштите и спасавања од елементарних непогода и других несрећа
ЗиС	Заштита и спасавање
ЦЗ	Цивилна заштита

ПРЕДГОВОР

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

Ревизије учинка које проводе врховне ревизорске институције 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.

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:

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

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

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

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

Ревизија учинка је активност Главне службе за ревизију која подразумијева испитивање активности, 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 спроведеној ревизији учинка.

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

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

Институције јавног сектора (Влада Републике Српске, 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, порески обвезници 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 располажемо 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 „Управљање склоништима и њихова функционалност“.

Циљ ове ревизије је да се испита ефикасност управљања склоништима и њихова функционалност, те да се на основу проведених испитивања надлежним институцијама дају препоруке за њихово унапређење.

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

Налази, засновани на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, показују да:

- Правни оквир за управљање склоништима није у потпуности уређен и комплетиран са подзаконским прописима;
- Надлежности, одговорности и механизми координације субјеката укључених у управљање склоништима нису у потпуности јасно дефинисани;
- Финансијска средства за заштиту и спасавање и управљање склоништима се не планирају на начин и у складу са одредбама Закона о заштити и спасавању;
- Јединице локалне самоуправе не располажу у потпуности ефикасним ресурсима за управљање склоништима или их не користе на одговарајући начин. Посебно је изражен недостатак ресурса у мањим и неразвијеним јединицама локалне самоуправе које на свом простору имају склоништа;
- Управљање склоништима није у довољној мјери интегрисано у програмске и планске документе заштите и спасавања, а планирање није засновано на потпуним и поузданим подацима о стању, капацитетима и потребама за склањањем становништва;
- Програм за смањење ризика од елементарних непогода и друге несреће и План заштите и спасавања од елементарних непогода и друге несреће Републике Српске нису донесени, а Процјена угрожености од елементарних непогода и друге несреће Републике Српске није ажурирана;
- Већи број склоништа и њихових техничких система није функционалан или није у потпуности функционалан;
- У већини склоништа нису обезбијеђени одговарајући услови за боравак, приступачност, означеност и информисање о начину кориштења;
- Одржавање склоништа није планирано и реализовано континуирано;
- Евиденције о вриједности склоништа, приходима од њиховог кориштења и улагањима у одржавање нису у потпуности поуздане и упоредиве;
- Организација управљања склоништима није у потпуности уређена, а расподјела одговорности и координација између организационих јединица локалних управа и других учесника у управљању нису довољно јасно успостављене у пракси;
- Кориштење склоништа када није ванредно стање није у потпуности уређено, при чему су поједина склоништа адаптацијама прилагођена другим намјенама;
- Јединице локалне самоуправе нису проводиле контроле, док је инспекцијски надзор Републичке управе цивилне заштите био ограниченог обухвата и није провођен континуирано. Јединице локалне самоуправе нису планирале мјере и активности на отклањању недостатака утврђених инспекцијским надзором;
- Утврђени недостаци у склоништима нису били праћени мјерама на њиховом отклањању;
- Јединствена, функционална база података о склоништима није успостављена. Евиденције о склоништима јединица локалне самоуправе нису једнообразне, потпуне и ажурне, те као такве нису поуздана основа за планирање, извјештавање и управљање склоништима;

- Јединице локалне самоуправе о управљању и функционисању склоништа извјештавају Републичку управу цивилне заштите путем извјештаја о стању заштите и спасавања и извјештаја о раду цивилне заштите. Идентификоване су различите праксе у извјештавању које у одређеној мјери онемогућавају идентификацију, класификацију и интеграцију података и информација у јединствен извјештај о заштити и спасавању;
- Републичка управа цивилне заштите је у посматраном периоду извјештавала Владу Републике Српске путем годишњих извјештаја о раду, али није припремала и извјештавала Владу Републике Српске о стању заштите и спасавања.

На основу налаза ревизије учинка утврђени су закључци. Основни закључак ове ревизије је да постојећи начин управљања склоништима не обезбјеђује њихову потпуну функционалност, те да постоји потреба за унапређењем управљања склоништима и предузимањем мјера и активности којима би се обезбиједила њихова стална и намјенска употребљивост.

У складу са основним закључком утврђени су и појединачни закључци:

- Постојеће претпоставке и управљачки механизми не обезбјеђују ефикасно управљање склоништима у систему заштите и спасавања;
- Склоништа нису у довољној мјери интегрисана у оперативно планирање заштите и спасавања;
- Одржавање и начин коришћење већег броја склоништа не обезбјеђују њихову потпуну функционалност и намјенску употребу;
- Организацију управљања и коришћење склоништа карактерише неуједначена пракса управљача и недовољно јасни односи и одговорности;
- Контрола, надзор и извјештавање не обезбјеђују довољно поуздану основу за ефикасно управљање склоништима.

На основу утврђених налаза и донесених закључака, заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, креиране су препоруке ревизије. Препоруке се упућују: Влади Републике Српске, односно Републичкој управи цивилне заштите и јединицама локалне самоуправе.

У том смислу, ради унапређења услова за ефикасно управљање склоништима, потребно је да Влада Републике Српске и Републичка управа цивилне заштите у оквиру својих надлежности:

- Анализира, иновира и комплетира правни оквир који се односи на заштиту и спасавање и на тај начин успостави претпоставке за управљање склоништима;
- Анализира и ажурира Процјену угрожености од елементарних непогода и друге несреће и донесе потребна програмско планска документа;
- Организује и проводи инспекцијски надзор и извјештавање у функцији ефикасног управљања склоништима.

У циљу обезбјеђивања функционалности, доступности и спремности склоништа за основну намјену, потребно је да јединице локалне самоуправе:

- Успоставе правни оквир и програмско планска документа и у складу са законом, оквир финансирања заштите и спасавања и управљања склоништима.
- Утврде стање и функционалност склоништа и на основу утврђеног стања предузму мјере и активности на управљању склоништима.
- Унаприједе контроле и извјештавање о стању и функционалности склоништа.

1. УВОД

Заштита и спасавање у ванредним ситуацијама (у даљем тексту ЗиС) је дјелатност од посебног интереса за Републику Српску[3] (у даљем тексту: РС) и усмјерена је на очување живота, здравља људи и материјалних добара у случају ванредних догађаја. У оквиру тог система, склоништа, други заштитни објекти и складишта имају посебан значај.

Слика 1 - Склониште



Под склоништем се подразумијева двонамјенски или посебан објекат за заштиту људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама.[4] Склоништа су у функцији ЗиС, као средства од посебног значаја и утицаја на спровођење мјера и активности са којима се обезбјеђују потребни услови ЗиС. Користе се и одржавају у исправном стању како би увијек одговарали својој намјени.

Управљање склоништима у контексту система ЗиС може се дефинисати као скуп институционалних, организационих и управљачких активности усмјерених на обезбјеђивање постојања, доступности и одговарајућег стања склоништа, као капацитета колективне заштите становништва и материјалних добара. Посматрано из ширег друштвеног и безбједносног аспекта, ефикасно управљање склоништима представља један од предуслова за њихову функционалност, односно способност да у условима настанка ванредних ситуација испуне своју основну сврху заштите живота и здравља људи, као и очувања материјалних добара.

Значај функционалних склоништа огледа се у више међусобно повезаних аспеката:

- Са аспекта заштите становништва - један од основних облика колективне заштите у условима повећаног ризика;
- Са аспекта система ЗиС - доприносе укупној спремности и отпорности система на ванредне догађаје;
- Са аспекта друштвене стабилности - њихова расположивост и употребљивост утичу на степен повјерења у институционални систем заштите.

Сходно наведеном, управљање склоништима има директан утицај на њихову функционалност, при чему недовољно ефикасно управљање може резултирати смањеном расположивошћу и ограниченом употребљивошћу склоништа у ситуацијама када су она најпотребнија.

1.1. Позадина и мотиви ревизије

Да је постојање склоништа, њихово управљање, одржавање и друга питања која се односе на њихово функционисање од стратешког значаја за РС, указује и то да је Просторним планом Републике Српске до 2025. године, као и његовим измјенама и допунама, предвиђено спровођење конкретних мјера изградње и одржавања склоништа. Такође у измјенама и допунама Просторног плана Републике Српске до 2025. године наведено је: **„**изградња нових намјенских склоништа основне заштите у

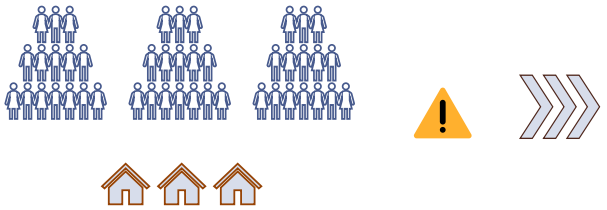
[3] Члан 3. Закона о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама *(„Службени гласник Републике Српске“, број: 121/12, 46/17 и 111/21)*

[4] Члан 66. Закона о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама *(„Службени гласник Републике Српске“, број: 121/12, 46/17 и 111/21)*

примарним локалним центрима који их немају, уклањање недостатака и оштећења у постојећим склоништима, одређивање склоништа допунске заштите, првенствено у објектима предузећа, као и у адекватним природним објектима, израђивање планова за склањање људи, материјалних и културних добара“[5].

Од укупног броја ЈЛС у РС, склониште за ЗиС има 29 ЈЛС. Највећи број склоништа имају Бања Лука (43), Бијељина (16), Добој (11), потом Мркоњић Град (7), док остале ЈЛС имају најчешће једно склониште. Поред укупно 130 склоништа на територији РС, Општина Нови Град и Вукосавље имају по један објекат који није завршен у ранијем периоду, а грађено је за потребе јавног склоништа.

Слика 2 – Однос броја становника, површине и капацитета склоништа у 2025. години



29 ЈЛС имају склоништа у РС

819.891 становника

42.992 m^2 површина склоништа

28.877 капацитет склоништа

Извор података: Републички завод за статистику Републике Српске, ЈЛС; Илустрација ГСРЈС РС

Стање склоништа у РС указује да, иако РС има јасно опредјељење (изградња нових и одржавање постојећих склоништа) и планске оквире за њихово одржавање, очигледне су значајне потешкоће и изражене препреке у управљању и одржавању ових објеката, на шта упућују сљедећи индикатори:

- Недовољна комплетност регулаторног оквира и разрађеност планских документа за склоништа;
- Финансијски ресурси нису планирани за одржавање склоништа за заштиту становништва и материјалних добара;
- Фрагментираност организационе структуре управљања склоништима и неуређени односи са власницима и корисницима склоништа;
- Већина склоништа није одржавана, функционална и у веома су лошем стању, са запуштеношћу и оштећењима;
- Недостатак поузданих података о врсти, стању, капацитету и опреми склоништа;
- Несистематски инспекцијски надзор и изостанак интегрисаног извјештавања о склоништима.

Поред наведених показатеља стања склоништа, значајне слабости у функционисању ширег система ЗиС у РС већ су идентификоване и у извјештају ревизије учинка „Функционисање система за заштиту од шумских пожара“ из 2024. године. Наведеним извјештајем указано је на сложен и неусклађен правни оквир ЗиС, који отежава његову примјену, као и на чињеницу да у РС нису донесени потребни стратешки и оперативни плански документи ЗиС у ванредним ситуацијама, те да је изостало планирано спровођење превентивних мјера. Такође, утврђено је да издвајање и усмјеравање средстава ЈЛС, прописано Законом о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама (у даљем тексту: Законом о ЗиС), није у довољној мјери обезбиједило планирано финансирање превентивних активности, опремања и обуке јединица цивилне заштите (у даљем тексту: ЦЗ). Истовремено, вршење инспекцијског надзора

[5] Измјене и допуне Просторног плана Републике Српске до 2025. година

и предузете инспекцијске мјере и радње нису допринијели усклађивању постојећег стања ЗиС са прописима, при чему законски оквир не обезбјеђује инспекторима сва потребна овлашћења за ефикасно вршење инспекцијских послова. Наведени налази указују на слабости у регулаторном, планском, превентивном, финансијском и надзорном дијелу функционисања система ЗиС, које су релевантне и за управљање склоништима као једним од сегмената система заштите становништва и материјалних добара.

Додатни индикатор потребе за функционалним капацитетима за склањање становништва представља и пракса коришћења контејнера за привремено склањање у ванредним ситуацијама. У условима ограничене расположивости и функционалности намјенских склоништа, Републичка управа цивилне заштите (у даљем тексту: РУЦЗ) и поједине ЈЛС су користиле контејнере као оперативно доступан ресурс за привремени смјештај и заштиту угроженог становништва, који су стављани на располагање за потребе реаговања у ванредним ситуацијама. Ова пракса указује на стварну потребу за обезбјеђивањем адекватних капацитета за склањање становништва и додатно потврђује значај функционалности и уређења намјенских склоништа.

Научна литература из наведеног подручја[6] указује на сљедеће индикаторе:

- Ограничена функционалност склоништа усљед недовољно одржаване инфраструктуре;
- Неуједначена доступност и капацитети склоништа у различитим регионима, уз присуство објеката који нису завршени или нису адекватно опремљени;
- Неодређен правни статус склоништа настао промјеном власничке структуре, што отежава њихово управљање.

Полазећи од значаја склоништа за друштвену заједницу, локалне заједнице, грађане и систем ЗиС и уважавајући потребу очувања имовинског потенцијала ЈЛС, а имајући у виду наведене индикаторе и повезане ризике, као и налазе претходно проведене ревизије учинка о „Функционисању система за заштиту од шумских пожара“ који указују на шире системске слабости ЗиС, довољни су разлози и мотиви да се проведе овај ревизијски ангажман, те да се понуде препоруке чијим провођењем би се унаприједило управљање склоништима, њихова функционалност и ублажили идентификовани ризици.

1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања

Предмет ове ревизије учинка је управљање склоништима за склањање становништва и материјалних добара и њихова функционалност. На основу проведеног предстудијског истраживања утврђено је да постоји изражен ризик од неефикасности управљања склоништима.

Основни циљ ревизије је да се испита ефикасност управљања склоништима и њихова функционалност, те да се на основу проведених испитивања надлежним институцијама дају препоруке за њихово унапређење. Посебни циљеви ревизије произилазе из основног циља и формулисани су кроз ревизијска питања.

Приступ ревизији заснива се на комбинованом приступу, односно системском приступу и приступу оријентисаном на резултате. Системски приступ обухвата испитивање претпоставки за управљање склоништима, као и функционисање контроле, инспекцијског надзора, вођења евиденција и извјештавања у контексту праћења и управљања склоништима. Приступ оријентисан на резултате усмјерен је

[6] Јуришић, Д. (2023). Цивилна заштита и склањање становништва у новим безбједносним изазовима. Бања Лука: Факултет безбједносних наука

на оцјену стања и функционалности склоништа кроз начин њиховог одржавања и кориштења.

Основно ревизијско питање је:

Да ли управљање склоништима обезбјеђује њихову функционалност?

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

1. Да ли су успостављене претпоставке за ефикасно управљање склоништима?
2. Како се одржавају и користе склоништа?
3. Да ли контрола, инспекцијски надзор и извјештавање обезбјеђују поуздано праћење и управљање склоништима?

Ревизијска потпитања, ревизијски докази потребни за формирање налаза као одговор на ревизијска потпитања, извори, начин прикупљања и анализе ревизијских доказа приказани су у матрици дизајна.

1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије

1.3.1. Обим и ограничења ревизије

Ревизија је у институционално-организационом погледу обухватила субјекте које имају кључне улоге, надлежности и одговорности у погледу управљања склоништима, а то су: Влада РС, РУЦЗ и шест ЈЛС (градови Бања Лука, Бијељина, Добој и општине Мркоњић Град, Нови Град и Ново Горажде). Ревизија је примарно испитивала управљање јавним склоништима и њихову функционалност, као и улогу ЈЛС у функционисању склоништа и других објеката за склањање који нису у оквиру јавног управљачког система.

Узорак ЈЛС биран је према критеријумима:

- Постојање, број, површина и капацитет склоништа на територији ЈЛС;
- Стање и функционалност склонишних капацитета;
- Територијални распоред ЈЛС и заступљеност различитих географских подручја;
- Број становника у ЈЛС.

Радно-консултативни састанци су обављени са представницима Генералног секретаријата Владе РС и субјеката који су власници или корисници склоништа, а који нису у надлежности ЈЛС. Наведени субјекти располажу релевантним информацијама о стању, коришћењу и одржавању склоништа, те доприносе потпунијем сагледавању предмета ревизије.

Временски обухват ревизије је четири године и то 2022-2025. година. Детаљнијим испитивањима је обухваћена 2025. година. Овако дефинисан временски обим ревизије омогућава сагледавање континуитета у управљању и одржавању склоништа, те представља адекватну основу за формирање налаза, закључака и давање препорука. Ревизија се није бавила изградњом нових склоништа, урбанистичким планирањем склонишних капацитета, нити појединачним грађевинским експертизама објеката склоништа.

1.3.2. Извори ревизијских доказа

Потребни подаци, информације и документа ради добијања одговора на постављена ревизијска питања прибављени су у: Генералном секретаријату Владе Републике

Српске, РУЦЗ и ЈЛС и од субјеката који имају склоништа у објектима јавне употребе или ван јавног управљачког система.

Потребни подаци и информације прибављени су из:

- Прописа – закони, уредбе, правилници и друга акта која уређују организацију и функционисање система ЗиС;
- Из Буџета РС, буџета ЈЛС и извјештаја о њиховој реализацији;
- Стратешких и програмско-планских докумената - програми, планови и оперативни планови ЗиС, који се односе и на склоништа;
- Евиденција о склоништима;
- Документације о регулисању односа са корисницима и власницима објеката – уговори, споразуми и друга документа која регулишу њихова права и обавезе;
- Финансијско-рачуноводствена евиденција и докумената РУЦЗ и ЈЛС која се односи на имовину, приходе и расходе;
- Документације о коришћењу алтернативних склоништа;
- Документације о контролама и инспекцијском надзору;
- Других релевантни показатељи и извјештаји – подаци о стању, коришћењу, одржавању и другим аспектима управљања склоништима.

Поред наведених, извори ревизијских доказа су били стручни радови, анализе и извјештаји других земаља, те акти међународних организација у области ЗиС, са фокусом на склоништа.

1.3.3. Методе прибављање и анализе ревизијских доказа

Потребни подаци и информације из наведених извора прибављани су на сљедеће начине:

- Анализом програмских и планских докумената, као и извјештаја о њиховој реализацији;
- Анализа законских и подзаконских аката;
- Преглед документације;
- Студије случаја;
- Упитници према ЈЛС;
- Интервјуима/разговорима са представницима институција;
- Радно-консултативни састанци са представницима субјеката који управљају и/или користе склоништа;
- Идентификација надлежности у управљању склоништима, мапирање процеса, поступака и процедура;
- Преглед евиденција;
- Аналитички поступци;
- Непосредни увид на терену, обилазак склоништа;
- Преглед извјештаја, студија и публикација.

Подаци о склоништима су прибављани путем упитника од ЈЛС. Упитници су креирани по принципу ширег и ужег узорка: шири узорак обухвата све ЈЛС ради прибављања основних података и информација о склоништима, док ужи узорак, који обухвата шест

ЈЛС у којима су прибављани свеобухватнији подаци и информације о управљању, стању и функционалности склоништа.

Анализа и вредновање прибављаних ревизијских доказа извршена је примјеном општеприхваћених метода у ревизији учинка:

- Методе анализе и синтезе;
- Метода индукције и дедукције;
- Метода класификације и категоризације;
- Квантитативна и квалитативна анализа садржаја документације, извјештаја, упитника и интервјуа/разговора;
- Анализа студија случаја и праксе на терену;
- Дескриптивна и компаративна метода;
- Статистичке методе;
- Друге методе примјерене врсти прикупљених података и информација.

1.3.4. Критеријуми ревизије

Критеријуми ревизије формирани су у складу са врстом, природом и карактером ревизијског проблема који је предмет ревизије. Основни критеријум произилази из регулаторних аката ЗиС и управљања склоништима, програмских и планских докумената, као и других релевантних прописа и стандарда који уређују организацију, одржавање и коришћење склонишних капацитета.

Критеријуми који су се користили током провођења ревизије су:

- Правни оквир је комплетиран и усклађен, чија примјена омогућава ефикасно управљање склоништима;
- Институционални оквир је успостављен и обезбјеђује јасну подјелу надлежности и одговорности у управљању склоништима;
- Постоји систематско и редовно прикупљање података и информација и вођење евиденција о склоништима;
- Намјенски обезбјеђена средства за управљање и одржавање склоништа, која се редовно планирају и прате;
- ЈЛС имају уређене односе са корисницима и власницима објеката у којима се склоништа налазе;
- Склоништа су у функцији, уредно одржавана, без значајних недостатака, опремљена;
- ЈЛС врше редовну и ефикасну контролу склоништа, а РУЦЗ обезбјеђује систематски инспекцијски надзор;
- Извјештавање о склоништима и другим питањима важним за управљање је редовно, потпуно и правовремено, те омогућава праћење стања, коришћења, одржавања склоништа и других релевантних показатеља;
- Добре праксе утврђене током провођења ревизије.

1.4. Садржај и структура извјештаја

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

1 **Увод** – основни мотиви због којих се ГСРЈС РС опредијелила да проведе ревизију учинка која се односи на управљање склоништима и њихову

функционалност. У овом поглављу представљен је дизајн ревизије кроз ревизијска питања, критеријуме ревизије, обим и ограничења ревизије, изворе и методе прибављања и анализе ревизијских доказа;

2 **Опис предмета ревизије** – карактеристике предмета ревизије, институционалне улоге, надлежности и одговорности и правна регулатива карактеристична за ЗиС и управљање склоништима;

3 **Налази** – дају одговоре на постављено основно и остала ревизијска питања. Подијељени су у неколико поглавља, а у складу са ревизијским питањима;

4 **Закључци** – донесени на основу налаза који су подржани ревизијским доказима;

5 **Препоруке** – чијим провођењем, од стране надлежних институција, је могуће унаприједити управљање склоништима и њихову функционалност.

На крају овог извјештаја ревизије учинка су дати прилози који детаљније приказују и објашњавају поједине налазе.

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

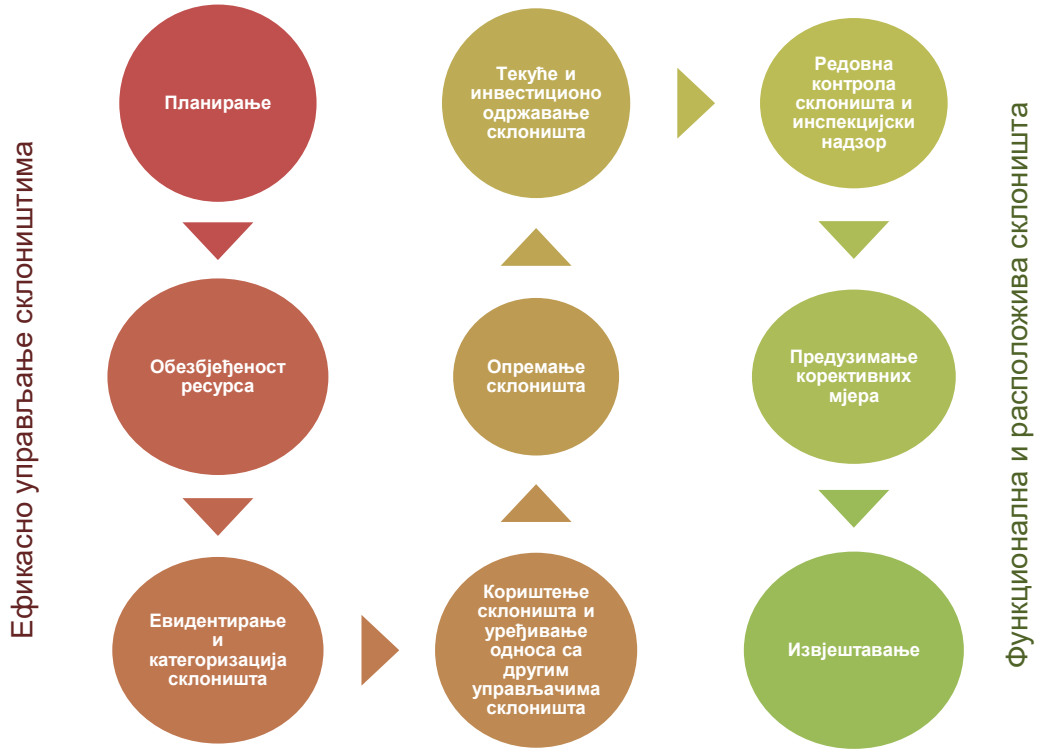
2.1. Карактеристике предмета ревизије

Склоништа представљају један од основних капацитета у систему ЗиС РС намијењених заштити, чији се примарни значај огледа у обезбјеђивању сигурног простора за смањење људских жртава, заштиту здравља људи и очување материјалних добара. Склоништа чине просторије за кретање, просторије за боравак, санитарне просторије, просторије за уређаје и друге просторије (просторије за воду, за храну, опрему, алат, пружање медицинске помоћи).[7]

У условима ванредних ситуација функционална и адекватно одржавана склоништа доприносе повећању отпорности друштва на ванредне ситуације и омогућавају ефикасније спровођење мјера ЗиС.

Основна сврха управљања склоништима јесте обезбјеђивање њихове употребљивости и расположивости за потребе склањања становништва и материјалних добара. Управљање склоништима обухвата планирање, организовање, провођење, координацију и контролу активности и ресурса неопходних за обезбјеђивање функционалности, одржавања, употребљивости и расположивости склоништа за потребе склањања. Остваривање ове сврхе захтијева континуирано предузимање кључних компоненти приказаних на дијаграму 1.

Дијаграм 1 – Кључне компоненте управљања склоништима



Планирање и спровођење активности које се односе на склоништа заснива се на прописима којима је уређена ЗиС, као и на програмско-планским документима надлежних институција. Управљање склоништима укључује више субјеката, прије свега надлежне републичке институције и ЈЛС, које у складу са надлежностима треба да обезбјеђују услове за функционисање и кориштење склоништа.

[7] Члан 29. Правилника о техничким нормативима за склоништа *(„Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије“, број: 55/83)*

Успостављање ефикасног система управљања склоништима од посебног је значаја за обезбјеђивање спремности система ЗиС, јер функционалност склоништа директно утиче на могућност заштите становништва и материјалних добара у ванредним ситуацијама.

2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности

Улоге, надлежности и одговорности из ЗиС, посебно у сегменту управљања склоништима и обезбјеђивања њихови функционалности у сврху заштите становништва и материјалних добара, повјерене су субјектима на републичком и локалном нивоу.

Влада РС је, у контексту ЗиС и склоништа, надлежна и одговорна[8] за:

- Предлагање закона и других општих аката којима се уређује систем ЗИС и склоништа;
- Доношење уредби, одлука, рјешења, закључака и других појединачних аката;
- Доношење Програма за смањење ризика од елементарних непогода и друге несреће (у даљем тексту: Програм) и Плана заштите и спасавања од елементарних непогода и других несрећа (у даљем тексту: План ЗиС) РС;
- Усвајање годишњих планова рада Владе РС и републичких органа управе;
- Усвајање Годишњег извјештаја о раду Владе РС, који обухвата интегрисани преглед годишњих извјештаја о раду органа надлежних за ЗиС и других републичких органа управе;
- Обезбјеђење финансијских средстава за спровођење мјера и активности ЗиС из надлежности РС.

РУЦЗ, као самостална републичка управа, обавља управне и друге стручне послове. На основу прописа[9] којима се уређује рад РУЦЗ, надлежна је и одговорна за:

- Предлагање Влади РС прописа из ЗиС и склоништа, те доношење упутстава и инструкција за рад надлежне организационе јединице ЦЗ ЈЛС;
- Праћење, усклађивање и спровођење политика и смјерница и обезбјеђење извршавања закона и других прописа од значаја за склоништа;
- Израду Програма и Плана ЗиС на нивоу РС и других програма за обуке и оспособљавања, те организовање, припремање и обучавање служби ЦЗ за склањање у склоништа;
- Финансирање система ЗиС из буџета РС и пружање стручне помоћи за ЗиС и склоништа;
- Провођење прописаних мјера и активности ЗиС;
- Вођење евиденције о ЗиС и прибављање и обрађивање података о свим врстама појава и опасности које могу довести до елементарне непогоде и друге несреће;
- Вршење инспекцијског надзора и других послова.

[8] Закон о Влади Републике Српске *(„Службени гласник Републике Српске“, број: 118/08*) и Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама („*Службени гласник Републике Српске“, број: 121/12, 46/17 и 111/21*)

[9] Закон о републичкој управи *(„Службени гласник Републике Српске“, број: 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 84/22 - Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине, 132/22 и 90/23)* и Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама *(„Службени гласник Републике Српске“, број: 121/12, 46/17 и 111/21)*

ЈЛС у ЗиС, у складу са прописима[10], непосредно су надлежне и одговорне за:

- Управљање склоништима и системом ЗиС на свом подручју;
- Израду програма и Плана ЗиС у складу са Програм и Планом ЗиС на нивоу ЈЛС;
- Планирање и издвајање посебних средстава ЗиС за превентивне мјере, опремање и обуку, међу којима и средства за прилагођавање и одржавање склоништа;
- Израду упутства за одржавање склоништа и вођење књиге одржавања склоништа;
- Провођење прописаних мјера и активности ЗиС;
- Одржавање и опремање склоништа;
- Вођење евиденције о склоништима на свом подручју;
- Уређивање односа са власницима/корисницима објеката у којима се налазе склоништа;
- Вршење контроле склоништа, а при вршењу инспекцијског надзора давање тражених података о склоништима, корисницима, стању и опреми;
- Отклањање уочених недостатака у склоништима и на опреми за ЗиС, као и уочених неправилности у вези са управљањем склоништима;
- Извјештавање о склоништима у оквиру ЗиС.

Одређене улоге, надлежности и одговорности за управљање склоништима имају и други субјекти система ЗиС који учествују у склањању становништва и материјалних добара у склоништа у ванредним ситуацијама, као што су: републички органи управе, јавне установе, правна лица и друге организације.

2.3. Правна регулатива карактеристична за предмет ревизије

Уставом Републике Српске прописана је безбједност грађана, као основа за уређење ЗиС, укључујући и склоништа. Примарни правни основ за уређење питања управљања склоништима представља Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама, којим је прописана израда планских докумената, коришћење, одржавање, евидентирање и стављање склоништа у функцију заштите становништва и материјалних добара у случају ванредних ситуација и других опасности, инспекцијски надзор, као и извјештавање. Закон утврђује надлежности републичких и локалних органа, као и обавезе других субјеката у погледу обезбјеђивања и одржавања склонишних капацитета, чиме поставља основни правни оквир за управљање склоништима.

Међутим, функционисање система ЗиС и управљање склоништима уређено је и примјеном других закона, као што су Закон о републичкој управи, Закон о локалној самоуправи, Закон о уређењу простора и грађењу, Закон о стратешком планирању и управљању развојем у Републици Српској, као и других прописа којима се уређују питања од предметног значаја. Примјена наведених прописа обезбјеђује повезаност надлежности и одговорности различитих субјеката и представља дио правног оквира од значаја за успостављање ефикасног система управљања склоништима и обезбјеђивање њихове функционалности.

[10] Закон о локалној самоуправи *(„Службени гласник Републике Српске“, број: 97/16, 36/19, 61/21, 100/25 и 114/25*) и Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама *(„Службени гласник Републике Српске“, број: 121/12, 46/17 и 111/21)*

Важни извори за уређивање и унапређење управљања склоништима су и међународне конвенције: Сендаи оквир за смањење ризика од катастрофа 2015–2030, УН Циљеви одрживог развоја, посебно Циљ 11 (Одрживи градови и заједнице) и Циљ 9 (Индустрија, иновација и инфраструктура) и ЕУ Механизам цивилне заштите (1313/2013/ЕУ) – унапређење спремности. Преглед законских, подзаконских, међународних и других аката значајних за уређење управљања склоништима и реализацију мјера и активности за обезбјеђење њихове функционалности приказан је у Листи референци[11].

[11] Прилог број 1 - Листа референци

3. НАЛАЗИ

3.1. Успостављеност претпоставки за ефикасно управљање склоништима

Правни, институционални и финансијски оквир, расположиви ресурси и јасно дефинисане надлежности и одговорности представљају кључне претпоставке за ефикасно управљање склоништима. Наведене претпоставке треба да обезбиједе да се склоништима управља на систематичан, ефикасан и координисан начин. У наставку су сагледане претпоставке за ефикасно управљање склоништима кроз правни, институционални и финансијски оквир, као и довољност и примјереност ресурса надлежних субјеката.

3.1.1. Правни, институционални и финансијски оквир за управљање склоништима

Слика 3 – Правни оквир за управљање склоништима



Закон о ЗиС даје општи оквир за управљање склоништима, док његова конкретна операционализација треба да се заснива на подзаконским прописима. Међутим, Законом о ЗиС није прописано доношење посебних подзаконских аката за управљање и функционисање склоништа, а исти нису ни припремани и донесени.

Имајући у виду наведено, као и ставове представника надлежних институција обухваћених овом ревизијом, непостојање подзаконских прописа може имати утицаја на управљање склоништима. На наведено упућује и то да ЈЛС у својим актима нису у потпуности препознале улогу склоништа, њихову категорију и намјену, повезаност са дефинисаним ризицима, расположивим капацитетима и условима за стављање у функцију у ванредним ситуацијама. С тим у вези и питање расподјеле одговорности и координације активности није јасно дефинисано, посебно имајући у виду различит власнички статус, категорију и намјену објеката склоништа.

ЈЛС нису донијеле посебан акт којим уређују управљање склоништима. Ревизији је документовано да су четири од шест ЈЛС донијеле Одлуке о организовању и функционисању цивилне заштите, које уопштено регулишу ЗиС на нивоу ЈЛС, али у већој мјери не садрже одредбе са којима се уређују конкретни механизми управљања склоништима, нити дају оквир за регулисање односа са другим корисницима и власницима објеката у којима се налазе склоништа.

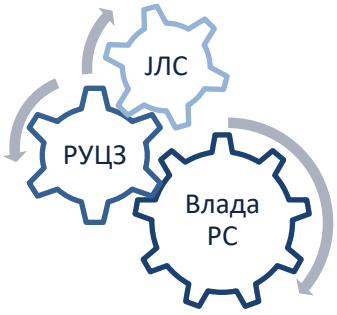
Поред наведеног, представници РУЦЗ посебно су указали на слабости у постојећем правном оквиру које се односе на инспекцијски надзор. Важеће одредбе Закона о ЗиС не обезбјеђују у довољној мјери јасно, досљедно и потпуно провођење надзора над стањем и функционалношћу заштитних објеката. Као један од недостатака наглашава се одсуство ефикасних казнених механизама, што у пракси онемогућава инспекцијске органе да обезбиједе извршење законских обавеза од стране одговорних лица.

Исказана је потреба и за доношењем новог Закона о ЗиС који је израђен у форми нацрта и упућен према Влади РС и ресорним министарствима од којих је тражено мишљење. Наведене слабости правног оквира односе се и на јасноћу

институционалних улога и начина координације надлежних субјеката у управљању склоништима.

Институционални оквир у систему ЗиС успостављен је кроз расподјелу надлежности између Владе РС, РУЦЗ, ЈЛС и других субјеката који учествују у извршавању послова од значаја за управљање склоништима. Иако је законом успостављен основни оквир надлежности институција у систему ЗиС, нису успостављени механизми координације који обезбјеђују усклађено поступање надлежних субјеката у извршавању послова од значаја за управљање склоништима.

Слика 4 – Институционални оквир управљања склоништима



На нивоу ЈЛС нису у потпуности дефинисане улоге и одговорности субјеката укључених у управљање склоништима, као ни начин њихове међусобне координације, имајући у виду да су акти ЈЛС наведено уредили само дјелимично.

Нису успостављени формализовани механизми редовне координације између РУЦЗ и ЈЛС у управљању склоништима. Сарадња надлежних субјеката се одвија кроз извјештавање ЈЛС и активности које се проводе од стране РУЦЗ у поступцима инспекцијског надзора. Координација надлежних институција условљена је и постојањем планских и програмских докумената у систему ЗиС, која нису сва донесена на нивоу РС, што утиче на могућност ЈЛС да своје улоге и надлежности у управљања склоништима остварују на усклађен начин.

Поред институционалних претпоставки и механизама координације, ефикасно управљање склоништима захтијева и обезбијеђена финансијска средства за спровођење утврђених мјера и активности. Финансирање мјера и активности ЗиС, укључујући мјере и активности које се односе на управљање склоништима, обезбјеђује се из Буџета РС, буџета ЈЛС, као и из других извора, укључујући донаторска средства. На нивоу РС средства за ЗиС планирају се и реализују путем РУЦЗ. У периоду 2022–2025. године за подршку активностима и мјерама које се односе на склањање становништва обезбијеђено је око 262.000 КМ (за контејнере за склањање становништва, грађевински материјал за санацију објеката становништва погођеним ванредном ситуацијом...), од чега је већи дио средстава обезбијеђено из донација, а преостали дио из Буџета РС.

На нивоу ЈЛС, финансирање мјера и активности које се односе на управљање склоништима се планира и реализује у оквиру средстава намијењених ЗиС и ЦЗ. Средства за посебне намјене ЦЗ на нивоу ЈЛС планирају се у оквиру буџета ЈЛС, кроз позиције које се односе на превентивне активности, као и опремање и обуку структура ЗиС, при чему се користе за различите активности система ЦЗ на локалном нивоу. Међутим, издвајања за превентивне активности нису била усмјерена на активности одржавања и санације јавних склоништа. При томе, већина ЈЛС у својим буџетима не планирају финансијска средства за финансирање ЗиС, у складу са Законом о ЗиС[12]. Анализа начина планирања и обезбјеђивања финансијских средстава показује сљедеће карактеристике финансијског оквира:

[12] Члан 153 „Општина, односно град у буџету планира и издваја 2% посебних средстава, од којих 50% користи за предузимање превентивних активности, а 50% за опремање и обуку структура заштите и спасавања и о издвојеним и утрошеним средствима информише Управу цивилне заштите.“

- Непостојање посебних буџетских позиција за имплементацију мјера и активности управљања склоништима;
- Одсуство планирања финансијских средстава у годишњим и средњорочним плановима за спровођење мјера и активности управљања склоништима;
- Ограничена могућност праћења планираних и реализованих средстава, с обзиром на то да активности управљања склоништима нису издвојене као посебна категорија у поступцима планирања и извјештавања, већ се поједине активности (као што су израда планске документације, извјештаја и организација општих обука) реализују у оквиру укупних средстава за ЗиС и ЦЗ.

Посебан извор финансирања представљају приходи које ЈЛС остварују давањем склоништа у закуп, који се према прописима требају користити за финансирање одржавања изграђених склоништа. Ријеч је о скромном извору финансирања који није довољно искориштен.

Различита власничка структура склоништа подразумијева учешће више субјеката у обезбјеђивању средстава за имплементацију мјера и активности управљања склоништима. При томе нису успостављени јасно дефинисани финансијски механизми којима би се уредили начин обезбјеђивања, расподјеле и коришћења средстава за склоништа различитог власничког статуса. Посебан изазов имају мање и мање развијене ЈЛС, које због ограничених финансијских капацитета имају мање могућности да самостално обезбиједе средства за одржавање склоништа. Додатно, дугогодишње недовољно улагање у одржавање и унапређење склоништа довело је до потребе за додатним улагањима ради њиховог привођења намјени.

Ограничења у финансирању, уз различит ниво расположивих средстава и капацитета ЈЛС, непосредно се одражавају на могућност обезбјеђивања ресурса потребних за управљање склоништима. Наведена ограничења отварају и питање довољности и примјерености ресурса којима ЈЛС располажу за управљање склоништима.

Ефикасно управљање склоништима подразумијева обезбијеђене адекватне организационе, кадровске, материјално-техничке и информационе ресурсе који омогућавају планирање, праћење стања, одржавање и стављање склоништа у функцију. Имајући у виду да су ЈЛС надлежне за управљање склоништима на својој територији, расположиви ресурси за обављање ових послова сагледани су кроз организационе, кадровске, материјално-техничке и информационе ресурсе.

Табела 1 – Ресурси ЈЛС за управљање склоништима

Организациони ресурси	Управљање склоништима је дио система ЗиС, у оквиру којег примарну улогу има организациона јединица ЦЗ, али и друге организационе једице у складу са својим надлежностима.
Кадровски ресурси	У ЈЛС у разним организационим јединицама систематизовано је 17, а попуњено 16 радних мјеста – извршилаца, који између осталог раде на одређеним пословима управљања склоништима.
Материјално-технички ресурси	Опрема је углавном обезбијеђена за опште потребе ЗиС и ЦЗ, уз ограничене ресурсе за специфичне потребе склоништа.
Информациони ресурси	Евиденције о склоништима су непотпуне и непоуздане, а информациона основа за праћење, планирање и доношење одлука ограничена.

Извор података: ЈЛС, Илустрација: ГСРЈС РС

Ревизија је утврдила да мање и неразвијене ЈЛС не располажу довољним и одговарајућим ресурсима за провођење појединих активности управљања склоништима, а посебно за спровођење контроле склоништа. Због тога је за ефикасно обављање ових послова потребна одговарајућа стручна подршка и координација са институцијама РС.

Запослени који обављају послове повезане са управљањем склоништима углавном истовремено обављају и друге послове ЗиС и ЦЗ. Располажу искуством у овој области, али нису посебно стручно оспособљени за управљање склоништима. Обуке су претежно општег карактера за систем ЗиС, док су теме које се односе на склањање у склоништа заступљене у ограниченом обиму.

Расположиви ресурси ЈЛС представљају основу за обављање послова управљања склоништима, али у значајној мјери нису прилагођени специфичним захтјевима. Ограничења се највише огледају у недостатку специјализованих кадровских капацитета, непостојању интегрисаних информационих ресурса и недовољно развијеним материјално-техничким и организационим механизмима за управљање склоништима.

3.1.2. Интегрисаност управљања склоништима у систему ЗиС

У систему ЗиС улога програмских и планских докумената је да обезбиједе стратешки и оперативни оквир за управљање ризицима, дефинисање мјера превенције и поступање у случају елементарних непогода и других несрећа, укључујући и планирање мјера склањања становништва и активности од значаја за управљање склоништима, као дијела система ЗиС. У том контексту, ефикасност планирања мјера склањања и управљања склоништима зависи од поузданих података о врстама и категоријама склоништа, њиховој намјени, расположивим капацитетима и стварном степену функционалности.

Програм, који треба да утврди правце превентивног дјеловање, функционисања система и одређивање приоритета и политика на нивоу РС, није донесен. Тиме је, између осталог, изостало дефинисање стратешких праваца развоја система ЗиС на нивоу РС који се односе на управљање склоништима, приоритете њиховог одржавања и развоја, као и мјере за јачање капацитета за склањање становништва.

Такође на нивоу РС, није донесен ни План ЗиС. Као општи оперативни документ предвиђено је да садржи Процјену угрожености од елементарне непогоде и друге несреће, План превентивног дјеловања, План приправности, План мобилизације и План хитног поступања. Влада РС је 2025. године именовала Радну групу за израду Плана ЗиС. Израда документа је у току, а планирани завршетак активности је крај 2026. године.

На нивоу РС донесена је Процјена угрожености од елементарне непогоде и друге несреће. Процјеном су идентификовани ризици, међу којима су поплаве, пожари и земљотреси, који могу захтијевати планирање склањања становништва. Међутим, Процјена угрожености није ажурирана од њеног доношења 2013. године, иако су у међувремену препознати нови ризици. Иако Процјена угрожености дефинише склањање као једну од мјера ЗиС, ова мјера је непосредно разрађена само у односу на нуклеарни ризик.

И поред тога што на нивоу РС нису донесени Програм и План ЗиС, који представљају основу за планирање на нивоу ЈЛС, посматране ЈЛС су у периоду 2022-2025. година у већој мјери донијеле програмске и планске документе ЗиС.

Табела 2 - Програми и планови ЗиС и укључености склоништа као дијела ЗиС

Редни број	ЈЛС	Програм	Укљученост склоништа у Програм	План ЗиС	Укљученост склоништа у План ЗиС
1.	Бања Лука	🟢	🔴	🟢	🟢
2.	Бијељина	🟢	🟡	🟢	🟡
3.	Добој	🟢	🔴	🟢	🔴
4.	Мркоњић Град	🔴	–	🟢	🔴
5.	Ново Горажде	🔴	–	🟢	🟡
6.	Нови Град	🟢	🟡	🟢	🟢

Извор података: ЈЛС; Илустрација: ГСРЈС РС

Легенда:

🟢 – Склоништа су обухваћена као дио система ЗиС и питања њиховог кориштења су разрађена

🟡 – Склоништа су обухваћена као дио система ЗиС и питања њиховог кориштења су дјелимично разрађена

🔴 – Склоништа нису обухваћена у документу

У плановима ЗиС посматраних ЈЛС питања склоништа и склањања становништва су заступљена у већој мјери у односу на програме. Међутим, приступ планирању мјера склањања, обухват склоништа и разрађеност појединих елемената се разликују између посматраних ЈЛС. Увидом у планове уочена су четири различита приступа:

- План ЗиС садржи преглед алтернативних објеката за склањање становништва и њихових капацитета, али не садржи податке о постојећим намјенским склоништима и њиховим капацитетима;
- План ЗиС садржи податке постојећих намјенских склоништа и њихових капацитета, али подаци о склоништима нису ажурирани;
- План ЗиС питања склоништа и склањања становништва обухвата само кроз опште одредбе о колективној заштити, без прегледа расположивих склоништа и капацитета.

Посматране ЈЛС које су донијеле План ЗиС врше његово ажурирање у складу са потребама и промјенама које могу утицати на функционисање система ЗиС. Планови су у посматраном периоду ажурирани у случајевима измјене Процјене угрожености, организационих промјена, промјена расположивих људских, материјалних и техничких ресурса, као и других околности које су утицале на њихову примјену, с циљем њиховог усклађивања са стварним ризицима и расположивим капацитетима.

Анализа програмских и планских докумената показује да су склоништа у већини посматраних ЈЛС препозната као дио система ЗиС, али се њихова обухваћеност разликује по обиму и степену разрађености.

Наведени показатељи указују да степен интегрисаности склоништа у систем ЗиС није одређен само њиховим формалним обухватом у планским документима, већ и начином на који су повезана са идентификованим ризицима и потребама заштите становништва.

Процјеном угрожености од елементарне непогоде и друге несреће на нивоу РС и посматраних ЈЛС утврђено је да су идентификовани ризици који могу угрозити становништво и материјална добра, као што су поплаве, земљотреси, пожари, клизишта и одрони, хидрометеоролошке појаве, техничко-технолошке несреће,

заразне болести и други ризици. Процјеном угрожености од елементарне непогоде и друге несреће на нивоу РС идентификовано је укупно 22 ризика, при чему је склањање становништва у склоништа као мјера ЗиС предвиђено само за нуклеарни ризик. У документима ЈЛС углавном није успостављена јасна веза између идентификованих ризика, потребе за склањањем становништва и расположивих капацитета склоништа, док за остале идентификоване ризике нису разрађени услови у којима би се вршило склањање, нити су утврђени потребни капацитети и улога склоништа.

На нивоу РС и ЈЛС није примјењиван јединствен приступ идентификацији и класификацији ризика. Поједини ризици су на нивоу ЈЛС идентификовани и класификовани на другачији начин у односу на РС, при чему ни саме ЈЛС нису примјењивале уједначен приступ. Поједине ЈЛС су ризике груписале на општем нивоу, док су их друге разврставале на више појединачних ризика или су поједине ризике обједињавале у оквиру исте категорије. Због наведених разлика, укупан број идентификованих ризика на нивоу РС и ЈЛС није у потпуности упоредив, односно, ограничена је могућност непосредног поређења идентификованих ризика између ова два нивоа власти.

Табела 3 – Број идентификованих ризика и повезаност са склоништима

Редни број	ЈЛС	Број ризика	Предвиђено склањање становништва и материјалних добара	Повезаност ризика и склоништа
1.	Бања Лука	14	●	●
2.	Бијељина	10	●	●
3.	Добој	7	●	●
4.	Мркоњић Град	6	●	●
5.	Ново Горажде	13	●	●
6.	Нови Град	12	●	●

Легенда:
● Да
● Дјелимично
● Не

Извор: Процјене угрожености од елементарне непогоде и друге несреће посматраних ЈЛС; Илустрација: ГСРЈС РС

ЈЛС су у различитој мјери идентификовале ризике и предвидјеле могућност склањања становништва и материјалних добара. У појединим ЈЛС предвиђено је склањање становништва и материјалних добара у намјенска, а у појединим у алтернативна склоништа, док у већини случајева није успостављена јасна веза између идентификованих ризика, потребе за склањањем становништва и расположивих капацитета склоништа. Недовољна повезаност идентификованих ризика са склањањем становништва и материјалних добара у склоништа може довести до тога да у случају реалне угрожености не постоји јасан основ за одређивање потребног броја мјеста за склањање, начина активирања расположивих капацитета и избора одговарајућих мјера заштите становништва и материјалних добара.

Недовољна повезаност ризика и капацитета не представља добру основу за оперативно планирање. На основу јасно утврђених потреба могу бити дефинисани поступци и ресурси за стављање склоништа у функцију.

На нивоу посматраних ЈЛС оперативно планирање ЗиС врши се кроз планске документе који чине План ЗиС – План превентивног дјеловања, План приправности, План мобилизације и План хитног поступања. Ови плански документи треба да обезбиједе непосредну примјену мјера склањања становништва кроз утврђене поступке, надлежности и ресурсе за активирање, стављање у функцију, управљање и коришћење склоништа.

Показатељи разрађености оперативних планова:

- Поступци активирања склоништа су дјелимично разрађени у једној од шест ЈЛС и то у Бања Луци у дијелу доношења одлука, отварања и припреме склоништа, провјере функционалности, пријема и распоређивања становништва, те успостављања управљања и услова за кориштење истих. Остале активности ЗиС у преосталих пет ЈЛС су утврђене уопштено за склањање становништва и материјалних добара;
- Обавезе лица и служби за активности управљања склоништима, укључујући преузимање управљања, организацију пријема и распоређивања становништва, обезбјеђивање услова за кориштење и поступање током боравка у склоништу, нису утврђене у посматраним ЈЛС. Обавезе лица и служби које се односе на извршавање општих мјера и активности реаговања у ванредним ситуацијама су дјелимично разрађене у посматраним ЈЛС;
- Ресурси за активирање, стављање у функцију и кориштење склоништа нису разрађени – људски и материјални ресурси су углавном утврђени оквирно, док финансијски ресурси за ове активности нису посебно приказани;
- Оперативна примјењивост планираних поступака није практично провјеравана – у посматраном периоду нису вршене вјежбе, тестирања или друге практичне провјере поступака активирања, стављања у функцију и кориштења склоништа.

Оперативним плановима у посматраним ЈЛС обухваћено је склањање становништва и материјалних добара, али поступци, обавезе, ресурси и провјера њихове примјењивости нису у довољној мјери разрађени, што ограничава функционалност оперативног планирања и не обезбјеђује јасну повезаност између одлуке о склањању и конкретних активности потребних за активирање, стављање у функцију, управљање и кориштење склоништа.

Поред планске разрађености поступака, квалитет планирања зависи и од тога у којој мјери се оно заснива на поузданим подацима о стварном стању, расположивим капацитетима и утврђеним потребама. При изради програмских и планских докумената ЗиС не обезбјеђује се у довољној мјери ослањање на релевантне податке о стварном стању, расположивим капацитетима и потребама за заштитом становништва.

У значајном броју анализираних докумената нису документовани извори података на основу којих су утврђени проблеми који се тичу склоништа и дефинисане мјере и активности за њихово рјешавање. Тамо гдје су извори кориштени, они се претежно односе на законску и подзаконску регулативу, док су подаци који би омогућили процјену стварног стања склоништа, њихових капацитета, функционалности, потреба за улагањима и покривености становништва недовољно заступљени. На тај начин, планирање у погледу склоништа није у довољној мјери засновано на утврђеним чињеницама и стварним потребама, што умањује могућност да се проблеми правилно утврде и приоритизују, а мјере и активности усмјере на њихово рјешавање.

На нивоу РС, у Процјени угрожености од елементарних непогода и друге несреће, питања склоништа нису у довољној мјери заснована на стручним анализама и подацима о стварном стању. У поступку израде Процјене нису у довољној мјери кориштени актуелни и релевантни подаци, информације и показатељи који би омогућили реално сагледавање стања и капацитета постојећих склоништа, као и потреба становништва и приоритета за поступање.

На нивоу посматраних ЈЛС утврђене су значајне разлике у погледу кориштења података као основе за планирање:

- У 3 од 6 анализираних ЈЛС – Мркоњић Граду, Новом Граду и Добоју – у програмским и планским документима нису наведене нити приложене анализе,

студије или други релевантни извори података на основу којих су планиране активности у вези са склоништима;
- У Новом Горажду планирање се у највећој мјери ослања на законску и подзаконску регулативу, док нису у довољној мјери документоване стручне анализе и други подаци који би указивали на стварно стање, капацитете и потребе у погледу склоништа;
- У Бања Луци и Бијељини коришћени су и одређени екстерни извори података и материјали (платформе за смањење ризика од катастрофа, планови ЗИС других субјеката ЈЛС, научно-стручни радови и студије, просторни планови и статистички подаци), али њихова примјена није била усмјерена на кључне аспекте управљања склоништима. Посебно нису у довољној мјери коришћени подаци који би омогућили свеобухватну процјену стања склоништа, расположивих капацитета и степена задовољења потреба становништва.

Овакав приступ указује да се планирање у погледу управљања склоништима у значајној мјери заснива на постојећем регулаторном оквиру и општим процјенама, а мање на систематично прикупљеним и анализираним подацима о стварном стању и потребама.

3.2. Одржавање и коришћење склоништа

Одржавање и коришћење склоништа имају значајну улогу у очувању њихове функционалности и обезбјеђивању услова за ефикасно коришћење у случају потребе. Редовно одржавање, исправност техничких система, одговарајућа опремљеност, приступачност и означеност склоништа треба да обезбиједе њихову спремност за прихват и боравак становништва, док начин коришћења и улагања у њихово одржавање треба да доприносе очувању њихове основне намјене.

3.2.1. Одржавање и функционисање склоништа

Стање склоништа[13] указује на њихову ограничену функционалност. У циљу стицања увида у стање и функционалност склоништа у РС, ревизија је извршила непосредан преглед склоништа. Код већег броја објеката склоништа уочени су знаци дуготрајне запуштености, видљива оштећења и посљедице недостатка редовног одржавања. У табели су приказани подаци о стању и функционалности за 40 склоништа у шест ЈЛС.

Табела 4 - Стање и функционалност објеката склоништа

Редни број	*Назив ЈЛС*	*Функционална*	*Дјелимично функционална*	*Нефункционална*
1.	Бања Лука*	1	4	2
2.	Бијељина	1	12	3
3.	Добој		11	
4.	Мркоњић Град*		1	1
5.	Ново Горажде			1
6.	Нови Град		1	2
	Укупно	**2**	**29**	**9**

Извор података: Теренски увид ревизорског тима у ЈЛС, Илустрација: ГСРЈС РС

[13] Стање објекта склоништа подразумијева грађевинско и опште стање склоништа, укључујући конструктивну стабилност, очуваност зидова, подова и плафона, врата, пролаза, хидроизолацију, заштиту од продора воде и других утицаја и општу уређеност и одржаваност простора.

У склоништима су посебно изражени трагови влаге, прокишњавања и продора подземних вода, који су евидентирани у више склоништа у различитим ЈЛС (Прилог 2[14]). На зидовима и плафонима присутне су мрље од влаге и оштећења настала услијед продора воде, док су у појединим склоништима забиљежени и трагови плављења, укључујући остатке посљедица поплава из 2014. године. На појединим локацијама вода и даље периодично продире у унутрашњост објеката.

Степен очуваности појединих објеката значајно је нарушен услијед дугогодишњег некоришћења или коришћења које није било усмјерено на очување њихове основне функције. Код појединих склоништа уочена су оштећења конструкција, деградација бетона, оштећења подова, зидова, укључујући оштећења настала уклањањем врата, инсталационе и друге техничке опреме и дуготрајним излагањем пропадању. У одређеном броју објеката присутни су неугодни мириси, наслаге прљавштине, отпадни материјал и други показатељи запуштености. Утврђено стање објеката склоништа одражава се и на функционалност њихових техничких система[15], који су од значаја за безбједно и несметано коришћење склоништа. Технички системи у већини склоништа нису у потпуности функционални, при чему су евидентирани различити недостаци и неисправности који утичу на њихову употребљивост. У наредној табели су, као и у претходној табели (која приказује стање објеката склоништа) приказани подаци за 40 од укупно 81 склониште у шест ЈЛС.

Табела 5 - Стање и функциоанлност техничких система склоништа

Редни број	*Назив ЈЛС*	*Функционална*	*Дјелимично функционална*	*Нефункционална*
1.	Бања Лука*	1	4	2
2.	Бијељина	1	13	2
3.	Добој		1	10
4.	Мркоњић Град*		1	1
5.	Ново Горажде			1
6.	Нови Град		1	2
	Укупно	**2**	**20**	**18**

Извор података: Теренски увид ревизорског тима у ЈЛС, Илустрација: ГСРЈС РС

Слика 5 – Вентилациони систем склоништа



Највећи број уочених недостатака односи се на системе вентилације. Вентилациони системи или нису у функцији, неисправни су или није било могуће потврдити њихову исправност (јер је искључена струја у склоништу). У појединим случајевима вентилациони системи су током времена дјелимично оспособљени захваљујући интервенцијама корисника простора, док су код других објеката остали неисправни и оштећени.

[14] Прилог 2 - Стање и функционалност објеката склоништа

[15] Стање техничких система односи се на исправност и функционалност инсталација и опреме у склоништу, посебно система вентилације, електроинсталација, водовода и канализације, расвјете и других пратећих техничких система.

Слика 6 – Електроинсталација и расвјета склоништа



Слика 7 – Санитарне просторије склоништа



Извор података: Теренски увид ревизорског тима

Слично стање утврђено је и код електроинсталација и расвјете. Док су поједина склоништа имала исправне електроинсталације и функционалну расвјету, код пар објеката електрична енергија није била прикључена. Електроинсталација код око половине склоништа није у функцији или су евидентирани кварови који онемогућавају њихово несметано кориштење. У склоништима расвјета углавном није у функцији или је је дјелимично исправна или импровизована.

Суве нужнике има мањи број склоништа. Углавном су у објектима санитарне просторије, које су претежно запуштене. У мањем дијелу склоништа санитарне инсталације су у функцији, а санитарне просторије претежно девастиране или нефункционалне. Евидентне су и посљедице продора подземних и површинских вода које негативно утичу на исправност и употребљивост истих.

Поред стања објеката и техничких система, могућност кориштења склоништа у складу са њиховом намјеном условљена је и њиховом опремљеношћу и условима за боравак. Већина склоништа није опремљена основном опремом неопходном за прихват и збрињавање становништва, нити обезбјеђује адекватне услове за боравак, иако су наведени услови један од основних предуслова за остваривање њихове намјене у случају потребе.

У појединим склоништима затечени су остаци првобитне опреме, као што су металне конструкције лежајева, празни резервоари за воду, противпожарни апарати који нису сервисирани дужи временски период, кутије прве помоћи са застарјелим садржајем, као и дио друге опреме која је првобитно била намијењена за употребу склоништа. Међутим, у већини склоништа опрема је уништена, оштећена или уклоњена, нарочито у објектима који су били захваћени поплавама или су током дужег периода били изложени пропадању и без одржавања.

Код већег броја објеката простор склоништа је прилагођен другим намјенама, па су у њима затечени спортски реквизити, намјештај, архивска грађа, инвентар угоститељских објеката или други предмети који нису намијењени за потребе заштите и склањања становништва. У дијелу склоништа се налази разни отпад, што додатно умањује услове за њихово кориштење. Но, постоје и издвојени примјери склоништа у којима су корисници, властитим средствима, обезбиједили одређен ниво уређености и услове за боравак. Међутим, таква улагања су првенствено била усмјерена на потребе обављања активности тих корисника, а не на обезбјеђивање стандардне опремљености склоништа у складу са њиховом основном намјеном.

Услови за боравак у значајном броју склоништа условљени су њиховом тренутном намјеном, а не захтјевима који произлазе из њихове основне функције. Хигијенски услови у већем броју склоништа нису на задовољавајућем нивоу и не обезбјеђују услове за склањање становништва и материјалних добара у случају потребе, што

потврђује присуство прашине, прљавштине, паучине, буђи и непријатних мириса, као и трагова глодара и инсеката, уз друге показатеље неодржавања склоништа.

Истовремено, у одређеном дијелу склоништа вршене су интервенције на конструкцији склоништа, као што су уклањање или изградња преградних зидова, укључујући и случајеве у којима је онемогућена функција другог излаза из склоништа. Затим, уклањање или оштећење улазних челичних заштитних врата, као и замјена таквих врата са вратима која немају одговарајућа заштитна својства, те измјене других елемената заштите, чиме су нарушени безбједносни услови који произлазе из основне намјене склоништа.

Уз опремљеност и услове за боравак, неопходно је обезбиједити и одговарајућу приступачност склоништима. Иако је код већег дијела склоништа обезбијеђена приступачност, код одређеног броја склоништа приступ није у потпуности обезбијеђен, што утиче на могућност њиховог стављања у функцију у случају потребе.

Наведено се огледа у томе да су улази затрпани земљом, обрасли густом вегетацијом или заклоњени различитим материјалима. На појединим локацијама непосредан простор испред улаза био је заузет отпадним материјалом, дрвном грађом, шупама и другим предметима, док су поједини дијелови комплекса били предмет неовлаштеног коришћења. Поједини улази су намјерно затрпани како би се спријечио приступ неовлаштеним лицима и даље оштећивање објекта, међутим таква мјера иако је имала за циљ заштиту склоништа, она истовремено значи да ти улази нису проходни и расположиви за употребу.

Као примјер издваја се склониште Соча, највеће склониште у РС по површини и капацитету. Значај овог објекта додатно наглашава потребу за обезбјеђењем услова за његову доступност и стављање у функцију, који у овом случају нису обезбијеђени, чиме је доведена у питање могућност његовог коришћења у складу са намјеном.

Табела 6 – Приступачност склоништа, студија случаја

СКЛОНИШТЕ СОЧА	**Елемент прегледа**		**Затечено стање**
	Приступ склоништу	✗	Није обезбијеђен на свим улазима → !
	Проходност прилаза	✗	Отежана због вегетације, земље и одложеног материјала
	Улази у склониште	✗	Поједини улази затрпани, обрасли вегетацијом, недостају улазна врата или узурпирани
	Простор без опасних материја	⚠	Није обезбијеђено – присутан пирален (токсично уље)

Извор података: Теренски увид ревизорског тима

Осим физичке доступности склоништа, њихово ефикасно коришћење у ванредним ситуацијама зависи и од могућности да се склоништа брзо уоче, пронађу и правилно користе. Код већег броја склоништа нису затечене вањске ознаке које указују да се ради о објектима за склањање становништва и материјалних добара. У појединим случајевима постојеће ознаке биле су изблиједјеле и слабо уочљиве, што умањује њихову сврху и отежава правовремено проналажење склоништа. Такође, код већег броја објеката нису евидентиране унутрашње ознаке које би означавале поједине просторије или функционалне цјелине склоништа.

Путокази који усмјеравају кретање до склоништа не постоје, а код већине склоништа не постоје ни путокази за кретање унутар простора склоништа. Тиме је умањена функционалност система означавања, који треба да омогући брзу оријентацију у простору и несметано кретање корисника.

У већем броју склоништа нису затечена упутства за коришћење простора и поступање корисника, што утиче на организовано коришћење склоништа. У појединим случајевима затечена упутства била су у лошем стању, јер нису обнављана од периода изградње склоништа са чиме је умањена њихова информативна функција и могућност да корисницима пруже јасне смјернице за поступање.

Наведени недостаци у стању и функционалности склоништа указују на значај континуираног одржавања и предузимања мјера којима се обезбјеђује њихова спремност за коришћење.

Мјере и активности на одржавању склоништа нису предузимане или нису предузимане континуирано са чиме у већој мјери није обезбијеђено очување њихове исправности, функционалности, техничке опремљености и употребљивости. Иако су у појединим ЈЛС идентификовани проблеми нефункционалности склоништа, у већој мјери нису предузете потребне мјере и активности ради отклањања утврђених проблема, санације постојећег стања и обезбјеђивања услова за њихову ефикасну употребу у ванредним ситуацијама.

У посматраном периоду Град Добој је израдио План одржавања јавних склоништа и евидентирање других заштитних објеката за 2022. годину, док друге посматране ЈЛС нису доносиле годишње планове одржавања јавних склоништа, односно прилагођавање других заштитних објеката на свом подручју. Различити су приступи одржавању склоништа, који се огледају у сљедећем:

- У већем броју случајева одржавање склоништа карактеришу реактивне и повремене интервенције, као реакција на настала оштећења, посљедице поплава, продор влаге или друге уочене проблеме, а не као дио унапријед планираних и редовних активности одржавања;
- Активности на одржавању предузимали су непосредни корисници простора склоништа властитим средствима и у складу са тренутним потребама. Ове активности су обухватале чишћење простора након поплава и других оштећења, кречење, санацију подова и плафона, поправке појединих инсталација, обезбјеђивање расвјете и друге интервенције неопходне за одржавање простора у употребљивом стању;
- Код дијела склоништа нису евидентиране активности редовног одржавања током дужег временског периода, што је за посљедицу имало њихову запуштеност, пропадање појединих елемената објеката и постепено нарушавање функционалности. У појединим случајевима основне активности, попут чишћења и уклањања отпада, предузете су прије доласка ревизије;
- У појединим случајевима ЈЛС су предузимале активности на санацији или одржавању објеката у којима су смјештена склоништа, чиме се индиректно утицало и на побољшање услова у самим склонишним просторима. Међутим, ове активности нису биле усмјерене на систематско одржавање склоништа као посебних објеката заштите, већ су углавном биле посљедица потребе за одржавањем објекта у цјелини.

Иако су евидентирани појединачни примјери у којима су корисници простора континуирано улагали властита средства и настојали одржати склоништа у употребљивом стању, таква пракса није била резултат успостављеног система управљања и одржавања, већ појединачних иницијатива, расположивих могућности и потреба корисника простора.

Обим и начин предузимања мјера одржавања непосредно су повезани са расположивим финансијским ресурсима и улагањима у склоништа, као и са начином праћења њихове вриједности. Вриједност имовине у којој се налазе склоништа представља важан елемент у управљању овим објектима, јер утиче на планирање одржавања, инвестиционих улагања. Анализа главне књиге, рачуноводствених евиденција о нефинансијској имовини, пописних елабората и података о улагањима у

посматраним ЈЛС показала је различите праксе у рачуноводственом праћењу склоништа као имовине ЈЛС, као и да рачуноводствене евиденције не обезбјеђују увијек реалне и упоредиве податке о вриједности објеката склоништа, било да се склониште евидентира као посебан објекат или као дио објекта у којем се налази. Такође, утврђене су ограничене могућности праћења прихода од издавања склоништа у закуп и улагања у ове објекте, и то:

- У главној књизи, рачуноводственим евиденцијама о нефинансијској имовини и пописним елаборатима посматраних ЈЛС евидентирано је 17 од укупно 19 објеката у власништву ЈЛС;
- Од шест посматраних ЈЛС, двије (Бања Лука и Ново Горажде) вриједност имовине за објекте склоништа евидентирају као посебно издвојену, без обзира на то да ли је склониште саставни дио другог објекта или представља самосталан објекат;
- Остале четири ЈЛС вриједност евидентирају за објекат у цјелини, при чему вриједност простора намијењеног за склониште није посебно издвојена;
- Приходи остварени по основу издавања склоништа у закуп не прате се и не приказују посебно, због чега није могуће на одговарајући начин пратити вриједност остварених прихода од закупа склоништа, као ни њихово коришћење за потребе одржавања и унапређења ових објеката;
- Од укупно евидентираних објеката са склоништима, у посматраном периоду у шест склоништа реализована су инвестициона улагања. Од тога, у два склоништа инвестициона улагања била су непосредно усмјерена на простор склоништа у укупној вриједности од око 130 хиљада КМ, и односила су се на реконструкцију, санацију, израду пројектне документације за санацију и сл. У преостала четири склоништа инвестициона улагања, у укупној вриједности од око 1 милион КМ, реализована су на објекте у којима се склоништа налазе и претежно су се односила на санацију крова, фасаде, столарије и друге радове на одржавању и унапређењу функционалности објеката у цјелини.
- Иако су корисници склоништа вршили улагања у инвестиционо одржавање склоништа, надлежним органима ЈЛС нису обезбиједили документацију о врсти и вриједности извршених улагања, што додатно ограничава могућност ЈЛС да прате укупна улагања у склоништа и планирају њихово одржавање.

3.2.2. Организација управљања и коришћења капацитета склоништа

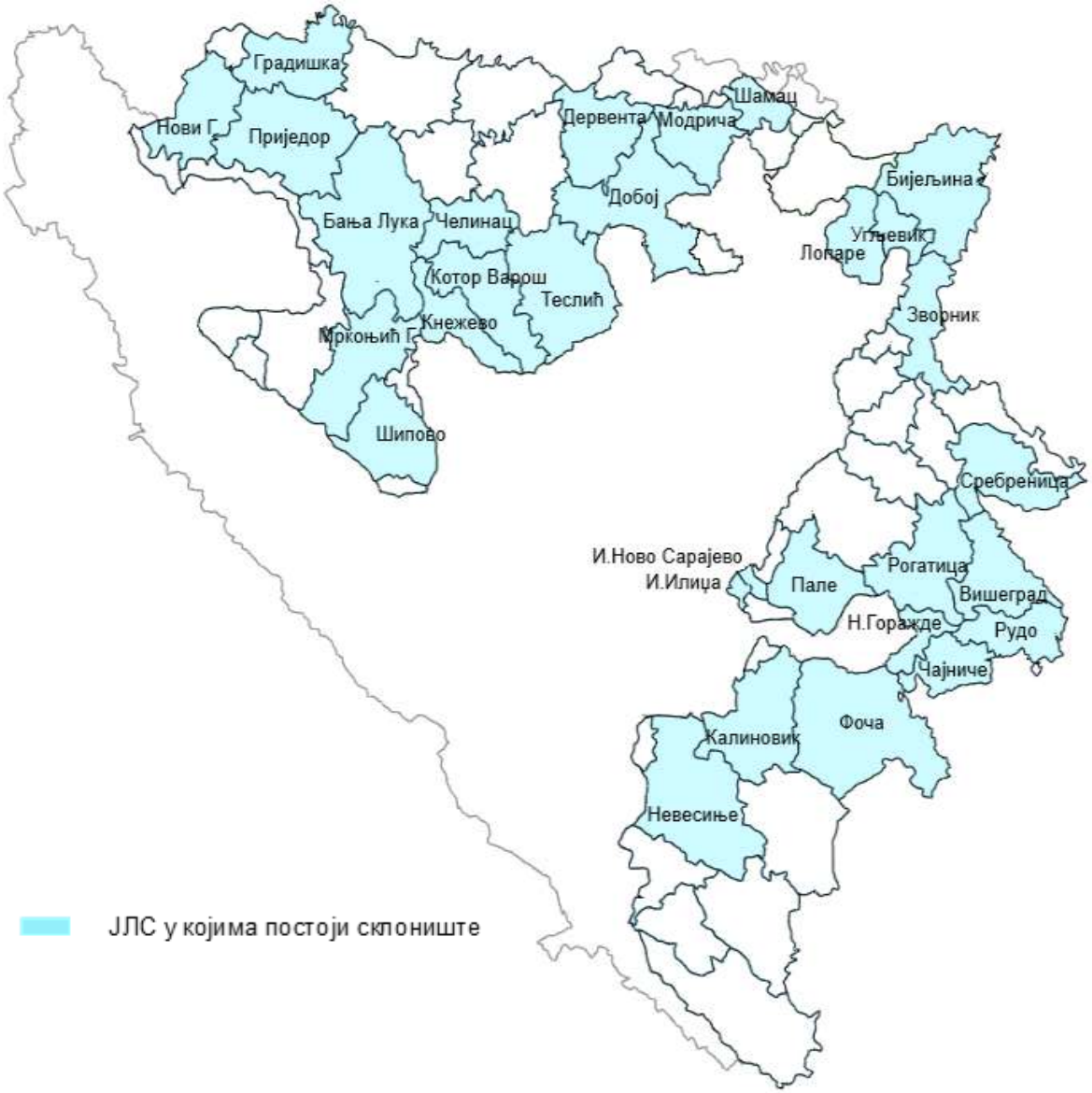
На подручју РС евидентирано је 130 склоништа, укупне површине 42.992 m², са капацитетом за смјештај 28.877 лица (Прилог 3[16]).

Иако наведени подаци указују на укупне расположиве капацитете склоништа, анализа података о склоништима обухваћеним ревизијом показала је да су капацитети утврђивани примјеном различитих норматива, што ограничава могућност њиховог упоређивања.

Сва склоништа обухваћена ревизијом, према капацитету, сврставају се у колективна склоништа намијењена за истовремено склањање већег броја становника. Ријеч је о вишенамјенским објектима који се, поред своје основне намјене, могу користити и за друге потребе. Највећи број склоништа обухваћених ревизијом налази се у саставу стамбених, пословних, стамбено-пословних и јавних објеката, док је мањи број изграђен као самостални објекат за склањање.

[16] Прилог 3 – Преглед склоништа – број, површина, капацитет за склањање

Слика 8 – Карта склоништа РС



Извор података: ЈЛС; ГСРЈС РС

Сва склоништа обухваћена ревизијом су армиранобетонске конструкције, изграђене током 70-их и 80-их година, у периоду интензивне изградње склоништа. Старост склоништа обухваћених ревизијом указује на значај редовног одржавања ради очувања њихове функционалности и могућности кориштења у складу са намјеном. Просторни распоред склоништа обухваћених ревизијом показује да су она претежно лоцирана у развијеним и средње развијеним ЈЛС, односно у урбаним срединама у којима је у наведеном периоду била најинтензивнија стамбена и јавна изградња.

Поред просторног распореда и карактеристика склоништа, за њихово функционисање значајна је и власничка структура која утиче на начин њиховог управљања и кориштења. У РС већина склоништа је ван јавног управљачког система. Анализа власничке структуре указује на хетерогену структуру власништва. Иако таква структура сама по себи није неповољна, она захтијева посебно разматрање у контексту очувања јавног интереса и дугорочне функције склоништа.

Графикон 1 – Власничка структура склоништа у РС



Извор података: ЈЛС; Илустрација: ГСРЈС РС

Јавна склоништа су у власништву ЈЛС, а склоништа у објектима јавне употребе су у власништву или их користе јавни субјекти, те представљају дио јавног управљачког система. Њихова намјена је дугорочно дефинисана и у функцији је јавног интереса. Показатељ да се приближно половина склоништа налази у власништву субјеката ван јавног управљачког система указује да њихова намјена, начин кориштења и ниво улагања могу бити условљени првенствено интересима власника. То носи ризик промјене статуса или функционалне намјене простора склоништа, као и различитог степена одржавања и улагања, због чега дугорочна одрживост њихове основне намјене није увијек гарантована. Поред наведеног, код дијела склоништа неријешени имовинскоправни односи између ЈЛС и корисника простора усложњавају управљање, јер доводе до неуређених међусобних односа у погледу одржавања, обезбјеђивања функционалности и очувања основне намјене склоништа.

Организацију управљања склоништима у ЈЛС карактерише постојање различитих носилаца управљања, условљених власничком структуром објеката. У зависности од власничке структуре и начина кориштења објеката, носиоци управљања су:

- ЈЛС;
- Јавне институције, установе и предузећа;
- Други субјекти ван јавног управљачког система, као што су пословни субјекти, удружења грађана, заједнице етажних власника.

Организација управљања склоништима у ЈЛС није успостављена на начин који обезбјеђује јасно дефинисане надлежности, одговорности и координацију свих учесника у овом процесу. Поједине активности у вези са управљањем склоништима у власништву ЈЛС уређене су интерним актима ЈЛС. Међутим, у пракси у већем броју ЈЛС присутна је нејасна расподјела послова и одговорности између организационих јединица, при чему нису дефинисане све активности које се односе на управљање склоништима, што указује на непотпуно уређен организациони оквир за обављање ових послова.

У највећем броју ЈЛС послови у вези са склоништима концентрисани на организациону јединицу ЦЗ. При томе је примарни фокус на изради планских докумената, укључујући Програм и План ЗиС, који су предвиђени актима ЈЛС. Иако организациона јединица ЦЗ има кључну улогу у систему ЗиС, управљање склоништима захтијева укључивање и других организационих цјелина надлежних за имовину, комуналне послове, просторно планирање, инспекцијски послови, финансије и друге области, што у пракси није у довољној мјери успостављено на начин који обезбјеђује ефикасну организацију управљања склоништима у ЈЛС. Између организационих јединица ЈЛС које учествују у пословима управљања

склоништима изражена је слаба координација. При томе долази до преклапања и/или изостанка појединих активности, чиме је отежано утврђивање одговорности за извршавање послова, а ефикасност система управљања склоништима у условима ванредних ситуација може бити значајно умањена.

Начин организације управљања склоништима одражава се и на њихово кориштење у периоду када није ванредно стање. Кориштење склоништа у периоду када није ванредно стање није у потпуности уређено на начин који обезбјеђује њихову доступност за основну намјену. Појединa склоништа у власништву ЈЛС дата су на кориштење другим субјектима, док са управљачима склоништа која нису у власништву ЈЛС нису успостављени уговорни односи којима би се обезбиједила њихова доступност у случају проглашења ванредног стања.

У случајевима у којима су у посматраном периоду уговорни односи успостављени, они нису уређени на јединствен и досљедан начин, што се огледа у различитим праксама ЈЛС, и то:

- За пет од 18 склоништа која су у власништву ЈЛС обухваћених ревизијом, ЈЛС су донијеле одлуке и закључиле уговоре о давању простора на кориштење другим субјектима;
- Појединi уговори о закупу су истекли, али корисници и даље користе простор;
- Дио склоништа се даје у закуп уз накнаду, а дио без накнаде;
- Уговори о закупу су мањкави, не обезбјеђују у потпуности заштиту интереса ЈЛС.

У већем броју склоништа која су у претходном периоду дата у закуп или на кориштење извршене су адаптације ради прилагођавања простора потребама корисника, укључујући преграђивање просторија, изградњу санитарних чворова и друге грађевинске интервенције. Због тога би, прије стављања ових склоништа у функцију заштите становништва и материјалних добара, било неопходно извршити одређене радове ради њиховог враћања у стање које омогућава кориштење у складу са основном намјеном. Иако је у већини уговора предвиђена обавеза корисника да по престанку кориштења простор врате у првобитно стање, по истеку уговора корисници нису предузимали активности на испуњавању ове обавезе, а ЈЛС нису предузимале мјере ради обезбјеђења њеног извршења. Наведено додатно утиче на доступност и спремност склоништа за њихову основну функцију, јер може продужити вријеме потребно за њихово стављање у употребу у случају потребе.

Овакви начини кориштења склоништа условили су присуство различитих дјелатности и корисника у њиховим капацитетима. Капацитети појединих склоништа се, осим за своју основну намјену, користе и за обављање различитих јавних, привредних и друштвених дјелатности. Такво кориштење указује да склоништа представљају јавни ресурс чији капацитети имају вишеструку употребну вриједност и доприносе функционисању различитих сегмената јавног и привредног живота.

Корисници склоништа су организације и друга правна лица који су смјештени у објектима склоништа, који обављају:

- Здравствене дјелатности;
- Образовне дјелатности;
- Комуналне дјелатности;
- Културне и информативне дјелатности;
- Спортско-рекреативне дјелатности;
- Услужне дјелатности;
- За потребе заједница етажних власника.

Наведени корисници кроз своје дјелатности обезбјеђују различите услуге становништву, као што су здравствена заштита, образовање, комуналне и енергетске

услуге, телекомуникације, банкарске и трговачке услуге, смјештај и угоститељство, култура и информисање.

Оваква структура корисника указује да коришћење склоништа има значајну друштвену и економску вриједност. Друштвена вриједност огледа се у обезбјеђивању континуитета рада институција и служби од посебног јавног интереса, подршци функционисању наведених дјелатности институција, као и у стварању услова за пружање ефикаснијих услуга од значаја за грађане. Економска вриједност огледа се у стављању неискориштених простора у функцију, смањењу трошкова пословања корисника, остваривању прихода од закупа.

Начин на који се капацитети склоништа користе показује да она, поред примарне заштитне функције, имају значајну улогу у функционисању локалне заједнице. Због тога је управљање њиховим коришћењем важно не само за обезбјеђивање заштите у ванредним ситуацијама, већ и за ефикасно коришћења јавних ресурса и остваривање ширих друштвених и економских користи.

3.3. Контрола, инспекцијски надзор и извјештавање о склоништима

Контрола, инспекцијски надзор и извјештавање о склоништима имају значајну улогу у праћењу њиховог стања, функционалности и начина коришћења, као и у благовременом утврђивању и отклањању недостатака. Ефикасно успостављени механизми контроле и надзора треба да обезбиједе поуздане и ажурне информације о стању склоништа, праћење поступања по утврђеним неправилностима и стварање основа за планирање и предузимање мјера на њиховом одржавању и унапређењу функционалности.

3.3.1. Контрола и инспекцијски надзор у функцији управљања склоништима

Закон о ЗиС уређује инспекцијски надзор и прописује да га врше инспектори РУЦЗ, са овлаштењима да врше прегледе, утврђују неправилности и налажу мјере за њихово отклањање.

ЈЛС нису донијеле интерне акте, којима би ближе уредиле начин организовања и провођења контрола, нити су одредиле организационе јединице одговорне за обављање ових послова.

Постојећи механизми контроле и инспекцијског надзора ограничавају могућност благовременог утврђивања и отклањања недостатака на склоништима, што утиче на ефикасност коришћења расположивих ресурса и ефективност система ЗиС у обезбјеђењу функционалности склоништа за њихову основну намјену.

Ефикасност ових механизама зависи од начина њихове организације, учесталости и обухвата. У посматраном периоду ЈЛС нису планирале и проводиле контроле склоништа, нити су за ту намјену ангажовале стручна лица или организације. Због изостанка контрола од стране ЈЛС није обезбијеђено редовно праћење стања склоништа, провјера њихове функционалности и благовремено утврђивање евентуалних недостатака на конструкцији, опреми, инсталацијама и другим елементима од значаја за њихову основну намјену.

Инспекцијски надзор од стране РУЦЗ у дијелу активности које се односе на управљање склоништима није организован и провођен у континуитету и обиму који би обезбиједио систематично праћење њиховог стања и благовремено утврђивање потребе за предузимањем одговарајућих активности. У посматраном периоду РУЦЗ је у оквиру општег надзора вршила инспекцијски надзор који се односи на склоништа у 2022. години у девет ЈЛС (Бања Лука, Бијељина, Градишка, Приједор, Дервента, Фоча, Пале, Источна Илиџа и Гацко). Надзором је извршен увид у стање појединих склоништа на терену, као и у расположивост планске документације и евиденција које се односе на склоништа.

Табела 7 - Обухват инспекцијског надзора склоништа у ЈЛС

Редни број	*ЈЛС обухваћене инспекцијским надзором*	*Број склоништа на подручју ЈЛС*	*Број контролисаних склоништа*
1.	Бања Лука	43	12
2.	Бијељина	16	4
3.	Градишка	3	3
4.	Приједор	1	1
5.	Дервента*	1	4
6.	Фоча	6	6
7.	Пале*	2	0
8.	Источна Илиџа*	3	1
9.	Гацко	0	0
	Укупно:	**75**	**31**

Извор података: ЈЛС, РУЦЗ; Илустрација: ГЛСРЈС РС

Наведени инспекцијски надзори нису били проведени као дио континуираног и систематског праћења стања свих склоништа у РС, већ су извршени у појединим ЈЛС. Надзором нису била обухваћена сва склоништа на подручју тих ЈЛС, већ појединa.

Извршеним инспекцијским надзором констатовано је сљедеће:

- У појединим ЈЛС нису израђене процјене угрожености као основ за планирање склањања;
- У одређеним планским документима предвиђено је склањање становништва у јавна склоништа, иако сама склоништа, њихова локација и капацитети нису конкретно дефинисани у плановима;
- У појединим ЈЛС не постоје намјенска јавна склоништа, нити друга, осим подрумских простора у приватним стамбеним објектима;
- Дио склоништа који је евидентиран као јавни капацитет у међувремену је приватизован или се користи од стране других субјеката, при чему не постоји документација о начину давања склоништа на кориштење или у закуп;
- Поједина склоништа се налазе у објектима које користе јавне институције или привредни субјекти за обављање својих редовних дјелатности;
- У дијелу склоништа утврђено је да су иста неприступачна, неусловна или запуштена, са видљивим недостацима електричних инсталација, система вентилације и санитарних чворова;
- Поједина склоништа су у релативно задовољавајућем стању, али је за њихову употребљивост неопходно чишћење, рашчишћавање простора и провјера постојећих техничких инсталација;
- Као потенцијални простори за склањање у појединим ЈЛС наведени су и простори који нису намјенска склоништа.

Изостанак контрола и ограничен обим инспекцијског надзора утичу и на расположивост потпуних и ажурних информација о стварном стању склоништа, што отежава благовремено планирање и усмјеравање активности на њиховом одржавању, санацији и обезбјеђењу функционалности.

Са почетком провођења ове ревизије учинка, кроз комуникацију са РУЦЗ и ЈЛС обухваћеним ревизијом указано је на значај ефикасног управљања склоништа. Након тога, ЈЛС обухваћене ревизијом приступиле су обиласку склоништа, при чему су обишле сва склоништа у свом власништву и одређени број склоништа која нису у њиховом власништву, ради утврђивања њиховог стања, провјере функционалности и идентификовања недостатака. Обиласци нису представљали контролу, али су обезбиједили увид у основно стање склоништа и недостатке који утичу на њихову функционалност. Том приликом евидентирани су различити недостаци који се односе на грађевинско стање, исправност инсталација и техничких система, расположивост опреме, приступачност и начин кориштења склоништа. Истовремено, РУЦЗ је покренула активности усмјерене на вршење надзора над склоништима, као и на додатно прикупљање документације и података о њиховом стању. Наведене активности представљају помак у правцу унапређења расположивости информација о стању склоништа и стварања основа за ефикасније управљање овим ресурсима.

Извршени инспекцијски надзор у највећем броју случајева садржи опис затеченог стања и констатације о функционалности и намјени појединих објеката и простора. Позитивно је то што су инспекцијским надзором у највећој мјери биле обухваћене ЈЛС које располажу већим бројем склоништа, чиме је надзор био усмјерен на значајнији дио расположивих капацитета за склањање. Инспекцијским надзором обухваћено је 41% од укупног броја склоништа у наведеним ЈЛС.

По инспекцијском надзору нису предузимане активности на отклањању уочених неправилности. Иако су инспектори констатовали недостатке у погледу стања, начина кориштења и функционалности склоништа, није евидентно налагање управних или других мјера. Наведено је утицало на остваривање њихове корективне и превентивне функције у систему управљања склоништима.

Поред изостанка мјера за отклањање утврђених недостатака, није обезбијеђено да се резултати инспекцијског надзора користе као основ за планирање активности на одржавању и санацији склоништа. На основу утврђеног стања нису утврђивани потребни радови и опрема, као ни потребна средства и начин њиховог обезбјеђивања. Због тога није успостављена јасна веза између утврђених недостатака, планирања потребних активности и њихове реализације, што умањује могућност да се расположива средства и активности усмјере на отклањање најзначајнијих недостатака и побољшање функционалности склоништа.

3.3.2. Извјештавање о управљању склоништима

Постојећи приступ евидентирању и размјени података о склоништима не обезбјеђује у потпуности свеобухватан, систематичан и ажуран преглед података, нити формирање поуздане и јединствене базе о склоништима у РС. Такав приступ не омогућава сагледавање потпуних општих података о склоништима, њиховим техничким карактеристикама, функционалном стању, опремљености, оперативним, правним и другим подацима од значаја за планирање, организовање и спровођење мјера склањања у ванредним ситуацијама.

Квалитет и употребљивост података о склоништима зависе од начина вођења евиденција, њиховог садржаја, ажурности, успостављених механизама контроле, као и начина њиховог прикупљања и размјене између ЈЛС и РУЦЗ. Одређеним подацима о склоништима располаже РУЦЗ, које прикупља од ЈЛС посредством својих подручних одјељења.

ЈЛС воде непотпуне евиденције о склоништима на својој територији, у оквиру којих нису јасно и једнообразно утврђене категорије и статуси склоништа, нити су у потпуности уједначени називи и термини који се користе за означавање истих. Евиденције које воде ЈЛС углавном садрже основне податке о склоништима, као што су локација, површина, капацитет, тренутна намјена и стање објекта.

За начин евидентирање података није израђено упутство или стандардизован образац за вођење евиденција. Начин евидентирања података није уређен упутством, нити је утврђен стандардизован образац за вођење евиденција. Разлике су присутне у начину приказивања појединих података, што ограничава могућност њиховог поређења и системске анализе на нивоу РС.

Постојећи подаци нису у потпуности ажурни, јер се у значајном дијелу заснивају на подацима из ранијег периода. Промјене у вези са власничком структуром, начином кориштења и стварним стањем појединих склоништа нису у свим случајевима евидентиране, што у одређеној мјери утиче на поузданост података.

Дијаграм 2 – Ток података о склоништима



Извор података: ЈЛС и РУЦЗ; Илустрација: ГСРЈС РС

Размјена података између ЈЛС и РУЦЗ није уређена на начин који обезбјеђује њихово редовно прикупљање и ажурирање. Нису прописани обрасци, рокови, ни динамика достављања података, већ се достављају повремено, на захтјев РУЦЗ. Такође, нису успостављене процедуре за редовну провјеру тачности и потпуности достављених података, нити механизми њиховог периодичног ажурирања. Провјера стања склоништа врши се претежно у оквиру инспекцијских надзора, који не представљају дио редовног процеса размјене и ажурирања евиденција о склоништима.

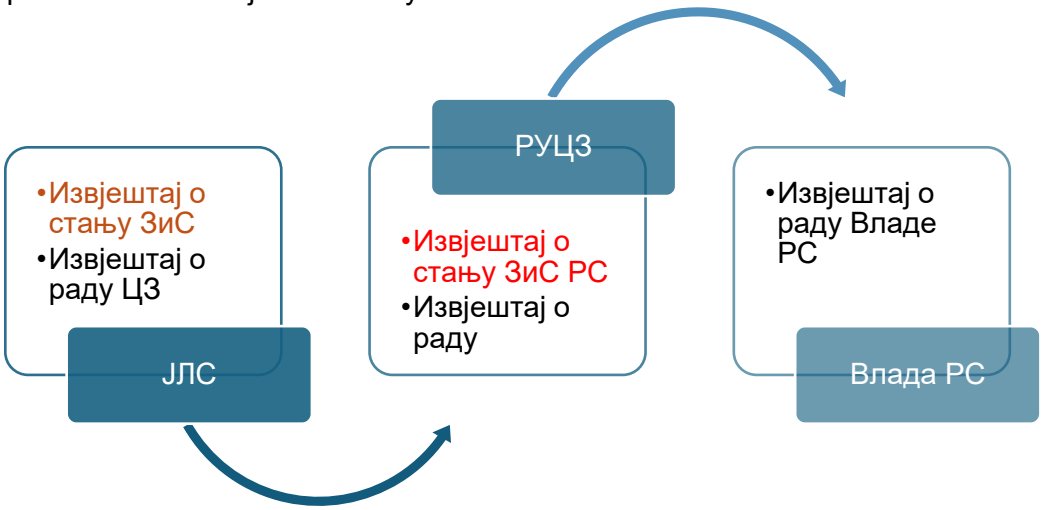
Распосложиви подаци о склоништима нису обједињени у базу података о склоништима на нивоу РС. Да би подаци о склоништима били основ за ефикасно управљање, потребно је обезбиједити њихову повезаност са процесом планирања и операционализацијом мјера склањања. Постојеће евиденције о склоништима нису повезане са планским и програмским документима ЗиС, због чега се не користе као поуздана основа за планирање активности и операционализацију мјера склањања.

Није успостављена повезаност између података о стварном стању склоништа и активности које се планирају за њихово одржавање, реконструкцију или стављање у функцију. Самим тиме се промјене утврђене у евиденцијама не одражавају на планске документе, нити се на основу расположивих података дефинишу приоритети и потребне мјере за унапређење система склањања.

Иако се планови ЗиС ажурирају у складу са промјенама ризика и другим околностима од значаја за систем ЗиС, ажурирање не обухвата промјене у евиденцијама о склоништима, због чега евиденције остају изван процеса планирања и доношења одлука.

Извјештавање ЗиС, у оквиру којег би требало да буде обухваћено и извјештавање о управљању, стању и функционалности склоништа, врши се на нивоу ЈЛС и на нивоу РС. ЈЛС извјештавају о стању ЗиС на локалном нивоу, док РУЦЗ прикупља и обрађује податке ЗиС, као и податке о активностима из своје надлежности.

Дијаграм 3 - Начин извјештавања у области ЗиС о склоништима



Извор података: ЈЛС, РУЦЗ, Влада РС; Илустрација: ГСРЈС РС

У посматраном периоду 2022–2025. године, ЈЛС су извјештавале РУЦЗ о стању ЗиС кроз два приступа у извјештавању. Уочено је да приступ извјештавању није био уједначен код свих посматраних ЈЛС.

Табела 8 – Преглед извјештавања ЈЛС о стању ЗиС и раду ЦЗ

Редни број	*Назив ЈЛС*	*Извјештај*	*2022.*	*2023.*	*2024.*	*2025.*
1.	Бања Лука	Извјештај о стању ЗиС	Не	Не	Не	Не
		Извјештај о раду ЦЗ	Да*	Да*	Да*	Да*
2.	Бијељина	Извјештај о стању ЗиС	Да	Да	Да	Да
		Извјештај о раду ЦЗ	Да*	Да*	Да*	Да*
3.	Добој	Извјештај о стању ЗиС	Да	Да	Да	Да
		Извјештај о раду ЦЗ	Да	Да	Да	Да
4.	Мркоњић Град	Извјештај о стању ЗиС	Не	Не	Не	Не
		Извјештај о раду ЦЗ	Да*	Да*	Да*	Да*
5.	Ново Горажде	Извјештај о стању ЗиС	Не	Не	Не	Не
		Извјештај о раду ЦЗ	Да*	Да*	Да*	Да*
6.	Нови Град	Извјештај о стању ЗиС	Да	Да	Да	Да
		Извјештај о раду ЦЗ	Да	Да*	Да	Да

Извор података: ЈЛС; Илустрација: ГСРЈС РС

Од шест посматраних ЈЛС, три (Бијељина, Добој и Нови Град) су у континуитету достављале РУЦЗ извјештаје о стању ЗиС. У преостале три ЈЛС, извјештавање о стању ЗиС према РУЦЗ вршено је путем извјештаја о раду организационе јединице ЦЗ, који су представљали основни облик извјештавања. Извјештаји о раду ЦЗ већине посматраних ЈЛС нису усвајани на скупштинама ЈЛС.

Извјештаји су углавном усмјерени на општа питања система ЗиС, као што су израда планске документације, организација и функционисање ЦЗ, обуке, вјежбе и друге активности. Међутим, извјештаји не садрже систематизоване показатеље који би омогућили праћење стања склоништа, њихове функционалности, употребљивости, потреба за одржавањем, утврђених проблема и предузетих мјера за њихово рјешавање.

РУЦЗ је у посматраном периоду израђивала годишње извјештаје о раду који су усвајани Закључком од стране Владе РС. Наведени извјештаји садрже податке о активностима РУЦЗ, укључујући инспекцијски надзор, обуке, вјежбе и активности информисања ЗиС.

Међутим, извјештаји РУЦЗ не обезбјеђују показатеље који би омогућили праћење стања и успјешности управљања склоништима. Извјештавање о инспекцијском надзору приказано је кроз број извршених контрола, без приказа утврђеног стања склоништа, идентификованих недостатака и предузетих мјера. Такође, активности које се односе на обуке, вјежбе и информисање становништва за склањање приказане су уопштено, без јасних показатеља који би омогућили праћење њихове повезаности са склоништима.

У периоду 2022-2025. године РУЦЗ није израђивала извјештаје о стању ЗиС за РС, иако су извјештаји ЈЛС достављани на годишњем нивоу, они нису интегрисани и систематизовани у свеобухватан преглед стања ЗиС, укључујући питања везана за склоништа.

Начин извјештавања и садржај извјештаја одређују и његову употребну вриједност за праћење резултата и доношење управљачких одлука. Извјештаји које су у посматраном периоду израђивале ЈЛС и РУЦЗ не омогућавају оцјену успјешности управљања склоништима нити представљају поуздану основу за доношење управљачких одлука. Садржај извјештаја је претежно усмјерен на приказ реализованих активности ЗиС кроз квантитативне показатеље. Извјештаји не садрже информације о уоченим недостацима и предузетим корективним мјерама, нити показатеље на основу којих би се могла пратити успјешност управљања склоништима од стране ЈЛС и ефекти проведених активности.

Извјештаји о раду РУЦЗ наведене активности приказују претежно кроз квантитативне показатеље. Извјештаји не садрже информације о утврђеном стању склоништа, уоченим недостацима, предузетим корективним мјерама, нити показатеље на основу којих би се могла пратити успјешност управљања склоништима од стране ЈЛС и ефекти проведених активности. Представници ЈЛС и РУЦЗ су потврдили да се извјештаји не користе у те сврхе.

Дијаграм 4 - Намјена кориштења извјештаја о склоништима



4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске провела је ревизију учинка „Управљање склоништима и њихова функционалност“ са циљем да се испита ефикасност управљања склоништима и обезбјеђивања њихове функционалности, те да се на основу проведених испитивања надлежним институцијама дају препоруке за унапређење управљања склоништима и њихове функционалности.

На основу налаза ревизије учинка, презентованих у претходним поглављима, утврђени су закључци. **Основни закључак ове ревизије је да постојећи начин управљања склоништима не обезбјеђује њихову потпуну функционалност, те да постоји потреба за унапређењем управљања склоништима и предузимањем мјера и активности којима би се обезбиједила њихова стална и намјенска употребљивост.**

У складу са основним закључком утврђени су и појединачни закључци:

4.1. Постојеће претпоставке и управљачки механизми не обезбјеђују ефикасно управљање склоништима у систему заштите и спасавања.

Правни оквир не обезбјеђује довољно јасна правила за управљање склоништима, расподјелу надлежности, одговорности и координацију надлежних субјеката. У прописима и другим актима нису у довољној мјери уједначени термини и појмови који се односе на склањање и склоништа, што отежава уређивање и примјену у пракси.

На нивоу јединица локалне самоуправе управљање склоништима није у потпуности прописано и организационо уређено, а нису успостављени ни механизми редовне координације са Републичком управом цивилне заштите. Планирање финансијских средстава ЗиС не спроводи се у складу са Законом о ЗиС, те се на тај начин не обезбјеђује довољно финансијских средстава за финансирање ЗиС, укључујући и за склоништа. Обезбјеђење ресурса, укључујући и финансирање за управљање склоништима, посебно је изражено у мањим и неразвијеним ЈЛС, које на својој територији имају склоништа.

4.2. Склоништа нису у довољној мјери интегрисана у оперативно планирање заштите и спасавања.

На нивоу Републике Српске нису донесени Програм за смањење ризика од елементарних непогода и друге несреће и План заштите и спасавања од елементарних непогода и других несрећа, а Процјена угрожености од елементарних непогода и друге несреће није ажурирана. На нивоу јединица локалне самоуправе склоништа су формално обухваћена планским документима у различитом обиму, али углавном није успостављена јасна веза између ризика, склањања, расположивих капацитета и поступака активирања склоништа. Оперативни планови не разрађују у довољној мјери поступке, одговорности и ресурсе за стављање склоништа у функцију, а њихова примјенљивост није практично провјеравана.

Планирање се недовољно заснива на поузданим и ажурним подацима о стварном стању, функционалности и капацитетима склоништа, као и потребама становништва. Недостатак јединствене информационе основе и неуједначени приступи идентификацији и класификацији ризика ограничавају могућност системског планирања потреба и приоритета у управљању склоништима.

4.3. Одржавање и начин коришћење већег броја склоништа не обезбјеђују њихову потпуну функционалност и намјенску употребу.

Стање, одржавање и коришћење код већег броја склоништа не обезбјеђују у довољној мјери њихову функционалност, доступност и спремност за склањање становништва и материјалних добара у случају потребе.

Утврђено стање показује да је већина склоништа дјелимично функционална или нефункционална, док одржавање у већини посматраних ЈЛС није било засновано на годишњем планирању и континуираним активностима, већ углавном на повременим и реактивним интервенцијама. Стање склонишних капацитета карактеришу бројна оштећења објеката, нефункционалност техничких система, недостатак опреме, неодговарајући хигијенски и други услови за боравак, као и проблеми приступачности и означености склоништа. Одржавање се у значајној мјери реализује без унапријед утврђене динамике и организованог приступа.

4.4. Организацију управљања и коришћење склоништа карактерише неуједначена пракса управљача и недовољно јасни односи и одговорности.

Организација управљања и коришћења склоништа није у довољној мјери уређена. Између управљача склоништа на територији ЈЛС нису успостављени уговорени односи. Уговорни односи који су успостављени између управљача склоништа и корисника, као и начин коришћења простора не обезбјеђују увијек њихову доступност и правовремено стављање у функцију основне намјене. Иако коришћење склоништа за друге јавне, привредне и друштвене дјелатности има значајну употребну вриједност, такво коришћење у појединим случајевима доводи до промјена и оштећења простора и опреме, што умањује њихову функционалност и спремност за коришћење за основну намјену.

Хетерогена власничка структура и различити носиоци управљања додатно усложњавају организацију управљања склоништима, при чему нису у довољној мјери успостављене јасне надлежности, одговорности и координација између субјеката који учествују у њиховом управљању.

4.5. Контрола, надзор и извјештавање не обезбјеђују довољно поуздану основу за ефикасно управљање склоништима.

Постојећи надзор и контрола не обезбјеђују континуирано праћење стања и функционалности склоништа. Јединице локалне самоуправе нису проводиле контроле склоништа, док је инспекцијски надзор Републичке управе цивилне заштите био ограниченог обухвата и није провођен континуирано. Тиме није обезбијеђена довољна поузданост процеса праћења стања склоништа и услова за благовремено препознавање потребе за интервенцијама ради отклањања утврђених неправилности.

Евиденције о склоништима нису уједначене, потпуне и ажурне, при чему склоништа нису досљедно категорисана према статусу, врсти, намјени и расположивости за склањање, нити се наведене категорије и термини примјењују на уједначен начин. Извјештавање јединица локалне самоуправе и Републичке управе цивилне заштите не омогућава праћење стања и функционалности склоништа, утврђивање приоритета и предузимање мјера за њихово унапређење.

5. ПРЕПОРУКЕ

У овом дијелу Извјештаја, а на основу презентованих налаза и изнесених закључака, заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, креиране су препоруке ревизије.

Препоруке су усмјерене на унапређење управљања склоништима и њихове функционалности, у складу са утврђеним надлежностима и одговорностима институција. Препоруке се упућују Влади Републике Српске, односно Републичкој управи цивилне заштите и јединица локалне самоуправе.

Ради унапређења услова за ефикасно управљање склоништима, потребно је да Влада Републике Српске и Републичка управа цивилне заштите у оквиру својих надлежности:

5.1. Анализира, иновира и комплетира правни оквир који се односи на заштиту и спасавање и на тај начин успостави претпоставке за управљање склоништима.

Републичка управа цивилне заштите треба у координацији са другим надлежним републичким органима и јединицама локалне самоуправе да анализира правни оквир који се односи на заштиту и спасавање и на основу анализе предложити Влади Републике Српске Закон о заштити и спасавању и потребне подзаконске прописе, како би се комплетирао правни оквир чија примјена ће у пракси омогућити ефикаснији рад институција надлежних и одговорних за управљање склоништима.

Републичка управа цивилне заштите по потреби ће у оквиру законом утврђених надлежности донијети прописана упутства како би се њиховом примјеном омогућило ефикасније управљање склоништима.

5.2. Анализира и ажурира Процјену угрожености од елементарних непогода и друге несреће и донесе потребна програмско планска документа.

Потребно је анализирати и ажурирати Процјену угрожености од елементарних непогода и других несрећа на нивоу Републике Српске у складу са актуелним условима и околностима, идентификованим, процијењеним и класификованим ризицима, као основу за израду планско програмских докумената.

Потребно је донијети Програм заштите и спасавања на нивоу Републике Српске и сет планских докумената у оквиру Плана заштите и спасавања као што су План превентивног дјеловања, План приправности, План мобилизације и План хитног поступања у складу са ажурираном Процјеном угрожености од елементарних непогода и других несрећа. Програмско-планска документа треба да садрже опредјељења, приоритете и мјере која се односе на управљање и функционисање склоништа. На овај начин ће се створити претпоставке за израду планских докумената у јединицама локалне самоуправе.

5.3. Организује и проводи инспекцијски надзор и извјештавање у функцији ефикасног управљања склоништима.

Републичка управа цивилне заштите треба да планира и проводи инспекцијски надзор на основу закона, а у складу са расположивим капацитетима, процијењеним ризицима, резултатима раније проведених инспекцијских надзора и информација о стању и функционалности склоништа.

Републичка управа цивилне заштите у складу са надлежностима треба да креира и одржава начин размјене података и информација о склоништима и на основу података и информација успоставим јединствену функционалну базу података као информациону основу за израду стратешких, планских, програмских докумената и управљање склоништима.

Републичка управа цивилне заштите треба да предложи Влади Републике Српске оквир извјештавања који ће обухватити начин, рокове извјештавања, садржај и структуру извјештаја који ће након доношења бити обавезујући за све субјекте у систему заштите и спасавања. Републичка управа цивилне заштите треба годишње да извјештава Владу Републике Српске о стању заштите и спасавања укључујући информације о стању и функционалности склоништа.

У циљу обезбјеђивања функционалности, доступности и спремности склоништа за основну намјену, потребно је да јединице локалне самоуправе:

5.4. Успоставе правни оквир и програмско планска документа и у складу са законом, оквир финансирања заштите и спасавања и управљања склоништима.

Локалне управе треба да донесу интерни акт о склоништима и управљању склоништима, у складу са постојећим или иновираним правним оквиром којим ће поближе регулисати надлежности и одговорности за управљање склоништима, координацију и размјену података и информација, међусобним права и обавеза субјеката надлежних за управљање склоништима.

Локалне управе у складу са одредбама Закона о заштити и спасавању ће планирати финансијска средства за активности заштите и спасавања укључујући и управљање склоништима и пратити њихову реализацију.

Локалне управе које немају донесена програмско-планска документа треба да их донесу, а оне које су таква документа већ донијеле да их иновирају на начин да обухвате питања која се односе на склоништа и управљање склоништима. Потребно је да локалне управе изврше поновну процјену ризика или ажурирају постојећу процјену ризика посебно у погледу улоге склоништа у склањању и збрињавању становништва и материјалних добара.

5.5. Утврде стање и функционалност објеката склоништа и на основу утврђеног стања предузму мјере и активности на управљању склоништима.

Локалне управе у управљању склоништима треба да се придржавају општих принципа управљања нефинансијском имовином. Локалне управе треба да организију посебне комисије/радне групе које ће на основу непосредног увида и релевантне документе утврдити број, стање и функционалност склоништа са основним подацима и карактеристикама. Радне групе/комисије ће сачинити посебан извјештај о стању и функционалности склоништа за потребе органа јединица локалне самоуправе. Извјештај ће бити полазна основа за успостављање нових или ажурирање постојећих евиденција о склоништима и израду плана активности на унапређењу стања и функционалности склоништа.

Ради очувања функционалности и остваривања друштвених и економско-финансијских користи, склоништа се могу уступати на кориштење под условом очувања првобитне намјене и функционалности. Са другим власницима потребно је путем уговора/споразума/протокола дефинисати међусобна права и обавезе у погледу кориштења и одржавања функционалности склоништа. Финансијска средства од закупа објеката је потребно користити за прописане намјене одржавања склоништа.

5.6. Унаприједе контроле и извјештавање о стању и функционалности склоништа.

Локалне управе треба, да у складу са расположивим ресурсима, планирају и проводе на континуираној основи контролу стања и функционалности склоништа и о томе путем годишњих извјештаја извјештавају органе јединице локалне самоуправе и Републичку управу цивилне заштите. На основу резултата проведене контроле и

инспекцијског надзора локалне управе требају предузимати мјере и активности на унапређењу функционалности склоништа.

Потребно је да локалне управе успоставе потпуне и поуздане евиденције о склоништима на својој територији, а у складу са прописаним упутствима Републичке управе цивилне заштите, као и да се путем годишњих извјештаја о заштити и спасавању извјештавају органи јединица локалне самоуправе и Републичка управа цивилне заштите о стању и функционалности склоништа.

Вођа ревизорског тима

Милена Брођета, с.р.

Члан ревизорског тима

Рајко Врањеш,с.р.

6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

Прилог број 1

Листа референци – попис аката

1. Устав Републике Српске („*Службени гласник Републике Српске“, број: 21/1992 - пречишћен текст, 28/1994 - Амандмани XXVI-XLIII, 8/1996 - Амандмани XLIV-LI, 13/1996 - Амандман LII, 15/1996 - исправка, 16/1996 - Амандман LIII, 21/1996 - Амандмани LIV-LXV, 21/2002 - Амандмани LXVI-XCII, 26/2002 - исправка, 30/2002 - исправка, 31/2002 - Амандмани XCIII-XCVIII, 69/2002 - Амандмани XCIX-CIII, 31/2003 - Амандмани CIV и CV, 98/2003 - Амандмани CVI-CXII, 115/2005 - Амандман CXIV, 117/2005 - Амандмани CXV-CXXI и 48/2011 - Амандман CXXII и „Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 73/2019 - Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине*);
2. Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама („*Службени гласник Републике Српске“, број: 121/12, 46/17 и 111/21*);
3. Закон о Влади Републике Српске („*Службени гласник Републике Српске“, број: 118/08*);
4. Закон о републичкој управи *(„Службени гласник Републике Српске“, број: 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 84/22 - Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине, 132/22 и 90/23);*
5. Закон о локалној самоуправи *(„Службени гласник Републике Српске“, број: 97/16, 36/19, 61/21, 100/25 и 114/25);*
6. Закон о уређењу простора и грађењу *(„Службени гласник Републике Српске“, број: 40/13, 2/15 – Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине, 106/15, 3/16 – Исправка, 104/18 - Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине и 84/19)*;
7. Закон о стратешком планирању и управљању развојем у Републици Српској *(„Службени гласник Републике Српске“, број: 63/21)*
8. Прописи којима се уређују питања склоништа Србије, Хрватске и Федерације Босне и Херцеговине;
9. Уредба о садржају и начину израде плана заштите и спасавања од елементарне непогоде и друге несреће *(„Службени гласник Републике Српске“, број: 101/21 и 37/25);*
10. Правилник о техничким нормативима за склоништа („*Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије“, број: 55/83*);
11. Акти о организовању и функционисању цивилне заштите посматраних јединица локалне самоуправе;
12. Правилници о организацији и систематизацији послова посматраних јединица локалне самоуправе;
13. Измјене и допуне Просторног плана Републике Српске до 2025. године;
14. Процјена угрожености од елементарне непогоде или друге несреће Републике Српске, 2013. година;
15. Програми за смањење ризика од елементарне непогоде и друге несреће посматраних јединица локалне самоуправе;

16. Планови заштите и спасавања од елементарне непогоде и друге несреће посматраних јединица локалне самоуправе и оперативни планови;
17. Годишњи извјештаји о раду Републичке управе цивилне заштите и закључци о усвајању;
18. Извјештаји о стању заштите и спасавања и извјештаји о раду организационих јединица цивилне заштите посматраних јединица локалне самоуправе, закључци о усвајању и пропратни дописи према Републичкој управи цивилне заштите;
19. Изводи из финансијских извјештаја, прегледи и аналитички подаци Републичке управе цивилне заштите и посматраних јединица локалне самоуправе;
20. Извјештај Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске, ревизија учинка „Функционисање система за заштиту од шумских пожара“ 2024. година;
21. Извјештај Државне ревизорске институције Србије, Извјештај о ревизији сврсисходности „Управљање јавним склоништима у Републици Србији“, 2023. година;
22. Извјештај Државног уреда за ревизију Хрватске, Обједињено извјешће о ревизији учинковитости „Управљање и кориштење склоништа за грађење на подручју Републике Хрватске“, 2024. година;
23. Јуришић, Д. (2023). Цивилна заштита и склањање становништва у новим безбједносним изазовима. Бања Лука: Факултет безбједносних наука;
24. Сендаи оквир за смањење ризика од катастрофа 2015–2030;
25. Одлука бр. 1313/2013/ЕУ Европског парламента и Савјета од 17. децембра 2013. године о Механизму цивилне заштите Уније;
26. Агенда 2030 за одрживи развој;
27. Упитници Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске које су попуниле јединице локалне самоуправе;
28. Одлуке, уговори, рјешења, записници, дописи, евиденције, документација о власничком статусу, документација о коришћењу и одржавању склоништа и друга релевантна документација прибављена од Републичке управе цивилне заштите и јединица локалне самоуправе обухваћених ревизијом.

Прилог број 2

Стање и функционалност објеката склоништа

Слика – Јавно склониште у Бања Луци



Слика – Јавно склониште у Бијељини



Извор података: Теренски увид ревизорског тима

Слика – Јавно склониште у Добоју



Слика – Јавно склониште у Мркоњић Граду



Извор података: Теренски увид ревизорског тима

Слика – Јавно склониште у Новом Гораждu



Слика – Неизграђено јавно склониште у Новом Граду



Извор података: Теренски увид ревизорског тима

Прилог број 3

Преглед склоништа – број, површина, капацитет за склањање

Редни број	*ЈЛС*	*Број склоништа*	*Укупна површина склоништа / m^2*	*Капацитет склоништа*
1	Град Бања Лука	43	10.908	10.657
2	Град Бијељина	16	2.370	3.022
3	Вишеград	4	490	490
4	Град Градишка	3	700	800
5	Град Дервента	1	44	30
6	Град Добој	11	1.384	1.384
7	Град Зворник	6	900	900
8	Источна Илиџа	1	1.086	800
9	Источно Ново Сарајево	2	480	480
10	Калиновик	2	200	200
11	Кнежево	2	40	40
12	Котор Варош	2	387	387
13	Лопаре	1	80	80
14	Модрича	1	300	200
15	Мркоњић Град	7	3.432	1.121
16	Невесиње	3	305	152
17	Нови Град	3	500	500
18	Ново Горажде	1	15.000	4.000
19	Град Приједор	1	400	200
20	Рогатица	1	300	300
21	Рудо	1	300	300
22	Сребреница	1	300	300
23	Теслић	3	375	620
24	Угљевик	2	400	400
25	Фоча	6	1.172	574
26	Чајниче	2	480	480
27	Челинац	2	160	160
28	Шамац	1	200	150
29	Шипово	1	300	150
	Укупно	**130**	**42.992**	**28.877**

Извор података: ЈЛС; ГСРЈС РС